

Podręcznik dla Inwestorów

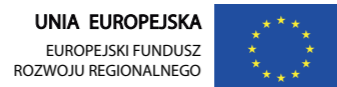
przedsięwzięć infrastrukturalnych

Autorzy:

Wojciech Adamczyk, Mariusz Bugalski, Janusz Dolecki, Joanna Gańko, Dariusz Koba, Bartosz Mąka, Janusz Niedziela, Zrinka Perčić, Marta Podedworna-Łuczak, Małgorzata Proksa-Binkowska, Rajmund Ryś, Tomasz Saganowski, Michał Skorupski, Halina Strzelczyk, Anna Strzelczyk-Urbańska, Artur Zaron.



Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej
w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013



Przygotowanie treści:

Centrum Zamówień Publicznych Sp. z o.o.
ul. E. Jelinka 21
01-646 Warszawa
www.czp.com.pl

DHV Polska Sp. z o.o.
ul. Domaniewska 41
02-672 Warszawa
www.dhv.com

Wydawca:



Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
Departament Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej
ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa
www.mrr.gov.pl
www.funduszeuropejskie.gov.pl

ISBN: 978-83-7610-229-0
EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Projekt graficzny: Centrum Zamówień Publicznych Sp. z o.o.
Autorzy zdjęć: Maciej Dublasiewicz, Tomasz Gańko, Justyna Kamińska, Tomasz Kosma Kwieciński,
Maciej Łuczak, Piotr Pachowski

Przyjęta w podręczniku notacja typograficzna

W niniejszym podręczniku zastosowano następujące oznaczenia i notacje typograficzne do wyróżniania lub podkreślenia wybranych partii materiału:

Boks WAŻNE: prezentuje informacje wartę szczególnej uwagi czytającego; ułatwia także odnajdowanie tego typu informacji w tekście podczas przeglądania podręcznika.

WAŻNE

Podstawową trudnością w zakresie identyfikacji i alokacji ryzyk w umowie koncesji są ryzyka specyficzne dla tego typu umów, czyli...

Boks Przykład: ilustruje materiał zawarty w podręczniku za pomocą łatwego do zrozumienia przykładu.

Przykład

Zestaw działań określony powyżej jako „studium wykonalności” nie zawsze określany jest tą nazwą w przypadku...

Boks „A dlaczego nie tak?”: zawiera sugestię podejścia do określonego zagadnienia w trakcie procesu inwestycyjnego w sposób odmienny do powszechnie przyjętego w naszym kraju, a przynoszący określone korzyści inwestorowi.

A dlaczego nie tak?

Warto rozważyć rozwiązanie, w którym sporządzeniem kosztorysu inwestorskiego zajmowałby się odrębny podmiot, najlepiej zespół fachowych kosztorysantów...

Boks Podsumowanie: zawiera zebrane i podsumowane najważniejsze informacje z wybranego rozdziału podręcznika.

Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy rozdzielić: sukces lub porażka projektu inwestycyjnego zależy w dużej mierze od właściwego przeprowadzenia...

§

art. 22 ust. 1 pkt 6 ukon



Rozdział 5

Znak paragrafu: zawiera odsyłacz do odpowiedniego aktu prawnego.

Znak książki: zawiera odsyłacz do innego rozdziału w podręczniku

SPIS ZAGADNIEŃ

Wstęp	15
1. Studium wykonalności	41
2. Ustalenie sposobu realizacji inwestycji	79
3. Ustalenie lokalizacji inwestycji	139
4. Prace projektowe	189
5. Wybór wykonawcy, koncesjonariusza, partnera prywatnego	267
6. Realizacja inwestycji budowlanych	415
7. Przekazanie obiektu do eksploatacji	483
8. Trwałość inwestycji	497
<i>Spis aktów prawnych</i>	<i>i</i>
<i>Spis skrótów.....</i>	<i>xi</i>

SPIS TREŚCI

1.	Studium wykonalności	43
1.1	<i>Plany, strategie: plany rozwoju miast, regionów, strategiczne OOS</i>	<i>46</i>
1.1.1	<i>Charakterystyka planów i strategii</i>	<i>46</i>
1.1.2	<i>Wpływ planów i strategii na projekt inwestycyjny</i>	<i>48</i>
1.2	<i>Analiza rynku</i>	<i>50</i>
1.3	<i>Zasady tworzenia studium wykonalności.....</i>	<i>52</i>
1.3.1	<i>Cele opracowania studium wykonalności</i>	<i>52</i>
1.3.2	<i>Koncepcja rozwiązań alternatywnych</i>	<i>53</i>
1.3.3	<i>Wytyczne do tworzenia studium wykonalności</i>	<i>55</i>
1.4	<i>Zawartość studium wykonalności.....</i>	<i>57</i>
1.4.1	<i>Charakterystyka projektu</i>	<i>57</i>
1.4.2	<i>Analiza projektu</i>	<i>60</i>
1.4.3	<i>Analiza kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych</i>	<i>62</i>
1.4.3.1	<i>Analiza społeczno- ekonomiczna projektów inwestycyjnych.....</i>	<i>62</i>
1.4.3.2	<i>Analiza finansowa projektów inwestycyjnych</i>	<i>70</i>
1.4.4	<i>Analiza wielokryterialna.....</i>	<i>73</i>
1.5	<i>Rozstrzygnięcia inwestycyjne podejmowane na podstawie studium wykonalności</i>	<i>76</i>
1.6	<i>Rola studium wykonalności dla projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych.....</i>	<i>77</i>
1.7	<i>Studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowe jako szczególny przypadek studium wykonalności</i>	<i>78</i>
2.	Ustalenie sposobu realizacji inwestycji	82
2.1	<i>Organizacja inwestycji.....</i>	<i>82</i>
2.1.1	<i>Definiowanie projektu.....</i>	<i>82</i>
2.1.2	<i>Ustalenie możliwości realizowania inwestycji z udziałem partnera prywatnego.....</i>	<i>83</i>
2.1.3	<i>Dostępne sposoby realizacji metodami klasycznymi.....</i>	<i>86</i>
2.1.4	<i>Możliwości pozyskania finansowania przez zamawiającego publicznego</i>	<i>93</i>
2.1.5	<i>Struktura organizacyjna zespołu realizującego inwestycję.....</i>	<i>94</i>
2.2	<i>Programowanie zadań</i>	<i>100</i>
2.2.1	<i>Etapy zadań; podział w czasie i przestrzeni</i>	<i>100</i>
2.2.2	<i>Koordinacja ról partnerów inwestycji</i>	<i>106</i>
2.3	<i>Ogólne zasady kontraktowania robót.....</i>	<i>110</i>
2.3.1	<i>Modele kontraktowania w funkcji posiadanej dokumentacji przez zamawiającego</i>	<i>110</i>
2.3.2	<i>Modele kontraktowania w funkcji ryzyk</i>	<i>113</i>
2.3.3	<i>Ryzyka.....</i>	<i>115</i>
2.3.4	<i>Istotne warunki umów do rozważenia. Ogólne zasady tworzenia umów budowlanych</i>	<i>121</i>
2.3.5	<i>Motywatory w budownictwie.....</i>	<i>126</i>
2.4	<i>Podsumowanie modeli organizacyjnych inwestycji w zależności od przyjętych rozwiązań kontraktowych</i>	<i>132</i>
2.4.1	<i>Algorytm decyzyjny.....</i>	<i>132</i>
2.4.2	<i>Kontrakt obmiarowy na wykonawstwo. Rola wykonawcy, projektanta, nadzoru i zamawiającego</i>	<i>132</i>
2.4.3	<i>Kontrakt ryczałtowy na wykonawstwo. Rola wykonawcy, projektanta, nadzoru i zamawiającego</i>	<i>133</i>
2.4.4	<i>Kontrakt ryczałtowy na wykonawstwo z projektowaniem. Rola wykonawcy, nadzoru i zamawiającego</i>	<i>133</i>
2.4.5	<i>Inne możliwe do stosowania warianty kontraktów</i>	<i>133</i>
2.4.6	<i>Wzory kontraktów stosowane w Polsce</i>	<i>134</i>
2.5	<i>Przykłady sposobów realizacji inwestycji</i>	<i>135</i>
2.5.1	<i>Umowa typu Design and Build – budowa fabryki.....</i>	<i>135</i>

2.5.2	Umowa na wykonawstwo ryczałtowa – budowa budynku użyteczności publicznej	137
2.5.3	Umowa na wykonawstwo obmiarowa – budowa autostrady.....	138
3.	Ustalenie lokalizacji inwestycji	141
3.1	Plan zagospodarowania przestrzennego i lokalizacja inwestycji	144
3.1.1	Informacje o planie zagospodarowania przestrzennego.....	144
3.1.2	Lokalizacja inwestycji.....	149
3.1.2.1	Lokalizacja inwestycji w oparciu o plan miejscowy.....	149
3.1.2.2	Ustalenie lokalizacji inwestycji w przypadku braku planu miejscowego.....	151
3.1.2.2.1	Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.....	151
3.1.2.2.2	Decyzja o warunkach zabudowy.....	155
3.1.2.2.3	Inwestycje niewymagające decyzji	157
3.1.3	Pozyskiwanie terenu pod inwestycje	157
3.2	Lokalizacja inwestycji na podstawie przepisów szczególnych.....	159
3.2.1	Lokalizacja inwestycji na podstawie ustawy o transporcie kolejowym	159
3.2.2	Lokalizacja inwestycji na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.....	161
3.2.3	Lokalizacja inwestycji na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego.....	162
3.3	Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach	164
3.3.1	Postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.....	164
3.3.2	Wymagania prawne wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego i przepisów szczególnych ustawy Uooś.....	179
3.3.3	Warunki nakładane na inwestora decyzją środowiskową oraz zmiany w dokumentacji projektowej wymagające zmiany decyzji lub ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko	180
3.3.4	Odmowa wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.....	185
4.	Prace projektowe	193
4.1	Dokumentacja niezbędna do rozpoczęcia robót budowlanych	195
4.1.1	Zakres niezbędnej dokumentacji a postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych	195

4.1.1.1	Roboty budowlane „na zgłoszenie”	195
4.1.1.2	Roboty budowlane niewymagające ani pozwolenia ani zgłoszenia	196
4.1.2	Zakres niezbędnej dokumentacji a wybrany model kontraktowy	197
4.1.2.1	Realizacja robót w oparciu o dokumentację dostarczaną przez inwestora	197
4.1.2.2	Realizacja robót w formule „zaprojektuj i zbuduj”	197
4.1.3	Charakterystyka podstawowych części składowych dokumentacji.....	198
4.1.3.1	Program funkcjonalno-użytkowy.....	198
4.1.3.2	Projekt budowlany.....	199
4.1.3.2.1	Projekt zagospodarowania terenu	200
4.1.3.2.2	Projekt architektoniczno-budowlany	201
4.1.3.2.3	Oświadczenia.....	201
4.1.3.2.4	Wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych.....	201
4.1.3.3	Raport w ramach powtórnej oceny oddziaływania na środowisko	202
4.1.3.4	Projekt wykonawczy.....	203
4.1.3.5	Specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych	203
4.1.3.6	Przedmiar robót, ślepy kosztorys i kosztorys inwestorski	204
4.1.3.7	Inne elementy dokumentacji.....	205
4.1.3.8	Dokumentacja przetargowa	206
4.2	Zasady i uwarunkowania projektowania.....	209
4.2.1	Ogólne zasady projektowania.....	209
4.2.1.1	Dobre praktyki w odniesieniu do działań projektanta i organizacji procesu projektowania	209
4.2.1.2	Koordinacja prac projektowych z innymi inwestycjami.....	210
4.2.2	Przepisy prawa definiujące wymagania względem obiektów budowlanych.....	211
4.2.2.1	Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie	212
4.2.2.2	Pozostałe przepisy.....	212
4.2.2.3	Odstępstwa od warunków technicznych i pozostałych przepisów	213
4.2.3	System normalizacji i dopuszczania wyrobów budowlanych do stosowania w budownictwie.....	215
4.2.3.1	Dopuszczanie wyrobów budowlanych do stosowania w budownictwie.....	216
4.2.4	Sprawdzenie i weryfikacja dokumentacji	217
4.2.4.1	Sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy Prawo budowlane.....	217
4.2.4.2	Weryfikacja dokumentacji na zlecenie zamawiającego.....	218
4.3	Uzgodnienia i procedury administracyjne	220

4.3.1	<i>Rodzaje postępowań poprzedzających rozpoczęcie robót budowlanych</i>	220
4.3.1.1	<i>Decyzja o pozwoleniu na budowę</i>	220
4.3.1.1.1	<i>Zawartość wniosku o pozwolenie na budowę</i>	221
4.3.1.1.2	<i>Podział zamierzenia budowlanego a zakres pozwolenia na budowę</i>	222
4.3.1.2	<i>Uregulowania w oparciu o przepisy szczególne</i>	223
4.3.2	<i>Dokumenty, uzgodnienia, opinie i decyzje związane z decyzją o pozwoleniu na budowę</i>	224
4.3.2.1	<i>Pozwolenie na rozbiórkę</i>	225
4.3.2.2	<i>Pozwolenie wodnoprawne</i>	225
4.3.2.3	<i>Uzgodnienia z gestorami mediów i urządzeń obcych</i>	226
4.3.2.4	<i>Pozostałe uzgodnienia, opinie i dokumenty</i>	227
4.3.3	<i>Zasady prowadzenia postępowania poprzedzającego rozpoczęcie robót budowlanych</i>	232
4.3.3.1	<i>Terminy w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę</i>	233
4.3.3.2	<i>Tryb odwoławczy</i>	234
4.4	<i>Zamawianie usług projektowych</i>	236
4.4.1	<i>Możliwe sposoby zamawiania prac projektowych</i>	236
4.4.1.1	<i>Włączanie do zamówienia innych usług poza projektowymi</i>	237
4.4.1.2	<i>Zamówienie wyłącznie usług projektowych</i>	238
4.4.1.3	<i>Zamówienie usług projektowych łącznie z wykonaniem robót budowlanych (zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych)</i>	241
4.4.2	<i>Specyfika zamawiania usług projektowych na gruncie ustawy Pzp</i>	242
4.4.2.1	<i>Opis przedmiotu zamówienia na wykonanie usług projektowych</i>	242
4.4.2.2	<i>Specyfika szacowania wartości zamówienia w przypadku usług projektowania oraz formularz cenowy (tabela opracowań projektowych) jako podstawa płatności</i>	245
4.4.2.3	<i>Tryby udzielania zamówień właściwe do zamawiania usług projektowych</i>	248
4.4.2.4	<i>Kryteria wyboru oferty najkorzystniejszej. Możliwość stosowania kryteriów innych niż cena</i>	250
4.4.2.5	<i>Zasady formułowania warunków udziału w postępowaniu: uprawnienia do projektowania, doświadczenie, potencjał ekonomiczny</i>	253
4.4.2.6	<i>Istotne postanowienia umowy</i>	258
5.	<i>Wybór wykonawcy, koncesjonariusza, partnera publicznego</i>	271
5.1	<i>Przepisy regulujące kontraktowanie zadań publicznych</i>	271
5.1.1	<i>Zakres stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych</i>	272
5.1.2	<i>Zakres ustawy o koncesji na roboty budowlane oraz usługi</i>	273
5.1.3	<i>Zakres stosowania ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym</i>	275

5.1.4	<i>Wybór wykonawcy przy zachowaniu zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji oraz przejrzystości</i>	277
5.2	<i>Wybór wykonawcy na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych</i>	278
5.2.1	<i>Cele i zasady udzielania zamówień publicznych</i>	278
5.2.1.1	<i>Zasady systemu zamówień publicznych</i>	281
5.2.2	<i>Opis przedmiotu zamówienia</i>	286
5.2.3	<i>Szacowanie wartości zamówienia na roboty budowlane</i>	293
5.2.4	<i>Warunki udziału w postępowaniu</i>	300
5.2.4.1	<i>Przesłanki wykluczenia</i>	301
5.2.4.2	<i>Warunki udziału w postępowaniu sensu stricto</i>	303
5.2.4.3	<i>Dokumenty potwierdzające spełnianie warunków (dokumenty podmiotowe)</i>	309
5.2.4.4	<i>Ocena spełniania warunków udziału w postępowaniu (kwalifikacja wykonawców)</i>	314
5.2.4.5	<i>Wstępna kwalifikacja wykonawców</i>	317
5.2.5	<i>Kryteria oceny ofert</i>	318
5.2.6	<i>Specyfikacja istotnych warunków zamówienia</i>	320
5.2.6.1	<i>Termin wykonania zamówienia</i>	321
5.2.6.2	<i>Informacje o sposobie porozumiewania się</i>	321
5.2.6.3	<i>Wymagania dotyczące wadium</i>	322
5.2.6.4	<i>Podwykonawstwo</i>	325
5.2.6.5	<i>Forma SIWZ</i>	325
5.2.7	<i>Wybór trybu udzielenia zamówień publicznych</i>	327
5.2.7.1	<i>Przetarg nieograniczony</i>	329
5.2.7.2	<i>Przetarg ograniczony</i>	329
5.2.7.3	<i>Negocjacje z ogłoszeniem</i>	330
5.2.7.4	<i>Dialog konkurencyjny</i>	332
5.2.7.5	<i>Zamówienie z wolnej ręki</i>	333
5.2.8	<i>Przebieg postępowań w zależności od trybu</i>	334
5.2.9	<i>Badanie i ocena ofert oraz wybór oferty najkorzystniejszej</i>	334
5.2.9.1	<i>Badanie ofert</i>	334
5.2.9.2	<i>Wybór oferty najkorzystniejszej</i>	337
5.2.9.3	<i>Unieważnienie postępowania</i>	337
5.2.10	<i>Udzielenie zamówienia – zawarcie umowy</i>	339
5.2.10.1	<i>Odmowa podpisania umowy przez wybranego wykonawcę</i>	339
5.2.10.2	<i>Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia</i>	340

5.2.10.3	Warunki na jakich zawierana jest umowa w sprawie zamówienia publicznego.....	340
5.2.10.4	Nieważność umowy	340
5.2.11	Środki ochrony prawnej	341
5.2.11.1	Odwolanie	341
5.2.11.2	Skarga na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej	349
5.2.12	Organizacja udzielania zamówień	349
5.2.12.1	Komisja przetargowa.....	350
5.2.12.2	Biegli.....	350
5.2.12.3	Protokół postępowania	351
5.3	Wybór wykonawcy (koncesjonariusza) na podstawie ustawy o koncesji na roboty budowlane.....	353
5.3.1	Przesłanki stosowania ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi.....	353
5.3.2	Opis przedmiotu zamówienia.....	353
5.3.2.1	Sposoby opisu przedmiotu koncesji	354
5.3.3	Szacowanie wartości zamówienia.....	355
5.3.4	Warunki udziału; kryteria oceny ofert	355
5.3.5	Przebieg postępowania o udzielenie koncesji	356
5.3.5.1	Składanie wniosków o zawarcie umowy koncesji	357
5.3.5.2	Negocjacje	358
5.3.5.3	Zaproszenie do składania ofert.....	358
5.3.5.4	Wybór oferty	359
5.3.6	Umowa	359
5.3.6.1	Niezbędne składniki umowy; forma umowy	360
5.3.6.2	Zakres możliwych zmian w umowie	360
5.3.6.3	Dopuszczalne terminy trwania umowy	361
5.3.6.4	Umowa dodatkowa	361
5.3.6.5	Zakres zastosowania ustawy Pzp w stosunku do koncesjonariuszy w trakcie realizacji umowy	361
5.3.7	Skarga	362
5.3.7.1	Termin złożenia skargi.....	362
5.3.7.2	Wstrzymanie możliwości zawarcia umowy; wyjątki; konsekwencje złamania zakazu	363
5.3.7.3	Tryb postępowania; zasady.....	363
5.3.7.4	Skutki uwzględnienia skargi.....	364
5.4	Wybór wykonawcy z zastosowaniem zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości	365

5.4.1	Wprowadzenie.....	365
5.4.2	Upublicznienie informacji.....	366
5.4.3	Udzielenie zamówienia.....	368
5.4.4	Tryb postępowania	371
5.4.5	Ochrona sądowa	372
5.5	Schemat procedury - dialog konkurencyjny	374
5.6	Schemat procedury - negocjacje bez ogłoszenia.....	382
5.7	Schemat procedury - negocjacje z ogłoszeniem.....	388
5.8	Schemat procedury - przetarg nieograniczony.....	398
5.9	Schemat procedury - przetarg ograniczony.....	405
5.10	Schemat procedury - zamówienie z wolnej ręki.....	413
6.	Realizacja inwestycji budowlanych	419
6.1	Uczestnicy etapu realizacji inwestycji	421
6.1.1	Inwestor/ inwestor zastępczy.....	421
6.1.1.1	Rola w rozumieniu przepisów prawa.....	422
6.1.1.2	Rola w rozumieniu warunków umowy na przykładzie warunków kontraktowych FIDIC	422
6.1.2	Wykonawca	423
6.1.2.1	Kierownik Budowy i jego rola w rozumieniu przepisów prawa	423
6.1.2.2	Rola w rozumieniu warunków umowy na przykładzie Warunków Kontraktowych FIDIC.....	423
6.1.3	Nadzór inwestorski/Inżynier kontraktu.....	424
6.1.3.1	Inspektor nadzoru inwestorskiego i jego rola w rozumieniu przepisów prawa	424
6.1.3.2	Rola w rozumieniu warunków umowy na przykładzie warunków kontraktowych FIDIC	425
6.1.4	Projektant.....	426
6.1.4.1	Rola w rozumieniu przepisów prawa	426
6.1.4.2	Rola w rozumieniu warunków umowy na przykładzie warunków kontraktowych FIDIC	427
6.1.5	Nadzór budowlany	427
6.2	Roboty budowlane.....	428
6.2.1	Cykl prowadzenia prac budowlanych	428
6.2.1.1	Wymagane działania w trakcie prowadzenia robót budowlanych.....	429
6.2.1.2	Cykl budowy według warunków umowy.....	429

6.2.2	Organizowanie prac budowlanych.....	431
6.2.2.1	Dodatkowe wymagania, jakie mogą wynikać z warunków umowy	433
6.2.2.2	Kontrola robót	433
6.2.3	Dokumentowanie wykonywanych robót i komunikacja między uczestnikami inwestycji.....	435
6.2.3.1	Dodatkowe wymagania, jakie mogą wynikać z warunków umowy	435
6.2.4	Sposoby rozliczania umów i dokonywania płatności.....	436
6.2.5	Spory między stronami umów.....	439
6.2.5.1	Roszczenia stron umowy.....	439
6.2.5.2	Mechanizmy powstawania sporów	440
6.2.5.3	Czynniki minimalizujące liczbę i skalę sporów; rozwiązywanie sporów.....	440
6.3	Zarządzanie zmianami (aneksy, roboty dodatkowe, zmiany projektowe, roboty zamienne, zmiany terminów realizacji umów o roboty budowlane, usługi projektowe, usługi nadzorcze).....	443
6.3.1	Zmiany zawartej umowy	443
6.3.1.1	Przesłanki zmiany umowy	448
6.3.1.2	Zmiany w dokumentacji projektowej.....	448
6.3.1.2.1	Istotna zmiana projektu budowlanego wymagająca zmiany pozwolenia na budowę.....	448
6.3.1.2.2	Nieistotna zmiana projektu budowlanego	449
6.3.1.2.3	Inne zmiany dokumentacji projektowej.....	450
6.3.1.3	Umowy na roboty budowlane	450
6.3.1.3.1	Istota umowy o roboty budowlane.....	452
6.3.1.3.2	Problem braku spójności dokumentacji projektowej.....	452
6.3.1.3.3	Problem zasad wiedzy technicznej.....	454
6.3.1.3.4	Problem dostosowania wynagrodzenia wykonawcy	455
6.3.1.3.5	Roboty zamienne	457
6.3.1.3.6	Zmiana umowy o roboty budowlane - kiedy do niej dochodzi?	459
6.3.1.3.7	Przesłanki zmiany umowy o roboty budowlane.....	460
6.3.1.4	Umowy na nadzór inwestorski	462
6.3.1.4.1	Istota umowy na nadzór inwestorski.....	462
6.3.1.4.2	Zmiana umowy o nadzór inwestorski - kiedy do niej dochodzi?.....	462
6.3.1.4.3	Przesłanki zmiany umowy o usługi nadzoru inwestorskiego	463
6.3.2	Zamówienia uzupełniające w świetle art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy Pzp	463
6.3.2.1	Procedura udzielenia zamówień uzupełniających	464
6.3.2.2	Przesłanka zamówienia uzupełniającego w trybie z wolnej ręki w świetle prawa europejskiego.....	466

6.3.3	Zamówienia dodatkowe w świetle art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp	467
6.3.3.1	Przesłanki udzielenia zamówień dodatkowych	467
6.3.3.2	Procedura udzielania zamówień dodatkowych.....	472
6.3.3.3	Przesłanki zamówienia dodatkowego w świetle prawa europejskiego	472
6.4	Ubezpieczenie inwestycji budowlanych	475
6.4.1	Ryzyka w poszczególnych fazach realizacji inwestycji	475
6.4.1.1	Projektowanie – szkody na skutek błędów w pracach projektowych	475
6.4.1.2	Realizacja – szkody losowe w przedmiocie inwestycji, finansowe konsekwencje szkód w okresie realizacji, szkody osób trzecich	475
6.4.1.3	Eksploatacja – wady konstrukcyjne	475
6.4.1.4	Zagrożenia w trakcie zmiany faz realizacji inwestycji.....	475
6.4.2	Podstawowe rodzaje ubezpieczeń stosowanych w procesie inwestycyjnym.....	476
6.4.2.1	Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej projektanta	476
6.4.2.2	Ubezpieczenie budowlano-montażowe (Contractors' All Risks / Construction All Risks / Erection All Risks).....	476
6.4.2.3	Ubezpieczenie strat finansowych (Advanced Loss of Profit / Delay In Start-up).....	477
6.4.2.4	Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej.....	478
6.4.2.5	Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej zawodowej.....	478
6.4.3	Gestia ubezpieczeniowa	479
6.4.3.1	Strony poszczególnych umów ubezpieczenia	479
6.4.3.2	Wady i zalety poszczególnych rozwiązań określających gestię ubezpieczeniową.....	480
6.4.3.3	Regulacja zagadnień ubezpieczeniowych na bazie warunków kontraktowych FIDIC.....	480
7.	Przekazanie obiektu do eksploatacji.....	485
7.1	Odbiór końcowy.....	485
7.1.1	Ramy prawne.....	485
7.1.2	Procedura odbioru końcowego.....	486
7.2	Pozwolenie na użytkowanie	493
7.2.1	Ramy prawne.....	493
7.2.2	Procedura uzyskania pozwolenia na użytkowanie	493
7.2.3	Dokumenty	494
7.3	Rozruch	495
7.3.1	Ramy prawne.....	495

7.3.2	Instrukcja rozruchu	495
8.	Trwałość inwestycji.....	500
1.1	Eksploracja	500
8.3.1	Dokumentacja.....	500
8.3.1.1	Dokumenty użytkowania obiektu	502
8.3.1.2	Instrukcje obsługi i eksploatacji obiektu, instalacji i urządzeń	503
8.3.2	Kontrole stanu technicznego	503
8.3.3	Przeglądy gwarancyjne.....	504
8.3.4	Dobre praktyki w zakresie utrzymania obiektów	505
8.3.5	Zmiana sposobu użytkowania obiektu.....	506
8.1	Gwarancje.....	509
8.1.1	Uprawnienia z tytułu gwarancji jakości	509
8.1.1.1	Rodzaje gwarancji; gwarancja imienna, na okaziciela, gwarancja sprzedawcy, wytwórcy	509
8.1.1.2	Uprawnienia stron	510
8.1.1.3	Przedłużenie czasu obowiązywania gwarancji.....	511
8.1.1.4	Termin wynikający z dokumentu gwarancji.....	511
8.1.2	Uprawnienia z tytułu rękojmi za wady w świetle Kodeksu Cywilnego, możliwość modyfikacji tych uprawnień w treści umowy, przedłużanie okresu rękojmi	511
8.1.2.1	Uprawnienia stron	512
8.1.2.2	Wyłączenia odpowiedzialności.....	514
8.1.2.3	Możliwość modyfikacji zakresu rękojmi	515
8.1.2.4	Terminy rękojmi	515
8.1.2.5	Prawa osoby trzeciej	516
8.1.3	Zabezpieczenie należytego wykonania umowy	516
8.1.3.1	Przedmiot roszczeń realizowanych z zabezpieczenia należytego wykonania umowy	517
8.1.3.2	Formy zabezpieczenia należytego wykonania umowy	517
8.1.3.3	Procedura realizacji uprawnień wynikających z zabezpieczenia należytego wykonania umowy.....	517
8.2	Analizy porealizacyjne.....	519
8.2.1	Analizy z zakresu ochrony środowiska	519
8.2.1.1	Obszar ograniczonego użytkowania i ograniczenie sposobu korzystania ze środowiska.....	520
8.2.2	Oceny dotyczące uzyskanych rezultatów	523
8.2.2.1	Ocena przebiegu realizacji inwestycji.....	525



WSTĘP

SPIS TREŚCI ROZDZIAŁU

- Cel podręcznika
- Przedsięwzięcia publiczne
 - Definiowanie potrzeby publicznej
 - Analiza i planowanie inwestycji
 - Przygotowanie inwestycji i sposoby realizacji projektu
 - Realizacja
 - Rozliczenie inwestycji i wnioski na przyszłość

A. Cel podręcznika

Podróżując po Polsce w charakterze doradcy jednej z międzynarodowych instytucji finansowych mieliśmy wiele okazji do spotkań z inwestorami publicznymi. Przed wizytacją pewnej grupy inwestycji przeznaczonych do finansowania udostępniono nam dwustruonicowe studium wykonalności przebudowy wiaduktu nad torami kolejowymi. Studium zawierało wzory na całą szerokość strony, których nikt z nas nie był w stanie odczytać ani zrozumieć. Prawdopodobnie dotyczyły one wzrostu efektywności pracy kierowców, którzy po wyremontowanym wiadukcie mieli jeździć o pół sekundy szybciej, czego dowodziły niezliczone ilości tabel. Za to w jednej linijce studium podawało lakoniczną informację ile remont ma kosztować. Wyliczono stosunek korzyści do kosztu przebudowy (tzw. B/C) na 18. Przedstawiciel instytucji finansującej obejrzał wiadukt i zapytał, dlaczego nie przysłano po prostu zdjęć. Przecież istniejąca konstrukcja groziła zawaleniem. Wszyscy nasi współpracownicy ze strony inwestora odpowiadali, że „studium wykonalności musi być zrobione”. Zapytaliśmy, na jakiej podstawie oszacowano (w jednej linijce) koszty inwestycji. Odpowiedziano nam, że dane przyjęto z kosztorysu inwestorskiego. Ale inwestycja była już na etapie przetargu na roboty i wpłynęły oferty. Zapytaliśmy więc jak się miał kosztorys inwestorski do cen w ofertach. Okazało się, że ceny ofertowe były o połowę niższe. Skoro tak, dlaczego nie podano nam od razu ceny inwestycji odnoszącej się do cen ofertowych – „bo jeszcze nie podpisaliśmy umowy, więc dla nas cena musi być taka jak w tym studium”.

Prowadząc lub doradzając w inwestycjach publicznych często spotykamy się z podobną fragmentacją zadań i działaniem podporządkowanym procedurze. Zapominamy, po co robimy studium wykonalności, ale ono „musi być”. Bardzo często też, procedura dla pewnego fragmentu inwestycji nie uwzględnia możliwości wprowadzania zmian z innego lub do innego fragmentu. W efekcie, w powyższym przykładzie mieliśmy do czynienia z perfekcyjnie opracowanym studium wykonalności stosującym niezrozumiałą dla nikogo żargon, za to z nieaktualną kluczową daną – ceną. Niekiedy bezrefleksyjne stosowanie procedur bądź wzorców utrudnia spojrzenie na inwestycję jako całość i przesłania interes publiczny.

Innym razem opiniowaliśmy przygotowanie budowy centrum konferencyjnego dla zamawiającego publicznego. Projektant miał kontraktowy obowiązek przygotowania specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz przedmiaru robót budowlanych. W czasie odbioru dokumentacji projektowej część techniczna nie budziła zastrzeżeń. Problem pojawił się, gdy okazało się, że dokumentacja i STWiORB pozostawiała dużą swobodę w kształtowaniu wnętrza w związku z tym, że decydować mieli o tym końcowi użytkownicy, których obiekt jeszcze nie pozyskał. Zastosowanie umowy obmiarowej byłoby więc najbardziej logiczną konsekwencją, zwłaszcza, że nie wykluczano zmian w aranżacji powierzchni. Rozliczenia powinny uwzględniać możliwość robót zaniechanych i robót zamiennych. Tymczasem biuro prawne zamawiającego stanowczo domagało się zastosowania ryczałtu, motywując to „interesem zamawiającego”. Na pytanie, co leży w interesie zamawiającego usłyszeliśmy, że ryczałt jest lepszym rozwiązaniem, ponieważ obowiązkiem wykonawcy jest wykonanie również robót nieprzewidzianych, a częstokroć zdarza się, że oferenci nie dostrzegają ryzyk danego projektu, w związku z czym nieświadomie oferują zaniżone ceny, „co jest korzystne dla zamawiającego”. Poza tym, taka sytuacja da pracownikom ze strony zamawiającego możliwość uniknięcia tłumaczeń i wyjaśnień podczas licznych kontroli instytucji zajmujących się nadzorem i audytowaniem wydatkowania środków publicznych. Podejście to było dla nas dość zaskakujące, jednak kwestią jeszcze bardziej niezrozumiałą był fakt, iż biuro prawne nie uzgodniło pryncypium ceny ryczałtowej z projektantem zanim ten przystąpił do pracy nad STWiORB i przedmiarami. Na etapie specyfikacji istotnych warunków zamówienia na wybór projektanta można było ustalić, że umowa na roboty budowlane będzie rozliczana ryczałtowo. W ten sposób projektant mógłby od początku swojej pracy przygotować poszczególne specyfikacje inaczej, bez odnoszenia się do faktycznego przerobu wykonawcy robót.

Autorzy niniejszego podręcznika od wielu lat współpracują przy planowaniu i realizacji inwestycji publicznych i prywatnych. Zasadniczo nie powinno być różnicy w metodologii i podstawach działań między tymi dwoma grupami projektów. Niewątpliwie wydawanie środków publicznych jest obwarowane restrykcjami i musi mieścić się w ramach narzucanych przez reguły pracy administracji. Z pewnością projekty prywatne pozwalają na zastosowanie reguły „co nie jest zakazane jest dopuszczalne”, a z kolei wydawanie środków publicznych wymaga podejścia „dopuszczalne jest to, co jest wyraźnie określone”. Jednak w żadnym razie ograniczenia te nie mogą przesłonić faktu, że projekt inwestycyjny tworzą wzajemnie powiązane działania, które należy rozpatrywać łącznie i z wyprzedzeniem.

Instytucje publiczne w Polsce są miejscem pracy wielu znakomitych *project managerów*. Nieustannie realizuje się liczne projekty zarówno z infrastruktury technicznej, jak i społecznej, które w oczywisty sposób wpływają na znaczenie postępu cywilizacyjnego dokonującego się w Polsce dzięki członkostwu w Unii Europejskiej. Budujemy szkoły, teatry, drogi, poprawiamy jakość wody, wprowadzamy nowoczesną gospodarkę odpadami. Rodzi się pytanie, czy robimy to w sposób najlepszy z możliwych, gdyż takiej szansy na rozwój, jak obecnie, kraj nasz po raz drugi raczej nie dostanie. Czy dobrze określamy cel publiczny, czy dobrze projektujemy, czy wystarczająco dobrze motywujemy do pracy naszych partnerów - projektantów, doradców, nadzór, wykonawców robót, dostawców? Czy zastanawiamy się wystarczająco długo, jak będzie używany nasz obiekt – hala widowiskowa, stadion, teatr? Czy wystarczająco dużo czasu i energii poświęcamy na to, co w przedsięwzięciu inwestycyjnym jest najważniejsze - myślenie?

W niniejszym podręczniku chcielibyśmy zatem poświęcić dużo miejsca na pokazanie relacji między motywacją a efektem działań w kontekście możliwych do zastosowania rozwiązań umownych. Zastanowimy się, czy najtaniej zlecony nadzór i najtaniej zaprojektowany budynek zagwarantują inwestorom i użytkownikom najlepszą korzyść z zainwestowanych publicznych środków. Pochylimy się także nad tym, jak lepiej zamawiać i kontraktować realizację projektów i jak nie dać się omamić obecnym w życiu publicznym paradygmatom: przerzucaniu wszystkich możliwych ryzyk na partnerów prywatnych, kryteriom wyboru, jakim jest wybór ofert z najniższą ceną, a także wierze w „dokręcanie śruby” jako najlepszemu środkowi na sukces w inwestycji. Zamiast tego pokażemy jak spokojnie i z wyprzedzeniem zaplanować inwestycje, jak rozpisnąć na role nasze przedsięwzięcie i jak spowodować, by wszyscy jego uczestnicy szanowali się wzajemnie i z przyjemnością dla nas pracowali.

Dobry *project manager* różni się od przeciętnego umiejętnością planowania z wyprzedzeniem oraz chęcią przewidywania przyszłych działań w zależności od nieznanych na daną chwilę zdarzeń i okoliczności. Dobry *project manager* zakłada rozmaite warianty działań, przewiduje błędy innych i im zapobiega, układa plany awaryjne. W podręczniku będziemy starali się posługiwać przykładami takich działań wyprzedzających, które będą miały pozytywny wpływ na realizację inwestycji.

Celem autorów niniejszego podręcznika jest przedstawienie procesu inwestycyjnego inwestorom publicznym w taki sposób, aby potrzebę publiczną realizowali w sposób jak najbardziej efektywny. Zakładamy przy tym, że naszymi odbiorcami będą nie tylko wyspecjalizowane jednostki zamawiające (GDDKiA, PKP PLK S.A.), ale przede wszystkim instytucje, które inwestycje realizują sporadycznie, wobec czego stają przed koniecznością zaplanowania działań i dokonania podstawowych wyborów.

Skupimy się na ukazaniu projektu inwestycyjnego jako całości, która wymaga dobrej współpracy osób i departamentów między poszczególnymi fazami inwestycji oraz myślenia wykraczającego poza zakres obowiązków poszczególnych pracowników.

B. Przedsięwzięcia publiczne

WAŻNE

Na potrzeby niniejszego podręcznika terminy projekt inwestycyjny i przedsięwzięcie inwestycyjne będziemy używać zamiennie. Należy však zauważyć, że często określono się, że projekt inwestycyjny jest odzwierciedleniem planowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego. Tak więc pojęcie 'projekt' zakłada już wprowadzenie do przedsięwzięcia elementu wartości intelektualnej: planowania, kreacji i analizy ryzyk.

Publiczne przedsięwzięcie inwestycyjne powinno być rozpatrywane w następujących fazach:

1. definiowanie potrzeby publicznej – analiza zapotrzebowania (*public demand*),
2. analiza i planowanie inwestycji – analiza interesariuszy projektu, definicja projektu, definicje celu, kryteria sukcesu, określenie najlepszych sposobów realizacji celu publicznego (na przykład podział na poszczególne zamówienia),
3. przygotowanie inwestycji i sposobów realizacji,
4. realizacja,
5. rozliczenie inwestycji i wnioski do wdrożenia na przyszłość.

Działania od fazy 1 do 5 włącznie nazywamy procesem inwestycyjnym.

Cechą charakterystyczną procesu inwestycyjnego jest to, że nie można uniknąć interakcji między poszczególnymi fazami. Jest zjawiskiem normalnym, że podczas przygotowania inwestycji mogą wystąpić okoliczności (np. kłopoty z pozyskaniem finansowania), które mają wpływ np. na definicję projektu (choćby poprzez zmniejszenie zakresu bądź wybór innej formy finansowania).

Inwestor ma obowiązek być przygotowanym na zmiany podczas całości życia projektu. Niemożliwe jest takie doprecyzowanie którejs z faz, które spowoduje niezmiennosc całego procesu. Błędem jest więc oczekiwanie od pracowników lub partnerów projektu nieskończonej precyzji i uszczegóławiania informacji.

Pokrótkie przeanalizujemy fazy przedsięwzięcia.

B.1. Definiowanie potrzeby publicznej

Jak często zdarza się nam wykonywanie w sposób dobry rzeczy niepotrzebnych? Faza 1 służy temu, by dobrze zastanowić się nad koniecznością realizacji konkretnych inwestycji i wydatkowania środków. Elementem niezbędnym jest strategia inwestycyjna, strategia rozwoju miasta lub regionu. Strategie takie określają obszary działań i ich priorytety. Podręcznik ten nie obejmuje planowania strategicznego, pragniemy wszakże zasygnalizować znaczenie tego elementu. Dobre zdefiniowanie potrzeby publicznej umożliwia dobre zdefiniowanie projektu i jego celów.

Krótki przykład jak różnie można zdefiniować pewną potrzebę publiczną przedstawimy na następnej stronie.

Budowa parkingów pod Wawelem**Przykład**

Projekt należałoby więc zdefiniować jako wybudowanie podziemnego lub nadziemnego wielokondygnacyjnego parkingu na działce należącej do Gminy Miejskiej Kraków. Projekt dla tak określonego celu w ogóle nie rozpatruje kwestii, kto będzie operatorem parkingu i kto będzie go utrzymywał (najczęściej zadajemy sobie to pytanie, w momencie kiedy konstrukcja jest już w połowie gotowa).

Patrząc jednak szerzej, być może chodzi o:

Zapewnienie możliwości parkowania niedaleko od Wawelu**Przykład**

Potrzebę tak zdefiniowaną można realizować poprzez jakąś formę współpracy z podmiotami prywatnymi np. poprzez wynajęcie od prywatnego właściciela gruntów i zorganizowanie parkingu, albo poprzez wybudowanie parkingów wielopoziomowych przez Gminę Miejską Kraków na gruncie własnym. Możliwe byłyby również takie zmiany w planie miejscowym i takie zachęty ekonomiczne, które spowodują, że prywatni właściciele gruntów zaczną sami budować parkingi na swoich posesjach (choć jest to mało realistyczne ze względu na wartość gruntów). Projekt inwestycyjny realizujący tak sformułowany cel publiczny powinien rozpatrywać kwestie operatora, utrzymania, poboru i wysokości opłat. Wszystkie działania, które Gmina Miejska Kraków będzie podejmować powinny uwzględniać te kluczowe pytania i próbować na nie odpowiedzieć przed podjęciem wysiłku inwestycyjnego. Zastanawiamy się więc, czy GM Kraków będzie właścicielem parkingu i zorganizuje obsługę, czy pozostanie w roli regulatora, pozwalając chętnym na prowadzenie usług związanych z parkowaniem samochodu.

Można jednak sformułować potrzebę publiczną jako:

Zorganizowanie ruchu generowanego przez odwiedzających Wawel w sposób minimalnie ingerujący w tkankę miasta, zharmonizowany z otoczeniem, zachęcający do odwiedzin**Przykład**

Tak zdefiniowaną potrzebę publiczną należy zacząć realizować od zadania sobie pytania – czy aby na pewno chcemy, żeby pod Wawelem generowany był dodatkowy ruch samochodowy i autobusowy poprzez zapewnienie komfortowych warunków parkowania. Być może należy więc zastanowić się nad rozwiązaniem znanym z Wenecji – wielki parking Tronchetto zlokalizowany kilkaset metrów od głównych atrakcji miasta, z którego goście mogą wydostać się tramwajem wodnym, pieszo lub kolejką wkomponowaną w otoczenie? Kraków postanowił jednak dowieźć swoich gości do Wawelu i oprócz zakończonej realizacji miejsc parkingowych w systemie koncesyjnym (parking na Placu na Groblach) realizuje Centrum Obsługi Ruchu Turystycznego wraz z reorganizacją ruchu w rejonie bulwarów wiślańskich. Niewątpliwie była to decyzja, którą podjęto świadomie. Poprawne sformułowanie celu publicznego pozwoliło na tę świadomą analizę i doprowadziło do zdefiniowania osobnych, spójnych ze sobą zadań inwestycyjnych, aczkolwiek przeprowadzanych w różnych trybach (koncesja i zamówienie publiczne), a w dodatku z wykorzystaniem jakościowo dobrych rozwiązań architektonicznych.

Jak widać cel i definicja projektu publicznego zależy od zdefiniowania potrzeby publicznej – i odwrotnie. Przykłady zaprezentowane poniżej równie ciekawie obrazują te zależności.

Przykład: Program budowy autostrad w Polsce

Nikt nie neguje konieczności budowy autostrad. Ale już porównanie systemów autostrad w różnych krajach Europy daje do myślenia. Cemu ma służyć autostrada? W Niemczech i Holandii autostradą zarówno jedzie się do pracy jak i tranzytem. Autostrady działają tam w systemie otwartym, a więc bogato powiązanych z pozostałą infrastrukturą drogową. Nie trzeba zatrzymywać się na bramkach. System zakłada jak największą dostępność i płynność ruchu w sieci. Podobnie w Wielkiej Brytanii, gdzie dopiero w 2004 roku oddano pierwszy płatny odcinek autostrady, dostępny po uiszczeniu opłaty (obwodnica Birmingham). Pozostałe brytyjskie autostrady mają przejąć jak największy ruch. Węzły są gęsto rozmieszczone. Z kolei w Hiszpanii, Francji czy Włoszech autostrady są w przeważającej części płatne, w systemie zamkniętym (płacisz za tyle ile jedziesz – **pay as you go**) bądź półotwartym (niektóre odcinki są dostępne za darmo). W Polsce czy Chorwacji zdecydowano się na system zamknięty z odcinkami darmowymi w obrębie aglomeracji miejskich. W efekcie autostrady będą służyć ruchowi tranzytowemu. Tylko na niewielkich odcinkach jeździmy nimi do pracy. Kierowcy mają **motywację ekonomiczną** jeździć drogami alternatywnymi bezpłatnymi. Pobór opłat jest kosztowny, ale sprawiedliwy, gdyż każdy musi opłatę uiścić. Autostrada jest elementem wydzielonym od reszty sieci, można ją zamknąć dla ruchu, co z kolei wprowadza czytelną odpowiedzialność za utrzymanie. Autostrady w systemie zamkniętym są z reguły lepiej utrzymane i obsługiwane niż w systemie otwartym.

Autostrady są świetnym przykładem wpływu definicji projektu (autostrada płatna) na realizację celu publicznego. W Polsce realizujemy przede wszystkim potrzebę przeniesienia ruchu tranzytowego, w Niemczech – celem jest dojazd do pracy. Zauważmy jednak, że realizacja potrzeb nie zależy tylko od tego czy autostrada będzie płatna; zależy od tego, w jaki sposób będzie płatna. Autostrady słowackie czy węgierskie, mimo że płatne, z powodu sposobu uiszczenia opłaty (winieta) motywują do częstego z nich korzystania i poniekąd zachęcają do realizacji potrzeby podróży do pracy właśnie autostradą.

Posłużyliśmy się pojęciem **motywacja ekonomiczna**. Warto zaznaczyć, że szeroko pojętym motywatorom będziemy się często przyglądać w tym podręczniku.

Przykład: Budowa stadionów

Jaką potrzebę publiczną realizują budowane w Polsce stadiony? Spróbujmy wymienić ogólnie:

- ✓ duma z posiadania obiektów godnych narodu czy miasta,
- ✓ zorganizowanie mistrzostw Europy w 2012 roku,
- ✓ promocja sportu,
- ✓ promocja kraju poprzez możliwość organizacji imprez o znaczeniu ponadlokalnym,
- ✓ możliwość organizacji sportowych imprez masowych.

W jaki sposób realizowane są poszczególne projekty w zależności od danych potrzeb, które mają zaspokajać? Stadion Narodowy w Warszawie nie ma skonkretyzowanej koncepcji funkcjonowania po zakończeniu Euro 2012. Możemy domyślać się, że organizatorzy wielkich masowych imprez, czy gwiazdy

rocka będą chciały korzystać ze Stadionu Narodowego. Jednak z powodu braku jednolitej wizji biznes planu, możemy przypuszczać, że celem doraźnym projektu Stadionu Narodowego jest w istocie ukończenie obiektu zdolnego pomieścić 55,000 widzów w dobrej architekturze i o bezpiecznych warunkach podczas kilku tygodni mistrzostw. Ma to wielki wpływ na sposób realizacji, warunki jakie postawimy projektantom i warunki pracy wykonawców i nadzoru na budowie.

W chwili obecnej Stadion Narodowy nie jest jedyną tego typu inwestycją w Warszawie. Budowany jest także inny stadion, którego investorem jest miasto w postaci Warszawskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji na potrzeby klubu sportowego Legia, który jest dzierżawcą obiektu. Tutaj cel projektu inwestycyjnego jest inny, bo wiemy jak stadion będzie używany, w jakich warunkach może być budowany (w trakcie rozgrywek) i jakie (w granicach zdolności przewidywania) będzie na niego zapotrzebowanie w następnych latach. Mamy więc interesariuszy (właściciel klubu, klub sportowy, kibice Legii, mieszkańcy miasta zainteresowani stadionem do korzystania na co dzień), których długofalowe potrzeby muszą i powinny być wzięte pod uwagę. Zarządzający inwestycją musi więc zapewnić, aby projektant uwzględnił te potrzeby w projekcie inwestycyjnym.

Sytuacja zarządzającego inwestycją Stadionu Narodowego jest nieco trudniejsza, gdyż musi on poczynić dziesiątki założeń w imieniu domniemanego późniejszego użytkownika: jakiego rodzaju imprezy będą się tam odbywały – jak widzowie i uczestnicy będą dojeżdżali, ile musi przygotować miejsc parkingowych, jak skomunikować się ze stacją Warszawa Stadion, czy uczestnicy będą potrzebować zaplecza konferencyjnego, prasowego, biurowego, jak dużego, czy przewidujemy własne służby utrzymania i własny sprzęt remontowy, czy przewidujemy imprezy rozrywkowe, skoro tak czy potrzebujemy konstrukcje nośne i rozprowadzenie instalacji dla nagłośnienia i oświetlenia scenicznego itp. I w końcu – ile użytkownik lub dysponent obiektu będzie w stanie wydać na jego utrzymanie – to przecież powinno decydować o zastosowanych technologiach i materiałach.

WAŻNE

Nie można rozpatrywać inwestycji bez uwzględnienia jej funkcji w czasie, a to determinowane jest przez potrzebę publiczną, którą ma spełniać.

Nie można ignorować wpływu sposobu użytkowania inwestycji na rzeczywistą potrzebę, którą będzie spełniać.

Zastanówmy się nad kolejnym przykładem: **Budowy opery w jednym ze średniej wielkości miast wojewódzkich w Polsce.**

Przykład

Co jest potrzebą, która będzie zaspokajana? Można domyślać się, że jest to:

- ✓ prestiż miasta, ambicja posiadania obiektu klasy europejskiej,
- ✓ rozwój kultury wysokiej w mieście,
- ✓ promocja miasta i regionu.

Skoro tak, to projekt budowy opery w średniej wielkości mieście nie będzie ograniczony do zaprojektowania i wybudowania jakiegoś budynku. W istocie jest to mniejsza i najmniej skomplikowana część przedsięwzięcia. Trudniejsze od budynku opery jest stworzenie Opery. W zakres projektu powinny więc wchodzić kwestie zapotrzebowania na określony rodzaj sztuki: opera, operetka, balet, a może występy chórów i muzyki klasycznej? Czy budynek opery będzie wykorzystywany na gale i imprezy kongresowe (jak Teatr Wielki)? Czy miasto (region) stworzy własny zespół opery i baletu czy będzie raczej zapraszać

zespoły ze świata? Określenie zapotrzebowania wpłynie znacząco na to co właściwie budujemy, dość powiedzieć, że wymagania dla baletu (głębokie zaplecze i możliwość budowania sceny) są sprzeczne z funkcjami kongresowymi i koncertowymi.

Zdefiniowanie potrzeby w sposób poprawny i sklasyfikowanie kolejności potrzeb jest esencją tworzenia strategii i programów inwestycyjnych, wynikających z nich wieloletnich planów inwestycyjnych i definiowania poszczególnych projektów.

Instytucja finansująca, zainteresowana partycypacją w projekcie na pewno zwróci uwagę na to czy projekt jest w ogóle potrzebny, czyli jakie potrzeby spełnia i w jaki sposób. Określenie tzw. *public demand* (zapotrzebowania) powinno być jedną z kluczowych ról studium wykonalności każdej inwestycji publicznej i nie różni się znaczeniem od określania *market demand* inwestycji prywatnej.

W jaki sposób określić możemy zapotrzebowanie na inwestycję?

Oczywiście wyborcy głosując wyrażają swoją wolę wydania publicznych pieniędzy na jedne cele kosztem drugich. Jednak, aby uniknąć pułapki realizacji idealistycznych lub ambicjonalnych projektów oderwanych od życia, należy przeprowadzić oceny rzeczywistego zapotrzebowania na przedsięwzięcie poprzez:

- ✓ pomiary i badania stanu aktualnego: np. badania ruchu dla nowych dróg czy mostów, analizę wpływów z biletów, analizę oglądalności, analizę przychodów z turystyki w mieście;
- ✓ prognozy rozwoju: np. prognozy ruchu dla dróg, prognozy rozwoju transportu publicznego, prognozy rozwoju dzielnicy, prognozy wzrostu zatrudnienia, prognozy demograficzne.

Badania stanu aktualnego można przeprowadzić samemu, albo z wykorzystaniem wyspecjalizowanych agencji badania rynku lub agencji marketingowych.

W celu sprawdzenia zasadności inwestycji wykonujemy studia wykonalności. Powinny one bazować na danych na temat zapotrzebowania. Dzieje się tak zawsze w przypadku inwestycji prywatnych nastawionych na zwrot z zaangażowanego kapitału. Studium wykonalności inwestycji prywatnej nastawione jest na wykazanie zasadności udzielenia finansowania przez bank. Rozpatrzmy przykład budowy wielokondygnacyjnego budynku biurowego w centrum Warszawy.

Studium wykonalności takiego projektu będzie opierało się na analizie rynku, przewidywanych wpływach z wynajmu powierzchni, określeniu możliwej do zaakceptowania przez rynek ceny za metr kwadratowy powierzchni użytkowej i opłat utrzymaniowych z tą powierzchnią związanych. Dodatkowo w Warszawie wpływ na przychody z budynku będzie miała ilość możliwych do wynajęcia miejsc parkingowych oraz powierzchni handlowych na parterze budynku. Cała ta analiza wszakże, do której wrócimy omawiając studia wykonalności, bazuje na odpowiedzi na zasadnicze pytanie: dla jakiego klienta buduję ten budynek? Kancelarie prawne będą poszukiwały mniejszych biur w dobrym otoczeniu w centrach i z reprezentacyjnym wejściem, biura obsługi klienta będą preferowały lokalizacje na parterze, biura księgowość bądź firmy outsourcingowe będą szukały mniejszej jakości, tańszej powierzchni, ale za to większej i z możliwością elastycznej aranżacji, prawdopodobnie z dala od centrów miast itp. W tym porównaniu kancelarie będą gotowe zapłacić za wynajem powierzchni w centrum Warszawy 30 euro za metr

kwadratowy, a biura outsourcingowe może 8 euro za metr kwadratowy. Zatem odpowiedź na pytanie, jaką potrzebę spełnia projekt, jest bazą do jakiegokolwiek dalszego obliczania efektywności inwestycji.

Wracając do przykładu stadionu miejskiego – w tym przypadku znaczącą będzie odpowiedź na pytanie, jaki rodzaj imprez stadion ma obsługiwać. Czy będzie to mecz przy zapelnieniu 80% i cenie biletów od 40 do 140 złotych, czy może mecze przy zapelnieniu 30% i cenie biletów od 20 do 80 złotych.

W wyniku przyjęcia założeń i wykonania obliczeń otrzymujemy wskaźniki ekonomiczne dla pojedynczej inwestycji. Będziemy o tym pisać w rozdziale poświęconym studiom wykonalności. Na tym etapie wymienimy wskaźniki dla inwestycji publicznej:

- ✓ **NPV – net present value**; wartość bieżąca netto inwestycji; wzrost zamożności inwestora (tu: społeczeństwa) wynikający z realizacji inwestycji z uwzględnieniem zmian wartości pieniądza w czasie; zmiana wartości pieniądza w czasie liczona jest przy założeniu jakiejś stopy dyskontowej – stopy procentowej odzwierciedlającej koszt pieniądza w czasie; powinno się realizować inwestycje, dla których NPV jest większe lub równe zero.
- ✓ **ERR – economical rate of return**; ekonomiczna stopa zwrotu; ERR to taka wartość stopy dyskonta dla inwestycji publicznej, przy której NPV = 0; w odróżnieniu od IRR (**internal rate of return**) stosowanej w inwestycjach prywatnych, ERR uwzględnia korzyści i koszty ekonomiczno społeczne w szerokim kontekście, raczej niż przepływy finansowe, gdyż nie każda inwestycja publiczna generuje możliwe do kwantyfikacji przepływy finansowe; powinno się realizować te inwestycje, dla których ERR jest większe od tzw. społecznej stopy dyskonta, czyli społecznie akceptowanej utraty wartości pieniądza w czasie, obecnie określanej w Europie na poziomie 5 - 6% rocznie. Dla porównania średni ważony koszt kapitału dla przedsięwzięć i przedsiębiorstw prywatnych kalkuluje się obecnie w zależności od ryzyka na poziomie 9 - 12% rocznie.
- ✓ **stosunek społecznej korzyści z jej przeprowadzenia do społecznego kosztu (benefit to cost ratio BCR lub B/C)**. Analiza prowadząca do policzenia B/C nosi miano CBA (**cost-benefit analysis**). W naszym przypadku BCR możemy na razie przyjąć jako:

$$BCR = PVB/PVC$$

czyli stosunek wartości bieżącej korzyści społecznych do wartości bieżącej kosztów społecznych inwestycji.

Na tym etapie pragniemy zaznaczyć, że inwestorzy publiczni w Polsce zbyt rzadko do kosztów doliczają koszty społeczne w czasie samej realizacji. Zapominamy o tym, że przebudowując dworzec kolejowy czy przebudowując drogę, zamiast budować nową obwodnicę, generujemy olbrzymie społeczne koszty w trakcie 2-3 lat budowy.

Wyniki w zakresie wskaźników poszczególnych projektów powinny w ramach jednego programu inwestycyjnego określać kolejność realizacji projektów. Co do zasady inwestycje realizuje się w kolejności od najbardziej efektywnej – maksymalna korzyść społeczna w stosunku do każdego wydanego złotego do tej, w której ostatni wydany (społecznie, czyli nie tylko przez nas jako inwestora) złoty przyniesie społeczną korzyść w wysokości jednego złotego. Niestety nie zawsze reguły te są stosowane w życiu publicznym, niekiedy przeważają względy „polityczne”.

WAŻNE

Zdefiniowanie potrzeby publicznej ma wpływ na definicję projektu i późniejszy jego kształt. I odwrotnie – przyjęte rozwiązania kontraktowe czy realizacyjne wpłyną na społeczne koszty i korzyści z inwestycji. Po to właśnie przygotowujemy studia wykonalności inwestycji. Przygotowując je musimy uwzględnić sposób utrzymania i funkcjonowania obiektów po ich ukończeniu.

Potrzeby publiczne mogą więc zostać zdefiniowane następująco:

„Poprawa warunków kształcenia uczniów w szkole podstawowej X”.

„Skrócenie czasu dojazdu z Tarchomina na lewobrzeżną część Warszawy w godzinach szczytu komunikacyjnego”.

B.I.I. Analiza i planowanie inwestycji

Jak już zasygnalizowaliśmy, studium wykonalności może i powinno analizować jak daną potrzebę publiczną najlepiej spełnić. Innymi słowy powinno ukazać jak wariant realizacji przedsięwzięcia, sposób rozpisania zamówień (Niemcy określają to rozdaniem zadań) wpłynie na sposób realizacji potrzeby publicznej.

Czynniki, które powinniśmy brać pod uwagę planując inwestycję to:

1. osoby i instytucje zainteresowane inwestycją, ich motywacje i cele; zasady współdziałania z nimi;
2. czas, jaki mamy do dyspozycji;
3. zasoby, które mamy do dyspozycji, lub które możemy mieć do dyspozycji:
 - a. pieniądze,
 - b. personel do jej przeprowadzenia i do jej dalszej eksploatacji;
4. otoczenie gospodarcze - dostępność firm wykonawczych, projektantów, doradców, *project managerów*;
5. ramy formalno – prawne;
6. ryzyka:
 - a. **gospodarcze**: inflacja, kursy walut, boom gospodarczy czy stagnacja?
 - b. **polityczne**: czy nowe władze gminy będą zainteresowane kontynuacją działań?
 - c. **prawne**: czy jakieś istniejące lub nowe prawo uczyni realizację niemożliwą?
 - d. **popytu**: czy moja inwestycja za 15 lat nadal będzie spełniać oczekiwania użytkowników?
 - e. **techniczne**: czy ktoś w Polsce będzie umiał to zrobić? czy moje grunty są nośne? jakie są gwarancje ciągłości dostawy energii elektrycznej? czy zdołam wykupić te działki?

Inwestycję możemy realizować w wielu wariantach. Dla przykładu posłużmy się budową stadionu miejskiego.

Załóżmy, że potrzeba publiczna odnośnie stadionu piłkarskiego i lekkoatletycznego została określona na podstawie badań marketingowych wyspecjalizowanej agencji, ankiet i analiz wpływów z biletów i informacji uzyskanych od przedstawicieli instytucji miejskich. Powstanie takiego obiektu

tu jest zgodne ze strategią rozwoju miasta na najbliższe 5 lat. Konsultowano wstępnie możliwości wynajmowania i uiszczania opłat przez kluby przyszłego stadionu. Określono potrzebę jako:

- ✓ posiadanie stadionu godnego miasta i regionu,
- ✓ możliwość organizowania imprez o znaczeniu ponadlokalnym,
- ✓ zapewnienie lokalnemu klubowi sportowemu (jakimukolwiek) możliwości korzystania z dobrej jakości stadionu w mieście,
- ✓ zapewnienie lokalnej społeczności dostępu do dobrego zaplecza sportowego.

Określenie i wybór wariantu inwestycji, który w najlepszy sposób spełni potrzebę publiczną jest jednym z najważniejszych i najbardziej wymagających intelektualnie zadań organu publicznego.

1. Można stadion wybudować na nowym terenie przeznaczonym w planie miejscowym na cele sportu i rekreacji. Należy wykupić grunty i wybudować obiekt w konsultacji z istniejącymi w mieście klubami i zbadać czy oszacowane koszty inwestycji będą mogły być pokryte przez głównych użytkowników i inne imprezy. Należy zastanowić się, kto będzie gestorem obiektu i kto zapewni mu profesjonalną obsługę marketingową i techniczną.
2. Można przebudować istniejący stadion, pamiętając o tym, że przebudowa zakłóci rozgrywki i że będzie trudniejsza technicznie niż wybudowanie nowego obiektu; za to na pewno koszty utrzymania jednego zmodernizowanego stadionu będą mniejsze niż dwóch, z tego jednego starego.
3. Można zaplanować jak w wariantcie pierwszym ale przeznaczyć obecny stary stadion do rozbiórki, przekwalifikować zajmowany teren i udostępnić go inwestorom na przetargach do zakupu, dzięki czemu inwestycja *per saldo* będzie tańsza.
4. Można rozważyć wariant partnerstwa publiczno-prywatnego, w którym prywatny podmiot finansuje, buduje i utrzymuje stadion, wynajmując go klubom działającym w mieście, a ewentualną różnicę między przychodami a kosztem utrzymania i kosztami finansowymi pokrywa miasto.
5. Można rozważyć spółkę celową z klubem sportowym, który już posiada grunt.
I tym podobne.

Nasze studium wykonalności musi rozpatrzyć główne warianty i odnieść je do wariantu tzw. zerowego (bezinwestycyjnego), w którym nie podejmuje się żadnych działań. Porównując koszty i korzyści wariantów inwestycyjnych i bezinwestycyjnych musimy unikać dublowania, tzn. skoro istnieje jakaś korzyść wybudowania stadionu nie możemy w wariantcie bezinwestycyjnym rozpatrywać utraconej korzyści jako kosztu społecznego.

Poszczególne warianty inwestycyjne powinny rozpatrywać jeszcze podwarianty, np. budowę stadionu dla 15 lub 30 tysięcy widzów lub z bieżnią lekkoatletyczną lub bez.

WAŻNE

O ile samo wykonanie studium wykonalności można powierzać wyspecjalizowanym firmom zewnętrznym, dobrze jest pamiętać, że zamawiający ma prawo i obowiązek ingerować w określenie podstawowych wariantów realizacyjnych. To organ publiczny, inwestor, jest powołany po to, by potrzebę publiczną umieć określić i rozpatrzyć przy najmniej podstawowe sposoby jej realizacji.

Studium wykonalności oprócz wykonalności ekonomicznej oczywiście rozpatruje także kwestie techniczne i organizacyjne oraz prawne. Każdy z rozpatrywanych wariantów ma swoje własne uwarunkowania. W przypadku stadionu, w każdym wariantcie poza PPP powinno nas na tym etapie interesować:

- ✓ Kim są interesariusze projektu i z kim w związku z tym powinniśmy uzgadniać zakres i przedmiot przedsięwzięcia, w jakim trybie, w którym momencie; kto powinien być jedynie informowany, kto powinien uzgodnić, kto zaakceptować?
- ✓ Jakie są koszty inwestycji, w tym same koszty przygotowania, wykupu gruntów, budowy, konsultingu, koszty społeczne?
- ✓ Ile realnie czasu potrzeba w każdym z wariantów na realizację? Ile czasu mamy do dyspozycji?
- ✓ Jakie są korzyści w każdym z wariantów?
- ✓ Jaka jest możliwość uzyskania finansowania, np. dotacji dla inwestycji?
- ✓ Czy projektant powinien być pod bezpośrednią kontrolą inwestora, czy może funkcjonować w zespole wykonawcy, tzn. czy możliwy jest wariant budowy z projektowaniem po stronie wykonawcy? Można sobie wyobrazić pozostawienie projektanta po stronie publicznej także w wariantcie partnerstwa publiczno-prywatnego (podmiot prywatny finansuje i buduje stadion już zaprojektowany), ale to jest raczej rzadkość.
- ✓ Czy projektant wybrany w drodze konkursu? Jeśli tak, czy zamierzamy dopuścić mieszkańców do wyrażenia swojego zdania o koncepcjach?
- ✓ Kto sformułuje założenia funkcjonalne i użytkowe dla stadionu: kluby sportowe, wynajęty konsultant od stadionów, służby inwestora publicznego?
- ✓ Czy przewidywany (możliwy) do wykupienia teren nadaje się na tę budowę?
- ✓ Czy mogą zaistnieć ograniczenia w pozyskaniu wszystkich gruntów?
- ✓ Czy istnieje możliwość dowiązania do sieci drogowej, jakie są koszty i wysiłek potrzebny do uzbrojenia terenu?
- ✓ Kto powinien wystąpić o opinie w sprawie przyłączy? Jeśli miasto, to pamiętajmy, że projektant powinien je móc traktować jako dane wyjściowe do projektowania.
- ✓ Czy chcemy pozyskać do etapu projektowania weryfikatora? Czy inwestycję jesteśmy zdolni poprowadzić sami? Czy potrzebujemy doświadczonej firmy zarządzającej? A może nadzór inwestorski i zarządzanie powierzyć firmie, która wykona projekt? Ogólnie – jak powinniśmy zaplanować strukturę organizacyjną projektu inwestycyjnego?
- ✓ Czy budowę będziemy realizować w systemie obmiarowym czy ryczałtu? Jeśli zależy nam na jakości bardziej niż na pewności ceny końcowej – może obmiar? W każdym przypadku będzie miało to wpływ na pracę projektanta, który zapewne będzie uczestniczył w określeniu podstaw płatności w specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót.

Niektóre z powyższych pytań mogą wydawać się zbyt szczegółowe w stosunku do podstawowego pytania: partnerstwo publiczno-prywatne czy realizacja siłami własnymi. Jednak wbrew pozorom postawienie sobie wielu pytań i próba odpowiedzi na nie na tak wczesnym etapie potrafi wyeliminować niektóre warianty. I tak uświadomienie sobie braku doświadczenia w realizacji stadionów może być przeważającym argumentem za przyjęciem jakiejś formy partnerstwa publiczno-prywatnego z podmiotem posiadającym odpowiednie *know-how* i zaplecze. Odpowiedź na pytanie o dostępność dróg i sieci miejskich pozwoli oszacować zainteresowanie projektem podmiotów prywatnych a także oszacować ryzyka finansowe i organizacyjne z tego

tytułu. Pozwoli też określić nasz (inwestora) zamiar alokacji tego ryzyka. Oczywiście najłatwiej jest powiedzieć, że „projektant ma za zadanie to załatwić” – ale może łatwiej i gospodarniej jest pozyskać warunki techniczne samemu – choćby dlatego, że podmiotowi publicznemu łatwiej negocjować warunki z gestorami i zarządcami dróg.

Pozyskanie niektórych danych wyjściowych do studium wykonalności wymaga kreatywności od osób przygotowujących inwestycję. Ponieważ nie dysponujemy jeszcze projektem budowlanym, musimy często korzystać ze wskaźników. Do przygotowania studium powinniśmy znać orientacyjne wielkości inwestycji – kubaturę, powierzchnię, ilość miejsc parkingowych, wymagania użytkowe. Dobrze jest więc zlecić projekt koncepcyjny na etapie studium wykonalności – w wariantach które będą w studium rozpatrywane. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, żeby profesjonalny zamawiający określił parametry inwestycji samodzielnie!

Do uzyskania danych o koszcie przedsięwzięcia powinniśmy więc korzystać z danych historycznych z realizacji podobnych przedsięwzięć. Dane te dostępne są w powszechnie dostępnych publikacjach (*Bistyp, Wacetob*), ale lepsze dane uzyskamy analizując podobne umowy realizowane w niedalekiej przeszłości przez innych zamawiających. Nic nie zastąpi nawiązania kontaktu z pracownikiem – odpowiednikiem w innej gminie. Nasze analizy nie powinny ograniczać się do wartości z podpisanych umów, ale uwzględniać roboty zamienne i dodatkowe (uzupełniające), umowy dodatkowe (na dostawy), umowy okołokontraktowe i umowy, które okazały się niezbędne do uruchomienia przedmiotu inwestycji. W każdej sytuacji należy też dane historyczne uaktualnić uwzględniając czynniki makroekonomiczne – wzrost lub stagnację w branży, której zamówienie dotyczy, inflację, zmianę stosunków w danej branży, zmianę kursów walut. Nie ma potrzeby zamawiania kosztorysu inwestorskiego na tym etapie. Można natomiast zlecić analizę kosztów na podstawie wariantów inwestycji profesjonalnej firmie kosztorysowej lub zarządzającej projektem. Jest to krótkie opracowanie.

Zadanie sobie odpowiedniej ilości właściwych pytań na początku planowania inwestycji jest sztuką i świadczy o profesjonalizmie podmiotu publicznego. Z naszego doświadczenia wynika, że najlepiej temu służy zorganizowanie silnego zespołu dla inwestycji w poprzek istniejących struktur inwestora, tak by *project manager* powołany np. z działu inwestycji miał do dyspozycji czas i zainteresowanie osób z działu finansowego, zamówień publicznych, przedstawicieli spółek komunalnych oraz osoby – przedstawicieli interesariuszy.

Bardzo dobrym narzędziem planowania na wczesnym etapie – podczas tworzenia studium wykonalności jest warsztat analizy ryzyk. Warsztat taki określi, co może zagrażać powodzeniu inwestycji, w jaki sposób poszczególne zdarzenia będą miały wpływ na inwestycję oraz jakie rezerwy czasowe i finansowe powinniśmy w sposób ogólny określić na tym etapie planowania. Zadawanie sobie pytania, co może pójść źle, świadczy o zapobiegliwości i gospodarności *project managera*. Efektem takiego warsztatu będzie przyjęcie na późniejszym etapie przygotowań świadomej wielkości rezerw do budżetu inwestycji.

WAŻNE

Wynikiem etapu planowania powinno być przygotowanie ostatecznego studium wykonalności wskazującego preferowany (optymalny) wariant realizacji potrzeby publicznej, z opracowaniem struktury organizacyjnej inwestora publicznego dla tej inwestycji, określeniem jej przybliżonych kosztów, zakresu, harmonogramu dyrektywnego i ryzyk.

Jesteśmy więc w stanie zdefiniować projekt inwestycyjny do dalszej realizacji.

Na tym etapie powinniśmy już wiedzieć, jakiego rodzaju zamówienia publiczne będą wymagane, bądź jakie umowy (np. typu PPP lub umowa koncesji) należy zawrzeć.

Efektem etapu planowania będzie ostateczna decyzja o uruchomieniu wdrożenia zdefiniowanego projektu inwestycyjnego i umieszczeniu go np. w wieloletnim planie inwestycyjnym. Na tym etapie również powstają szkice wniosków o dofinansowanie inwestycji.

Przykłady definicji projektu mogą być następujące:

1. „Budowa przez Gminę Miejską Radom nowych budynków szkoły podstawowej nr 9 przy ulicy Żeromskiego w Radomiu”

Taka definicja już wskazuje, kto jest investorem, na jakim gruncie do budowy ma dojść, jakim celem ma nowy budynek służyć (dla istniejącej 6-ciągowej szkoły); wiemy już, że potrzeby uczniów szkoły nr 9 nie rozwiążemy poprzez remont czy przeniesienie części uczniów do nowej szkoły budowanej w innym miejscu ani nie przystosujemy innych dostępnych Gminie pomieszczeń do celów nauczania.

2. „Budowa przez M.St. Warszawa przedłużenia linii metra od stacji Młociny do stacji Tarchomin Północny, z trasą częściowo prowadzoną na powierzchni i mostem na Wiśle”.

Taka definicja wskazuje, że przeprowadzono wiele analiz studialnych i postanowiono zmienić istniejące od lat 60-tych założenia dotyczące lokalizacji i funkcji 1-szej linii metra w Warszawie; a więc na tym etapie uznano za nieefektywne wybudowanie nowego mostu (nota bene wariant nie jest realizowany, zdecydowano się na szybki tramwaj do stacji Młociny, który zapewne jest de facto lepszym wariantem dla zaspokojenia potrzeby publicznej).

B.I.II. Przygotowanie inwestycji i sposoby realizacji projektu

W tej fazie mamy już z grubsza określony zakres, harmonogram, koszt i inne zasoby dla realizacji oraz podział na etapy i jakiego rodzaju umowy będą zawierane.

Będzie to obecnie podlegało uszczegółowieniu. Ważne, aby poszczególne działania i zasoby były ze sobą zgrane. W praktyce znaczy to, że:

- ✓ uczestnicy projektu w wariantcie wybranym (wewnętrzni i zewnętrzni) są znani i ich cele i motywacje zidentyfikowane, sposób współpracy wybrany i uzgodniony;
- ✓ zawierane przez podmioty publiczne umowy powinny odnosić się do siebie nawzajem i być logicznie powiązane oraz;
- ✓ informacje uzyskiwane z różnych źródeł są odpowiednio przekazywane i wykorzystywane przez innych uczestników procesu, w szczególności informacja (**feedback**) zwrotna powinna być przekazywana do nadawcy;
- ✓ określono cele i zadania poszczególnych uczestników (zarówno wewnątrz struktury inwestora jak i po stronie jego partnerów zewnętrznych), terminy realizacji;
- ✓ określono kryteria uznania przedsięwzięcia za sukces, określono miary do kontroli działań uczestników procesu i sposoby weryfikacji tych działań.

Mówi się, że ekonomia jest nauką o motywacjach. Bez wątplenia wymiernym efektem pracy *project managera* zadania publicznego będzie to, że zawierane umowy potraktują ze zrozumieniem i szacunkiem motywacje wszystkich uczestników procesu i że będą je próbowały dopasować do zadania do wykonania. Znaczy to w skrócie, że nie zawsze umowy muszą być ryczałtowe, nie zawsze wszystkie ryzyka przerzucone na wykonawców zamówień publicznych i nie zawsze nieograniczona odpowiedzialność wykonawcy jest dla zamawiającego korzystna.

By w praktyce rozważyć powyższe postulaty posłużymy się przykładem.

Przykład : Projekt budowy parkingu systemu Park&Ride w Warszawie na ok. 400 samochodów przy istniejącej pętli autobusowej i tramwajowej.

Interesariusze, których zidentyfikowano na etapie planowania:

Zarząd Transportu Miejskiego (ZTM) – zamawiający i inwestor; motywacja: wykonać inwestycję w sposób uwzględniający zamiary prowadzenia obsługi ruchu.

Zarząd Dróg Miejskich (ZDM) – gestor i zarządca dróg otaczających inwestycję oraz organ uzgadniający projekt budowlany i organizację ruchu; motywacja: zachować jakość nawierzchni dopiero co wyremontowanych – w związku z tym sugestia o ułożeniu sieci metodami mikrotunelingu; prawidłowo odwadniać drogi i prawidłowo je oznakować; dobra jakość nowych nawierzchni; pobierać opłaty za zajęcie pasa drogowego od wykonawców robót.

Prezydent M.St. Warszawy – organ założycielski ZTM i ZDM; motywacja: ukończenie inwestycji i jakościowej zmiany w sposobie wykorzystania komunikacji miejskiej.

Pasażerowie ZTM; motywacja: najmniej utrudnione korzystanie z komunikacji miejskiej w czasie przebudowy i w przyszłości.

Kierowcy jeżdżący w rejonie przebudowy; motywacja: jak najmniejsze utrudnienia w ruchu podczas budowy; możliwość dogodnego zaparkowania samochodu w przyszłości i korzystania z systemu Park & Ride.

Mieszkańcy osiedli podwarszawskich dojeżdżający do pracy w Warszawie; motywacja: możliwość dogodnej przesiadki i korzystania z komunikacji zbiorowej ZTM po wykonaniu projektu.

Projektant: Cena za dzieło projektowe ryczałtowa; motywacja: wykonać dzieło projektowe jak najmniejszym wysiłkiem.

Wykonawca robót: Cena za dzieło projektowe ryczałtowa; motywacja: wykonać roboty jak najmniejszym kosztem, ewentualnie zarobić na robotach dodatkowych.

Instytucje i sklepy w pobliżu budowy; motywacja: jak najmniejsze problemy podczas samej budowy.

Pracownicy Tramwajów Warszawskich i MZA oraz innych operatorów (kierowcy i motorniczy); motywacja: lepsze warunki pracy po przebudowie pętli i budowie budynku parkingowego.

Zarządy operatorów; motywacja: umowa o świadczenie usług musi być wypełniana przez inwestora (ZTM); po zakończeniu przebudowy warunki prowadzenia usług (dostęp do peronów, miejsca postojowe, miejsca na pobyt personelu) nie powinny być gorsze niż w umowie.

Organy uzgadniające projekt budowlany:

- ✓ *inżynier ruchu; policja; motywacja: zachować płynność ruchu podczas budowy; zapewnić bezpieczeństwo i płynność ruchu po zrealizowaniu projektu (wprowadzeniu zmiany w sieć drogową);*

- ✓ *gestorzy sieci: MPWiK, RWE STOEN; motywacja: utrzymać parametry sieci, spowodować, aby nowy obiekt miał zaopatrzenie w media i odbiór ścieków jak najmniejszym kosztem gestorów sieci; ewentualnie wymusić wykonanie inwestycji poza obszarem inwestycji na rzecz gestora, aby umożliwić podłączenie lub umożliwić przełożenie kolizji;*
- ✓ *Zarząd Melioracji władający rowami odwadniającymi; motywacja: brak zainteresowania realizacją inwestycji, brak możliwości odbioru wód opadowych;*
- ✓ *konserwator zabytków, konserwator przyrody – nie dotyczy;*
- ✓ *organizacje ekologiczne; motywacja: inwestycja korzystna dla środowiska, protesty nie były przewidywane (nie doszło do nich).*

Organ wydający pozwolenie na budowę (województwo); motywacja: zapewnienie interesów stron posiadających interes prawny; zapewnienie zgodności przedsięwzięcia z prawem. W praktyce: stronami przedsięwzięcia są tylko ZDM i ZTM; nie są spodziewane kłopoty w tej sprawie (nie było takich kłopotów).

Taka bardzo krótka analiza projektu inwestycyjnego i wstępne rozpoznanie warunków miejscowych umożliwia *project managerowi* zaplanowanie realizacji. W tym przypadku racjonalne wydaje się podzielenie inwestycji na etapy:

- ✓ *przedprojektowy,*
- ✓ *projektowy,*
- ✓ *budowy,*
- ✓ *przekazania do eksploatacji.*

W etapie przedprojektowym inwestor występuje o formalne opinie w sprawie możliwości przyłączenia mediów i odbioru ścieków, otrzymuje informacje w sprawie obecnego zagospodarowania terenu i istniejącego uzbrojenia, wykonuje inwentaryzację zieleni i zleca ekspertyzę hydrogeologiczną terenu. Uzyskuje też warunki zabudowy na terenie, którego jest dysponentem. Proszę zauważyć, że działanie takie jest z reguły bardzo skuteczne, gdyż inwestor jest instytucją miejską dobrze przygotowaną do prowadzenia rozmów z instytucjami siostrzanymi, zależnymi bądź na stałe współpracującymi (np. MPWiK). Oczywiście można byłoby obarczyć projektanta całością działań projektowych ograniczając się do przekazania programu funkcjonalnego dla przyszłego obiektu, ale w tym przypadku inwestor był lepiej przygotowany do podjęcia prac przedprojektowych. Oczywiście warunkiem powodzenia takiego systemu jest przygotowanie dobrych danych, gdyż za wszystkie dane przekazywane do projektowania odpowiada inwestor, a konieczność ich weryfikacji lub zmiany niesie za sobą wzrost kosztów realizacji dokumentacji projektowej.

Etap projektowy – pierwsze zamówienie zewnętrzne na projektowanie: koncepcja, projekt budowlany, projekt wykonawczy, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót, przedmiar, kosztorys. Inwestor zdecydował się na wyłonienie wykonawcy zadania projektowego w trybie przetargu nieograniczonego, gdzie jedynym kryterium wyboru była cena. Nie zdecydowano się na zamówienie zewnętrznej weryfikacji opracowań projektowych równoległej do postępu prac projektowych. Rozliczenie prac projektowych odbywało się z dołu na podstawie protokołów odbioru poszczególnych części opracowania (koncepcja, projekt budowlany, projekt wykonawczy). W umowie przewidziano osobne płatności za nadzór autorski po rozpoczęciu budowy. Inwestor postanowił samodzielnie koordynować działania własnych służb (ZTM), ale nie włączył się do koordynacji oczekiwań i interesów pozostałych interesariuszy. Obowiązek dokonania uzgodnień szczegółowych sędował w całości na projektanta. W efekcie projektant pośredniczył w korespondencji pomiędzy ZTM, ZDM, inżynierem ruchu i gestorami sieci (instytucjami M.St. Warszawy). Można powiedzieć,

że widoczna jest pewna niekonsekwencja – o ile wstępnych uzgodnień i rozpoznania warunków dokonał inwestor, o tyle szczegółowe uzgodnienia z całym ryzykiem przeprojektowania raz wykonanych prac wziął na siebie projektant.

Etap budowy – inwestor zdecydował się na zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego z jedynym kryterium wyboru, jakim była najniższa cena. Wybrano metodę rozliczenia ryczałtowego z płatnościami częściowymi na poczet ceny ryczałtowej proporcjonalnymi do zaawansowania. W etapie budowy zrezygnowano z zewnętrznej funkcji nadzoru inwestorskiego, powierzając te zadania własnym służbom. Inwestor także zdecydował się samodzielnie koordynować komunikację i oczekiwania innych interesariuszy podczas budowy. Wykonawca robót, w odróżnieniu od projektanta znalazł się w komfortowej sytuacji pełnej obsługi własnych działań bezpośrednio przez inwestora.

Etap przekazania do eksploatacji – inwestor zdecydował się samodzielnie koordynować odbiór i przyjęcie do eksploatacji wykonanej inwestycji.

Nie określono formalnie miar sukcesu projektu jako całości. W umowach na projektowanie i nadzór zawarto motywator w postaci kar umownych za opóźnienie. Innych motywatorów nie przewidziano. Miarą sukcesu działań inwestora było zawarcie umów w rezultacie udzielenia zamówienia publicznego.

Niewątpliwie całość jest ze sobą powiązana i pozornie spójna. Z punktu widzenia inwestora umowy zabezpieczały jego interes. Były to umowy stosunkowo restrykcyjne, gdzie strona zamawiająca miała znacznie więcej praw niż wykonawcy zamówień publicznych. Czy można było zaplanować realizację inaczej? Alternatywne rozwiązania obejmują na przykład:

Przykład: Przetarg na wybudowanie budynku zaprojektowanego przez wykonawcę.

Było to możliwe, gdyż sformułowanie programu funkcjonalno-użytkowego nie było trudne. Budynki parkingowe nie muszą odznaczać się szczególnymi walorami użytkowymi ani architekturą (o zasadach wyboru umów piszemy szerzej w rozdziale 2-gim). Pozostawiono po stronie zamawiającego koordynację oczekiwań instytucji miejskich w trakcie projektowania (project manager po stronie zamawiającego w trakcie projektowania przez wykonawcę robót).

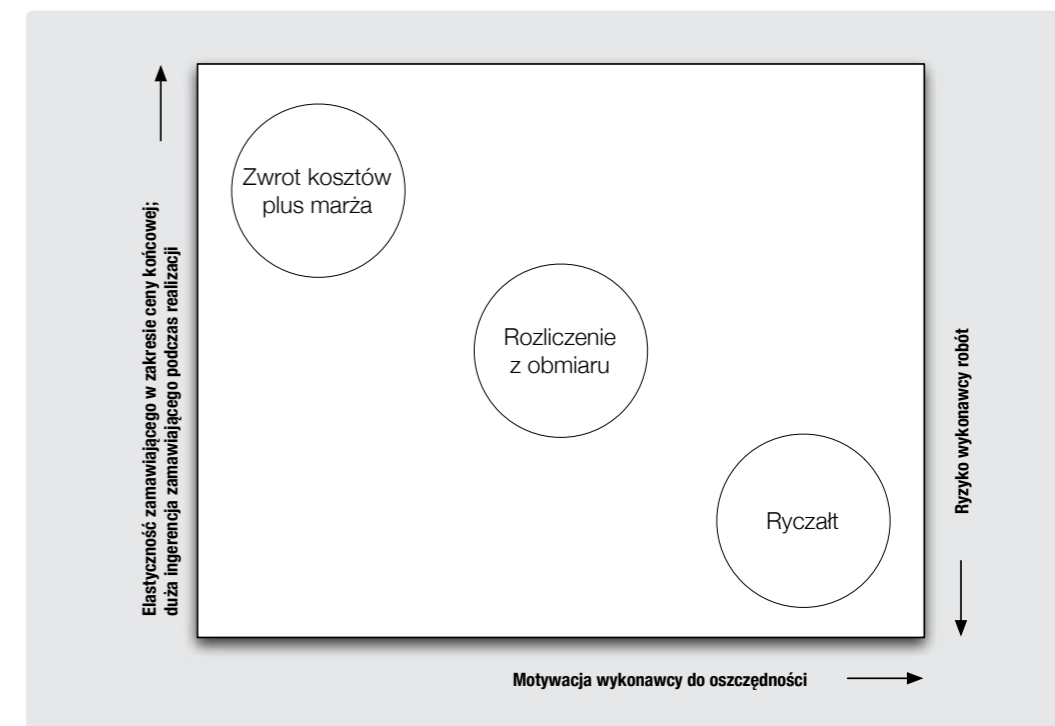
Przykład: Powierzenie firmie projektowej funkcji nadzoru i zarządzania inwestycją.

Skoro i tak w obecnym otoczeniu prawno-ekonomicznym czas na projektowanie stanowi około 30% czasu poświęcanego na przygotowanie inwestycji przez projektanta (reszta to uzgodnienia) to de facto projektant pełni rolę project managera załatwiającego możliwość realizacji inwestycji. A zatem zasadnym jest pozostawić mu tę rolę w trakcie realizacji, gdyż projektant ma pełnię informacji na temat dokumentacji. Polskie prawo budowlane dopuszcza taką organizację budowy. Również kontrakty typu FIDIC (Inżynier dostarcza dokumentację i rysunki) mocowały pierwotnie Inżyniera jako instytucję odpowiedzialną za dostarczenie rysunków i specyfikacji oraz prowadzenie budowy. Historycznie tak budowano od lat. Taki model działa dobrze pod warunkiem objęcia go od początku jedną umową, a więc konsultant składając ofertę musi założyć, że zaprojektuje i doprowadzi do wybudowania inwestycji.

Rodzą się inne pytania – czy istnieje taki sposób zlecenia i rozliczania robót projektowych, który motywuje do lepszej pracy? Przecież projektant składając ofertę ryczałtową nie jest w stanie przewidzieć rzeczywistego zaangażowania w załatwianie spraw, których pojawienie się zaskoczy go w trakcie projektowania. W tym konkretnym przypadku prawdziwym problemem projektowym jest brak odbioru wód opadowych w rejonie dzielnicy Okęcie w Warszawie. Rozwiązaniem tego problemu byłoby zaprojektowanie nowego odwodnienia na długości kilku kilometrów. Koszt takiego projektowania przekroczyłby koszt projektowania właściwego obiektu. Projektant wszelkimi sposobami chce unikać takich kłopotów, gdyż zdaje sobie sprawę z przepisów w zakresie ryczałtu w Polsce – ryczałt interpretuje się szeroko i obejmuje on zasadniczo wszelkie sytuacje napotkane podczas realizacji dzieła. W związku z tym projektant przy pierwszym problemie tego typu zmienia natychmiast priorytety: bojąc się o utratę płynności finansowej gdyby rzeczywiście zmuszono go do projektowania rozwiązania poprawnego dąży do rozwiązań tymczasowych, bądź powierzchniowych. W tym przypadku zastosowano zbiornik retencyjny w obiekcie. W dużym skrócie - oto jak funkcjonujące przekonanie o literalnym egzekwowaniu umowy (terminy i cena niezmiennie) prowadzi do rozwiązań prowizorycznych.

Podobnie można rozpatrywać zasadność ryczałtów lub para-ryczałtów w umowach na wykonawstwo. Wykonawca zmuszony do konkurencji cenowej, dodatkowo nieznający wszystkich uwarunkowań realizacji zamówienia (ma tylko 6 tygodni na przygotowanie oferty!) z dużym prawdopodobieństwem popełni błąd niedoszacowania ryzyk, bądź świadomie zaniży cenę aby wygrać przetarg i w przyszłości starać się odzyskać ewentualne niedoszacowania w robotach zamiennych, dodatkowych lub na drodze sądowej. Paradoksalnie, zwiększając presję na projektanta na terminowe oddanie dzieła w cenie umowy ryczałtowej inwestor zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia problemów w trakcie realizacji i konieczności renegotjacji umowy z wykonawcą robót. Ustalenie ceny ryczałtowej w umowie gdzie projekt dostarcza zamawiający jest największym motywatorem dla wykonawcy do składania roszczeń. Można tego uniknąć przynajmniej w części, gdy projektowanie powierza się wykonawcy, czyli w umowie *Design and Build*.

W rozdziale 2-gim podręcznika szerzej piszemy o motywatorach kontraktów w budownictwie i o samych wzorach kontraktów. Na tym etapie ograniczymy się jedynie do ukazania prostej zależności w kontraktowaniu.



Podstawowe reguły są proste:

1. Im bardziej zamawiający zamierza ingerować w kształt inwestycji – tym bardziej powinien stosować kontrakty obmiarowe lub oparte na jakiejś formie zwrotu rzeczywistych nakładów wykonawcy robót. Wówczas wykonawca będzie sprzymierzeńcem zamawiającego.
2. Im bardziej zamawiający pragnie pewności ceny końcowej tym bardziej powinien projektowanie powierzać wykonawcy robót w ramach ceny ryczałtowej za obiekt.
3. Im bardziej zamawiający pragnie pewności ceny końcowej w kontrakcie, w którym dostarcza dokumentację projektową, tym więcej energii i czasu powinien włożyć w zaprojektowanie w stosunku do analogicznego projektu rozliczanego obmiarowo. Projektowanie dla celów kontraktu ryczałtowego jest dużo bardziej odpowiedzialne niż dla kontraktów obmiarowych rozliczanych na podstawie stawek wyprowadzonych z kosztorysu.
4. Im mniej informacji projektowej (dokumentacji) przekazujemy wykonawcy do przetargu tym większy jest społeczny koszt przetargu – każdy z oferentów startujących do *Design and Build* będzie musiał opracować zarys dokumentacji niezbędny do wyceny.

Najważniejsza umowa realizacyjna, czyli umowa wykonawstwa robót powinna zostać na tym etapie zaprojektowana z uwzględnieniem kluczowych zagadnień kontraktowania. Oprócz zakresu, ceny i terminu zadania należy rozpatrzyć:

- ✓ *Jaką jakość i dokładność specyfikacji projektowej mamy dostępną? Inaczej kontraktuje się dobrze zaprojektowany obiekt, inaczej obiekt, co do którego mamy przekonanie, że projektant wykonał swoje zadanie pobicznie. Co więcej, w przypadku najczęstszego sposobu kontraktowania w Polsce, czyli wykonania specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego, zwanym dalej RstwiORB, mamy do czynienia z sytuacją w której projektant tworzy znaczącą część umowy z wykonawcą – określa szczegóły zobowiązania i podstawy płatności! Czy możemy polegać na tych opracowaniach?*
- ✓ *Czy wykonawca ma projektować jakieś roboty, w jakim zakresie?*
- ✓ *Jeżeli wykonawca ma zaprojektować wszystkie swoje roboty, to kto odpowiada za prawomocne pozwolenie na budowę?*
- ✓ *Jeżeli wykonawca ma zaprojektować roboty, to czy wszystkie oczekiwania zamawiającego wystarczająco dobrze zostały opisane w programie funkcjonalno-użytkowym? Czy istnieje ryzyko, że będziemy od wykonawcy oczekiwać zgadywania naszych oczekiwań w trakcie realizacji kontraktu (na marginesie - zjawisko nagminne zarówno w Polsce i na świecie).*
- ✓ *Jak uchronić się przed zakontraktowaniem robót w taki sposób, że wykonawcy nie będzie się opłacało ich wykonywać?*
- ✓ *Jak przyporządkować ryzyka stronom umowy? Jakie ryzyko można przyporządkować wykonawcy bez nadmiernego zwiększenia ceny ofert?*
- ✓ *W jaki sposób ustalić warunki płatności? Ryczałt płatny miesięcznie na podstawie zaawansowania, ryczałt płatny za kamienie milowe, obmiar płatny za odebrany przerób?*
- ✓ *W jaki sposób zmotywować wykonawcę do rzetelnego wycenienia kosztorysu lub wykazów płatności, skoro poszczególnych stawek nie można negocjować?*
- ✓ *W którym momencie strony powinny przyjąć harmonogram realizacyjny? W ofercie, w określonym czasie po podpisaniu umowy, w ogóle?*

- ✓ *Gdzie pozostawić rezerwy czasowe i finansowe inwestycji?*
- ✓ *Jak akceptować i rozliczać roboty dodatkowe i zamiennie, zwłaszcza w przypadku braku kosztorysu? Na postawie stawek z dostępnych tabel cenowych, czy może na podstawie kosztów?*
- ✓ *Jak motywować wykonawcę do wypełnienia warunków umowy? Kary umowne? Ale jak nie doprowadzić wykonawcy do sytuacji skrajnej?*
- ✓ *Jak zabezpieczyć się przed pułapkami polskiego systemu prawnego jak np. przed przepisami o solidarnej odpowiedzialności zamawiającego za płatności dla podwykonawców?*

Będziemy o tym szeroko traktowali w rozdziale 2-gim. W tym miejscu pragniemy jedynie podkreślić, że zamawiający przygotowujący inwestycję, działając w imieniu publicznym i rozporządzając środkami publicznymi ma obowiązek rozpatrzyć powyższe i inne kwestie dotyczące umowy. Dostępna jest paleta wzorów i modeli umów: FIDIC, ECC, IChem, JCT, znamy standardy niemieckie VOB/B – jednak ich zastosowanie w praktyce wymaga najpierw odpowiedzi na kluczowe pytania dotyczące kontraktu w danej sytuacji. Zamawiający publiczny ma o tyle trudniej od zamawiającego prywatnego, że nie ma możliwości negocjować warunków umowy po otrzymaniu ofert. Skoro tak, to duży wysiłek należy włożyć w uprzednie przygotowanie warunków umowy. Niekiedy stosowana praktyka zlecenia tego zadania pracownikom projektowym jako „elementu opracowania” w postaci „kompletnego SIWZ” zdaniem autorów tego podręcznika źle świadczy o tych, którzy ją stosują. To zamawiający publiczny powinien najlepiej wiedzieć jak skonstruować kontrakt z wykonawcą – do tego organ zamawiającego został powołany.

Oczywiście można i trzeba korzystać z pomocy specjalistów w przypadku skomplikowanych postępowań i znaczących umów. Specjalista zajmujący się określaniem warunków umów, przetargami, kosztorysami, wycenami, zarządzaniem kosztami inwestycji, rozliczeniami umów budowlanych, roszczeniami i sprawami spornymi w sądach nazywa się *quantity surveyor* lub QS. Tłumaczenie polskie tego pojęcia z reguły brzmi „inspektor ds. rozliczeń”, „inspektor ds. kosztów”, „inżynier kosztów” lub rzadziej „inżynier - ekonomista budowlany”. Prawdopodobnie to ostatnie pojęcie najlepiej charakteryzuje całokształt wymagań dla tej osoby. Usługi obejmujące prace QS nazywamy w Polsce zarządzaniem kosztami kontraktu bądź zarządzaniem kontraktami. Międzynarodowi wykonawcy będą używali terminu *commercial management*. Funkcja taka i taki rodzaj działań nie są determinowane przez polskie prawo, ale w praktyce okazują się niezbędne do prawidłowego przygotowania inwestycji.

Przed rozpisaniem kontraktów należy jeszcze podjąć decyzję, do kogo adresujemy zamówienie publiczne. Kogo zaprosimy do składania ofert. Decyzję tę najlepiej podjąć po rozeznaniu rynku, zasięgnięciu opinii o jakości wykonywanych robót przez rozmaitych wykonawców. Należy sobie wyobrazić, z kim chcielibyśmy mieć kontrakt i spróbować opisać cechy tego podmiotu projektując warunki podmiotowe uczestnictwa. Nie ograniczamy przecież przez to konkurencji, chcemy jedynie uzyskać podobnego rodzaju wykonawcę.

W ostatnich latach olbrzymie kontrowersje wzbudzało niedostosowanie budżetów kontraktów do uzyskiwanych w przetargach ofert. W latach 2006-2007 kosztorysy inwestorskie były zaniżone w stosunku do rynku, obecnie (2010) są z reguły o 30% zawyżone. Dobre przygotowanie budżetu inwestycji wymaga nie tylko sporządzenia kosztorysu inwestorskiego, ale i krytycznej jego analizy – rozważenia czy dane historyczne, na podstawie którego go sporządzono nie są nieadekwatne. Za punkt odniesienia trzeba brać ceny z ostatnio otwieranych przetargów, ale też przy założeniu, że niska cena na początku kontraktu może skutkować roszczeniami w trakcie jego trwania. Zalecanym przez nas sposobem ustalania budżetu, czy to w formie kosztorysu inwestorskiego czy to oszacowania dla programu funkcjonalno-użytkowego jest powierzenie tego osobie, instytucji lub kontrahentowi, która nie przygotowowała, ani nie jest związana umownie z wykonawcą projektu budowlanego czy samego PFU, ewentualnie zamówienie niezależnej weryfikacji wyników pracy kosztorysanta po stronie projektanta. Te działania powodu-

ją, że budżet realistyczny, tzn. taki, który od uzyskanej oferty jest o 10-15% wyższy, nie blokuje środków inwestycyjnych, nie powoduje konieczności reorganizacji programu inwestycyjnego i pozwala na realizację umów budowlanych z należytymi zapasami.

Podsumowując tę część wstępu należy zauważyć, że nie można utożsamiać sukcesu samego zamówienia publicznego z sukcesem przedsięwzięcia. Interes krótkoterminowy *project managera* na pewno determinuje zawieranie umów jednostronnych, z całą odpowiedzialnością przerzucaną na wykonawców zamówień publicznych. Jednak długoterminowy interes zamawiającego i jego partnerów jest inny. W związku z tym należy kreatywnie podejść do określania warunków umów i odpowiedzialności w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

WAŻNE

Nie jest sukcesem zawarcie umowy w rezultacie udzielenia zamówienia publicznego. Sukcesem jest realizacja potrzeby publicznej w zdefiniowanym projekcie.

B.I.III. Realizacja

Faza realizacji jest najmniej kreatywnym etapem projektu.

Najważniejsza praca inwestora publicznego została już wykonana. Jeśli inwestycja idzie dobrze oznacza to, że osoby odpowiedzialne za przygotowanie inwestycji wykonały swoje zadanie prawidłowo.

Realizacja sprowadza się do zarządzania realizacją inwestycji, które należy w inwestycjach publicznych rozumieć jako:

- ✓ *dopilnowanie interesu zamawiającego wynikającego z zawartych umów,*
- ✓ *zarządzanie zawartymi umowami tak, by zmiany umów nie powodowały zmiany celu realizacji.*

Na etapie realizacji nie powinniśmy wprowadzać ani dopuszczać takich zmian, które zmieniają uzgodnioną definicję projektu, chyba że jest to nieuniknione. Na przykład utrata możliwości sfinansowania budowy (cięcia budżetowe w gminie) w sposób oczywisty powoduje konieczność przeprojektowania (zmniejszenia budynku). Jednak taka sytuacja zmusza do powrotu do rozważań o spełnianiu celu publicznego i ujęcia tego w aktualizacji studium wykonalności.

W pozostałych przypadkach zmiany zakresu, terminu i kosztów przedsięwzięcia są normalnym zjawiskiem przedsięwzięcia budowlanego w realizacji.

Umowa wykonawcza powinna zostać przemyślana i opracowana na etapie poprzedzającym. Jeśli było to uczynione prawidłowo zarządzający kontraktem pełni funkcje administracyjne i działa według schematów już określonych. Jednak praktyka wskazuje, że schematy działań i obiegu dokumentów często zostają określane dopiero na budowie.

Typowe zjawiska, na które nasza umowa wykonawcza i nasz zespół powinien być przygotowany to:

1. Specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót okazuje się niedostosowana do realiów budowy. Najczęstszy powód do (niekiedy słusznych) roszczeń wykonawców związany jest z tym, że specyfikacja zapominała ująć w podstawie płatności całej pozycji robót. Znany

jest *casus*, gdy wykonawca zauważył, że cena za wywóz humusu, którą wstawił do oferty (a więc umowy) obejmowała odspojenie, wywóz, wyładunek i składowanie, ale nie objęła ... załadunku. Projektant omyłkowo wykreślił słowo w specyfikacji, a zamawiający nie był w stanie tego zauważyć. Co więcej, nie ma sposobu na uchronienie się przed jakąś wpadką tego typu. Umowa wykonawcza musi być przygotowana na sytuacje roszczenia z tytułu nieścisłości specyfikacji.

2. Warunki gruntowo-wodne inne niż zakładane w umowie. W warunkach polskich warunki te zmieniają się w zależności od pogody, długa zima i deszczowa wiosna potrafią zmienić wilgotność naturalną gruntów w sposób, który uczyni wykonanie robót znacznie trudniejszym niż zakładano w umowie.
3. Zmiany prawa. W warunkach polskich na system prawny z lat 80-tych nałożono zmiany lat 90-tych i zmiany po wstąpieniu do Unii Europejskiej; sama Unia również się zmienia. Klasycznym przykładem sytuacji konfliktowej jest przewidzenie w umowie wykonawczej obowiązku oddania budynku w zgodzie z prawem, które będzie obowiązywało w dniu odbioru. Nie tak dawno temu mieliśmy do czynienia z nagłym wejściem w życie dość rygorystycznych przepisów o stosowaniu dźwiękowych systemów ostrzegawczych w obiektach użyteczności publicznej. Wielu zamawiających oczekiwało uwzględnienia zmian prawa i w konsekwencji zastosowania dodatkowego DSO (mimo że nie było zaprojektowane). Czy skoro jako zamawiający nie możemy przewidzieć przyszłej legislacji – mamy prawo oczekiwać, że kosztorysant wykonawcy, z reguły inżynier, dysponujący 6 tygodniami czasu na wycenę może je przewidzieć?
4. Prowadzenie wielu inwestycji na raz na tym samym obszarze, a co za tym idzie – dokumentacja projektowa dostępna nie odnosi się do sytuacji docelowej, ale do sytuacji przed rozpoczęciem pozostałych inwestycji. Czyj to powinien być problem?
5. Brak dostępu do wszystkich działek.
6. Zmiana oczekiwań inwestora w wyniku zmiany sytuacji zewnętrznej. W zamówieniach publicznych zawieranych na podstawie dokumentacji wykonawczej zgodnej z RstwiORB jest to rzadkie zjawisko.
7. Złe lub niepełne sformułowanie oczekiwań inwestora, tzw. *Employer's Brief* lub programu funkcjonalno-użytkowego.
8. Zmiana sytuacji fizycznej pomiędzy zaprojektowaniem robót a wejściem na budowę. Klasyczna sytuacja w inwestycjach wymagających wieloletniego przygotowania – do momentu wejścia na budowę teren budowy ma nowych sąsiadów.
9. Konieczność przeprojektowania ze względów technicznych; wykryty błąd projektu.
10. Konieczność dostosowania terminów pracy do dostaw inwestorskich lub zdarzeń zależnych od inwestora.

Do obsługi tych i innych zdarzeń na budowie zespół zarządzania i nadzoru powinien składać się zarówno z osób pełniących funkcje inspektorów nadzoru inwestorskiego jak i funkcje zarządcze i kontrolno-sprawozdawcze. Dobór zespołu obsługi budowy powinien nastąpić w fazie przygotowawczej.

Godne rozważenia są funkcje poszczególnych członków zespołu nadzoru inwestycji.

Nadzór inwestorski zgodnie z prawem budowlanym ma funkcje kontrolne – najogólniej sprawdza, czy realizacja postępuje w zgodzie z projektem. Oczywiście problem występuje w przypadku umów budowy z projektowaniem po stronie wykonawcy (*Design and Build*). Dlaczego zespół powołany przez inwestora (zamawiającego) miałby sprawdzać czy wykonawca buduje w zgodzie z projektem, który sam stworzył? Potencjalnie zamawiający wyręcza wykonawcę w nadzorze swoich własnych służb. W istocie w umowie D&B najważniejszą rolę nadzoru / zarzą-

dzającego jest sprawdzanie, czy dokumentacja projektowa przygotowywana przez wykonawcę jest zgodna z wytycznymi zamawiającego (programem funkcjonalno-użytkowym). Tutaj należy położyć nacisk i tę rolę trzeba bardzo dokładnie opisać w przetargach na nadzór dla tego typu kontraktów.

Nadzór inwestorski nie ma funkcji zarządczych. Inspektor nadzoru ma zadbać o to, by odebrać gotowy element lub obiekt, gdy wszystkie wymagania projektu i specyfikacji zostały spełnione. W związku z tym nie jest rolą inspektora nadzoru przyspieszać realizację inwestycji.

Rola inspektora stoi w konflikcie interesów w stosunku do zarządzającego, który powinien dbać o terminowe ukończenie inwestycji w zgodzie z budżetem i zakładaną jakością. Dlatego też inwestorzy prywatni często kontraktują osobno nadzór i osobno podmiot zarządzający. Równie często kontraktuje się osobno kontrolę kosztów, by informacje o przewidywanych konsekwencjach finansowych podejmowanych decyzji otrzymywać ze źródła niezwiązanego z zarządzającym.

Skoro w praktyce w Polsce łączy się sprzeczne funkcje zarządzającego i nadzoru, nie ma powodu do nielączenia funkcji projektanta i nadzoru. Przecież to na barkach projektanta spoczywa *de facto* przygotowanie inwestycji pod względem formalno-prawnym, uzyskanie zgód, uzgodnień, opinii, wynegocjowanie warunków technicznych w imieniu zamawiającego. Są to więc role zdecydowanie zarządcze. Gdyby funkcje nadzoru i projektowania połączyć, tak szeroko rozumiane pojęcie Inżyniera nawiązywałoby do tradycji tej funkcji i jej pierwotnej definicji. Inżynier był osobą w pełnym sensie tego słowa budującą obiekt – wykonawca był mu w pełni podległy. Projekty tego typu realizowane są przez inwestorów prywatnych z dużym powodzeniem.

Najbardziej gorącym tematem ostatnich lat w zamówieniach publicznych w Polsce był problem tzw. FIDIC a Prawo zamówień publicznych. Poświęcamy temu zagadnieniu sporo miejsca w dalszej części podręcznika (rozdział 2 i 5). W tym miejscu chcielibyśmy zasygnalizować, że:

WAŻNE

Zmiana (*Variation*) wg umowy FIDIC nie jest zmianą umowy wg art. 144 Pzp.

Skoro umowa zakłada możliwość Zmian, którym przypisuje się odpowiedni koszt wyprowadzany ze stawek zawartych w kontrakcie, to nie ma potrzeby zmieniać umowy. Umowa ma wpisana Zmianę jako normalny aspekt jej realizacji.

Bardzo często ze względów niezrozumiałych dla autorów tego podręcznika zamawiający publiczni zamawiając usługę Inżyniera kontraktu odmawiają takiemu konsultantowi prawa do wprowadzania Zmian, czy wręcz prawa do podejmowania jakichkolwiek decyzji w zarządzanym przez siebie kontrakcie, właśnie z obawy, że Inżynier zmieni umowę publiczną w sposób niedopuszczalny. Powstaje pytanie – to, po co w takim razie Inżynier, skoro nie ma prawa podejmować decyzji? Inżynier posiada przecież kwalifikacje, doświadczenie i ubezpieczenie odpowiedzialności z tytułu wykonywanej działalności, których nie posiada zamawiający. Przecież Inżynier jest potrzebny zamawiającemu jako gwarant poprawnej realizacji kontraktu. Jeżeli każdą decyzję ma podjąć za niego zamawiający to po pierwsze odbiera się mu narzędzie pracy, po drugie zamawiający przejmuje na siebie całą odpowiedzialność za powodzenie inwestycji, przecząc idei powoływania Inżyniera.

Narzędziem pracy zespołu realizacji jest odpowiedni budżet inwestycji, połączony z harmonogramem. Opisane zostaną one w rozdziałach następnych. Tytułem wstępu jednak w tym miejscu zdefiniujemy rodzaje rezerw, które prowadząc realizację powinniśmy mieć do dyspozycji:

- ✓ rezerwa na przekroczenia obmiaru dla kontraktów obmiarowych – w ramach umowy,
- ✓ rezerwa na zmiany z tytułu zdarzeń opisanych przez umowę – w ramach umowy,
- ✓ rezerwa na zmiany zakresu – niewpisana do umowy,
- ✓ rezerwa na zdarzenia nadzwyczajne – niewpisana do umowy.

Wysokość procentowa tych rezerw (łącznie od 3 do 15%) musi być ustalona świadomie przez inwestora na podstawie analizy ryzyk.

B.I.IV. Rozliczenie inwestycji i wnioski na przyszłość

Profesjonalni zamawiający w wielu krajach funkcjonują w otoczeniu gdzie wiedza i doświadczenie z zakończonych realizacji przekazywana jest do departamentów odpowiedzialnych za planowanie i przygotowanie inwestycji. Procedura wyciągania wniosków ze zrealizowanych inwestycji jest niekiedy sformalizowana, niekiedy jednak bazuje na wymianie myśli podczas warsztatów, spotkań i konferencji osób z różnych regionów geograficznych danego inwestora. Zachęcamy do tego typu działań, bowiem są one najlepszą metodą pozwalającą na uniknięcie tych samych błędów popełnianych podczas realizacji danych inwestycji. Cykl projektu inwestycyjnego zatem nie jest pełny, jeśli nie uwzględni etapu wyciągania wniosków na przyszłość.

Cykl inwestycyjny składający się z planowania, przygotowania, realizacji i wyciągania wniosków przedstawić można graficznie w sposób następujący:



ROZDZIAŁ 1

STUDIUM WYKONALNOŚCI

SPIS TREŚCI ROZDZIAŁU

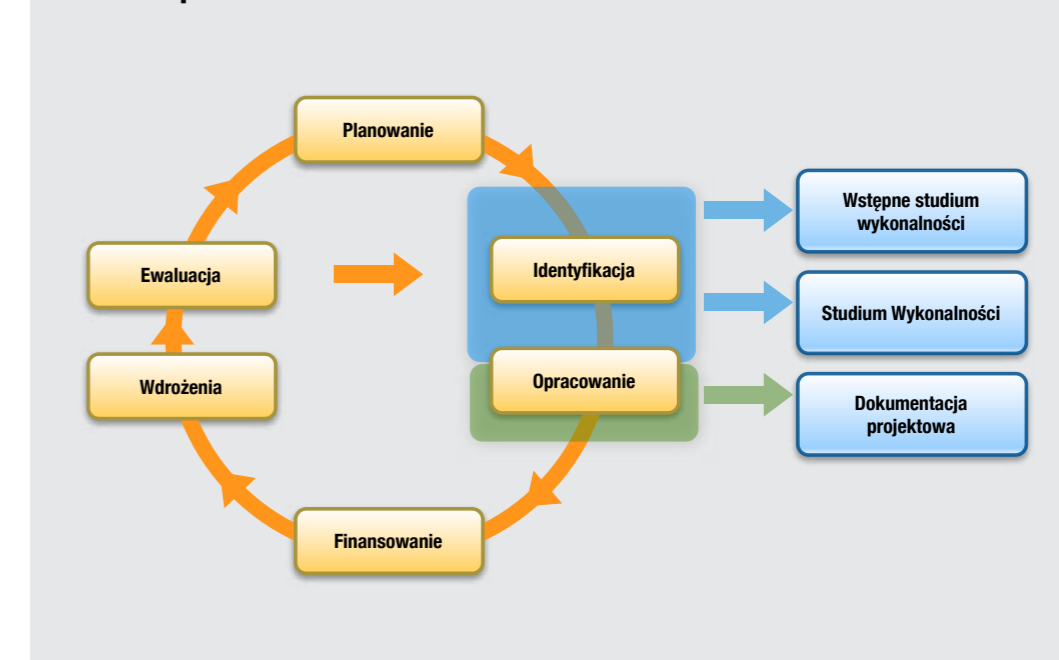
1.	Studium wykonalności	43
1.1	<i>Plany, strategie: plany rozwoju miast, regionów, strategiczne OOS</i>	46
1.1.1	<i>Charakterystyka planów i strategii</i>	46
1.1.2	<i>Wpływ planów i strategii na projekt inwestycyjny</i>	48
1.2	<i>Analiza rynku</i>	50
1.3	<i>Zasady tworzenia studium wykonalności</i>	52
1.3.1	<i>Cele opracowania studium wykonalności</i>	52
1.3.2	<i>Koncepcja rozwiązań alternatywnych</i>	53
1.3.3	<i>Wytyczne do tworzenia studium wykonalności</i>	55
1.4	<i>Zawartość studium wykonalności</i>	57
1.4.1	<i>Charakterystyka projektu</i>	57
1.4.2	<i>Analiza projektu</i>	60
1.4.3	<i>Analiza kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych</i>	62
1.4.3.1	<i>Analiza społeczno-ekonomiczna projektów inwestycyjnych</i>	62
1.4.3.2	<i>Analiza finansowa projektów inwestycyjnych</i>	70
1.4.4	<i>Analiza wielokryterialna</i>	73
1.5	<i>Rozstrzygnięcia inwestycyjne podejmowane na podstawie studium wykonalności</i>	76
1.6	<i>Rola studium wykonalności dla projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych</i>	77
1.7	<i>Studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowe jako szczególny przypadek studium wykonalności</i>	78

1. Studium wykonalności

Decyzja o przystąpieniu do realizacji każdego projektu inwestycyjnego musi być podejmowana w oparciu o informacje wynikające z wiarygodnych analiz. Powinny one uwzględniać wszystkie kluczowe dla inwestycji aspekty. Jak wiemy ze wstępu do niniejszego podręcznika, sam proces planowania i realizacji projektu inwestycyjnego podlega sekwencji określanej jako cykl projektu. Przypomnijmy, że składa się on z następujących etapów / faz: planowania, identyfikacji, opracowania, finansowania, wdrożenia i ewaluacji. Fazy te mają charakter progresywny, co oznacza, że każda z nich musi być ukończona, aby następna mogła zostać przeprowadzona.

Spośród wymienionych etapów, kluczowa jest faza opracowania, która polega na ocenie projektu inwestycyjnego pod względem **wykonalności**. Należy pamiętać, że pojęcie „wykonalności” odnosi się nie tylko do kwestii inżyniersko – technicznych projektu inwestycyjnego, ale w wielu przypadkach dotyczy również aspektów ekonomicznych, marketingu, organizacji projektu, zarządzania nim, warunków z zakresu ochrony środowiska, itp. W początkowym stadium etapu rozważane są kwestie, które pozwalają na ocenę sensowności i zasadności podejmowania inwestycji oraz określenie prawdopodobieństwa, że projekt inwestycyjny zaspokoi potrzeby beneficjentów. Dokumentem, który ma za zadanie charakterystykę tych kwestii jest **studium wykonalności**. Końcowym rezultatem fazy opracowania jest dokumentacja projektowa. Uproszczony schemat całego cyklu projektu wraz z umiejscowieniem w nim studium wykonalności został przedstawiony na poniższym rysunku.

Rys. 1.1 - Cykl projektu z uwzględnieniem miejsca studium wykonalności.
Źródło: opracowanie własne.



Zgodnie z definicją Komisji Europejskiej (1997 r.) **studium wykonalności** stanowi analizę proponowanego projektu inwestycyjnego, która ma ustalić, czy proponowana inwestycja jest na tyle atrakcyjna, aby uzasadniać dalsze szczegółowe prace przygotowawcze.

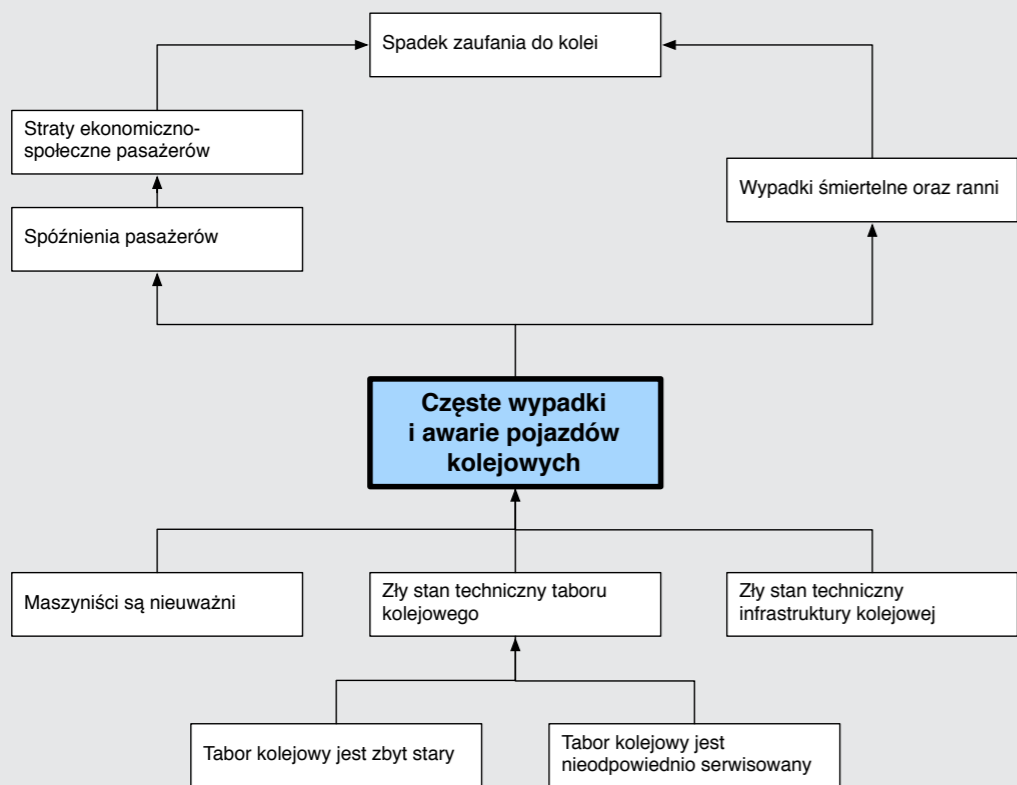
Niekiedy, zwłaszcza gdy zarysowana jest jedynie ogólna koncepcja projektu inwestycyjnego, sporządzane jest również **wstępne studium wykonalności**, przeprowadzane w fazie identyfikacji. Ma ono na celu zapewnienie, że wszystkie znaczące problemy zostały zidentyfikowane,

a rozwiązania alternatywne ocenione. Jest ono podstawą do pierwszej oceny merytoryczno-technicznej projektu inwestycyjnego. Wstępne studium wykonalności jest formą przejściową do przygotowania pełnego studium wykonalności. Możliwe jest ujęcie opracowania obu dokumentów w ramach jednego zlecenia. Wybrany wykonawca, po przygotowaniu wstępnego studium wykonalności, przekazuje go inwestorowi, a gdy ten podejmuje decyzje o kontynuowaniu analiz, wykonawca przystępuje do uszczegółowienia treści studium.

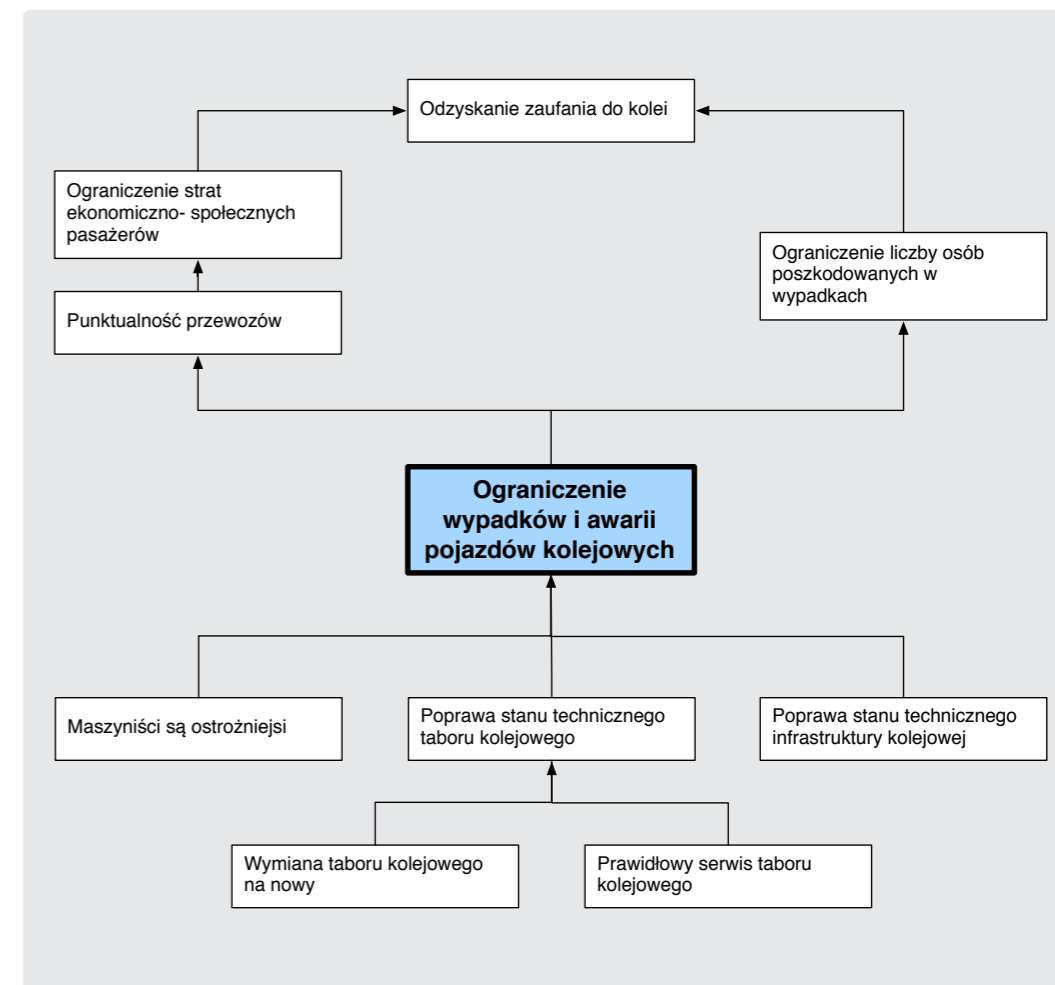
Przykład

Zestaw działań określony powyżej jako „studium wykonalności” nie zawsze określany jest tą nazwą. W przypadku etapu prac studialnych dla dróg krajowych przygotowuje się najpierw studium korytarzowe (odpowiednik wstępnego studium wykonalności), a następnie studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowe (opisane w rozdziale 1.7). W ramach tych opracowań powstaje także „studium wykonalności”, jednakże jego zakres jest węższy od zakresu „studium wykonalności” opisywanego w niniejszym podręczniku. Odpowiednik omawianego „studium wykonalności” stanowią łącznie: studium korytarzowe i studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowe.

Jako przykład identyfikacji problemu, rozważmy zadanie poprawy stanu pasażerskiego transportu kolejowego w powiecie. Na poniższych rysunkach przedstawiono schemat identyfikacji istniejącego problemu, a następnie schemat jego rozwiązania.



Rozdział 1, punkt 1.7.



Sukces lub porażka projektu inwestycyjnego zależy w dużej mierze od właściwego przeprowadzenia i rzeczowej analizy wyników badań przeprowadzonych w **studium wykonalności**. To właśnie jego rolą jest dostarczenie wszelkich niezbędnych informacji i analiz służących podjęciu decyzji inwestycyjnej. Ich zakres jest szeroki i zawiera m.in. uwarunkowania techniczne, ekonomiczne, finansowe oraz związane ze środowiskiem naturalnym i strukturą organizacyjną inwestora. Wyniki tych analiz mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia realizacji inwestycji i jej późniejszej eksploatacji. Studium wykonalności pozwala, bowiem na odpowiednie zagospodarowanie posiadanych zasobów, ograniczając ich niewłaściwe wykorzystanie na wszystkich etapach realizacji i eksploatacji projektu.

Istotna rola studium wykonalności w procesie planowania projektu inwestycyjnego jest niezaprzeczalna. Wpływ mają na to nie tylko przedstawione merytoryczne zalety tego dokumentu, ale również jego analityczna forma, pozwalająca na ocenę aspektów przedsięwzięcia od identyfikacji istniejących problemów do wyboru najkorzystniejszego ich rozwiązania.

1.1. Plany, strategie: plany rozwoju miast, regionów, strategiczne OOŚ

Polityka inwestycyjna jednostek państwowych (samorządów, organów, instytucji) realizowana jest w oparciu o szereg dokumentów. Do najważniejszych z nich należą:

- ✓ *strategie rozwoju,*
- ✓ *studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego,*
- ✓ *program rozwoju gospodarczego,*
- ✓ *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego,*
- ✓ *plany sektorowe,*
- ✓ *polityka finansowa.*

Każda inwestycja publiczna musi być zaplanowana i uzgodniona. Im szersze ma podstawy w dokumentach strategicznych i planach, tym większa szansa na jej realizację.

W rozdziale zostaną pokrótce przedstawione podstawowe dokumenty strategiczne oraz plany. Zostanie także przedstawiony ich wpływ na procedurę inwestycyjną.

1.1.1. Charakterystyka planów i strategii

Ramy prawne planów i strategii zawierają się w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zwanej dalej Uzppr. Natomiast podstawy prawne strategicznych ocen oddziaływania na środowisko zawarte są w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, zwanej dalej Uooś.

W przypadku strategii i planów istnieje zasada kolejnych przybliżeń. **Strategie** są dokumentami najbardziej ogólnymi, o najdłuższych horyzontach czasu. Skupiają się głównie na zarysowaniu problemów i sposobu ich rozwiązania, bez wchodzenia w szczegóły zarządcze i finansowe. Takie informacje natomiast powinny zawierać dokumenty planistyczne o kilkuletnim horyzoncie czasowym, np. wieloletni plan inwestycyjny, plan rozwoju.

Opracowane strategie oraz plany mogą stanowić skuteczne narzędzie zarządzania, o ile są regularnie aktualizowane i nie obejmują szczegółów wykonawczych. Gminy nie mają obowiązku prawnego sporządzania strategii. Muszą natomiast przygotowywać wieloletnie plany inwestycyjne oraz całe spektrum dokumentów operacyjnych.

Wśród strategii i planów najpowszechniejsze są strategie rozwoju. Dzieli się one na:

1. długookresowe strategie rozwoju, określające główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno- gospodarczego z uwzględnieniem okresu co najmniej 15 lat,
2. średniookresowa strategia rozwoju, obejmująca okres 4-10 lat,
3. inne strategie rozwoju, określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju w danych obszarach wskazanych w średniookresowej strategii rozwoju.

§

art. 9 ustawy Uzppr

§

art. 3 ustawy Uooś

Plan stanowi element zarządzania strategicznego jednostek samorządu terytorialnego. Jego rola polega na przekształceniu przyjętych w strategii, wizji i kierunków w cele i działania poprzez plany rozwoju lokalnego, wieloletnie plany inwestycyjne i finansowe, programy i plany sektorowe oraz plany operacyjne. Plany stanowią dokumenty planistyczne pomocne przy monitorowaniu realizacji bardziej ogólnych strategii.

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jest dokumentem przedstawiającym oraz analizującym wpływ skutków realizacji polityki, strategii, planów lub programów na środowisko. Obejmuje przede wszystkim prognozy oddziaływań na środowisko oraz opinie.

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jest niezbędnym uzupełnieniem takich dokumentów jak: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, strategia rozwoju regionalnego, wszelkie dokumenty planistyczne związane z sektorami wywierającymi duży wpływ na środowisko naturalne oraz wszelkie strategie i plany, które mogą powodować znaczące oddziaływanie na obszary Natura 2000.

Specyficznym rodzajem planów są **plany zagospodarowania przestrzennego**. Tworzone są na poziomie kraju, województwa i powiatu, ale do najważniejszych należą te, opracowywane przez gminy. Skupiają się one na dwóch poziomach planów przestrzennych: studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Pierwszy z nich jest dokumentem nadrzędnym i jako taki bardziej ogólnym. Uchwalany dla całej gminy, przedstawia uwarunkowania przestrzenne, które muszą być uwzględnione w planach miejscowych. Te natomiast opracowywane są dla mniejszych obszarów i dokładnie precyzują sposób ich zagospodarowania. Jako mające przymioty prawa miejscowego, stanowią podstawę planowania przestrzennego gminy.

Przy sporządzaniu dokumentów strategicznych i planistycznych należy zwracać uwagę na ich jakość. Można przedstawić siedem kryteriów, których spełnienie zapewni wysoki standard opracowywanych dokumentów. Zalicza się do nich:

- ✓ *przydatność danych, które są komentowane i służą dalszym rozważaniom; dane niewykorzystane w analizach należy traktować jako zbędne,*
- ✓ *wewnętrzna spójność, gwarantująca, że wprowadzone wstępne założenia są przestrzegane w całym opracowaniu,*
- ✓ *nieoczywistość, sprawdzająca, czy wnioski i zalecenia zawarte w opracowaniu wnoszą dodatkową wartość w postaci nowej wiedzy,*
- ✓ *czytelność, pozwalająca określić czy forma i przejrzystość opracowania pomagają w korzystaniu z niego,*
- ✓ *proporcjonalność nakładu pracy, wskazująca na konieczność zachowania proporcji wkładu pracy pomiędzy poszczególnymi częściami opracowania (mniejszy w przypadku części pomocniczych; większy w przypadku części zasadniczych),*
- ✓ *praktyczna użyteczność (tzw. kryterium narzędziowe), określająca, że dokumenty planistyczne powinny być użytkowane przez jednostki samorządowe w codziennej pracy; dokumenty te powinny więc jasno wskazywać kierunki oraz zasady działania,*
- ✓ *oczywistość i zdrowy rozsądek, dokumenty planistyczne powinny być wolne od oczywistych pomyłek, przeoczeń, przekłamań.*

Przygotowanie strategii rozwoju powinno odbywać się w czterech krokach. Pierwszym z nich jest określenie obecnej sytuacji regionu. Następnie należy zbadać uwarunkowania- co sprzyja, a co nie sprzyja regionowi. W następnym etapie sporządzania strategii należy ustanowić cele działań. Na końcu pozostaje opracowanie zbioru działań. Poszczególne części raportu powinny być podsumowane dowolną techniką (np.: analiza SWOT (z ang. *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats* – mocne strony, słabe strony, szanse, zagrożenia), technika ABC (Atuty, Bariery, Ciekawe).

Strategia rozwoju jest swoistym drogowskazem dla regionu bądź miasta. Wskazuje kierunki działania, zmierzające do efektywnego rozwoju. Pozwala na wykorzystanie mocnych stron, a także pokazuje jak radzić sobie ze słabościami.

1.1.2. Wpływ planów i strategii na projekt inwestycyjny

Jako że strategię przedstawiają ogólny zarys, kierunek działania i rozwoju, to plany przedstawiają konkretne inwestycje, które mają być zrealizowane. Zakres planowania można podzielić na finansowy, inwestycyjny oraz przestrzenny. Istnieją jasne zależności pomiędzy każdym z tych aspektów. Zostały one przedstawione na rysunku 1.2. Jasnym jest, że aby wykonać inwestycję, wskazaną w fazie planowania inwestycyjnego, niezbędne są środki finansowe oraz odpowiednie uwarunkowania przestrzenne. Te ostatnie natomiast ze względu na swoją charakterystykę wpływają na aspekty finansowe (np. duże rozproszenie zabudowy zwiększa koszty inwestycji).



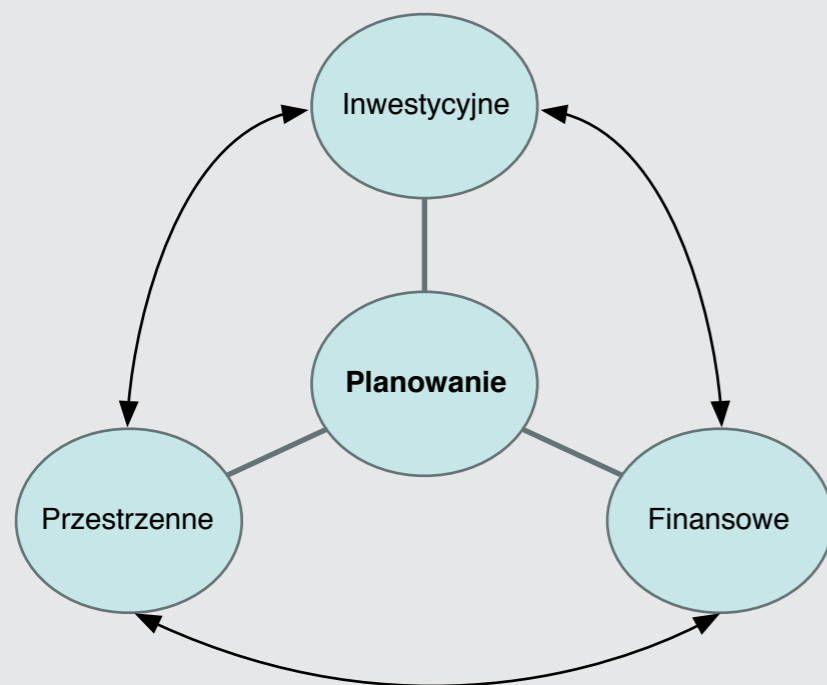
Rozdział 3, punkt 3.1.

Każdy projekt inwestycyjny musi być umocowany we wszystkich trzech przedstawionych aspektach planowania, aby miał szansę realizacji. Przede wszystkim powinien być wymieniony jako środek do osiągnięcia celów lub priorytetów zarysowanych w strategiach rozwoju obszarów lub sektorów, do których należy. Stanowi to gwarancję, że realizacji projektu będzie decyzją przemysłaną i racjonalną pod względem innych potrzeb społecznych.

W celu zapewnienia odpowiednich środków finansowych, inwestycja powinna być zawarta w wieloletnim planie inwestycyjnym. Jest to narzędzie racjonalnego gospodarowania inwestycyjnymi środkami publicznymi. Przedstawia przedsięwzięcia, które powinny być zrealizowane, z uwzględnieniem źródeł finansowania oraz harmonogramu płatności.

Każde przedsięwzięcie inwestycyjne powinno znajdować się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Jest to czynnik gwarantujący dostępność infrastruktury (dróg, kanalizacji, sieci energetycznej). Wpływa także w istotny sposób na koszt realizacji przedsięwzięcia, redukując znacznie koszty wykupu gruntu, na którym ma powstać planowana inwestycja. W przypadku braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, realizacja przedsięwzięcia musi być poprzedzona uzyskaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (patrz rozdział 3.1).

Rys. 1.2: Podział zakresu planowania wraz z wewnętrznymi zależnościami.
Źródło: opracowanie własne na podstawie m.in. J. Warda, „Zasady planowania inwestycyjnego”, Lublin, 2008 r.



1.2. Analiza rynku

Na analizę rynku składają się czynności zmierzające do jak najlepszego poznania zjawiska i procesów rynkowych. Badania rynku dostarczają podstawowych danych umożliwiających podjęcie decyzji o realizacji inwestycji poprzez odpowiedź na pytanie: Czy proponowane przedsięwzięcie odpowiada na potrzeby rynku. Przeprowadzone w tym celu analizy nie muszą, a nawet nie powinny być wyszukane, skomplikowane i kosztowne, gdyż jak podpowiada doświadczenie – najczęściej te najprostsze metody statystyczne są najskuteczniejsze. Niemniej jednak, analiza rynku powinna zawierać:

1. definicję rynku, którego dotyczy analizowana inwestycja,
2. jego wielkość i podział (bieżące strony popytu i podaży),
3. udział planowanego przedsięwzięcia w rynku,
4. definicję odbiorców usług,
5. analizę konkurencji,
6. analizę przyszłego popytu.

Analiza popytu wraz z jego prognozą stanowią bardzo ważny, wpływający na inne elementy, etap studium wykonalności. Jego zadaniem jest ocena ilości towaru lub usługi, na które społeczeństwo zgłosi zapotrzebowanie w przyszłości. Na tej podstawie można wnioskować o przyszłych przychodach ze sprzedaży analizowanego towaru lub usługi.

Przykład

Weźmy pod uwagę budowę pierwszego szpitala powiatowego w powiecie P. W tym przypadku definicja wskazanych punktów analizy rynku jest trywialna. Wynika to ze strony podaży, którą można przyjmować za stałą (przecież oddanie do użytkowania nawet jednego nowego szpitala w przeciągu 20 - 25 lat stanowi już duży wyczyn, a co dopiero szpitala powiatowego!).

Ad 1. Rynek stanowią wszyscy mieszkańcy powiatu (zakładamy stałość obowiązkowych ubezpieczeń społecznych).

Ad 2. Wielkość rynku odpowiada ilości osób mieszkających na terenie powiatu. Oni też generują stronę popytu. Jak wspomniano, podaż jest względnie stała. Mogą natomiast istnieć małe, gminne szpitale, których zakres usług jest wprawdzie mniejszy, ale należy brać je pod uwagę przy podaży na usługi internistyczne i ogólnie pojęte usługi pierwszego kontaktu.

Ad 3. Udział przedsięwzięcia w rynku w przypadku inwestycji użyteczności publicznej jest trudny do określenia i wymaga szerszej analizy. Jednym ze sposobów określenia udziału w rynku jest zbadanie ilości pacjentów w innych szpitalach powiatowych oraz wojewódzkich, którzy pochodzą z analizowanego powiatu, a mogliby być leczeni w nowym szpitalu, położonym bliżej ich miejsca zamieszkania. Narzędziem pomocnym w tego typu badaniu jest prawo grawitacji detalu Reilly'ego¹. Natomiast koncentracja szpitali w przestrzeni może być analizowana przy użyciu współczynnika rozmieszczenia Florence'a².

¹ Prawo grawitacji detalu Reilly'ego służy badaniu zasięgu rynku na podstawie założenia, że każde dwa ośrodki przyciągają na zakupy towarów i usług ludzi zamieszkujących miejscowość położoną między tymi dwoma ośrodkami. Przyciąganie jest wprost proporcjonalne do liczby ludności obu ośrodków, a odwrotnie proporcjonalne do kwadratu odległości każdego z tych ośrodków od miejscowości znajdującej się między nimi. Więcej informacji o prawie grawitacji detalu Reilly-ego można znaleźć m.in. w Mynarski S., „Badania rynkowe w przedsiębiorstwie”, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków, 2001 r. oraz Balicki A., „Analiza rynku”, Wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania w Gdańsku, Gdańsk, 2002 r.

Ad 4. Odbiorcami są wszyscy chorzy, którzy zgłoszą się do szpitala. W celu ich charakterystyki można przeanalizować strukturę wieku mieszkańców powiatu oraz jej prognozy.

Ad 5. W omawianym przypadku konkurencję stanowią:

- ✓ szpitale gminne na terenie powiatu, obsługujące najłżejsze przypadki chorób,
- ✓ inne szpitale powiatowe w okolicy,
- ✓ szpitale wojewódzkie w dziedzinach, w których działalność prowadzi również analizowany szpital,
- ✓ prywatne kliniki.

Ad 6. W celu oceny przyszłego popytu należy wziąć pod uwagę prognozowaną liczbę mieszkańców powiatu (prognozy takie publikuje m.in. Główny Urząd Statystyczny) oraz prognozę zachorowań (publikowane przez Światową Organizację Zdrowia). Ważne jest także uwzględnienie wahań sezonowych i okresowych (w zimie szpitale mają najczęściej więcej pacjentów; co kilka lat następują nawroty dużej ilości zachorowań na poszczególne choroby).

Sposób wyznaczania przyszłego popytu jest determinowany przez sektor, jakiego dotyczy inwestycja. Najczęściej korzysta się więc z wytycznych branżowych, bądź zaobserwowanych w danej dziedzinie trendów. W przypadku braku niezbędnych danych, popyt należy wyznaczyć na podstawie z góry przyjętych założeń. Prognozy powinny obejmować: liczbę nowych odbiorców (klientów), zmiany jakościowe oferowanych w ramach projektu usług oraz zmiany ilościowe, oparte na zmianach cen usług i towarów (elastyczność cenowa i dochodowa popytu).

WAŻNE

Bardzo ważne jest, aby dokonana analiza opierała się na wiarygodnych i sprawdzonych informacjach. Wyróżnić należy dwie podstawowe kategorie źródeł danych:

- ✓ źródła wtórne,
- ✓ źródła pierwotne.

Wymienione one zostały w kolejności związanej z możliwością ich pozyskania. Źródła wtórne obejmują bowiem materiały już istniejące, dostępne w różnych formach i miejscach. Źródła pierwotne natomiast stanowią materiały, które są lub będą gromadzone w formie oddzielnie zaprojektowanych i prowadzonych badań. Kolejność wymienionych źródeł informacji wskazuje także na kolejność ich gromadzenia. Należy zawsze rozpoczynać od źródeł wtórnych. Są nie tylko tańsze w pozyskaniu, ale również łatwiej i szybciej dostępne.

² Współczynnik rozmieszczenia Florence'a informuje o rozmieszczeniu jednego zjawiska rynkowego względem drugiego. Określa również wielkość dysproporcji występujących w poszczególnych jednostkach terytorialnych i charakter tych dysproporcji. Więcej informacji o współczynniku rozmieszczenia Florence'a można znaleźć m.in. w Mruk H., „Analiza rynku”, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, 2003 r.

1.3. Zasady tworzenia studium wykonalności

Aby za pomocą studium wykonalności móc przeprowadzić niezależną analizę projektu inwestycyjnego, niezbędne są wytyczne, które zapewnią obiektywizm przeprowadzonych badań. Są one również konieczne, aby możliwym było porównywanie przedsięwzięć z tej samej branży. Jest to niezwykle ważne, w kontekście studium wykonalności jako załącznika do wniosku o dofinansowanie z funduszy Unii Europejskiej.

Rozdział traktuje między innymi o celach opracowania studium wykonalności. Należy o nich pamiętać przez cały czas tworzenia opracowania. Bowiemy aby dokument stanowił cenny materiał służący decyzji inwestorskiej, musi trzymać się meritum, jakim jest analiza wykonalności przedsięwzięcia. W rozdziale zostanie również przedstawiona koncepcja rozwiązań alternatywnych, na której bazuje każde studium wykonalności, a także zostaną przedstawione podstawowe wytyczne dotyczące studiów wykonalności projektów wpisujących się w różne sektory.

1.3.1. Cele opracowania studium wykonalności

Do głównych **celów** studium wykonalności należą:

- ✓ *zbadanie wykonalności projektu inwestycyjnego, a więc sprawdzenie czy istnieją ograniczenia finansowe, techniczne, organizacyjne, prawne, rynkowe i inne, które uniemożliwiają realizację projektu,*
- ✓ *ocena, czy analizowany projekt jest uzasadniony ze społeczno- ekonomicznego punktu widzenia,*
- ✓ *wstępne określenie zakresu projektowanego przedsięwzięcia oraz jego głównych parametrów technicznych,*
- ✓ *oszacowanie nakładów inwestycyjnych, niezbędnych do realizacji inwestycji, wraz z określeniem harmonogramu wydatków oraz źródeł finansowania,*
- ✓ *porównanie alternatywnych wariantów realizacji inwestycji w zakresie m.in. nakładów inwestycyjnych, kosztów eksploatacji, lokalizacji projektu, sposobu oddziaływania na środowisko naturalne, strony technicznej i technologicznej projektu oraz dostępności wymaganych zasobów,*
- ✓ *wyбір najkorzystniejszego wariantu realizacji inwestycji, który odznacza się wykonalnością we wszystkich analizowanych aspektach oraz najwyższą efektywnością ekonomiczną (dopuszczalny jest wybór wariantu, który nie spełnia drugiego z podanych warunków, tj. efektywności ekonomicznej, z koniecznością podania szczegółowego uzasadnienia),*
- ✓ *sprawdzenie przesłanek do uznania projektu za trwały, a więc ocena czy dochody z prowadzonej działalności pozwolą na pokrycie kosztów eksploatacyjnych, a jeśli nie, jakie będą źródła finansowe zapewniające funkcjonowanie projektu w okresie eksploatacji.*

Studium wykonalności zawiera więc dane niezbędne do podjęcia decyzji inwestycyjnej. Wskazuje, na ile jest to realne, najlepsze z możliwych do zastosowania rozwiązań technicznych i technologicznych, organizacyjnych, finansowo- ekonomicznych oraz ekologicznych. Uzasadnia wybór opcji, której realizacja doprowadzi do rozwiązania zdiagnozowanych w fazie identyfikacji problemów. Studium wykonalności powinno stanowić **dokument planistyczny** niezbędny do zarządzania projektem.

Kompletne studium wykonalności odpowiada m.in. na pytania dotyczące funkcjonowania przedsięwzięcia, potrzebnej kadry, koniecznych nakładów, optymalnego czasu rozpoczęcia

oraz zwrotu kapitału. Dzięki temu stanowi fundament dla konkretnych i ostatecznych decyzji biznesowych.

Podczas przygotowywania studium wykonalności zazwyczaj nieznane są wszystkie szczegóły rozwiązań technicznych, a także uwarunkowań realizacji projektu inwestycyjnego. W fazie tworzenia studium wykonalności nie stanowi to jednak problemu, ponieważ jego głównym celem jest potwierdzenie bądź zaprzeczenie celowości realizacji rozpatrywanego projektu inwestycyjnego.

Warto zauważyć, że bardzo często koszty związane z przygotowaniem studium wykonalności są na tyle duże, że skutecznie zniechęcają do dokonania odpowiednich i rzetelnych badań oraz oceny projektu w fazie przedinwestycyjnej. Należy jednak zaznaczyć, że właściwie przeprowadzona w studium wykonalności analiza przedinwestycyjna może przyczynić się do zaoszczędzenia części wydatków na realizację i eksploatację źle ukierunkowanej inwestycji w przyszłości. Właściwie przygotowane studium wykonalności powinno prowadzić jednocześnie do jak najsprawniejszej realizacji projektu oraz do zminimalizowania ryzyka podjęcia niewłaściwej decyzji, której konsekwencje mogą być odczuwalne zarówno w fazie realizacyjnej, jak i eksploatacyjnej.

Poza tym, należy pamiętać, że studium wykonalności, które wykazuje bezzasadność realizacji inwestycji, również stanowi dużą wartość, ponieważ zapobiega złej alokacji zasobów. Jest to o tyle ważne, gdyż szacuje się, że tylko jedno na pięć przedsięwzięć komercyjnych jest opłacalne.

WAŻNE

Prawidłowo sporządzone studium wykonalności wymagane jest w przypadku aplikowania do krajowych jak i zagranicznych funduszy oraz programów pomocowych (m.in. Programy Operacyjne w ramach Narodowej Strategii Spójności, Fundusz Norweski i inne). Studium ma w założeniu przekonać instytucji współfinansujących o słuszności i celowości realizacji przygotowywanego zadania inwestycyjnego, a więc innymi słowy doprowadzenie do podjęcia decyzji o przyznaniu dofinansowania na jego realizację i wyznaczenia optymalnej wysokości ewentualnej dotacji. Każde pominięcie, nieścisłość lub nierealistyczne założenia zawarte w studium będą negatywnie wpływać na ocenę projektu.

Z tego powodu dla projektów współfinansowanych kluczowymi elementami studium są:

- ✓ *wykazanie zasadności i wykonalności projektu inwestycyjnego,*
- ✓ *udowodnienie efektywności projektu,*
- ✓ *wskazanie zgodności projektu z priorytetami, celami i warunkami programu,*
- ✓ *przedstawienie wrażliwości i ryzyk projektu.*

Ważne przy tym, aby studium wykonalności było zgodne i spójne z wnioskiem aplikacyjnym dla projektu, którego dotyczy.

1.3.2. Koncepcja rozwiązań alternatywnych

W ramach studium wykonalności należy przeprowadzić **analizę rozwiązań alternatywnych**. Każdy z wariantów realizacji inwestycji powinien być zbadany pod kątem wykonalności. Dzięki temu możliwym będzie wybór najlepszego wariantu realizacji danego projektu inwestycyjnego spośród analizowanych.

Warianty lub przedsięwzięcia alternatywne to wszystkie rozwiązania umożliwiające osiągnięcie przedmiotowego celu. Informacje uzyskane w wyniku przeprowadzonej w studium wykonalności analizy powinny jasno na to wskazywać i potwierdzać.

W ramach wariantowania projektu należy skupić się na alternatywnych rozwiązaniach technologicznych, lokalizacyjnych, a także organizacyjnych, w zakresie prowadzenia i eksploatacji inwestycji.

W każdym studium wykonalności, poza wariantami inwestycyjnymi, należy również rozpatrzyć wariant bezinwestycyjny. Jest on wariantem bazowym, ponieważ to do niego będą porównywane wszystkie warianty inwestycyjne. Wariant bezinwestycyjny oznacza podejmowanie wszelkich działań zmierzających do zachowania istniejącego stanu rzeczy. Związane jest to z ponoszeniem wszelkich kosztów utrzymania i eksploatacji (które wraz z upływem czasu mogą znacznie rosnąć), w celu zapewnienia funkcjonowania infrastruktury, bez pogorszenia jej stanu technicznego.

Obliczenia społeczno- ekonomicznych oraz finansowych wskaźników projektu inwestycyjnego (patrz rozdział 1.4.3) należy przeprowadzić w oparciu o różnicę między wariantami inwestycyjnymi, a wariantem bezinwestycyjnym.



Rozdział 1, punkt 1.4.3

Przykład

Do typowych przykładów rozważań na temat wariantu realizacji inwestycji należą przedsięwzięcia transportowe, w przypadku których można rozpatrywać różne przebiegi tras, harmonogramy budowy czy rozwiązania technologiczne.

Załóżmy, że naszym zadaniem jest zwiększenie dostępności komunikacyjnej południowych rejonów aglomeracji warszawskiej, ze szczególnym naciskiem na miejscowości podwarszawskie.

Do wyboru mamy alternatywne warianty realizacji zamierzonego celu:

1. *budowa połączeń kolejowych,*
2. *rozwińnięcie transportu publicznego: zakup nowych autobusów, budowa nowych przystanków,*
3. *budowa drogi dwupasmowej, obsługującej ruch dotyczący miejscowości podwarszawskiej – dwa podwarianty budowy drogi: wschodni i zachodni,*
4. *pozostawienie infrastruktury bez zmian (wariant bezinwestycyjny, związany z ponoszeniem kosztów utrzymania infrastruktury w stanie użyteczności).*

Wszystkie wymienione warianty, o ile nie ma jasnych przesłanek o ich niewykonalności, powinny być zbadane w studium wykonalności.

Innym przykładem wariantowania przedsięwzięcia jest projekt budowy drogi ekspresowej S6 na odcinku Lębork – Obwodnica Trójmiasta. Cechą charakterystyczną przedsięwzięcia, na etapie projektowania była mnogość wariantów – kilkadziesiąt. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy, było stanowisko inwestora, aby konsultacje społeczne oraz całe działania informacyjne i promocyjne przedsięwzięcia, odbyły się na dużo wcześniejszym etapie niż wymaga tego ustawa.

Wariantowaniu podlegał nie tylko przebieg drogi, ale również rodzaje i lokalizacje węzłów, a także elementy środowiskowe (np. koncepcja prowadzenia drogi po estakadzie). Jak się okazało, zainteresowanie drogą było tak duże, że konieczne było opracowanie wielu wariantów, spośród których część nieznacznie tylko różniła się od pozostałych.

Bardzo różne były również postawy grup społecznych, reprezentujące poszczególne interesy. Część

z nich dążyła do wypracowania kompromisu, natomiast część prezentowała stanowcze postawy, najczęściej zmierzające do ustalenia lokalizacji inwestycji jak najdalej od nich.

Przykład ten pokazuje, że wariantowanie przedsięwzięcia musi być dobrze przemyślane, aby nie narazić się na duże nakłady niepotrzebnej pracy. Nie oznacza to jednak, że należy analizować jak najmniejszą liczbę wariantów. Powinny być one jednak ze wszech miar racjonalne, sensowne i dobrze uzasadnione.

1.3.3. Wytyczne do tworzenia studium wykonalności

Ogólna koncepcja i forma studium wykonalności jest podobna dla projektów należących do różnych sektorów. Największe różnice pojawiają się w zakresie analizy kosztów i korzyści.

Jednym z wielu dokumentów, zawierających metodologię tworzenia studium wykonalności, jest opracowanie „Wytyczne w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód” Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Dokument zawiera wytyczne, przedstawione w sposób ogólny dla wszystkich sektorów. Można go znaleźć w Internecie między innymi na stronie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (www.mrr.gov.pl) w zakładce „Fundusze”, „Wytyczne MRR” (http://www.mrr.gov.pl/fundusze/wytyczne_mrr/obowiazujace/horyzontalne/Documents/wytyczne_projekty_inwestycyjne_zatwierdzone_15_01_2009.pdf).

Istnieje wiele wytycznych odnoszących się do poszczególnych sektorów, w ramach których zawiera się planowana inwestycja. Przykładowo, w przypadku projektów infrastruktury drogowej, lotniczej, kolejowej oraz transportu publicznego wiążące są wytyczne zawarte w opracowaniu „Niebieska Księga”, Jaspers. Są one dostępne między innymi na stronie internetowej Centrum Unijnych Projektów Transportowych (www.cupt.gov.pl) w zakładce „Dla beneficjentów” (<http://www.cupt.gov.pl/?id=307>).

Istnieją również różnice w budowie studium wykonalności, będącego załącznikiem do wniosku o dofinansowanie z funduszy Unii Europejskiej.

Analiza kosztów i korzyści projektów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności powinna być przeprowadzona zgodnie z dokumentem: „Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych (Fundusze Strukturalne, Fundusz Spójności oraz Instrument Przedakcesyjny)” opracowanym przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej. Opracowanie z 2008 roku, również w języku angielskim, dostępne jest na Portalu Funduszy Europejskich w zakładce „Poradnik beneficjenta”: http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/PoradnikBeneficjenta/Strony/poradnik_projekty_inwestycyjne.aspx.

Uzupełnieniem przedstawionego dokumentu jest opracowanie „Wytyczne dotyczące metodologii przeprowadzania analizy kosztów i korzyści” autorstwa Dyрекcyj Generalnej ds. Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej. Opracowanie dostępne jest między innymi na stronie internetowej Komisji Europejskiej pod adresem http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docofic/2007/working/wd4_cost_pl.pdf.

Dodatkowo w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach polityki spójności Unii Europejskiej, istnieją oddzielne wytyczne dla każdego z województw. Przykładowo dla województwa lubelskiego sporządzone są oddzielne wytyczne dla każdego sektora. Wszystkie dostępne są na

stronie www.rpo.lubelskie.pl w zakładce „dokumenty” (<http://www.rpo.lubelskie.pl/front/page/get/264/>).

Z kolei w przypadku województwa mazowieckiego, wytyczne odnoszą się łącznie do wszystkich sektorów. Można je znaleźć na stronie www.rpo.mazowia.eu w zakładce „Informacje dla wnioskodawców i beneficjentów” (<http://rpo.mazowia.eu/page/index.php?str=1379>).

WAŻNE

Istnieje szereg wytycznych dotyczących opracowania studium wykonalności oraz analizy kosztów i korzyści. Wszystkie one mają na celu ujednoczenie formy dokumentu oraz doprowadzenie do porównywalności wyników uzyskanych w studium dla projektów w ramach tego samego sektora. Jest to szczególnie ważne w przypadku inwestycji współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej.

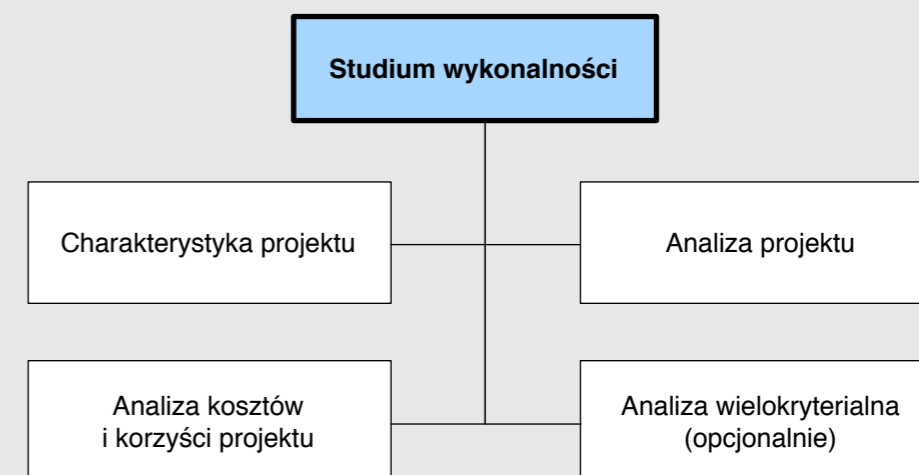
Przed opracowaniem studium wykonalności, należy więc gruntownie zapoznać się z wytycznymi dotyczącymi sektora, do którego należy analizowane przedsięwzięcie. W przypadku projektów współfinansowanych, należy również przestrzegać zasad wynikających z wytycznych dla danego funduszu.



1.4. Zawartość studium wykonalności

W rozdziale zostanie przedstawiona zawartość typowego studium wykonalności zgodnie z diagramem na rysunku 1.3.

Rys. 1.3: Diagram zawartości typowego studium wykonalności.
Źródło: opracowanie własne



Kolejne podrozdziały zawierają opis poszczególnych składowych studium wykonalności.

1.4.1. Charakterystyka projektu

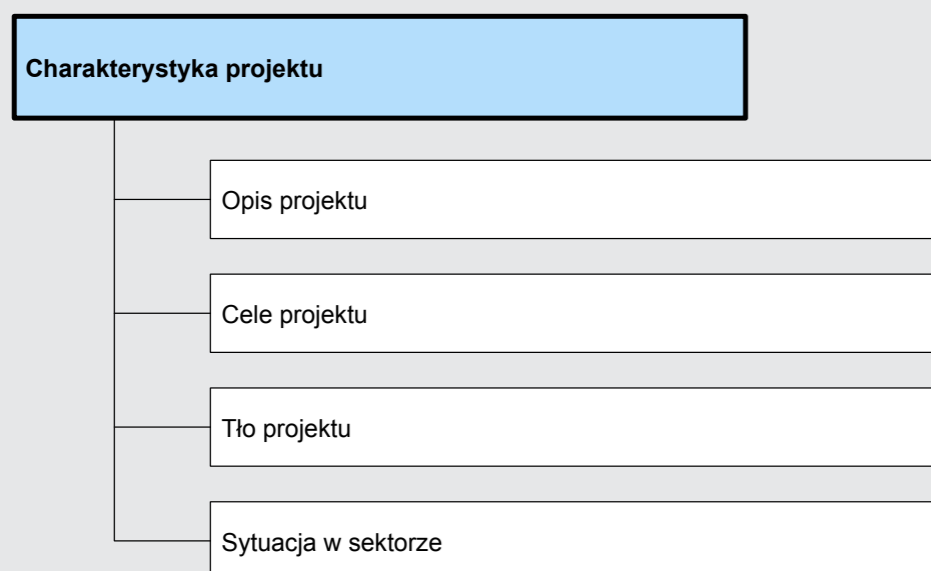
Charakterystyka (identyfikacja) projektu stanowi wprowadzenie, którego celem jest określenie wszystkich aspektów związanych z tłem, kontekstem oraz uwarunkowaniami analizowanego projektu. Zawartość merytoryczna charakterystyki projektu została przedstawiona na rysunku 1.4.

Do podstawowych informacji o projekcie należy przedstawienie jego beneficjenta, a także określenie lokalizacji i zakresu projektu.

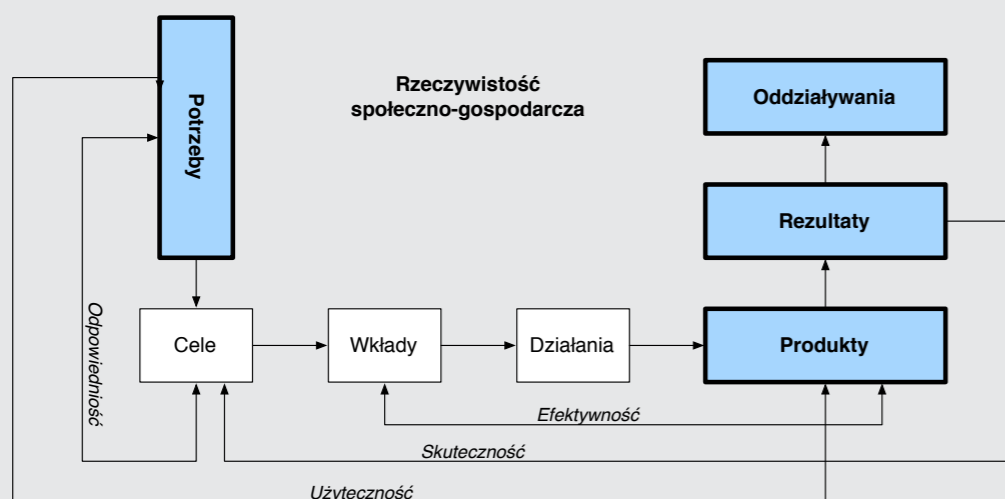
Bardzo ważnym elementem studium wykonalności jest zdefiniowanie celów, które mają być osiągnięte poprzez realizację przedsięwzięcia. Stanowi to podstawę do przeprowadzenia oceny inwestycji. Cele projektu muszą być zgodne z krajowymi i regionalnymi dokumentami programowymi. Ważne jest również określenie celów inwestycji w rozróżnieniu na produkty, rezultaty i oddziaływania inwestycji³. Schemat zależności pomiędzy celami przedsięwzięcia, a jego produktami, rezultatami i oddziaływaniami został przedstawiony na rysunku 1.5.

³ Produkty, rezultaty i uwarunkowania projektu są bardzo ważne w przypadku starań o dofinansowanie projektu z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Więcej informacji na ten temat, dostępnych jest na stronach internetowych odpowiednich programów operacyjnych (www.fundusze-strukturalne.gov.pl).

Rys. 1.4: Zawartość merytoryczna części studium wykonalności dotyczącej charakterystyki projektu. Źródło: opracowanie własne.



Rys. 1.5: Zależności pomiędzy potrzebami i celami przedsięwzięcia, a jego oceną. Źródło: „The New Programming Period 2007- 2013 Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators”, European Commission Directorate- General Regional Policy, str. 7.



Przykład

Rozważmy cele oraz produkty i rezultaty budowy centrum kulturalnego w śródmieściu dużego miasta powiatowego.

Do głównych celów projektu należą:

- ✓ poprawa stanu infrastruktury kultury w okręgu,
- ✓ stworzenie miejsca atrakcyjnego turystycznie,
- ✓ przeciwdziałanie bezrobociu,
- ✓ poprawa estetyki przestrzeni publicznej,
- ✓ promocja miasta.

Produktami przedsięwzięcia są:

- ✓ budynek centrum kulturalnego o powierzchni użytkowej 2 000 m²,
- ✓ dwie sale koncertowe,
- ✓ galeria wystawowa,
- ✓ biblioteka,
- ✓ bufet,
- ✓ pomieszczenia biurowe i socjalne,
- ✓ parking podziemny,
- ✓ 90 sztuk sprzętu i wyposażenia (w tym m.in. 15 zestawów głośnikowych surround, 2 wzmacniacze).

Na rezultaty projektu składają się:

- ✓ utworzenie 12 nowych miejsc pracy,
- ✓ zwiększenie liczby mieszkańców regionu z dostępem do kultury o 12 p.p. (wyniki ankiety).

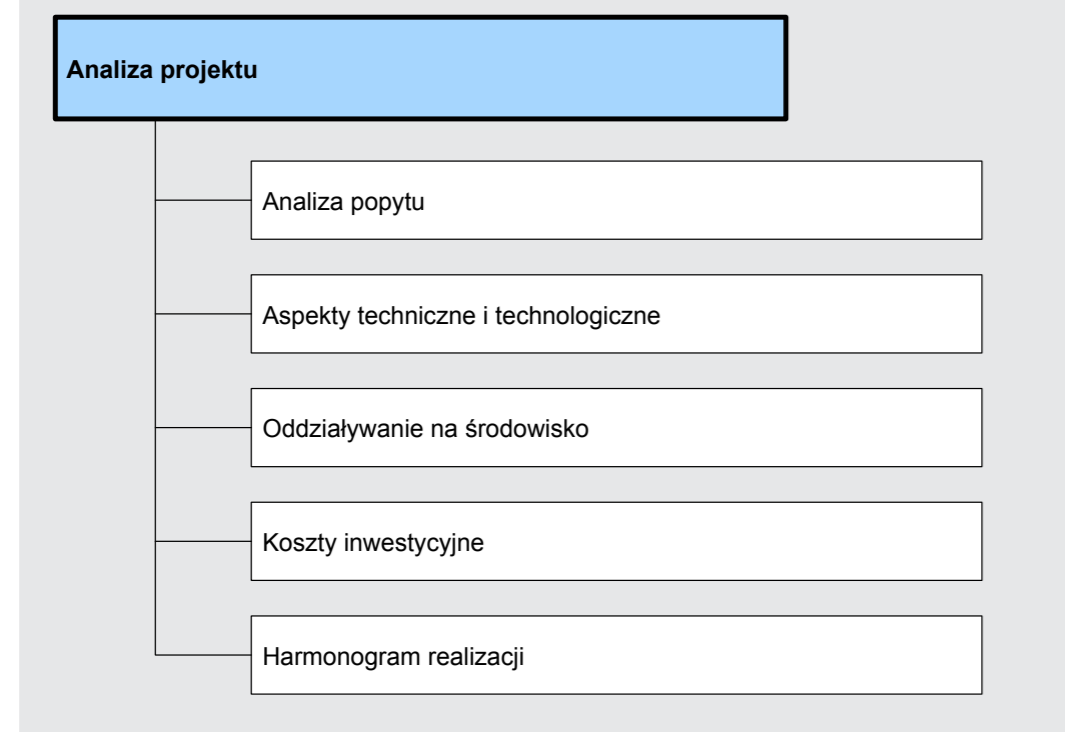
W tej części studium wykonalności należy opisać tło projektu. Ma to na celu zapewnienie, że projekt wpisuje się w przedstawione uwarunkowania społeczne i ekonomiczne oraz że jest z nimi spójny (należy przedstawić m.in. komplementarność projektu z innymi działaniami). Należy również uzasadnić konieczność realizacji inwestycji oraz odnieść się do zatwierdzonych strategii rozwoju danego obszaru. Poza tym, powinna zostać opisana lokalizacja projektu, a następnie charakterystyka regionu pod względem: gospodarczym oraz demograficznym. Należy zwrócić uwagę na: poziom przeciętnego wynagrodzenia, stopę bezrobocia (dostępność siły roboczej), wskaźniki migracji oraz prognozy gospodarcze i demograficzne regionu. Ważny jest również aspekt makroekonomiczny, związany z warunkami gospodarczymi w Polsce (wzrost gospodarczy: PKB i inflacja, bezrobocie, poziom wynagrodzeń).

Do zakresu charakterystyki projektu należy również opis bieżącej sytuacji w sektorze. Powinien on zawierać między innymi charakterystykę sektora, opis bieżącego stanu technicznego, jego elementów (np. w przypadku infrastruktury należy podać cechy fizyczne terenu i obiektów), układ stosunków własnościowych, podłoże instytucjonalne (w tym: zdolność organizacyjna beneficjenta oraz trwałość projektu), kierunki rozwoju oraz uregulowania prawne.

1.4.2. Analiza projektu

Zawartość **analizy projektu** w studium wykonalności może być bardzo szeroka. Na minimalny zakres tej części opracowania składają się: badanie popytu na projekt, aspekty techniczne i technologiczne, analiza oddziaływań projektu na środowiskowo, szacunkowe koszty inwestycji oraz harmonogram realizacji inwestycji (patrz rysunek 1.6). Oczywiście wszystkie przedstawione aspekty badane są dla każdego z analizowanych wariantów przedsięwzięcia oddzielnie.

Rys. 1.6: Zawartość merytoryczna części studium wykonalności dotyczącej analizy projektu. Źródło: opracowanie własne



Analiza popytu została przedstawiona w rozdziale 1.2.

W studium wykonalności należy określić wpływ każdego z wariantów projektu na środowisko zarówno w fazie realizacji jak i eksploatacji przedsięwzięcia (należy szczególnie zwrócić uwagę na oddziaływanie przedsięwzięcia na parki narodowe, krajobrazowe oraz obszary Natura 2000). Może to być streszczenie raportu o oddziaływaniu na środowisko (ROŚ), o ile taki dokument był wymagany w przypadku analizowanego projektu (Rooś). W przeciwnym razie, w ramach studium wykonalności, głównie na podstawie karty informacyjnej przedsięwzięcia, należy przeprowadzić analizę oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (OOŚ). Wskaże ona, czy dla danej inwestycji niezbędne jest sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko. Natomiast w przypadku gdy OOŚ nie jest wymagana, należy przedstawić w studium wykonalności krótkie określenie wpływu przedsięwzięcia na środowisko.

Analiza techniczna i technologiczna wariantów projektu zależna jest od sektora, do którego należy rozpatrywana inwestycja. Na ogół skupia się na szczegółowym przedstawieniu i ocenie wybranej technologii, wymagań infrastrukturalnych, rozwiązań konstrukcyjnych realizacji projektu oraz zapotrzebowania na materiały i media podczas eksploatacji. Celem analizy jest wykazanie, że proponowane rozwiązanie jest:

- ✓ wykonalne pod względem technicznym/ technologicznym,
- ✓ zgodne z najlepszą praktyką w danej dziedzinie,
- ✓ optymalne pod względem zaspokojenia popytu ze strony użytkowników (optymalny stosunek krańcowej użyteczności do ceny),
- ✓ najbardziej odpowiednie pod względem stosunku jakości do ceny.

Nakłady kapitałowe proponowanej inwestycji stanowią jeden z najważniejszych elementów analizy projektu. W znacznym stopniu wpływają na analizę kosztów i korzyści, która została przedstawiona w następnym rozdziale. Bardzo często na etapie tworzenia studium wykonalności, dokładne koszty projektu stanowią wielką niewiadomą. Ponieważ w znacznym stopniu wpływają one na wyniki analizy, przez co *de facto* często również na wybór wariantu realizacji, ważne jest, aby oszacować je z jak największą dokładnością. Mimo to ocenia się, że dla przykładu w projektach drogowych, ich dokładność, na tym etapie prac, wynosi od 50 do 150% ostatecznych nakładów inwestycyjnych.

W przypadku wariantu bezinwestycyjnego nie występują nakłady inwestycyjne. Należy jednak pamiętać, że zły stan techniczny obecnej infrastruktury, bądź jej braku generuje konieczność ponoszenia znacznych kosztów. Są one związane z zapewnieniem funkcjonowania lub dostępu do tej infrastruktury.

W każdym przypadku należy podawać koszty inwestycyjne netto oraz brutto (z uwzględnieniem podatku VAT). Jest to o tyle istotne, że stopa podatku pośredniego często przyjmuje różne wartości dla poszczególnych pozycji kosztów. Ponadto kwestia kwalifikowalności podatku VAT jest różnie rozpatrywana przez instytucje współfinansujące, a także w analizie kosztów i korzyści przedsięwzięcia konieczna jest korekta kosztów inwestycyjnych o efekty fiskalne.

Studium wykonalności powinno również zawierać informacje na temat planu finansowania inwestycji. Powinien on być spójny z harmonogramem projektu i obejmować: podział kosztów na okresy czasu, źródła finansowania (np. wkład wspólnotowy, budżet państwa i samorządów, środki prywatne, itd.), a także całkowitą wartość brutto oraz netto przedsięwzięcia.



Rozdział 1, punkt 1.2

Przykład

Poniższa tabela zawiera przykładowy sposób zestawienia kosztów inwestycyjnych przedsięwzięcia drogowego.

L.p.	Kategoria kosztów	Warianty inwestycyjne (opcje) w tys. PLN					
		Wariant inwestycyjny 1		Wariant inwestycyjny 2		Wariant bezinwestycyjny	
		netto	brutto	netto	brutto	netto	brutto
I	Projektowanie i nadzór						
II	Przejęcie gruntów						
III	Roboty drogowe						
IV	Obiekty						
V	Urządzenia ochrony środowiska						
VI	Inne roboty						

VII	Wyposażenie (np. związane z eksploatacją i utrzymaniem, pobieranie opłat, itp.)								
VIII	Koszty różne								
IX	<Całkowity koszt>								
X	Całkowity koszt na kilometr								

Źródło: „Niebieska Księga Infrastruktura Drogowa”, Jaspers, Warszawa, grudzień 2008 r., str. 29.

Studium wykonalności powinno zawierać dość szczegółowy harmonogram realizacji inwestycji dla każdego z analizowanych wariantów. Powinien on odnosić się do etapu przygotowania inwestycji (m.in. sporządzenia studium wykonalności, oceny oddziaływania na środowisko, dokumentacji projektowej, dokumentacji przetargowej, ogłoszenia i rozstrzygnięcia procedur przetargowych, nabycia gruntów) jak i do etapu realizacji inwestycji (główne kategorie niezbędnych prac). Wskazane jest przedstawienie harmonogramu w formie wykresu Gantta.

1.4.3. Analiza kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych

Analiza kosztów i korzyści przedsięwzięcia służy przede wszystkim zbadaniu jego rentowności i efektywności zarówno pod względem społeczno- ekonomicznym, jak również finansowym. Tym zagadnieniom poświęcone są dwa poniższe podrozdziały.

1.4.3.1. Analiza społeczno- ekonomiczna projektów inwestycyjnych

Prywatni inwestorzy, działający na wolnym rynku, starają się realizować zadania opłacalne finansowo, które generują jak najwyższą stopę zwrotu, przy minimalnym ryzyku. Natomiast dobra publiczne⁴ nie w pełni podlegają mechanizmom rynkowym: nie zawsze wyceniane są pewne koszty produkcji, często nie generują jawnych, pieniężnych dochodów oraz co najważniejsze, nie są przedmiotem obrotu na tym rynku. Przykładowo użytkownicy drogi gminnej nie płacą bezpośrednio za korzystanie z niej, lecz odnoszą korzyści z jej zbudowania lub ulepszenia. Z tych względów państwo pełni nadzór nad dobrami publicznymi. Każda społeczność chce przecież mieć szeroki dostęp dla wszystkich do opieki zdrowotnej, edukacji czy choćby infrastruktury transportowej i sanitarnej. Gdyby te kwestie regulował rynek, nie byłyby one dostępne równomiernie dla wszystkich.

Ze względu na wymienione wyżej cechy, analiza opłacalności inwestycji, należącej do sektora publicznego, nie może opierać się jedynie na finansowych kosztach i korzyściach wyrażonych przepływami pieniężnymi, jak to odbywa się w przypadku przedsięwzięć prywatnych. Dlatego w przypadku inwestycji publicznych należy stosować **społeczno- ekonomiczną analizę kosztów i korzyści**. Ma ona na celu wykazanie, czy dane przedsięwzięcie doprowadzi do wzrostu dobrobytu społeczności objętej jego skutkami. Analiza taka uwzględnia nie tylko przepływy finansowe, ale również dostarcza informacji o tych aspektach oddziaływania przedsięwzięcia, które nie są przedmiotem transakcji rynkowych.

Największym problemem związanym z przeprowadzaniem analizy kosztów i korzyści jest wyliczenie kosztów i korzyści, które nie są towarami na rynku. Nie

⁴ Dobra publiczne - dobra, które z przyczyn naturalnych (cechy fizyczne) mogą służyć zbiorowości lokalnej lub całemu społeczeństwu. Dobra te są konsumowane egalitarnie przez wszystkich członków danej zbiorowości.



Rozdział 1, punkt 1.3.3

jest więc znana ich cena. Dotyczy to między innymi poprawy / pogorszenia jakości środowiska, oszczędności czasu, zmiany wartości estetycznych krajobrazu. Z pomocą w takich przypadkach przychodzą najczęściej wytyczne i opracowania dotyczące analizy kosztów i korzyści, które zawierają wskazówki, jakie koszty i korzyści należy wziąć pod uwagę, a także często podają ich wartości jednostkowe. Najczęściej stosowane wytyczne dotyczące kosztów i korzyści zostały przedstawione w rozdziale 1.3.3.

Korzyści generowane przez projekt inwestycyjny można podzielić na pięć grup. Należą do nich:

- ✓ **uniknięcie kosztów**, które musiałby zostać poniesione w sytuacji braku działania inwestycyjnego, a których można uniknąć, jeżeli działania te zostaną podjęte,
- ✓ **oszczędności** – zmniejszenie wydatków ponoszonych obecnie na dane cele (np. w przypadku budowy drogi o nowym przebiegu, do tej grupy korzyści można zaliczyć m.in. oszczędności czasu podróży),
- ✓ **wzrost przychodów**, powodowany przez projekt inwestycyjny (np. rozbudowa hali sportowej szkoły o lodowisko, które będzie generowało dodatkowy przychód),
- ✓ **korzyści dla bezpośrednich beneficjentów projektu, które nie są odzwierciedlone w przychodach projektu**, oznaczają sytuację, gdy koszty użytkowania inwestycji przez beneficjentów są niższe niż uzyskane przez nich korzyści (np. koszty korzystania ze żłobka),
- ✓ **korzyści dla całych grup społecznych**, dostępne ogółowi, np. opieka medyczna, policja.

Przykład

Rozważmy budowę przedszkola gminnego, obejmującego swoim oddziaływaniem okoliczne wsie. Koszty realizacji takiej inwestycji to: nakłady na budowę lub dostosowanie istniejącego budynku do potrzeb przedszkola, a następnie koszty działalności: utrzymanie budynku, wynagrodzenia dla personelu, materiały). Natomiast wśród korzyści należy uwzględnić między innymi: umożliwienie rodzicom dzieci, oddanych pod opiekę do przedszkola, podjęcie pracy zarobkowej, zniesienie braków edukacyjnych i rozwojowych u dzieci, a także stworzenie nowych miejsc pracy.

Poza korzyściami, każda inwestycja generuje również odpowiednie koszty. Zalicza się do nich nie tylko koszty realizacji przedsięwzięcia, ale również koszty prowadzenia działalności – koszty eksploatacyjne (bieżące). Struktura oraz wielkość kosztów eksploatacyjnych zależna jest od sektora, do jakiego należy przedsięwzięcie, a także od jego wielkości. Wskazaniem jest, aby w treści studium wykonalności, przedstawić krótkie uzasadnienie wielkości przyjętych kosztów.

Przykład

Koszty eksploatacji w przypadku oczyszczalni ścieków są zazwyczaj wysokie. Zależą od wielkości oczyszczalni, stosowanej technologii, wykorzystania przepustowości, itd. Do najważniejszych kosztów eksploatacji oczyszczalni ścieków należy zaliczyć:

- ✓ koszt wynagrodzenia pracowników,
- ✓ koszt energii elektrycznej (wykorzystywanej przede wszystkim do napędu silników obsługujących m.in. pompowanie, napowietrzanie, mieszanie, itd.),
- ✓ koszty remontów bieżących, cząstkowych i okresowych,

- ✓ koszty chemikaliów (reagentów) – w wielu oczyszczalniach stosowane są siarczany żelaza oraz mleko wapienne do wyeliminowania ze ścieków związków fosforu,
- ✓ koszty paliw i smarów zużytych przez transport,
- ✓ koszty ogrzewania pomieszczeń oraz uzyskiwania ciepła technologicznego,
- ✓ koszty opłat środowiskowych i odbioru odpadów,
- ✓ koszty ogólne i zarządu (materiały biurowe, telefony) oraz koszty usług niematerialnych (obsługa bankowa, ubezpieczenia).

WAŻNE

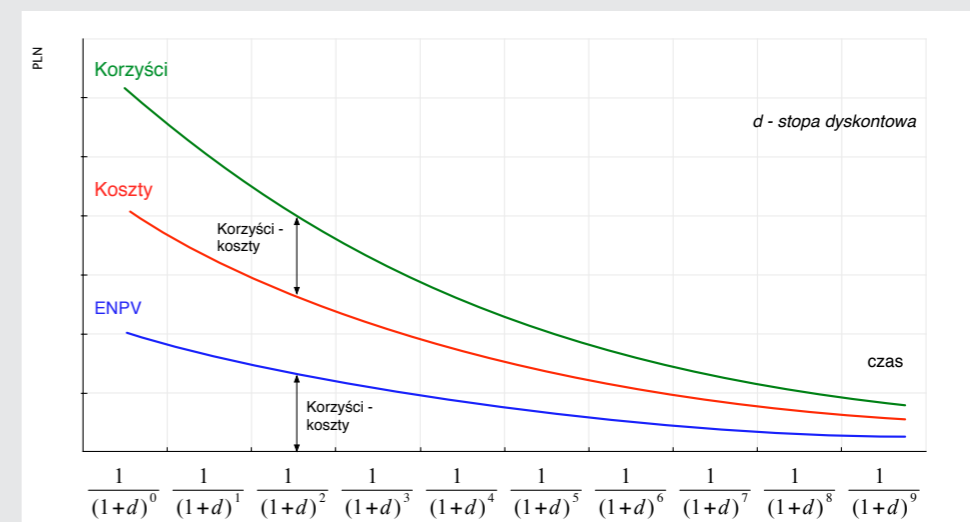
Analiza kosztów i korzyści jest konieczna w przypadku dużych projektów inwestycyjnych. Za takie uznaje się przedsięwzięcia, których wartość przekracza 25 mln euro w przypadku projektów dotyczących środowiska naturalnego lub 50 mln euro w pozostałych przypadkach. Powinno się ją również stosować w przypadku, gdy tak postanowi instytucja współfinansująca.

Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Rozwoju Regionalnego zaleca się, aby analiza kosztów i korzyści projektów, które nie zaliczają się do dużych, była przeprowadzana w sposób uproszczony i opierała się na oszacowaniu ilościowych i jakościowych skutków realizacji projektu (analiza efektywności kosztowej). Mimo to zachęca się do stosowania społeczno-ekonomicznej analizy kosztów i korzyści także dla mniejszych projektów, w celu uzyskania skompensowanego obrazu efektywności inwestycji.

Alternatywą dla społeczno-ekonomicznej analizy kosztów i korzyści jest **analiza efektywności kosztowej**. Opiera się ona na dwóch wartościach: koszcie inwestycyjnym wyrażonym w jednostkach pieniężnych oraz efekcie rzeczowym mierzonym w jednostkach fizycznych. Skwantyfikowanie efektu rzeczowego inwestycji jest o wiele łatwiejsze niż oszacowanie jego wartości, czego wymaga od nas analiza kosztów i korzyści. Analiza efektywności kosztowej jest na pewno metodą prostszą, ale nie wolną od kontrowersji. Problemy pojawiają się przede wszystkim w przypadku nieporównywalności analizowanych wariantów (niejednorodne efekty inwestycji, a także inny rozkład w czasie).

Analiza kosztów i korzyści wywodzi się z tradycyjnej analizy efektywności inwestycji (zaktualizowana wartość netto, z ang. *Net Present Value, NPV*), polegającej na pomniejszeniu zdyskontowanego strumienia przychodów o zdyskontowany strumień kosztów. Jednakże w przypadku analizy społeczno-ekonomicznej patrzy się na strumienie kosztów i korzyści z perspektywy społeczeństwa. Stąd też polega na wyznaczeniu zmodyfikowanej *NPV*, określanej jako *ENPV* (ekonomiczna zaktualizowana wartość netto, z ang. *Economic Net Present Value*). Graficzna ilustracja koncepcji *ENPV*, jako różnicy korzyści i kosztów społecznych, została przedstawiona na poniższym rysunku.

Rys. 1.7: Graficzne przedstawienie koncepcji zaktualizowanej wartości netto w czasie. Źródło: opracowanie własne.



Krzywe kosztów oraz korzyści, zaprezentowane na rysunku 1.7, zakładają ich stałość w każdym okresie analizy. Ich kształt determinowany jest więc przez czynnik dyskontujący w postaci:

$$v_t = \frac{1}{(1+d)^t}$$

gdzie:

d – stopa dyskontowa, definiowana zazwyczaj jako stopa procentowa przy jakiej jesteśmy w stanie zrzec się przyszłych środków finansowych na rzecz aktualnie dostępnych środków (uwzględniając inflację, koszt kapitału oraz ryzyko); dla projektów inwestycyjnych najczęściej przyjmuje się wartość stopy na poziomie 5% - 6%, chyba że istnieją inne wymagania organu współfinansującego; często przyjmuje się również stopę dyskontową na poziomie stopy procentowej dla kredytów długoterminowych.

t – kolejne okresy czasu eksploataowania inwestycji.

Należy pamiętać, że wybór stopy dyskontowej ma duży wpływ na ocenę projektów lub wariantów realizacji przedsięwzięcia. Zazwyczaj, jeśli zwiększa się stopę dyskontową, to projekty wymagające wyższych nakładów inwestycyjnych i niższych kosztów utrzymania i eksploatacji będą mniej atrakcyjne niż projekty o niskich nakładach inwestycyjnych i wyższych kosztach utrzymania i eksploatacji.

Ekonomiczną zdyskontowaną wartość netto przedsięwzięcia określa się jako:

$$ENPV = \sum_{t=1}^N NB_t \times v_t + \sum_{t=1}^N NC_t \times v_t$$

gdzie:

N – liczba okresów eksploatacji inwestycji,

NB_t – wartość korzyści społeczno- ekonomicznych netto w okresie t ,

NC_t – wartość kosztów społeczno- ekonomicznych netto w okresie t .

Wskaźnik $ENPV$ stanowi podstawowy wyznacznik decydujący o efektywności społeczno- ekonomicznej projektu. Interpretowany jest w następujący sposób:

$ENPV > 0$ – oznacza sytuację, w której wartość bieżąca korzyści jest wyższą od wartości bieżącej kosztów. Projekt jest opłacalny, tym bardziej im większa jest wartość współczynnika.

$ENPV < 0$ – oznacza sytuację, w której wartość bieżąca korzyści jest niższa od wartości bieżącej kosztów. Projekt jest nieopłacalny.

$ENPV = 0$ – oznacza sytuację, w której wartość bieżąca korzyści jest równa wartości bieżącej kosztów. Wówczas decyzja należy do inwestora, bowiem projekt nie przynosi ani korzyści, ani strat.

Do realizacji należy wybrać ten wariant, którego wartość wskaźnika $ENPV$ jest najwyższa, oznacza to bowiem wariant najkorzystniejszy.

Poza podstawowym wskaźnikiem, ekonomicznej zaktualizowanej wartości netto, do badania efektywności ekonomiczno- społecznej inwestycji stosuje się również dwa inne wskaźniki: **ERR** (ekonomiczna wewnętrzna stopa zwrotu, z ang. *Economic (Internal) Rate of Return*) oraz **BCR** (współczynnik korzyści – nakłady, z ang. *Benefit Cost Ratio*).

ERR jest miernikiem efektywności społeczno- ekonomicznej inwestycji, określającym maksymalną stopę oprocentowania kredytu inwestycyjnego, który pozwoliłby sfinansować projekt bez straty dla właściciela. ERR definiuje się jako stopę dyskonta, dla której $ENPV$ przyjmuje wartość zero:

$$ENPV(d = ERR) = 0$$

gdzie:

d – stopa dyskontowa.

Inwestycja jest opłacalna, gdy wskaźnik ERR jest równy lub większy od stopy granicznej, czyli najniższej stopy rentowności możliwej do zaakceptowania przez inwestora (w przypadku inwestycji publicznych za stopę graniczną należy przyjąć stopę dyskontową). Im wyższa jest różnica

między ERR , a stopą graniczną tym przedsięwzięcie jest bardziej opłacalne i cechuje się wyższym marginesem bezpieczeństwa.

Z kolei wskaźnik BCR oznacza stosunek zaktualizowanej wartości korzyści wynikających z realizacji przedsięwzięcia do zaktualizowanej wartości kosztów:

$$BCR = \frac{\sum_{t=1}^N NB_t \times v_t}{\sum_{t=1}^N NC_t \times v_t}$$

Analizowany projekt jest korzystny z punktu widzenia społeczno- ekonomicznego, jeżeli wskaźnik BCR jest większy od 1. Jeżeli $BCR = 1$ wówczas kryterium decydującym o realizacji przedsięwzięcia powinna być ekonomiczna wewnętrzna stopa zwrotu (ERR). Dla BCR mniejszego od 1 projekt należy uznać za nieefektywny.

W przypadku analizy kilku wariantów inwestycji należy wybrać ten o największym wskaźniku BCR .

Ważnym aspektem analizy społeczno- ekonomicznej jest analiza wrażliwości inwestycji. Jej rolą jest wskazanie zmiennych krytycznych, a następnie sprawdzenie jak wpływają one na wartości wyznaczonych wskaźników efektywności społeczno- ekonomicznej. Za zmienne krytyczne uważa się te, których zmiana powoduje największy wpływ na wartości wskaźników efektywności. Generalnie zaleca się uwzględnienie w analizie tych parametrów, których moduł elastyczności względem wskaźników efektywności jest najwyższy. W szczególności dotyczy to zmiennych, których wzrost lub spadek o 1% powoduje zmianę wskaźnika ERR o przynajmniej 1% lub zmianę wskaźnika $ENPV$ o przynajmniej 5%. Następnie, dla wyznaczonych zmiennych krytycznych należy zbadać, przy jak dużej zmianie ich wartości, wskaźniki społeczno- ekonomiczne zaczynają wskazywać na nieefektywność inwestycji.

Po przeprowadzonych obliczeniach analizy wrażliwości zaleca się dokonanie interpretacji wyników i wykazania, przy jakiej wielkości zmian zmiennych krytycznych, projekt inwestycyjny jest nadal efektywny. Należy pamiętać, że analiza wrażliwości nie odpowiada na pytanie o wielkość ryzyka zaistnienia zmiany wielkości zmiennych krytycznych.

Analiza kosztów i korzyści, jak również całe studium wykonalności stają się bezwartościowe, bez poprawnie przeprowadzonego oszacowania kosztów realizacji inwestycji. Za poprawne oszacowanie uważa się takie, które bierze pod uwagę przewidywane uwarunkowania budowy (w momencie jej realizacji), uwzględnia wszystkie wydatki niezbędne do poniesienia, także niezwiązane bezpośrednio z budową oraz poprawnie odzwierciedla doświadczenia z podobnych realizacji.

Przykład

Jako przykład prostej analizy wrażliwości, rozważmy inwestycję sektora gazowniczego. Badać będziemy wpływ zmiany zmiennych krytycznych na wartość wskaźnika $ENPV$.

Przedmiotem analizy jest koncepcja programowa gazyfikacji gminy. Analizę społeczno- ekonomiczną przeprowadzono przyjmując 25- cioletni okres obliczeniowy oraz 15% stopę dyskontową.

Za zmienne krytyczne (mające istotny wpływ na rentowność inwestycji) uznano:

- ✓ wielkość sprzedanego gazu,
- ✓ wielkość kosztu eksploatacji,
- ✓ wielkość kosztów zakupu gazu,
- ✓ wielkość kosztów przesyłu gazu,
- ✓ wielkość kosztów dystrybucji gazu,
- ✓ okres oddania gazociągu do eksploatacji.

Uzyskane wyniki zawarto w poniższej tabeli.

Zmienne krytyczne	ENPV [PLN]
Wartość bazowa	612 310,3
Spadek sprzedaży gazu o 5%	-128 831,1
Spadek sprzedaży gazu o 10%	-874 047,9
Wzrost kosztów zakupu gazu o 5%	235 116,7
Wzrost kosztów zakupu gazu o 10%	-142 076,7
Wzrost kosztów przesyłu gazu o 5%	550 402,1
Wzrost kosztów przesyłu gazu o 10%	488 493,9
Wzrost kosztów dystrybucji gazu o 5%	521 185,8
Wzrost kosztów dystrybucji gazu o 10%	430 061,3
Wydłużenie oddania gazociągu do eksploatacji o 1 rok	-9 642,1

Analizując otrzymane wyniki i porównując je do wyników scenariusza bazowego należy zauważyć, że projekt gazyfikacji jest wrażliwy na spadek sprzedaży gazu tak bardzo, że staje się on ekonomicznie nieopłacalny już przy 5% spadku sprzedaży. Projekt jest również bardzo wrażliwy na przesunięcie terminu oddania gazociągu do eksploatacji o jeden rok. W porównaniu do scenariusza bazowego w 26-letnim okresie eksploatacji straty sięgają 620 tys. zł. Należy zauważyć również, że projekt staje się nierentowny przy wzroście kosztów zakupu gazu o 10%.

Przedstawiona tabela pozwala ocenić, jaki wpływ na rentowność inwestycji będą miały ewentualnie powstałe w trakcie realizacji i eksploatacji projektu niekorzystne zmiany zmiennych krytycznych.

Z natury rzeczy oszacowanie kosztów na etapie studium wykonalności bazuje na niepełnej informacji, najczęściej projekcie koncepcyjnym. Oszacowania wykonuje się jedną lub kilkoma z wymienionych poniżej metod:

- ✓ *Metoda porównawcza na podstawie istniejących źródeł (wtórnych):* porównanie kosztów realizacji podobnych obiektów o podobnych funkcjach, parametrach i standardzie, biorąc pod uwagę korekty ze względu na warunki rynkowe i miejsce realizacji. Autorzy tego podręcznika zalecają korzystanie z istniejących własnych danych i danych uzyskanych od współpracujących zamawiających. Koszt budowy bloku operacyjnego szpitala w Lublinie i w Rzeszowie dla podobnej ilości pacjentów pozostanie porównywalny. Koszt budowy wiaduktu drogowego dla drogi klasy S o rozpiętości około 30 m będzie porównywalny w różnych miejscach kraju. Prawdopodobnie największe różnice powstaną przy uwzględnianiu kosztów budowy infrastruktury towarzyszącej i robót tymczasowych.

- ✓ *Metoda porównawcza na podstawie źródeł pierwotnych;* jednym z takich źródeł są publikowane i ogólnodostępne tabele cenowe Bistyp lub Sekocenbud dla obiektów budowlanych. Oszacowanie uzyskuje się w wyniku przeniesienia (przeliczenia) dostępnych informacji cenowych dla obiektów na inwestycję podlegającą oszacowaniu.
- ✓ *Metoda analityczna bottom-up (z dołu do góry):* polega na podzieleniu inwestycji na tyle elementów na ile pozwala dokumentacja (konceptcja) i ich wycenie oraz zintegrowaniu oszacowania z uwzględnieniem rezerwy i ryzyk. Można korzystać z publikowanych i powszechnie dostępnych tabel kosztów pozycji zagregowanych Bistyp lub Sekocenbud. Można i należy korzystać z cen uzyskiwanych w ofertach, pamiętając wszakże o tym, że w ofercie wykonawca ma możliwość sterowania cenami poszczególnych pozycji.
- ✓ *Kosztorys inwestorski – dostępny o ile studium wykonywane jest po uzyskaniu dokumentacji projektowej (co nie powinno być regułą – to studium wykonalności powinno decydować czy inwestycję skierować do szczegółowego projektowania).*

W każdym z wymienionych przypadków można oczekiwać od autora studium wykonalności posiadania kompetencji do dokonania takiego oszacowania. Pamiętać należy o objęciu oszacowaniem prawidłowego zakresu projektu. Wykonanie przebudowy drogi w centrum miasta wiąże się z przebudową infrastruktury na dużym obszarze, a ta z kolei przebudowa niesie za sobą konieczność dalszych ingerencji. Oszacowanie powinno uwzględnić więc wszystkie nakłady, konieczne do poniesienia, w związku ze zmianami w otoczeniu inwestycji. Jeżeli do wykonania projektu infrastruktury niezbędne jest wybudowanie 30 kilometrów melioracji – powinno być to uwzględnione w szacowanych kosztach projektu. Jeżeli do wybudowania stadionu niezbędna jest zmiana układu komunikacyjnego i miejsc postojowych w całej okolicy – musi to być uwzględnione w oszacowaniach. Zatem szacowanie cen bezpośrednio wiąże się z definiowaniem zakresu projektu inwestycyjnego.

Łatwą do zweryfikowania cechą dobrego oszacowania kosztów inwestycji jest ich aktualność. Różnice wynikające z koniunktury potrafią być znaczące. Dla przykładu, przewidywane w 2005 roku koszty robót drogowych i mostowych były za niskie o około 30% w stosunku do uzyskiwanych cen w przetargach w 2007 roku. Było to rezultatem dobrej koniunktury w budownictwie. Konsekwentnie, oszacowania wykonywane w 2008 roku były masowo korygowane w górę, podczas gdy na rynku budowlanym wyraźnie widać było oznaki schłodzenia. Efektem tego jest dzisiejsza sytuacja: wszystkie ceny najkorzystniejszych ofert są o kilkadziesiąt procent niższe od założeń inwestorów. Autorzy podręcznika pragną zwrócić uwagę, że taka niefrasobliwość w pomijaniu czynników koniunkturalnych powoduje nieprzystawanie procesu planowania do rzeczywistości. Zaleca się zatem, aby testować oszacowania kosztowe, często wykonywane przez konsultantów zewnętrznych, w zakresie ich odniesienie do sytuacji rynkowej. Inną cechą dobrego oszacowania nakładów do studium wykonalności jest prawidłowe uwzględnienie innych kosztów budowy, to znaczy takich, które nie wynikają bezpośrednio z robót budowlanych (umów). Poza oczywistymi kosztami utrzymania i eksploatacji infrastruktury występują również koszty społeczne. Przykładowo kosztami społecznymi inwestycji drogowej lub sieci miejskich będą utrudnienia w ruchu, strata czasu w korkach, utrata możliwości korzystania z infrastruktury podlegającej remontowi. Najczęściej niestety w studiach wykonalności wykonywanych obecnie w Polsce koszty tego typu zakłóceń są pomijane. W związku z tym, z reguły opłacalność inwestycji typu przebudowa drogi jest zawyżona – nie uwzględnia olbrzymich kosztów społecznych (nie ponoszonych bezpośrednio przez inwestora) ruchu wahadłowego, nie uwzględnia gorszej jakości wykonawstwa pod ruchem, itp.

Z obserwacji autorów tego podręcznika wynika, że inwestorzy w Polsce dysponują zazwyczaj gorszą oceną kosztów przebudowy i rozbudowy w stosunku do budowy nowych dróg czy sieci. Obrazuje to poniższy przykład.

Przykład

Rozbudowując drogę krajową do parametrów drogi ekspresowej w terenie zabudowanym lub zainwestowanym mamy do czynienia z takimi kosztami społecznymi jak:

- ✓ utrata dostępu do drogi przez mieszkańców – zwiększenie kosztów dojazdów do pracy czy pól,
- ✓ utrata miejsc pracy (zarówno fizyczna likwidacja obiektów pod rozbudowę jak i obniżenie atrakcyjności i dostępności),
- ✓ utraty wartości domów w związku z postawieniem ekranów dźwiękochłonnych,
- ✓ pogorszenie jakości życia i obniżenie jakości więzi sąsiedzkich.

Oprócz tego sama budowa, związana z wykupem gruntów będzie nawet kilkukrotnie droższa. Zazwyczaj bowiem kupuje się grunty zainwestowane, drogie, z koniecznością ingerencji daleko poza pas drogowy.

1.4.3.2. Analiza finansowa projektów inwestycyjnych

Głównym zadaniem **analizy finansowej** jest wyznaczenie odpowiednich wskaźników rentowności w oparciu o prognozowane przepływy pieniężne. Do podstawowych wskaźników rentowności należy zaliczyć: finansową zaktualizowaną wartość netto (**FNPV** z ang. *Financial Net Present Value*) oraz finansową wewnętrzną stopę zwrotu z inwestycji (**FRR** z ang. *Financial (Internal) Rate of Return*). Analiza finansowa ma stanowić główne źródło informacji o niezbędnych nakładach oraz prognozowanych wynikach finansowych przedsięwzięcia, a także o ogólnym rozłożeniu przychodów i wydatków projektu w czasie.

WAŻNE

Pełną ocenę finansową przeprowadza się tylko dla projektów generujących przychody pieniężne. W pozostałych przypadkach finansowe wskaźniki rentowności przyjmują wartości ujemne, a analiza finansowa sprowadza się jedynie do wykazania trwałości projektu. Należy więc wówczas zbadać czy inwestor ma wystarczające zdolności finansowe do ponoszenia kosztów utrzymania i eksploatacji nowej infrastruktury.

Uproszczony schemat działania w ramach analizy społeczno-ekonomicznej i finansowej został przedstawiony na rysunku 1.8.

Finansowy wskaźnik wartości bieżącej **FNPV** wyznacza się analogicznie do wskaźnika **ENPV** (patrz rozdział 1.4.3.1), z tym że zamiast korzyści i kosztów społeczno-ekonomicznych dyskontuje się przepływy pieniężne związane z projektem. Zazwyczaj stosuje się formułę:

$$FNPV = \sum_{t=1}^N S_t \times v_t^f$$

gdzie:

S_t – salda przepływów generowanych przez projekt w okresie t ,

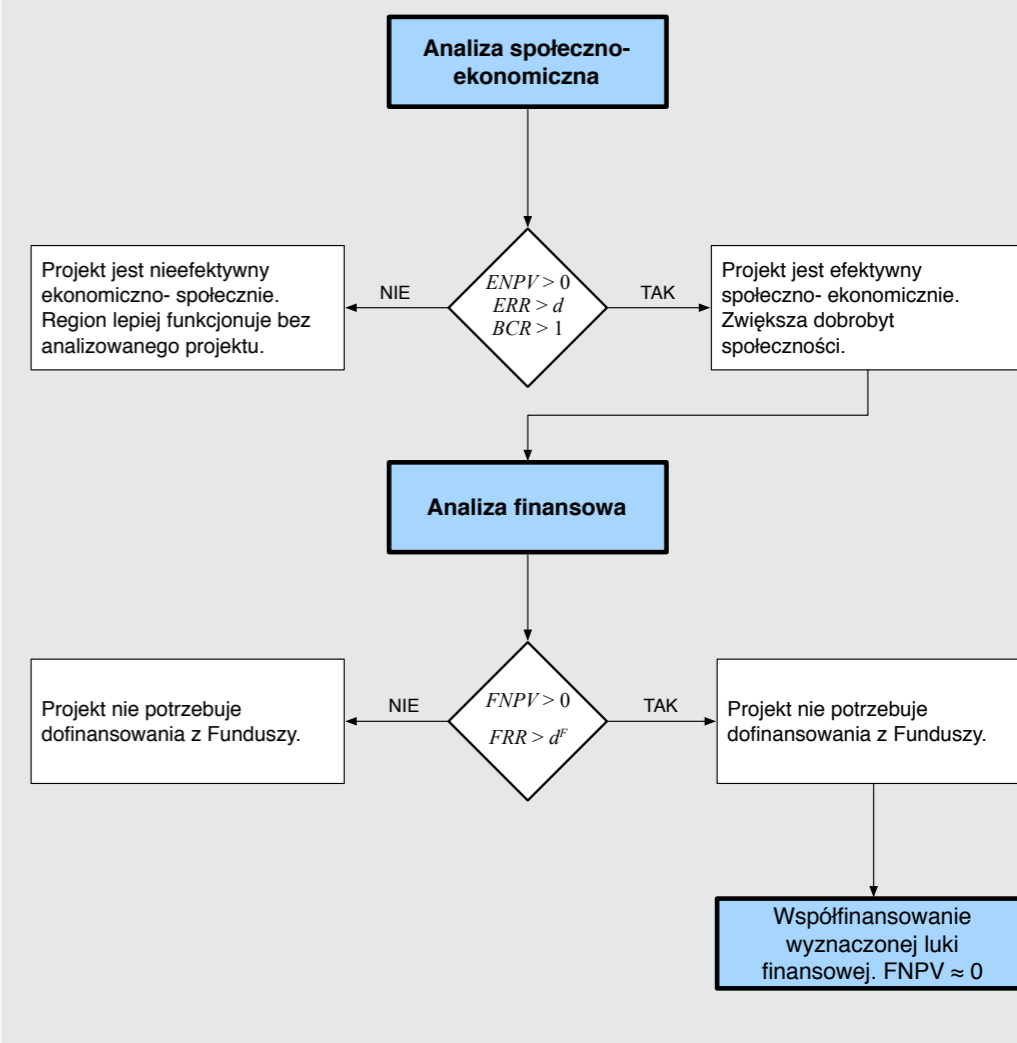


Rozdział 1, punkt 1.4.3.1



Rozdział 1, punkt 1.4.3.1

Rys. 1.8: Schemat wykonania analizy społeczno-ekonomicznej i finansowej w studium wykonalności. Źródło: opracowanie własne.



N – liczba okresów uwzględniona w analizie finansowej (dla przedsięwzięć infrastrukturalnych co najmniej 20 lat, natomiast dla inwestycji produkcyjnych około 10 lat),

v_t^f - finansowy współczynnik dyskontowy, określane jako: $v_t^f = \frac{1}{(1 + d^f)^t}$,

d^f - finansowa stopa dyskontowa, którą należy przyjąć w oparciu o standardowe kryteria, na poziomie alternatywnego kosztu kapitału. Jeżeli jednostka współfinansująca nie zaleca inaczej, w Polsce może to być oprocentowanie 52- tygodniowych bonów skarbowych.

Zasady wnioskowania z wartości wskaźnik $FNPV$ są identyczne jak te dotyczące wskaźnika $ENPV$ (patrz rozdział 1.4.3.1).

Z kolei finansową wewnętrzną stopę z inwestycji wyznacza się na podstawie równania:

$$FNPV = \frac{\sum_{t=1}^N S_t}{(1 + FRR)^t} = 0$$

FRR stanowi więc wartość finansowej stopy dyskontowej dla której wskaźnik rentowności FNPV wynosi zero. Aby ocenić efektywność inwestycji należy porównać jej wartość z założoną finansową stopą dyskontową. Jeżeli wskaźnik jest od niej wyższy uważa się inwestycje za opłacalną.

Oba wymienione wskaźniki rentowności finansowej bardzo często wyznacza się dla samej inwestycji, jak również dla zaangażowanego kapitału. W pierwszym przypadku wymienia się wskaźniki **FNPV/C** oraz **FRR/C**, określające zdolności projektu do pokrycia kosztów inwestycyjnych, bez względu na sposób finansowania. Podczas analizy nie uwzględnia się wówczas kosztów finansowych, związanych z ponoszonymi nakładami kapitałowymi (np. kosztów obsługi kredytów, ujemnych różnic kursowych), a jedynie nakłady inwestycyjne, koszty operacyjne oraz przychody. Natomiast wskaźniki **FNPV/K** oraz **FRR/K** odnoszą się do kapitału i określają rentowność zainwestowanych środków przez beneficjenta (np. krajowy inwestor). W tym przypadku uwzględnia się wszystkie ponoszone koszty.

Wskaźniki rentowności dotyczące inwestycji (C) są obowiązkowe dla wszystkich projektów. Natomiast wskaźnik rentowności kapitału wymagane jest zazwyczaj jedynie w przypadku dużych projektów.

Warunkiem współfinansowania projektu z Funduszy jest ujemna wartość wskaźnika **FNPV**, a także wartość wskaźnika **FRR** mniejsza od założonej finansowej stopy dyskontowej.

Bardzo ważną kwestią w analizie finansowej inwestycji jest **trwałość finansowa**. Oznacza ona, że przedsięwzięciu nie grozi wyczerpanie środków pieniężnych, co może prowadzić do niewypłacalności. Trwałość projektu występuje, gdy suma przepływów pieniężnych (niezdyskontowanych) jest dodatnia w każdym analizowanym roku. Ważna jest więc harmonizacja przychodów i kosztów w poszczególnych latach.

Korzystając z analizy finansowej, wielkość niezbędnego dofinansowania z Funduszy, wyznacza się najczęściej za pomocą **luki finansowej**. Ideą metody jest nieprzekazywanie inwestorowi nieuzasadnionego nadmiaru środków finansowych. Lukę finansową wyznacza się jako odsetek zdyskontowanych przychodów netto (przychody operacyjne pomniejszone o koszty operacyjne) w zdyskontowanych nakładach inwestycyjnych. Luka finansowa wynosi 0% w przypadku, gdy zdyskontowane przychody z przedsięwzięcia przekraczają nakłady. Jeżeli planowana inwestycja nie będzie przynosiła przychodów, lukę finansową ustala się na poziomie 100%. Należy zaznaczyć, że w metodzie luki finansowej nie bierze się pod uwagę przychodów, pochodzących z opłat ponoszonych pośrednio przez użytkowników. Zaliczają się do nich m.in. opłaty ukryte (np. dla dróg bezpłatnych - opłaty drogowe w koszcie paliw). Na podstawie wielkości luki finansowej oraz stopnia pokrycia przez Fundusz wydatków kwalifikowanych, wyznacza się następnie poziom dofinansowania przedsięwzięcia.

§

art. 29 ust. 3 Rozporządzenia (WE) nr 1260/1999

art. 1 ust. 7 Rozporządzenia (WE) nr 1264/1999

Przykład

Istnieją projekty, które generują dochód, ale na potrzeby wyznaczenia luki finansowej przyjmuje się, że generują stratę. Sytuacja ta dotyczy przedsięwzięć, charakteryzujących się tym, że użytkownik nie uiszcza opłat bezpośrednich. Przykładem takiej inwestycji może być remont budynku ośrodka zdrowia przez Zakład Opieki Zdrowotnej. Jeśli ZOZ ma dochody wynikające tylko z umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia, wówczas projekt nie generuje dochodów. W sytuacji jednak, gdy ZOZ świadczy usługi płatne przez pacjentów – projekt należy uznać za przynoszący dochód.

1.4.4. Analiza wielokryterialna

Głównym celem **analizy wielokryterialnej** jest ocena oraz wybór najlepszego wariantu bądź przedsięwzięcia z uwzględnieniem wielowymiarowej analizy statystycznej. Metoda ewaluuje proponowane inwestycje pod względem różnych kryteriów trudno porównywalnych ze sobą, a mających znaczący wpływ na realizację i funkcjonowanie danego wariantu lub przedsięwzięcia. Analiza wielokryterialna oparta jest na systemie wagowym odniesionym do wybranych kryteriów oceny.

Najistotniejszym problemem jest wybór kryteriów branych pod uwagę w analizie. Zaleca się, aby ich ilość odpowiadała złożoności projektu. Niemożliwym jest określenie uniwersalnych kryteriów, bowiem te muszą być indywidualnie tworzone dla każdego rodzaju przedsięwzięcia. Bardzo ważne jest, aby kryteria były ustalane na wstępnym etapie opracowania. Znacznie utrudni to grupom interesów takie ich ustalenie, aby wspierać „swoje” inwestycje.

Analiza wielokryterialna na ogół opiera się na miarach bezwzględnych. Dzięki temu mogą być brane pod uwagę efekty jakościowe, ilościowe, pieniężne i niepieniężne realizacji przedsięwzięcia.

Metoda umożliwi ocenę przedsięwzięcia za pomocą zebranych wyczerpujących informacji dotyczących ocen cząstkowych, które w sposób zarówno bezpośredni jak i pośredni wpływają na skutki realizacji inwestycji. Analiza może być realizowana w dwóch systemach:

- ✓ *binarnym (zero – jedynkowym) – polegającym na uznaniu wariantu bądź przedsięwzięcia za korzystne do realizacji w świetle przyjętego kryterium cząstkowego,*
- ✓ *wagowym – polegającym na nadaniu wag poszczególnym kryteriom; waga służy hierarchizacji priorytetów inwestycji; należy pamiętać, że suma wag musi być równa jedności.*

Istnieją dwa podstawowe podejścia do wyboru wielkości wag dla kryteriów:

- ✓ *eksperckie – najczęściej stosowane podejście, polegające na nadaniu wielkości wag a priori, z uwzględnieniem np. priorytetów określonych w strategii rozwoju,*
- ✓ *statystyczne – wynikające z teorii wielowymiarowej analizy danych, która zaleca przyjęcie wag, zgodnie z wielkością zmienności analizowanego kryterium:*

$$w_i = \frac{V_i}{\sum_{j=1}^M V_j}$$

gdzie:

w_i – waga i – tego kryterium,

M – ilość wszystkich uwzględnionych w analizie kryteriów,

V_j – współczynnik zmienności i – tego kryterium, określane jako:

$$V_i = \frac{\sigma_i}{\bar{X}_i}$$

gdzie:

σ_i – odchylenie standardowe i – tego kryterium,

\bar{X}_i – średnia arytmetyczna i – tego kryterium.

System binarny, jako uproszczony, jest zazwyczaj niewystarczający. Wówczas należy zastosować ocenę z uwzględnieniem systemu wagowego.

Przykład

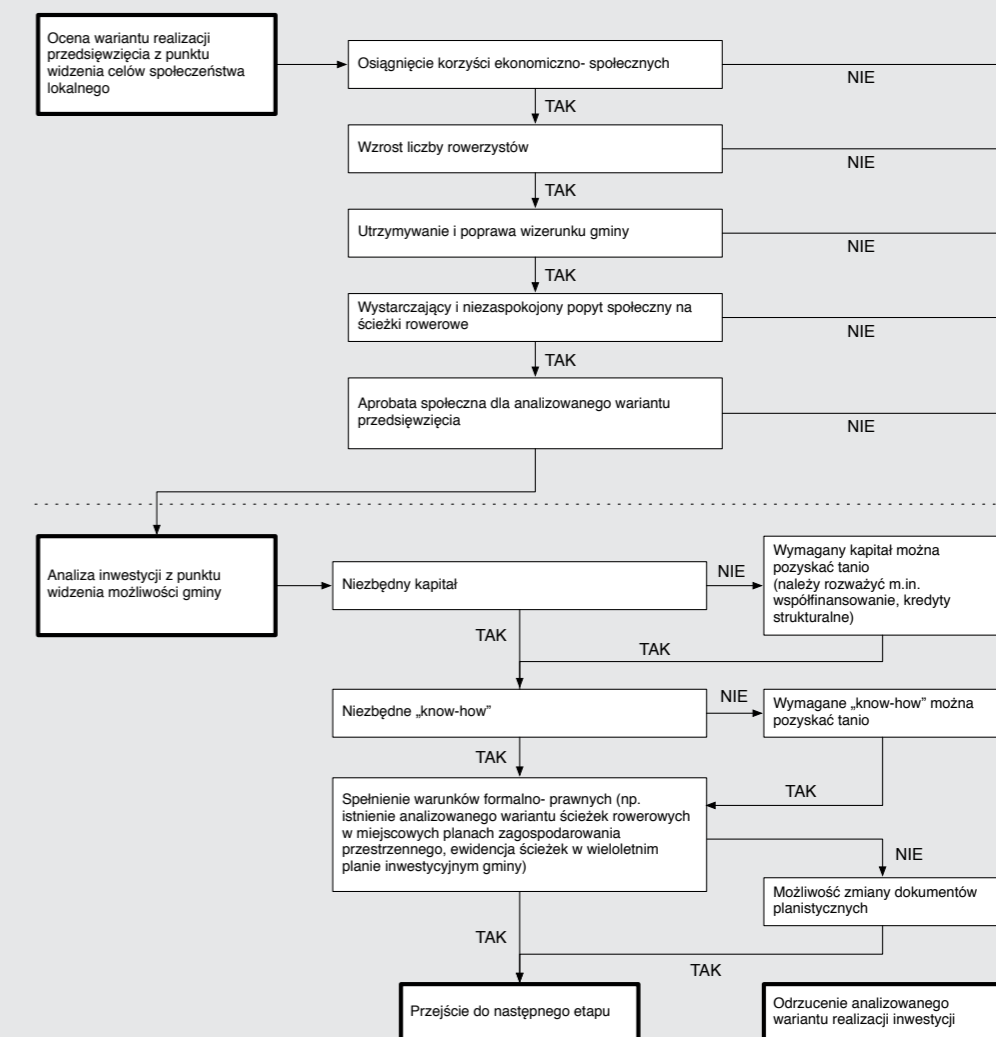
Rozważmy analizę wielokryterialną wariantów budowy systemu ścieżek rowerowych na terenie gminy. Zastosujemy system binarny oraz wagowy.

SYSTEM WAGOWY

Kryteria	Waga	Wariant 1		Wariant 2	
		Ocena	Ocena ważona	Ocena	Ocena ważona
Możliwości finansowe	0,25				
Potencjał kadrowy	0,10				
Możliwości formalno-prawne	0,15				
Korzyści ekonomiczno-społeczne	0,15				
Popyt na trasy rowerowe	0,15				
Aprobata społeczna	0,20				
RAZEM	<1,00>				

W przypadku systemu wagowego, wariant lub przedsięwzięcie, które uzyska najwyższą łączną ocenę wagową zostaje uznane za najlepsze.

SYSTEM BINARNY (ZERO – JEDYNKOWY)



WAŻNE

Analiza wielowymiarowa używana jest zazwyczaj na wstępnym etapie planowania inwestycji, gdy należy porównać alternatywne przedsięwzięcia lub warianty pod kątem wszystkich korzyści społecznych. Procedura, na której jest oparta, odwołuje się zazwyczaj do wiedzy eksperckiej i systemu wartości decydentów. Z tego powodu, analiza wielowymiarowa jest bardzo subiektywna i arbitralna, bo punkty i wagi są wybierane według uznania autora analizy. W efekcie najlepszy może okazać się wariant lub przedsięwzięcie, które na to nie zasługują. Może to prowadzić do nieefektywnej alokacji zasobów.

1.5. Rozstrzygnięcia inwestycyjne podejmowane na podstawie studium wykonalności

Na co już wielokrotnie wskazywano w treści niniejszego rozdziału, jednym z głównych celów studium wykonalności jest wybór najlepszego wariantu realizacji inwestycji oraz sprawdzenie czy przy wybranej technologii / założeniach dany projekt jest wykonalny.

Wybór wariantu do realizacji jest efektem procesu decyzyjnego, polegającego na określeniu rozwiązania, które, przy zastosowaniu przyjętych uprzednio kryteriów, uznajemy za najlepsze. Kryteria z kolei należy rozumieć jako reguły służące podjęciu decyzji. Zatem przykładowym kryterium może być jakość, czas realizacji, cena poszczególnych rozwiązań alternatywnych. W praktyce jednym z najważniejszych kryteriów oceny tych rozwiązań jest analiza społeczno-ekonomiczna i finansowa. Oczywiście należy pamiętać też o tym, że warianty inwestycyjne podlegają ocenie również pod kątem kryteriów technicznych. Trudno będzie bowiem zarekomendować inwestycję, w której wybrano przestarzałe technologie czy zdecydowano się postawić budynek na niestabilnym i podmokłym gruncie. Okazuje się jednak, że analiza ekonomiczno- społeczna uwzględnia również te elementy, pod postacią kosztów realizacji inwestycji oraz kosztów eksploatacji. Dzisiejsze technologie pozwalają bowiem na postawienie budowli praktycznie w każdym miejscu. Wpływa to jednak znacznie na koszty budowy. Podobnie jest z innymi przykładami: przestarzała technologia, mimo że tańsza, cechuje się wyższymi kosztami zmiennymi w procesie produkcyjnym. Jedynym czynnikiem ograniczającym są więc koszty i ich adekwatność do danych rozwiązań, czego odzwierciedlenie znajdziemy w analizie społeczno-ekonomicznej i finansowej.

Dokonując zatem rozstrzygnięć inwestycyjnych, opierać się należy w dużej mierze na analizach opracowanych na potrzeby studium wykonalności, a więc na analizie finansowej oraz społeczno- ekonomicznej. Wybór wariantu projektu dokonuje się przy pomocy wskaźników rentowności. Zostały one przedstawione w rozdziałach 1.4.3.1 oraz 1.4.3.2. Im wyższe wartości wskaźników opisują analizowany wariant, tym jest on bardziej korzystny do realizacji.

Wybór optymalnego (wykonalnego oraz najbardziej korzystnego) wariantu przedsięwzięcia powinien być również poparty analizą wielokryterialną, opisaną w rozdziale 1.4.4.

WAŻNE

Decyzja o podjęciu czy rezygnacji z realizacji projektu inwestycyjnego powinna być poparta wynikami stosownych badań i analiz, które obejmują odpowiedni zakres zagadnień związanych z przygotowaniem projektu, jego realizacją i przyszłą eksploatacją. Rzetelne przygotowanie inwestycji i przeprowadzenie stosownych analiz daje inwestorowi możliwość podjęcia właściwych decyzji, co do wszystkich kwestii związanych z planowaną inwestycją na wszystkich jej fazach.

Podsumowując, studium wykonalności powinno być podstawowym dokumentem, na podstawie którego inwestor podejmuje decyzję o rozpoczęciu lub zaniechaniu realizacji inwestycji, a jego odpowiednie i rzetelne przygotowanie stanowić będzie w przyszłości o powodzeniu danego przedsięwzięcia.



Rozdział 1, punkt 1.4.3.1
Rozdział 1, punkt 1.4.3.2

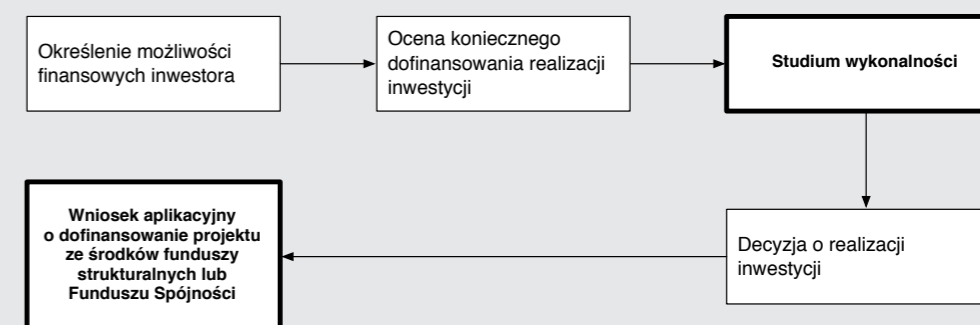


Rozdział 1, punkt 1.4.4

1.6. Rola studium wykonalności dla projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych

Po przeprowadzeniu identyfikacji potrzeb inwestycyjnych i wyborze przedsięwzięć przeznaczonych do szczegółowego rozpatrzenia, jednostka samorządowa bądź instytucja państwowa określa swoje możliwości finansowe. Jeżeli dostępne środki są niewystarczające, należy określić źródła finansowania inwestycji. Jest to bardzo ważne, ponieważ studium wykonalności może być przeprowadzone tylko dla projektów, w przypadku których z wysokim prawdopodobieństwem możliwe jest określenie źródeł finansowania. Ma to bowiem znaczący wpływ na wynik finansowy projektu. Kolejnym krokiem jest opracowanie studium wykonalności. Na podstawie zawartych w nim wniosków i racjonalnych przesłanek, inwestor decyduje o realizacji przedsięwzięcia. Jeżeli istnieje potrzeba pozyskania dodatkowych środków, inwestor przygotowuje stosowną aplikację o dofinansowanie projektu ze środków funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności. Bieg opisanej procedury został przedstawiony na rysunku 1.9.

Rys. 1.9: Diagram przedstawiający proces formowania się decyzji o dofinansowaniu projektu z Funduszy Wspólnotowych.
Źródło: opracowanie własne.



Studium wykonalności spełnia bardzo istotną rolę w procesie uzyskania współfinansowania z funduszy strukturalnych. Jest obowiązkowym **załącznikiem do wniosku o dofinansowanie**. Jako dokument uzupełniający musi być w pełni spójny z samym wnioskiem. Studium wykonalności pozwala zweryfikować, czy projekt ma solidne podstawy do realizacji oraz czy zaspokaja potrzeby przewidywanych beneficjentów. Wnioski z przeprowadzonego studium pozwalają zweryfikować projekt już na etapie przygotowań do realizacji. Zwiększa to w sposób istotny szanse powodzenia przedsięwzięcia oraz zabezpiecza projektodawcę.

Do podstawowych celów studium wykonalności, w kontekście współfinansowania projektu z funduszy strukturalnych należą:

- ✓ uzupełnienie i rozszerzenie wniosku o dofinansowanie,
- ✓ wykazanie zasadności i wykonalności projektu,
- ✓ wykazanie efektywności społeczno-ekonomicznej projektu,
- ✓ przedstawienie wrażliwości i ryzyk projektu.

1.7. Studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowe jako szczególny przypadek studium wykonalności

Inwestycje drogowe, jako szczególne, pod względem zasięgu terytorialnego, niezbędnej powierzchni do realizacji oraz wymagań formalnych, posiadają odrębne i endemiczne wytyczne dotyczące faz identyfikacji i opracowania cyklu projektu. Jedną z podstawowych kwestii różniących inwestycje drogowe od inwestycji punktowych jest sposób badania wykonalności projektu.

W przypadku inwestycji drogowych, studium wykonalności nosi nazwę **studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowe** (STEŚ). Wprawdzie w jego ramach często występuje dokument o nazwie studium wykonalności, jednak główna część analizy wykonalności inwestycji przeprowadzana jest w STEŚ. W tym wypadku studium wykonalności stanowi jedynie syntezę i podsumowanie przeprowadzonych badań i służy podjęciu decyzji inwestorskiej przed opracowaniem dokumentacji do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

Studium techniczno- ekonomiczno- środowiskowe stanowi podstawową dokumentację przygotowania inwestycji drogowej. Dotyczy nie tylko budowy nowej drogi, ale również przebudowy drogi istniejącej do wyższych parametrów technicznych.

Pierwszym etapem inwestycji drogowej jest opracowanie wstępnego studium wykonalności, na które składa się studium korytarzowe oraz analiza wielokryterialna. Studium korytarzowe służy ocenie sensowności zamierzenia inwestycyjnego i podjęciu decyzji o dalszych pracach projektowych. Jego celem jest określenie korytarzy przebiegu wariantów trasy oraz ich wstępna analiza pod względem przestrzennym, środowiskowym, itp. Analiza wielokryterialna została przedstawiona w rozdziale 1.4.4 i w przypadku przedsięwzięć drogowych nie odbiega od analiz przeprowadzanych dla innych projektów inwestycyjnych.

Studium techniczno- ekonomiczno- środowiskowe, jak sama nazwa wskazuje, zajmuje się analizą przedsięwzięcia pod względem tych trzech aspektów. Konkretniej, w kwestii technicznej opracowanie ma na celu dokładne określenie przebiegu trasy w poszczególnych wariantach oraz ostateczne ustalenie podstawowych parametrów technicznych obiektów budowlanych. Dokument musi również zapewnić wszelkie informacje służące podjęciu wstępnej decyzji inwestorskiej o celowości, zakresie oraz horyzoncie czasowym realizacji projektu inwestycyjnego. W zakresie analizy ekonomicznej, studium ma na celu wstępne określenie zakresu rzeczowego i finansowego inwestycji oraz wyznaczenie jego efektywności ekonomicznej. Często w tej części zostaje przeprowadzona wstępna analiza kosztów i korzyści (patrz rozdział 1.4.3). Pod względem środowiskowym, studium techniczno- ekonomiczno- środowiskowe ma za zadanie zebranie oraz przygotowanie wszystkich materiałów, umożliwiających uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Studium techniczno- ekonomiczno- środowiskowe zostało szeroko opisane między innymi w dokumencie „Stadia i skład dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań”, GDDKiA, 2009 r.



Rozdział 1, punkt 1.4.4



Rozdział 1, punkt 1.4.3

A white hard hat is positioned on top of a stack of architectural blueprints. The blueprints are spread out, showing various technical drawings, lines, and text. The hard hat is a standard safety helmet, and its presence on the blueprints suggests a focus on construction or engineering. The background is a soft, warm-toned light, possibly from a lamp, creating a professional and focused atmosphere.

ROZDZIAŁ 2

USTALENIE SPOSOBU REALIZACJI INWESTYCJI

SPIS TREŚCI ROZDZIAŁU

2.	Ustalenie sposobu realizacji inwestycji	82
2.1	Organizacja inwestycji.....	82
2.1.1	Definiowanie projektu.....	82
2.1.2	Ustalenie możliwości realizowania inwestycji z udziałem partnera prywatnego.....	83
2.1.3	Dostępne sposoby realizacji metodami klasycznymi.....	86
2.1.4	Możliwości pozyskania finansowania przez zamawiającego publicznego	93
2.1.5	Struktura organizacyjna zespołu realizującego inwestycję.....	94
2.2	Programowanie zadań.....	100
2.2.1	Etapy zadań; podział w czasie i przestrzeni.....	100
2.2.2	Koordinacja ról partnerów inwestycji	106
2.3	Ogólne zasady kontraktowania robót	110
2.3.1	Modele kontraktowania w funkcji posiadanej dokumentacji przez zamawiającego	110
2.3.2	Modele kontraktowania w funkcji ryzyk	113
2.3.3	Ryzyka.....	115
2.3.4	Istotne warunki umów do rozważenia. Ogólne zasady tworzenia umów budowlanych	121
2.3.5	Motywatory w budownictwie.....	126
2.4	Podsumowanie modeli organizacyjnych inwestycji w zależności od przyjętych rozwiązań kontraktowych	132
2.4.1	Algorytm decyzyjny	132
2.4.2	Kontrakt obmiarowy na wykonawstwo. Rola wykonawcy, projektanta, nadzoru i zamawiającego	132
2.4.3	Kontrakt ryczałtowy na wykonawstwo. Rola wykonawcy, projektanta, nadzoru i zamawiającego	133
2.4.4	Kontrakt ryczałtowy na wykonawstwo z projektowaniem. Rola wykonawcy, nadzoru i zamawiającego	133
2.4.5	Inne możliwe do stosowania warianty kontraktów	133
2.4.6	Wzory kontraktów stosowane w Polsce	134
2.5	Przykłady sposobów realizacji inwestycji	135
2.5.1	Umowa typu Design and Build – budowa fabryki.....	135
2.5.2	Umowa na wykonawstwo ryczałtowa – budowa budynku użyteczności publicznej	137
2.5.3	Umowa na wykonawstwo obmiarowa – budowa autostrady.....	138

2. Ustalenie sposobu realizacji inwestycji

2.1. Organizacja inwestycji

2.1.1. Definiowanie projektu

Poprawne zdefiniowanie projektu zależy od poprawnej identyfikacji celu publicznego, któremu ma służyć. Pierwszym zadaniem służb instytucji publicznej powinno być określenie zapotrzebowania na usługę, którego następstwem dopiero będzie (być może) budowa jakiegoś obiektu. Zanim zaczniemy planować budowę czegokolwiek weźmy pod uwagę, że inwestycja w infrastrukturę jest najkosztowniejszym, ale niekoniecznie najważniejszym elementem zaspokojenia popytu. Przecież najmniej istotne w zaspokojeniu potrzeby publicznej dostępu do sztuki jest wybudowanie budynku teatru. Popyt na miejsca parkingowe można zaspokajać budując parkingi podziemne, albo proponując umowy koncesyjne podmiotom niepublicznym. Popyt na szybkie przemieszczanie się po mieście można zaspokoić budując linię metra za 4 miliardy złotych, jak i integrując usługi kolei i transportu naziemnego czy podnosząc jakość dotychczasowej infrastruktury lub wprowadzając rozwiązania organizacyjne (choćby buspasy).

Zakładamy jednak, że w wyniku analiz marketingowych, badań preferencji czy głosów wyborców potrzeba jest znana i zdefiniowana. Należy zatem przekuć tę wiedzę na definicję konkretnego projektu, dla określenia ram ingerencji w środowisko społeczne, gospodarcze i przyrodnicze w których się poruszamy oraz kosztów, założeń, celów do spełnienia i idąc dalej – wymagań które postawimy partnerom przygotowania i realizacji.

Projekt dobrze zdefiniujemy poprzez określenie jego **kryteriów sukcesu** (*success criteria*).

Kryteria Sukcesu (*success criteria*) projektu określają jakie koszty i wyniki działań w ramach projektu uznamy za sukces.

Kryteria sukcesu wynikają z analiz na etapie studium wykonalności – tam analiza społecznych kosztów i korzyści potwierdziła zasadność realizacji przedsięwzięcia. Teraz wyniki tej analizy przełożyć trzeba na taką definicję zadania dla zespołu realizacyjnego w strukturze zamawiającego, która jasno określi, czego od tego zespołu oczekujemy.

Przykładowe kryteria to:

- ✓ wybudowana pływalnia realizująca potrzeby 15.000 mieszkańców miasta i gości, w tym osób niepełnosprawnych i rodzin z dziećmi,
- ✓ która będzie wizytówką miasta, w szczególności o nowoczesnej pięknej architekturze,
- ✓ której dofinansowanie nie będzie obciążać budżetu miasta rocznie więcej niż 800.000 zł,
- ✓ która uzyska podczas certyfikacji energetycznej kategorię (...),
- ✓ która zapewni możliwość organizowania zawodów rangi krajowej (odpowiednie parametry niecki basenowej),
- ✓ do której dostęp samochodem umożliwi parking na minimum 50 miejsc postojowych,
- ✓ której koszt wybudowania nie przekroczy 25.000.000 zł,
- ✓ która zostanie oddana do użytku przed następnymi wyborami samorządowymi.

Już tak najprościej zdefiniowane kryteria sukcesu przedsięwzięcia pozwolą rozliczyć zespół zadaniowy z przeprowadzanych działań. Poza tym, a może przede wszystkim, kryteria te dają jednoznaczne wytyczne do działania:

- ✓ projektanta wybierzemy na podstawie konkursu architektonicznego raczej niż przetargu (licząc walory estetyczne);
- ✓ prawdopodobnie musimy zdecydować się na umowę wykonawczą, która umożliwi wprowadzenie poprawek w toku wykonywania robót (zależy nam na walorach obiektu bardziej niż na utrzymaniu sztywnej ceny umowy);
- ✓ w wytycznych dla projektanta podczas konkursu i negocjacji umowy ze zwyciężkim zespołem określimy możliwe ramy finansowe przedsięwzięcia oraz najważniejsze wytyczne (parametry funkcjonalne); część z nich może wynikać z osobno przeprowadzonych analiz studialnych;
- ✓ mamy określone granice czasowe realizacji, na podstawie których przygotujemy harmonogram dyrektywny.

Wielką zaletą określenia kryteriów sukcesu przedsięwzięcia jest ukierunkowanie wszystkich osób zaangażowanym w projekt na cel ostateczny – określenie co jest tym celem, a w związku z tym określenie **co celem nie jest**. Nie jest więc celem działania zespołu zamówień publicznych wyłonienie wykonawcy projektu; celem działania zespołu zamówień publicznych jest wyłonienie takiego wykonawcy projektu, który **zagwarantuje** realizację celów określonych w kryteriach sukcesu przedsięwzięcia!

Kryteria sukcesu przedsięwzięcia powinny spełniać określone warunki. Muszą one być:

- ✓ konkretne,
- ✓ realistyczne i wzajemnie skoordynowane (skoro projektujemy i budujemy wybitny architektonicznie basen to potrzebujemy raczej cztery lata a nie półtora),
- ✓ mierzalne na tyle ile to możliwe (trudno wymierzyć estetykę, ale zdecydowaną większość parametrów kluczowych wymierzyć można),
- ✓ osiągalne (nic tak nie demotywuje jak wyznaczenie nierealnych oczekiwań – nie ma po co się starać, skoro nawet wybitne wysiłki muszą prowadzić do porażki).

2.1.2. Ustalenie możliwości realizowania inwestycji z udziałem partnera prywatnego

Będziemy dzielić realizację potrzeb publicznych na projekty klasyczne, gdzie finansowanie zapewnia zamawiający i partnerstwo publiczno-prywatne, gdzie zasadnicze finansowanie aranżowane jest przez podmiot komercyjny. Wiele potrzeb publicznych może być wypełnianych w drodze umów z podmiotami komercyjnymi. Projekty partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) zdefiniujemy tutaj jako **realizację celu publicznego przez podmiot prywatny, jego nakładem, poprzez budowę obiektów infrastruktury temu służącej i przy ponoszeniu znaczących ryzyk**. Przy czym określenie „podmiot prywatny” może być o tyle mylące, że podmiotem tym może być też grupa kapitałowa, czy spółka publiczna (spółka akcyjna, której choćby część akcji została dopuszczona do publicznego obrotu). Można więc przyjąć, że wyraz „prywatny” odnosi się do podmiotu innego niż podmiot publiczny w rozumieniu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, zwanej Uppp.

Projekt PPP pozostawia znaczną swobodę podmiotowi prywatnemu co do sposobu wypełnienia celu podmiotu publicznego. Z reguły więc projektowanie w PPP leży w kompetencjach partnera prywatnego – to on zastosuje takie rozwiązania, materiały i sposoby realizacji, które dobrze opanował i które pozwolą mu na osiągnięcie zysków. Koncepcja PPP zakłada, że podmiot realizacyjny (np. inżynierski) zawsze będzie bardziej kompetentny w dopilnowaniu właściwych rozwiązań technicznych.

Sposób podziału ryzyka między stronę publiczną i podmiot prywatny określa umowa. Sposób ten jest najczęściej wynikiem długotrwałych analiz na etapie planowania inwestycji i późniejszych negocjacji. Wielkość ryzyka po stronie prywatnej musi być proporcjonalna do spodziewanego zysku. Podczas planowania inwestycji z udziałem partnera prywatnego należy określić możliwe zainteresowanie („apetyt”) podmiotów prywatnych np. w drodze badań ankietowych lub analiz eksperckich. Przeszacowanie wielkości ryzyka ciążącego na stronie prywatnej może doprowadzić do fiaska inwestycji po wielu miesiącach a nawet latach negocjacji.

Projekt PPP	Projekt nie-PPP
Dostarczenie sposobu zaspokojenia popytu na przemieszczanie się z miasta A do miasta B zapewniającego określony standard, komfort, bezpieczeństwo i maksymalny czas podróży. Ryzyko ruchu ponosi partner prywatny.	Wybudowanie autostrady z A do B o 2 jezdniach po dwa pasy ruchu z pasem awaryjnym na podstawie projektu koncepcyjnego zamawiającego. Ryzyko ruchu ponosi zamawiający. Projektuje wykonawca, płatności następują po oddaniu drogi do ruchu. To jest <i>de facto</i> kontrakt na budowę z finansowaniem wykonawcy z odroczonej płatnościami.
Dostarczenie więzienia na 1.200 osadzonych o określonym standardzie. Partner publiczny będzie opłacał osobodzień odbywania kary.	Wybudowanie więzienia na 1200 osadzonych na podstawie projektu zamawiającego i za pieniądze zamawiającego. Płatności dla wykonawcy na podstawie zaawansowania robót. To jest tradycyjna umowa o roboty budowlane.
Dostarczenie centrum obsługi prezydencji polskiej w 2011 roku dla określonych potrzeb – np. sala kongresowa dla 3.000 delegatów, miejsce pracy biurowej dla 2.000 urzędników.	Zaprojektowanie i wybudowanie budynku na podstawie programu funkcjonalno-użytkowego. Tradycyjny kontrakt <i>Design and Build</i> .

Istotą ustalenia możliwości realizacji celu publicznego za pomocą środków pozyskiwanych przez partnerów prywatnych jest rozpatrzenie, czy projekt taki ma szansę przynieść zwrot z zaangażowanego kapitału, który będzie wystarczająco atrakcyjny dla podmiotu prywatnego w świetle potencjalnych ryzyk mu przypisanych w umowie. Strumień pieniądza generowany po zrealizowaniu inwestycji musi pokryć ryzyka i koszty zaangażowanego kapitału. Dobrym sposobem analizy jest studium wykonalności wykonane z pozycji firmy, która mogłaby starać się o kontrakt PPP.

Przykład: Budowa centrum kongresowego

Potrzebę publiczną w Mieście zdefiniowano jako podniesienie atrakcyjności Miasta poprzez zapewnienie możliwości organizowania wysokiej klasy kongresów czy imprez artystycznych. Strona publiczna ogłosiła konkurs architektoniczny, w wyniku którego wyłoniła projektanta, który na etapie prac konkursowych opracował wstępny kosztorys inwestycji. Ponieważ spodziewane koszty inwestycji są duże, strona publiczna zastanawia się czy możliwe jest wykonanie inwestycji z udziałem finansowania zaaranżowanego przez podmioty zewnętrzne. Miasto rozważa umowę na podstawie której, na grun-

cie należącym do Miasta i przygotowanym do inwestycji, podmiot zewnętrzny sfinansuje i wybuduje obiekt według szczegółowego zatwierdzonego przez Miasto projektu w zamian za co będzie miał prawo do czerpania korzyści z wynajmu powierzchni i prowadzenia działalności gospodarczej w obiekcie przez określony czas. W tym przypadku jest to forma zbliżona do umowy koncesji. W analizie zmierzającej do ustalenia apetytu dla potencjalnego zaangażowania kapitału prywatnego należy wziąć pod uwagę typowe dla komercyjnego studium wykonalności elementy modelu finansowego:

- ✓ przewidywane nakłady,
- ✓ przewidywane korzyści,
- ✓ ryzyka – przeprowadzić analizę wrażliwości.

W tym przykładzie nakładami w rozpatrywanym okresie czasu (np. 30 lat) będą:

- ✓ koszty inwestycyjne – budowa,
- ✓ koszty operacyjne: opłaty, utrzymanie, naprawy bieżące i remonty, koszty personelu obsługi marketingowej, prawnej, technicznej, operacyjnej, specjalistycznej obsługi, np. scenotechnicznej itp.

Korzyściami będą np.

- ✓ przychody z wynajmu sal konferencyjnych i innej powierzchni,
- ✓ przychody z ewentualnej działalności własnej,
- ✓ dotacje i transfery z Miasta (np. coroczna opłata za gotowość świadczenia usługi).

Analiza wrażliwości powinna w modelu finansowym rozpatrywać czynniki popytu zewnętrznego związane z:

- ✓ atrakcyjnością Miasta (trwa nieustanna walka na tym rynku, wide konkurencja Pragi i Krakowa jeśli chodzi o przyciąganie turystów),
- ✓ zapotrzebowaniem na kulturę i kongresy,
- ✓ kosztem pieniądza.

Przeprowadzenie analizy zainteresowania nie jest kosztowne. Zamawiający może wstępnie kalkulacje wykonać samodzielnie – w przypadku wyników dobrze rokujących można zamówić studium wykonalności. Cena takiego studium powinna mieścić się w granicach 20 – 100 tysięcy złotych wg cen z 2010 roku i jest zależna od skali inwestycji. Rynek usług dla studiów wykonalności tego typu jest pojemny. Zaleca się korzystanie w takim przypadku z usług podmiotów doświadczonych w realizacji podobnych zleceń dla podmiotów prywatnych. Warunek podmiotowy uczestnictwa w postępowaniu mógłby być zdefiniowany jako **wykonanie co najmniej 3 studiów wykonalności inwestycji komercyjnych obejmujących wybudowanie budynków użyteczności publicznej o szacunkowej wartości robót budowlanych... / powierzchni użytkowej...**

Zweryfikowanie możliwości skorzystania z umowy typu PPP na wczesnym etapie potrafi zaoszczędzić dużo czasu i środków publicznych w przypadku braku zainteresowania podmiotów niepublicznych. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że:

1. Obiekty i inwestycje realizowane metodami PPP korzystają z pieniądza którego koszt jest wyższy niż koszt pieniądza dla podmiotu publicznego. Stąd też koszt realizacji danego obiektu z pieniędzy prywatnych pozyskanych na rynku komercyjnym będzie zawsze wyższy niż pieniędzy postawionych do dyspozycji podmiotowi publicznemu bezpośrednio.

2. Jednakże, jeżeli podmiot prywatny ma możliwość swobody projektowania dla zaspokojenia potrzeby publicznej (tzn. konkretny projekt techniczny nie jest narzucony), z pewnością zaprojektuje obiekt / inwestycję taniej z uwzględnieniem czasu trwania swojej umowy. Jest to największe ryzyko i wyzwanie dla partnera publicznego – w jaki sposób zmusić partnera prywatnego do zachowania standardu obiektu przez siebie projektowanego w czasie. Mówiąc wprost jak nie dopuścić by budynek czy most nie rozsypał się rok po upływie terminu umowy.
3. Dla inwestycji wieloletnich wrażliwość na koszt pieniądza jest ogromna. Partner prywatny zawsze będzie minimalizował ryzyka finansowe przez dążenie do zapewnienia ciągłości strumienia pieniądza w umowie PPP i poprzez stosowanie w tego typu umowie klauzul uzależniających wysokość opłat od kosztów finansowych.
4. W związku z powyższym przedsięwzięcia typu PPP mają szansę powodzenia tylko wówczas, gdy strona publiczna jest skłonna do zrozumienia interesu gospodarczego strony prywatnej i działań ograniczających jej ryzyka. Strona prywatna oczywiście również musi - wzajemnie - rozumieć potrzeby strony publicznej. Z tego wynika sama nazwa – **partnerstwo**.

Jeżeli analizy doprowadzą do wniosku, że podmioty prywatne mogą być zainteresowane wspólną pracą należy przejść do dalszych prac nad potencjalną umową partnerską. Kwestie, które powinny być przede wszystkim rozważane to:

- ✓ *określenie programu funkcjonalnego i użytkowego obiektów, niezbędnych dla zaspokojenia celu publicznego,*
- ✓ *oczekiwane szczegółowe rezultaty od strony prywatnej – do tak zwanego Service Level Agreement, umowy bazującej na poziomie wykonywanych usług,*
- ✓ *określenie pozycji negocjacyjnej strony publicznej: ile jesteśmy w stanie wnieść do partnerstwa, także np. corocznego dofinansowania i w jaki sposób zamierzamy uczestniczyć w kosztach strony prywatnej,*
- ✓ *określenie szczegółowe przewidywanych ryzyk i sposobu nimi zarządzania,*
- ✓ *stworzenie propozycji wyjściowej umowy.*

Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi, zwana dalej ustawą Ukrbu oraz ustawa Uppp, regulują zasady wyboru partnerów do realizacji celu publicznego.

2.1.3. Dostępne sposoby realizacji metodami klasycznymi

W przykładzie podanym w pkt 2.1.2 powyżej model PPP miałby rację bytu tylko wtedy, gdyby Miasto zgodziło się na duże regularne płatności za gotowość na rzecz podmiotu prywatnego. Biorąc pod uwagę możliwość kontroli nad działalnością obiektu czy wpływ na działalność kulturalną Miasta bardziej prawdopodobne wydaje się wykonanie inwestycji w sposób klasyczny. Cel publiczny będzie realizowany przez wydzieloną agendę Miasta.

W przypadku realizacji metodami klasycznymi (finansowanie pozyskane przez inwestora) należy rozważyć sposoby realizacyjne rozpatrując:

1. liczbę etapów / wykonawców dla zadania z uwzględnieniem dostępnego finansowania i podaży rynku,
2. ryzyka po stronie wykonawcy i zamawiającego,

3. jakość i szczegółowość dostępnej bądź koniecznej do opracowania dokumentacji i możliwość wprowadzania zmian w czasie realizacji.

Ad 1. Najprościej i pozornie najefektywniej oczywiście jest zlecić całą realizację w jednym przetargu jednemu wykonawcy na podstawie poprawnej i zamkniętej dokumentacji projektowej. Często jednak dokumentacja projektowa zawiera błędy, zmieniają się warunki i wymagania użytkowników w trakcie realizacji projektu i przede wszystkim – nie zawsze jest rozsądne zawieranie zobowiązań na gigantyczne kwoty. Podpisanie jednej umowy realizacyjnej z jednym partnerem może uzależniać od potencjału tego jednego wykonawcy i nieoptymalnie alokować środki publiczne. W przypadku największych projektów, a więc kiedy wymagania potencjału technicznego i finansowego wykonawcy preferują ograniczone grono największych podmiotów, może dojść do sytuacji faktycznego braku konkurencji, lub próby zwoju konkurencyjnej ze strony wykonawców. Przyczyną tego jest koszt złożenia oferty i waga przedsięwzięcia dla firm. Niedoścignienie ceny oferty w przypadku największych projektów może decydować o upadłości wykonawcy. Jest więc możliwe, że zainteresowani wykonawcy będą mieć interes w poszukiwaniu porozumienia w sprawie cen ofert. Rozpoznanie podaży rynku i własnych możliwości finansowych jest jednym z podstawowych obowiązków zamawiającego przygotowującego realizację inwestycji. W zależności od wyników takiej analizy powstaje podział inwestycji / projektu na etapy i harmonogram dyrektywny. W ostatnim czasie mamy do czynienia zarówno z przypadkami komasowania zadań w jednej umowie (Metro Warszawskie, 2 linia, wielomiliardowy kontrakt *Design & Build* z jednym konsorcjum) jak i dzieleniem przedsięwzięć na części po to żeby dopuścić większą konkurencję (Autostrada A2 Stryków – Konotopa 90km – 5 kontraktów *Design and Build* w ramach jednego projektu). Sztuką jest taki podział inwestycji na etapy, który uwzględni osiągnięcie korzyści z każdego kolejnego realizowanego etapu.

Ad 2. Strony umów zawsze dążą do zabezpieczenia swoich interesów. Najprostszym wyjściem dla inwestora i pozornie najefektywniejszym jest przerzucanie wszystkich ryzyk realizacyjnych na podmiot realizacyjny. Niechęć do ryzyka zamawiających skutkuje narzucaniem umów ryczałtowych z ceną stałą niezależnie od sytuacji jakie mogą wystąpić podczas realizacji. Pamiętać wszakże należy, że pojęcie ryczałtu odnosi się zawsze do podstawy ryczałtu. Nie ma zatem żadnej możliwości przeniesienia na wykonawcę ryzyka zamawiającego niedookreślenia swoich oczekiwań lub przekazania dokumentacji projektowej, która *de facto* nie spełnia oczekiwań zamawiającego. Nie ma praktycznej możliwości przeniesienia wszystkich ryzyk na wykonawców. Sugerujemy zatem aktywne podejście przygotowujących realizację do analizy ryzyka realizacyjnego. Kształt relacji inwestor – wykonawcy, odzwierciedlony w umowie, będzie zależał od gotowości inwestora do akceptacji ryzyka i elastyczności co do ceny końcowej. Ogólnie mówiąc – im większa elastyczność co do ceny końcowej tym bardziej można sobie pozwolić na umowę typu FIDIC (tzw. kontrakt negocjowalny w trakcie realizacji). Istotą kontraktów FIDIC i im podobnych jest bowiem określanie ceny końcowej i terminu na ukończenie w czasie trwania umowy na podstawie zdarzeń występujących w czasie realizacji umowy. W zamian za zmniejszenie ryzyk wykonawcy podczas składania ofert mogą obniżyć oczekiwania cenowe. Stosowanie kontraktów negocjowanych zmniejsza też koszty obsługi prawnej i napięcia podczas budowy.

Ad 3. Im większy zamiar ingerencji zamawiającego w przedmiot zamówienia podczas realizacji tym bardziej realizacja powinna opierać się o kontrakt obmiarowy typu FIDIC, lub o umowy pakietowe na poszczególne elementy obiektów. Umowy ryczałtowe nie są dobrym narzędziem zarządzania projektem, którego zakres może się zmieniać w trakcie realizacji inwestycji – trudno wyceniać się zmiany i oceniać ich wpływ na czas trwania umowy.

Nie ma dokumentacji wykonanych perfekcyjnie. Zamawiający zlecając roboty budowlane powinien założyć, że dokumentacja projektowa, którą z reguły przygotowuje (lub program funkcjonalno-użytkowy) są niedoskonałe. Stąd też forma umowy, którą należy zastosować musi odzwierciedlać przewidywaną jakość, zakres, kompletność i szczegółowość posiadanego opisu przedmiotu zamówienia. W przypadku przewidywania konieczności doprojektowania, lub licznych popra-

wiek dokumentacji należy bezwzględnie stosować kontrakty obmiarowe typu Czerwony FIDIC, które umożliwiają sprawne zarządzanie wprowadzaniem zmian zakresu. W przypadku dobrze i szczegółowo wykonanej dokumentacji projektowej zamawiający może postanowić zawierać kontrakty ryczałtowe, mając jednak świadomość, że w przypadku natrafienia na problem techniczny natychmiast powstanie spór trudno rozwiązywalny na gruncie polskiego prawa. Nie jest właściwe zakładać, że skoro wykonawca w czasie przetargu nie wychwytał błędów projektowej dokumentacji dostarczonej do wyceny przez zamawiającego to musi ponieść tego wszystkie konsekwencje. Konsekwencje powinien być przygotowany ponieść zamawiający. Paradigmat pojęcia ryczałtu prowadzi do funkcjonującej obecnie interpretacji, w której za błąd zamawiającego ma ponieść konsekwencje działający w dobrej wierze wykonawca. Dobrym wyjściem jest zastępowanie szczegółowo opracowywanych dokumentacji projektowych programami funkcjonalno-użytkowymi. Paradoksalnie, często mniejsza ilość informacji przetargowej jest korzystniejsza dla określenia ceny umowy i uniknięcia sporów.

WAŻNE

W przypadku wyboru modelu, w którym zamawiający zleca samodzielnie projektantowi wykonanie szczegółowej dokumentacji projektowej spełniającej wymagania prawne w zamówieniach publicznych, najistotniejszym zadaniem zamawiającego jest określenie kompletnych wytycznych do projektowania.

Wytyczne dla projektanta muszą opisać przewidywany przez zamawiającego program budynku / obiektu. Zamawiający wraz z docelowym użytkownikiem obiektu już na etapie wyboru projektanta definiują ostatecznie obiekt. Decyzje o umieszczeniu bądź nieumieszczeniu w SIWZ bądź regulaminie konkursu jakiegos wymogu mają skutki bardzo trudne do zmiany na etapie realizacji. Wytyczne dla projektanta powinny zawierać informacje i przewidywania dostępne zamawiającemu, wynikające z doświadczenia przyszłego użytkownika obiektu i wynikające z potrzeby publicznej. Na przykładzie budynku biurowego obejmować one będą:

- ✓ *przewidywany sposób pracy w budynku, liczba osób w poszczególnych departamentach, godziny pracy, godziny wejść i wyjść;*
- ✓ *przepływ osób, towarów, przesyłek; określenie funkcji recepcyjnych, gości, kontroli dostępu, sposobu obsługi interesantów;*
- ✓ *wytyczne co do przewidywanych kosztów eksploatacji i sposobów utrzymania;*
- ✓ *wytyczne co do funkcji budynku, np. archiwów, stołówek, przechowywania danych, miejsc parkingowych, wielkości i liczby sal konferencyjnych.*

Zamawiający określa więc wytyczne z punktu widzenia użytkowego, będąc specjalistą w dziedzinie dla której budynek jest projektowany. Natomiast nie musi i niekiedy nie powinien próbować definiować wytycznych w obszarach, w których lepsze kompetencje posiada projektant. Dla przykładu, określamy wymagania co do nośności stropu w ten sposób, że informujemy projektanta o konieczności przechowania 3000 metrów bieżących dokumentów, nie o konieczności zaprojektowania określonej liczby stropów o nośności minimum 750 kg na metr kwadratowy.

Opracowawszy wytyczne, w zależności od inwestycji należy podjąć decyzję, czy w świetle zakresu i oczekiwań zamawiającego można udzielić zamówienia w trybie przetargowym czy w trybie konkursu. W przypadku obiektów reprezentacyjnych, muzeów, teatrów, budynków operowych, filharmonii etc. rekomendujemy tryb konkursu architektonicznego. Dla przedsięwzięć, w których osiągnięty efekt mniej zależy od jakości architektury (parking wielopoziomowy, domy komunalne, remiza strażacka) można zaryzykować przetarg.

Dostępne sposoby realizacji metodami klasycznymi (gdy finansowanie aranżuje zamawiający):

Contract Management

Pakietowanie robót. Zawieranie szeregu umów przeważnie w podziale na pakiety branżowe.

Najczęściej autorem projektu obiektu jest jedna pracownia projektowa. W przypadku zespołu obiektów często koncepcję wykonuje jeden podmiot projektowy a projekty budowlane i wykonawcze – osobne podmioty dla poszczególnych obiektów. Projekt najczęściej prowadzi zewnętrzny *Contract Manager* ze względu na duży nakład pracy administracyjnej i konieczność profesjonalnej koordynacji wykonawców.

Dla przykładu projekt typu *Contract Management* przebudowy budynku fabrycznego na biura w Warszawie wymagał zawarcia 14 umów na: roboty ogólnobudowlane, roboty elewacyjne, roboty dekarские, roboty instalacyjne – wentylacji i klimatyzacji, roboty instalacyjne elektryczne, roboty elektryczne słaboprądowe, roboty telekomunikacyjne i IT, roboty przyłączeniowe elektryczne, roboty przyłączeniowe wodno-kanalizacyjne, roboty drogowe, roboty wykończeniowe, dostawę i montaż dźwigów, wyposażenie stałe, ruchome i meble, uszczelnienia przeciwpożarowe.

Zaletą tego systemu jest możliwość bezpośredniej kontroli nad każdym z osobno zakontraktowanych wykonawców, zamiast kontroli pośredniej podwykonawców zatrudnionych przez generalnego wykonawcę. Umniejsza się też ryzyko wynikające z solidarnej odpowiedzialności inwestora za płatności wykonawcy dla podwykonawców (art. 647 § 5 Kc) inwestor ma teoretycznie pozycję dominującą nad każdym z bezpośrednich wykonawców, z którym się rozlicza osobno za wykonane prace. Jednak wielką wadą tego systemu jest przejście przez inwestora wszelkich ryzyk wynikających z koordynacji styków branż: kto powinien zabezpieczyć pożarowo przejścia przez otwory; kto powinien wykonać „na gotowo” roboty następujące po robotach instalacyjnych; kto odpowiada za ostateczne wykończenie i za konieczność ewentualnych robót powtórzonych? Jak rozliczyć opóźnienie wykonawcy spowodowane wyłącznie opóźnieniem innego wykonawcy? *De facto* zamawiający bierze na siebie rolę generalnego wykonawcy.

Umowa obmiarowa

Podstawowa forma umowy realizacyjnej w Polsce. Dokumentację projektową przygotowuje i przekazuje do wykonania zamawiający. Wykonawca wycenia orientacyjną liczbę robót każdej pozycji przedmiaru robót, mając świadomość możliwych różnic obmiaru w stosunku do przedmiaru. Cena oferty jest równa sumie iloczynów pozycji przedmiaru robót i cen jednostkowych. Kontrakt obmiarowy charakteryzuje się stosunkowo dużą łatwością wprowadzania zmian projektowych i robót zamiennych. Umowa powinna precyzować sposób ustalania nowych stawek cenowych i być rozliczana z faktycznie wykonanego zakresu w danym okresie, przeważnie miesięcznie. Rola nadzorcza po stronie zamawiającego zatem musi obejmować określanie faktycznego zaawansowania poszczególnych pozycji przedmiaru. Niekiedy wymaga to zaangażowania zespołów geodezyjnych do obmiaru robót po stronie zamawiającego.

Zwrot kosztów z marżą

Pewną ekstremalną formą obmiaru likwidującego wszelkie ryzyka dla wykonawcy jest umowa tzw. *Cost Plus*, czyli zwrotu kosztów z marżą. Nie jest ona stosowana w Polsce w zamówieniach publicznych, występuje za to powszechnie w krajach anglosaskich. Wykonawca w tej formule otrzymuje zwrot kosztów wykonanych robót plus z góry określoną marżę, najczęściej skonstruowaną w oparciu o procent od poniesionych kosztów plus wynagrodzenie stałe. Koszty zwraca-

§

art. 647 § 5 Kc

ne są na podstawie audytowanych na bieżąco wydatków, rachunków i faktur. Oczywiście model ten wymaga pełnego zaufania do wykonawcy i *Open Book Policy* – pełnej transparentności ksiąg wykonawcy.

Umowa ryczałtowa

Najstarsza forma umowy budowlanej, wywodząca się jeszcze z XVIII wiecznych projektów inżynierskich Europy Zachodniej. Za ustaloną z góry kwotę wykonawca podejmuje się wykonać wszystkie wyspecyfikowane prace bądź zaprojektować i wykonać obiekt spełniający cel opisany w programie funkcjonalno-użytkowym. Płatność nie zależy od faktycznego nakładu pracy. Umowa precyzuje ryzyka, które powinien być wycenić w cenie ofertowej wykonawca.

Bardzo dużo umów publicznych zawieranych w Polsce jest umowami ryczałtowymi, nawet jeśli wykonawca wycenił przedmiar robót (podał stawki i ceny dla pozycji przedmiaru). Bierze się to stąd, że instytucje finansujące mają niechęć do ponoszenia ryzyka zmiany ceny i wywierają presję na zamawiających, aby ceny w umowach były sztywne. Jest to o tyle zrozumiałe, że instytucje finansujące kalkulują swoje ryzyka na podstawie przewidywań kosztu końcowego inwestycji i w stosunku do tych ryzyk kalkulują koszt pieniądza. W związku z tym zamawiający często umieszczają postanowienia w umowach opartych o przedmiar robót, że cena łączna uważana jest za cenę pokrywającą także wszystkie niewymienione pozycje robót i wszystkie zdarzenia podczas realizacji. Wówczas stawki cenowe pozycji przedmiaru w umowach ryczałtowych należy rozumieć jako informację do stosowania w przypadku zastosowania zamiennika, rezygnacji z elementu robót albo wprowadzania nowego elementu robót w ewentualnej robocie dodatkowej. Stawki te mogą służyć również jako podstawa do oszacowania zawansowania i płatności pośrednich na rzecz wykonawcy.

Oczywiście w powyższym podejściu „uryczałtowania” umowy opartej o przedmiar robót kryje się pułapka interpretacyjna. Dla przykładu jeśli wykonawca wycenił 100.000 metrów sześciennych robót ziemnych a musi wykonać 110.000 metrów sześciennych to zapewne mieści się to w jego „ryczałcie”. Jeśli jednak musi wykonać 300.000 metrów sześciennych to czy jest to już zmiana podstawy ryczałtu, czy może ryzyko umowy po stronie wykonawcy?

W związku z powyższym zaleca się, aby nawet umowy ryczałtowe zawierały klauzule dopuszczające zmianę (korektę) ceny i podawały sposób takiej korekty. Jest to podejście zgodne z najnowszymi interpretacjami i opiniami Urzędu Zamówień Publicznych i Sądu Najwyższego.

Design and Build

Budowa z projektowaniem (także występujące nazwy: zaprojektuj i wybuduj, zaprojektuj i zbuduj, D&B)

Wariant umowy ryczałtowej, popularny obecnie w Polsce. Zamawiający przygotowuje program funkcjonalno – użytkowy (PFU, ang. *Employer's Brief, Employer's Requirements*), na podstawie którego wykonawca zaprojektuje obiekt i zrealizuje go za cenę ryczałtową. *Design and Build* nie nadaje się do stosowania w wariantcie kontraktu obmiarowego lub innej formy opartej o faktycznie wykonane prace. Wówczas nie ma żadnej motywacji dla wykonawcy dokonywania jakichkolwiek optymalizacji kosztów. W przygotowaniu programu funkcjonalno-użytkowego inwestor / zamawiający przekazuje wykonawcy informacje raczej jaki efekt ma uzyskać projektując, a nie jakie konkretnie rozwiązania techniczne ma zastosować (chyba że są one narzucone np. decyzjami środowiskowymi lub innymi wymogami). Dobrze określenie tych wymogów w PFU jest niezwykle ważne, gdyż nie tylko wpływa na koszty projektowania ale i na koszty samej realizacji, a więc na poprawność kalkulacji ceny ofertowej. Wpływ błędu w określeniu wymagań do

projektowania jest więc finansowo około stukrotnie większy niż w przypadku formułowania wymogów do umowy na projektowanie.

Płatności dokonuje się na rzecz wykonawcy z reguły po osiągnięciu kolejnych kamieni milowych lub – często stosowane w Polsce – co miesiąc na podstawie oszacowania zaawansowania jako zaliczkę na poczet ceny ryczałtowej.

Engineering, Procurement, Contracting, Turnkey – EPC Turnkey lub EPC

Umowa na zaprojektowanie, wykonanie i przekazanie pod klucz

Ten model zakłada zgrubne określenie przez zamawiającego oczekiwań w sprawie przedmiotu zamówienia, pozostawiając największą dowolność stronie wykonawcy. Wykonawca ma za zadanie opracować dokumentację spełniającą wymogi zamawiającego mając do dyspozycji bardzo ograniczone dane wyjściowe. O ile więc w typowym *Design and Build* wykonawca powinien mieć do dyspozycji projekt koncepcyjny, decyzję środowiskową, warunki zabudowy czy wstępne uzgodnienia z gestora sieci, projekt typu EPC pozostawi po stronie wykonawcy rozpoznanie warunków gruntowo-wodnych, uzyskanie decyzji, zgód, warunków technicznych, a nawet samo pozyskanie nieruchomości. Z jednej strony więc EPC jest bardzo ryzykownym przedsięwzięciem dla wykonawcy i wymagającym pełnego zaangażowania intelektualnego i logistycznego - ale z drugiej pozwala osiągnąć największe korzyści. Kontrakty typu EPC typowe są dla zamawiających / inwestorów którzy nie dysponują własnym zapleczem intelektualnym zdolnym projektować inwestycje ani nie mają rozwiniętych służb inżynierskich.

Płatności w tym modelu dokonywane są z reguły po osiągnięciu danego kamienia milowego inwestycji, z tym że w związku z dużymi kosztami wykonawcy pozyskania finansowania przyjęte są zaliczki po wejściu na budowę.

Design and Build - Target Cost (Guaranteed Maximum Price)

Gwarantowana Cena Maksymalna

Niespotykana w Polsce w zamówieniach publicznych ale popularna w zamówieniach prywatnych inwestorów w branży developerskiej. W tym modelu wykonawca ma zaprojektować i wykonać obiekt na podstawie dość ogólnej specyfikacji przetargowej / projektu koncepcyjnego. Mechanizm płatności jest taki jak w systemie *Cost Plus* – zwraca się wykonawcy ponoszone koszty oraz płaci marżę lub wynagrodzenie stałe oraz dodaje premię lub potrąca karę z tytułu poziomu osiągniętych kosztów. Koszty określane są na podstawie regularnego audytu wydatków, przy czym przez „wydatek” należy na przykład rozumieć uzasadnione koszty podwykonawcy, koszty materiałów itp. W zależności od uzyskanego kosztu całkowitego wykonawca dostaje premię o ile ten koszt z marżą nie przekroczy Ceny Maksymalnej lub karę - jeśli przekroczy. Dla przykładu – w umowie ustalono GMP na poziomie 100 mln euro, koszt z marżą wyniósł w rozliczeniu końcowym przedsięwzięcia 95 mln euro, wykonawca otrzymuje 50% oszczędności, czyli dodatkowo 2,5 mln euro, czyli łącznie 97,5 mln. Gdyby koszt z marżą wyniósł 105 mln euro, wykonawca otrzymałby łącznie 102,5 mln euro wynagrodzenia. Oczywiście procenty nagród i kar oraz wartości graniczne są przedmiotem starannych opracowań na etapie przygotowania inwestycji. System ten, bardzo popularny w zamówieniach publicznych w Wielkiej Brytanii, pozwala dzielić ryzyko kosztów pomiędzy zamawiającego i wykonawcę i zmusza do faktycznej bieżącej współpracy strony przedsięwzięcia i daje zamawiającemu możliwość (a nawet zmusza go) do totalnej kontroli działań wykonawcy.

Autorom niniejszego opracowania nie są niestety znane przypadki zastosowania tego typu systemów motywacyjnych w zamówieniach publicznych w Polsce.

Inne modele realizacyjne obejmują kontrakty z elementem odroczonej płatności lub płatności przesuniętej na okres użytkowania. Są one zbliżone filozofią do PPP o tyle, że wymagają wieloletniej współpracy między stronami umów, a więc tym samym zwiększonej rozważliwości przy doborze partnerów i rzeczystwiej partnerskiej współpracy raczej niż systemu *command and control*. Można wyróżnić:

Design Build and Operate (dosłownie: zaprojektuj, zbuduj i operuj): wykonawca ma nie tylko zaprojektować i wybudować instalacje / obiekty pod wymagania zamawiającego (program funkcjonalno - użytkowy) ale również przez określony czas obsługiwać wybudowane urządzenia. Jest to bardzo dobry sposób pozwalający sprawdzić poprawność zaprojektowanych i wybudowanych rozwiązań. Poza tym minimalizuje się ryzyko przeliczenia kosztów budowy na okres użytkowania – wykonawca ma motywację do minimalizacji kosztów obsługi (przebiegów, serwisu urządzeń) po oddaniu obiektów do użytku. Dla przykładu w 2007 roku GDDKiA ogłosiła przetargi na doprowadzenie autostrad polskich do standardów autostrad płatnych i poboru opłat. Wykonawca (wyłaniany w drodze dialogu konkurencyjnego), miał na podstawie wymogów zamawiającego zaprojektować, wybudować i przez 3 lata obsługiwać i konserwować systemy autostradowe i system poboru opłat, w tym czasie przeszkalać personel zamawiającego. Wykonawca miał otrzymać płatności za wykonanie i usługę ale nie ponosić ryzyka komercyjnego wielkości przychodów z korzystania z autostrad. Korzyści i ryzyka z tego tytułu miały być po stronie zamawiającego. Nie był więc to projekt typu PPP. Płatności w czasie były tak skonstruowane, że wykonawca miał motywację ekonomiczną do wykonania części budowlanej przedmiotu zamówienia w sposób poprawny: duża część płatności pojawiała się w trakcie użytkowania systemów.

Zaletą tego systemu jest niewątpliwie odroczone płatność, a wadą niewątpliwą to, że wykonawca musi zaangażować finansowanie własne (bankowe) na dłużej, co w konsekwencji podnosi koszty zamawiającego o koszt pieniądza.

Build and Operate: można wyobrazić sobie model, w którym dokumentacja obiektu (systemu) jest przygotowana przez zamawiającego, a wykonawca buduje obiekt i obsługuje go przez określony w umowie czas, w związku z czym część płatności odroczone jest w czasie na czas użytkowania po wybudowaniu. W przeciwieństwie jednak do modelu DBO, brak tu korzyści płynących z faktu zaprojektowania systemu przez wyspecjalizowanego wykonawcę i brak motywatora ekonomicznego do optymalizacji. Za to eliminuje się ryzyko wbudowania przez wykonawcę urządzeń i materiałów tanich w zakupie ale kosztownych w eksploatacji.

Można oczywiście zaprojektować pod konkretną potrzebę publiczną modele pośrednie między czystym PPP a umowami klasycznymi, tzn. modele w których część ryzyka finansowego i ryzyka przychodów pozostaje po stronie wykonawcy – byłyby więc to koncesje z dopłatą (opłatami za udostępnienie) lub model w którym koncesjonariusz otrzymuje częściowe „wynagrodzenie” za doprowadzenie do wybudowania obiektu spełniającego cel publiczny, a następnie pozostaje jego operatorem i ponosi ryzyko komercyjne popytu.

Przedstawione powyżej modele realizacyjne mają fundamentalny wpływ na organizację własną zamawiającego, sposób i kolejność działań mających na celu przygotowywanie inwestycji do realizacji oraz sposób prowadzenia zamówień publicznych na opracowania koncepcyjne, projektowe, doradcze i działania zarządcze i kontrolne – o czym będzie mowa w dalszej części podręcznika. Na tym etapie pozwolimy sobie podkreślić, że inaczej zamawia się przygotowanie inwestycji do realizacji w umowie realizacyjnej obmiarowej a inaczej jeżeli pozostawia się swobodę projektowania po stronie wykonawcy. Nie bez kozery stosowne rozporządzenie wydziela opra-

cowanie dokumentacji projektowej od programu funkcjonalno-użytkowego. Również warunki dla sprawowania nadzoru czy dla zewnętrznego zarządcy inwestycji są inne i powinno to znaleźć odzwierciedlenie w SIWZ na zarządzanie i nadzór projektu.

Pozostaje zauważyć, że z tej bogatej palety możliwości organizacji inwestycji wykorzystywane są w Polsce szeroko kontrakty zamknięte, z ceną uryczałtowaną, z tendencją przeliczenia większości lub wszelkich możliwych ryzyk na wykonawców robót, oraz z nową stosunkowo tendencją do stosowania modelu *Design and Build*.

2.1.4. Możliwości pozyskania finansowania przez zamawiającego publicznego

Zamawiający publiczny jest wiarygodnym partnerem dla banków i międzynarodowych instytucji finansujących. Z reguły nie ma problemu z zaaranżowaniem kapitału z banków komercyjnych, czy Europejskiego Banku Inwestycyjnego. W przypadku tego drugiego, będącego źródłem taniego pieniądza, oczekuje się od podmiotu publicznego (np. miasta) wykazania się przygotowaniem inwestycji w sposób zgodny z podstawowymi zasadami i celami Unii Europejskiej, tj:

- ✓ *przedsięwzięcie musi spełniać cele Unii Europejskiej określone jeszcze w Traktacie Rzymskim ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą – musi w szczególności sprzyjać stabilnemu rozwojowi regionów mniej rozwiniętych (Art. 130 Traktatu, lit (a));*
- ✓ *przedsięwzięcie musi spełniać cele i zasady Unii w zakresie ochrony środowiska;*
- ✓ *przedsięwzięcie musi spełniać cele rozwoju konkurencyjności w obrębie Unii; tzn nie można w szczególności tak dzielić przedsięwzięcia, aby prognozy ogłoszeń unijnych o postępowaniach nie były przekroczone.*

Standardowym wymaganie będzie także wykazanie zdolności instytucjonalnej (organizacyjnej) zamawiającego do realizacji inwestycji.

Oczywiście najpoważniejszym sposobem finansowania jest pozyskanie środków unijnych. Wymaga to zakwalifikowania projektu do Regionalnego Programu Operacyjnego danego województwa albo skorzystania ze środków w ramach któregoś z programów:

- ✓ *Innowacyjna Gospodarka,*
- ✓ *Rozwój Polski Wschodniej,*
- ✓ *Kapitał Ludzki,*
- ✓ *Pomoc Techniczna 2007-2013,*
- ✓ *Infrastruktura i Środowisko,*
- ✓ *Programy współpracy międzynarodowej i międzyregionalnej.*

Niniejszy podręcznik nie ma na celu powielania informacji dostępnej o tych programach na stronach www.funduszeinfrastrukturalne.gov.pl.

Należy podkreślić, że w związku z dostępnością funduszy unijnych lub taniego finansowania z EBI lub banków komercyjnych, realizacja inwestycji przy zapewnieniu finansowania przez zamawiającego jest zawsze tańsza niż w przypadku korzystania z możliwości partnerstwa publiczno-prywatnego.

Jednakże, w przypadku korzystania z dofinansowania z funduszy Unii Europejskiej możliwe jest stworzenie tzw. hybrydowych modeli partnerstwa publiczno-prywatnego, które polegają na jednoczesnym wykorzystaniu środków z funduszy i kapitału prywatnego oraz ewentualnie krajowych środków publicznych. Zobacz: http://www.mrr.gov.pl/fundusze/partnerstwo_publiczno_prywatne/strony/default.aspx

2.1.5. Struktura organizacyjna zespołu realizującego inwestycję

Sieć zależności i oddziaływań pomiędzy partnerami zespołu realizacyjnego, w tym podmiotami zewnętrznymi, zależy w największym stopniu od przyjęcia modelu realizacyjnego (przedstawiono je w rozdziale 2.1.3.)

Planując strukturę zespołu należy wziąć pod uwagę co najmniej:

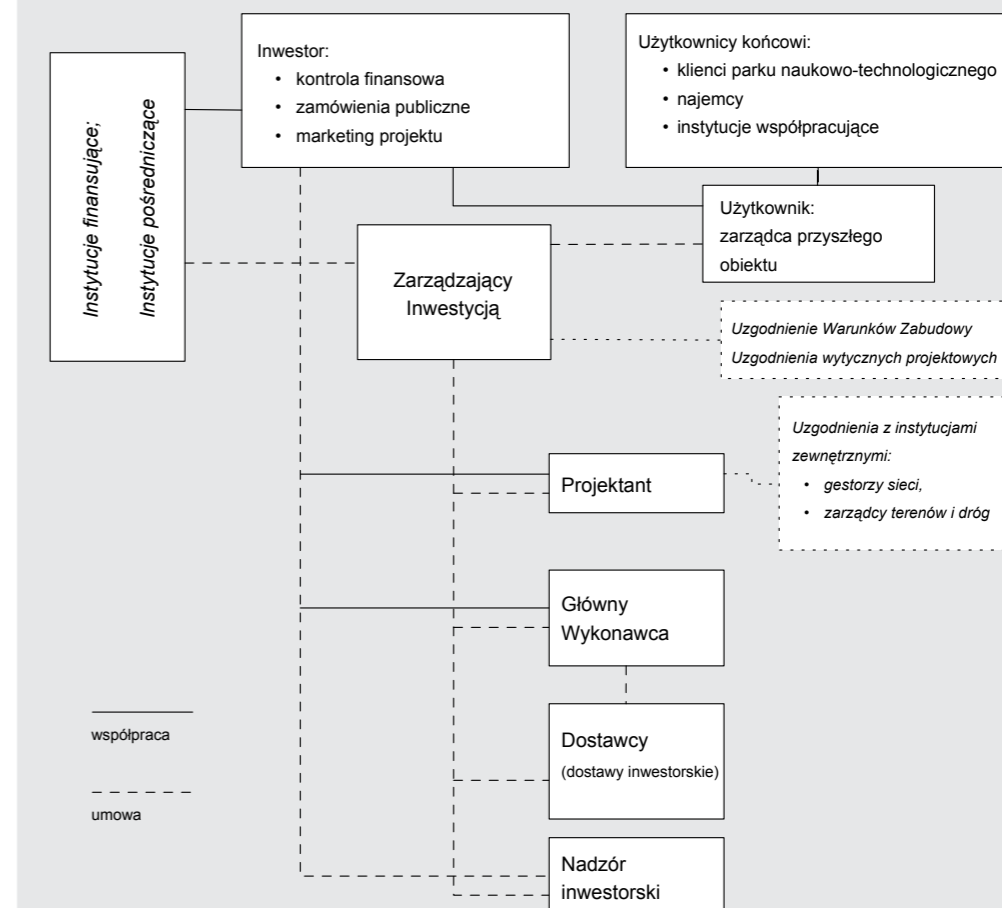
1. kto jest ostatecznym użytkownikiem obiektu / inwestycji (np. kierowcy na autostradzie, osoby korzystające z basenu, chorzy w szpitalu, etc);
2. kto jest docelowym zarządcą lub właścicielem obiektu (np. wydział utrzymania zarządu dróg, wydział zdrowia urzędu miasta lub miejski ośrodek sportu i rekreacji itp.);
3. jakie są kompetencje własne inwestora;
4. jakie kompetencje są niezbędne do przygotowania i realizacji inwestycji, w tym w szczególności:
 - a. do analizy zapotrzebowania, analiz marketingowych, badań rynku,
 - b. do wykonania projektu koncepcyjnego lub do określenia przedmiotu zamówienia,
 - c. do wykonania studium wykonalności,
 - d. do wykonania analizy środowiskowej (innych ekspertyz),
 - e. do projektowania / formułowania szczegółowych wymagań funkcjonalno-użytkowych,
 - f. do weryfikacji i odbioru dokumentacji projektowej,
 - g. do przygotowania postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w szczególności do zaprojektowania umów, warunków podmiotowych uczestnictwa i sposobów rozliczeń z wykonawcami,
 - h. do marketingu projektu,
 - i. do zarządzania, nadzoru inwestorskiego i rozliczeń z wykonawcą (wykonawcami),
 - j. do raportowania dla instytucji finansujących (inny rodzaj rozliczeń niż rozliczenia z wykonawcami),
 - k. do obsługi prawnej, obsługi ewentualnych roszczeń,
 - l. do sukcesywnego przejmowania wykonanych inwestycji i ich obsługi technicznej,
 - m. ilu wykonawców będzie najprawdopodobniej zaangażowanych w realizację i w jakich ramach czasowych,
 - n. gdzie mogą wystąpić konflikty interesów i jak im zapobiegać.

Sugeruje się, aby przygotowując inwestycję w przypadku każdej z powyższych funkcji przesądzić czy kompetencje będą własne czy pozyskane z zewnątrz. Proponujemy przy tym podejście holistyczne, tzn. nie należy wydzielać obszarów my (zamawiający) / oni (wykonawcy). Struktura organizacyjna inwestycji, na przykładzie budowy budynku parku naukowo-technologicznego, może na tym etapie wyglądać w sposób następujący:



Rozdział 2, punkt 2.1.3.

Rys. 2.1



Jak widać z powyższego, taki **organogram** inwestycji nie ogranicza się do zamawiającego, projektanta, wykonawcy i nadzoru.

Ustalając wzajemne zależności i obowiązki stron (wewnętrznych i zewnętrznych) należy pamiętać o:

1. takim określaniu kolejnych danych wynikowych działań danego uczestnika przedsięwzięcia (tzw. *deliverables*), które umożliwią racjonalne rozpoczęcie działań innego uczestnika; dodatkowo w przypadku podmiotów zewnętrznych – które umożliwią prawidłową wycenę kolejnego działania;
2. unikaniu powstania konfliktu interesów.

Ad 1. Przykład

Podstawą do projektowania powinien być zestaw wymagań zamawiającego w stosunku do projektanta. W SIWZ na projektowanie zamawiający niekiedy nieco na skróty opisywali przedmiot zamówienia po prostu jako zaprojektowanie autostrady z punktu A do punktu B z uzyskaniem wszystkich etapów pośrednich. Ale żeby dać szansę projektantowi wycenić swoją pracę i złożyć ofertę w rzetelnym przetargu powinien on otrzymać zestaw danych wyjściowych, w szczególności decyzję środowiskową

z ustalonym wariantem przebiegu. Takie podejście rekomendujemy. Dobrze by było także w pracach przedprojektowych uzyskać rozpoznanie geologiczne i geotechniczne oraz archeologiczne.

Autor opracowania środowiskowego, którego zwieńczeniem ma być decyzja środowiskowa powinien otrzymać jako daną wyjściową co najmniej warianty projektu koncepcyjnego przebiegu drogi stanowiące dla zamawiającego punkt odniesienia do przygotowania wariantów środowiskowych.

Niekiedy zdarza się, że wykonawcom robót budowlanych stawia się warunki umowne, wg których mają odpowiadać za braki projektowe lub za konsekwencje źle przygotowanej dokumentacji projektowej przez zamawiającego. Jest to oczywiście niemożliwe do wycenienia. Poprawnym rozwiązaniem jest założenie własnej rezerwy inwestorskiej z tytułu błędów zamówionej dokumentacji projektowej. Najczęstszym przykładem problemu projektowego jest niezgodność dokumentacji ze stanem faktycznym w związku z tym, że projekt zdezaktualizował się od czasu wykonania – np. inni inwestorzy i gestorzy sieci zdążyli wybudować nowe obiekty, nowe przyłącza lub instalacje (co często w dużych projektach dotyczy także poszczególnych faz projektowania). Równie często dochodzi do zmian w prawie pomiędzy odbiorem dzieła projektowego a wykonywaniem robót. Wszelkie tego typu sytuacje powinny mieć sprawiedliwe dla stron odniesienie w umowach na wykonawstwo. Skutkiem złej wyceny robót jest najczęściej zejście wykonawcy z budowy lub batalia prawna wykonawcy, składanie roszczeń i pozwów o zapłatę lub odszkodowanie pod byle pretekstem.

Ad 2. Przykład

Konflikt w zespole zarządzania i nadzoru:

Bardzo często zamawiający w Polsce łączą zarządzanie projektem, rozliczanie inwestycji i nadzór w jedną umowę. Prosimy zauważyć, że:

- ✓ *celem nadzoru technicznego powinna być taka kontrola działań na budowie, która doprowadzi do poprawnego wykonania pod względem technicznym / jakościowym;*
- ✓ *celem zarządzającego jest ukończenie projektu w wyznaczonych parametrach (kryteriach sukcesu);*
- ✓ *celem rozliczającego powinno być doprowadzenie do ukończenia projektu w uzgodnionym pierwotnie budżecie, w szczególności sprawdzanie, czy jakiegokolwiek rozwiązania zamiennie stosowane na budowie oraz sytuacje wymagające interwencji zarządzającego mają właściwe odzwierciedlenie w kosztach realizacji.*

W związku z tym umowy na zarządzanie i nadzór muszą być tak formułowane, żeby funkcje nadzoru i zarządzania nie wykluczały się wzajemnie; należy projektować motywantory ekonomiczne dla zewnętrznych usługodawców sprzyjające osiągnięciu ostatecznego celu projektu. I tak, powiązanie wynagrodzenia nadzoru z procentem zaawansowania wykonawcy daje motywację ekonomiczną nadzorowi do co najwyżej pobieżnych działań. Stosowane jeszcze na początku obecnej dekady rozliczenia dniówkowe (do teraz stosowane w niektórych projektach infrastrukturalnych) pod tym względem znacznie lepiej motywują do wnikliwej kontroli – im więcej błędów zostanie wykryte przez nadzór tym dłużej pracuje (tym więcej dniówek) i tym większe ma wynagrodzenie. Najbardziej kuriozalnym sposobem rozliczeń nadzoru jest ryczałt „za nadzorowanie”. Jest to sprzeczność logiczna – ryczałt za dzieło za wykonywanie funkcji właściwej umowie starannego działania. Przy ryczałcie za nadzór podmiot nadzorujący ma motywację ekonomiczną do minimalizacji ilości pobytów na budowie.

Na marginesie dodajemy, że w krajach anglosaskich normą jest zawieranie osobnych umów na prowadzenie nadzoru, rozliczeń (tzw. QS – quantity surveying, lub cost control) oraz zarządzania.

Przykład

Innym przykładem konfliktu interesów (motywacji) jest sytuacja, w której projektant pracuje bez weryfikacji, za to pod presją umowy ryczałtowej. W rezultacie projektant jest zmotywowany do ukończenia projektu na czas (pod groźbą kar umownych), ale za to bez dbałości o szczególność czy poprawność rozwiązań technicznych, nie mówiąc już o efektach ekonomicznych / kosztowych swojego projektu. Niestety obecnie w Polsce najczęściej stosowanym motywatorem w umowach dla projektanta są kary umowne za opóźnienie (nawet nie za zwłokę). Stosując takie umowy nie można liczyć na przyzwoite pod względem ekonomiki i rozwiązań technicznych projekty. Zaleca się w związku z tym aktywne zarządzanie umowami na projektowanie i dopuszczanie do zmian w takich umowach. Należy pamiętać, że oszczędności w umowach projektowych są pozorne: ponieważ koszt projektowania to obecnie ok 3% wartości inwestycji, zwiększenie wartości umowy nawet o 50% w trakcie realizacji umowy projektowej (co jest dopuszczalne przez ustawę Prawo zamówień publicznych), skutkuje w najgorszym razie wzrostem kosztów całości przedsięwzięcia o 1,5%, najczęściej zaś zwiększenie wydatków na przygotowanie inwestycji skutkuje znacznym spadkiem wartości robót – a więc 50% wzrost kosztów umowy o projektowanie może obniżyć koszty przedsięwzięcia o kilkanaście procent!

Często zdarza się, że nadzór jest wybierany dopiero po przejęciu przez zamawiającego dokumentacji projektowej. Często w opisach przedmiotu zamówienia zawartych w SIWZ na zarządzanie i nadzór pojawia się pozycja „weryfikacja / opiniowanie dokumentacji projektowej”, podczas gdy projektowanie zostało już zakończone. Jest to o wiele za późno. Skoro projektant oddał już dzieło projektowe a zamawiający je przyjął, to jakiegokolwiek komentarze nadzoru mogą służyć już wyłącznie unikaniu odpowiedzialności nadzoru za prowadzenie budowy. Innymi słowy – zamawiający ma szansę dostać tylko litanię uwag i narzekań na projektanta, nie mając narzędzia do wymagania poprawy dokumentacji projektowej.

Jeszcze gorszą sytuacją jest, gdy wykonawca robót budowlanych zostaje wybrany przed wyłonieniem nadzoru, po odebraniu dokumentacji projektowej bezpośrednio przez zamawiającego. Wówczas wykonawca oczekuje na wprowadzenie na plac budowy. Niekiedy zdarza się tak, że zamawiający decyduje się rozpocząć kontrakt ze względu na presję opinii społecznej. Jest to całkowicie niepoprawne i szkodliwe dla interesów zamawiającego publicznego podejście, gdzie:

- ✓ *nadzór uwalnia się od odpowiedzialności za skutki budowy, bo najczęściej odkrywa wady dokumentacji projektowej przejętej bez jego udziału; może wskazywać winnych – projektanta i zamawiającego,*
- ✓ *projektant uwolnił się od największej kary jaka może go spotkać, tzn. kary za opóźnienia, ale dokumentacja jest wadliwa (zamawiającemu pozostaje ew. uciążliwa procedura sądowa o odszkodowanie za błędy projektowe),*
- ✓ *wykonawca ma znakomitą podstawę do roszczeń odszkodowawczych (o straty z tytułu wad w dokumentacji projektowej, która uniemożliwia mu pracę).*

Jedynym stratnym jest w tym przypadku zamawiający i interes publiczny.

Pragniemy zwrócić uwagę, że późne wyłanianie zarządzającego / nadzoru zewnętrznego może mieć fatalne skutki dla interesu publicznego. Jeżeli wykonawca robót dużego projektu jest już wyłoniony i znany może dojść do sytuacji korupcyjnej związanej z wyborem usługi nadzoru. Firma startująca w przetargu na nadzór może łatwo porozumieć się z wyłonionym już wykonaw-

ca robot i zaferować życzliwość przy nadzorze w zamian za pokrycie swoich kosztów. Firma taka może łatwo obniżyć znacząco cenę w przetargu na zarządzanie i nadzór. Ponieważ w Polsce usługi intelektualne są w większości zamawiane wyłącznie przy użyciu kryterium cenowego (co odradzamy), a wykazanie rażąco niskiej ceny jest bardzo trudne, łatwo może dojść do sytuacji, w której zamawiający na początku swojej inwestycji dopuścił do utworzenia zмовы wykonawcy i nadzoru, który powinien go nadzorować. Sytuacja ta nie jest możliwa, jeżeli nadzór znany jest wcześniej a wykonawcy robót muszą ciągle złożyć oferty, zwłaszcza w przetargu nieograniczonym. Nawet jeżeli nieuczciwy podmiot zarządzający wszedł w porozumienie z jednym lub większą liczbą wykonawców ubiegających się o zamówienie, nie ma żadnej gwarancji, że wykonawca taki wygra postępowanie, a koszt zaniżenia oferty na wykonawstwo jest kilkadziesiąt do kilkuset razy większy niż zaniżenia oferty na nadzór.

Istnieje wiele poprawnych modeli z uwzględnieniem czynników motywacyjnych i interesów stron przedsięwzięcia. Dobry project manager zaplanuje organizację przedsięwzięcia w taki sposób, aby interesy podmiotów były zbieżne z realizacją interesu publicznego i aby motywatory ekonomiczne były proporcjonalne do wpływu na sukces projektu.

Sugerujemy jako model wyjściowy przyjąć:

- ✓ zamawiający zamawia usługi i opracowania przedprojektowe stanowiące punkt wyjścia do projektowania (opracowania koncepcyjne, środowiskowe, archeologiczne, geotechniczne, geologiczne, hydrologiczne);
- ✓ Projektant projektuje na podstawie dostarczonych danych wstępnych, koncepcji i decyzji środowiskowej;
- ✓ Weryfikator dokumentacji projektowej na bieżąco sprawdza realizację etapów umowy projektowej;
- ✓ QS (menedżer kosztów) sprawdza rozwiązania projektanta pod kątem ich kosztów i doradza oszczędności (tzw. **value engineering**);
- ✓ Nadzór jest wyłoniony na tyle wcześnie, że aktywnie uczestniczy w ostatecznym odbiorze dokumentacji;
- ✓ Nadzór ma funkcje zarządzającego, ale jest wynagradzany dniówkowo, przez co ma motywację do szczegółowej kontroli na budowie;
- ✓ Nadzór uczestniczy w przygotowaniu przetargów na wykonawców robót budowlanych;
- ✓ Wyłonieni wykonawcy robót dołączają do grona partnerów inwestycji w momencie gdy nadzór, konsultanci i projektanci stanowią już skonsolidowany zespół, potrafiący zrównoważyć moce intelektualne wykonawcy.

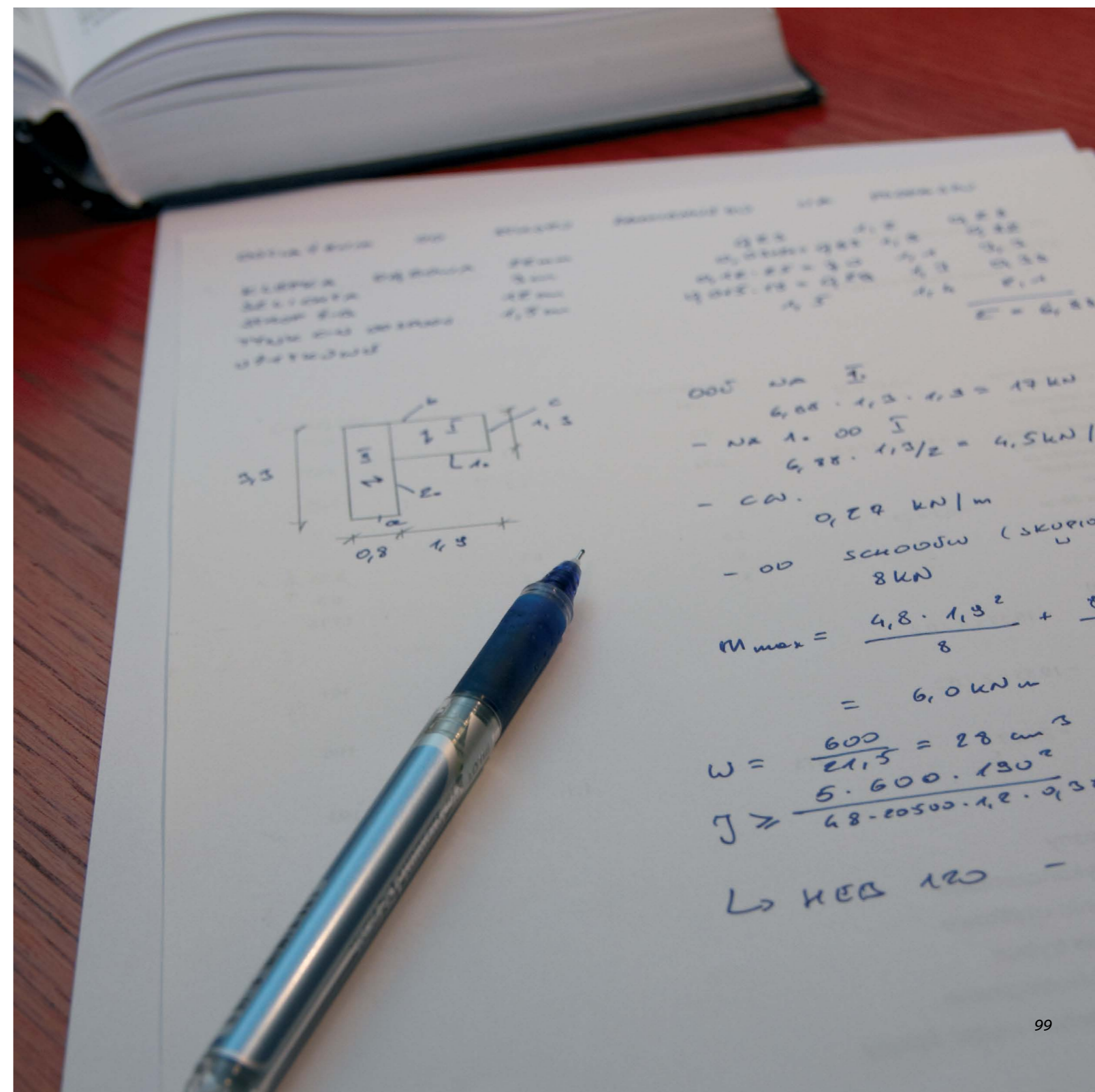
Wykonawca ma więc motywację do szybkiego ukończenia (kary za opóźnienie).

Nadzór ma motywację do wnikliwości w sprawdzaniu wymogów technicznych i zgodności z projektem.

Nic nie stoi na przeszkodzie, aby rozważyć rozpisanie powyższych ról inaczej: weryfikator może być częścią zespołu zarządzania i nadzoru. Można to zastosować z powodzeniem, pod warunkiem, że wyłoni się zespół weryfikacyjny / nadzoru z wystarczająco dużym wyprzedzeniem, dzięki czemu weryfikator będzie „śledził” postępy pracy projektanta. Można też pokusić się o połą-

czenie w jedną usługę inżynierską projektowanie i nadzór. Warunkami powodzenia takiego modelu są 1) umieszczenie projektowania i zarządzania w jednej umowie i w jednym przetargu (podmioty wiedzą, że będą odpowiadać za skutek swojego projektowania) oraz 2) zapewnienie rzetelnej kontroli i współpracy z partnerem inżynierskim. Celem biura inżynierskiego nie będzie zaprojektować, ale doprowadzić do wybudowania obiektu (nie ma na kogo przenieść ewentualnej odpowiedzialności za niepowodzenie). W takim modelu należy utrzymać kontrolera kosztów lub weryfikatora projektu osobno.

Wrócimy do możliwych motywatorów i ról zespołów inwestycyjnych w dalszej części tego rozdziału.



2.2. Programowanie zadań

2.2.1. Etapy zadań; podział w czasie i przestrzeni

Na wstępie chcielibyśmy przedstawić ramy czasowe, które muszą być brane pod uwagę podczas planowania przygotowania i realizacji inwestycji.

Dokonując szacunkowych przybliżeń zamawiający powinien założyć, że normalny czas przygotowania inwestycji powinien wynosić minimum 2-krotność czasu realizacji budowy. Z tym, że w miarę wzrostu skomplikowania inwestycji czas przygotowania do wejścia na budowę się wydłuża. Zależy to oczywiście od tego, czy inwestycja ma być realizowana w terenie do tego przygotowanym (posiadającym warunki zabudowy), czy - na przykład - uprzednio została uzyskana decyzja środowiskowa, która nie podlegała zaskarżeniu i jest prawomocna (dla inwestycji komunikacyjnych).

Proponujemy przyjąć następujące orientacyjne czasy poszczególnych etapów:

1. inwestycja liniowa:
 - a. Przygotowanie studium techniczno-ekonomicznego i koncepcji do opracowania materiałów do decyzji środowiskowej: 9 miesięcy.
 - b. Przygotowanie materiałów do decyzji środowiskowej, konsultacje społeczne, uzyskanie i uprawomocnienie decyzji środowiskowej: 18 miesięcy.
 - c. Opracowanie projektu budowlanego i uzyskanie zgody na realizację inwestycji drogowej (dla dróg): 12-18 miesięcy.
 - d. Opracowanie projektu wykonawczego i przygotowanie dokumentacji projektowej do przetargu: 18 miesięcy.
 - e. Wyłonienie nadzoru i wykonawców: 9 miesięcy.
 - f. Przekazanie placu budowy, mobilizacja wykonawcy robót i polecenie rozpoczęcia robót: 3 miesiące.
 - g. Budowa do przejścia przez zamawiającego:

Typowo 2 pełne sezony plus czas na roboty wykończeniowe: jeden sezon przeznaczony na prace przygotowawcze i roboty ziemne / fundamentowanie, drugi sezon na konstrukcje. Wpływ ma około czteromiesięczna przerwa ze względu na warunki pogodowe. Proponujemy przyjąć 24 miesiące.
 - h. Rozliczenia końcowe: 6 miesięcy.
 - i. Równoległe – nadzór w okresie gwarancyjnym: Stosowane od 12 do 60 miesięcy. W tym też okresie należy założyć dokończenie sporów sądowych w związku z realizacją inwestycji.

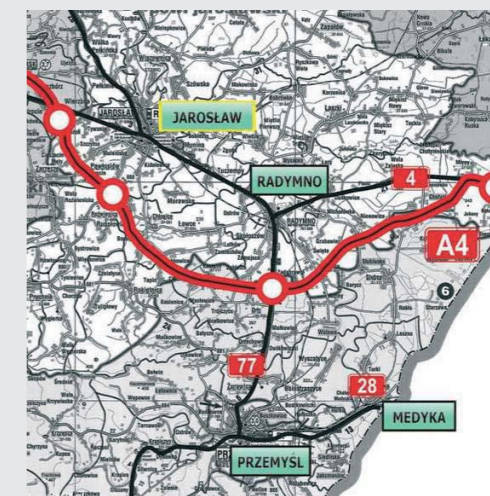
Jak widać inwestycja liniowa od wstępnych prac do zakończenia działań zespołu doń powołanego trwa 12 lat. Oczywiście w przypadku projektów, których realizacja napotyka na opór środowisk ekologicznych lub budzi kontrowersje – czas na przygotowanie inwestycji należy odpowiednio założyć dłuższy.

2. inwestycja kubaturowa, w przypadku konieczności uzyskania decyzji o warunkach zabudowy (WZ), centrum dużego miasta:
 - a. Opracowanie materiałów do uzyskania WZ, starania o uzyskanie decyzji i jej uprawomocnienie; równoległe – opracowywanie wytycznych do projektowania (koncepcja, analiza rynku, oszacowanie możliwości finansowych zamawiającego i na tej podstawie określenie wymagań w zakresie standardów i funkcji); wyłonienie projektanta: 12 - 50 miesięcy. Jeżeli z projektowaniem wiąże się przygotowanie i przeprowadzenie konkursu architektonicznego należy dołożyć dodatkowe 12 miesięcy.
 - b. Przygotowanie projektu budowlanego i wykonawczego: 12 - 36 miesięcy (w zależności od skali złożoności obiektu).
 - c. Wyłonienie nadzoru i wykonawcy: 9 miesięcy.
 - d. Budowa: 12-36 miesięcy. Rzadko w przypadku obiektów kubaturowych budowy trwają dłużej.
 - e. Rozliczenia końcowe i przejście w użytkowanie, rozruch, dostawy inwestorskie itd: 6-12 miesięcy.
 - f. Nadzór w trakcie okresów gwarancyjnych: 12-36 miesięcy.

W przypadku obiektu liniowego (metro, autostrada, linia kolejowa) konieczny jest podział inwestycji na etapy realizacyjne w taki sposób, aby móc uzyskać efekt z realizacji zadań już po ukończeniu pierwszych realizacji. Z kolei zakładając realizację równoległą z udziałem więcej niż jednego wykonawcy (np. podział autostrady na 5 odcinków) należy wziąć pod uwagę także wariant, w którym z jakichś przyczyn jeden z kontraktów jest opóźniony, wstrzymany itp. Oczywiście w przypadku budowy kolejnego odcinka autostrady sytuacja jest prosta, z reguły projekt będzie obejmował odcinek od ostatniego ukończonego węzła (ale bez samego węzła) do następnego węzła – z węzłem.

Przykład

W przypadku autostrady Jarosław – Korczowa o długości 46 km, powstała koncepcja projektu typu Design and Build z udziałem 2 wykonawców i jednego zespołu zarządzania i nadzoru. Istotną decyzją było do którego z kontraktów przypisać węzeł w Radymnie. Sytuację obrazuje ilustracja:



Wiadomo, że w kontraktach typu D&B nie ma dostępnych pozwoleń na budowę (czy zgód na realizację inwestycji drogowej) w momencie podpisywania umowy. Wiadomo, że w czasie uzyskiwania zgód i decyzji administracyjnych istnieją ryzyka wystąpienia okoliczności przesuwających rozpoczęcie budowy. Skoro tak, to istnieje ryzyko, że odcinek Jarosław – Radymno zostanie ukończony znacząco wcześniej, albo odcinek Radymno – Korczowa zostanie ukończony znacząco wcześniej. Należało odpowiedzieć na pytanie, w którym kontrakcie należy umieścić węzeł, aby w przypadku którejś z powyższych sytuacji powstała korzyść społeczna z użytkowania choćby części ukończonej realizacji. W tym przypadku zdecydowano się na umieszczenie realizacji węzła Radymno w kontrakcie Jarosław – Radymno. Korzyść z ukończenia samego odcinka Jarosław – Radymno z węzłem Radymno przekracza korzyść z ukończenia samego odcinka Radymno – Korczowa z węzłem Radymno. De facto ukończenie samego odcinka Radymno – Korczowa nie przynosi żadnych efektów dla sieci drogowej, wydłuża jedynie tranzyt na trasie E40.

Takich decyzji należy podejmować wiele. W przeszłości nie zawsze przykładano wagę do takich rozważań. Autostrada A2 Konin-Stryków została wybudowana w założeniu, że równoległe rozpocznie się budowa odcinka koncesyjnego Stryków – Konotopa. Jak wiadomo nigdy nie doszło do skutecznej realizacji koncesji Stryków-Konotopa i po kilkunastu latach bezowocnych prób przystąpiono do jej realizacji w systemie tradycyjnym. W efekcie cały ruch z A2 był kierowany do centrum kilkudziesięcioletniego Strykowa. Gdyby sytuacja taka – ryzyka wstrzymania dalszej części robót – była przewidziana w planowaniu zakresu kontraktów A2 Konin-Stryków, nic nie stałoby na przeszkodzie objęcia projektowaniem połączenia A2 z siecią dróg w sposób omijający sam Stryków. W efekcie GDDKiA po nagłośnieniu protestów społecznych w trybie pilnym dobudowała kawałek obwodnicy Strykowa w 3 lata po ukończeniu samej autostrady.

Innego rodzaju dylematy związane z programowaniem zadań występują w projektach realizowanych na małym obszarze. W przypadku projektów kubaturowych – jednego obiektu – nie zaleca się zamawiającym publicznym dzielenia projektu na części. Ale niekiedy zamawiający decydują się na to. Centrum kongresowe w Krakowie będzie budowane w dwóch umowach – umowa na wykonanie ścian szczylinowych i umowa na wykonanie reszty konstrukcji obiektu i wykończeń pod klucz. Do tego zamawiający przewiduje zamówić samodzielnie niektóre elementy wyposażenia scen, oświetlenia i nagłośnienia. Różne mogą być powody podziału jednego zadania na etapy:

- ✓ rozpoczęcie inwestycji przed ukończeniem całości projektowania;
- ✓ sprawowanie bezpośredniej kontroli przez zamawiającego nad dostawami lub tą częścią wykonawstwa, na której szczególnie mu zależy (np. część ekspozycyjna budynku);
- ✓ wykonanie części prac, które mogą obfitować w nie dające się przewidzieć opóźnienia i zmiany w osobnej umowie.

Ta ostatnia przyczyna jest powodem wydzielania z pakietów robót kubaturowych tzw. robót przygotowawczych (ang. *enabling works*). Zaleca się wydzielanie pakietów robót przygotowawczych z umów głównych.

Dla przykładu rozpatrzmy budowę budynku użyteczności publicznej zaprojektowanego przez projektanta na zlecenie zamawiającego. Projektant umieścił w projekcie postanowienia informujące wykonawcę, że warunki gruntowe są złożone i że mogą występować na terenie niezinventaryzowane sieci. Możliwe jest też natrafienie na pozostałości o wartości archeologicznej co w konsekwencji znalazło odzwierciedlenie w pozwoleniu na budowę - występuje zastrzeżenie o konieczności prowadzenia robót ziemnych pod nadzorem archeologicznym. Przewidując tę sytuację zamawiający postanowił wydzielić roboty przygotowawcze, ziemne i fundamentowe w osobny pakiet robót. Dzięki temu, w przypadku na przykład wstrzymania robót z powodu

znalezisk archeologicznych, wstrzymany zostaje kontrakt mały, podmiotu który nie zaangażował dużego potencjału wykonawczego ani finansowego (tego typu roboty mają łączną wartość kilku procent wartości robót zasadniczych). Dzięki temu koszt potencjalnego przestoju jest niewielki. Gdyby do tego przedsięwzięcia chciano zaangażować jednego dużego wykonawcę dla całości budowy w umowie ryczałtowej i obarczono go wszelkimi ryzykami, narzucając dodatkowo kary umowne za opóźnienie - już w przetargu otrzymalibyśmy zestawy cen skalkulowane na zasadzie loterii – część oferentów uwzględniłaby konieczność przestojów i koszty z tym związane, część zaś nie, licząc na możliwość uzyskania dodatkowych płatności w drodze rozszczeń lub zamówień uzupełniających. Przy pierwszym przestoju obie strony „dużej umowy” już miałyby kłopot. Zamawiającemu trudno jest udzielić zamówienia uzupełniającego na „koszty przestoju” (bo jakież to przedmiot zamówienia?). Wykonawca nerwowo śledzi upływ czasu, zdając sobie sprawę, że mogą objąć go kary umowne. Wykonawca zrobi wszystko żeby kar tych nie zapłacić, wynajmie prawników i skupi się na wszystkim tylko nie na budowaniu. Jeżeli takich motywacji chcemy uniknąć – znacznie lepiej jest wydzielać z umów pakiety robót przygotowawczych w osobnych zamówieniach.

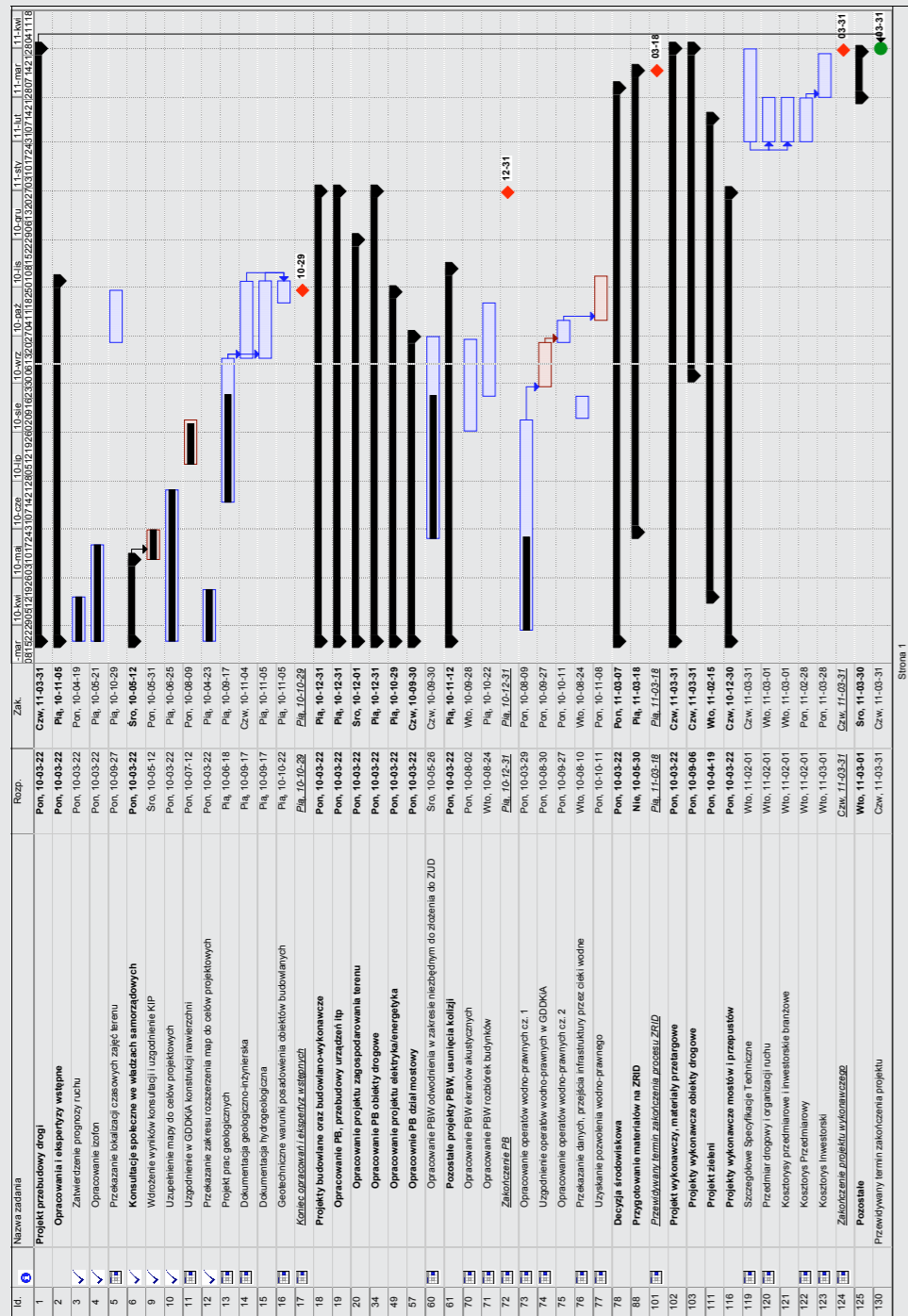
Nie wolno natomiast rozpoczynać inwestycji w częściach nie mając zapewnionego finansowania dla całości chociażby jednego zamkniętego etapu (zadania), który po ukończeniu będzie przynosił korzyść społeczną.

Zamawiający ma obowiązek zaplanować inwestycję w zakresie kolejności i charakteru zamówień. Analizę taką, której wynikiem powinien być **harmonogram dyrektywny** projektu, nazywamy **programowaniem**.

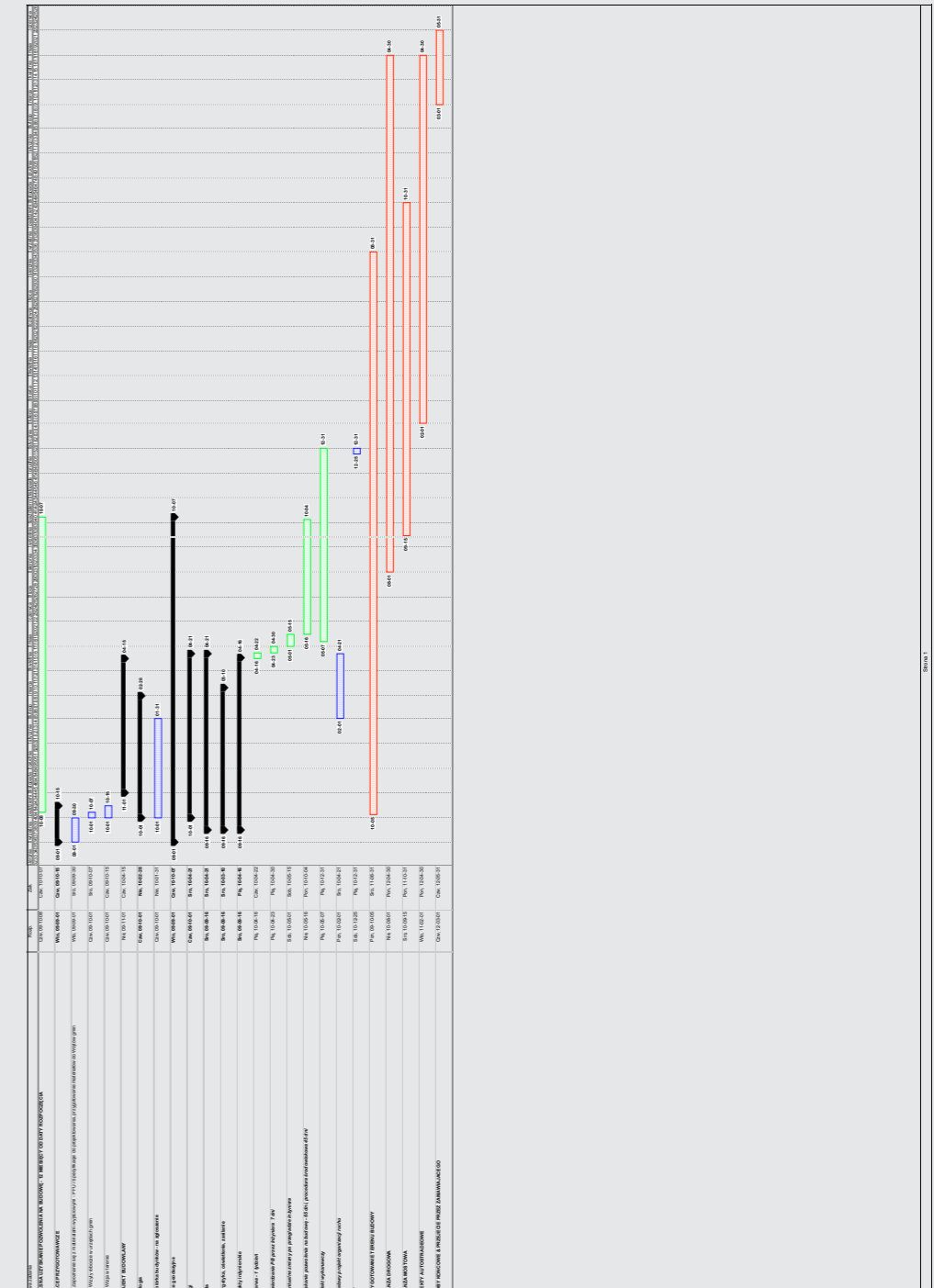
Harmonogram dyrektywny inwestycji można przygotować w formie graficznej z wykorzystaniem powszechnie stosowanego w Polsce oprogramowania typu Microsoft Project. Najpopularniejszą i wystarczającą z punktu widzenia inwestora / zamawiającego publicznego formą graficzną harmonogramu jest **wykres Gantta**. Zamawiający często przygotowują też harmonogramy w MS Excel. Nie jest to błędem – najważniejsze bowiem by w ogóle powstał **jakikolwiek** harmonogram.

Przykładowe harmonogramy dla umowy na wykonawstwo z projektowaniem i dla realizacji projektowania w postaci wykresu Gantta podano poniżej:

Rys. 2.3 - Przykładowy harmonogram



Rys. 2.4 - Przykładowy harmonogram



2.2.2. Koordynacja ról partnerów inwestycji

Ustalając harmonogram dyrektywny i rozpisując rolę partnerów inwestycji należy skoordynować cele i motywacje ekonomiczne podmiotów zaangażowanych w projekt. Role nadzoru, projektantów i wykonawców muszą wzajemnie odpowiadać zawierany przez zamawiającego umowom. Dla zobrazowania tego posłużymy się kilkoma przykładami.

Przykład 1

Zamawiający zamierza zawrzeć z jednym wykonawcą umowę na wykonanie zaprojektowanego na zlecenie zamawiającego stadionu. Dokumentację wykonawczą dostarcza zamawiający. Zamawiający zamierza zawrzeć umowę obmiarową, płatną miesięcznie (zaliczki na poczet wynagrodzenia umownego) na podstawie zaawansowania robót. W umowie został określony ambitny termin wykonania. Jakie istotne elementy powinna zawierać umowa z nadzorem? Oczywiście podstawowym obowiązkiem nadzoru będzie sprawdzanie wykonania robót zgodnie z dokumentacją projektową. Nadzór powinien dokonywać sprawdzenia zaawansowania robót. Można się zastanawiać, czy powinno to być wyłącznie potwierdzenie obmiarów wykonawcy, czy, jak w dużych projektach infrastrukturalnych, w ramach własnego zespołu geodezyjnego wykonywanie obmiarów własnych. W projektach, gdzie ilość obmierzonych robót może mieć znaczący wpływ na cenę, zwłaszcza tam gdzie w grę wchodzi duża ilość robót ziemnych, sugerujemy posiadanie przez zespół nadzoru własnego zespołu do obmiarów. Należy też zastanowić się nad sposobem wynagradzania zespołu nadzoru. Zamawiający ma do wyboru: zawrzeć umowę ryczałtową płatną proporcjonalnie do wykonanych robót budowlanych, umowę ryczałtową na określony okres i umowę starannego działania płatną za faktycznie wykonaną usługę nadzoru. Płatność za nadzór ryczałtem, rozliczanym proporcjonalnie do postępu robót w przypadku zespołu nadzoru o stałych kosztach pracy powoduje presję na odbieranie jak największej ilości robót. Płatność ryczałtowa za czas poświęcony projektowi, najprawdopodobniej policzony w odniesieniu do założonego ambitnego terminu realizacji robót (prawdopodobnie nierealistycznego) tak czy owak spowoduje konieczność zawarcia umowy dodatkowej, za to utrudnia kontrolę faktycznego zaangażowania zespołu nadzoru. Płatności zależne od nakładu pracy nadzoru (dniówkowe) będą motywowały do dokładnej kontroli robót. Faktycznie – na świecie gros umów na nadzór dotyczących umów wykonawczych o niepewnej dacie ukończenia jest rozliczana dniówkowo. Istotne jest pozostawienie zamawiającemu możliwości regulacji zaangażowania osób w trakcie inwestycji – np. w przypadku przestoju czy przesunięcia realizacji któregoś zakresu robót na przyszłość. Z kolei rola projektanta jest zależna od ilości i szczegółowości dokumentacji projektowej, którą zamawiający ma przekazać wykonawcy robót. Polskie prawo określa bardzo wyraźnie, że w projektach gdzie wykonawca nie ma możliwości projektowania robót, dokumentacja projektowa dostarczona w zamówieniu publicznym powinna być niezwykle szczegółowa, umożliwić zarówno złożenie oferty jak i wykonanie robót budowlanych. Musi między innymi szczegółowo wyspecyfikować roboty budowlane. Specyfikacja powinna służyć odpowiedzi na pytanie **jak, w jaki sposób** roboty powinny być wykonane. Specyfikacja zatem **nie** jest opisem robót i nie musi zawierać fragmentów właściwych projektowi budowlanemu. Dokumentacja projektowa powinna być zaopatrzona w szczegółowy przedmiar robót, który będzie podlegał wycenieniu w ofercie. Specyfikacja i przedmiar muszą ze sobą współgrać – specyfikacja musi określać co powinien wykonać wykonawca daną robotę wykonawca. Zawierając umowę na wykonawstwo zamawiający powinien dopilnować, aby dzieło projektowe posiadało spójne trzy elementy:

- ✓ rysunki i uzupełniające je opisy, pozwolenia i uzgodnienia,
- ✓ specyfikacje z podanymi podstawami płatności,
- ✓ przedmiar robót.

Zamawiający musi więc w ten czy inny sposób dopilnować, by projektant, wykonując dużą pracę logiczną, popełnił jak najmniej błędów.

Można to robić poprzez zatrudnienie osobnego weryfikatora. Niezależnie od tego jednak opis przedmiotu zamówienia dla projektanta musi zawierać postanowienia odzwierciedlające znaczenie specyfikacji i przedmiaru robót.

Typowe błędy w podstawie płatności specyfikacji do robót to pominięcie jakiegoś elementu robót, którego osobną zapłatę będzie mógł dochodzić wykonawca. Znany jest autorom projekt, w którym roboty ziemne w specyfikacji miały określoną podstawę płatności – „1 metr sześcienny wbudowanych robót ziemnych: odspojenie, transport do 10km, wbudowanie w nasyp”. Okazało się, że nie podano, że w cenie metra sześciennego powinno się uwzględnić też załadunek. Sąd arbitrażowy w tym zakresie o dziwo przyznał wykonawcy wynagrodzenie dodatkowe za załadunek, którego żądał.

Przykład 2

Inaczej będzie się miała sytuacja w przypadku zamiaru zawarcia z wykonawcą umowy ryczałtowej. Umowa nadzoru musi spełniać inne wymogi niż poprzednio. Po pierwsze nie ma tak dużego znaczenia dokładny obmiar robót w toku. Z kolei nadzór musi mieć w umowie zakres polegający na określaniu konsekwencji prowadzenia robót, które nie były w początkowej podstawie ryczałtu, bądź usunięcia niektórych robót. Umowa z nadzorem też najlepiej będzie rozliczana z faktycznego zaangażowania nadzoru przez określenie stawek za personel i przewidywanego czasu pracy / udziału personelu. Tak jak w poprzednim przypadku zamawiający powinien pozostawić sobie margines manewru ilością faktycznie zatrudnianego personelu nadzoru.

Natomiast rola projektanta i opis przedmiotu zamówienia w zakresie projektowania powinna uwzględniać ryczałtowy charakter rozliczeń z wykonawcą. Agregacja pozycji przedmiaru robót może a nawet powinna być większa. W przedmiarach robót i specyfikacjach technicznych powinny znaleźć się postanowienia, że dana pozycja obejmuje „wszystkie inne niezbędne prace składające się na (...)”. Nie od rzeczy jest też dopuścić po stronie wykonawcy w danym elemencie możliwość projektowania własnego. Skoro wykonawca bierze na siebie ryzyko ryczałtu za wykonanie obiektu, powinien też mieć możliwość wykonania np. konstrukcji żelbetowej w sposób najbardziej dla siebie optymalny (jest to zresztą bardzo często stosowany zabieg w zamówieniach kubaturowych prywatnych). Ale idąc tym tropem, te elementy robót, które wykonawca będzie mógł projektować w szczegółach samodzielnie muszą być opisane tak, jak tego wymaga RstwiORB odnośnie programu funkcjonalno-użytkowego. Taki element, niezależnie od innych wymogów projektanta, musi być opisany w formie wymagań funkcjonalnych, jakie będzie miał spełniać. Parametry i wymagania funkcjonalne znacznie różnią się od wymagań technicznych. Strop nie musi być już opisany poprzez ilość i geometrię zbrojenia, otuliny i klasę betonu, ale poprzez np. nośność (np. 7,5 kN/mkw.) czy izolacyjność akustyczną (np. 40 dB).

Jako zamawiający powinniśmy przewidzieć elementy, które jesteśmy gotowi przeznaczyć do projektowania a zatem i optymalizacji wykonawcy robót budowlanych. Wprowadzając taką możliwość automatycznie powinniśmy dostosować sposób pełnienia nadzoru autorskiego przez projektanta – projektant nadal pozostaje odpowiedzialny z mocy prawa budowlanego za stabilność i poprawność rozwiązań technicznych budynku i powinien zaakceptować rozwiązanie projektowe wykonawcy. Takie kryteria akceptacji również powinny być uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia umowy z projektantem. Podobnie w umowie na nadzór inwestorski powinno być jasne, że wykonawca będzie miał prawo zaprojektować niektóre elementy robót, a skoro tak – nadzór dla tych elementów będzie pełnił nieco inną rolę kontrolną – będzie sprawdzał czy wykonane elementy odpowiadają funkcji, która była założona w umowie.

Przykład 3

Całe przedsięwzięcie realizowane będzie w formule projektowania przez wykonawcę robót. Wbrew pozorom mamy tu całą paletę możliwości określenia **od którego momentu** projektuje wykonawca. RstwiORB wydziela tylko 2 przypadki:

- ✓ czyste projektowanie przez zamawiającego (projektanta zamawiającego);

- ✓ pełne projektowanie przez wykonawcę na podstawie zestawu wymagań zamawiającego określonych w programie funkcjonalno-użytkowym.

W istocie bardzo rzadko się zdarza, że jesteśmy w stanie w modelu Design and Build określić wszystkie wymagania za pomocą słownego opisu. Z reguły w mniejszym lub większym zakresie do sprecyzowania wymagań potrzebny będzie np. rysunek koncepcji, projekt wstępny bądź jak w przypadku projektów infrastrukturalnych – materiały precyzujące lokalizację inwestycji wraz z wymaganiami środowiskowymi. Tak więc należy rozważyć udział zespołów inżynierskich w fazie przygotowawczej. Niekiedy zdarzało się w Polsce, że przygotowana dokumentacja techniczna otrzymywała pozwolenia na budowę ale była niewystarczająca dla ogłoszenia postępowania na roboty – nie posiadała dokumentacji wykonawczej i rozwiązań szczegółów. Nic nie stoi na przeszkodzie aby dokumentację projektową posiadającą już pozwolenie na budowę (lub ZRID) załączyć w zestawie danych wyjściowych programu funkcjonalno-użytkowego. Jednak zdaniem autorów niniejszego podręcznika jedyną poprawną logicznie tego formą jest uczynienie z takiej dokumentacji dokumentu nieobowiązującego, dodatkowego w stosunku do programu funkcjonalno - użytkowego. To nadal PFU powinno mieć pierwszeństwo i nadal wykonawca powinien mieć szansę na przeprojektowanie – byle osiągnął wymagania zawarte w PFU!

Nic nie stoi na przeszkodzie, by zamawiający do formułowania PFU zatrudnił specjalistów. Jest dość istotne, że wymagania w PFU różnią się od formułowania wymagań technicznych w specyfikacjach technicznych i nie każdy projektant ma doświadczenie, żeby poprawnie PFU opracować. Dla przykładu podamy kilka różnic w opisach do PFU i specyfikacji dokumentacji projektowej:

	Specyfikacja	PFU
Nawierzchnie bitumiczne	Ilość i grubość warstw bitumicznych, warunki dot. kruszyw i spoiw, etc.	Nośność, szorstkość, szczelność, hałas dla projektowanej prędkości, trwałość, etc.
Fundamenty	Wymiary i konstrukcja fundamentu z podaniem klas betonu, uziarnienia kruszywa i gatunków stali, etc.	Warunki użytkowania fundamentu – przewidywane obciążenie do przeniesienia, dopuszczalne osiadania, odporność na agresywne wody gruntowe, etc.
Instalacje wentylacji	Dobór sprzętu, tras, kanałów, materiałów, zasilania etc.	Podanie ilości powietrza – wymian na godzinę, temperatur minimalnych i maksymalnych, wilgotności minimalnych i maksymalnych, sposobu i możliwości regulacji, etc.

Napisanie PFU to sztuka. Równie trudna jest weryfikacja pracy wykonawcy projektującego obiekt na podstawie PFU. Trzeba pamiętać, że wykonawca nie angażuje sił i środków w projektowanie, ale w wykonanie obiektu. Każda zmiana lub życzenie dodatkowe mają znaczenie jeśli chodzi o koszty i czas wykonania obiektu. Rola nadzoru inwestorskiego jest w tym przypadku niezwykle trudna. Zgodnie z prawem budowlanym nadzór powinien egzekwować zgodność z dokumentacją projektową – ale dokumentacji tej nie ma! Żeby nie prowadzić do konfliktu interesów rekomendujemy łączenie umów na nadzór (umów inżyniera) z umowami na tworzenie PFU (projektowanie wstępne). **Nadzór powinien przede wszystkim sprawdzać, czy wykonawca projektuje zgodnie z wytycznymi PFU – dopiero w drugiej kolejności sprawdzać czy wykonawstwo odbywa się w zgodzie z zaprojektowaną przez wykonawcę dokumentacją projektową.** W nadzorze umów D&B bardzo ważną kompetencją jest projektowanie. Zaleca się taki dobór warunków podmiotowych dla kandydatów do umów na nadzór D&B, żeby projektowanie stanowiło co najmniej 50% wymaganych kompetencji. Stąd połączenie umowy na projekt wstępny / opracowanie materiałów / PFU (gdzie również wymagane są kompetencje projektowe) z umową na pełnienie roli inżyniera ma wielki sens.

Nie sposób opisać wszystkie możliwości i warianty zawierania umów i wynikające stąd wymogi dla pozostałych umów. Naszą intencją było w tym miejscu zwrócenie uwagi na **obowiązek zamawiającego** zaprojektowania wzajemnych powiązań w umowach – zadania sobie podstawowych pytań:

- ✓ jak będę rozliczać umowy,
- ✓ jaki rodzaj dokumentacji mogę mieć do dyspozycji,
- ✓ jak powiązać wykonawstwo z projektowaniem,
- ✓ jak powiązać nadzór z projektowaniem.



2.3. Ogólne zasady kontraktowania robót

2.3.1. Modele kontraktowania w funkcji posiadanej dokumentacji przez zamawiającego

W realiach prowadzenia inwestycji zamawiający staje przed koniecznością sformułowania umowy budowlanej w nawiązaniu do jakości i charakterystyki dokumentacji opisującej przedmiot zamówienia. Jest to podstawowy czynnik determinujący dalsze postępowanie i planowanie działań wykonawczych.

Zamawiający w Polsce ma do dyspozycji, z grubsza, trzy modele umów:

1. umowa na wykonawstwo robót projektowanych przez personel zamawiającego,
2. umowa na wykonawstwo robót projektowanych przez wykonawcę na podstawie wytycznych zamawiającego określonych w programie funkcjonalno-użytkowym,
3. umowa na wykonawstwo pod klucz inwestycji zaprojektowanej i wybudowanej na ryzyko wykonawcy na podstawie zgrubnych wytycznych zamawiającego.

Odpowiednikami tych modeli są funkcjonujące w świadomości inwestorów publicznych w Polsce modele i wzory kontraktów FIDIC:

Ad 1. Kontrakt na budowę – czerwony FIDIC 1999,

Ad 2. Kontrakt na budowę z projektowaniem – żółty FIDIC 1999, lub FIDIC Plant and *Design and Build*,

Ad 3. Kontrakt na budowę pod klucz, tzw. EPC (*Enigneering, Procurement, Contracting*), FIDIC EPC 1999.

Podkreślić należy, że na świecie stosuje się wiele innych modeli i wzorców kontraktowych, z tym że zasady opisane przez warunki ogólne FIDIC są na tyle uniwersalne, że nie ma potrzeby dla obrazowania kwestii podziału odpowiedzialności rozpatrywać na tym etapie innych wzorców.

Zasadnicze reguły wyboru modelu umowy głoszą, że:

1. **Im bardziej zamawiający zamierza ingerować w przedmiot zamówienia i im bardziej charakterystyczny jest obiekt będący przedmiotem realizacji tym bardziej dokumentacja projektowa powinna być przygotowana na etapie przygotowawczym przez zamawiającego.**

Im bardziej zależy zamawiającemu na szczegółach, detalach wykonania czy wystroju, tym bardziej sam je powinien podać do umowy. Umowy typu *Design and Build*, mimo sformułowania najlepszych programów funkcjonalno-użytkowych i wymagań / wytycznych inwestora zawsze pozostawiają możliwość interpretacji i inwencji projektantów wykonawcy, nieznanych na etapie podpisywania umowy.

Niekiedy także przedmiotem inwestycji są obiekty, dla których liczą się wyłącznie kwestie użytkowe i efekty zastosowania technologii jak oczyszczalnie ścieków. W tym przypadku zamawiający nie ma powodu ingerować w konkretne rozwiązania techniczne czy detale architektoniczne; przerzucanie obowiązków projektowych na wykonawcę jest jak najbardziej uzasadnione.

Dla przykładu więc – projektowane w dużych szczegółach z wytworzeniem dokumentacji projektowej i specyfikacji przez projektantów działających na bezpośrednie zlecenie zamawiającego i pod jego kontrolą powinno dotyczyć:

- obiektów kubaturowych charakterystycznych: szkół, teatrów, muzeów, centrów kongresowych, sal wystawienniczych, szpitali;
- charakterystycznych mostów, stacji kolejowych, portów lotniczych, stacji metra, przestrzeni publicznych (aleje reprezentacyjnych, placów).

Projektowanie przez wykonawcę może dotyczyć:

- dróg pozamiejskich, oczyszczalni ścieków, zajezdni autobusowych, sieci.

Wykonawstwo w systemie EPC może dotyczyć:

- kompletnych rozwiązań – np. elektrowni czy systemów uzdatniania wody.

2. **Im mniej zaawansowana jest dokumentacja projektowa i specyfikacja posiadana przez zamawiającego w chwili wyboru formuły kontraktowej tym bardziej należy skłaniać się ku przerzucaniu obowiązków projektowych na wykonawcę.**

Niekiedy lepiej jest podpisać umowę typu *Design and Build* mimo posiadanego pozwolenia na budowę i zaczątków dokumentacji wykonawczej. Mając uzasadnione wątpliwości co do jakości takiej dokumentacji wykonawczej, lepiej jest opisać przedmiot zamówienia w formie PFU, załączyć projekt budowlany z pozwoleniem na budowę i informację o możliwości skorzystania z pozwolenia na budowę. W ten sposób wykonawca zaprojektuje obiekt od nowa w tych częściach, które tego wymagają, będzie mógł być może skorzystać z posiadanego pozwolenia na budowę, a zamawiający nie będzie związany dokumentacją budującą wątpliwości.

3. **Im mniej dostępna informacja na etapie przedprojektowym i im większe związane z tym ryzyka tym bardziej projektowanie powinien wziąć na siebie bezpośrednio zamawiający.**

Rozpatrzmy przetarg na wybudowanie linii metra. Największe ryzyka związane z budową infrastruktury podziemnej w terenie gęsto zainwestowanym związane są z niezainwentaryzowanymi sieciami i niewiadomymi warunkami gruntowymi. Jeżeli zamawiającemu zależy na otrzymaniu wykonalnych i realnych ofert w przetargu ma trzy wyjścia:

- opisać zgrubnie ryzyka, ogłosić przetarg na wybudowanie z projektowaniem w cenie ryczałtowej i liczyć na to, że oferenci uwzględnią prawidłowo ryzyka w swoich cenach; jeżeli realizacja pokaże, że wystąpienie niekorzystnych warunków gruntowych podnosi znacząco koszty budowy – liczyć, że koszty te bez protestu zostaną pokryte przez wykonawcę;
- opisać zgrubnie ryzyka i ogłosić przetarg na wybudowanie z projektowaniem płatny obmiarem; wówczas zamawiający nie jest w stanie racjonalnie określić ceny końcowej umowy i ponosi samodzielnie ryzyko cenowe budowy;
- przygotować szczegółowe opracowania i rozpoznać bardzo dokładnie warunki gruntowe i uzbrojenie podziemne; każdy z oferentów uzyska dokładniejszą informację; żaden z oferentów nie będzie miał zatem możliwości zdać się na szczęśliwy zbieg okoliczności, wyceny będą bardziej obiektywne a ryzyko cenowe zminimalizowane.

W przypadku skomplikowanych inwestycji, gdzie projektowanie obarczone jest niepewnością, a co za tym idzie gdy koszt wykonania w momencie zawierania umowy jest nieokreślony, dla uniknięcia roszczeń i/lub zejścia wykonawcy z budowy zaleca się przygotowanie szczegółowej dokumentacji projektowej.

W szczególnie dużych i prestiżowych inwestycjach (porty lotnicze, autostrady płatne, linie kolejowe wysokich prędkości etc) zdecydowanie zaleca się poświęcenie większego okresu na

przygotowanie inwestycji. Jednym z najważniejszych powodów tego są obiektywne koszty przestoju i wprowadzania zmian projektowych bądź rozwiązań alternatywnych. Pomijając przez chwilę kto te koszty ponosi w ostatecznym rozrachunku prosimy zauważyć, że:

- koszt przestoju podczas poprawy dokumentacji lub wykonywania rozwiązań szczegółowych dla kontraktu o wartości 1 mld złotych przed zawarciem kontraktu wynosi zero zł;
- koszt przestoju jw. przy wprowadzaniu zmian podczas gdy w pełni zmobilizowany wykonawca znajduje się na budowie wynosi kilka milionów złotych miesięcznie; składają się na to koszty przeróbek i robót powtórzonych, koszty amortyzacji sprzętu nie pracującego, koszty nieefektywnego wykorzystania sprzętu, koszty nieefektywnego wykorzystania personelu i kosztu konieczności ponoszenia kosztów ogólnych w okresie wydłużonym.

Dla przykładu rozważmy inwestycję budowy trasy ekspresowej w mieście. Projektant miał umowny termin ukończenia na kwiecień 2009 roku. Termin był obwarowany karami umownymi. Projektant chcąc uniknąć nałożenia kar przekazał dokumentację wykonawczą o czasie. Podczas przetargu wykonawcy zadając pytania wykazali zamawiającemu niedokładności i błędy rozwiązań projektowych. Zamawiający jednak będąc pod presją czasu zdecydował się rozstrzygnąć przetarg na budowę – podpisał kontrakt wartości 800 mln zł. Zamawiający liczył na wprowadzenie poprawek w trybie nadzoru autorskiego. Wykonawca wszedł na budowę w październiku 2009 roku. Dokumentacja wykonawcza ciągle zawierała błędy. Były one poprawiane do maja 2010 roku. W tym czasie wykonawca stracił prawie całkowicie pierwszy sezon na budowie (zaawansowanie 25% zakładanego) i zapowiedział złożenie roszczeń.

Gdyby zamawiający doszedł do porozumienia z projektantem, w myśl którego ten poprawiłby błędy i przetarg ogłoszono by powtórnie uniknięto by kosztów wykonywania improvisowanych poprawek w trakcie budowy, a w pełni zmobilizowany wykonawca wykonałby realizację w pierwotnie zakładanym czasie. Nie byłoby zaś podstaw do jakichkolwiek roszczeń związanych z utratą wydajności maszyn i personelu. Decyzja zamawiającego o kontynuowaniu postępowania skutkowałą kosztami społecznymi o wartości ok. 60 mln złotych.

4. Im większe prawdopodobieństwo wystąpienia błędów i konieczności wprowadzania poprawek projektowych, tym większa potrzeba określenia mechanizmów korekcyjnych ceny i terminu ukończenia w umowie na wykonawstwo.

Znane są przykłady kontraktowania robót w cenie ryczałtowej bez możliwości korekty ceny, z przeliczeniem wszystkich ryzyk na wykonawcę robót. Problem pojawia się, gdy po stronie zamawiającego leży ewidentnie wina za wadliwą dokumentację projektową. Wykonawca ma pełne prawo dochodzić swoich racji, gdyż nie miał w żaden sposób możliwości w ciągu kilku tygodni przetargu dokonać szczegółowych analiz technicznych dokumentacji przygotowanej przez personel zamawiającego (projektanta). Jest to zresztą bardzo często powtarzany argument w arbitrażach dotyczących umów budowlanych: skoro projektant realizując przez kilkanaście miesięcy umowę nie zauważył błędów, skoro zamawiający nie zauważył nieprawidłowości w czasie odbioru dokumentacji i w czasie przetargu to jak miał to uczynić wykonawca robót, jeśli miał ze wszystkich zaangażowanych najmniej na to czasu.

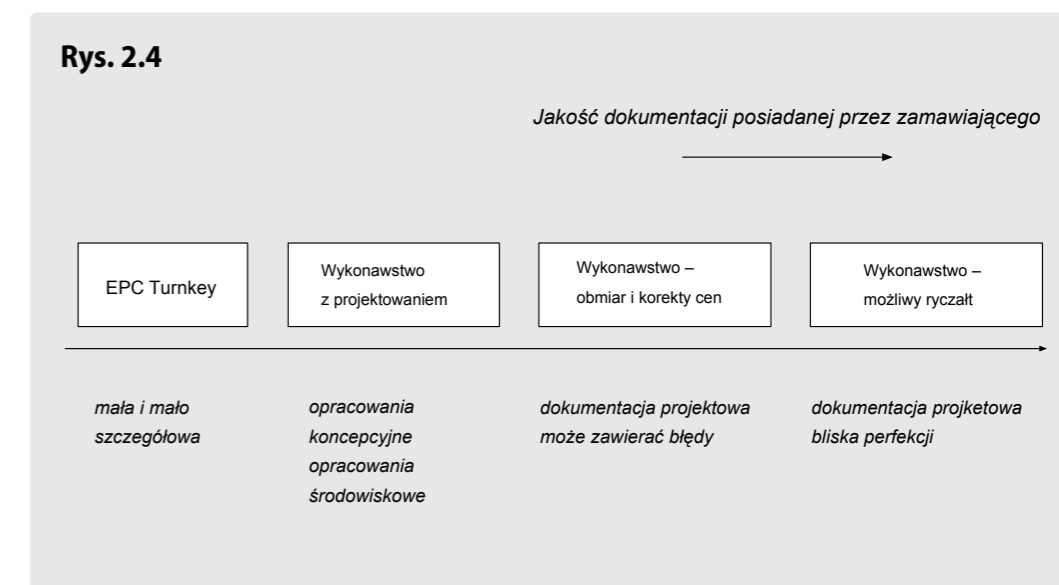
Bardzo często zamawiający świadomy błędów po swojej stronie godzi się na rozwiązania ugodowe w celu uratowania realizacji. Jednak jeżeli zawarto umowę ryczałtową, opartą o proste rozwiązania umów o dzieło, bez określenia sposobu korekty cen wykonawstwa, nie ma podstaw ani mechanizmu do wprowadzenia korekty ceny i strony opierać się muszą wyłącznie o wartości negocjowane i nieprecyzyjnie określone „wartości rynkowe”. Znacznie lepiej przewidując ryzyko wystąpienia kłopotów z jakością dokumentacji wybrać umowę określającą podstawy dokonania korekt – np. umowę wykonawczą opartą o obmiar z podaniem stawek jednostkowych.

Ostatnia reguła o której warto pamiętać:

5. Im mniejsza jakość i szczegółowość dokumentacji do przetargu tym całkowity koszt przetargu jest większy

Każdy z oferentów będzie musiał wyłożyć poważne kwoty na projektowanie wystarczające do złożenia przynajmniej w przybliżeniu poprawnej ceny ofertowej. Dla przykładu – składając ofertę w przetargu D&B na zaprojektowanie i wykonanie lotniska o parametrach podobnych do lotniska Okęcie w Warszawie, jeśli zamawiający nie udostępni nawet koncepcji każdy z wykonawców musi wyłożyć około 500.000 zł na opracowanie dokumentacji. Jeśli zainteresowanych będzie ośmiu, to koszt przetargu wynosi co najmniej 4.000.000 złotych (ktoś ten koszt poniesie, najprawdopodobniej akcjonariusze oferentów, czyli firm w obrocie publicznym). Z tej kwoty 3.500.000 złotych zostanie stracone bezpowrotnie, wybrany wykonawca będzie zaś projektował dalej i w koszcie całego zadania projektowego zaoszczędzi tylko zainwestowane do tej pory 500.000 zł. Gdyby zamawiający zamówił dokumentację projektową, to koszt całej dokumentacji wyniósłby prawdopodobnie tyle samo co w przypadku projektowania dla wykonawcy, ale nie traci się 3.500.000 zł na projekty nigdy nie zrealizowane.

Rozważania w tym rozdziale ilustruje wykres:



2.3.2. Modele kontraktowania w funkcji ryzyk

Drugim podstawowym kryterium do rozważenia przy projektowaniu umowy budowlanej jest sposób alokacji ryzyk pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, a konkretnie:

1. jakie ryzyka zamawiający / inwestor jest gotów wziąć na siebie, w szczególności:
2. jak bardzo zamawiającemu zależy na utrzymaniu ceny ofertowej jako ceny końcowej kontraktu, oraz
3. jak bardzo zamawiający chce widzieć w wykonawcy partnera do rozmów i jak bardzo skłonny jest reagować na sytuacje na bieżąco pojawiające się podczas realizacji; innymi słowy – jak bardzo gotów jest aktywnie zarządzać realizacją umowy, w tym jakie posiada narzędzia do takiego aktywnego zarządzania.

Ad 1. Im mniejsze ryzyka gotów jest przyjąć na siebie zamawiający tym bardziej powinien dążyć do restrykcyjnych postanowień umów, umów ryczałtowych i klauzul, które nakazują w istocie projektowanie po stronie wykonawcy. Największym ryzykiem w normalnych warunkach w Polsce jest ryzyko błędu projektowego, ryzyko nieuzyskania wszystkich uzgodnień i ryzyko wystąpienia dodatkowych okoliczności, wymogów, warunków w trakcie realizacji umowy. Każda z tych okoliczności związana jest z projektowaniem. Dla przykładu, w dużym projekcie infrastrukturalnym przy zastosowaniu formuły otwartego kontraktu negocjowanego typu FIDIC, umożliwiającego określanie ceny końcowej na podstawie składanych roszczeń i wystawianych poleceń zmian i decyzji inżyniera, około 80% roszczeń kosztowych i cenowych dotyczyło spraw związanych z projektowaniem.

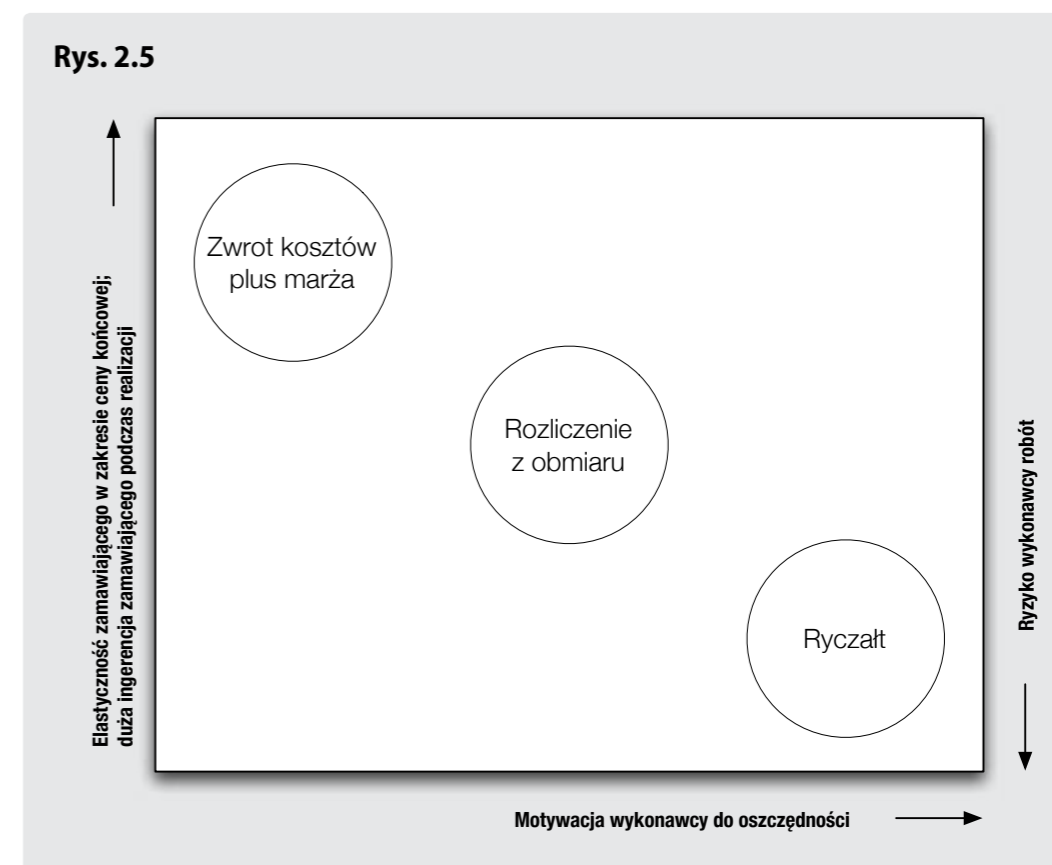
Ad 2. W szczególności, zamawiającemu publicznemu zależy zwykle na utrzymaniu niezmienniej ceny umowy. Ta motywacja ma dwie przyczyny:

- ✓ *Institucje finansujące, zarówno prywatne jak i publiczne nie lubią zmian ceny w projektach które już raz oceniły i przyznały finansowanie; także jeżeli finansowanie pochodzi ze źródeł własnych zamawiającego (np. budżet miasta) wygodnie jest utrzymać jedną kwotę przeznaczoną na realizację i dobrze jest widziane, jeżeli jest to kwota wynikająca z umowy. W przeciwieństwie do tego tworzenie rezerw na realizację dodatkowych zamówień lub pokrycie dodatkowych kosztów wykonawcy wymaga pewnej ekwilibrystyki umysłowej i poczynienia założeń, które nie zawsze łatwo jest obronić w audycie czy kontroli.*
- ✓ *Umowa z ceną zmienną (negocjowaną w trakcie realizacji) wzbudza emocje w trakcie wszelkich kontroli. Za stan idealny przyjmuje się sytuację, w której cena zakontraktowana jest ceną końcową. Każda różnica wzbudza często niepokój i konieczność uzasadnień.*

Utrzymanie sztywnej ceny przez cały czas trwania umowy jest niezmiernie kosztowne dla obu stron umowy i prowadzi niekiedy do swoistej loterii na etapie przetargu – wygrywa nie ta firma, która najlepiej skalkuluje koszty i ryzyka, ale ta, która najbardziej desperacko potrzebuje przerebu i gotowa jest zaryzykować zaniżenie lub pominięcie swoich ryzyk. Z kolei w czasach dobrej koniunktury, umowy z ryzykami w całości przerezuconymi na wykonawcę są po prostu znacząco droższe od umów negocjowanych.

Ad 3. Zdolność organizacyjna zamawiającego do prowadzenia inwestycji w sposób np. proponowany w warunkach kontraktowych FIDIC, a więc aktywny, na bieżąco rozwiązujący problemy techniczne i organizacyjne może skłaniać do podpisywania mniej sztywnych umów. Można więc oczekiwać, że zamawiający instytucjonalni (GDDKiA, PLK, Porty Lotnicze, duże miasta), którzy posiadają już багаż doświadczeń z realizacji, będą z czasem rozwijać zdolności w kierunku umów negocjowanych, obarczających ryzykiem obydwie strony umowy w zamian za oszczędności w cenach ofertowych i prowadzeniu sporów.

Zalecamy, aby zamawiający projektując umowę zadał sobie pytanie o to, jakie motywacje będzie miał wykonawca umowy w zależności od zastosowanych metod rozliczeń. Poniższy wykres może być punktem wyjścia takich rozważań:



Wykres ten ilustruje kilka oczywistych faktów:

- ✓ *cena ryczałtowa motywuje wykonawcę do poszukiwania oszczędności za wszelką cenę, niekiedy także kosztem jakości wykonania, trwałości czy użytych materiałów. Stąd też przy projektach typu Design and Build zespół inżyniera musi dopilnować, by wykonawca projektując dobrał wystarczająco trwałe materiały i zastosował wystarczająco dobre metody budowy – odpowiadające zakładanemu czasowi życia obiektu;*
- ✓ *płatności ustalone w drodze obmiaru i negocjacji motywują do poszukiwania dodatkowych pieniędzy w ilości przerobu i zawyżania obmiarów, ale niwelują motywację do stosowania metod i materiałów gorszej jakości; mniejsze jest też ryzyko wejścia w batalię z wykonawcą, jeżeli ten pomylił się ustalając cenę.*

2.3.3. Ryzyka

Ryzyko definiuje się jako iloczyn prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia niekorzystnego i wpływu jaki to zdarzenie będzie miało.

$$R = P \times I, \text{ gdzie}$$

R – ryzyko, P – prawdopodobieństwo (ang. *probability*), I – wpływ (ang. *impast*)

Suma iloczynów $P \times I$ może więc zostać skwantyfikowana i wyceniona przez wykonawcę startującego w przetargu, a więc ma bezpośredni wpływ na cenę oferty.

Niektórzy specjaliści rekomendują rozpoczęcie tworzenia umowy budowlanej od przygotowania tzw. tabeli alokacji ryzyk. Tabela taka wymienia najistotniejsze dla wykonawstwa ryzyka i przypisuje ich skutki danej stronie. Teoretycznie zamawiający może powiedzieć, że interesuje go aby wszystkie ryzyka były po stronie wykonawcy. W praktyce jest to jednak niemożliwa do osiągnięcia i nielogiczna iluzja. Jeżeli zamawiający zlecał bezpośrednio opracowanie dokumentacji projektowej na podstawie własnych życzeń i wytycznych – tylko zamawiający przecież może odpowiadać za skutki tego projektowania.

Przykładowa tabela alokacji ryzyk umowy wykonawczej budowy szkoły wygląda następująco:

Lp.	Ryzyko	zamawiający	wykonawca
1	Błędy projektowe	x	
2	Warunki gruntowe na podstawie rozpoznania zamawiającego	x	
3	Szczególne warunki gruntowe – przewiązki torfów		x
4	Zmiany prawa (np. zmiana wymagań ppoż w trakcie budowy)	x	
5	Niewykupienie terenu pod budowę	x	
6	Wadliwe pozwolenia	x	
7	Wzrost cen materiałów		x
8	Wzrost kosztów płac w budownictwie		x
9	Wadliwe wykonanie na podstawie prawidłowego projektu		x
10	Niesprzyjające warunki pogodowe (śnieg w lutym)		x
11	Wyjątkowo niesprzyjające warunki pogodowe (śnieg w maju)	x	
12	Siła wyższa – strajki	x	
13	Siła wyższa – klęska żywiołowa	x	
14	Stawki za znacznie zmienione ilości robót nie odzwierciedlają kosztu		x

Powszechnie dostępne wzory umów budowlanych, np. FIDIC 1999 wzorcowo odnoszą się do ryzyk przedsięwzięcia. Identyfikują praktycznie wszystkie znane ryzyka i proponują wykonawcy pozostawić możliwość składania roszczeń dotyczących zwrotu kosztu, lub zwrotu kosztu plus utraconej korzyści („**plus rozsądny zysk**”) w przypadku zaistnienia niekorzystnego zdarzenia, które leży po stronie zamawiającego. Wzory kontraktowe FIDIC dla robót projektowanych przez zamawiającego (czerwona książka) jak i projektowanych przez wykonawcę (żółta książka) przypisują stronę, po której leży dane ryzyko działając według zasady efektywności i zdolności odpowiedzialności na ryzyko. Jest to znana zasada, w myśl której:

WAŻNE

Ryzyka powinny być alokowane po tej stronie umowy, która lepiej umie zarządzać tym ryzykiem i lepiej znieść skutki jego wystąpienia

Interpretując pojęcie ryzyk szeroko, tzn. jako paletę zdarzeń, których wystąpienia nie da się przewidzieć z pewnością¹, warunki ogólne umowy typu czerwona książka FIDIC (Warunki kontraktu na budowę dla robót budowlanych i inżynierskich projektowanych przez zamawiającego) odnoszą się do kwestii następujących ryzyk:

Klauzula	Opis	Ryzyko zamawiającego	Ryzyko wykonawcy
1.9	Opóźnienie rysunków lub instrukcji (opóźnienie dostarczenia dokumentacji, uzgodnień itp.). Ryzyko to obejmuje przekazanie wykonawcy błędnej dokumentacji – wykonawca o takim błędzie zgłasza domagając się przekazania nowej dokumentacji	X – prawo wykonawcy do zwrotu kosztów plus utracony zysk i wydłużenie	
1.13	Zgodność z prawami (niedostarczenie np. pozwolenia na budowę, lub dostarczenie wadliwego)	X – prawo wykonawcy do zwrotu kosztów w przypadku zaniedbania zamawiającego	
2.1	Prawo dostępu do placu budowy (opóźnienie w wydaniu placu budowy, np. z powodu opóźnienia wykupu gruntów)	X – prawo wykonawcy do zwrotu kosztów plus utracony zysk i wydłużenie	
2.3.	Ryzyko braku współpracy osób ze strony zamawiającego (częste w Polsce nieposiadanie zespołu nadzoru / inżyniera w dacie rozpoczęcia umowy – najczęściej z powodu opóźnienia przetargu)	X – możliwość dla wykonawcy składania roszczeń z kl. 20.1	
2.4	Ryzyko finansowania	X – w przypadku nieprzedłużenia dowodów posiadania finansowania na wezwanie wykonawcy – prawo do roszczeń wynikające z kl. 20.1	
3.1, 3.5	Ryzyko Inżyniera (Inżynier niekompetentny)	X – uważa się, że jeżeli nie jest podane inaczej decyzje Inżyniera są uzgodnione z zamawiającym	

¹ Proszę zwrócić uwagę, że ustawa Pzp wprowadza pojęcie okoliczności nieprzewidywalnej lub nie dającej się przewidzieć; jest to o tyle mylące, że każde ryzyko da się wyobrazić lub przewidzieć; ustawodawcy chodzi o sytuacje, których wystąpienie nie jest przewidziane z pewnością – i tak powinno to być interpretowane. W innym przypadku, każda sytuacja jest przewidywalna przez osobę obdarzoną wyobraźnią.

4.1, 4.2	Niewykonanie robót zgodnie z dokumentami otrzymanymi od zamawiającego		X – zamawiającemu przysługuje zabezpieczenie dobrego wykonania
4.1, 4.2	Złe zaprojektowanie w granicach określonych w kontrakcie w stosunku do wytycznych zamawiającego		X – zamawiającemu przysługuje zabezpieczenie dobrego wykonania
4.4	Ryzyko doboru podwykonawców		X - wpływ na termin ukończenia i koszty
4.7	Ryzyko błędów wytyczenia		X - wpływ na termin ukończenia i koszty
4.7	Ryzyko podania błędnych punktów i poziomów odniesienia	X – prawo wykonawcy do zwrotu kosztów plus utracony zysk i wydłużenie	
4.8, 4.9	Ryzyko niestosowania się do procedur BHP i procedur zapewnienia jakości		X - wpływ na termin ukończenia i koszty
4.10	Ryzyko warunków podpowierzchniowych i hydrologicznych, o ile informacja o możliwości ich wystąpienia była należycie podana		X - wpływ na termin ukończenia i koszty
4.10, 4.12	Ryzyko podania błędnych informacji jw.	X – prawo wykonawcy do roszczeń z kl. 1.9 i 20.1	
4.11	Ryzyko handlowe wyceny kontraktu		X
4.12	Ryzyko nieprzewidywalnych warunków fizycznych (przeszkody terenowe, stare nie zinwentaryzowane instalacje, warunki gruntowe)	X – prawo wykonawcy do zwrotu kosztów bez utraconego zysku i wydłużenie	
4.13-4.19	Ryzyko opóźnień i kosztów z powodu zaopatrzenia budowy w wodę, zasilanie, transport, dostęp do celów budowy, działania i przydatności własnego sprzętu		X - wpływ na termin ukończenia i koszty
4.24	Ryzyka opóźnień z powodu znalezisk archeologicznych	X – prawo wykonawcy do zwrotu kosztów bez utraconego zysku i wydłużenie	
5	Podwykonawcy	X – solidarna odpowiedzialność za płatności z kodeksu cywilnego	X – solidarna odpowiedzialność za płatności z kodeksu cywilnego

6	Dostępność personelu, kierownictwo budowy, godziny pracy		X – wpływ na termin ukończenia i koszty
6	Praca w godzinach nakazanych wprost przez zamawiającego (ryzyko nie udostępnienia frontu robót przy nakazie pracy np. 2-zmianowej)		X – prawo wykonawcy do roszczeń z kl. 20.1. Przerwy 2 zmian jest kosztowniejszy od przerwy 1 zmiany
7	Zastosowanie wadliwych urządzeń, materiałów, wadliwy montaż etc. Niedostępność materiałów z wyjątkiem sytuacji nieprzewidywalnych (wg kl. 8.4)		X – wpływ na termin i koszty
8.4	Nieukończenie w czasie na ukończenie z powodu „normalnie” niekorzystnych warunków klimatycznych (np. śnieg w lutym)		X – wpływ na termin i koszty
8.4	Nieukończenie w czasie na ukończenie z powodu wyjątkowo niesprzyjających warunków klimatycznych (np. śnieg w czerwcu)	X – prawo wykonawcy do roszczeń czasowych z kl. 20.1.	
8.5	Ryzyko opóźnień spowodowanych przez władze (np. w sposób nieprzewidywalny władze nakazują zatrzymanie budowy do czasu wyjaśnienia roszczeń stron trzecich)	X – prawo wykonawcy do roszczeń czasowych z kl. 20.1.	
8.8, 8.9	Ryzyko zawieszenia robót na polecenie Inżyniera (zamawiającego) – np. z powodu braku finansowania	X – prawo wykonawcy do roszczeń czasowych i kosztowych z kl. 20.1. Możliwość odstąpienia	
10.3	Uniemożliwienie dokonania prób końcowych z przyczyn leżących po stronie zamawiającego (np. brak kompetentnego personelu który będzie asystował w próbach)	X – prawo wykonawcy do zwrotu kosztów plus utracony zysk i wydłużenie	
11, 4.2	Ryzyko nieusunięcia wad		X – wpływ na termin i koszty; możliwość zamawiającego skorzystania z gwarancji dobrego wykonania
12	Ryzyko wysokości ostatecznej Ceny Kontraktowej	X – Cena Kontraktowa w ciągu całości realizacji podlega korektom	

12	Ryzyko różnic między założeniami projektowymi a obmiarem wartości rzeczywistych	X – wykonawca fakturuje na podstawie faktycznej ilości wykonania	
12.3	Ryzyko stawek kontraktowych w przypadku znaczących różnic obmiaru względem przedmiaru (np. należy wykonać znacznie więcej tynków niż założono w projekcie, a nie można zatrudnić w okolicy tynkarzy – trzeba zapłacić im więcej niż wykonawca założył)	X – wykonawca ma prawo do określenia stawki odpowiadającej zmienionej ilości	
13.7	Ryzyko zmian stanu prawnego od daty odniesienia (czasu składania ofert)	X – prawo wykonawcy do zwrotu kosztów bez utraconego zysku i wydłużenie	
13.8	Ryzyko zmian kosztów w czasie – inflacja, zmiana stosunków cenowych w branży	Dzielone: strony mogą skorzystać ze wskaźników korekcyjnych	Dzielone: strony mogą skorzystać ze wskaźników korekcyjnych
14.1	Ryzyko związane z opodatkowaniem, ZUS, płatnością ceł itp., z wyjątkiem sytuacji określonej przez 13.7		X – wpływ na termin ukończenia i koszty
14.3, 14.6	Ryzyko niepoprawności lub niedokładności rozliczeń miesięcznych wykonawcy		X
14.8	Nieterminowe płatności	X – prawo wykonawcy do zwrotu kosztów finansowania	
17.1	Ryzyko odszkodowań w stosunku do osób trzecich	Każda ze stron w stosunku do przyczyn leżących po własnej stronie	Każda ze stron w stosunku do przyczyn leżących po własnej stronie
17.3	Ryzyka: terroryzmu, rebelii, buntu, znalezienia niewybuchów, nieprzewidywalne działania sił natury	X – w przypadku wykazania poniesienia kosztu przez wykonawcę tytułu naprawy szkód – zwrot kosztu i rozsądny zysk oraz wydłużenie czasu na ukończenie	
17.3	Ryzyko poniesienia szkody w wyniku złego zaprojektowania przez osoby za które zamawiający jest odpowiedzialny (np. projektanta)	X - jw.	

17.3	Zajęcie (rozpoczęcie użytkowania) przez zamawiającego jakiegokolwiek części robót (niezależnie czy ze świadectwem przejścia czy bez)	X - jw.	
19.4	Siła wyższa, z wyjątkiem klęsk żywiołowych	X – zamawiający zapłaci za poniesione koszty z powodu wystąpienia	
19.4	Siła wyższa – klęski żywiołowe	Ryzyko obu stron, możliwość odstąpienia	Ryzyko obu stron, możliwość odstąpienia

Z przytoczonej tabeli wynikają dwie istotne informacje:

Wykonawca w kontraktach FIDIC jest obciążony odpowiedzialnością i ryzykami przypisanymi działalności budowlanej. Natomiast w standardowych warunkach ogólnych – nie odpowiada za sprawy i zdarzenia, do których poniesienia konsekwencji lepiej przygotowany powinien być zamawiający. Warunki typu FIDIC zakładają, że zamawiający ma przewagę pod względem dostępności finansowania i działań interwencyjnych np. na wypadek klęsk żywiołowych – w odróżnieniu od komercyjnie działającego wykonawcy. Nieprawdą jest za to obiegowe twierdzenie, że w „umowach typu FIDIC wykonawca nie ponosi żadnych ryzyk”.

Dodatkowo prosimy zwrócić uwagę, że warunki ogólne typu FIDIC wyróżniają w odpowiedzialności zamawiającego ryzyka wynikające z faktów obiektywnych (natrafienie na pozostałości archeologiczne) i z pewnego niezachowania staranności (nieprzekazanie dokumentacji projektowej na czas). W pierwszym przypadku wykonawcy miałyby przysługiwać zwrot kosztów a w drugim zwrot kosztów plus utracony zysk.

Nic nie stoi na przeszkodzie, by zamawiający przystępujący do konstruowania projektu umowy do SIWZ przygotował tabelę podobną do powyższej i spróbował zastanowić się i zaprojektować przypisanie ryzyk. Oczywiście należy pamiętać, że:

WAŻNE

Im więcej ryzyk przypisane jest wykonawcy tym wyższe ceny ofertowe lub cena najniższa będzie złożona przez wykonawcę desperacko poszukującego kontraktu, gotowego na przyjęcie zamówienia („kupienie ryzyk”) zgodnie z filozofią, że „dalej jakoś to będzie”. Najczęściej jedynym skutkiem tej filozofii jest zaangażowanie po stronie wykonawcy prawników do składania roszczeń i przygotowywania pozwu w pierwszym miesiącu budowy.

2.3.4. Istotne warunki umów do rozważenia. Ogólne zasady tworzenia umów budowlanych

Specyfiką umów w zamówieniach publicznych jest to, że umowę przygotowuje zamawiający i narzuca ją na zasadzie zerojedynekowej – „wycień i podpisz lub nie startuj w ogóle”. Stąd się bierze pokusa zamawiającego wpisywać do umów będących załącznikami SIWZ wymagania, postanowienia i warunki jednostronnie korzystne dla zamawiającego. Należy pamiętać, że w razie sporu sądowego zamawiający będzie traktowany jako strona dominująca. Również wszelkie wątpliwości interpretacyjne umowy mogą być rozstrzygane na niekorzyść strony, która umowę przygotowała.

Jedną z podstawowych zasad tworzenia umów, jest zrozumienie możliwości, motywacji i stanowiska drugiej strony. Powinniśmy mieć przekonanie, że istnieją wykonawcy robót, którzy będą w stanie wykonać postanowienia umowy. Obowiązki i ryzyka wykonawcy, którym ma podobać, powinny mieć następnie odzwierciedlenie w warunkach uczestnictwa w postępowaniu.

Mając przeanalizowane aspekty dostępnej dokumentacji projektowej / specyfikacji, zdolności zamawiającego do akceptacji ryzyk, dokonawszy wstępnej alokacji ryzyk oraz przyjąwszy wynikający stąd model rozliczeń, projektowanie umowy wymaga rozważenia istotnych jej warunków.

Zaleca się, aby analiza taka była wykonywana przez zamawiającego samodzielnie – przed rozpoczęciem pracy przez dział prawny / prawnika zamawiającego.

Należy:

1. Opracować co jest przedmiotem zamówienia – ustalić granicę zobowiązania wykonawcy. Dokumentacja projektowa będzie z reguły określała budynek / budynki / obiekty do realizacji. Dokumentacja także powinna określać sposoby prowadzenia odbiorów – projektant określa rodzaje testów, prób, badań, które powinny być wykonane dla potwierdzenia dobrej jakości wykonania. Ale zamawiający może oczekiwać także na przykład:
 - a. Doprowadzenia do uzyskania pozwolenia na użytkowanie w imieniu zamawiającego (z reguły ogranicza się ten zakres umowy do pozwolenia nieprawomocnego);
 - b. Przeprowadzenia szkoleń dla obsługi / personelu zamawiającego (np. szkolenia z obsługi urządzeń BMS w budynkach użyteczności publicznej, szkolenia z obsługi systemów poborów opłat na autostradzie);
 - c. Prowadzenia przez określony okres obsługi technicznej w imieniu i na rzecz zamawiającego (szczególnie pożyteczne w przypadku zamawiających „jednorazowych”, nie posiadających wyspecjalizowanych wydziałów utrzymania);
 - d. Uczestnictwa / przeprowadzenia robót związanych z instalacją dostaw inwestorskich (np. w muzeach, budynkach wystawowych, teatralnych) – płatnych osobno;
 - e. Współpracy w marketingu inwestycji (prowadzenie stron internetowych dla spełnienia wymogów Unii Europejskiej) etc;
 - f. Specyficznych zachowań związanych z robotami tymczasowymi, prowadzeniem robót w żywej tkance miasta; niekiedy w projekcie robót zasadniczych sprawy organizacji robót nie są wystarczająco dobrze ujęte. Można więc zażyczyć sobie, żeby niezależnie od warunków tymczasowej organizacji ruchu na czas budowy możliwych do uzyskania przez wykonawcę, nigdy nie ograniczył on dostępu do fragmentu otoczenia terenu budowy, itp. Paleta tych warunków jest bardzo długa i niekiedy będzie wynikać z ustaleń zamawiającego ze stronami trzecimi – np. „nie wykonywać robót w południowo-wschodnim narożniku działki w niedzielę ze względu na bliskość kościoła”.
2. Określić czas na ukończenie. Przy czym ze względu na opóźnienia w rozstrzygnięciu przetargów zaleca się, aby czas na ukończenie był podany w miesiącach / tygodniach od daty rozpoczęcia realizacji / daty wejścia w życie umowy. Ustalając ten czas należy wziąć pod uwagę okresy zimowe, istotne dla wielu zakresów robót: roboty nawierzchniowe wymagają temperatur dodatnich i standardowo wyłącza się okres od początku grudnia do końca marca z ich prowadzenia, z kolei dla robót głębokiego fundamentowania okresy zimowe są sprzyjające. Zaleca się aby projektując czas na ukończenie uwzględniać także:
 - a. Rzeczywiste możliwości wykonawcze; w przeciwnym razie wykonawcy uwzględnią naliczenie kar umownych od razu w cenie ofertowej i partnerzy przedsięwzięcia będą żyć

w fałszywych przeświadczeniach. Terminy wyśrubowane, z reguły przyjmuje się z powodów politycznych w celu ogłoszenia w prasie. Zdecydowanie odradzamy!

- b. Możliwości wykonawcze ze względu na utrudnienia na czas budowy. Prowadząc budowę w centrum miasta, której elementem będzie wywiezienie 150.000 metrów sześciennych urobku z wykopu pod garaż podziemny budynku wielofunkcyjnego budowanego w gęstej zabudowie z dostępem ruchu ciężkiego z jednej strony, należy rozpatrzyć fizyczne możliwości zrobienia tego biorąc pod uwagę uwarunkowania inżyniera ruchu i oczekiwania mieszkańców. W tym przypadku będzie to okres pięciu miesięcy!
3. Określić datę rozpoczęcia / wejścia w życie umowy. Nie jest praktyczne w umowach budowlanych zakładać, że rozpoczyna się „od dnia podpisania”, choć zdarza się to często. Poważny wykonawca potrzebuje 4 – 8 tygodni na mobilizację. Wykonawca nie rozpoczyna rzeczywistych przygotowań do kontraktu przed jego podpisaniem. Czas między podpisaniem umowy a datą wejścia w życie będzie też wykorzystany przez zamawiającego do mobilizacji personelu nadzoru, poinformowania nadzoru budowlanego, załatwienia wszelkich spraw związanych z przejęciem ostatnich działek.
4. Ustalić długość okresów gwarancyjnych, zgłaszania wad. Obecnie stosuje się okresy zgłaszania wad (dla kontraktów typu FIDIC od 365 dni do 5 lat) oraz ponadto – okresy obowiązywania gwarancji na niektóre elementy robót lub materiały do 10 lat. Różnica między okresem zgłaszania wad wg FIDIC a gwarancją umowną polega na tym, że usunięcie wad po okresie zgłaszania wad powoduje wystawienie świadectwa wykonania stanowiącego datę zakończenia umowy. Nic nie stoi na przeszkodzie, żeby do poszczególnych elementów robót stosować dodatkowe daty gwarancji dłuższe. Pamiętać należy wszelako, że stosowanie długich okresów gwarancyjnych, pod które oczekiwać będziemy zabezpieczeń w postaci gwarancji usunięcia usterek, gwarancji okresu zgłaszania wad (w zgodzie z ustawą Pzp) pociąga za sobą poważne koszty (przerzucane na cenę ofertową) i blokuje wykonawcy możliwość korzystania z określonej części linii kredytowej.
5. Ustalić zabezpieczenia interesu zamawiającego w umowie. Ustawa Pzp daje wykonawcom dowolność w doborze zabezpieczenia należytego wykonania umowy i określa maksymalny limit zabezpieczeń (do 10% ceny całkowitej lub wartości nominalnej zobowiązania). W wykonawstwie zabezpieczenia wynoszą od 5 do 10% wartości umowy. Należy pamiętać, że zabezpieczenie należytego wykonania umowy służy temu, aby w przypadku braku postępu, zejścia z budowy, itd. pokryć koszty wprowadzenia nowego wykonawcy na plac budowy. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy nie ma na celu pokrywać wszystkich ryzyk budowy. Powinno się założyć ciągłość zabezpieczenia do upływu okresu rękopisem, mając na uwadze realne koszty ponoszone przez wykonawców i odzwierciedlane w cenach umowy.
6. Ustalić kwestie sposobów prowadzenia prac, w szczególności czasów i dni możliwego prowadzenia robót. Pamiętać należy, że dniom i godzinom tym powinny odpowiadać możliwości prowadzenia nadzoru. Częstym błędem jest zawarcie umowy wręcz zmuszającej wykonawcę do pracy zmianowej, równocześnie z zawarciem umowy nadzorczej dniówkowej pomijającej pracę na drugą zmianę. Zaleca się też, by nie **narzucać** wykonawcy pracy w określonych godzinach – to wykonawca powinien opracować swój rytm pracy – zamawiający powinien tylko określić **możliwość** pracy o danych porach.
7. Określić kary umowne i ich limity. Najczęściej kary dotyczą opóźnienia lub zwłoki. Zwłoka jest opóźnieniem zawinionym przez stronę i za każdym razem należy wykazać zasadność naliczenia kary. W przypadku opóźnienia przyjmuje się, że zasadniczo wszelkie przyczyny opóźnienia obciążają wykonawcę. Z tego względu zamawiający wybierają tę formę motywacji. Warto jednak pamiętać, że są przyczyny, które bezwzględnie obciążają zamawiającego – jako strona umowy jest on zobowiązany prawem współpracować w jej realizacji i wypełniać swoje zobowiązania. Ich niewypełnienie, np. przekazanie wadliwej dokumentacji projektowej, wprowadzanie zmian, nieudostępnienie placu budowy leży w oczywisty sposób po stronie zamawiającego. Zaleca się zatem ustalenie w umowie z góry katalogu zdarzeń, które nie będą powodowały obciążania wykonawców karami za opóźnienie, w przeciwnym razie pole do nieporozumień i sporów jest olbrzymie. Rozpatrując wysokość kar umownych

należy wziąć pod uwagę średnie marże wykonawcy, wartość umowy (wielkość zadania), długość jej trwania i skalę problemów jakie może napotkać wykonawca. Oczywiście ważące jest znaczenie terminu wykonania dla zamawiającego. Z tym, że zaleca się ostrożność w formułowaniu nierealnych terminów i związanych z nimi kar – wykonawca, który prawie na pewno nie zdąży z budową w pewnym momencie naliczania kar przestaje mieć jakąkolwiek motywację ekonomiczną do ukończenia zadania – woli zerwać umowę pod byle pretekstem i spotykać się z zamawiającym w sądzie. W momencie pisania tego podręcznika w umowach budowlanych funkcjonują kary rzędu 0,05% - 0,2% wartości umowy brutto za dzień opóźnienia (lub zwłoki). Można więc przyjąć, że przy marży rzędu 5-8%, kara umowna konsumuje zysk wykonawcy po upływie od 25 do 160 dni.

8. Ustalić sposób wprowadzania zmian zakresu, cen i terminów realizacji umowy. Większość zamawiających ma tendencję do zawierania umów sztywnych, tzn. na konkretnie opisany zakres, niekiedy na bardzo konkretnie docelowo opisane ilości i przy stałej cenie końcowej. Taka stabilność zakresu, terminu i ceny jest w budownictwie iluzoryczna. Urząd Zamówień Publicznych stoi ostatnio na stanowisku, że umowa może określać sposoby zmiany zakresu, ilości, cen i terminów. Po latach debat na ten temat zdaje się, że udało się wrócić w Polsce do poprawnych interpretacji pojęcia zmiana: zmiana zakresu, ilości czy wynikające stąd zmiany ceny i terminu nie stanowią zmiany umowy! Umowa FIDIC do tego została opracowana właśnie, by w sposób obiektywny dla stron takie zmiany móc wprowadzać. Określenie sposobu wyliczania i wprowadzania zmian w umowie jest niekiedy niezbędne.
 - a. Dla przykładu (1): zmiana stawek – prowadzimy umowę zawierającą m.in. zakup i wbudowanie 500 sztuk identycznych okien. Wykonawca zawarł umowę z dostawcą na dostawę tych 500 sztuk i wynegocjował korzystne warunki dostawy – dostawca przeorganizował personel i odpowiednio dostosowuje możliwości linii produkcyjnej, rezygnując z możliwości innych zamówień, dzięki czemu narzuty w cenie pojedynczego okna będą mniejsze niż dla małych partii. Jeśli w wyniku przeprojektowania okaże się, że wykonawca będzie mógł kupić u tego dostawcy tylko 100 sztuk, a pozostałe 400 zakupić u innego dostawcy, ze względu na konieczną inną technologię, to cena za te 100 sztuk powinna być inna – w partii tej narzuty będą większe. W Czerwonej Książce FIDIC proponuje się standardowo rekalkulację stawek przy udziale Inżyniera za każdym razem, gdy zmiana ilości danej pozycji przedmiaru zmienia się o więcej niż 10%.
 - b. Dla przykładu (2): zmiana zakresu – realizujemy umowę, w której zamiast wykonania tynków gipsowych mechanicznych konserwator zabytków nakazuje zastosowanie tynków cementowo-wapiennych, nie ujętych w przedmiarze robót. Brak pozycji kosztorysowej nie powinien przeszkadzać w ustaleniu ceny metra kwadratowego tynku. Umowa może przewidywać określenie ceny poprzez zastosowanie składników stawek podobnych – poprzez odniesienie do kosztów, określanych wzorem:

$$C_n = C_s \times K_n / K_s$$

Czyli Nowa Cena = Stara Cena razy iloraz Nowego Kosztu Wykonania do Starego Kosztu Wykonania.

Wykonawca podał stawkę za metr kwadratowy tynku gipsowego wykonanego mechanicznie 25 zł, przy czym jest w stanie wykazać, że jego koszt wykonania tynku to 20 zł. Wykonawca może też wykazać, że koszt wykonania metra kwadratowego tynku cementowo-wapiennego wyniesie 24 złote. Jeżeli przyjmie się zasadę powyższą, to nowa stawka za metr kwadratowy tynku cementowo-wapiennego powinna wynieść $25 \times 24 / 20 = 30$ złotych.

9. Określić sposób rozliczania, w powiązaniu z odpowiedzialnością nadzoru / Inżyniera budowy. Przypominamy, że mamy do dyspozycji zasadniczo warianty:
 - a. rozliczenia ryczałtowego, gdzie płatności są zaliczkami na poczet ceny ryczałtowej a potwierdzone są poprzez:

- oszacowanie zaawansowania lub
- kamienie milowe, czyli osiągnięcie zdefiniowanego etapu inwestycji;

b. rozliczenia obmiarowego za potwierdzone przez nadzór wykonanie w danym okresie ilości rozliczeniowych; ilości te, zwane obmiarem odnosi się do pozycji, które wcześniej zamawiający podał w przedmiarze robót będącym elementem dokumentacji projektowej.

Możliwe są warianty mieszane, np. takie, w którym zamawiający ostatnią płatność uzależnia od osiągnięcia konkretnego wyniku budowy. Dla przykładu można ustalić, że płatności będą składały się z kwot miesięcznych na podstawie zaawansowania robót (suma iloczynów obmierzonego zaawansowania i stawek), wg stawek podanych w ofercie, do wysokości np. 95% wartości umowy, a pozostałe 5% zostanie zapłacone jednorazowo po bezusterkowym odbiorze przedmiotu umowy.

10. Ustalić możliwość wypłacenia zaliczki. Jeżeli zamawiający ustali taką możliwość, to płatność zaliczki spowoduje zmniejszenie kosztów finansowania wykonawcy, a więc możliwość otrzymania tańszych ofert. Przypominamy, że zamawiający publiczny ma dostęp do tańszego pieniądza niż jakikolwiek komercyjny podmiot wykonawczy. Zaliczka na roboty budowlane służyć będzie zmobilizowaniu wykonawcy i sfinansowaniu rozpoczęcia robót. Stosuje się zaliczki 5%, rzadko 10% wartości robót. Jeżeli płatność zaliczki ma miejsce, zaliczkę należy odebrać poprzez:
 - a. potrącenia z każdej faktury w wysokości takiej jak zaliczka – do końca realizacji umowy, lub
 - b. potrącenia z początkowych faktur w innej wysokości ustalonej, np. 25% wartości faktur, lub
 - c. potrącenia z początkowych 4 faktur do ¼ wysokości zaliczki – i inne.
11. Określić kwestie ubezpieczenia. W szczególności należy określić kto powinien pokrywać koszty ubezpieczenia budowy (typu *Construction All Risks*). Polisa ubezpieczeniowa powinna pokrywać koszty odtworzeniowe na wypadek utraty robót. Niezależnie od tego należy określić utrzymywanie jakiej wysokości ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej wykonawcy z tytułu prowadzonej działalności będzie wymagane od niego po podpisaniu umowy. Jest to ubezpieczenie pokrywające ewentualne roszczenia osób trzecich za zdarzenia leżące po stronie wykonawcy. Wartość tego ubezpieczenia powinna zależeć przede wszystkim od możliwych do wyobrażenia skutków zaniedbań / wadliwych działań wykonawcy w trakcie budowy i podczas uruchomienia obiektu. Wartość ta powinna także odzwierciedlać rodzaj podmiotu, który zapraszamy do składania oferty. Pamiętać należy, że ubezpieczenie jest kosztowne. Wysokie granice odpowiedzialności w polisach idą w parze z wysokimi fransyzami redukcyjnymi (udziałem własnym ubezpieczonego). Zakłada się bowiem, że duży wykonawca robót szkody proporcjonalnie niewielkiej wysokości pokryje z własnych środków.
12. Ustalić sposób rozwiązywania sporów. Większość zamawiających preferuje sąd powszechny, ze względu na to, że w przypadku roszczeń wykonawca musi udowodnić wysokość szkody jaką poniósł. Wykazanie i udowodnienie tej szkody jest najtrudniejsze przed sądem powszechnym. Sędziowie nie mają jeszcze doświadczenia w rozstrzyganiu spraw dotyczących budownictwa. Dla odmiany poddanie się sądowi polubownemu wyspecjalizowanemu w sprawach budowlanych wymaga solidnej obrony ze strony zamawiającego. Wykonawcy, jako specjaliści w branży budowlanej mają przewagę w sądach polubownych, w których składach zasiadają osoby pochodzące z tej branży. Zaletą zapisu na sąd polubowny jest krótszy czas rozstrzygnięcia sporu. Zamawiający decydujący się na taki sposób rozwiązywania sporów musi wskazać w umowie zasady sądu polubownego (np. trybunał arbitrażowy powołany przy International Chamber of Commerce w Paryżu wg reguł ICC, albo sąd arbitrażowy przy Krajowej Izbie Gospodarczej wg reguł UNCITRAL – komisji ONZ ds. międzynarodowego prawa handlowego), miejsce prowadzenia sporu, język prowadzenia sporu, sposób powołania arbitrów, tryb działania w przypadku niemożności wyboru arbitrów, itd. Z powodu konieczności dokonania szczegółowych decyzji w tym zakresie oraz z powodu poddania się

regułom, które w Polsce nie są szeroko znane, zamawiający masowo uznają sądy powszechne za bezpieczniejsze i lepiej rozeznane miejsce do załatwiania sporów. Nadal pozostaje narzędzie pomocnicze w postaci powoływania komisji rozjemczych – działających niejako na bieżąco przy budowie. W ten sposób działają niekiedy przedsiębiorcy niepubliczni w umowach między sobą, zwłaszcza gdy w grę wchodzi zaangażowanie międzynarodowego kapitału. Rozjemcę (bądź komisję rozjemczą) powołuje się często z góry i podpisuje się umowę na rozjemstwo w sporach zakładającą pozostawanie w gotowości do takiego rozjemstwa na życzenie stron. Wielką zaletą tego rozwiązania jest szybkość działania – niepozostawianie stron umowy budowlanej w niepewności co do rozstrzygnięć mających wpływ na rozliczenie umowy. Wadą tego w zamówieniach publicznych jest to, że strona publiczna ma obowiązek (przynajmniej taki funkcjonuje paradygmat) bronięcia swojego stanowiska tak długo jak ma taką możliwość. Istnieje przekonanie, że wejście w porozumienie z wykonawcą jest z natury rzeczy podejrzane, w związku z czym bezpieczniej jest kierować sprawę do sądu.

Mając określone główne zasady rządzące umową budowlaną można powierzyć jej szczegółowe przygotowanie prawnikom.

2.3.5. Motywatory w budownictwie

Ekonomia to podobno nauka o motywacjach. Zamawiający mając obowiązek przygotować umowy dla partnerów swojej inwestycji powinien poznać i zrozumieć motywacje podmiotów, które zamierza zaprosić do złożenia ofert w zamówieniu publicznym.

W podręczniku mówiliśmy już o motywatorach. Konstruując umowę mamy możliwość zaprojektowania działania stron tak jak sobie tego życzymy wykorzystując przewidywania co do sposobów działania partnera na podstawie kar i zachęt w umowach.

1. Wykonawcy robót

Podmioty te dążą do uzyskania marży na obrocie funduszami przeznaczonymi na budowę przez zamawiającego. Zysk osiągają poprzez zakontraktowanie robót podwykonawcom i zakontraktowanie dostaw za sumy na tyle mniejsze od uzyskiwanych od zamawiającego, żeby różnica pokryła koszty ogólne prowadzenia firmy, koszty ogólne budowy, podatki i opłaty przypadające na kontrakt. Wykonawca dąży do efektywności angażując jak najmniej własnego kapitału (angażując kapitał zamawiającego), dokonując płatności dla dostawców i podwykonawców po uzyskaniu ich od zamawiającego a także przerzucając warunki swojej umowy na warunki umów dla podwykonawców i dostawców. Wykonawca jest efektywny, gdy przerób na budowie uzasadnia jej koszty ogólne związane z zapleczem, personelem, zmobilizowanym sprzętem własnym, kosztami stałymi placu budowy. Wykonawca dysponuje z reguły wiedzą na temat przedmiotu inwestycji tylko taką jaką uzyskał od zamawiającego. Wykonawca często nie ma zaplecza projektowego ani intelektualnego do proponowania wysublimowanych rozwiązań projektowych. Wiedza wykonawcy bierze się z doświadczenia własnego kluczowego personelu inżynierskiego. Będzie zatem dążył do oszczędności tam, gdzie ma zastosowanie wiedza praktyczna. W Polsce bardzo mało podmiotów wykonawczych ma własne zaplecza projektowe. Jako że od kilku lat zaczęto stosować model *Design and Build*, wykonawcy zaczynają poszukiwać sposobów współpracy z zewnętrznymi dla nich biurami projektowymi.

W przypadku ceny ryczałtowej (budżecie zamkniętym) wykonawcy będą dążyli do oszczędności na materiałach, sposobach wykonania, efektywności wykonania, cenach podwykonawców, itd. Pamiętajmy, że działając w swoim interesie są kodeksowo obowiązani do dostawy przedmiotów i usług średniego gatunku o ile inaczej nie było to wyspecyfikowane. Jeżeli zatem zależy nam na specyficznych rozwiązaniach materiałowych, technicznych,

użytkowych, czy sposobach wykonania, należy dużo czasu poświęcić na przygotowanie dokumentacji projektowej.

W przypadku ryczałtu z projektowaniem wykonawca będzie naciskał na swoich projektantów do wprowadzenia oszczędności. Często będzie motywował ich finansowo do oszczędności i ostrożności w projektowaniu. Zatem nie można liczyć na arcydzieła architektury wykonane w kontraktach *Design and Build*, chyba że umiemy bardzo dobrze opisać wymagania estetyczne wobec dzieła. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że należycie zmotywowany projektant będzie głównym oponentem w sporze z zamawiającym. Wartość jego wynagrodzenia w większości zależeć będzie od osiągnięcia wyniku finansowego przez wykonawcę robót.

W umowach rozliczanych obmiarem, z dokumentacją projektową przygotowywaną przez zamawiającego wykonawca nie ma dużej motywacji do oszczędności w zakresie ilości robót. Dotyczy to przede wszystkim robót niemożliwych do dokładnego określenia na etapie projektowania – w szczególności robót ziemnych. Nie ma motywacji do sprawdzania ilości w przedmiarze robót, tak więc ryzyko pomyłki kosztorysanta leży w całości po stronie zamawiającego. Interesujący jest za to sposób poszukiwania dodatkowej przewagi nad konkurentami podczas składania ofert. Zamawiający przedstawia do wypełnienia kosztorys ofertowy. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą do określania poprawności oferty nie służy porównanie cen jednostkowych za poszczególne elementy kosztorysu. Ewentualną rażąco niską cenę określa się za pomocą analizy dotyczącej całości ceny oferty. Daje to ogromne możliwości manipulacji kosztorysem ofertowym przez wykonawcę, który zidentyfikował miejsca, w których kosztorysant lub projektant zamawiającego popełnił błąd lub pominął ważną okoliczność.

Dla przykładu założmy, że w przedmiarze robót budowlanych zawierającym 1000 pozycji występuje element pomyłkowo znacznie zaniżony, którego wycenienie wysoko nie ma wpływu na końcową cenę oferty:

(...)

345. Stropy żelbetowe 25cm, C25/30	5.000 m ³	900 zł	4.500.000 zł
346. Słupy żelbetowe okrągłe śr. 40cm, C25/30	250 m ³	800 zł	200.000 zł
347. Słupy żelbetowe okrągłe śr. 40 cm, C35/45	10 m ³	8.000 zł	80.000 zł
348. Ściany żelbetowe szer. 25 cm, C25/30	1.000 m ³	1.000 zł	1.000.000 zł

(...)

Podsumowanie tych czterech pozycji daje kwotę 5.780.000 zł. Jednak wykonawca wie, że pozycja 347 jest znacznie zaniżona i w rzeczywistości wystąpi 200 m³ słupów C35/45 i 60 m³ słupów C25/30. Wtedy rzeczywisty przychód z tytułu robót żelbetowych wyniesie 7.148.000 zł. Dla porządku dodamy, że koszt wykonania betonu C35/45 nie jest kilkudziesięciokrotnie większy niż koszt C25/30!

Jak widać wiedza o tym, że projektant się pomylił może dać wykonawcy wielką przewagę nad innymi wykonawcami i nad zamawiającym. Jest to jeszcze jeden dowód na to, że koniecznie w umowach trzeba stosować zasadę zmiany wyceny stawek jednostkowych w zależności od ilości faktycznie wykonanych robót. Również wynika stąd, że produkt pracy projektanta należy weryfikować pod względem przydatności do przetargu publicznego.

Za granicą stosuje się umowy posiadające bardzo wysublimowane formy motywacji ekonomicznej wykonawców i zamawiającego. Umowa typu *Target Cost with Guaranteed Maximum Price* (koszt docelowy z gwarantowaną ceną maksymalną) zakłada, że zamawiający kontroluje na bieżąco wydatki wykonawcy i płaci zwrot poniesionych kosztów (faktury podwykonawców plus określone w umowie marże i narzuty). Przed osiągnięciem gwarantowanej ceny maksymalnej oszczędności dzielone są między zamawiającego i wykonawcę a po przekroczeniu także dzielone są straty. Tak zwany *payment mechanism* może zakładać na

przykład podział oszczędności i strat następujący (gdzie: AC – koszt faktycznie poniesiony, TC – koszt docelowy, GMP – cena gwarantowana)

$90\% TC < AC < TC$: wykonawca otrzymuje $AC + 50\%$ różnicy między $TC - AC$

$TC < AC < GMP$: wykonawca otrzymuje $AC - 50\%$ różnicy między $AC - TC$

$GMP < AC$: wykonawca otrzymuje GMP

Dodatkowo, żeby uchronić się przed nadmiernymi oszczędnościami na jakości i materiałach

$AC < 90\% TC$: wykonawca otrzymuje $AC + 5\% TC$.

Nie są znane autorom podręcznika zastosowania tego modelu w zamówieniach publicznych w Polsce.

2. Projektanci

Podmioty projektowe działają na rynku usług intelektualnych, w którym największym kosztem jest koszt zatrudnienia. Rachunkowość zarządcza najczęściej prowadzona jest w podziale na projekty, które stanowią centra kosztów i przychodów. Podmioty projektowe są wyspecjalizowane. Specjalizacja powoduje, że projektanci konstrukcji, instalacji sanitarnych i elektrycznych najczęściej są podwykonawcami architektów. Każda zmiana w jednej branży powodująca dodatkowe zaangażowanie po stronie podwykonawców z innej branży jest stratą w projekcie dla projektanta. Podwykonawcy po prostu nie zgadzają się na dodatkową pracę bez wynagrodzenia. W przypadku dużych firm projektowych występuje wewnętrzna konkurencja i wewnętrzna sprzedaż usług. Zyskowność projektu osiąga się gdy przychody z tytułu sprzedaży dzieła projektowego są na tyle wyższe od kosztów czasu pracy by pokryły także koszty ogólne prowadzenia biura i administracji, podatki i narzuty przypadające na dany projekt. Biura projektowe są bardzo wrażliwe na zmiany zakresu projektowania w trakcie umowy. Projektant będzie dążyć do obrony rozwiązań już opracowanych, aby uniknąć konieczności zlecenia na zewnątrz projektowania przez podwykonawców. Im bardziej restrykcyjna umowa i im bardziej projektant nie doszacował swoich kosztów, tym większe ryzyko dla zamawiającego uzyskania dzieła kiepskiej jakości.

W Polsce traktuje się usługę projektową jak umowę o dzieło z przekazaniem praw autorskich do jednokrotnego wykorzystania dzieła. Gros płatności związany jest z osiągnięciem jakiegoś etapu projektowania. Autorom nie jest znany przypadek skutecznego uzależnienia wynagrodzenia projektanta od spełnienia kluczowych wskaźników obiektu w projekcie (w zamówieniach publicznych). Stosuje się masowo motywatory w postaci kar umownych za opóźnienie. W efekcie projektant woli oddać byle jaki projekt o czasie, niż dopracowany ale miesiąc po terminie. W zamówieniach prywatnych stosuje się motywatory ekonomiczne w postaci premii za doprowadzenie do uzyskania w przetargu określonej ceny, premii za energooszczędność budynku, premii za uzyskanie określonego wskaźnika wykorzystania działki (np. procent od uzyskanej dodatkowej powierzchni użytkowej ponad podany wymóg minimalny).

Zamawiający musi pamiętać, że projektant prowadząc nadzór autorski ma możliwość dokonywania zmian autorskich w dokumentacji projektowej. Może być to wykorzystywane przez wykonawców robót rozliczanych ryczałtowo w celach nieuczciwej konkurencji. Wykonawca taki może przekonać projektanta (niekiedy za prowizją), że w ramach budowy nie jest możliwe zastosowanie jakiegoś materiału i należy go zastąpić innym. Zamawiający, który przez pojęcie ryczałtu rozumie cenę niezmienną niezależnie od jakichkolwiek okoliczności będzie musiał przyznać również, że zmiana na materiał tańszy nie może być podstawą do zmiany ceny ryczałtowej. Na tym etapie jednak nikt już nie pyta, jak byłyby wycenione oferty konkurentów, gdyby podczas składania ofert wiedzieli, że można zastosować tańszy zamiennik. Być może kto inny wygrałby przetarg. Oto dobry powód, dla którego nie można dogmatycz-

nie podchodzić do pojęcia ryczałtu. Jest to też główne uzasadnienie dla posiadania osobnej funkcji nadzoru inwestorskiego – ewentualna zmowa musi obejmować trzeci podmiot.

Jak skutecznie wybierać projektantów aby byli dobrze zmotywowani do pracy? W pierwszej kolejności zależy to od kryteriów sukcesów określonych dla przedsięwzięcia. Jeżeli zamawiającemu zależy na jednym swego rodzaju dziele architektury, obiekcie o szczególnych walorach estetycznych, jedynym rozwiązaniem jest konkurs architektoniczny, w wyniku którego najlepiej oceniona praca zostanie nagrodzona możliwością negocjacji umowy z wolnej ręki. W takiej umowie zamawiający określi czy bardziej zależy mu na karach za opóźnienie, czy jednak pod tym względem będzie bardziej elastyczny, a określi kryteria odbioru biorąc pod uwagę parametry kosztowe realizacji i funkcjonalne użytkowania.

3. Nadzór

Nadzór / usługi Inżyniera kontraktu to również usługi intelektualne. Firma inżynierska oddaje do dyspozycji swoje zasoby ludzkie, wiedzę i doświadczenie do pełnienia funkcji *de facto* zaufanego doradcy zamawiającego. Zamawiający, który nie jest profesjonalistą w budowaniu powierza swoje interesy podczas przygotowywania i realizacji budowy profesjonalnemu podmiotowi trzeciemu. Podmiot ten powinien więc przede wszystkim cieszyć się wielkim zaufaniem zamawiającego. Zaufanie to musi dotyczyć zarówno zdolności technicznych / merytorycznych, jak i rzetelności, rzeczywistej chęci i zdolności reprezentowania interesów zamawiającego przed i na budowie. Dla firmy inżynierskiej, podobnie jak w przypadku powyżej, koszty projektu bezpośrednio zależą od kosztu personelu i czasu jego pracy. Umowa nadzoru, bądź umowa prowadzenia budowy jest bez wątpienia umową starannego działania. Ryzyka związane z kosztami i terminem budowy ponosi przecież bezpośrednio zamawiający.

W relacjach zamawiających z nadzorem funkcjonują sprzeczne interesy. Zamawiający chciałby widzieć w nadzorze instytucję, która „załatwi” wybudowanie i oddanie do użytku poprawnego technicznie obiektu o założonych wcześniej kosztach i czasie. Z drugiej strony nadzór najczęściej nie bierze udziału w ustalaniu tego budżetu i czasu realizacji. Nadzór za to skalkulował swoje koszty w oparciu o podany mu najczęściej czas realizacji przez zamawiającego. Personel nadzoru najbardziej zaś jest motywowany do spowodowania, by obiekt budowano w zgodzie z prawem budowlanym – od tego bowiem mogą zależeć ewentualne problemy z organami nadzoru budowlanego, a w przypadku niezgodności czy katastrof – problemy związane z możliwością wykonywania zawodu. W związku z tym firma inżynierska zatrudniająca personel do nadzoru przejmuje część ryzyk swojego personelu – zawiera umowy ubezpieczeniowe na pokrycie ewentualnych roszczeń stron trzecich w związku z realizowanym zleceniem. Dobre firmy inżynierskie umniejszają ryzyka katastrof czy roszczeń stron trzecich wprowadzając systemy zarządzania jakością swojej pracy. Dla zamawiającego wskazaniem, że taki system jest wdrożony jest to, że oprócz zespołu bezpośrednio oddelegowanego do pracy na projekcie firma zatrudnia osoby, które w każdej chwili mogą zastąpić personel nadzoru, że występuje niezależny od kierownika zespołu personel kontroli jakości i że firma opracowała i wdrożyła procedury postępowania na okoliczność rozmaitych sytuacji na budowie. Dobrym miernikiem tego, czy firma inżynierska zasługuje na powierzenie jej prowadzenia inwestycji jest posiadanie zaplecza intelektualnego, które dla zespołu nadzoru na budowie stanowić może wystarczające oparcie podczas jakichkolwiek problemów. Najczęściej takie zaplecze stanowią projektanci.

Tak więc w świecie idealnym usługi konsultingowe prowadzenia inwestycji opierają się na zaufaniu i motywacji firmy inżynierskiej do zmniejszania ryzyka wypłacenia odszkodowania klientowi za niedopatrzania swojego personelu w realizacji umowy starannego działania. Ryzyko to jest zmniejszane poprzez posiadanie zaplecza kontroli jakości, zaplecza intelektualnego i wreszcie zaplecza prawnego, które zdoła przeciwstawić się roszczeniom klienta. W świecie zamówień publicznych w Polsce nie oczekuje się posiadania zaplecza intelektualnego i nie oczekuje się posiadania wewnętrznych systemów kontroli prowadzenia realizacji. Przetarg wygrywa najczęściej firma, która spełnia minimalne wymagania „dysponowania” personelem i spełnia minimalne wymagania doświadczenia i przy tym jest najtańsza. Takie

postawienie sprawy motywuje firmy inżynieryjne do redukcji personelu kontrolnego, redukcji działów szkolenia wewnętrznego czy działu ryzyka. Firmy w Polsce nie mają żadnej motywacji ekonomicznej do inwestowania w zaplecze intelektualne i rozwijanie własnych zdolności. Wystarczy bowiem nieokreślone bliżej „dysponowanie” kilkoma osobami do tego aby wygrać zamówienie. Zamawiający pogłębiają tę patologiczną sytuację poprzez stosowanie postanowień umów z firmami inżynieryjnymi, które *de facto* zwalniają je od jakiegokolwiek odpowiedzialności za podejmowane decyzje na budowie. W stosowanych przez największych krajowych zamawiających (np. GDDKiA) warunkach umów pojawiają się postanowienia, które nakazują Inżynierowi uzyskanie zgody zamawiającego przed podjęciem około 80% decyzji mogących mieć wpływ na cenę czy termin wykonania. W efekcie od kilku lat w Polsce pogłębia się system w którym firmy inżynieryjne przekształciły się w firmy dostarczające personel na budowę, za który nie chcą ponosić odpowiedzialności, bo jego działania wymagają autoryzacji zamawiającego. Mamy zatem do czynienia raczej z firmami wynajmu czasowego personelu niż z firmami inżynieryjnymi!

Jak zatem wybrać nadzór inżynieryjny w pełnym tego słowa znaczeniu, który będzie reprezentował interes zamawiającego i któremu można powierzyć realizację zadania? Zalecamy rozważenie:

1. sporządzania warunków uczestnictwa obejmujących posiadanie zaplecza inżynieryjnego (osób z doświadczeniem projektowym), osób (działu) kontroli wewnętrznej; uczestnicy postępowania mogliby być przekwalifikowani (otrzymywać punktację do przekwalifikacji) na podstawie liczby osób personelu własnego z określonym doświadczeniem (raczej niż na podstawie wymogu dysponowania konkretną osobą);
2. formułowania kryteriów wyboru innych niż 100% cena – na przykład:
 - a. punktacja za propozycję systemu kontroli jakości przedsięwzięcia (w metodologii, będącej częścią oferty),
 - b. punktacja za opis procedur proponowanych do stosowania;
3. sporządzania warunków aby rola Inżyniera rozpoczynała się z należytych wyprzedzeniem i obejmowała pracę merytoryczną nad planowaniem realizacji przedsięwzięcia, w szczególności:
 - a. weryfikację i odbiór dokumentacji projektowej (raczej niż przejrzanie odebranej już dokumentacji i krytyczna opinia),
 - b. zaplanowanie budżetu przedsięwzięcia i harmonogramu,
 - c. udział w sformułowaniu warunków uczestnictwa w przetargu na wykonawcę, udział w sformułowaniu postanowień umowy wykonawczej, udział w komisji przetargowej wyłaniającej wykonawcę.

Warunki umowy usługi nadzoru / Inżyniera powinny wyraźnie uniemożliwiać wykonywanie usługi przez podmioty powiązane kapitałowo z możliwym do wyłonienia wykonawcą robót.

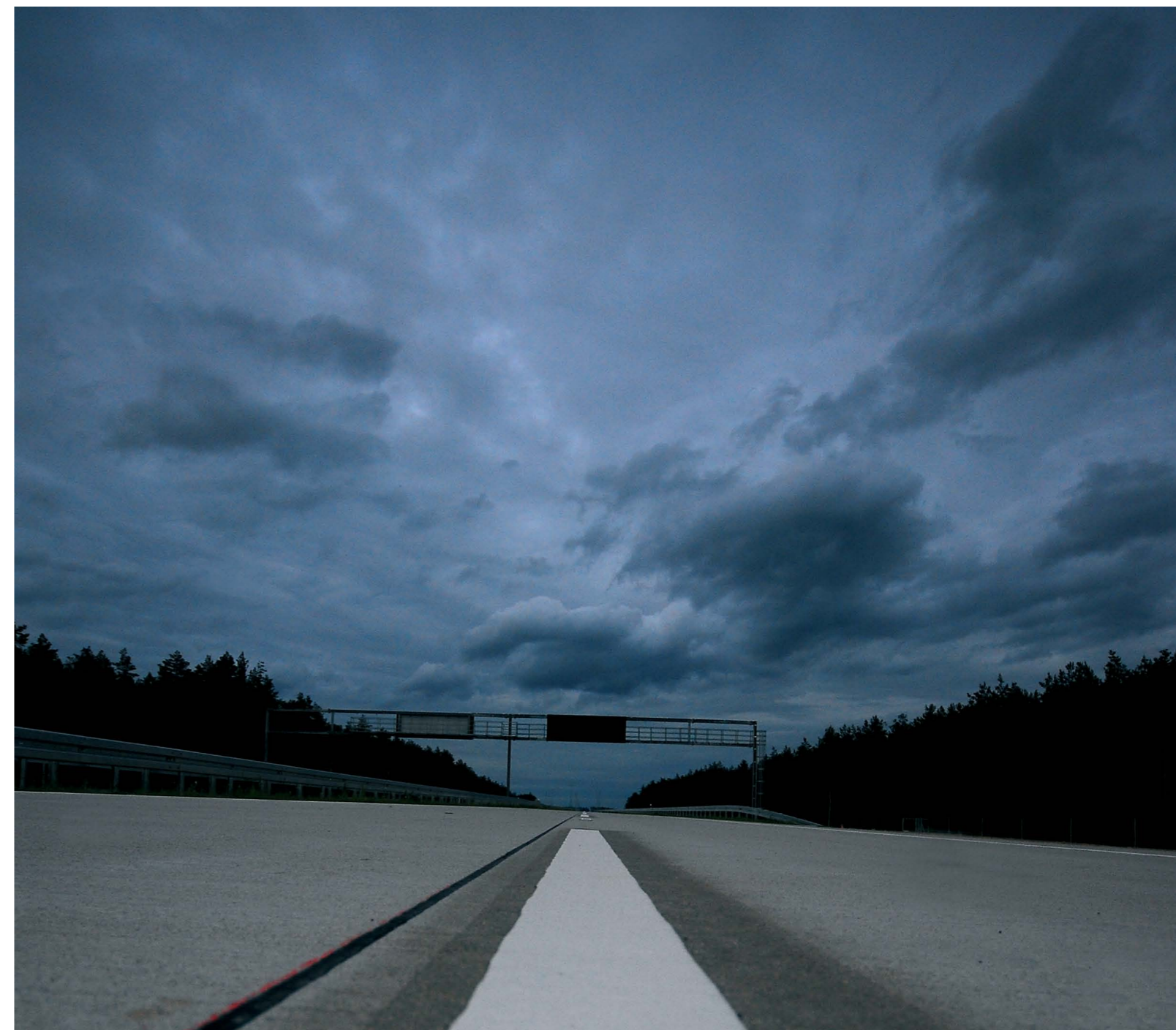
Jak już pisaliśmy, nic nie stoi na przeszkodzie aby łączyć funkcję projektanta i nadzoru inwestorskiego. Jest to wręcz konieczne w przypadku projektów *Design and Build*, gdzie pierwszoplanową rolą Inżyniera jest sprawdzenie spełniania warunków programu funkcjonalno-użytkowego narzuconych przez osoby go sporządzające, najczęściej projektantów. Jest wszakże kilka warunków:

1. Umowa na projektowanie i nadzór powinna z góry określać tę rolę. Nie jest wskazane aby najpierw wybrać projektanta, który projektuje do czasu oddania dzieła, a później ten sam podmiot wybrać do roli nadzoru. Pomiędzy tymi dwoma etapami w takim przypadku znaj-

duje się etap odebrania usługi projektowej, który w pewnym sensie uwalnia od odpowiedzialności za dzieło. Znacznie lepiej, gdy projektowanie i nadzór znajdują się w jednej umowie od początku i kryterium sukcesu umowy jest wykonanie obiektu!

2. Rola projektanta / nadzoru jest pod kontrolą podmiotu weryfikującego. Tzn. nigdy jeden podmiot nie ma skupionej w swoim ręku pełnej kontroli nad przedsięwzięciem. Taki super-inżynier byłby cenzorem prac podmiotu projektującego i nadzorującego. Ten super-inżynier sprawdzi także, czy projektant / nadzór nie tworzy warunków, które będą preferować określone podmioty wykonawcze w przetargach na roboty.

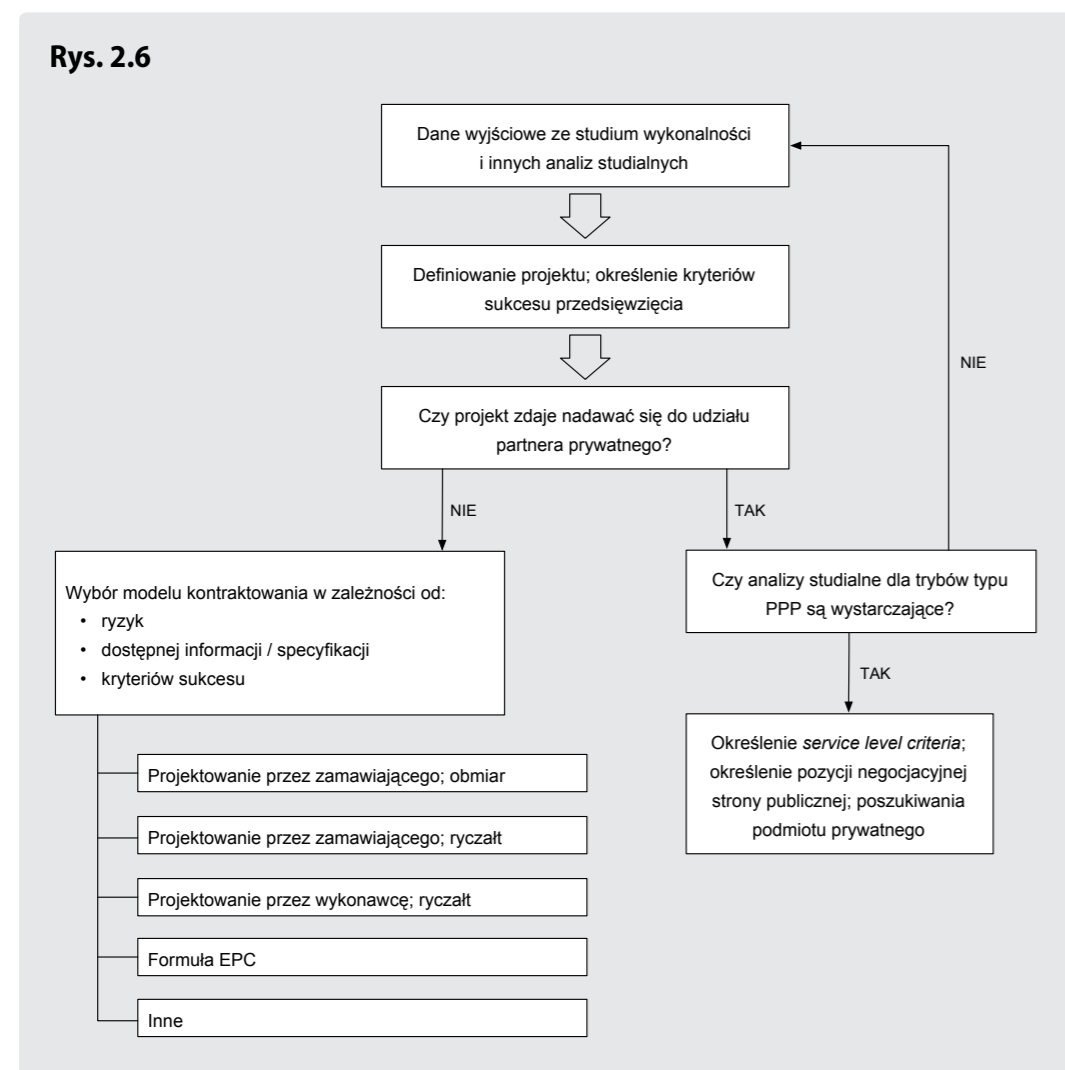
Zalecamy także, aby jeżeli zamawiający zamierza rozliczać sam nadzór inżynieryjny / inwestorski ryczałtem (czego nie zaleca się, ale co jest oczywiście możliwe), nie narzucać oferentom okresu wykonania usługi ani nie narzucać liczby personelu. Ryczałt z podaniem szczegółowo liczby miesięcy i liczby osób na budowie powoduje, że w istocie zamawiający ma do czynienia z ryczałtem za dostarczenie osobomiesięcy personelu a nie z ryczałtem za doprowadzenie do ukończenia budowy.



2.4. Podsumowanie modeli organizacyjnych inwestycji w zależności od przyjętych rozwiązań kontraktowych

2.4.1. Algorytm decyzyjny

Dotychczasowe rozważania nad ustaleniem sposobu realizacji inwestycji można zobrazować następującym schematem blokowym – uproszonym algorytmem decyzyjnym:



2.4.2. Kontrakt obmiarowy na wykonawstwo. Rola wykonawcy, projektanta, nadzoru i zamawiającego

Projektant wykonuje z dużą szczegółowością specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót budowlanych i dokumentację projektową.

Nadzór musi odebrać w imieniu zamawiającego dzieło projektowe i tym samym wziąć za nie część odpowiedzialności. Nadzór dokonuje obmiarów szczegółowych także w trakcie trwania budowy – do celów rozliczeń. Nadzór musi mieć uprawnienia do realnego zarządzania budową i jest instytucją publicznego zaufania.

Zamawiający polega na doświadczeniu i renomie nadzoru, któremu ufa. Zamawiający przygotowuje inwestycję aktywnie, analizując ryzyka, weryfikując dokumentację projektową przed wydaniem do celów przetargu. Zamawiający formułuje warunki umowy wykonawczej dopuszczające możliwość błędów projektowych.

Wykonawca nie musi posiadać zaplecza inżynierskiego – intelektualnego. Jest to najmniej wymagająca forma kontraktu dla wykonawcy i zawierająca stosunkowo mało ryzyk.

2.4.3. Kontrakt ryczałtowy na wykonawstwo. Rola wykonawcy, projektanta, nadzoru i zamawiającego

Zasadniczo wszystkie role są podobne jak powyżej, z tym że oczekiwania w stosunku do projektanta są dużo większe. Kontrakt ryczałtowy nie pozostawia zbyt wiele narzędzi do wprowadzania zmian. Rola Inżyniera sprowadza się do czystego nadzoru i zasadniczo wydawanie pieniędzy na zespół nadzoru i zarządzania nie ma sensu. Model nie zalecany dla zamawiających, którzy nie są pewni jakości dokumentacji projektowej i informacji, którą dysponują na temat terenu budowy.

Dla wykonawcy robót umowa wymagająca i obciążona ryzykiem. Duże prawdopodobieństwo wystąpienia z pozwem przeciwko zamawiającemu do sądu.

2.4.4. Kontrakt ryczałtowy na wykonawstwo z projektowaniem. Rola wykonawcy, nadzoru i zamawiającego

Projektant występuje po stronie wykonawcy. Po stronie zamawiającego często występuje konsultant, który przygotowuje program funkcjonalno-użytkowy stanowiący podstawę łączącej zamawiającego i wykonawcę umowy i który będzie odbierał projekt wykonawcy.

Dla wykonawcy umowa obciążona ryzykiem, którym jednak w dużej części potrafi zarządzać, mając do dyspozycji możliwość zaprojektowania pod znane sobie i optymalne dla siebie metody budowy i łańcuch dostaw.

Niekiedy zamawiający godzą się na to, żeby konsultant formułujący PFU stał się *de facto* członkiem zespołu wykonawcy. Stanowczo to odradzamy i przypominamy, że w przypadku zamówień publicznych stoi to wprost w sprzeczności z prawem zamówień publicznych.

2.4.5. Inne możliwe do stosowania warianty kontraktów

Zamawiający ma do dyspozycji wiele innych form kontraktowania, jak:

- ✓ koordynacja pakietu umów – gdzie w istocie przejmuje ryzyko rezultatu generalnego wykonawcy;
- ✓ stosowanie formy typu generalny realizator inwestycji – EPC (*Engineering Procurement Contracting*), w przypadku, kiedy chce całkowicie przerzucić wszelkie ryzyka (i kontrolę inwestycji) na wykonawcę;
- ✓ formy dzielące ryzyka finansowe pomiędzy wykonawcę i zamawiającego.

2.4.6. Wzory kontraktów stosowane w Polsce

W Polsce stosuje się powszechnie dwa rozwiązania w zakresie kontraktów budowlanych. Pierwszym z nich jest prosta umowa o roboty budowlane oparta o postanowienia Kodeksu cywilnego. Z reguły ogranicza się ona do określenia przedmiotu zamówienia (z załącznikiem w postaci dokumentacji projektowej), ceny, terminu wykonania i sposobu płatności (w większości ryczałt z płatnościami pośrednimi opartymi o stawki jednostkowe z kosztorysu ofertowego i szacunki ilości zaawansowania).

W odróżnieniu od tego prostego narzędzia, niewystarczającego do zarządzania procesem budowlanym, funkcjonują standardy umowne FIDIC (międzynarodowej federacji inżynierów konsultantów). W Polsce wyłącznym przedstawicielem FIDIC jest Stowarzyszenie Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców SIDIR. Wzory kontraktów opracowywane przez FIDIC od lat stanowią emanację wiedzy i doświadczeń związanych z prowadzeniem budowy. Wzory kontraktów FIDIC, zwane są także kontraktami negocjowanymi, gdyż zakładają, że cena, termin i zakres umowy podlegają zmianom zgodnie z kontraktem. Te zmiany podlegają negocjacjom w czasie całego procesu budowlanego.

W Polsce najbardziej rozpowszechnione są:

- ✓ *FIDIC Czerwona Książka – umowa na roboty projektowane przez zamawiającego;*
- ✓ *FIDIC Żółta Książka – umowa na roboty z projektowaniem (Plant and Design Build);*

Rozpoczyna się stosowanie najbardziej „sztywnej” z palety umów –

- ✓ *FIDIC EPC – Engineering, Procurement and Contracting, będącej w istocie umową na Generalnego Realizatora Inwestycji.*

Istotne jest, że zmiany w ramach umowy typu FIDIC, według stanowiska Urzędu Zamówień Publicznych nie wymagają aneksowania umowy.

2.5. Przykłady sposobów realizacji inwestycji

2.5.1. Umowa typu *Design and Build* – budowa fabryki

Zamawiający – spółka akcyjna działająca w przemyśle chemicznym zdefiniowała projekt inwestycyjny jako budowę nowego zakładu produkcyjnego z zapleczem magazynowym i biurami dla przedstawicielstwa handlowego w Polsce. Jako kryteria sukcesu przyjęto wybudowanie zakładu spełniającego polskie normy bezpieczeństwa, międzynarodowe standardy bezpieczeństwa pożarowego, polskie standardy emisji zanieczyszczeń przemysłowych do atmosfery, zdolnego produkować 50 milionów litrów wyrobów chemicznych w partiach od małych partii na zamówienia i potrzeby specjalnych klientów po wielkie partie dla największych odbiorców. Zamawiający oczekiwał wybudowania zakładu za mniej niż 80 milionów złotych i w czasie krótszym niż dwa lata od zakupu gruntu, co było związane z reorganizacją struktury produkcji i dystrybucji w skali europejskiej. Wszystkie kwoty i liczby wynikały z analiz studialnych przeprowadzonych przez zamawiającego na wczesnym etapie planowania inwestycji.

Zamawiający zidentyfikował 3 nadające się jego zdaniem do tego celu lokalizacje w Polsce. Kluczową pierwszą decyzją był oczywiście wybór miejsca na budowę. Główną przesłanką była bliskość autostrad, bliskość ośrodków politechnicznych (dostępność wykształconej kadry i zaplecza naukowego), przygotowanie terenu do budowy (przygotowanie strefy zabudowy przemysłowo-magazynowej, plan miejscowy, dostępność mediów miejskich) i zdolność współpracy władz lokalnych. Przed sfinalizowaniem transakcji kupna gruntu przeprowadzono *due diligence* (sprawdzenie) nieruchomości obejmujący badanie warunków geotechnicznych i hydrologicznych, które mogłyby mieć wpływ na koszty budowy, sprawdzono grunt pod względem zanieczyszczeń, sprawdzono możliwość uzyskania umów na dostawę mediów zgodnie z potrzebami zamawiającego oraz wyeliminowano możliwość ewentualnych roszczeń stron trzecich. Do tego etapu zamawiający postanowił korzystać z usług zewnętrznego konsultanta.

Rozpatrując strukturę organizacyjną dla inwestycji zamawiający doszedł do wniosku, że najkorzystniej dla niego będzie współpracować z jednym podmiotem inżynierskim. Chodziło o skupienie odpowiedzialności za kwestie techniczne w jednym miejscu i uniknięcie sytuacji przerzucania się odpowiedzialnością za ewentualne błędy techniczne lub błędy w sztuce. W związku z tym konsultant techniczny, który przeprowadzał sprawdzenie nieruchomości miał być równocześnie głównym partnerem inwestora w całym przedsięwzięciu.

Pozostało zdecydować o formule projektowania i wykonania. Inwestor zdecydował aby budowa prowadzona była w systemie *Design and Build* na podstawie programu funkcjonalnego przygotowanego przez konsultanta technicznego. Wykonawcą z projektowaniem miała zostać firma o potencjale do projektowania, a więc firma z realnymi umiejętnościami inżynierskimi.

Plan ten został wdrożony w życie z wielkim powodzeniem. Konsultant techniczny został pieczołowicie wybrany i była to prawdopodobnie najbardziej znacząca decyzja inwestora w trakcie realizacji. Konsultant pozytywnie zaopiniował wybór gruntu, który został w następstwie zakupiony. Na podstawie danych wyjściowych inwestora / zamawiającego, w tym szkiców, założeń ruchowych, projektu technologii, założeń eksploatacyjnych i operacyjnych, konsultant przygotował program funkcjonalno-użytkowy oraz wykonał raport oddziaływania na środowisko i dokumentację budowlaną, która uzyskała pozwolenie na budowę. Ponieważ dokumentacja budowlana była na tyle szczegółowa, że mogła niepotrzebnie sugerować rozwiązania techniczne przy projektowaniu wykonawczym i późniejszej realizacji, kontrakt D&B w wyłonionym wykonawcą zakładał, że dokumentacja budowlana stanowi wyłącznie materiał do celów informacyjnych, z którego **wykonawca może ale nie musi** korzystać. Założenie było takie, że pełna odpowiedzialność za efekt końcowy fabryki, w tym za poprawność obliczeń, stateczność, poprawność techniczną, bezpieczeństwo obiektów będzie ponosić wykonawca z projektowa-

niem, który jeżeli ma na to wystarczająco dużo czasu może wystąpić o pozwolenie zamienne na budowę, przy okazji doprowadzając do oszczędności w swoim budżecie.

Kontrakt został również opracowany przez konsultanta. Wytyczne zasadnicze dał inwestor – ryczałt, w ramach którego wykonawca może wprowadzać oszczędności tak długo, jak spełni wymagania funkcjonalno-użytkowe.

Zastosowano więc Żółty FIDIC *Plant and Design Build* wzór z 1999 roku. Językiem kontraktu był język angielski, prawem kontraktu prawo polskie. Ewentualne spory miały być rozstrzygane przed polskim sądem.

Wykonawcę wybrano w przetargu ograniczonym, podobnym do procedury przewidzianej w prawie zamówień publicznych, z tym że doszedł etap negocjacji szczegółowych z wykonawcami, którzy już na etapie ofertowania wnieśli szereg uwag i pomysłów ich zdaniem pozwalających na optymalizację kosztów budowy. W wyborze wykonawcy wzięto pod uwagę zdolności organizacyjne, elastyczność, umiejętności „miękkie” personelu wykonawcy, zdolność do szybkiej mobilizacji oraz małą kłótniowość wykonawców (sprawdzono ile spraw spornych wykonawców znajduje się w sądzie). Zależało zamawiającemu na partnerze do budowy a nie przeciwniku w sporach.

W istocie zwycięski wykonawca doprowadził do uzyskania pozwolenia zamiennego na budowę w kilku istotnych obszarach fabryki, dzięki czemu zaoszczędził sporo czasu na realizację i zasobów. Konsultant techniczny pełnił funkcję Inżyniera kontraktu. Głównym wyzwaniem było sprawdzanie projektu wykonawcy za zgodność z wymaganiami użytkowymi sformułowanymi przez konsultanta technicznego i zaaprobowanymi przez zamawiającego. Odbywało się to na bieżąco. Rola nadzoru inwestorskiego była wtórna wobec roli inżynierskiej i opiniotwórczej zespołu odpowiedzialnego za weryfikację dokumentacji.

Okres przygotowawczy od zatrudnienia konsultanta do rozpoczęcia przetargu na wykonawcę trwał 8 miesięcy. Pozwolenie na budowę uzyskano po 10 miesiącach od zatrudnienia konsultanta technicznego, budowę rozpoczęto po 11 miesiącach. Budowa z projektowaniem wykonawczym trwała 9 miesięcy. Projekt ukończono o czasie i w zakładanym budżecie. Fabryka funkcjonuje.

Kluczowymi aspektami tej realizacji, które zapewne zadecydowały o powodzeniu przedsięwzięcia były:

- ✓ *przemyślenie przez zamawiającego organizacji przedsięwzięcia biorąc pod uwagę własne rozeznanie rynku, własną zdolność do prowadzenia spraw w Polsce, możliwości czasowe i organizacyjne, odpowiedzialność i motywacje stron umów;*
- ✓ *decyzja o wczesnym zaangażowaniu konsultanta technicznego i dobre sformułowanie jego zakresu obowiązków - Inżynier kontraktu z realną odpowiedzialnością za podejmowane decyzje, formułowane dokumenty i prowadzone sprawy;*
- ✓ *dobre sformułowanie wymagań i oczekiwań inwestora / zamawiającego; kontrakt stworzony na tej podstawie dawał swobodę projektowania wykonawcy pod znane mu technologie, a jednocześnie wiązał go pod względem efektu jaki miał uzyskać;*
- ✓ *realistyczne określenie umownych warunków kontraktu wykonawczego z projektowaniem; umowa nie była restrykcyjna dla wykonawcy pozwalając na dodatkowe płatności w przypadku napotkania uzasadnionych przeszkód (nie trzeba było z tego korzystać); kwota umowy była realistyczna; płatności pozwalały na bieżąco finansować wykonawcy prace;*
- ✓ *przeprowadzenie przetargu na wykonawcę z projektowaniem, gdzie wzięto pod uwagę możliwość partnerskiego podejścia do realizacji.*

2.5.2. Umowa na wykonawstwo ryczałtowa – budowa budynku użyteczności publicznej

Zamawiający publiczny – średniej wielkości miasto w środkowej Polsce - postanowił wybudować w ramach projektu aktywizacyjnego siedzibę szkoły w starych budynkach pokoszarych. Do realizacji przystąpiono zamawiając projekt budowlany i wykonawczy przebudowy w przetargu nieograniczonym, z jedynym kryterium cenowym. Wyłoniono projektanta który miał za zadanie opracować projekt przebudowy i stworzyć dokumentację projektową spełniającą wymagania ustawy Pzp. Na jej podstawie zamawiający wyłonił po jednym wykonawcy do każdego z obiektów szkoły (łącznie 3 obiekty i 3 wykonawców robót). Wykonawcy zostali wyłonieni również w przetargach nieograniczonych. Zamawiający ustalił budżet zadania na podstawie rozstrzygniętych przetargów. Zamawiający podpisał umowy ryczałtowe nieprzewidujące zmian zakresu ani ceny umowy. Zamawiający także nie przewidział możliwości zawarcia zamówienia uzupełniającego. Na końcu zamawiający wprowadził zespół Inżyniera (zarządzanie i nadzór), również wybrany w drodze przetargu nieograniczonego z jedynym kryterium cenowym. Nadzór przejął budowę po prawie trzech miesiącach od jej rozpoczęcia. Do tego czasu funkcjonował nadzór tymczasowy.

Po czterech miesiącach realizacji, w tym miesiąc po wejściu nadzoru na budowę, wykonawca pierwszego z obiektów zgłosił nadzorowi istotne błędy w dokumentacji projektowej – nie uzgodniono z organami nadzoru konserwatorskiego elementów fasady. Nadzór, zaniepokojony tym błędem projektowym zaczął wnikliwie sprawdzać dokumentację projektową i wykrył dalsze błędy – tym razem w rysunkach instalacyjnych wentylacji i klimatyzacji. Błędy dokumentacji poprawiono, wykonawca domagał się dodatkowej płatności. Umowa nie przewidywała możliwości takiej płatności. Nadzór odmówił sporządzenia protokołu konieczności, bo zamawiający nie przewidział takiej procedury. Zamawiający chciał dopłacić wykonawcy za przestoje i roboty powtórzone, w tym za straty spowodowane koniecznością zakupu dodatkowych materiałów i elementów, ale nie miał takiej możliwości kontraktowej. Sprawa wymagała zmiany ryczałtu przed sądem na podstawie artykułów Kodeksu cywilnego.

Projekt ten toczył się źle. W końcu zostanie ukończony, ale nasuwa się tu kilka uwag:

- ✓ *zamawiający nie przeprowadził analizy realizacyjnej, nie określił celów projektu, kryteriów sukcesu; po prostu przystąpił od razu do wyłonienia projektanta w najprostszy znany mu sposób – na podstawie ceny. „Najtańszego projektanta zatrudnię”. Oczywiście skutkuje to prawie pewnością popełnienia błędów i niedociągnięć w projektowaniu;*
- ✓ *mimo to zamawiający założył w dalszych umowach, że projekt będzie doskonały! Tutaj popełniono poważny błąd, nie dostosowując modelu realizacyjnego do posiadanej dokumentacji projektowej i specyfikacji;*
- ✓ *zatrudniono Inżyniera kontraktu na końcu; nie uczestniczył w wyborze wykonawców, nie ponosił żadnej odpowiedzialności za decyzje realizacyjne, nie weryfikował podczas odbioru dokumentacji projektowej; de facto zatrudniono pośrednika w przekazywaniu decyzji zamawiającego wykonawcy;*
- ✓ *umowy sformułowano tak, że nie określono żadnych procedur podczas realizacji; skoro ich nie określono, to za każdym razem kiedy dochodziło do kwestii spornej lub drażliwej (wada dokumentacji) wymyślano te procedury na bieżąco.*

Jak widać, wystarczyłoby dokonać niewielu przemyśleń i zmian w stosunku do powyższych decyzji, żeby budowa przebiegała sprawnie.

2.5.3. Umowa na wykonawstwo obmiarowa – budowa autostrady.

Zamawiający – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – postanowił wybudować odcinek autostrady stanowiący obwodnicę średniej wielkości miasta na południu Polski. Zamawiający postanowił powtórzyć model stosowany przez niego do tej pory w podobnych kontraktach tego samego przedsięwzięcia:

- ✓ *dysponował zamówioną wcześniej dokumentacją projektową jednego z uznanych biur projektów w Polsce,*
- ✓ *wyłonił Inżyniera kontraktu na dwa zadania, tak by jeden zespół zarządzał dwoma kontraktami, stykającymi się ze sobą,*
- ✓ *wyłonił wykonawcę kontraktu obmiarowego typu Czerwony FIDIC.*

Inżynier dysponował uprawnieniami w ograniczonym zakresie. Do wydawania ważnych kontraktowo poleceń i instrukcji niezbędna była zgoda zamawiającego.

Istotną okolicznością zewnętrzną było, że przetarg na wykonawcę robót budowlanych (jedyne kryterium wyboru 100% cena) miał miejsce w momencie załamania rynku budowlanego po kryzysie związanym z krachem z roku 2001. Zamawiający pozyskał finansowanie unijne na kwotę około 100 milionów euro. Najtańsza oferta opiewała na około 70 milionów euro i była mniejsza o kilkanaście procent od drugiej w kolejności oraz znacznie niższa od kwoty mogącej być uznana za rozsądną dla budowy tego kawałka autostrady. Rozstrzygając przetarg zamawiający nie uznał ceny za rażąco niską (przetarg nie podlegał ówczesnej ustawie o zamówieniach publicznych). Zamawiający świadom niskiej ceny i ryzyka, które wzięła na siebie wykonawca, przystał na podpisanie umowy z niską ceną ofertową. Wykonawca w drugim miesiącu na budowie rozpoczął działania w kierunku odzyskania kwot, które należało wydać na wybudowanie inwestycji w drodze roszczeń i pozwu arbitrażowego. Zamawiający i Inżynier konsekwentnie odmawiali uznania roszczeń wykonawcy. Wykonawca oparł roszczenia o rzekomy błąd projektowy polegający na niedokładnym opisie warunków posadowienia drogi i rzekome wprowadzenie w błąd wykonawcy, co do możliwości stosowania gruntu z ukopu na nasyp. Budowa została ukończona prawie rok po założonym terminie, w cenie zbliżonej do zaakceptowanej ceny kontraktowej. Sprawa o dodatkową płatność z powództwa wykonawcy trwa do dziś.

Projekt ten daje do myślenia w kilku kwestiach:

Po pierwsze – najniższa cena nie jest zawsze korzystna dla zamawiającego. Zakładając przez chwilę, że wykonawca uzyska dodatkowe płatności w sprawie przed sądem arbitrażowym – zamawiający po kilku latach od zakończenia realizacji nie dysponuje już korzystnym finansowaniem!

Po drugie – niezależnie od jakości dokumentacji projektowej (według zamawiającego i Inżyniera była wystarczająco dobra) – nie została przeprowadzona wewnętrzna analiza ryzyk z nią związanych; została ona odebrana znacznie przed wejściem Inżyniera na budowę i nie została krytycznie (w pozytywnym sensie tego słowa) zweryfikowana. Wykonawca próbował wykorzystać podstępem brak doświadczenia projektanta w sporządzaniu materiałów mających stać się załącznikiem do umowy.

Największą nauką na przyszłość dla zamawiającego stało się, aby w przypadku dużych projektów stosować opiniowanie projektu (tzw. *second opinion*) przed jego odbiorem, co w przypadku niektórych oddziałów GDDKiA stało się powszechną praktyką.



ROZDZIAŁ 3

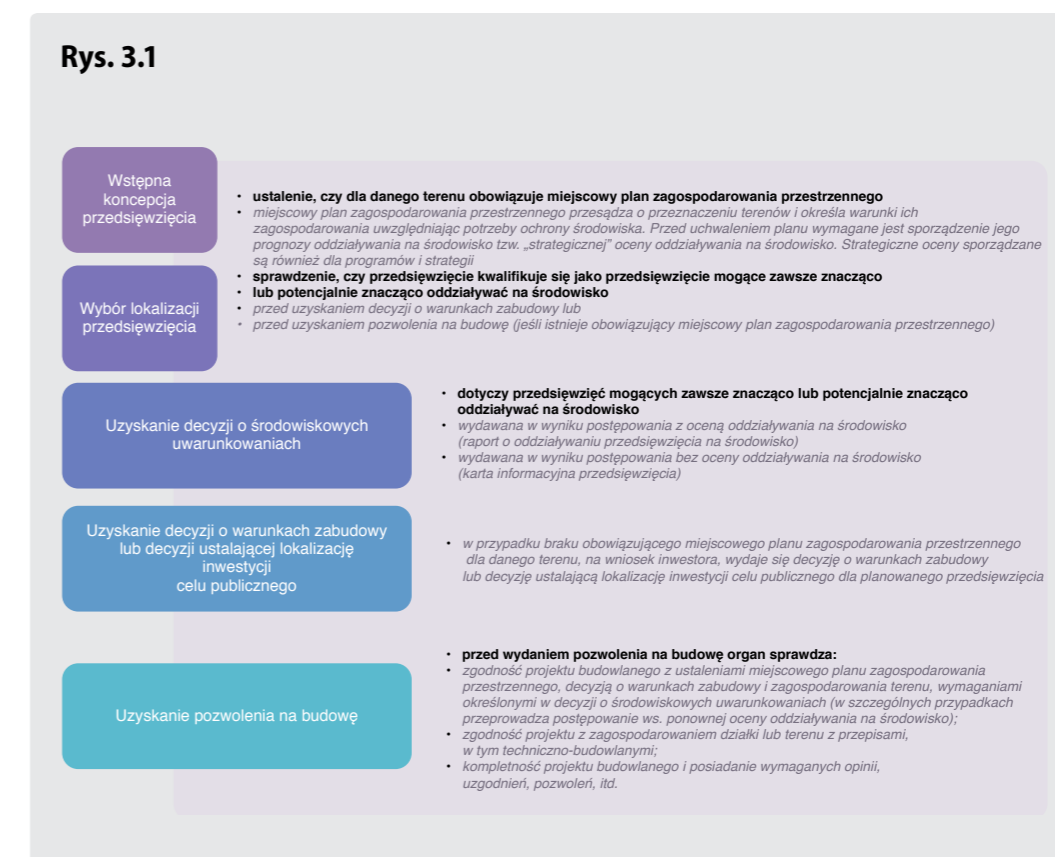
USTALENIE LOKALIZACJI INWESTYCJI

SPIS TREŚCI ROZDZIAŁU

3.	Ustalenie lokalizacji inwestycji	141
3.1	Plan zagospodarowania przestrzennego i lokalizacja inwestycji	144
3.1.1	Informacje o planie zagospodarowania przestrzennego	144
3.1.2	Lokalizacja inwestycji	149
3.1.2.1	Lokalizacja inwestycji w oparciu o plan miejscowy	149
3.1.2.2	Ustalenie lokalizacji inwestycji w przypadku braku planu miejscowego	151
3.1.2.2.1	Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego	151
3.1.2.2.2	Decyzja o warunkach zabudowy	155
3.1.2.2.3	Inwestycje niewymagające decyzji	157
3.1.3	Pozyskiwanie terenu pod inwestycje	157
3.2	Lokalizacja inwestycji na podstawie przepisów szczególnych	159
3.2.1	Lokalizacja inwestycji na podstawie ustawy o transporcie kolejowym	159
3.2.2	Lokalizacja inwestycji na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych	161
3.2.3	Lokalizacja inwestycji na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego	162
3.3	Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach	164
3.3.1	Postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach	164
3.3.2	Wymagania prawne wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego i przepisów szczególnych ustawy Uooś	179
3.3.3	Warunki nakładane na inwestora decyzją środowiskową oraz zmiany w dokumentacji projektowej wymagające zmiany decyzji lub ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko	180
3.3.4	Odmowa wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach	185

3. Ustalenie lokalizacji inwestycji

Po zdefiniowaniu potrzeby publicznej oraz zaplanowaniu przedsięwzięcia inwestycyjnego przychodzi czas na rozpoczęcie formalnego procesu, który ma doprowadzić do wyrażenia w trybie administracyjnym zgody na realizację inwestycji w danym miejscu i danej formie oraz na określonych warunkach. Poniższy schemat (rys. 3.1) ilustruje umiejscowienie omawianej w tym rozdziale procedury na tle procesu inwestycyjnego:



Pierwszym elementem tego procesu jest ustalenie lokalizacji inwestycji. Jest to działanie powiązane z szeroko pojętą problematyką planowania przestrzennego, którą reguluje przede wszystkim ustawa Upzp. Określa ona zasady kształtowania polityki przestrzennej oraz zakres i sposób postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Od kilku lat jednak – w ślad za prawodawstwem europejskim – w polskim systemie prawnym prymat w zakresie rozstrzygnięcia o umiejscowieniu inwestycji zdobyły przepisy dotyczące ochrony środowiska. To one *de facto* determinują, gdzie i w jakim kształcie inwestycja będzie mogła powstać. Sytuacja ta jest wyrazem wciąż rosnącej świadomości społecznej w zakresie poszanowania środowiska i znajduje coraz szersze odzwierciedlenie w regulacjach prawnych. W efekcie przepisy „środowiskowe” zyskały dominujące znaczenie w rozstrzygnięciu, gdzie i na jakich warunkach inwestycja powinna zostać umiejscowiona. Natomiast przepisy o lokalizacji inwestycji mają w tej sytuacji, wobec uregulowań z zakresu ochrony środowiska, charakter wtórny i sprowadzają się głównie do zagadnienia zajęcia nieruchomości i powiązania inwestycji z otoczeniem.

Z punktu widzenia inwestora publicznego problematykę zagospodarowania przestrzennego można postrzegać dwutorowo. W pierwszym przypadku inwestor publiczny odgrywa w procedurach z zakresu zagospodarowania przestrzennego i lokalizacji inwestycji wyłącznie rolę

petenta (wnioskodawcy). Odmienna sytuacja ma miejsce, gdy inwestor powiązany jest instytucjonalnie z jednostką samorządu terytorialnego odpowiedzialną za planowanie przestrzenne. Wówczas inwestor taki powinien być zainteresowany nie tylko uzyskaniem odpowiednich decyzji administracyjnych dotyczących lokalizacji inwestycji, ale także powinien uczestniczyć w kształtowaniu ram prawnych planowania przestrzennego dla danego obszaru. Stąd też powinien być świadom procedur i wymagań w tym zakresie. Bo przecież każda instytucja publiczna mająca do tego instrumenty powinna działać na rzecz zapewnienia ładu przestrzennego oraz warunków dla prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju.

WAŻNE

Ład przestrzenny to takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Doświadczenia ostatnich lat wskazują, że zasada zachowania ładu przestrzennego nie jest w naszym kraju w praktyce przestrzegana, a więc musi być znacznie bardziej promowana, jeśli mamy zamiar zostawić przyszłym pokoleniom krajobraz odznaczający się choć minimalnymi walorami estetycznymi. Idea zrównoważonego rozwoju podkreśla z kolei znaczenie zachowania równowagi przyrodniczej podczas zaspokajania potrzeb ludzi teraz żyjących oraz przyszłych pokoleń.

W efekcie powyższe warunki nakładają na każdego inwestora obowiązek postrzegania planowanych przez niego inwestycji w szerszym kontekście, m.in. poprzez prawidłowe dopasowanie jej do otoczenia oraz poszanowanie środowiska przyrodniczego.

Należy w tym miejscu odnotować stopniowe zmiany w krajowych uregulowaniach legislacyjnych zachodzące w ostatnich latach, które powodują, że system planowania przestrzennego podlega stopniowemu rozmontowaniu, a jego znaczenie z czasem zmniejsza się. Jest to konsekwencja uchwalania kolejnych przepisów szczególnych (tzw. specustaw) definiujących m.in. nadzwyczajne procedury ustalenia lokalizacji inwestycji określonego rodzaju i wyłączające te inwestycje z ogólnego systemu planowania przestrzennego. Takie „wyłączenie” powodujące, że określone inwestycje mogą być lokowane praktycznie bez uwzględniania stanowiska samorządu lokalnego oraz w sposób nie uwzględniający tego, co postanowiono w procesie planowania przestrzennego, stoi w zasadniczej sprzeczności z ogólną ideą zagospodarowania przestrzennego zapewniającego ład przestrzenny. W tym jednak wypadku ustawodawca uznał, że potrzeba przyśpieszenia procedur przygotowania określonych inwestycji ma znaczenie priorytetowe i uzasadnia zastosowanie rozwiązań nadzwyczajnych. Obecnie obowiązujące przepisy szczególne dotyczą następujących rodzajów przedsięwzięć: inwestycji na drogach publicznych, liniach kolejowych państwowego znaczenia, w zakresie lotnisk użytku publicznego oraz w zakresie budowli przeciwpowodziowych. Dodatkowo w polskim systemie prawnym funkcjonują jeszcze uregulowania specjalne o innym charakterze, odnoszące się albo do zagadnień o incydentalnym charakterze (dla przedsięwzięć związanych z EURO 2012 czy dla Terminalu LNG w Świnoujściu) albo dotyczące zasad usuwania skutków klęsk żywiołowych (ustawa o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu). Tej grupy uregulowań szczególnych nie uwzględniono w niniejszym podręczniku, gdyż przepisy te nie odnoszą się do przebiegu „regularnego” procesu inwestycyjnego.

Oprócz wspomnianych powyżej - ustawy Upzp oraz regulacji szczególnych w formie specustaw, istotne znaczenie w procesie przygotowania inwestycji publicznych (na etapie poprzedzającym złożenie wniosku o pozwolenie na budowę) odgrywa ustawa o gospodarce nieruchomościami, zwana dalej ustawą Ugn. Reguluje ona zasady pozyskiwania przez inwestorów publicznych nieruchomości na cele inwestycyjne, w tym kwestie scalania i podziałów nieruchomości, a także zagadnienie nakładania i pobierania opłat związanych z budową przez organy publiczne infrastruktury miejskiej.



3.1. Plan zagospodarowania przestrzennego i lokalizacja inwestycji

3.1.1. Informacje o planie zagospodarowania przestrzennego

Ustawa Upzp stanowi podstawowy instrument prawny służący prowadzeniu polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Polityka ta prowadzona jest poprzez wdrażanie programów i opracowań planistycznych, które powstają w układzie hierarchicznym. Na poziomie ogólnokrajowym takim dokumentem jest koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju oraz sektorowe programy rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Samorząd województwa sporządza między innymi plan zagospodarowania przestrzennego województwa, natomiast do zadań samorządu powiatu należy prowadzenie analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego.

Jak już była mowa w rozdziale 1, punkt. 1.1. na poziomie gminy występują dwa rodzaje dokumentów: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – jako dokument planistyczny i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – jako akt prawa miejscowego. Najważniejszym opracowaniem planistycznym jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jest to akt prawa miejscowego powszechnie obowiązujący, który określa sposób zagospodarowania terenu oraz zawiera szczegółowe ustalenie warunków zabudowy wszelkich obiektów wznoszonych na obszarze objętym planem. Ustalenia planu miejscowego muszą uwzględniać ustalenia zawarte w dokumentach planistycznych wyższego rzędu (sporządzanych dla powiatu, województwa, kraju) oraz nie mogą naruszać ustaleń zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które jest wewnętrznym dokumentem planistycznym gminy.

Aby zrozumieć specyfikę planu miejscowego, w dalszej części rozdziału zostanie przedstawiona jego forma i zawartość oraz tryb uchwalania. Pierwszym krokiem na drodze do uchwalenia planu miejscowego jest sporządzenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Celem tego obowiązkowego opracowania jest określenie lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Szczegółowy zakres i forma studium zostały określone w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanym dalej Rstudgm.

Kolejnym krokiem jest podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z określeniem granic obszaru objętego projektem planu. Plan miejscowy może obejmować cały obszar gminy, jej część lub zespół gmin. Rada gminy podejmuje uchwałę z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Zanim to jednak nastąpi, wójt (lub odpowiednio burmistrz albo prezydent miasta) wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych.

Po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego organ wykonawczy gminy ma obowiązek ogłoszenia w prasie miejscowej oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie urzędu informacji o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu wyznaczając jednocześnie co najmniej 21-dniowy termin na zgłaszanie wniosków do planu. Ogłoszenie powinno również zawierać informacje odnośnie formy i miejsca składania wniosków. Wnioski mogą dotyczyć na przykład scalenia lub podziału nieruchomości, przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, ustalenia sposobu przeznaczenia terenu itd. Wniosek kieruje się do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, który prowadzi rejestr



Rozdział 1, punkt. 1.1.

planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, gromadzi materiały z nimi związane oraz odpowiada za przechowywanie ich oryginałów. Każdy inwestor, w tym także publiczny, który planuje realizację jakichkolwiek inwestycji (nawet jeśli znajduje się w bardzo wstępnym stadium programowania takiej inwestycji) powinien wziąć aktywny udział w tym etapie tworzenia planu miejscowego. Jeśli będzie bierny, może się okazać, że ostateczne ustalenia planu okażą się sprzeczne z jego zamierzeniami. I tak, gdy zaplanowana inwestycja ma już zdefiniowany zakres i kształt, warto wnioskować, aby ustalenia planu były z nimi zgodne. Jeśli natomiast wstępny etap rozważań o przyszłej inwestycji nie daje podstaw do określenia jej docelowej formy, warto zabiegać o możliwie elastyczne uregulowania planu, aby stworzyć ramy do doprecyzowania dopiero w przyszłości kształtu i charakteru inwestycji.

W dalszej kolejności o podjęciu uchwały zawiadamiane są (na piśmie) instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu. Dopiero po dopełnieniu tych obowiązków można przystąpić do przygotowywania projektu planu miejscowego. W trakcie sporządzania planu rozpatrywane są wnioski, o których mowa powyżej. Decyzję, które wnioski należy uwzględnić a które nie, podejmuje organ wykonawczy tj.: wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Wraz z planem opracowywana jest prognoza oddziaływania na środowisko uwzględniająca skutki ustaleń planu. Plan miejscowy składa się z części tekstowej i graficznej. Sporządzenie tego opracowania powierza się osobie z przygotowaniem zawodowym urbanisty, zrzeszonej w izbie urbanistów. Część graficzną opracowania sporządza się z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych, a w przypadku ich braku – map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W planie miejscowym określa się między innymi:

- ✓ *przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania,*
- ✓ *zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego,*
- ✓ *zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego,*
- ✓ *zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,*
- ✓ *wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych,*
- ✓ *zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów,*
- ✓ *granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych,*
- ✓ *szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym,*
- ✓ *szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy,*
- ✓ *zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej,*
- ✓ *sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów,*
- ✓ *stawki procentowe, na podstawie których ustala się tzw. rentę planistyczną w związku ze wzrostem wartości nieruchomości.*

Ponadto, w zależności od potrzeb, plan może określać również:

- ✓ *granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości,*
- ✓ *granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej,*
- ✓ *granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji,*
- ✓ *granice terenów pod budowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko,*
- ✓ *granice terenów pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m²,*
- ✓ *granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym,*
- ✓ *granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu lub przedsięwzięcia EURO 2012,*
- ✓ *granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych,*
- ✓ *granice pomników ząglady oraz ich stref ochronnych, a także ograniczenia dotyczące prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej,*
- ✓ *granice terenów zamkniętych i granice stref ochronnych terenów zamkniętych,*
- ✓ *sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów,*
- ✓ *zasady i warunki usytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane,*
- ✓ *minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.*

Co do zasady, planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych, czyli terenów o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa. Jednakże, nowelizacja ustawy Upzp z 25 czerwca 2010 r. wprowadziła wyjątek od tej reguły – teraz gmina może sporządzić plan dla terenów zamkniętych ustalonych przez ministra właściwego do spraw transportu. Takie uregulowanie otwiera możliwość lepszego zintegrowania z miastem przestrzeni zajmowanej przez infrastrukturę transportu, przede wszystkim linie kolejowe i dworce. W odniesieniu do pozostałych terenów zamkniętych takich zmian nie wprowadzono, w konsekwencji w planie nadal ustalane będą tylko granice tych terenów oraz ich stref ochronnych, a w obrębie stref ochronnych – ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z tych terenów, w tym zakaz zabudowy.

Na podstawie gotowego projektu planu sporządzana jest prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, w której uwzględnia się konsekwencje wynikające z obniżenia lub podwyższenia wartości nieruchomości, a także z istotnego ograniczenia lub uniemożliwienia korzystania z nieruchomości. Warto omówić każdy z tych przypadków osobno.

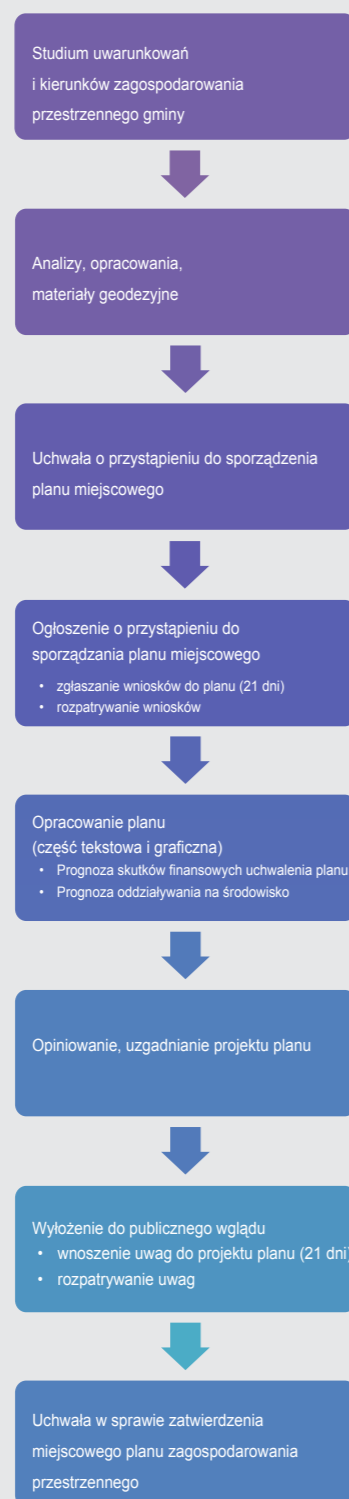
1. Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, wtedy właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Jest jeszcze trzecie rozwiązanie – gmina może zaoferować nieruchomość zamienną. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają.
2. Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z prawa do odszkodowania za rzeczywistą poniesioną szkodę, wykupienia albo zamiany nieruchomości, to może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Należy pamiętać, że termin przedawnienia roszczenia upływa po 5 latach od dnia, w którym plan miejscowy stał się obowiązujący.
3. Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego, wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wówczas gmina pobiera jednorazową opłatę, tzw. rentę planistyczną, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata może być pobrana pod warunkiem, że została dla niej ustalona w planie stawka procentowa, która nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Wysokość opłaty ustala się na dzień sprzedaży nieruchomości, chyba że właściciel albo użytkownik wieczysty zażąda ustalenia wysokości opłaty, w drodze decyzji, przed zbyciem nieruchomości. Wzrost wartości nieruchomości stanowi różnicę pomiędzy wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu planu miejscowego a jego wartością, określoną przy uwzględnieniu faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przed uchwaleniem planu. Obowiązek zapłaty renty planistycznej jest stwierdzany w drodze decyzji, bezwzględnie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego zbywanej nieruchomości.

Po sporządzeniu projektu planu następuje procedura opiniowania, uzgadniania, a także uzyskiwane są zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Następnie projekt planu wykładany jest do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni. W tym czasie powinna zostać zorganizowana dyskusja publiczna nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. Można również wносить uwagi do projektu planu. Termin na ich wnoszenie nie może być krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia planu. Uwagi muszą być wniesione na piśmie lub w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym. O pozytywnym rozpatrzeniu uwag decyduje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Następnie wszystkie uwagi, również te odrzucone, są przekazywane radzie gminy, która ostatecznie decyduje o ich zasadności. Razem z uwagami przedkłada się ostateczny projekt planu miejscowego. Rada gminy zatwierdza plan miejscowy w formie uchwały. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Uchwała podlega również publikacji na stronie internetowej gminy. Jeżeli plan miejscowy obejmuje obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, rada gminy, po jego uchwaleniu, podejmuje uchwałę o przystąpieniu do scaleń i podziału nieruchomości, zgodnie z przepisami o gospodarce nieruchomościami. Zmiana postanowień planu następuje w takim samym trybie, jak jego uchwalenie. Zmiana może dotyczyć fragmentu lub całego planu miejscowego.

Na następnej stronie przedstawiono procedurę uchwalania planu na rysunku. 3.2.

Jak widać na podstawie powyższego opisu, procedura uchwalenia planu miejscowego wymaga czasu, zaangażowania wielu podmiotów, a przede wszystkim środków finansowych, i tych związanych z przygotowaniem planu, ale przede wszystkim tych na zabezpieczenie skutków ekonomicznych ustalenia planu. Praktyka wskazuje, że procedury uchwalania planów miejsco-

Rys. 3.2



wych trwają często stanowczo za długo, co prowadzi do powstawania sytuacji patologicznych (np. powstawania - w okresie tworzenia planu na podstawie indywidualnych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu - budynków niezgodnych z już ogłoszonym projektem planu). Dodatkowo czynnikiem opóźniającym wejście w życie planu miejscowego bywa to, że uchwalony plan musi zostać uznany za nieważny. Dlatego niezwykle dużą uwagę należy

poświęcić przestrzeganiu zasad sporządzania planu, ponieważ istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, o czym decyduje w rozstrzygnięciu nadzorczym wojewoda (lub sąd w przypadku zaskarżenia planu).

Plan miejscowy jest na tyle szczegółowym dokumentem, że sam w sobie stanowi podstawę do ustalenia lokalizacji inwestycji - wystarczy zwrócić się o otrzymanie z niego wypisu i wyrys.

Z drugiej strony, biorąc pod uwagę fakt, że plany miejscowe mogą, ale nie muszą być sporządzane, pojawiają się obszary pozbawione planu (a jest ich wciąż bardzo dużo ze względu na powolny tryb uchwalania planów), na których gospodarowanie przestrzenią rozstrzyga się na podstawie decyzji administracyjnej, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Tym samym procedura w przypadku inwestowania na obszarach pozbawionych miejscowych planów wymaga uzyskania dodatkowej decyzji administracyjnej w stosunku do obszarów, gdzie plany miejscowe obowiązują. Powoduje to oczywiście wydłużenie całej procedury, co powinno stanowić kolejny argument, aby władze samorządowe sprawnie działały na rzecz jak najsprawniejszego pokrywania obowiązującymi planami miejscowymi terenów, które takich planów wymagają.

Warto rozważyć możliwość zlecenia przygotowania materiałów do wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej na zewnątrz. Więcej informacji na temat zamawiania usług można znaleźć w rozdziale 4, punkt 4.4.



Rozdział 4, punkt 4.4.

3.1.2. Lokalizacja inwestycji

Na następnej stronie przedstawiono możliwe scenariusze zdarzeń w procesie ustalania lokalizacji inwestycji (rys. 3.3).

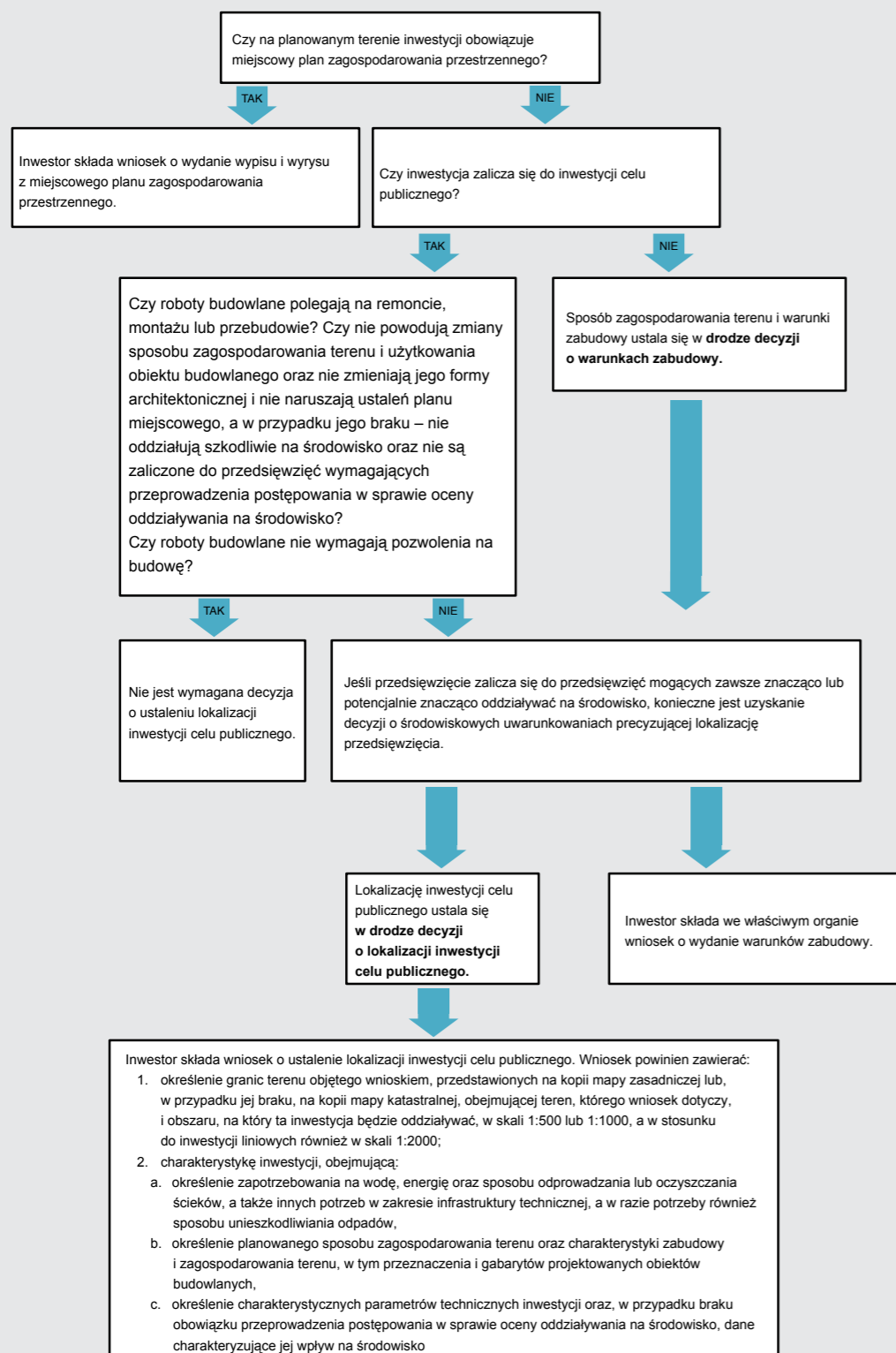
3.1.2.1. Lokalizacja inwestycji w oparciu o plan miejscowy

W przypadku, gdy inwestycja ma być zlokalizowana na terenie, dla którego obowiązuje plan miejscowy – zainteresowani uzyskują informację o możliwościach zagospodarowania i zabudowy w treści wynikającej z ustaleń tego planu. Każdy ma prawo wglądu do planu miejscowego oraz otrzymania z niego wypisów i wyrysów (nie tylko właściciel działki). Za wydane wypisy i wyrysy pobierana jest opłata administracyjna, w wysokości odpowiadającej poniesionym przez urząd kosztom ich przygotowania, zgodnie z przepisami o podatkach i opłatach lokalnych. Aby uzyskać wypis i wyrys należy złożyć wniosek. Wniosek powinien zawierać numer ewidencyjny działki oraz adres. Niekiedy wymagane jest załączenie mapy sytuacyjnej z zaznaczonymi granicami terenu działki. Powyższe informacje można uzyskać z dwóch podstawowych źródeł: księgi wieczystej (o ile nieruchomości ją posiada) lub urzędu gminy.

WAŻNE

Bezpłatny wgląd do księgi wieczystej można uzyskać w internecie pod adresem: <http://ekw.ms.gov.pl>. Aby zająrzeć do księgi, należy znać jej dokładny numer. Nie ma możliwości wyszukania księgi po adresie czy nazwisku. Treść księgi wieczystej znajdującej się w Centralnej Bazie Danych Ksiąg Wieczystych można przeglądać wraz ze wzmiankami dokonanymi przez sąd.

Rys. 3.3



Wniosek należy złożyć w urzędzie gminy, w obrębie której znajduje się nieruchomość. Do wniosku należy załączyć dowód uiszczenia opłaty skarbowej, oraz inne załączniki, jeśli okażą się niezbędne (jak np. mapa). Wniosek można również nadać na pocztę, za pomocą listu poleconego. Urząd gminy ma 30 dni na wydanie wypisu i wyrysu z planu zagospodarowania przestrzennego.

3.1.2.2. Ustalenie lokalizacji inwestycji w przypadku braku planu miejscowego

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym dla inwestycji prywatnej obowiązuje uzyskanie decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy; natomiast w przypadku inwestycji celu publicznego – ustalenia te następują w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Projekty obu decyzji sporządza osoba posiadająca uprawnienia do prowadzenia prac projektowych i planistycznych oraz należąca do samorządu zawodowego architektów bądź urbanistów. Projekt decyzji może być także przygotowany przez zespół kierowany przez osobę wpisaną na listę odpowiedniego samorządu.

3.1.2.2.1. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego

Inwestycją celu publicznego jest każde działanie o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), stanowiące realizację celów, w rozumieniu ustawy Ugn. Do celów tych zalicza się między innymi wydzielanie gruntów pod publiczną infrastrukturę transportową (drogi lądowe i wodne, linie kolejowe, lotniska); budowę publicznych urządzeń służących do: zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia i oczyszczania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów; budowę oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska; budowę i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej; budowę i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur; zakładanie cmentarzy i wiele innych. W przypadku uchwalenia przepisów szczególnych w zakresie lokalizacji określonych rodzajów inwestycji powyższa lista automatycznie ulega skróceniu o te inwestycje, a proces ich lokalizacji przebiegać będzie według odrębnych uregulowań. Zakres inwestycji celu publicznego ma charakter katalogu zamkniętego i ogranicza się do tych inwestycji, które zostały wprost wymienione w art. 6 pkt. 1 - 10 ustawy Ugn. Pojęcie celu publicznego odnosi się do zamierzeń służących zaspokajaniu potrzeb wspólnot samorządowych, na poziomie gminy, powiatu i województwa, a także potrzeby społeczeństwa jako ludności zamieszkującej obszar państwa. Inwestycja celu publicznego nie może służyć tylko zaspokojeniu interesu prywatnego, nawet jeżeli będzie on miał charakter grupowy.

§

art. 6 pkt. 1- 10 ustawy Ugn

Przykład

Celem publicznym będzie inwestycja polegająca na budowie sieci wodociągowej, natomiast wykonanie przyłączy do tej sieci będzie stanowiło realizację interesu prywatnego, a nie publicznego.

Z drugiej strony cel publiczny niekoniecznie musi być osiągnięty przez podmioty publiczne. Ustawodawca dopuszcza możliwość realizacji zadań przez podmiot niepubliczny i to zarówno na podstawie stałej delegacji do wykonywania zadań administracyjnych np. przedsiębiorstwom komunalnym, jak i na podstawie współpracy podmiotu publicznego i niepublicznego w postaci partnerstwa publiczno-prywatnego, czy udzielenia koncesji.

Przykład

Celami publicznymi są: poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie i składowanie kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa oraz węgla brunatnego wydobywanego metodą odkrywkową. Zatem podmiot prywatny, który uzyskał koncesję na poszukiwanie lub wydobywanie kopalin realizuje cel publiczny.

W zależności od rangi celu publicznego decyzja taka wydawana jest przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta samodzielnie albo w uzgodnieniu z odpowiednimi organami. Decyzję o lokalizacji inwestycji na terenach zamkniętych wydaje regionalny dyrektor ochrony środowiska. Jeżeli właściwy organ nie wyda decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym albo wojewódzkim w terminie dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku, to wojewoda wezwie go do wydania jej w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie tego terminu decyzję wyda wojewoda na koszt odpowiedniej gminy.

Procedura uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego

Ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego następuje na wniosek inwestora. Może to być zarówno podmiot prawa publicznego, jak i prawa prywatnego, osoba fizyczna lub prawna, czy też jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Decyzja może być wydana w stosunku do wielu wnioskodawców, a wydanie decyzji w stosunku do jednego z nich nie blokuje możliwości wydania jej wobec następnych. Wynika to z charakteru prawnego decyzji, która nie rodzi praw do nieruchomości.

Forma wniosku

Złożenie wniosku następuje na piśmie. Dopuszczalne są również pozostałe formy wymienione w Kpa, w tym wniosek ustny do protokołu, lub złożony przy użyciu poczty elektronicznej. Takie wniesienie wniosku wymagałoby jednak uzupełnienia właściwych dokumentów w późniejszym terminie pod rygorem zostawienia wniosku bez rozpoznania.

Zawartość wniosku

Wniosek powinien zawierać określenie granic terenu objętego wnioskiem przedstawionych na kopii mapy zasadniczej w skali 1:500 lub 1:1000, a w stosunku do inwestycji liniowych – w skali 1:2000, a jeżeli brak takiej mapy, to używa się mapy katastralnej. Oprócz tego mapa musi określać granice obszaru, na który inwestycja będzie oddziaływać. Pojęcie oddziaływania dotyczy rzeczywistego wpływu inwestycji, zarówno na korzystanie z innych nieruchomości, niekoniecznie graniczących z obszarem przeznaczonym pod inwestycję, jak i na wartości prawnie chronione (środowisko, zabytki, obiekty użyteczności publicznej, czy obiekty związane z obronnością państwa). Oddziaływanie to może się wyrażać w emisji zanieczyszczeń, powodowaniu nadmiernej hałasu, czy obniżeniu walorów estetycznych terenów przyległych.

Wniosek powinien również zawierać charakterystykę inwestycji, tj. przede wszystkim: zapotrzebowanie na media, określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia i gabarytów projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej, określenie charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji oraz dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko.

Pozostawienie wniosku bez rozpoznania lub odmowa wydania decyzji

Pozostawienie wniosku bez rozpoznania możliwe jest tylko w przypadku nieusunięcia braków formalnych. Występują dwa rodzaje braków formalnych. Pierwszy polega na niewskazaniu adresu wnioskodawcy, a drugi obejmuje wszystkie inne braki w treści wniosku. W pierwszym przypadku organ ma obowiązek ustalenia adresu na podstawie posiadanych danych (np. na podstawie innych pism wnioskodawcy), a jeżeli ustalenie jest niemożliwe – pozostawia się wniosek bez rozpoznania. W drugim przypadku organ wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia braków w terminie 7 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie ich w terminie skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpoznania. Należy przy tym pamiętać, że nie można uzależnić wydania decyzji od zobowiązania się wnioskodawcy do spełnienia nieprzewidzianych odrębnymi przepisami świadczeń lub warunków.

Niezgodność wniosku (a więc zamierzenia inwestycyjnego) z przepisami prawa wywołuje inny skutek: wydanie decyzji odmownej. Odmowa następuje również w przypadku, gdy wnioskodawca, na podstawie odrębnych uregulowań, jest niezdolny do podejmowania działań inwestycyjnych. Dla odmowy wydania decyzji wymagane jest wskazanie przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który by się temu sprzeciwiał – nie można odmówić wydania decyzji, jeśli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi.

Wszczęcie postępowania w sprawie wydania decyzji

Data wszczęcia postępowania jest dzień doręczenia wniosku o wydanie decyzji organowi administracji publicznej. O wszczęciu postępowania oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie organ odpowiedzialny za wydanie decyzji zawiadamia opinię publiczną w formie obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Natomiast inwestor oraz właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości, na których będzie zlokalizowana inwestycja, otrzymują zawiadomienie na piśmie.

Strony postępowania

Jednym z podstawowych obowiązków organu, który prowadzi postępowanie, jest zawiadomienie wszystkich stron o jego wszczęciu. Ustalenie stron następuje na podstawie kryteriów określonych w Kpa. Warunkiem uzyskania statusu procesowego strony jest posiadanie interesu prawnego lub obowiązku, którego dotyczy postępowanie lub żądanie czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Stroną będzie zatem wnioskodawca, który żąda ustalenia lokalizacji inwestycji. W tym przypadku interes prawny będzie przysługiwał także osobom uprawnionym w stosunku do nieruchomości, na które rozciąga się wpływ planowanej inwestycji. Organ może rozszerzyć zakres osób uprawnionych do udziału w postępowaniu poprzez ustalenie, na podstawie materiału dowodowego, szerszego – niż podany we wniosku – zakresu oddziaływania inwestycji. Do udziału w postępowaniu na prawach strony może być także dopuszczona organizacja społeczna, na jej żądanie. O dopuszczeniu do postępowania organizacji społecznej rozstrzyga organ, analizując statut organizacji pod kątem powiązań toczącego się postępowania z jej celami oraz stwierdzając, czy udziału organizacji wymaga interes społeczny. W podobnym trybie następuje dopuszczenie do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej, przy czym podstawą dopuszczenia jest tutaj samo żądanie organizacji ekologicznej, bez konieczności badania przez organ wymagań interesu społecznego.

Wydanie decyzji

Wydanie decyzji poprzedzone jest postępowaniem administracyjnym, w trakcie którego organ uprawniony do wydania takiej decyzji dokonuje analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, a także stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje

się realizację inwestycji. Wydanie decyzji jest uzależnione od uzyskania uzgodnień właściwych dla danego rodzaju inwestycji. Postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego może zostać zawieszono na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Jeżeli w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podejmie uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, albo w okresie zawieszenia postępowania nie zostanie uchwalony plan miejscowy lub jego zmiany, to wójt, burmistrz albo prezydent miasta ma uprawnienie do podjęcia postępowania i wydania decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji.

Treść decyzji

W treści decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określany jest: rodzaj inwestycji; warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, w szczególności w zakresie warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz zabytków, a także obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji; linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali. Każda decyzja powinna zawierać oznaczenie organu, który ją wydał, datę wydania, oznaczenie stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o możliwości składania odwołań, podpis¹ z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do jej wydania oraz pouczenie o możliwości wniesienia powództwa lub skargi, jeżeli są one dopuszczalne w stosunku do danej decyzji.

Wygaśnięcie decyzji

Decyzja jest bezterminowa, ale organ może stwierdzić jej wygaśnięcie, jeżeli inny wnioskodawca uzyska pozwolenie na budowę na tej samej działce albo jeśli dla tego terenu zostanie uchwalony plan miejscowy, którego ustalenia będą inne niż w wydanej decyzji, chyba że inwestor uzyskał wcześniej ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę. O wygaśnięciu decyzji w drodze odrębnej decyzji administracyjnej stwierdza organ, który tę decyzję wydał. Od tej decyzji przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia, a następnie skarga do sądu administracyjnego.

Nieważność decyzji

Nieważność decyzji stwierdza się w oparciu o Kpa, z tym zastrzeżeniem, że możliwość stwierdzenia nieważności została ograniczona 12 miesięcznym terminem liczoną od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji. Stwierdzenie nieważności decyzji należy do organu wyższego stopnia, a gdy decyzja została wydana przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze – przez ten organ. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wszczyna się z urzędu lub na żądanie strony. Skutkiem stwierdzenia nieważności decyzji jest powstanie takiej sytuacji prawnej, jak gdyby decyzja nigdy nie została wydana.

Zmiana decyzji

Zmiana decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dotyczy możliwości stwierdzenia nieważności tej decyzji albo jej uchylenia w wyniku wznowienia postępowania. Wznowienie postępowania następuje w trybie artykułu 145 Kpa. Jeśli jednak upłynie 12 miesięcy od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, to staje się ona niewzruszalna.

§

art. 145 Kpa

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę. Oznacza to, że organ wydający pozwolenie na budowę nie może odmówić wydania takiego pozwolenia, jeżeli są spełnione wszystkie warunki prawa budowlanego i jest wydana decyzja o lokalizacji inwestycji.

Wszystkie wydane decyzje lokalizacyjne umieszczane są w rejestrze. Rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim prowadzi marszałek województwa. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji o znaczeniu powiatowym i gminnym. Decyzje, wydane w odniesieniu do inwestycji na terenach zamkniętych, wprowadzane są do rejestru prowadzonego przez wojewodę.

3.1.2.2.2. Decyzja o warunkach zabudowy

Decyzja o warunkach zabudowy wymagana jest w sytuacji, gdy dla interesującej nas lokalizacji nie został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Stosuje się ją do przedsięwzięć, które nie są inwestycjami celu publicznego. Z natury rzeczy, przedsięwzięcia prywatne są podejmowane przez prywatnych inwestorów. Nie ma więc większego zastosowania szczegółowe omawianie procesu uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy w niniejszym podręczniku. Z drugiej strony, skoro ustawa Ugn definiuje zamknięty katalog przedsięwzięć, które należy uznać za inwestycje celu publicznego, to przynajmniej teoretycznie możliwe jest, że inwestycja realizowana przez inwestora publicznego wymagać będzie uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. W związku z tym, a także dla zaznaczenia odmiennego charakteru tej decyzji od decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, zostaną przedstawione jej pewne elementy charakterystyczne.

Po pierwsze, decyzja ma zastosowanie do większości zamierzeń inwestycyjnych, które powodują jakąkolwiek trwałą zmianę zagospodarowania terenu. Jest to przepis dużo bardziej restrykcyjny niż ten, który ma zastosowanie do inwestycji celu publicznego. Wyjątek stanowi takie zamierzenie, które nie wymaga pozwolenia na budowę i ma charakter tymczasowej (trwającej nie dłużej niż rok), jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu.

Po drugie, uzyskanie decyzji uzależnione jest od spełnienia szeregu konkretnych wymagań. Wszystkie wymienione poniżej przesłanki muszą być spełnione łącznie. Decyzja o warunkach zabudowy zostanie wydana tylko pod warunkiem, gdy:

- ✓ *co najmniej jedna działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej jest zabudowana w taki sposób, aby można było nawiązać do istniejącej zabudowy. Ten wymóg nazywany jest zasadą dobrego sąsiedztwa, która uzależnia zmianę w zagospodarowaniu terenu od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego, a ma na celu przede wszystkim zapobieganie rozproszaniu zabudowy. Wymóg ten nie odnosi się do zabudowy zagrodowej, jeśli powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie;*
- ✓ *działka ma dostęp do drogi publicznej (bezpośredni lub przez prywatną drogę dojazdową albo służebność drogową);*
- ✓ *teren jest wystarczająco uzbrojony lub planuje się wykonanie uzbrojenia (musi to być potwierdzone przez przedsiębiorstwo zarządzające siecią);*
- ✓ *działka nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo zgoda taka została wydana przy sporządzaniu miejscowych pla-*

¹ Jeżeli decyzja została wydana w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu

nów, które utraciły moc (chodzi o działki oznaczone w ewidencji jako budowlane lub rolne, które według starych planów były przeznaczone pod zabudowę);

- ✓ decyzja jest zgodna z odrębnymi przepisami dotyczącymi między innymi ochrony środowiska lub zabytków.

Po trzecie, organ wydający decyzję o warunkach zabudowy ma obowiązek ustalenia stron postępowania i zawiadomienia ich o wszczęciu postępowania na piśmie. Ten obowiązek istnieje także w odniesieniu do ustalenia potrzeby udziału w postępowaniu organizacji społecznej ze względu na jej statutowe cele i gdy przemawia za tym interes społeczny. Wszelkie postanowienia wydane w toku postępowania są dostarczane stronom postępowania w sposób zindywidualizowany na piśmie.

Ponadto, treść decyzji o warunkach zabudowy zawiera dużo dokładniejszych ustaleń dotyczące charakteru zabudowy niż ma to miejsce w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Na koniec należy wspomnieć o możliwości przeniesienia decyzji o warunkach zabudowy na inny podmiot. Organ jest zobowiązany do przeniesienia decyzji pod warunkiem spełnienia łącznie dwóch warunków: strona, która jest adresatem decyzji wyraziła zgodę na przeniesienie decyzji na wskazany podmiot, a osoba, na którą ma być przeniesiona decyzja, akceptuje wszystkie warunki zawarte w decyzji. Dodatkowo, stronami postępowania o przeniesienie decyzji są jedynie podmioty, między którymi ma być dokonane jej przeniesienie. Nie zachowują więc charakteru strony, osoby występujące na prawach strony w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

WAŻNE

Funkcjonowanie zasady, że ustalenia studium mają być wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych, może prowadzić do wniosku, że – w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania – wydana decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powinna być zgodna z tym, jaki sposób zagospodarowania przedmiotowej nieruchomości przewiduje studium. Dotychczasowa linia orzecznicza sądów administracyjnych była odmienna i opierała się na argumentach, że studium uwarunkowań nie jest przepisem prawa powszechnie obowiązującego, a więc organ wydając decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie jest nim związany. Biorąc pod uwagę stopień pokrycia terytorium gmin obowiązującymi planami miejscowymi oraz długotrwałą procedurę uchwalania kolejnych planów dawało to podstawy do dowolności działań urzędników wydających decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Sytuacja uległa jednak zmianie po wyroku NSA z 6 sierpnia 2010 (II OSK 1250/08), w którym sformułowano następującą tezę: *„Nie ulega wątpliwości, że studium nie jest aktem prawa miejscowego i nie może stanowić podstawy prawnej do wydawania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. To jednak nie oznacza, że decyzje administracyjne wydawane dla terenów objętych studium mogą być sprzeczne z jego ustaleniami. Studium stanowi swego rodzaju aksjologiczną podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Sytuacja, w której określony zapis studium musiałby być uwzględniony w planie miejscowym dla danego terenu, natomiast wydana dla tego samego terenu decyzja o warunkach zabudowy mogłaby być z tym zapisem studium całkowicie sprzeczna, byłaby nie do pogodzenia z zasadami prawnego systemu planowania przestrzennego w Polsce i niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym, a przez to sprzeczna z konstytucją”*. To nowe podejście na pewno przyczyni się do podniesienia rangi studium uwarunkowań w procesie planistycznym. Wszyscy inwestorzy powinni uświadomić sobie znaczenie i konsekwencje zacytowanego wyroku, dotyczy to także inwestorów publicznych, jako że zawarta w wyroku argumentacja w równym stopniu odnosi się do lokalizacji inwestycji celu publicznego.

§

art. 50 ustawy Upzp

3.1.2.2.3. Inwestycje niewymagające decyzji

Nie wszystkie inwestycje wymagają wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zwolnienie z tego obowiązku jest przyjęte odmiennie w zależności od tego, której kategorii inwestycji dotyczy – publicznej czy prywatnej. W przypadku decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego do takich wyjątków, zgodnie z art. 50 ustawy Upzp, należą roboty budowlane:

1. polegające na remoncie, montażu lub przebudowie, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz nie zmieniają jego formy architektonicznej, a także nie są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska, albo
2. niewymagające pozwoleń na budowę.

§

art. 59 ust.3 ustawy Upzp

W odniesieniu do inwestycji podlegających wydaniu decyzji o warunkach zabudowy, jedynym wyjątkiem zwalniającym z obowiązku uzyskania powyższej decyzji jest tymczasowa, jednorazowa zmiana zagospodarowania terenu, trwająca nie dłużej niż rok, dotycząca przedsięwzięcia niewymagającego uzyskania pozwolenia na budowę. A nawet w takim przypadku organ może nałożyć obowiązek uzyskania decyzji o warunkach zabudowy – por. art. 59 ust.3 ustawy Upzp.

Przykład

Nie wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy ustawianie obiektów (np. barakowozów) przeznaczonych do czasowego użytkowania w trakcie realizacji robót budowlanych na okres do jednego roku.

3.1.3. Pozyskiwanie terenu pod inwestycje

Ustalenie lokalizacji inwestycji, czy to na podstawie uzyskania wypisu i wrysu z planu miejscowego, czy w wyniku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nie rodzi praw do nieruchomości. Oznacza to, że nie trzeba być właścicielem nieruchomości (lub użytkownikiem wieczystym), aby ustalić lokalizację dla zamierzonego przedsięwzięcia. O ile jednak jest to właściwe dla ustalenia możliwości zlokalizowania inwestycji na danym terenie, o tyle przed podjęciem kolejnych kroków związanych z realizacją inwestycji, wskazane byłoby zadbać o pozyskanie nieruchomości, dla której uzyskano warunki zabudowy i zagospodarowania. Dlatego należy nabyć prawa do danej nieruchomości. Jeżeli nie jest to możliwe w drodze umowy, to - w przypadku realizacji inwestycji celu publicznego - należy wystąpić z wnioskiem o wywłaszczenie na podstawie ustawy Ugn. Nieruchomość może być wywłaszczona tylko na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. Należy o tym pamiętać przy inwestycji realizowanej we współpracy z inwestorem prywatnym.

Wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej odpowiadającym wartości tych praw. Wysokość odszkodowania ustala się według stanu i wartości wywłaszczonej nieruchomości w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu. Zapłata odszkodowania następuje jednorazowo, w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu podlega wykonaniu.

3.2. Lokalizacja inwestycji na podstawie przepisów szczególnych

Jak już wspomniano, konieczność przyśpieszenia procesów przygotowania inwestycji publicznych w kilku obszarach zapotrzebowania publicznego zaowocowała uchwaleniem na przestrzeni ostatnich lat kilku ustaw regulujących szczególne zasady przygotowania i realizacji inwestycji w tych obszarach. Każde z uregulowań szczególnych, które zostaną tu omówione (w zakresie dróg publicznych, w zakresie lotnisk użytku publicznego oraz w zakresie linii kolejowych państwowego znaczenia) ma swój odrębny charakter, niemniej jednak występują między nimi istotne podobieństwa i cechy wspólne. Te cechy wspólne to przede wszystkim przyśpieszenie procedur wyrażające się narzuceniem rygorystycznych ram terminowych dla poszczególnych czynności w procedurze administracyjnej oraz tendencja do łączenia w ramach jednej procedury działań, uzgodnień i decyzji, które standardowo są przedmiotem odrębnych postępowań. Ponadto, przyjęto odmienne rozwiązania w zakresie wywłaszczeń i ustalania odszkodowania. Wywłaszczenie następuje na mocy decyzji administracyjnej, a ustalenie i wypłata odszkodowania na dalszym etapie, całkowicie niezależnym od wywłaszczenia. Do wywłaszczenia dochodzi z mocy prawa i jest ono niezależne od woli właściciela wywłaszczanej nieruchomości. Dwie z ustaw szczególnych przewidują instytucję „zintegrowanej” decyzji (w każdym przypadku o nieco odmiennej nazwie) obejmującej zarówno aspekty lokalizacyjne, jak i kwestię zatwierdzenia projektu budowlanego i skierowania go do realizacji. Jedynie ustawa o transporcie kolejowym, zwana dalej ustawą Utk nie przewiduje połączenia tych dwóch elementów w jednej procedurze, w związku z czym dla rozpoczęcia realizacji inwestycji na linii kolejowej państwowego znaczenia nadal potrzebne jest uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

Przygotowanie do realizacji inwestycji rozpoczyna się od złożenia przez inwestora wniosku. Każda ze specustaw określa szczegółowy katalog informacji i dokumentów, które inwestor jest zobowiązany dołączyć do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji. Do wniosku należy dołączyć m.in. opinie właściwych organów wymagane odrębnymi przepisami. Specustawy szczegółowo regulują również tryb zawiadamiania o wszczęciu postępowania oraz zasady udziału stron w postępowaniu administracyjnym. Ustawy te precyzują także wymagania, co do treści decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji, zasady doręczania decyzji, tryb odwołania od decyzji oraz instrumenty zapobiegające przewlekłości postępowania odwoławczego i przedłużaniu procesu inwestycyjnego. W specustawach można znaleźć również skutki wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji, w szczególności w postaci: zatwierdzenia podziału nieruchomości, przejęcia za odszkodowaniem - na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego - nieruchomości objętych decyzją i wygaszenia praw obciążających nieruchomość.

W treści specustaw zdefiniowano sposób ustalania wysokości odszkodowania, jego wypłaty i nabywania tzw. resztówek. Każda z ustaw wskazuje podmioty uprawnione do uzyskania odszkodowania z tytułu wywłaszczenia lub ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości oraz tryb jego przyznawania. Odszkodowanie to przyznawane jest na podstawie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji po uzyskaniu przez nią przymiotu ostateczności. Omawiane ustawy przewidują szczegółowe zasady ustalania wysokości odszkodowania w zależności od rodzaju nieruchomości, terminów jej udostępnienia oraz zasady i tryb egzekwowania wydanej decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji.

Z racji tematyki niniejszego rozdziału poniższe omówienie skoncentruje się na aspektach lokalizacji inwestycji, podczas, gdy zagadnienia związane bezpośrednio z uzgodnieniem i zatwierdzeniem projektu budowlanego zostaną poruszone w rozdziale 4.

3.2.1. Lokalizacja inwestycji na podstawie ustawy o transporcie kolejowym

W zakresie inwestycji kolejowych obowiązuje ustawa Utk, która określa m.in. szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych o znaczeniu państwowym,



Rozdział 4

w tym warunki lokalizacji i nabywania nieruchomości na ten cel oraz organy właściwe w tych sprawach. Ustawa wprowadza podział na linie kolejowe o znaczeniu państwowym oraz pozostałe linie kolejowe. Linie kolejowe o znaczeniu państwowym to takie linie, które są istotne ze względów gospodarczych, społecznych, obronnych lub ekologicznych. Ich wykaz jest uchwalany w formie rozporządzenia i aktualizowany w miarę potrzeb. Obowiązujące rozporządzenie zawiera wykaz 262 linii kolejowych o znaczeniu państwowym (rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykazu linii kolejowych o znaczeniu państwowym, zwane dalej Rkolej). W odniesieniu do ustalenia lokalizacji inwestycji dla „pozostałych linii kolejowych” stosuje się przepisy ogólne, opisane w rozdziale 3, punkt 3.1.



Rozdział 3, punkt 3.1.

Procedura wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej:

Decyzja o lokalizacji inwestycji linii kolejowej jest wydawana przez wojewodę, na wniosek PKP Polskich Linii Kolejowych Spółki Akcyjnej, przy zastosowaniu przepisów Kpa. Generalnie procedura wydania decyzji jest zbliżona do schematu ogólnego, opisanego powyżej, w punkcie 3.1. Najważniejsze różnice polegają między innymi na tym, że:

1. decyzja ta stanowi podstawę do wywłaszczenia nieruchomości, na której prowadzona będzie inwestycja, w związku z czym:
 - a. do wniosku o wydanie decyzji załącza się mapy z projektami podziału nieruchomości;
 - b. w decyzji określa się termin wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń;
2. to wnioskodawca, a nie organ wydający decyzję uzyskuje opinie właściwych rzeczowo organów;
3. termin na wydanie opinii nie wynika z przepisów Kpa, a bezpośrednio z ustawy Utk i jest to termin nieodwoalny – nie dłuższy niż 30 dni od otrzymania wniosku o wydanie opinii.

O wszczęciu postępowania o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej wnioskodawca właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji są zawiadamiani przez wojewodę listownie, a pozostali uczestnicy postępowania zawiadamiani w formie obwieszczeń w urzędzie wojewódzkim i urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg linii kolejowej planowanej inwestycji, na stronach internetowych tych gmin oraz urzędu wojewódzkiego, a także w prasie lokalnej. Przyjmuje się, że doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości² jest skuteczne. Z dniem zawiadomienia, nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, objęte wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, nie mogą być przedmiotem obrotu. Wojewoda ma 3 miesiące, licząc od dnia złożenia wniosku, na wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej. Wojewoda doręcza decyzję o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej wnioskodawcy oraz wysyła zawiadomienie o jej wydaniu właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony zawiadamia w drodze obwieszczeń w urzędzie wojewódzkim i urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg linii kolejowej, na stronach internetowych tych gmin oraz urzędu wojewódzkiego, a także w prasie lokalnej. Podobnie jak przy zawiadomieniu o wszczęciu postępowania, doręczenie zawiadomienia o wydaniu decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne. W zawiadomieniu zamieszcza się informację o miejscu, gdzie strony postępowania mogą zapoznać się z treścią decyzji. Od decyzji służy odwołanie do organu drugiej instancji, którym jest minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

² Do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości przez pojęcie „kataster nieruchomości” rozumie się tę ewidencję - na podstawie art. 224 ustawy Ugn.

Organ drugiej instancji rozpatruje odwołanie strony od decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej w terminie 21 dni, natomiast skarga do sądu administracyjnego jest rozpatrywana w terminie 60 dni, licząc od dnia wpłynięcia odwołania do właściwego organu lub skargi do sądu. Co ważne, w postępowaniu przed organem odwoławczym oraz przed sądem administracyjnym nie można uchylić decyzji w całości ani stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca odcinka linii kolejowej, nieruchomości lub działki.

Na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji kolejowej, wojewoda jest uprawniony do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę linii kolejowej lub poszczególnych jej odcinków znajdujących się w granicach województwa.

3.2.2. Lokalizacja inwestycji na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych

W zakresie inwestycji drogowych obowiązuje ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, zwana dalej Spec-drog. Definicja drogi publicznej została określona w ustawie o drogach publicznych, zwanej dalej ustawą Udp, która stanowi, że drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w odrębnych przepisach.

Do niedawna procedura inwestycyjna w zakresie dróg publicznych była podzielona na dwa etapy. W pierwszym inwestor uzyskiwał decyzję o lokalizacji drogi wraz zatwierdzeniem podziału nieruchomości, a w drugim pozwolenie na budowę. Obecnie ze względu na chęć przyspieszenia procesu inwestycyjnego ustawodawca zdecydował się wprowadzić nowe rozwiązanie. Inwestor, aby zrealizować inwestycję drogową jest zobowiązany uzyskać tylko jedną decyzję – zezwolenie na realizację inwestycji drogowej (ZRID).

Procedura wydania decyzji ZRID

Decyzja ZRID jest wydawana przez starostę w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych albo przez wojewodę w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich, na wniosek właściwego zarządcy drogi. Do wniosku załącza się opinie odpowiednich organów. W przypadku inwestycji drogowej realizowanej na obszarze dwóch lub więcej województw, decyzję ZRID wydaje wojewoda, na którego obszarze własności znajduje się największa część nieruchomości przeznaczonych na realizację inwestycji drogowej.

Organ administracji nie może uzależniać wydania decyzji ZRID od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych w przepisach.

Właściwy organ wydaje opinie na wniosek właściwego zarządcy drogi nie później niż 30 dni od dnia otrzymania wniosku o wydanie opinii. Podobnie jak przy inwestycjach kolejowych niewydanie opinii w tym terminie oznacza brak zastrzeżeń do wniosku. Zastępują one uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska właściwych organów wymagane odrębnymi przepisami. W przypadku, gdy wymagane jest pozwolenie wodnoprawne – pozwolenie to, w terminie 30 dni od dnia złożenia odpowiedniego wniosku, wydają marszałek województwa lub starosta w zależności od drogi publicznej, która jest przedmiotem inwestycji.

Od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stronie służy odwołanie do organu wyższego stopnia, którym jest:

- ✓ wojewoda w przypadku wydania decyzji przez starostę,
- ✓ minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w przypadku wydania decyzji przez wojewodę.

Odwołanie strony od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rozpatruje się w terminie 30 dni, a skargę do sądu administracyjnego w terminie dwóch miesięcy. W postępowaniu przed organem odwoławczym oraz przed sądem administracyjnym nie można uchylić decyzji w całości ani stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca odcinka drogi, nieruchomości, działki.

Pewnym nowatorskim rozwiązaniem ustawodawcy jest możliwość ukarania organu wydającego decyzję ZRID, jeżeli ten ze swojej winy nie wyda decyzji ZRID w ustawowym terminie.

3.2.3. Lokalizacja inwestycji na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego

Lokalizacja inwestycji, której przedmiotem jest lotnisko użytku publicznego przebiega według podobnych zasad jak w przy innych inwestycjach „transportowych”. Podmiot zamierzający przeprowadzić taką inwestycję zobowiązany jest złożyć wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Decyzja ta, podobnie jak przy inwestycjach drogowych, zatwierdza lokalizację inwestycji oraz umożliwia rozpoczęcie prac budowlanych.

Wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego przed złożeniem powinien zawierać opinię właściwych miejscowo zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Niewydanie opinii w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez wnioskodawcę o jej wyrażenie, traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku. Dodatkowo wnioskodawca zobowiązany jest dołączyć opinie wskazane w przepisach szczególnych. Właściwe organy wydają opinie, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania tego wniosku. Podobnie jak powyżej niewydanie opinii w tym terminie traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku. W przypadku inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego obejmującej przebudowę lub rozbudowę lotniska użytku publicznego lub urządzeń i obiektów do obsługi ruchu lotniczego nie wykraczającej poza zakres zezwolenia na założenie lotniska, o którym mowa w art. 55 ust. 1 ustawy Prawo lotnicze (Plot), nie wymaga się uzyskania opinii wskazanych jako załączniki do wniosku.

Podobnie jak w pozostałych przypadkach nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego, objęte wnioskiem nie mogą być przedmiotem obrotu w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami, a czynność prawna dokonana z naruszeniem tego zakazu jest nieważna.

Identycznie jak przy inwestycjach drogowych, ustawodawca przewidział możliwość ukarania organu, który z własnej winy nie wyda decyzji w ustawowym terminie.

Uzyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego jest równoznaczne z uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i pozwolenia na budowę w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane, zwanej dalej ustawą Pb, a także decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w rozumieniu przepisów ustawy Ugn.



3.3. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach

Kluczowym i wstępnym etapem w zakresie realizacji przedsięwzięcia infrastrukturalnego, jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która determinować będzie jego lokalizację. Decyzję uzyskuje się dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisku lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W tym miejscu każdy z inwestorów powinien znaleźć odpowiedź na pytania: Kiedy trzeba uzyskać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach? Jak definiujemy przedsięwzięcie? Dla jakich przedsięwzięć wymagana jest procedura oceny oddziaływania na środowisko? Jakie organy odpowiedzialne są za prowadzenie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia? Z jakich etapów składa się postępowanie oceny oddziaływania na środowisko? Od czego zacząć żeby opracowane na zlecenie inwestora materiały mogły stanowić podstawę wydania decyzji? I wreszcie: Gdzie szukać informacji o procedurach poszczególnych rodzajów ocen oddziaływania na środowisko?

3.3.1. Postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Ocena oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć ma na celu zbadanie ewentualnego wpływu określonej inwestycji na środowisko i uzgodnienie takich warunków jej realizacji, które pozwolą ograniczyć, a jeśli to możliwe wyeliminować ryzyko negatywnego wpływu na środowisko. Cała procedura stanowi swego rodzaju próbę pogodzenia ze sobą aspektów technicznych i ekonomicznych inwestycji z wymogami prawa ochrony środowiska i zrównoważonym rozwojem. Szczegółowe zasady reguluje ustawa Uooś. Ustawa określa, kiedy wymagane jest przeprowadzenie postępowania, jakie przedsięwzięcia wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, jaka jest procedura i etapy przeprowadzenia takiego postępowania, i jakie organy są właściwe w sprawie. Celem niniejszego podręcznika jest zasygnalizowanie jedynie najważniejszych dla inwestora zagadnień związanych z postępowaniem administracyjnym ws. wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. Szczegółowy opis procedur poszczególnych rodzajów ocen oddziaływania na środowisko, ze wskazaniem schematów postępowania oraz wzorów kluczowych dokumentów w tej dziedzinie, a także przedstawienie kluczowych kompetencji organów dykcji ochrony środowiska wynikających z ustawy Uooś znaleźć można w Zeszycie metodycznym nr 1 Generalnej Dykcji Ochrony Środowiska pn.: „Postępowanie administracyjne w sprawach określonych ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko” (<http://www.gdos.gov.pl/biblioteka/publikacje/postepowania-administracyjne-w-sprawach-dotyczacych.html>). Publikacja ta powinna się znaleźć w bibliotece każdego inwestora, któremu zależy na usystematyzowaniu wiedzy w tym zakresie.

Ocena oddziaływania na środowisko jest przeprowadzana w ramach odrębnego postępowania administracyjnego, które rozpoczyna się na wniosek inwestora i które kończy się wydaniem przez organ tzw. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Organami ochrony środowiska są wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, sejmik województwa, marszałek województwa, wojewoda, minister właściwy do spraw środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, natomiast organami właściwymi do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach mogą być jedynie niektóre z nich. Zgodnie z ustawą Uooś organami właściwymi do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach są wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast. W przypadkach przedsięwzięć liniowych takich jak drogi, linie kolejowe, napowietrzne linie elektroenergetyczne, instalacje do przesyłu ropy naftowej, produktów naftowych, substancji chemicznych lub gazu oraz przedsięwzięć takich jak sztuczne zbiorniki wodne, organem właściwym do wydania decyzji jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, Podobnie dzieje się w przypadku przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych, obszarach morskich, lotnisk użytku publicznego i terminali. W przypadku scalania, wymiany lub

podziału gruntów organem właściwym jest starosta. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska włącza się w postępowanie w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Natomiast państwowi inspektorzy sanitarni pełnią rolę organu opiniującego.

Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wymagane jest dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko i mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W przypadku inwestycji infrastrukturalnych, które zgodnie z definicją słownikową (słownik wyrazów obcych PWN <http://swo.pwn.pl>) należy traktować jako **podstawowe urządzenia niezbędne do funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa**, a więc w przypadku infrastruktury dróg, linii kolejowych i lotnisk, komunikacji publicznej w miastach, oczyszczalni i urządzeń ochrony środowiska, wodociągów i kanalizacji, linii energetycznych i rurociągów decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stanowić będzie dla inwestora podstawę do otrzymania kolejnych decyzji inwestycyjnych, warunkujących realizację przedsięwzięcia.

Mając świadomość, kiedy uzyskuje się decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach trzeba uściślić, co należy rozumieć pod pojęciem przedsięwzięcia, które często w potocznym języku nazywane jest zamiennie projektem, instalacją lub inwestycją. Zgodnie z definicją zawartą w ustawie Uooś przedsięwzięcie oznacza zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin. Co ważne przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeśli są one realizowane przez różne podmioty.

Definicję przedsięwzięcia zawiera również dyrektywa Rady nr 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (nazywanej w skrócie dyrektywą ooś) w rozumieniu której przedsięwzięcie oznacza wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów; inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych.

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich wielokrotnie dokonywano interpretacji pojęcia „przedsięwzięcie”, w szczególności w kontekście sytuacji opisanych jako „ingerencja w środowisko przyrodnicze i krajobraz”.

Warto podkreślić, że w orzeczeniach odnoszących się do dyrektywy ooś, TS WE konsekwentnie podkreśla, że chodzi przede wszystkim o cel dyrektywy tj. o przedsięwzięcia **„mogące znacząco oddziaływać na środowisko, między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji, podlegają ocenie w odniesieniu do ich wpływu na środowisko”³.**

§

pkt. 10 lit. b aneksu II dyrektywy ooś

Należy także wspomnieć, że zgodnie z pkt. 10 lit. b aneksu II dyrektywy ooś do przedsięwzięć infrastrukturalnych, które mogą podlegać ocenie oddziaływania na środowisko zaliczono „*urban development project*”, czyli „przedsięwzięcia inwestycyjne na obszarach miejskich, włączając budownictwo centrów handlowych i parkingów”. W związku z powyższym, tego typu przedsięwzięcia powinny zostać, zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami, poddane procedurze kwalifikacji (*screeningu*), w wyniku której zostanie wskazany obowiązek albo brak obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

³ Wyroki: z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-72/95 Kraaijeveld i in., Rec. s. I-5403, pkt 31, z dnia 16 września 1999 r. w sprawie C-435/97 WWF i in., Rec. s. I-5613, pkt 40 oraz z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie C-2/07 Abraham i in.

W opublikowanym w czerwcu 2008 r. przez Komisję Europejską (zwaną dalej KE) na jej stronach internetowych⁴ dokumencie „Interpretacja definicji niektórych kategorii projektów z aneksu I i II dyrektywy ooś” dokonano niewiążącej wykładni m.in. powołanego wyżej pkt. 10 lit. b dyrektywy. Jako przykładowe przedsięwzięcia podlegające pod ten punkt wymieniono m.in. budownictwo mieszkaniowe, szpitale, uniwersytety, stadiony sportowe, kina, teatry oraz wszystkie inne obiekty kubaturowe o podobnej charakterystyce, do których można przypisać cechy: „miejski” i „infrastrukturalny” i mogą spowodować podobny wpływ na środowisko. Przedsięwzięcia łączące powyższe cechy, takie jak budowa sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej również powinny być zaliczane do tej grupy. Argumentem przesądzającym za kwalifikacją przedsięwzięcia do „przedsięwzięć inwestycyjnych na obszarach miejskich” jest jego „charakter miejski”. Lokalizacja ma drugorzędne znaczenie, dlatego też do omawianej grupy można zaliczyć obiekty leżące formalnie poza obszarami miejskimi. Część przedsięwzięć spełniających powyższe kryteria została wymieniona w obowiązującym rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, zwanym dalej Rooś.

Tym sposobem powracamy do pytania, dla jakich przedsięwzięć wymagana jest procedura oceny oddziaływania na środowisko kończąca się wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach?

Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wymagane jest dla planowanych:

- ✓ przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko,
- ✓ przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (jeśli właściwy organ stwierdził obowiązek przeprowadzenia oceny).

Rodzaje przedsięwzięć należących do powyższych kategorii wraz z przypadkami zmian dokonywanych w istniejących obiektach, są kwalifikowane jako takie przedsięwzięcia, na podstawie stosownego rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Należy pamiętać, że zgodnie z wytycznymi unijnymi oraz przepisami ww. rozporządzenia parametry tego samego rodzaju, charakteryzujące skalę przedsięwzięcia i odnoszące się do przedsięwzięć tego samego rodzaju położonych na terenie jednego obiektu, zarówno istniejących jak i planowanych, sumuje się.

Wielu inwestorów, ale również i urzędników zadaje sobie pytanie, gdzie należy postawić granicę pomiędzy robotami budowlanymi, które można traktować jako bieżącą konserwację, a robotami noszącymi znamiona remontu, a tym samym mogącymi wiązać się z koniecznością uzyskania ponownej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. NSA w wyroku z dnia 5 kwietnia 2006 r., sygn. akt: II OSK 704/05, zdefiniował pojęcie „bieżącej konserwacji”, przyjmując, że: przez pojęcie „bieżącej konserwacji” o jakiej mowa w art. 3 pkt 8 ustawy Pb, należy rozumieć wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót nie polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, ale mających na celu utrzymanie obiektu budowlanego w dobrym stanie, w celu jego zabezpieczenia przed szybkim zużyciem się, czy też zniszczeniem i dla utrzymania go w celu użytkowania w stanie zgodnym z przeznaczeniem tegoż obiektu. Tak więc bieżącą konserwacją będą

§

pkt. 10 lit. b dyrektywy ooś

§

§ 3.1 pkt 79) rozporządzenia Rooś

§

art. 3 pkt 8 ustawy Pb

§

§ 53 dyrektywy ooś

prace budowlane wykonywane na bieżąco w węższym zakresie niż roboty budowlane określone jako remont.

Poprawne zdefiniowanie przedsięwzięcia i określenie jego specyfiki i zakresu oraz lokalizacji stanowi podstawę dalszego postępowania zmierzającego do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Przykład

Dzięki wprowadzeniu nowego rozporządzenia Rooś doprecyzowane zostały rodzaje przedsięwzięć zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów obowiązującym uprzednio. Problem stanowiły wymieniane w starym rozporządzeniu kanały zbiorcze przeznaczone do zbierania ścieków z co najmniej dwóch kanałów bocznych, które kwalifikowane były do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko było fakultatywne. Zgodnie z interpretacją Ministerstwa Środowiska przez kanały zbiorcze (kolektory) należało rozumieć takie kanały, które bezpośrednio doprowadzają ścieki do oczyszczalni. W rozporządzeniu, które weszło w życie z dniem 15 listopada 2010 r. do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zaliczono sieci kanalizacyjne o całkowitej długości przedsięwzięcia nie mniejszej niż 1 km, z wyłączeniem ich przebudowy metodą bezwykopową oraz przyłączy do budynków.

Warto pamiętać, że w przypadku budowy nowego systemu kanalizacyjnego, inwestor może złożyć wnioski o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wraz z dokumentacją w sprawie oceny oddziaływania na środowisko obejmującą pełen zakres zaplanowanych prac, w tym również realizację inwestycji towarzyszących, które same w sobie nie kwalifikują się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, ale są z nimi technologicznie powiązane. Pozwoli to na pełną ocenę oddziaływania przedsięwzięcia oraz jego oddziaływania skumulowanego.

Analizując prawidłowość definiowania przedsięwzięć należy zwrócić uwagę na praktykę dzielenia przedsięwzięcia na mniejsze projekty określaną mianem „salami slicing”. Zgodnie z orzecnictwem TS WE chodzi o takie dzielenie przedsięwzięć, żeby każdy z mniejszych projektów kwalifikował się poniżej progów lub kryteriów kwalifikujących i dzięki temu uniknął wymogu przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko. Jest to także taktyka polegająca na podzieleniu przedsięwzięcia na dwie osobne części lub większą liczbę takich części tak, by w odniesieniu do żadnej z nich – a tym samym w odniesieniu do całości przedsięwzięcia – nie było konieczne przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko; bądź taktyka polegająca na uzyskaniu zezwolenia na realizację przedsięwzięcia zaliczającego się do kategorii poniżej danego progu (i w związku z tym niepodlegającego ocenie oddziaływania na środowisko), a następnie, w późniejszym terminie, poszerzeniu zakresu przedsięwzięcia lub jego potencjału powyżej wartości progowych.

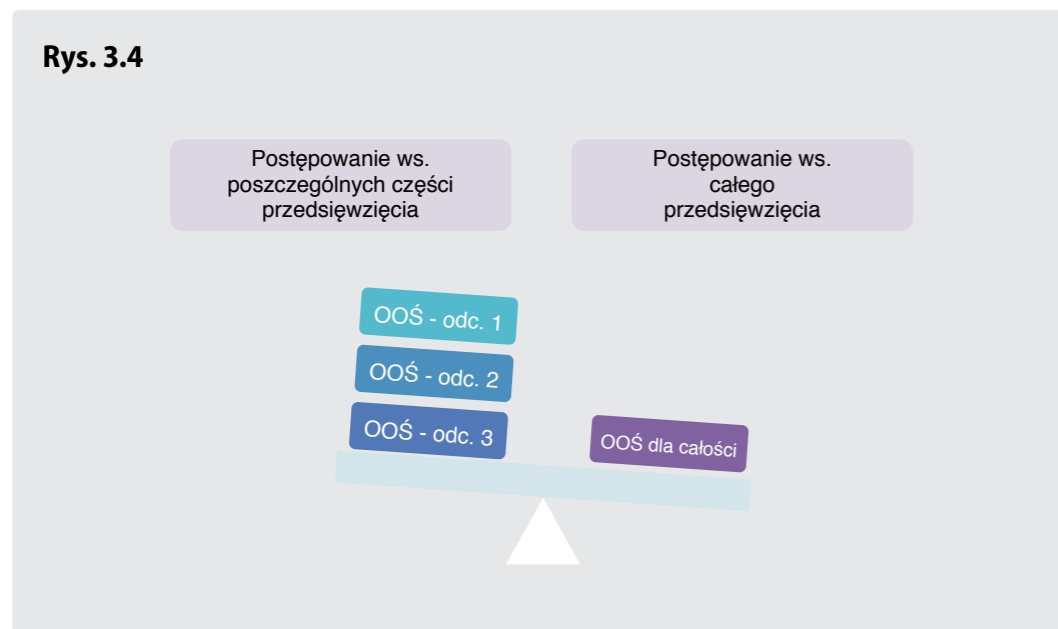
W sprawie C-227/01, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii, TS WE potwierdził, że przedsięwzięcie długodystansowe nie może zostać podzielone na krótsze części, aby wyłączyć przedsięwzięcie, jako całość oraz części powstałe po takim podziale z wymogu nałożonego dyrektywą ooś (paragraf 53). Jeśli byłoby to możliwe, skuteczność dyrektywy mogłaby zostać poważnie zagrożona, ponieważ odpowiednie władze potrzebowałyby jedynie podzielić większe długodystansowe przedsięwzięcie na kolejne krótsze partie, aby wyłączyć je spod wymogów dyrektywy (paragraf 53).

W orzeczeniach związanych z dyrektywą ooś, TS WE konsekwentnie podkreśla fundamentalny cel dyrektywy jak wyrażono w Artykule 2(1), tj. przedsięwzięcia **„mogące znacząco oddziaływać na środowisko, między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji, podlegają ocenie w odniesieniu do ich wpływu na środowisko”**.

⁴ Commissions guidance on Interpretation of project categories in the EIA Directive:

http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/interpretation_eia.pdf; Zalecenia Ministra rozwoju Regionalnego i Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla „przedsięwzięć inwestycyjnych na obszarach miejskich” (urban development projects) dla potencjalnych beneficjentów środków UE: http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/OOS/Documents/Interpretacja_definicji_kategorii_projektow_z_zal_1_i_II_Dyrektywy_OOS.pdf;

Rys. 3.4



Celu regulacji nie wolno omijać poprzez dzielenie przedsięwzięć. Nieuwzględnienie ich łącznego rezultatu nie może skutkować w praktyce wyłączeniem ich w całości z obowiązku poddania ocenie, wówczas gdy rozpatrywane łącznie mogą wywierać znaczące skutki na środowisko naturalne w rozumieniu art. 2 ust. 1 dyrektywy 85/337 (sprawa C-2/07 Paul Abraham i in. przeciwko Région Wallone i in., wyrok z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-392/96 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. s. I-5901, pkt 76).

Brak oceny całego projektu („salami slicing”) jest jednym z częściej pojawiających się zarzutów stawianych inwestorom przez KE. Poprzez proces dzielenia projektów na mniejsze fragmenty, mniejsze części projektu są seryjnie oceniane i uzyskują decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, jako takie, których realizacja budzi mniejsze wątpliwości. Ma to ogromne znaczenie zwłaszcza przy realizacji inwestycji liniowych, kiedy to odcinki budzące mniej kontrowersji środowiskowych, czy też społecznych, budowane są w pierwszej kolejności sprawiając, że kolejne stadia realizacji inwestycji pozostają niezrealizowane, nawet jeśli dalsze jej odcinki przecinają tereny cenne przyrodniczo. Takie postępowanie stoi w sprzeczności z art. 2.1 dyrektywy ooś, zgodnie z którą „projekty”, które mogą mieć znaczący wpływ na środowisko – a nie części projektów – podlegają ocenie.

W przypadkach, w których projekt jest dzielony na odcinki z powodów technicznych lub administracyjnych, to zezwolenie na realizację konkretnego przedsięwzięcia, stanowiącego zaledwie część projektu, musi być ocenione w świetle wszystkich oddziaływań całego projektu. W takich przypadkach pomocna może okazać się strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, do której będzie się można odwołać oceniając oddziaływanie skumulowane poszczególnych przedsięwzięć składających się na całość projektu.

Przykład

Warto przyrzeć się przykładowi austriackiej autostrady A5, która została podzielona na sześć różnych części, co poskutkowało prowadzeniem sześciu odrębnych postępowań oceny oddziaływania na środowisko (autostrada A5 sama jest tylko częścią planowanej autostrady Wiedeń-Brno). W przypadku przywołanej autostrady A5 zabrakło strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, a prowadzone prawie równoległe postępowania dotyczące jej poszczególnych odcinków bazowały na różnych zało-

§

art. 2 ust. 1 dyrektywy ooś

żeńiach wejściowych i modelach obliczeniowych, nie uwzględniały też oddziaływań skumulowanych z sąsiednimi odcinkami autostrady i innymi przedsięwzięciami. Tym samym materiał zgromadzony na etapie oceny poszczególnych odcinków autostrady nie może stanowić podstawy do właściwej prognozy oddziaływania na środowisko całego projektu, jego alternatyw i jego powiązań z innymi projektami realizowanymi w regionie. Brak łącznej oceny wpływu spowodował, że sprawa trafiła do TS UE.

Dyrektywa ooś wymaga od inwestora (autorów raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko), dostarczenia wszelkich informacji niezbędnych do oceny wszystkich ważnych bezpośrednich i pośrednich skutków przedsięwzięcia. W tym konkretnym przypadku nie uwzględniono wszystkich możliwych oddziaływań skumulowanych wiążących się z oddziaływaniem wywołanym przez wzrost natężenia ruchu kołowego i jego wpływ na jakość powietrza, hałas i zdrowie ludzkie.

Kwestie związane z lokalizacją inwestycji powinny zostać przeanalizowane i rozwiązane na jak najwcześniejszym etapie w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Dotyczy to w szczególności inwestycji wzbudzających wiele kontrowersji, takich jak oczyszczalnie ścieków, zakłady zagospodarowania odpadów komunalnych, inwestycje liniowe, lotniska. Prognoza oddziaływania na środowisko (czyli tzw. strategiczna ocena oddziaływania na środowisko) sporządzana jest m.in. przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia obejmuje w szczególności weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

W praktyce proces oceny oddziaływania na środowisko można podzielić na sześć najważniejszych etapów: kwalifikacji przedsięwzięcia do postępowania oceny oddziaływania na środowisko (tzw. *screening*), określenia zakresu analiz wykonywanych w ramach oceny oddziaływania na środowisko (tzw. *scoping*), przedstawienia, w formie Raportu o oddziaływaniu na środowisko, informacji o środowisku właściwym organom, weryfikacja Raportu, konsultacje z właściwymi organami ochrony środowiska oraz ze społeczeństwem i wreszcie wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia oraz jej upublicznienie.

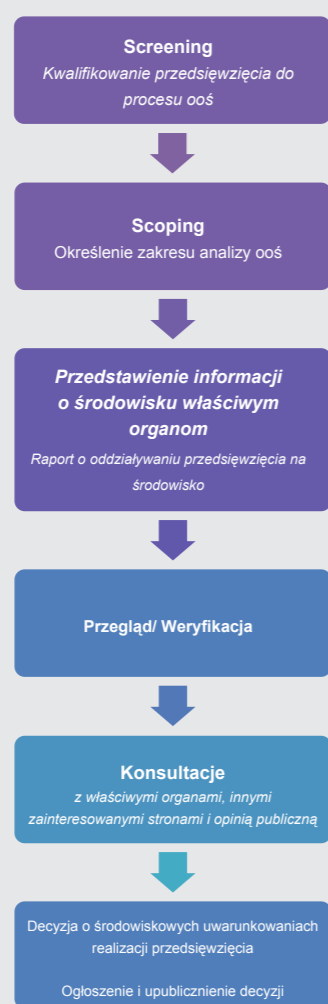
Etapem bardzo istotnym dla inwestora, na który jego wpływ ogranicza się jedynie do odpowiedniego przygotowania karty informacyjnej przedsięwzięcia, jest sam proces kwalifikowania do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, czyli tzw. *screening*. Niestety z dotychczasowej praktyki wynika, że często jest to proces uznaniowy i zależy od decyzji urzędniczych, nie znajdujących poparcia w racjonalnych i obiektywnych kryteriach. Nie uwzględnia się priorytetów lokalnej polityki ochrony środowiska, a także dokumentów strategicznych (np. Wojewódzkich Programów Ochrony Środowiska, Wojewódzkich Planów Zagospodarowania Przestrzennego, Krajowej Strategii Ochrony i Zrównoważonego Użytkowania Różnorodności Biologicznej, Polityki Ekologicznej Państwa). Dokumenty te przedstawiają kwestie planistyczne i środowiskowe w znacznie szerszym kontekście (europejskim, krajowym, regionalnym), a poprzez całościowe ujęcie pozwalają ocenić znaczenie pojedynczych inwestycji w kontekście zagrożeń i ochrony zasobów przyrodniczych w wymiarze ponadlokalnym.

Szczegółowe uwarunkowania, związane z kwalifikowaniem przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, wymienione zostały w art. 63 ustawy Uooś.

§

art. 63 ustawy Uooś

1. rodzaj i charakterystyka przedsięwzięcia, z uwzględnieniem:
 - a. skali przedsięwzięcia i wielkości zajmowanego terenu oraz ich wzajemnych proporcji,

Rys. 3.5 - Najważniejsze etapy postępowania ws. oceny oddziaływania na środowisko

- b. powiązań z innymi przedsięwzięciami, w szczególności kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć znajdujących się na terenach nieruchomości sąsiednich,
 - c. wykorzystywania zasobów naturalnych,
 - d. emisji i występowania innych uciążliwości,
 - e. ryzyka wystąpienia poważnej awarii, przy uwzględnieniu używanych substancji i stosowanych technologii,
2. usytuowanie przedsięwzięcia - z uwzględnieniem możliwego zagrożenia dla środowiska, w szczególności przy istniejącym użytkowaniu terenu, zdolności samooczyszczania się środowiska i odnawiania się zasobów naturalnych, walorów przyrodniczych i krajobrazowych oraz uwarunkowań miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego - uwzględniające:
- a. obszary wodno-błotne oraz inne obszary o płytkim zaleganiu wód podziemnych,
 - b. obszary wybrzeży,
 - c. obszary górskie lub leśne,

- d. obszary objęte ochroną, w tym strefy ochronne ujęć wód i obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych,
 - e. obszary wymagające specjalnej ochrony ze względu na występowanie gatunków roślin i zwierząt oraz ich siedlisk oraz siedlisk przyrodniczych objętych ochroną, w tym obszary sieci Natura 2000 oraz pozostałe formy ochrony przyrody,
 - f. obszary, na których standardy jakości środowiska zostały przekroczone,
 - g. obszary o krajobrazie mającym znaczenie historyczne, kulturowe lub archeologiczne,
 - h. gęstość zaludnienia,
 - i. obszary przylegające do jezior,
 - j. uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowiskowej,
3. rodzaj i skala możliwego oddziaływania rozważanego w odniesieniu do uwarunkowań wymienionych w pkt 1 i 2, wynikające z:
- a. zasięgu oddziaływania - obszaru geograficznego i liczby ludności, na którą przedsięwzięcie może oddziaływać,
 - b. transgranicznego charakteru oddziaływania przedsięwzięcia na poszczególne elementy przyrodnicze,
 - c. wielkości i złożoności oddziaływania, z uwzględnieniem obciążenia istniejącej infrastruktury technicznej,
 - d. prawdopodobieństwa oddziaływania,
 - e. czasu trwania, częstotliwości i odwracalności oddziaływania.

§

art. 71 i art. 72 ustawy Uooś

§

art. 156 § 1 pkt 2 Kpa

WAŻNE

Kwestią istotną dla inwestorów, którzy będą ubiegać się o dofinansowanie przedsięwzięcia ze środków unijnych, jest zwrócenie szczególnej uwagi na sposób uzasadnienia motywów rozstrzygnięcia o konieczności sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i jego zakresie lub o braku takiej konieczności. Zgodnie z wymogami dyrektywy ooś i przepisami krajowymi organ prowadzący postępowanie powinien się odnieść do wszystkich kryteriów określonych w ustawie Uooś odpowiadających kryteriom zawartym w aneksie III dyrektywy. Sytuacja, w której organy opiniujące konieczność sporządzenia raportu zajmują sprzeczne stanowiska, natomiast organ wydający postanowienie nie odnosi się do tego faktu w uzasadnieniu, lub gdy brakuje w uzasadnieniu do decyzji informacji o sposobie wykorzystania zgłoszonych uwag i wniosków, stanowi naruszenie przepisów postępowania administracyjnego.

W wyroku NSA IV SA/Wa 578/2004 z dnia 26 listopada 1999 r. sąd zauważył, że współdziałanie organów administracji publicznej w toku załatwiania sprawy, może następować w różnych formach. Najluźniejszą z nich jest opinia – wtedy, bowiem, po jej zasięgnięciu, organ prowadzący postępowanie główne nie jest nią związany. Może się zdarzyć taka sytuacja, w której właściwy inspektor sanitarny stwierdza potrzebę przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla konkretnego przedsięwzięcia i określa zakres raportu zgodny z art. 66 ust. 1 ustawy Uooś np. ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania inwestycji w zakresie emisji hałasu i zanieczyszczeń powietrza. Natomiast regionalny dyrektor ochrony środowiska wyraża opinię, że dla tego samego przedsięwzięcia nie istnieje konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. W takim przypadku organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może wydać postanowienie o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko lub jej braku. Bez względu na podjętą decyzję w postanowieniu organu musi się znaleźć jak najpełniejsze jej uzasadnienie. Organ musi, zatem skomentować uzyskane opinie inspektora sanitarnego i regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz odnieść się do uwarunkowań określonych w art. 63 ust. 1 ustawy Uooś takich jak:

- ✓ *rodzaj i charakterystyka przedsięwzięcia,*
- ✓ *usytuowanie przedsięwzięcia z uwzględnieniem możliwego zagrożenia dla środowiska, w szczególności przy istniejącym użytkowaniu terenu, zdolności samooczyszczania się środowiska i odnawiania się zasobów naturalnych, walorów przyrodniczych i krajobrazowych oraz uwarunkowań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,*

a także

- ✓ *rodzaj i skalę możliwego oddziaływania rozważanego w odniesieniu do określonych powyżej uwarunkowań.*

Uwzględnienie kryteriów pozwalających określić znaczenie oddziaływań ma na celu uszczegółowienie analiz i zidentyfikowanie najistotniejszych (znaczących) problemów związanych z realizacją projektowanego przedsięwzięcia. Na etapie kwalifikowania przedsięwzięcia warto sięgnąć po wytyczne KE z 2001 roku pn.: „Guidance on EIA. Screening”. Lektura listy kontrolnej, może służyć inwestorowi do weryfikacji warunków przyjętych na etapie tworzenia wstępnych założeń do projektu, które będą wynikały z analizy wypełnionej listy kontrolnej. Powinny one posłużyć do sformułowania stanowiska w sprawie potrzeby przeprowadzenia formalnego postępowania z zakresu OoŚ (decyzja wydawana jest przez właściwy organ w formie postanowienia).

Jednym z podstawowych wymogów, które musi uwzględnić inwestor ubiegający się o dofinansowanie przedsięwzięcia ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, jest wykazanie, że postępowanie oceny oddziaływania na środowisko zostało przeprowadzone przez właściwe organy z uwzględnieniem zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego oraz z uwzględnieniem obowiązku pro-wspólnotowej wykładni przepisów prawa krajowego. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego obejmuje wszystkie wiążące źródła prawa wspólnotowego w tym dyrektywy. Zasada pierwszeństwa dotyczy wszystkich przepisów prawa krajowego, niezależnie od ich hierarchii w krajowym systemie źródeł prawa. Dotyczy przepisów o charakterze legislacyjnym oraz aktów o charakterze administracyjnym, w tym decyzji administracyjnych.

TS WE za kluczową kwestię uznaje nieograniczenie się na etapie kwalifikowania do analizy wyłącznie skali i rozmiaru przedsięwzięcia. Równie istotne są jego charakter i lokalizacja oraz podmioty objęte oddziaływaniem. TS WE wielokrotnie wskazywał, że nawet małe przedsięwzię-

§

art. 66 ust. 1 ustawy Uooś

§

art. 63 ust. 1 ustawy Uooś

cia mogą mieć znaczące oddziaływania na środowisko, jeżeli zlokalizowane są na obszarach, na których czynniki środowiskowe są wrażliwe nawet na niewielkie zmiany.

Równie istotną zasadą, jaką należy się kierować przy klasyfikacji przedsięwzięcia jest zasada, że **„Dyrektywa ma szeroki zakres oraz cel”**. Stanowisko to jest konsekwentnie podtrzymywane przez TS WE (na przykład w sprawie C-72/95, „Kraaijeveld i in.”, paragraf 31; sprawa C-227/01, „Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii”, paragraf 46). Zasadniczym celem dyrektywy, przywoływanym w cytowanych wyrokach, jest obligatoryjne poddanie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko naturalne między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji, ocenie w odniesieniu do ich skutków przed udzieleniem zezwolenia. W przypadku projektu linii kolejowej Walencja-Tarragona, odcinek Las Palmas-Oropesab właściwym kryterium pozwalającym na podjęcie decyzji o konieczności przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko był znaczący wpływ, jaki może ono wywierać na środowisko. Zgodnie z wyrokiem TS WE przedsięwzięcie tego rodzaju może mieć znaczący wpływ na środowisko w rozumieniu dyrektywy oś, ponieważ może trwale oddziaływać na przykład na faunę i florę, strukturę gleby lub nawet na krajobraz, jak również w szczególności wywierać istotne skutki co do hałasu, co wpisuje się w zakres zastosowania niniejszej dyrektywy. Rażącem naruszeniem zamierzonego przez dyrektywę oś celu byłoby wyłączenie takiego projektu budowy nowego toru kolejowego, nawet zbieżnego z uprzednio istniejącą linią, od obowiązku dokonania oceny jego wpływu na środowisko. Zatem przedsięwzięcie tego rodzaju nie może być postrzegane jako zwykła zmiana wcześniejszego projektu.

Kolejnym etapem jest określenie zakresu analiz, jakie należy przeprowadzić sporządzając raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Etap *scopingu*, w procedurze oceny oddziaływania na środowisko, pozwala na określenie stopnia szczegółowości materiałów sporządzanych zarówno w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jak i w ramach oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć. Odpowiednie przygotowanie informacji o zakresie i szczegółowości materiałów ma decydujący wpływ na ich jakość. Dlatego też nie warto bronić się przed złożeniem zapytania o zakres raportu. Po wydaniu postanowienia określającego zakres raportu organ zawieszając postępowanie w drodze postanowienia, do czasu przedłożenia gotowej dokumentacji.

Rzetelnie przygotowany raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz prawidłowo przeprowadzone postępowanie oceny oddziaływania na środowisko minimalizują zagrożenia związane z opóźnieniami w realizacji projektu. Dobry Raport i prawidłowo wydana decyzja bronią się same. Natomiast słabe materiały i niewłaściwie prowadzona procedura administracyjna stanowią podstawę do zaskarżenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przez strony postępowania lub organizacje pozarządowe zajmujące się monitoringiem: inwestycji, wydatkowania funduszy unijnych i krajowych oraz obszarów podlegających ochronie (ze szczególnym naciskiem na obszary włączone lub planowane do włączenia do sieci Natura 2000). Wyniki postępowania mogą być i często, zwłaszcza w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych, są kwestionowane przez organy nadrzędne i ich ciała doradcze takie jak np. Krajowa Komisja ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko, ale również przez przedstawicieli inicjatywy JASPERS (*Joint Assistance to Support Projects In European Regions*). W najgorszym dla inwestora scenariuszu realizacja inwestycji może zostać zakwestionowana przez KE, co z kolei oznacza odmowę przyznania dofinansowania z Funduszu Spójności albo Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Jakość raportu może zatem wpływać na obniżenie kosztów inwestycji dzięki zapewnieniu sprawnego i szybkiego przebiegu procedur zmierzających do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Na obniżenie kosztów inwestycji może wpływać także odpowiedni dobór metod prognostycznych emisji zanieczyszczeń, a w konsekwencji prawidłowy dobór środków wpływających na minimalizację oddziaływania lub kompensację.

Na co więc zwracać uwagę zamawiając usługę polegającą na opracowaniu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i jak weryfikować gotowe opracowanie?

Wbrew pozorom sam inwestor ma bardzo duży wpływ na jakość zamawianego opracowania. Tylko świadomy inwestor, mający szeroką wiedzę z zakresu obowiązujących w zakresie ocen oddziaływania na środowisko przepisów prawa krajowego, ale także wspólnotowego, ale przede wszystkim wymogów ochrony środowiska, a nie tylko procedur administracyjnych ma szansę na właściwe sformułowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia. To od nich w dużej mierze zależeć będzie uzyskanie satysfakcjonującego produktu, jakim będzie raport. Zakres przedsięwzięcia oraz inwestycji towarzyszących powinien być jasno określony podobnie jak opis przedmiotu zamówienia. Chcąc dobrze przygotować przedsięwzięcie i uniknąć rozczarowań w przyszłości, na początkowym etapie jego planowania należy wziąć pod uwagę występowanie obszarów Natura 2000 oraz innych obszarów chronionych, we własnym zakresie odpowiedzieć na pytanie dot. kwalifikacji przedsięwzięcia. **Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie może być celem samym w sobie. Kwestią najistotniejszą dla inwestora powinno być uzyskanie prawidłowej i pełnej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.** Często starając się dopasować do napiętego harmonogramu nie zwraca się uwagi na krótkie terminy wykonania opracowania. Termin realizacji raportu powinien umożliwić sporządzenie wszelkich niezbędnych analiz oraz inwentaryzacji przyrodniczej, stanowiących podstawę do prawidłowej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na poszczególne komponenty środowiska. Inwestor powinien pamiętać, że narzucając w SIWZ pewne ograniczenia, zwłaszcza te wiążące się z terminem realizacji zamówienia, musi się liczyć z wpływem jaki mogą one wywierać na jakość opracowania (szczególną uwagę należy więc zwracać m.in. na terminy w jakich prowadzona powinna być inwentaryzacja przyrodnicza, które muszą być dostosowane do faz rozwoju siedlisk, terminów kwitnienia roślin, okresów rozrodu i migracji zwierząt).

Być może warto rozważyć możliwość stosowania przy wyborze ofert potencjalnych wykonawców nie tylko ceny, ale przede wszystkim **kryteriów jakościowych uwzględniających proponowaną metodologię wykonania zamówienia, a także organizację i plan pracy zespołu, ze szczególnym naciskiem na harmonogram prac.** Choć inwestorzy w dużej mierze wykorzystują jedynie kryterium cenowe zasłaniając się przepisami prawa zamówień publicznych, wydają się zapominać o art. 91 ustawy Pzp „Zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Kryterium oceny ofert są cena albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, koszty eksploatacji, serwis oraz termin wykonania zamówienia.”

Podsumowując, zagadnienia na które należy zwrócić uwagę konstruując SIWZ to przede wszystkim:

- ✓ jasne sprecyzowanie przedmiotu zamówienia - opracowanie karty informacyjnej przedsięwzięcia, oraz wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wraz z niezbędnymi załącznikami; opracowanie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- ✓ zobowiązanie wykonawcy do uwzględniania uwag inwestora, właściwych organów uzgadniających warunki realizacji przedsięwzięcia i właściwego organu prowadzącego postępowanie ws. wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,
- ✓ zobowiązanie wykonawcy do przeprowadzenia nieformalnych konsultacji społecznych, udziału w rozprawie administracyjnej otwartej dla społeczeństwa,
- ✓ uwzględnienie w harmonogramie odpowiednich terminów wykonywania inwentaryzacji przyrodniczej,
- ✓ wykorzystanie konkretnych narzędzi do sporządzenia analiz, np. konkretnego oprogramowania pozwalającego na modelowanie rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń, opracowania załączników graficznych,

§

art. 91 ustawy Pzp

- ✓ odpowiednie kwalifikacje zawodowe i doświadczenie ekspertów dostosowane do potrzeb konkretnego przedsięwzięcia.

SIWZ powinien uwzględniać oczekiwania inwestora oraz informacje, które mogą być wykorzystane w procesie przygotowania raportu.

Przygotowując SIWZ warto sięgnąć do publikacji Urzędu Zamówień Publicznych:

1. M.Pchałek, A. Juchnik, P. Kupczyk, Prawne aspekty „zielonych” zamówień publicznych w: Zielone zamówienia publiczne, Warszawa 2009 r, s. 42 - 46 ; <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F:457:poradniki.html>, oraz rekomendacji przygotowanej w ramach umowy zawartej z Ministrem Rozwoju Regionalnego, częściowo finansowanej przez Unię Europejską w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013:
2. Kryteria wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie – rekomendacje dla beneficjentów realizujących projekty indywidualne , Warszawa 20 lipca 2010 r. http://www.pois.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/20100720_Kryteria_wyboru_ofert_pozacenowe.pdf

W „Rekomendacjach” zamieszczono ogólne wskazówki, jak dobierać i opisywać kryteria oceny ofert, a także jak na tej podstawie oceniać złożone oferty. W Załączniku II. uwzględniono takie przedmioty zamówień jak usługi inżyniera kontraktu/wykonanie raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko/wykonanie studium wykonalności.

Dbłość o jakość dokumentacji stanowiącej podstawę do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powinna wyrażać się w bieżącej kontroli postępów prac i odbiorze końcowym. Do kontroli jakości sporządzonych materiałów trzeba być przygotowanym. Warto zadbać o własną edukację w zakresie szeroko rozumianych ocen oddziaływania na środowisko, ponieważ zapewnienie prawidłowej dokumentacji, która stanowić będzie podstawę wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, jest najistotniejszym czynnikiem wpływającym na sprawność procesu inwestycyjnego. Prawidłowe scharakteryzowanie przedsięwzięcia oraz ocena jego oddziaływania na środowisko sprawia, że życie inwestora staje się łatwiejsze. Prowadzenie postępowań administracyjnych bazujących na niekompletnym lub nierzetelnym materiale dowodowym (karcie informacyjnej przedsięwzięcia, raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko) lub decyzjach administracyjnych wydanych na jego podstawie prowadzi do zwiększania skali odwołań i skarg sądowo - administracyjnych. Uchylanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nieuchronnie prowadzi do wznowienia postępowań w sprawie decyzji wykonawczych, do których zaliczyć należy decyzje o pozwoleniu na budowę, zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej itp., co skutkuje opóźnieniem procesu inwestycyjnego o długie miesiące, bądź lata. Mając powyższe na uwadze warto zapoznać się z dostępnymi na stronach internetowych publikacjami KE sięgając do źródła lub posiłkując się polskimi tłumaczeniami opracowanymi przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz szeregiem dokumentów opracowanych przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska:

1. Wytyczne Generalnej Dyrekcyj Ochrony Środowiska dotyczące procedury oceny oddziaływania na środowisko wraz z wzorami wniosków, postanowień i decyzji: „Postępowania administracyjne w sprawach dotyczących ocen oddziaływania na środowisko” - Zeszyty metodyczne GDOŚ Nr 1 - www.gdos.gov.pl/biblioteka/publikacje
2. Interpretacja definicji niektórych kategorii projektów zawartych w załącznikach I oraz II dyrektywy o oś (Dyrektywy Rady nr 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko)

- a. Commissions guidance on Interpretation of project categories in the EIA Directive http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/interpretation_eia.pdf
 - b. w polskiej wersji językowej na stronach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/OOS/Documents/Interpretacja_definicji_kategorii_projektow_z_zal_I_i_II_Dyrektywy_OOS.pdf
3. Wytyczne KE – screening
 - a. EIA - Guidance on Screening - 2001 <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-guidelines/g-screening-full-text.pdf>
 - b. w polskiej wersji językowej na stronach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR): http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/OOS/Documents/Wytyczne_dotyczace_OOS_screening.pdf
 - c. Lista sprawdzająca – Screening checklist: http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-guidelines/screening_checklist.pdf
 4. Wytyczne KE – scoping
 - a. EIA - Guidance on Scoping - 2001 <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-guidelines/g-scoping-full-text.pdf>
 - b. w polskiej wersji językowej na stronach MRR http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/OOS/Documents/Wytyczne_dotyczace_OOS_scoping.pdf
 - c. Lista sprawdzająca – Scoping checklist: http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-guidelines/scoping_checklist.pdf
 5. Wytyczne Komisji Europejskiej - weryfikacja raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko
 - a. EIA Review Check List - 2001 <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-guidelines/g-review-full-text.pdf>
 - b. w polskiej wersji językowej na stronach MRR http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/OOS/Documents/Wytyczne_dotyczace_OOS_Weryfikacja_ROS.pdf

WAŻNE

Proponowana w wytycznych KE lista sprawdzająca ma za zadanie ocenę adekwatności raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w zakresie jego zgodności z postanowieniami dyrektywy o oś oraz dobrymi praktykami. Listę sprawdzającą przeglądu można wykorzystywać w dwojaki sposób, albo w celu oceny jakości dokumentacji na potrzeby procesu decyzyjnego, albo w celu generalnej oceny jakości dokumentacji na potrzeby monitoringu postępowań oceny oddziaływania na środowisko.

6. Wytyczne KE do oceny pośrednich i skumulowanych oddziaływań oraz interakcji oddziaływań – Guidelines on the Assessment of Indirect and Cumulative Impacts as well as Impact interactions full text of the guidelines: <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-studies-and-reports/guidel.pdf>
7. Wytyczne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z 5 maja 2009 r. w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/OOS/Documents/WYTYCZNE_OOS_050509.pdf
8. Wytyczne KE: Zarządzanie Obszarami Natura 2000 Postanowienia artykułu 6 dyrektywy „siedliskowej” 92/43/EWG - Managing Natura 2000 sites the provisions of Article 6 of the ‚Habitats’ Directive 92/43/EEC

- a. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_en.pdf
 - b. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_pl.pdf
9. Wytyczne KE: Ocena planów i przedsięwzięć znacząco oddziałujących na obszary Natura 2000. Wytyczne metodyczne dotyczące przepisów artykułu 6(3) i (4) dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG – Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites:
 - a. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura_2000_assess_en.pdf
 - b. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura_2000_assess_pl.pdf
 10. Podręczniki międzysektorowe dla podmiotów lokalnych i zarządców obszarów Natura 2000 opracowane podczas realizacji projektu „Komunikacja, świadomość społeczna i wzmocnienie instytucjonalne dla funkcjonowania europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000”:
 - a. „Natura 2000 w ocenach oddziaływania przedsięwzięć na środowisko”,
 - b. „Natura 2000 w planowaniu przestrzennym –rola korytarzy ekologicznych”,
 - c. „Natura 2000 a gospodarka wodna”.

WAŻNE

Odbiór dokumentacji powinien obejmować:

- ✓ weryfikację zakresu raportu,
- ✓ uzasadnienie celowości realizacji przedsięwzięcia, sposobu analizowania wariantów realizacji przedsięwzięcia,
- ✓ uwzględnienie oddziaływań skumulowanych, sposób opisu oceny poszczególnych oddziaływań,
- ✓ odniesienia się do odpowiednich kryteriów naukowych i technicznych, prawidłowości doboru środków łagodzących oddziaływanie, a w przypadkach szczególnych działań kompensujących.

Jednym z istotniejszych parametrów powinna być spójność i przejrzystość prezentowanych zagadnień.

Dobry raport cechuje:

- ✓ przejrzysta struktura o logicznej konstrukcji, na przykład opisująca obecne warunki wyjściowe, przewidywane oddziaływania (charakter, zasięg i wielkość), możliwy zakres złagodzenia oddziaływań, ustalone metody łagodzenia, znaczenie nieuniknionych / pozostałych oddziaływań dla poszczególnych aspektów środowiska,
- ✓ spójność całego opracowania z odpowiednimi odniesieniami pomiędzy rozdziałami,
- ✓ zwięzłość i obiektywizm prezentowanych analiz i ocen,
- ✓ pełna charakterystyka przedsięwzięcia i inwestycji towarzyszących,

- ✓ przystępny opis stosowanej metodologii i skomplikowanych zagadnień, które porusza,
- ✓ opis poszczególnych komponentów środowiska oraz ocena wpływu przedsięwzięcia stosowna do znaczenia konkretnych zagadnień,
- ✓ dowody przeprowadzenia konsultacji społecznych (jeśli było to zgodne z zamówieniem),
- ✓ szczegółowe informacje dotyczące proponowanych działań łagodzących, a w razie konieczności kompensujących;
- ✓ szczegółowe informacje dotyczące monitoringu, analizy porealizacyjnej i konieczności utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania,
- ✓ czytelne załączniki graficzne i dokumentacja fotograficzna,
- ✓ wskazanie źródeł przedstawianych informacji i bibliografii,
- ✓ streszczenie w języku niespecjalistycznym o prostej strukturze, odnoszące się do każdego z rozdziałów w raporcie, pozbawione specjalistycznego słownictwa.

Planując inwestycje infrastrukturalne warto również korzystać z danych zawartych w publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie. Niestety, system informacji przyrodniczej w Polsce jest dopiero tworzony i w obecnej formie jest dalece niewystarczający. Dane zamieszczone we wskazanych poniżej rejestrach, bazach danych należy traktować jako pomocnicze. Obowiązkiem inwestora jest wykonanie inwentaryzacji przyrodniczej na potrzeby sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

1. Centralny Rejestr Form Ochrony Przyrody <http://crfop.gdos.gov.pl/>

Centralny Rejestr Form Ochrony Przyrody został utworzony na zlecenie Ministerstwa Środowiska, ze środków NFOŚiGW. Stanowi on wypełnienie obowiązków wynikających z art. 113 oraz 114 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, zwanej dalej ustawą Uop.

WAŻNE

Rejestr jest obecnie w trakcie uzupełniania i aktualizowania przez organy ochrony przyrody. Do czasu zakończenia tego procesu przez wszystkie gminy, wojewodów i Ministerstwo Środowiska zarówno liczba obszarów i obiektów chronionych jak i ich opisy mogą odbiegać od stanu rzeczywistego

2. regionalne rejestry form ochrony przyrody dostępne są na stronach regionalnych dyrekcji ochrony środowiska

Powstają nowe zbiory danych:

- ✓ raporty ze stanu zachowania siedlisk przyrodniczych i gatunków o znaczeniu dla Wspólnoty w Polsce z 2007 r. (Główny Inspektorat Ochrony Środowiska),
- ✓ inwentaryzacja siedlisk i gatunków Natura 2000 przeprowadzona na terenach administrowanych przez Lasy Państwowe w latach 2007-2008 (Generalna Dyrekcja Lasów Państwowych),
- ✓ inwentaryzacja przeprowadzona przez Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej na obszarach Natura 2000 z 2007 r. (Ministerstwo Środowiska/Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska),

§

art. 113 oraz 114 ust. 2 i 3 ustawy Uop

§

art. 107 § 1 Kpa

- ✓ inwentaryzacje ptaków (Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska),
 - ✓ inwentaryzacje wykonane w ramach prac Wojewódzkich Zespołów Specjalistycznych w roku 2008 (Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska),
 - ✓ inwentaryzacje przyrodnicze gmin, dokumentacje i plany ochrony form ochrony przyrody, publikacje, inne źródła znajdujące się w posiadaniu administracji publicznej, jednostek naukowych itp.,
 - ✓ wyniki ogólnopolskiego monitoringu przyrodniczego (Główny Inspektorat Ochrony Środowiska),
 - ✓ inne dane: krajowe i regionalne czerwone księgi i listy; Atlas Roślin Naczyniowych (ATPOL), plany ochrony i ich projekty dla parków narodowych, parków krajobrazowych i rezerwatów przyrody.
3. Ekoportal.pl - Centrum Informacji o Środowisku: <http://www.ekoportal.pl/>
 4. System INFOOS – baza danych: <http://infoos.mos.gov.pl/fsystem>
 5. EMAS System Ekozarządzania i Audytu EMAS (ang. Eco Management and Audit Scheme) jest unijnym instrumentem wprowadzonym w życie rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady, mającym na celu zachęcenie różnych organizacji (przedsiębiorstw, zakładów, instytucji) do ciągłego doskonalenia efektów działalności środowiskowej: <http://www.emas.mos.gov.pl/>
 6. Natura 2000: <http://natura2000.gdos.gov.pl/natura2000>

3.3.2. Wymagania prawne wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego i przepisów szczególnych ustawy Uooś

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach podobnie jak pozostałe decyzje administracyjne, powinna spełniać wymogi przewidziane w art. 107 § 1 Kpa. W decyzji zawsze muszą znaleźć się: oznaczenie organu administracji publicznej, data wydania decyzji, oznaczenie strony lub stron, przywołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o trybie odwołania i skargi, a także podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do jej wydania. Przepisy ustawy Uooś wskazują na dodatkowe elementy, które muszą lub mogą znaleźć się w tej decyzji. Jeżeli została przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko decyzja musi określać rodzaj i miejsce realizacji przedsięwzięcia, warunki wykorzystywania terenu oraz wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania decyzji końcowej. W treści decyzji mogą zostać określone wymogi w zakresie przeciwdziałania skutkom awarii przemysłowych, nałożenie obowiązku wykonania kompensacji przyrodniczej czy obowiązku działań polegających na zapobieganiu, ograniczaniu oraz monitorowaniu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, stanowisko ws. konieczności przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko. Natomiast, jeżeli przedsięwzięcie nie zostało zakwalifikowane do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko organ stwierdza w decyzji jedynie brak konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

Elementem decyzji istotnym z punktu widzenia inwestorów ubiegających się o dofinansowanie przedsięwzięcia z funduszy strukturalnych czy EBI jest uzasadnienie decyzji. Poza ogólnymi wymogami wynikającymi z Kpa, powinno ono zawierać dodatkowe informacje m.in. w zakresie sposobu wykorzystania uwag i wniosków zgłoszonych w ramach postępowania z udziałem społeczeństwa oraz wskazania do przeprowadzenia analizy porealizacyjnej. W pierwszym przypadku integralną częścią decyzji środowiskowej jest jej załącznik w postaci charakterystyki przedsięwzięcia, natomiast w drugim charakterystyka i karta informacyjna przedsięwzięcia.

W przypadku, w którym właściwy organ wydał postanowienie o odstąpieniu od obowiązku sporządzenia raportu uzasadnienie do postanowienia, jak i do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powinno w sposób wyczerpujący odnosić się do kryteriów określonych w ustawie Uooś,

podkreślając uwzględnienie wymogów zawartych w aneksie III do dyrektywy o.o.s. Jeżeli rozstrzygnięcie zawarte w postanowieniu o odstąpieniu od obowiązku sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko było sprzeczne z opinią wyrażoną przez jeden z organów opiniujących (lub oba organy), a w szczególności gdyby organy te zalecały sporządzenie raportu, a organ prowadzący postępowanie mimo to nie nałożył na wnioskodawcę obowiązku w tym zakresie, uzasadnienie postanowienia musi zawierać wyraźne i przekonujące argumenty.

Równie istotnym, a jeszcze do niedawna często pomijanym elementem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jest informacja o sposobie prowadzenia konsultacji społecznych, zgłaszanych w czasie trwania postępowania uwagach i wnioskach oraz sposobie ich uwzględnienia, bądź powodach ich odrzucenia. W interesie inwestora jest więc domaganie się umieszczenia w uzasadnieniu odniesień do wszystkich uwag zgłaszanych przez społeczeństwo i stanowisk organów współdziałających.

W uzasadnieniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie należy się odwoływać do postanowień innych dokumentów lub powoływać na ogólną zgodność z przepisami prawa. Prawidłowe uzasadnienie powinno zawierać konkretne sformułowania posługujące się wskaźnikami, parametrami, opisami fizycznych warunków realizacji przedsięwzięcia.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia nie narusza prawa własności, ani nie daje inwestorowi praw do terenu potencjalnego zainwestowania. Jedynie określa wpływ planowanego przedsięwzięcia na środowisko i wymagania, jakie powinny być spełnione, aby minimalizować skutki negatywnego wpływu na środowisko czynników szkodliwych. Inaczej mówiąc – ocena oddziaływania na środowisko to szczególna procedura mająca na celu ocenę skutków realizacji danego przedsięwzięcia na środowisko i jego elementy, decydująca o możliwości realizacji przedsięwzięcia.

Określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach „środowiskowe warunki realizacji przedsięwzięcia” nie mogą być na dalszych etapach procesu inwestycyjnego modyfikowane. Jednocześnie z uwagi na wstępny charakter nie mogą regulować kwestii szczegółowych.

3.3.3. Warunki nakładane na inwestora decyzją środowiskową oraz zmiany w dokumentacji projektowej wymagające zmiany decyzji lub ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydawana jest zarówno w przypadku planowanych przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, dla których nie określono obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, jak i dla pozostałych przedsięwzięć z tej grupy oraz przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, dla których sporządzono raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. W pierwszym ze wskazanych powyżej przypadków decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wskazuje jedynie na brak potrzeby przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko, a warunki realizacji przedsięwzięcia wynikać będą przede wszystkim z jego charakterystyki. Charakterystyka przedsięwzięcia oraz karta informacyjna przedsięwzięcia, stanowiąc będą załącznik do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Tym samym zgodnie z art. 84 ustawy Uooś w sentencji decyzji nie należy nakładać warunków realizacji przedsięwzięcia, a jedynie ograniczyć się do wskazania na brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. W pewnym sensie jest to powtórzenie stwierdzenia zawartego w postanowieniu wydawanym, na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy Uooś, na etapie kwalifikacji przedsięwzięcia.

Treść decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ma bardzo poważny wpływ na przedsięwzięcie mogące w znaczący sposób oddziaływać na środowisko, a jej treść może zaważyć na dalszych etapach realizacji przedsięwzięcia.

W decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ określa rodzaj i miejsce realizacji przedsięwzięcia wraz z warunkami wykorzystywania terenu w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia czynników uciążliwych dla terenów sąsiednich.

W sentencji decyzji powinno się również jasno i precyzyjnie określić wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w projekcie budowlanym czy też decyzji administracyjnej, która ten projekt zatwierdzi. Ustalone w decyzji warunki powinny odpowiadać rzeczywistym rozwiązaniom technicznym i technologicznym eliminowania bądź ograniczania oddziaływania na środowisko uwzględniając również możliwości organizacyjne. Należy zwrócić uwagę, że organ nie może przytaczać brzmienia przepisów szczegółowych (np. pisać, że mają być dotrzymane standardy jakości środowiska albo że system kanalizacyjny ma spełnić warunki rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, zwanego dalej Rściewod). Organowi nie wolno wykraczać poza granice własnych kompetencji. Warto więc zwracać uwagę na zamieszczanie w decyzjach klauzul, zgodnie z którymi inwestor musi uzyskać pozwolenie na budowę, pozwolenie wodnoprawne bądź inne. Umieszczenie w rozstrzygnięciach administracyjnych podobnych sformułowań może skutkować stwierdzeniem ich nieważności.

W przypadkach, w których jest to uzasadnione, w decyzji należy przedstawić wymogi w zakresie przeciwdziałania skutkom awarii przemysłowych (dotyczy to przedsięwzięć zaliczanych do zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnych awarii w rozumieniu ustawy Prawo ochrony środowiska, zwanej dalej ustawą Poś), a w przypadku przedsięwzięć, dla których przeprowadzono postępowanie transgraniczne również wymogi w zakresie oddziaływania transgranicznego.

W przypadku, gdy z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika potrzeba wykonania kompensacji przyrodniczej, w decyzji powinny się znaleźć fragmenty dotyczące stwierdzenia konieczności wykonania tej kompensacji, wraz ze szczegółowym opisem jej charakteru, określeniem terminu wykonania (przed terminem realizacji działań mających negatywny wpływ na te elementy środowiska, których ma dotyczyć, musi bowiem poprzedzać wystąpienie strat). Zalecenia dotyczące kompensacji przyrodniczej powinny być sformułowane na podstawie materiałów, złożonych wraz z wnioskiem o wydanie decyzji. Kompensacja musi być wykonalna nie tylko pod względem technicznym, ale także finansowym i prawnym.

Również w przypadku, gdy z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika potrzeba zapobiegania, ograniczania oraz monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w decyzji musi być nałożony obowiązek ich przeprowadzenia.

W praktyce w uzasadnieniu decyzji powinno się znaleźć uzasadnienie przyczyny sformułowania poszczególnych obowiązków w zakresie ograniczania zanieczyszczeń, a także informacja o udziale społeczeństwa, sposobie i stopniu wykorzystania zgłaszanych zastrzeżeń, o sposobie i zakresie wykorzystania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzgodnień regionalnego dyrektora ochrony środowiska i opinii organu inspekcji sanitarnej, a także ewentualnych wyników oceny transgranicznej.

Żądanie ponownej oceny oddziaływania na środowisko, lub odstąpienie od niego, także musi być poparte stosowną argumentacją.

§

art. 63 ust. 1 i art. 84 ustawy Uooś

Zgodnie z art. 86 ustawy Uooś, decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, które zgodnie z Kpa uznane zostały za ostateczne lub mają rygor natychmiastowej wykonalności, wiążą organ wydający decyzję, o którym mowa w art. 72 ust. 1 ustawy Uooś (w tym tak istotną dla inwestora decyzję o pozwoleniu na budowę). Organy wydające decyzje, o których mowa powyżej, muszą uwzględnić wszystkie warunki wynikające z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Co to oznacza dla inwestora? Jeżeli w czasie, jaki upłynął od wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nastąpiła zmiana założeń przedsięwzięcia, inwestor zmuszony będzie wystąpić o zmianę decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na podstawie art. 155 Kpa w związku z art. 87 ustawy Uooś. Zmiany decyzji będą traktowane tak, jak gdyby uwarunkowania środowiskowe były ustalane od początku (będą one wymagały wypełnienia wymogów konieczności ponownego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, udziału społeczeństwa oraz współdziałania pomiędzy organami w związku ze zmianami w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach). Taka procedura dotyczyć będzie większości zmian, jakie zostaną wprowadzone w dokumentacji technicznej, a zwłaszcza jeśli zmiany przedsięwzięcia będą wykraczały poza zakres warunków określonych w wydanej wcześniej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (nie będą dotyczyły wymagań określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a całego przedsięwzięcia - np. będą modyfikowały jego parametry).

Modyfikacje środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia dopuszczane są jedynie w przypadku przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko przed wydaniem pozwolenia na budowę, zezwolenia na realizację inwestycji drogowej lub na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy Uooś, o czym mowa w rozdziale 4, punkt 4.1.3.3.

Jeśli pozwolenie na budowę zostało już wydane, a rozważana jest jego modyfikacja, to w świetle art. 72 ust. 2 pkt 1 ustawy Uooś, nie będzie wymogu uzyskania nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o ile zmiana pozwolenia będzie dotyczyć:

- ✓ *ustalenia lub zmiany formy lub wielkości zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania działalności objętej decyzją,*
- ✓ *zmiany danych wnioskodawcy.*

Każda inna zmiana wymagająca wydania decyzji o pozwoleniu na budowę lub decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, w zależności od jej zakresu, może wymagać albo wydania nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, albo przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy Uooś. Jeśli natomiast planowane w projekcie budowlanym zmiany będą odnosiły się do wymagań określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (będą je modyfikowały), wówczas zgodnie z przywołanym powyżej art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy Uooś, konieczne stanie się przeprowadzenie ponownej oceny oddziaływania na środowisko (niepotrzebne będzie wydawanie nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach).

Dokonania ponownej oceny oddziaływania na środowisko będą wymagać zmiany dotyczące następujących elementów sentencji decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach:

- ✓ *warunków wykorzystywania terenu w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich,*
- ✓ *wymagań dotyczących ochrony środowiska koniecznych do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania decyzji inwestycyjnych, w szczególności w projekcie budowlanym,*

§

art. 72, art. 86 i art. 87 ustawy Uooś

§

art. 155 Kpa

§

art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy Uooś



Rozdział 4, punkt 4.1.3.3.

§

art. 72 ust. 2 pkt 1 ustawy Uooś

§

art. 88 ust.1 pkt 2 ustawy Uooś

§

art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy Uooś

§

art. 36a ustawy Pb



Rozdział 6, punkt 6.3.1.

- ✓ *wymogów w zakresie przeciwdziałania skutkom awarii przemysłowych, w odniesieniu do przedsięwzięć zaliczanych do zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnych awarii,*
- ✓ *wymogów w zakresie ograniczania transgranicznego oddziaływania na środowisko w odniesieniu do przedsięwzięć, dla których przeprowadzono postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko,*
- ✓ *wymogów ewentualnej kompensacji przyrodniczej lub zapobiegania, ograniczania oraz monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,*
- ✓ *wymagań dotyczących ewentualnego obowiązku utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania,*
- ✓ *warunków przygotowania i przedstawienia ewentualnej analizy porealizacyjnej (jej zakresu i terminu przedłożenia).*

Przykład

Inwestor, po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko uzyskał dla niego decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach oraz pozwolenie na budowę. Na obecnym etapie inwestor postanowił wprowadzić inną technologię. Z jakimi konsekwencjami musi się liczyć? Czy sporządzenie projektu zamiennego i wystąpienie z wnioskiem o zmianę decyzji o pozwoleniu na budowę i zatwierdzeniu projektu zamiennego wystarczy? A co z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach? Czy inwestor powinien zostać zobowiązany do przeprowadzenia powtórnej oceny oddziaływania na środowisko, a może postępowanie trzeba wszcząć od nowa dla nowego przedsięwzięcia?

Zgodnie z powyższymi wyjaśnieniami wymóg uzyskania nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie występuje, o ile zmiana pozwolenia będzie dotyczyć: ustalenia lub zmiany formy lub wielkości zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania działalności objętej decyzją, zmiany danych wnioskodawcy.

Zastosowanie innej technologii może oznaczać istotną zmianę charakteru przedsięwzięcia, dla którego wcześniej przeprowadzono ocenę oddziaływania na środowisko i uzyskano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Zmiana stosowanej technologii zdecydowanie wykracza poza zakres wymagań określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która precyzyjnie określa rodzaj stosowanej technologii i wiąże się z modyfikacją sposobu funkcjonowania całego przedsięwzięcia. Podsumowując, zmiana technologii może oznaczać realizację zupełnie odmiennego przedsięwzięcia, które będzie wymagało przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Przeprowadzenie ponownej oceny oddziaływania na środowisko byłoby możliwe jedynie dla tego samego przedsięwzięcia (art. 88 ust.1 pkt 2 ustawy Uooś).

Jeżeli inwestor chce wprowadzić zmianę przedsięwzięcia, dla którego już zostało wydane pozwolenie na budowę, wiążącą się z koniecznością wprowadzenia zmian do projektu budowlanego to zgodnie z przepisami ustawy Pb będzie zmuszony uzyskać odpowiednią decyzję o zmianie pozwolenia na budowę (art. 36a ustawy Pb), co zostało omówione w rozdziale 6, punkt 6.3.1. Decyzja taka powinna być poprzedzona zmianą decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, oczywiście o ile jest ku temu uzasadnienie tzn. zmiana projektu budowlanego powoduje jego niezgodność z wydaną już decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach.

WAŻNE**Warto pamiętać:**

Inwestorowi będącemu stroną postępowania nie przysługuje wprawdzie zażalenie na uzgodnienie regionalnego dyrektora ochrony środowiska i opinię inspektora sanitarnego, ale w ciągu 14 dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może się odwołać od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 127 § 1 Kpa).

Zgodnie z treścią wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 czerwca 2006 r., IV SA/Wa 140/2006, „uzgodnienie, w przeciwieństwie do opinii, jest formą o znaczeniu stanowczym, wiąże bowiem organ decydujący w postępowaniu głównym. Treść stanowiska zajętego przez organ uzgadniający może przesądzić o treści decyzji, która jest wydawana po uzgodnieniu przez organ decydujący. Zakres uzgodnienia, którego dokonuje organ uzgadniający, obejmuje treść decyzji, jaką ma wydać organ prowadzący postępowanie głównie uruchomione wnioskiem strony”.

Zgodnie z art. 113 § 1 Kpa, organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydanych przez ten organ decyzjach. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2008 r. (II OSK 1815/06) błędne oznaczenie działki budowlanej, tj. jej numeru ewidencyjnego w decyzji udzielającej pozwolenia na wznowienie robót budowlanych - wydanej na podstawie art. 51 ust. 1a ustawy Pb - nie może być zmienione na prawidłowe oznaczenie w trybie art. 113 § 1 Kpa, jako sprostowanie oczywistej omyłki.

Oznaczenie działki budowlanej stanowi istotny element rozstrzygnięcia, ponieważ konkretyzuje dopuszczalność prowadzenia robót budowlanych przez określenie konkretnego obiektu budowlanego i miejsca jego położenia. Zmiana rozstrzygnięcia decyzji w zakresie miejsca wykonywania robót budowlanych, nawet podjętego na skutek błędu bądź wskutek mylnego wyobrażenia o stanie faktycznym albo prawnym, nie podpada pod pojęcie błędu czy omyłki w rozumieniu art. 113 § 1 Kpa. W przypadku wad istotnych decyzji, tryb jej weryfikacji nie może być zastąpiony przez tryb usuwania wad nieistotnych (błędów, omyłek).

Jeśli numery działek ewidencyjnych były prawidłowo wpisane do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a błąd leżał po stronie organu, inwestor będący stroną postępowania może zgodnie z art. 111 § 1 Kpa w terminie 14 dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zażądać uzupełnienia rozstrzygnięcia decyzji o numery ewidencyjne działek, które zostały wymienione we wniosku, ale nie zostały wymienione w decyzji.

W stanowisku Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z 6 lipca 2010 r. podkreślono, że z przepisów ustawy Uooś nie wynika konieczność zamieszczania w decyzji numerów ewidencyjnych działek, na których jest realizowane przedsięwzięcie, a zatem nie ma przeszkód, aby w decyzji w inny sposób określić położenie przedsięwzięcia. Może to nastąpić np. poprzez podanie miejscowości i nazwy ulicy. Podkreślono jednak, że lokalizacja przedsięwzięcia powinna być określona jednoznacznie - z jak największą dokładnością. Wskazano również, że mogą wystąpić takie sytuacje, w których jednoznaczne określenie lokalizacji przedsięwzięcia będzie mogło nastąpić jedynie poprzez podanie numerów działek ewidencyjnych.

Wprawdzie przepisy ustawy Uooś nie przewidują bezpośredniej możliwości dokonania cesji decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na inny podmiot, ale zdaniem części ekspertów istnieje pośrednia możliwość realizacji przedsięwzięcia przez inny podmiot niż określony w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

§

art. 127 § 1 Kpa

§

art. 113. § 1 Kpa
art. 51 ust. 1a ustawy Pb

§

art. 113 § 1 Kpa

§

art. 111 § 1 Kpa

§

art. 46 ust. 3 ustawy Uooś
art. 47 ustawy Uooś
art. 48 ustawy Uooś

„W przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, których realizacja musi być poprzedzona uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub (ewentualnie i) pozwolenia na budowę zgodnie z postanowieniami art. 63 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest obowiązany za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do przeniesienia tej decyzji na rzecz innej osoby, jeżeli przejmuje ona wszystkie warunki wynikające z tej decyzji. Analogiczne rozwiązania znalazły się również w art. 40 prawa budowlanego w odniesieniu do pozwoleń na budowę. Oznacza to, że w praktyce istnieje pośrednia możliwość przeniesienia uprawnień wynikających z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przez doprowadzenie do wydania wymienionych decyzji i przeniesienie wynikających z nich uprawnień i obowiązków uwzględniających również środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia” - Krzysztof Gruszecki: Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko; LEX/el. 2009.

3.3.4. Odmowa wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

W ustawie Uooś, po raz pierwszy, przewidziano możliwość wydania decyzji odmawiającej zgody na realizację przedsięwzięcia. Katalog przypadków, w których należy odmówić ustalenia środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia jest precyzyjny. Organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia może odmówić jej wydania **w przypadku niezgodności planowanego przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego**. Nie dotyczy to jednak dróg publicznych, linii kolejowych o znaczeniu państwowym, przedsięwzięć Euro 2012 oraz przedsięwzięć wymagających koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin. Należy podkreślić, że postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wówczas, gdy został on uchwalony, mają charakter wiążący. Oznacza to, że stwierdzenie sprzeczności lokalizacji przedsięwzięcia z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwalnia organ prowadzący postępowanie z konieczności przeprowadzania postępowania wyjaśniającego w szerszym zakresie, w tym z przeprowadzenia postępowania uzgodnieniowego z innymi organami. Powinno to uzmysłwić inwestorom jak ważna jest przemyślana lokalizacja przedsięwzięcia.

Zgodnie z sentencją Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2008 r. II OSK 1036/07 „Po stwierdzeniu sprzeczności zamierzonego przedsięwzięcia z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego brak podstaw do podejmowania dalszych czynności w sprawie, w tym przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (art. 46 ust. 3 ustawy), analizy i oceny wpływu danego przedsięwzięcia (art. 47 ustawy), czy też uzgodnień z art. 48 ustawy”.

Decyzję odmowną uzyskał inwestor dla przedsięwzięcia polegającego na budowie Zakładu Termicznego Unieszkodliwiania Odpadów wg. Projektu PHARE PL, ponieważ w toku postępowania stwierdzono, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie posiada szczegółowych ustaleń. Burmistrz prowadzący postępowanie rozpatrzył kwestie zgodności lokalizacji planowanej inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stwierdzono, że teren planowany pod realizację budowy zakładu unieszkodliwiania odpadów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie zawiera ustaleń dotyczących terenów przeznaczonych pod gospodarowanie odpadami (a do takich należy zaliczyć projektowaną spalarnię), co zadecydowało o tym, że oceniono, że przedsięwzięcie jest niezgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Właściwy organ odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia także **w przypadku odrzucenia przez wnioskodawcę/inwestora propozycji realizacji przedsięwzięcia w wariantcie innym niż zaproponowany we wniosku**. Jeżeli wnioskodawca odmówi zgody na realizację przedsięwzięcia w wariantcie zaproponowanym przez organ, organ zobowiązany jest odmówić zgody na

realizację przedsięwzięcia. Należy pamiętać, że odmowa organu nie dotyczy ustalenia warunków realizacji przedsięwzięcia, ale w ogóle jego realizacji, co blokuje inwestorowi drogę do dalszych działań w celu uzyskania warunków realizacji przedsięwzięcia.

Można zadać pytanie, czy organ może sam zaproponować inny wariant, niż wskazany przez inwestora do realizacji, i inny niż pozostałe warianty analizowane w przedłożonym wraz z wnioskiem raporcie. Zdania na ten temat są podzielone. Zgodnie z interpretacją Ministerstwa Środowiska odnoszącą się wprawdzie do przepisów Prawa ochrony środowiska, ale mogącą mieć zastosowanie i w tym przypadku. „Na każdym etapie postępowania ws. oceny oddziaływania na środowisko organ ma prawo żądać w trybie art. 50 §1 Kpa uzupełnienia informacji w raporcie o oddziaływaniu na środowisko. W szczególności nie ma tu żadnych przeszkód żeby wezwać wnioskodawcę do przedstawienia kolejnego, nowego wariantu realizacji planowanego przedsięwzięcia, uwzględniającego np. postulaty lokalnej społeczności”. Natomiast w opinii autorów, znajdującej potwierdzenie w komentarzu do ustawy autorstwa Krzysztofa Gruszeckiego (Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko; LEX/el. 2009) organ może poruszać się tylko w zakresie wariantów poddanych analizie w raporcie o oddziaływaniu na środowisko, a więc wariantu proponowanego, racjonalnego wariantu alternatywnego oraz wariantu najkorzystniejszego dla środowiska. Narzucając konieczność analizowania wariantu innego niż analizowane w raporcie, organy uzgadniające wypowiadałyby się w sprawie innej niż przedmiot orzekania. Przepisy prawa nie dają organowi uprawnień do przedstawiania wnioskodawcy dodatkowego wariantu realizacji przedsięwzięcia. „Uzgadniając rozwiązania, które mają być przyjęte w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, organom współdziałającym, przedstawia się przede wszystkim wniosek o wydanie decyzji oraz raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Żaden z tych dokumentów nie zawiera informacji na temat wariantu zaproponowanego przez organ administracji (jeżeli jest on inny niż te przedstawione w raporcie), a zatem organy współdziałające dokonując uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia, tak naprawdę wypowiadałyby się w innej sprawie niż ta, która ostatecznie stanowiła przedmiot orzekania. Dlatego wydaje się, że w sytuacji, gdy zdaniem organu celowa jest realizacja przedsięwzięcia w zupełnie innym wariantcie niż zaproponowany przez wnioskodawcę, powinien on dokonać modyfikacji swojego wniosku, uwzględniając w raporcie wariant zaproponowany przez organ, a ten powinien ponownie zwrócić się o zajęcie stanowiska do organów współdziałających i dopiero po tym wydać decyzję kończącą postępowanie”. Warto pamiętać, że bez względu na wybór wariantu, proponowanego przez inwestora lub wskazanego przez organ, odpowiedzialność za skutki realizacji przedsięwzięcia zawsze ponosi inwestor.

Inwestor uzyska decyzję odmowną również wówczas, gdy z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynikać będzie, że może ono znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000 i nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy Uop.

Chodzi o przedsięwzięcia, w przypadku których z oceny oddziaływania na środowisko wynika, że mogą one znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a za ich realizacją nie przemawiają konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i brak jest rozwiązań alternatywnych. Jeśli znaczące negatywne oddziaływanie dotyczy siedlisk i gatunków priorytetowych, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia może zostać wydana wyłącznie w celu: ochrony zdrowia i życia ludzi, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego, koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii KE.

W praktyce oznacza to, że gdy zostaną spełnione warunki określone w ustawie Uop to organ wydaje decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, natomiast gdy spełnione zostać nie mogą, to organ nie wydaje decyzji odmawiającej określenia środowiskowych uwarunkowań, ale odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia.

§

art. 80 ust. 1 ustawy Uooś

§

art. 50 §1 Kpa

§

art. 7, 77 § 1, art. 10 § 1 Kpa
art. 107 § 3 Kpa
art. 50 § 1 Kpa

§

art. 144 ust. 2 ustawy Poś
art. 135 ust.1 ustawy Poś

Poza powyższymi przykładami przypadków, które wymienione zostały w ustawie Uooś, w których organ administracji publicznej ma obowiązek odmówić zgody na realizację przedsięwzięcia jest jeszcze jeden, o którym warto pamiętać. Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawą Uooś wyniki oceny oddziaływania, w tym uzgodnienia regionalnego dyrektora ochrony środowiska, inspektora sanitarnego powinny być wzięte pod uwagę przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Uzgodnienie jest wiążące dla organu wydającego decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, co znalazło potwierdzenie w orzeczeniach sądów administracyjnych. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 1999 r., IV SA 1512/1998 zasygnalizowano, że: „(...)Uzgodnienie wiąże organ decydujący w postępowaniu głównym. Treść stanowiska zajętego przez organ uzgadniający przesądzić może o treści decyzji, która wydana jest po uzgodnieniu przez organ decydujący.(...)” Zakres uzgodnienia, którego dokonuje organ uzgadniający, obejmuje treść decyzji, jaką ma wydać organ prowadzący postępowanie główne. Jeżeli którykolwiek z organów uzgadniających odmówi uzgodnienia środowiskowych uwarunkowań organ prowadzący postępowanie powinien wydać decyzję odmowną.

Prawidłowa analiza konkretnego przedsięwzięcia jest problemem złożonym i zawsze wymaga indywidualnego podejścia. Im lepsza jest jakość przedkładanego wraz z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach raportu, tym łatwiej ocenić możliwe oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko i uzgodnić środowiskowe uwarunkowania jego realizacji, eksploatacji i ewentualnej likwidacji. Przepisy Kpa nakładają na organy administracji publicznej obowiązek podejmowania wszelkich kroków do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego, umożliwienia stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji oraz wskazania w uzasadnieniu faktycznym decyzji okoliczności, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej (art. 7, art. 77 § 1, art. 10 § 1 Kpa oraz art. 107 § 3 Kpa). Tym samym, jeśli raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko zawiera braki lub nieścisłości organ nie powinien odmówić wydania uzgodnienia, ale na podstawie (art. 50 § 1 Kpa) wezwać do ich wyjaśnienia lub uzupełnienia. Organ ma prawo do wezwania do uzupełnienia nie tylko raportu, ale również samego wniosku, jak i pozostałych materiałów stanowiących załączniki.

Kolejnym, nie wynikającym bezpośrednio z przepisów ustawy Uooś, powodem odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań może być niezgodność planowanego przedsięwzięcia z przepisami szczególnymi, przede wszystkim z zakresu ochrony środowiska. Zgodnie z (art. 144 ust. 2 ustawy Poś, eksploatacja instalacji, powodująca wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, emisja hałasu oraz wytwarzanie pól elektromagnetycznych nie powinny powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego inwestor ma tytuł prawny. Tym samym, jeśli z informacji przedłożonych przez wnioskodawcę wynikać będzie, że w wyniku realizacji przedsięwzięcia wystąpi przekroczenie standardów jakości środowiska poza jego terenem, to organ prowadzący postępowanie może odmówić wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Nie dotyczy to przedsięwzięć, dla których zgodnie z art. 135 ust. 1 ustawą Poś w podobnej sytuacji tworzy się obszar ograniczonego użytkowania.

Ponieważ wiele inwestycji infrastrukturalnych jest często przyczyną konfliktów społecznych podsumowując niniejszy podrozdział warto podkreślić ich wagę. Choć mogą one wpływać na wybór wariantu i często to właśnie protesty mieszkańców leżą u podstaw wskazywania przez organ prowadzący postępowanie wariantu innego niż proponowany przez inwestora, to one same w sobie nie mogą stanowić powodów wydania decyzji odmownej.

ROZDZIAŁ 4

6 m
para słopodachu

119 kW/m

0.1 = 120.75 kW/m
0.90 0.5 · 21.90 · 3 = 33 kW/m
75 + 119 + 33 = 1910 kW

słopodachu
19.77 · 7 ≈ 140 kW/m
2 · 21.9 ≈ 44 kW/m

0.1 = 121 kW/m
(140 + 44 + 121) · 9 ≈ 1400 kW = Q₂

PRACE PROJEKTOWE

SPIS TREŚCI RODZIAŁU

4.	Prace projektowe	193
4.1	Dokumentacja niezbędna do rozpoczęcia robót budowlanych	195
4.1.1	Zakres niezbędnej dokumentacji a postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych	195
4.1.1.1	Roboty budowlane wymagające pozwolenia na budowę	195
4.1.1.2	Roboty budowlane „na zgłoszenie”	195
4.1.1.3	Roboty budowlane niewymagające ani pozwolenia ani zgłoszenia	196
4.1.2	Zakres niezbędnej dokumentacji a wybrany model kontraktowy	197
4.1.2.1	Realizacja robót w oparciu o dokumentację dostarczaną przez inwestora	197
4.1.2.2	Realizacja robót w formule „zaprojektuj i zbuduj”	197
4.1.3	Charakterystyka podstawowych części składowych dokumentacji	198
4.1.3.1	Program funkcjonalno-użytkowy	198
4.1.3.2	Projekt budowlany	199
4.1.3.2.1	Projekt zagospodarowania terenu	200
4.1.3.2.2	Projekt architektoniczno-budowlany	201
4.1.3.2.3	Oświadczenia	201
4.1.3.2.4	Wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych	201
4.1.3.3	Raport w ramach powtórnej oceny oddziaływania na środowisko	202
4.1.3.4	Projekt wykonawczy	203
4.1.3.5	Specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych	203
4.1.3.6	Przedmiar robót, ślepy kosztorys i kosztorys inwestorski	204
4.1.3.7	Inne elementy dokumentacji	205
4.1.3.8	Dokumentacja przetargowa	206
4.2	Zasady i uwarunkowania projektowania	209
4.2.1	Ogólne zasady projektowania	209
4.2.1.1	Obowiązki projektanta wynikające z ustawy Prawo budowlane	209
4.2.1.2	Dobre praktyki w odniesieniu do działań projektanta i organizacji procesu projektowania	209
4.2.1.3	Koordinacja prac projektowych z innymi inwestycjami	210
4.2.2	Przepisy prawa definiujące wymagania względem obiektów budowlanych	211
4.2.2.1	Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie	212
4.2.2.2	Pozostałe przepisy	212
4.2.2.3	Odstępstwa od warunków technicznych i pozostałych przepisów	213
4.2.3	System normalizacji i dopuszczania wyrobów budowlanych do stosowania w budownictwie	215
4.2.3.1	Polskie i europejskie normy oraz aprobaty techniczne	215
4.2.3.2	Dopuszczanie wyrobów budowlanych do stosowania w budownictwie	216
4.2.4	Sprawdzenie i weryfikacja dokumentacji	217
4.2.4.1	Sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy Prawo budowlane	217
4.2.4.2	Weryfikacja dokumentacji na zlecenie zamawiającego	218
4.3	Uzgodnienia i procedury administracyjne	220
4.3.1	Rodzaje postępowań poprzedzających rozpoczęcie robót budowlanych	220
4.3.1.1	Zgłoszenie robót budowlanych	220
4.3.1.2	Decyzja o pozwoleniu na budowę	220
4.3.1.2.1	Zawartość wniosku o pozwolenie na budowę	221
4.3.1.2.2	Podział zamierzenia budowlanego a zakres pozwolenia na budowę	222
4.3.1.3	Uregulowania w oparciu o przepisy szczególne	223
4.3.2	Dokumenty, uzgodnienia, opinie i decyzje związane z decyzją o pozwoleniu na budowę	224
4.3.2.1	Pozwolenie na rozbiórkę	225
4.3.2.2	Pozwolenie wodnoprawne	225
4.3.2.3	Uzgodnienia z gestorami mediów i urzędzeń obcych	226
4.3.2.4	Pozostałe uzgodnienia, opinie i dokumenty	227
4.3.3	Zasady prowadzenia postępowania poprzedzającego rozpoczęcie robót budowlanych	232
4.3.3.1	Przebieg postępowania. Obowiązki inwestora i zadania organu	232
4.3.3.2	Terminy w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę	233
4.3.3.3	Tryb odwoławczy	234
4.4	Zamawianie usług projektowych	236
4.4.1	Możliwe sposoby zamawiania prac projektowych	236
4.4.1.1	Zamawianie usług projektowych a podział na stadia projektowe	236
4.4.1.2	Włączanie do zamówienia innych usług poza projektowymi	237

4.4.1.3	Zamówienie wyłącznie usług projektowych.....	238
4.4.1.4	Zamówienie usług projektowych łącznie z wykonaniem robót budowlanych (zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych)	241
4.4.2	Specyfika zamawiania usług projektowych na gruncie ustawy Pzp.....	242
4.4.2.1	Specyfika szacowania wartości zamówienia w przypadku usług projektowania oraz formularz cenowy (tabela opracowań projektowych) jako podstawa płatności	245
4.4.2.2	Tryby udzielania zamówień właściwe do zamawiania usług projektowych.....	248
4.4.2.3	Kryteria wyboru oferty najkorzystniejszej. Możliwość stosowania kryteriów innych niż cena	250
4.4.2.4	Zasady formułowania warunków udziału w postępowaniu: uprawnienia do projektowania, doświadczenie, potencjał ekonomiczny.	253
4.4.2.5	Istotne postanowienia umowy	258

4. Prace projektowe

Etap prac projektowych ma kluczowe znaczenie zarówno dla sprawnej i gładkiej realizacji inwestycji, jej właściwego końcowego kształtu, jak i bezproblemowego użytkowania w przyszłości obiektów powstałych w jej trakcie. Jeśli ten etap zostanie dobrze zaplanowany i właściwie przeprowadzony to zasadniczo minimalizuje to ryzyko wystąpienia krytycznych problemów w kolejnych stadiach realizacji inwestycji.

Z drugiej strony, jeśli działania studialno-analityczne lub inne przedprojektowe nie zostały wykonane z należytą starannością, istnieje ryzyko, że na etapie prac projektowych podważone mogą być zasadnicze założenia, na których opierało się studium wykonalności. Może się okazać na przykład, że realizacja inwestycji wymagać będzie znaczących robót budowlanych, o których zapomniano na etapie planowania – w efekcie łączny koszt istotnie wzrośnie, a zakładana efektywność ekonomiczna przedsięwzięcia spadnie. Może się też zdarzyć, że szczegółowa analiza uwarunkowań technicznych wykaże, że inwestycja nie jest wykonalna w założonym kształcie lub brak jest możliwości osiągnięcia przewidywanej skuteczności czy też wydajności. W takim wypadku proces inwestycyjny powinien zostać bezwzględnie przerwany i należy powrócić do etapu studium wykonalności w celu poprawienia i zaktualizowania zawartej w nim analizy. Zignorowanie takiej sytuacji i doraźne poszukiwanie „wyjścia z problemu” niechybnie negatywnie zaowocuje – albo wzrostem kosztów, opóźnieniami albo ograniczoną przydatnością zakończonej inwestycji.

Rolą inwestora jest właściwe zaplanowanie etapu prac projektowych. Nawet jeśli organizację procesu budowy inwestor ceduje na inwestora zastępczego to i tak powinien ostatecznie uzgodnić zasadnicze założenia dotyczące sposobu przeprowadzenia tego etapu. W pierwszej kolejności dotyczy to trybu wyłonienia projektanta. Konkurs czy przetarg? A jeśli przetarg, to z jakimi kryteriami? Czy cena jako wyłączne kryterium wyboru projektanta w pełni zabezpieczy spełnienie wszystkich oczekiwań inwestora? Równie istotna jest odpowiedź na pytanie o zakres zleczanych prac projektowych. Czy zamówienie na prace projektowe ma mieć charakter kompleksowy? Czy lepiej, aby niektóre elementy (np. przygotowanie materiałów wejściowych, czynności geodezyjne lub formalno-prawne) były uwzględnione w tym samym zakresie prac, co projektowanie, czy też powinny być ujęte w odrębnym zamówieniu lub wręcz wykonane przez samego inwestora? Te dylematy zostaną opisane w rozdziale 4.4. Niemniej jednak poza dyskusją pozostaje fakt, że sytuacja, w której inwestor – czy to wychodząc z założenia, że „fachowiec będzie wiedział lepiej”, czy też dążąc do „pozbycia się problemu” – maksymalnie dystansuje się od przebiegu projektowania lub zrzuca na projektanta jak najwięcej zadań i obowiązków wykraczających poza „czyste” projektowanie, wcale nie służy temu, aby ostateczny rezultat prac projektowych, a później także przebieg realizacji robót czy użytkowania obiektu, były zgodne z oczekiwaniami inwestora. Projektant jest prywatnym przedsiębiorcą i z naturalnych względów dążyć będzie do ograniczenia swych kosztów. Jeśli da mu się zbyt dużo swobody w interpretowaniu zakresu jego zadań, a dodatkowo „trafi się” projektant niezbyt rzetelny, może to mieć bardzo negatywny wpływ na końcowy efekt jego pracy. Projektant powinien być więc kontrolowany przez inwestora, przy czym kontrola ta nie powinna mieć charakteru krępującego jego swobodę twórczą - choćby dlatego, że w takim przypadku projektant stosunkowo łatwo mógłby się uwolnić od odpowiedzialności za rezultat jego pracy. Kontrola ta powinna raczej polegać na tym, że inwestor na bieżąco śledzi przebieg prac projektowych i choćby kolejnymi pytaniami zmusza projektanta do tłumaczenia decyzji podejmowanych przez niego w procesie projektowym. Takie „drażnienie tematu” przez inwestora powinno mieć na celu uzyskanie przez niego przekonania, że projektant każdorazowo podjął decyzje najwłaściwsze. Taki model monitoringu prac projektowych może być realizowany nawet przez inwestora, który nie posiada rozbudowanych służb inwestycyjnych.

Równie ważnym czynnikiem planowania procesu projektowego jest zaproponowanie realnego terminarza. Do tego potrzebna jest znajomość wszystkich czynności oraz procedur, jakie zgod-

nie z wymogami prawa i potrzebami merytorycznymi musi przeprowadzić projektant, a także wzajemnych powiązań i koniecznej ich sekwencji. Bez pełnej świadomości w tym względzie inwestor może być skłonny do narzucania projektantom w SIWZ nierealnych terminów wykonania dokumentacji projektowej lub przynajmniej takich, gdzie czas na właściwe projektowanie musi być ograniczony do minimum – z oczywistą stratą dla optymalności zaprojektowanych rozwiązań. Niestety często sytuacja – kontekst polityczny (np. zbliżające się wybory) lub konieczność zmieszczenia się z inwestycją w perspektywie budżetowej Unii Europejskiej – powodują, że inwestorzy narzucają projektantom zdecydowanie zbyt krótkie terminy na wykonanie zamówienia. To dość krótkowzroczna polityka, której konsekwencje i tak spadają na inwestora: albo wyznaczone terminy nie zostaną dotrzymane lub też dotrzymanie terminu oznaczać będzie, że projektant w ten czy inny sposób „szedł na skróty”, czego skutki zapewne ujawnią się na którymś z późniejszych etapów.

Dlatego w niniejszym rozdziale położono nacisk na opisanie wszystkich elementów procesu projektowego, ze szczególnym naciskiem na procedury i uwarunkowania wynikające z obowiązujących przepisów prawa. Inwestor nie może odżegnywać się od ich znajomości, gdyż powinny one wszystkie zostać uwzględnione przy przygotowywaniu postępowania przetargowego na prace projektowe i formułowaniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ). Na tej podstawie powinny zostać określone realistyczne warunki i terminy wykonania poszczególnych etapów tych prac.



w pkt. 4.1.1.2 lub 4.1.1.3



Rozdział 3, punkt 3.3.



art. 30 ustawy Pb
art. 29 ustawy Pb

4.1. Dokumentacja niezbędna do rozpoczęcia robót budowlanych

4.1.1. Zakres niezbędnej dokumentacji a postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych

4.1.1.1. Roboty budowlane wymagające pozwolenia na budowę

Zasadniczo warunkiem rozpoczęcia jakichkolwiek robót budowlanych jest uzyskanie przez inwestora ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Wyjątki od tej reguły zostały opisane w następnych podrozdziałach, jednak dotyczą one robót o drobnej skali lub nie wprowadzających istotnych zmian w istniejących obiektach budowlanych. Z całą pewnością inwestor powinien unikać pokusy pójścia na skróty w celu uproszczenia procedur poprzez przyjęcie rozszerzającej interpretacji, która prowadziłaby do uznania, że określone roboty budowlane nie wymagają decyzji o pozwoleniu na budowę. Taka pokusa może dotyczyć zwłaszcza inwestorów samorządowych, którzy instytucjonalnie powiązani są z organem administracji architektoniczno-budowlanej. Niemniej jednak pójście tą drogą zapewne przysporzy inwestorowi więcej potencjalnych problemów niż przyniesie złudnych korzyści. Te problemy mogą nawet w skrajnym wypadku postawić całą inwestycję pod znakiem zapytania, a dotyczy to zwłaszcza zadań współfinansowanych ze środków unijnych i sytuacji, gdy w nieuprawniony sposób pominięto np. ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Niewątpliwą i realną konsekwencją zaniedbania w zakresie uzyskania niezbędnego pozwolenia na budowę będzie groźba uznania przez organ nadzoru budowlanego, że prowadzone roboty są „samowolą budowlaną”. Pociąga to za sobą wszelkie skutki z tego wynikające – w pierwszej kolejności ryzyko wstrzymania robót, konieczność uzyskania decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót oraz kosztowną opłatę legalizacyjną. A w przypadku, gdy narusza się ustalenia planu miejscowego lub decyzji o warunkach zabudowy albo też przepisy w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu do zgodności z prawem, należy się liczyć nawet z możliwością rozbiórki obiektu. Inwestor publiczny nie powinien w ogóle brać takiego scenariusza swych działań pod uwagę.

Należy przy tym zaznaczyć, że w każdym przypadku (niezależnie od warunków opisanych w pkt. 4.1.1.2 lub 4.1.1.3) uzyskania pozwolenia na budowę wymagają przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięcia mogące znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, które nie są bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynikają z tej ochrony, w rozumieniu ustawy Uooś. W efekcie więc rozstrzygnięcie, czy określone roboty wymagają uzyskania pozwolenia na budowę czy też nie, musi zostać poprzedzone procedurą oceny jego oddziaływania na obszar Natura 2000. Tę procedurę opisano szczegółowo w rozdziale 3, punkt 3.3.

W świetle powyższego za podstawowy cel realizowanego przez projektanta procesu można uznać zatwierdzenie wykonanego projektu budowlanego w drodze decyzji o pozwoleniu na budowę (lub innej równoważnej wydanej na mocy przepisów szczególnych). Nakierowanie działań projektanta na ten cel oznacza z jednej strony konieczność dostosowania się przez niego do wymogów wynikających z przepisów prawa (m.in. w zakresie formy i treści dokumentacji projektowej, dokonania wymaganych uzgodnień, itp.), a z drugiej obowiązek oparcia się przez projektanta na jego wiedzy, doświadczeniu i rzetelności tak, aby zapewnić, że zaprojektowany obiekt w optymalny sposób spełnia założenia funkcjonalno-użytkowe.

4.1.1.2. Roboty budowlane „na zgłoszenie”

Aby rozpocząć roboty budowlane wymienione enumeratywnie w art. 30 ustawy Pb (w większości lista ta odnosi się do robót opisanych w art. 29 tej samej ustawy), nie jest konieczne uzyskanie

przez inwestora ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Rozpoczęcie tych robót następuje w formie tzw. zgłoszenia, którego stopień sformalizowania jest istotnie mniejszy niż w przypadku pozwolenia na budowę. Inwestor zgłasza organowi administracji architektoniczno-budowlanej zamiar wykonania określonych robót i jeżeli w ciągu 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia organ nie wniesie w drodze decyzji sprzeciwu, to inwestor może przystąpić do wykonania tych robót. Inwestor dokonując zgłoszenia kwalifikuje roboty jako nie wymagające uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę i nie musi w takim przypadku korzystać z pomocy osoby posiadającej uprawnienia budowlane, jednak *de facto* ostatecznej klasyfikacji z urzędu dokonuje organ weryfikując otrzymane zgłoszenie. W określonych wypadkach, choć zakres robót uzasadnia zgłoszenie, organ może jednak w drodze decyzji sprzeciwiającej się realizacji robót „na zgłoszenie” nałożyć na inwestora obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę. Te określone wypadki dotyczą takich sytuacji, gdy wykonanie obiektu lub robót może naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi czy mienia, pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków, pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych lub wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich.

Realizując roboty „na zgłoszenie” inwestor nie jest zobligowany do spełnienia szeregu wymogów proceduralnych występujących w przypadku realizacji robót w oparciu o pozwolenie na budowę. W szczególności nie jest wymagane ustanowienie kierownika budowy (kierowników robót) i nadzoru inwestorskiego, a także nie ma potrzeby prowadzenia dziennika budowy, umieszczenia tablicy informacyjnej i ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia. Choć jest wyjątek – zwolnienie to nie dotyczy budowy instalacji zbiornikowych na gaz płynny. Proceduralne uproszczenie nie dotyczy także realizowanych w oparciu o zgłoszenie przyłączy elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych. Podlegają one geodezyjnemu wyznaczeniu w terenie, a po ich wybudowaniu – geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej obejmującej ich położenie na gruncie. Organ może nałożyć podobny obowiązek w stosunku do innych obiektów budowlanych, których realizacja wymaga zgłoszenia.

Konsekwencje rozpoczęcia robót wymagających zgłoszenia bez dokonania tego zgłoszenia są podobne, jak w przypadku realizacji robót wymagających pozwolenia bez uzyskania pozwolenia. W skrajnym wypadku grozi rozbiórka wykonanych robót, przy czym nawet procedura „sanacyjna” jest dla inwestora bolesna – oznacza opóźnienie robót i dodatkowe koszty.

4.1.1.3. Roboty budowlane niewymagające ani pozwolenia ani zgłoszenia

Roboty budowlane wymienione w art. 29 ustawy Pb jako niewymagające uzyskania pozwolenia na budowę oraz równocześnie nie wymienione w art. 30 tej samej ustawy jako wymagające zgłoszenia mogą być realizowane przez inwestora bez wykonania jakichkolwiek czynności administracyjnych. Także w tym przypadku inwestor dokonuje kwalifikacji robót bez konieczności korzystania z pomocy osoby posiadającej uprawnienia budowlane. Nie zwalnia go to jednak z obowiązku stosowania się do ogólnych zasad przygotowania i realizacji inwestycji, zwłaszcza w odniesieniu do stosowania się do odpowiednich przepisów prawa, zachowania zasad bezpieczeństwa i higieny, poszanowania środowiska i uzasadnionych interesów osób trzecich.

Podobnie jak w odniesieniu do robót realizowanych „na zgłoszenie” także w tym przypadku nie jest wymagane ustanowienie kierownika budowy (kierowników robót) i nadzoru inwestorskiego, a także nie ma potrzeby prowadzenia dziennika budowy, umieszczenia tablicy informacyjnej i ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia.



pkt. 4.1.1.2 i 4.1.1.3

4.1.2. Zakres niezbędnej dokumentacji a wybrany model kontraktowy

Dokumentacja projektowa, jaką należy przygotować w trakcie procesu inwestycyjnego, jest pochodną dokonanej przez inwestora wyboru modelu kontraktowego, jaki ma zostać zastosowany przy realizacji inwestycji. Wybór ten nie zmienia faktu, że rozpoczęcie robót budowlanych musi być poprzedzone uzyskaniem ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (lub decyzji równoważnej) z uwzględnieniem wyjątków opisanych w pkt. 4.1.1.2 i 4.1.1.3. Determinuje on więc ścieżkę dojścia do tej decyzji poprzez kolejne elementy dokumentacji projektowej oraz to, kto te elementy ma przygotować (a w szczególności to jak ich autorzy są kontraktowo „ulokowani” – po stronie inwestora czy wykonawcy robót).

4.1.2.1. Realizacja robót w oparciu o dokumentację dostarczaną przez inwestora

Model kontraktowy, w którym inwestor dostarcza wykonawcy dokumentację projektową z niezbędnymi pozwoleniami w celu wykonania robót zgodnych z tą dokumentacją, jest na tyle rozpowszechniony, że można go określić jako tradycyjny. W takim przypadku inwestor zleca najpierw wykonanie dokumentacji projektowej, a następnie na podstawie tej dokumentacji uzyskuje niezbędne pozwolenia i przeprowadza przetarg na wyłonienie wykonawcy robót. Oczywiście mogą występować różnice w szczegółach między podejściem poszczególnych inwestorów (np. w podziale obowiązków między projektanta a inwestora), ale co do zasady w takim wypadku projektant opracowuje najpierw projekt budowlany (wraz z innymi towarzyszącymi mu opracowaniami projektowymi), stanowiący załącznik do wniosku o pozwolenie na budowę, a następnie na jego podstawie przygotowuje projekt wykonawczy uszczegółwiający rozwiązania projektowe. Projekt budowlany i co najmniej wyciąg z projektu wykonawczego wchodzi w skład dokumentów, na podstawie których ogłaszany jest przetarg i wyłaniany wykonawca robót.

4.1.2.2. Realizacja robót w formule „zaprojektuj i zbuduj”

Model kontraktowy „zaprojektuj i zbuduj” staje się w Polsce coraz popularniejszy (choć stosowany jest zaledwie od kilku lat i nie znane są jeszcze długofalowe i przekrojowe skutki stosowania tego rozwiązania). W procesie inwestycyjnym opartym na tym modelu tworzone są praktycznie te same elementy dokumentacji projektowej co w modelu tradycyjnym. Podstawowa różnica polega na konieczności opracowania dodatkowego dokumentu pod nazwą program funkcjonalno-użytkowy (PFU), w którym inwestor dość precyzyjnie sformułuje swoje oczekiwania, jak obiekt budowlany ma zostać zaprojektowany i wykonany. Powinno to być zrealizowane raczej poprzez opis cech funkcjonalnych i użytkowych, a nie narzucanie wykonawcy konkretnych rozwiązań technicznych. W innym wypadku nie będzie szans na skorzystanie z niektórych standardowych zalet modelu „zaprojektuj i zbuduj”, w tym zwłaszcza tej, która pozwala wykonawcy wykorzystywać innowacyjne rozwiązania techniczne, co prowadzi do obniżenia cen ofert, a tym samym zmniejsza koszty inwestycji. Drugą różnicą w stosunku do modelu tradycyjnego jest to, że nie opracowuje się dokumentów przetargowych opartych o projekt budowlany i wykonawczy, gdyż wtedy, gdy te projekty są opracowywane, wykonawca jest już dawno wyłoniony. Z tego samego powodu nie są sporządzane jako formalne dokumenty: ślepy kosztorys (rozdział 4, punkt 4.1.3.6.) i kosztorys ofertowy, choć oczywiście na potrzeby organizacji robót wykonawca musi dysponować przedmiarem robót.

Generalnie, różnice w elementach dokumentacji projektowej, jakie są sporządzane w poszczególnych modelach kontraktowych, są niewielkie – znacznie istotniejsze są różnice w relacjach i powiązaniach kontraktowych między poszczególnymi uczestnikami procesu inwestycyjnego.

§

art. 29 ustawy Pb
art. 30 ustawy Pb



Rozdział 4, punkt 4.1.3.6

go. To te czynniki determinują całkiem odmienny przebieg kontraktu „zaprojektuj i zbuduj” od tradycyjnego.

WAŻNE

Przy tej okazji warto zwrócić uwagę, że idea systemu „zaprojektuj i zbuduj” nie definiuje wprost, na którym etapie procesu inwestycyjnego prywatny wykonawca miałby przejść od publicznego zamawiającego odpowiedzialność za ostateczny kształt realizowanej inwestycji. Niemniej jednak w warunkach polskich najbardziej racjonalne wydaje się, aby zlecenie realizacji w tym modelu następowało w momencie, gdy inwestor zna dokładną lokalizację (przebieg) inwestycji i warunki realizacji z punktu widzenia ochrony środowiska, a więc posiada ostateczną decyzję środowiskową.

Niewątpliwie włączanie prywatnego wykonawcy w proces inwestycyjny w systemie „zaprojektuj i zbuduj” na etapie poprzedzającym wydanie decyzji środowiskowej nie jest właściwe – brak znajomości ostatecznego przebiegu oraz obligatoryjnych warunków realizacji powodowałby, że wykonawca w swej cenie musiałby uwzględnić poważne rezerwy na ryzyka wynikające z tego faktu.

Korzystne jest również, aby w chwili zawarcia kontraktu typu „zaprojektuj i zbuduj” inwestor dysponował także prawem do nieruchomości, na których realizowana ma być inwestycja. Choć nie zawsze jest to możliwe – jak w przypadku uregulowań szczególnych opartych na tzw. specustawach, w których decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego jest zintegrowana z decyzją przyznającą inwestorowi prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Gdy pozyskanie nieruchomości na cele budowlane nie jest możliwe przed wyłonieniem wykonawcy kontraktu „zaprojektuj i zbuduj” automatycznie strona publiczna bierze na siebie ryzyko związane z możliwością ewentualnych późniejszych kłopotów z faktycznym wejściem wykonawcy na teren niezbędnych do budowy nieruchomości (rozdział 3, punkt 3.2.)



Rozdział 3, punkt 3.2.

4.1.3. Charakterystyka podstawowych części składowych dokumentacji

W poniższych punktach skrótowo scharakteryzowano poszczególne opracowania projektowe sporządzane w trakcie przygotowania inwestycji - najczęściej wszystkie wykonuje projektant. Charakterystyka obejmuje wyciąg z obowiązujących przepisów wraz z uzupełnieniami i komentarzami. Warto tu zaznaczyć, że w tym rozdziale określenie „dokumentacja projektowa” używane jest zasadniczo w rozumieniu potocznym, tzn. obejmującym wszystkie opracowania o charakterze projektowym, jakie w ramach przygotowania inwestycji sporządza projektant. Odmiennie to pojęcie jest zdefiniowane w ustawie Pzp i aktach wykonawczych do niej, gdzie pod tym pojęciem zdefiniowano, drugą obok specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych, część składową opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane. Przy takim podejściu w skład dokumentacji projektowej spośród niżej wymienionych dokumentów nie wchodzi specyfikacje techniczne i ślepy kosztorys oraz dokumentacja przetargowa, która nie jest częścią dokumentacji projektowej, ale za to dokumentacja projektowa wchodzi w skład dokumentacji przetargowej.

4.1.3.1. Program funkcjonalno-użytkowy

Jak wspomniano powyżej program funkcjonalno-użytkowy jest dodatkowym opracowaniem projektowym sporządzanym w przypadku realizacji inwestycji w formule „zaprojektuj i zbuduj”. Służy on do opisu przedmiotu zamówienia w postępowaniu przetargowym, w którym przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych. Opracowanie to opisuje zadanie budowlane, podając przeznaczenie ukończonych robót budowlanych oraz stawiane

im wymagania o charakterze technicznym, ekonomicznym, architektonicznym, materiałowym i funkcjonalnym. Jego zadaniem jest pozwolić wykonawcom biorącym udział w postępowaniu przetargowym na właściwe i precyzyjne oszacowanie planowanych kosztów prac projektowych i robót budowlanych. Na program funkcjonalno-użytkowy składa się strona tytułowa, część opisowa i część informacyjna.

Na stronie tytułowej powinny być zawarte następujące informacje: nazwa zamówienia, nazwa zamawiającego, adres obiektu budowlanego, klasyfikacja CPV robót, nazwiska autorów PFU oraz spis treści PFU. W części opisowej PFU powinny być zawarte oczekiwania i wymogi zamawiającego względem obiektu budowlanego, którego realizacja jest przedmiotem zamówienia. W pierwszej kolejności powinien być przedstawiony ogólny opis obejmujący charakterystyczne parametry określające wielkość obiektu lub zakres robót, aktualne uwarunkowania wykonania przedmiotu zamówienia, ogólne właściwości funkcjonalno-użytkowe oraz – w razie potrzeby – szczegółowe właściwości funkcjonalno-użytkowe wyrażone we wskaźnikach powierzchniowo-kubaturowych. Ponadto część opisowa powinna zawierać możliwie precyzyjnie określone wymagania zamawiającego związane z przedmiotem zamówienia. Przy precyzyjnym opisie zmniejsza się zakres niepewności i ryzyka wykonawcy, a zatem i cena, jaką może zaoferować w przetargu. Wymagania te, odpowiednio do specyfiki obiektu budowlanego, powinny odnosić się co najmniej do sposobu przygotowania terenu budowy, architektury obiektu, jego konstrukcji, instalacji oraz wykończenia, a także zagospodarowania terenu wokół niego. Powinny one zostać sformułowane z jednej strony poprzez zdefiniowanie cech obiektu dotyczących rozwiązań budowlano-konstrukcyjnych i wskaźników ekonomicznych, a z drugiej przez określenie warunków wykonania i odbioru robót budowlanych, które powinny odpowiadać zawartości specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. Przy czym niekorzystne jest, aby ta odpowiedniość polegała na zebraniu tradycyjnego zestawu specyfikacji i nadaniu im innego tytułu. W obszarze wykonawstwa należy w projektach typu „zaprojektuj i zbuduj” zapewnić wykonawcy jak najwięcej przestrzeni na jego inicjatywę i innowacyjność (oczywiście w zgodzie z przepisami i zasadami wiedzy technicznej) – powinno to owocować niższą ceną oferty, a być może także skróceniem czasu realizacji. Dlatego warunki wykonania i odbioru robót budowlanych powinny być tak napisane, aby z jednej strony precyzyjnie definiowały istotne techniczne parametry materiałów czy robót, a z drugiej strony nie narzucały np. technologii wykonania tych robót. Szczegółowe specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych mają przecież zostać stworzone przez projektanta dopiero na etapie opracowywania dokumentacji projektowej.

Część informacyjna PFU ma za zadanie przekazać wykonawcom biorącym udział w postępowaniu przetargowym w formule „zaprojektuj i zbuduj” dodatkowe posiadane przez inwestora materiały i informacje o przedsięwzięciu inwestycyjnym, m.in. kopię mapy zasadniczej, wyniki badań grunto-wodnych, zalecenia konserwatorskie, inwentaryzacje, w tym zieleni, dane dotyczące zanieczyszczeń atmosfery oraz raporty, opinie lub ekspertyzy z zakresu ochrony środowiska, porozumienia, zgody lub pozwolenia oraz warunki techniczne i realizacyjne związane z przyłączeniem obiektu do istniejących sieci oraz dróg. Ponadto jako element części informacyjnej prawodawca wskazał m.in. oświadczenie zamawiającego stwierdzające jego prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Konfrontacja z innymi aktami prawnymi wskazuje, że ten wymóg rozumieć także należy jako nieobligatoryjny, a jedynie dotyczący sytuacji, gdy inwestor ma możliwość złożyć takie oświadczenie. Inne podejście wskazywałoby, że niedozwolona jest – a przecież jest inaczej – realizacja inwestycji w trybie „zaprojektuj i zbuduj” dla tych inwestycji, dla których na mocy specustaw uzyskanie przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane następuje równoległe z wydaniem decyzji zatwierdzającej projekt budowlany.

4.1.3.2. Projekt budowlany

Projekt budowlany z racji swej roli w procedurze uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę to opracowanie projektowe o najwyższej randze z punktu widzenia roli i znaczenia, jakie mu przy-

pisano. Tym samym jego treść, forma graficzna oraz procedury związane z jego przygotowaniem musiały zostać maksymalnie sformalizowane. Znajduje to swe odzwierciedlenie w przepisach ustawy Pb oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, zwanego dalej Rprojb, które formułują bardzo precyzyjne wymagania odnośnie składu, treści i formy projektu budowlanego oraz jego części składowych. Wymagania dotyczą nawet formatu, numeracji stron i tomów, zawartości stron tytułowych i metryczek na rysunkach, a także konieczności połączenia projektu w sposób uniemożliwiający dekompletację. Projekt budowlany sporządza się w 4 egzemplarzach (na potrzeby postępowania, inwestor może u projektanta zamówić większą liczbę) – z przeznaczeniem 1 egzemplarza do archiwum właściwego organu nadzoru budowlanego, 1 egzemplarza dla organu wydającego pozwolenie na budowę i 2 egzemplarzy dla inwestora. Z punktu widzenia zawartości merytorycznej projekt budowlany musi swym zakresem i treścią być dostosowany do specyfiki, charakteru i stopnia skomplikowania robót budowlanych oraz ma być zgodny z wydanymi decyzjami administracyjnymi dotyczącymi przedmiotowej inwestycji.

Na projekt budowlany składają się projekt zagospodarowania działki lub terenu, sporządzony na aktualnej mapie oraz projekt architektoniczno-budowlany, a także – stosownie do potrzeb: oświadczenia właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw energii, wody, ciepła i gazu, odbioru ścieków oraz o warunkach przyłączenia obiektu do sieci i dróg lądowych, oświadczenie właściwego zarządcy drogi o możliwości połączenia działki z drogą publiczną, wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych.

W składzie projektu budowlanego pomija się projekt zagospodarowania działki lub terenu, gdy przedmiotem projektu jest przebudowa lub montaż obiektu budowlanego, a zgodnie z przepisami o zagospodarowaniu przestrzennym nie jest wymagane ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. W składzie projektu budowlanego pomija się projekt architektoniczno-budowlany, jeżeli przedmiotem projektu jest budowa lub przebudowa urządzeń budowlanych bądź podziemnych sieci uzbrojenia terenu, a całość problematyki może być przedstawiona w projekcie zagospodarowania działki lub terenu.

4.1.3.2.1. Projekt zagospodarowania terenu

Konieczność uwzględnienia projektu zagospodarowania terenu w praktycznie każdym projekcie budowlanym jest pochodną przepisu ustawy Pb nakazującego dla działek budowlanych lub terenów, na których jest przewidziana budowa obiektów budowlanych lub funkcjonalnie powiązanych zespołów obiektów budowlanych, zaprojektowanie odpowiedniego zagospodarowania oraz jego zrealizowanie przed oddaniem tych obiektów (zespołów) do użytkowania. Innymi słowy chodzi o to, aby nie dopuścić do sytuacji, gdy zostaje wzniesiony obiekt budowlany, a jego otoczenie pozostaje nieuporządkowane, choćby w takim stanie, jak pozostawało w trakcie budowy. Można sobie wyobrazić, że niektórzy inwestorzy redukując wydatki mogliby się posuwać do takiego rozwiązania. Niemniej jednak przepisy wyraźnie nie zezwalają na taki „gwałt na przestrzeni” będącej przecież dobrem wspólnym.

Projekt zagospodarowania działki lub terenu wchodzący w skład projektu budowlanego określa granice działki lub terenu, usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, sieci uzbrojenia terenu, sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków, układ komunikacyjny i układ zieleni. W projekcie wskazane muszą być charakterystyczne elementy obiektów, ich wymiary, rzędne i wzajemne odległości, także w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich. Projekt powinien zawierać część rysunkową i opisową i być sporządzony na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej, przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Mapa powinna być wykonana w skali odpowiedniej do rodzaju i wielkości obiektu lub zamierzenia budowlanego i zapewniać czytel-

ność projektu. Pozostałe, szczegółowe wymagania dotyczące projektu zagospodarowania działki lub terenu zawarto w rozporządzeniu Rprojb.

4.1.3.2.2. Projekt architektoniczno-budowlany

Podstawowym elementem projektu budowlanego jest projekt architektoniczno-budowlany. To on określa funkcję, formę i konstrukcję obiektu budowlanego, a także charakterystykę energetyczną i ekologiczną. Wskazuje również niezbędne rozwiązania techniczne i materiałowe zapewniające nawiązanie obiektu do otoczenia, a dla obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowych wielorodzinnych także zasady dostępności dla osób niepełnosprawnych. To właśnie ten element projektu budowlanego, z racji swej rangi podlega sprawdzeniu zgodnie z wymogami ustawy Pb.

Projekt ma zawierać część rysunkową i opis techniczny. Ma być wykonany w skali dostosowanej do specyfiki i charakteru obiektu budowlanego oraz stopnia dokładności oznaczeń graficznych na rysunkach. Minimalne wartości dopuszczalnej skali dla poszczególnych obiektów budowlanych lub ich części, a także wszystkie inne szczegółowe wymagania dotyczące projektu architektoniczno-budowlanego zawarto w rozporządzeniu Rprojb.

4.1.3.2.3. Oświadczenia

Jak już wspomniano, w skład projektu budowlanego wchodzi oświadczenia odpowiednich jednostek o zapewnieniu dostaw mediów oraz o warunkach przyłączenia obiektu do odpowiednich sieci. Oświadczenia te są niezbędne, aby organ administracji architektoniczno-budowlanej mający wydać pozwolenie na budowę mógł zyskać pewność, że obiekt budowlany będzie mógł być podłączony do odpowiednich sieci i będzie mógł być zaopatrywany w te media, które zostały przewidziane w przedłożonym projekcie. Podobnie w przypadku dróg lądowych, oświadczenie właściwego zarządcy drogi o możliwości połączenia działki z drogą publiczną jest konieczne, aby organ miał pewność, że przewidziany w projekcie dostęp do działki od drogi publicznej jest technicznie i formalnie akceptowany przez zarządcę drogi.

Rozpatrując kwestię uzyskania powyższych oświadczeń należy mieć na względzie, że przynajmniej część wspomnianych powyżej jednostek organizacyjnych to podmioty całkowicie prywatne bez jakiegokolwiek powiązania z administracją publiczną. I choć realizują one zadania z domeny publicznej, to jednak mają swoje interesy, swoje strategie i swoje procedury. Inwestor publiczny powinien brać to pod uwagę i często, niestety, musi się do swego rodzaju dyktatu tych instytucji dostosować. W każdym razie nie powinien zrzucić w całości na projektanta zagadnienia uzgodnień z tymi instytucjami. Choćby dlatego, że przecież chodzi o warunki długoterminowej dostawy mediów, które mają znaczenie bardziej dla inwestora niż dla projektanta. Ponadto inwestor publiczny na pewno dysponuje szerszymi możliwościami wywarcia nacisku, jeśli jest taka potrzeba, na gestora mediów niż projektant. Tak więc inwestor, w najlepiej pojętym własnym interesie, powinien uzgodnienia z tymi instytucjami co najmniej ściśle monitorować, a nawet w nich uczestniczyć, jeśli wręcz nie wzięć w całości na siebie i przekazać projektantowi warunki wynikające z takich uzgodnień.

4.1.3.2.4. Wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych

Jeżeli uzasadnia to charakter przedsięwzięcia i przewidzianych do wykonania robót budowlanych do projektu budowlanego włącza się wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotech-

niczne warunki posadowienia obiektów budowlanych. Dokumentacja geologiczno-inżynierska sporządzana jest z uwzględnieniem treści ustawy Prawo geologiczne i górnicze, zwanej dalej ustawą Pgg i rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 3 października 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać dokumentacje hydrogeologiczne i geologiczno-inżynierskie, zwanego dalej Rhydrog. Służy ona zarówno do celów określenia warunków geologiczno-inżynierskich w związku z projektowaniem posadowienia obiektów budowlanych, jak i do sformułowania prognozy zmian w środowisku na skutek realizacji obiektu budowlanego i jego późniejszej eksploatacji. Dokumentacja geologiczno-inżynierska jest zatwierdzana przez właściwy organ administracji geologicznej. Jej wykonanie musi być jednak poprzedzone opracowaniem i zatwierdzeniem przez ten sam organ projektu prac geologicznych.

Szczegółowe zasady ustalania geotechnicznych warunków posadawiania reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 września 1998 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych, zwane dalej Rgeotech. Ustalenie tych warunków polega na zespole czynności zmierzających do określenia przydatności gruntów na potrzeby budownictwa, wykonywanych w terenie i w laboratorium. Dotyczy on m.in. fundamentowania obiektów budowlanych, określania nośności i stateczności podłoża (oraz wyboru metody jego wzmocnienia), stateczności skarp i wykopów i ich zabezpieczania, oceny gruntów stosowanych w robotach ziemnych. Geotechniczne warunki posadawiania obiektów budowlanych ustala się w celu uzyskania danych dotyczących budowy i parametrów geotechnicznych podłoża gruntowego współpracującego z projektowanym obiektem i w strefie oddziaływania robót, umożliwiającym rozpoznanie zagrożeń mogących wystąpić w trakcie robót budowlanych lub w ich wyniku, wymaganych do bezpiecznego i racjonalnego zaprojektowania i wykonania obiektu budowlanego.

4.1.3.3. Raport w ramach powtórnej oceny oddziaływania na środowisko

Kolejnym opracowaniem projektowym niezbędnym w procedurze uzyskania pozwolenia na budowę może być raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko przygotowany w ramach ponownej oceny. Stanie się tak, jeśli inwestor wraz z wnioskiem o pozwolenie na budowę złoży wniosek o przeprowadzenie takiej oceny lub organ właściwy do wydania decyzji stwierdzi, że we wniosku o wydanie decyzji zostały dokonane zmiany w stosunku do wymagań określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W tym pierwszym wypadku inwestor składa, wraz z wnioskiem o przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. W tym drugim wypadku organ stwierdza, w drodze postanowienia, obowiązek sporządzenia raportu, określając jednocześnie jego zakres.

Pierwsza z powyżej opisanych sytuacji może wydawać się nieracjonalna, gdy inwestor z własnej woli miałby występować o przedłużenie procedury administracyjnej poprzez wnioskowanie o dokonanie dodatkowych formalności. Nie musi to być jednak działanie pozbawione logiki, a jego wyjaśnienie tkwi w „perypetiach”, jakie przechodziły krajowe przepisy związane z oceną oddziaływania przedsięwzięć inwestycyjnych na środowisko. Komisja Europejska uznała przepisy w tym zakresie obowiązujące w latach 2004-2008 za niezgodnie z prawem europejskim, m.in. w związku z przeprowadzaniem ocen na zbyt wczesnym etapie przygotowania inwestycji. Powoduje to, że w przypadku części przedsięwzięć, zwłaszcza przewidzianych do współfinansowania ze środków unijnych, istnieje ryzyko, że prawidłowość procesu przygotowawczego w zakresie oceny oddziaływania inwestycji na środowisko może zostać zakwestionowana. Dlatego ponowna ocena przeprowadzana na wniosek inwestora na etapie uzyskania pozwolenia na budowę ma być narzędziem, które pozwoli usunąć to zagrożenie i zapewnić, że procedura przygotowania projektu była zgodna z prawem wspólnotowym.

Raport sporządzany w ramach powtórnej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać ten sam zestaw informacji, jakie zawarte zostały w raporcie do decy-



Rozdział 3, punkt 3.3.1.

zji o środowiskowych uwarunkowaniach (Rozdział 3, punkt 3.3.1.), jednakże informacje te powinny być określone ze szczegółowością adekwatną do szczegółowości projektu budowlanego i dokładnością odpowiednią do danych posiadanych na tym etapie. Raport powinien oceniać zgodność poszczególnych, konkretnych rozwiązań projektowych zawartych w projekcie budowlanym z wymogami wynikającymi z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i innych decyzji, które były wydane dla danego przedsięwzięcia. Powinien określać stopień i sposób uwzględnienia wymagań dotyczących ochrony środowiska zawartych w tych decyzjach. W przypadku rozbieżności, raport musi zawierać szczegółowe uzasadnienie zastosowania innych rozwiązań niż zawarte w decyzji. Ponadto szczegółowo (z uzasadnieniem) powinien zostać opisany w raporcie wariant przedsięwzięcia wybrany do realizacji w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozostałe warianty wówczas odrzucone mogą być scharakteryzowane skrótowo.

4.1.3.4. Projekt wykonawczy

Zgodnie z rozporządzeniem RstwiORB, projekt wykonawczy uzupełnia i uszczegóławia projekt budowlany w zakresie i stopniu dokładności niezbędnym do sporządzenia przedmiaru robót, kosztorysu inwestorskiego, przygotowania oferty przez wykonawcę i realizacji robót budowlanych. Oznacza to innymi słowy, że szczegółowość projektu wykonawczego powinna już ostatecznie rozstrzygać wszelkie kwestie, które na wcześniejszych etapach mogły być przez projektanta potraktowane ogólnikowo lub wstępnie – ten element dokumentacji projektowej musi jednoznacznie wskazywać i rozstrzygać, jakie roboty budowlane obejmuje inwestycja i jak mają być one wykonane.

Projekt wykonawczy zawiera rysunki w skali uwzględniającej specyfikę robót do wykonania (a także zastosowane skale rysunków w projekcie budowlanym) wraz z częścią opisową, dotyczącą części obiektu, rozwiązań budowlano-konstrukcyjnych i materiałowych, detali architektonicznych oraz urządzeń budowlanych, instalacji i wyposażenia technicznego, które wymagają uszczegółowienia w stosunku do projektu budowlanego, aby spełniać zadania, jakie przed projektem wykonawczym stawiają przepisy.

Projekty wykonawcze, w zależności od zakresu i rodzaju robót budowlanych wchodzących w skład inwestycji dotyczą przygotowania terenu pod budowę, robót budowlanych w zakresie wznoszenia kompletnych obiektów budowlanych lub ich części, robót w zakresie inżynierii lądowej i wodnej, robót wykończeniowych, robót w zakresie instalacji budowlanych oraz robót związanych z zagospodarowaniem terenu.

Wymagania dotyczące formy projektów wykonawczych przyjmuje się odpowiednio jak dla projektu budowlanego. Przepisy nie narzucają liczby egzemplarzy, w ilu należy wykonać projekt wykonawczy, więc zależy to od uznania inwestora. Liczba ta powinna być więc dostosowana do potrzeb wynikających z liczby uczestników inwestycji oraz organizacji wewnętrznej inwestora.

4.1.3.5. Specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych

Zgodnie z ustawą Pzp specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych (STWiORB), zwane również potocznie specyfikacjami technicznymi (ST) obligatoryjnie wchodzi w skład opisu przedmiotu zamówienia dla robót budowlanych. Zgodnie z rozporządzeniem RstwiORB, które uszczegóławia wymagania w tym zakresie, zawierają one zbiory wymagań, które są niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót, w zakresie sposobu wykonania

robót budowlanych, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót.

Zestaw specyfikacji technicznych w świetle wymogów prawa powinien mieć strukturę macierzy. Z jednej strony ma w zależności od stopnia skomplikowania robót budowlanych, składać się ze specyfikacji technicznych robót podstawowych, rodzajów robót według przyjętej systematyki lub grup robót. Co najmniej wyodrębnione powinny zostać: roboty budowlane w zakresie przygotowania terenu pod budowę, roboty budowlane w zakresie wznoszenia kompletnych obiektów budowlanych lub ich części, roboty w zakresie inżynierii lądowej i wodnej, roboty w zakresie instalacji budowlanych oraz roboty wykończeniowe w zakresie obiektów budowlanych. Z drugiej strony, w każdej specyfikacji powinien się znaleźć zestaw informacji i wymagań o jednolitym charakterze, w tym: część ogólna (obejmująca m.in. wyszczególnienie i opis prac towarzyszących i robót tymczasowych, informacje o terenie budowy, nazwy i kody robót Wspólnego Słownika Zamówień, określenia podstawowe, a więc „słowniczek”), wymagania dotyczące wyrobów budowlanych – właściwości, przechowywanie, zasady transportu, składowanie i kontrola jakości, wymagania dotyczące sprzętu, maszyn i środków transportu, wymagania dotyczące wykonania robót z podaniem sposobu wykończenia elementów, tolerancji wymiarowych, szczegółów technologicznych, itp., opis działań związanych z kontrolą, badaniami oraz odbiorem, wymagania dotyczące przedmiaru, obmiaru i rozliczenia robót, zestawienie dokumentów będących podstawą do wykonania robót budowlanych.

Co bardzo istotne, rozporządzenie dopuszcza, aby wspólne wymagania dotyczące poszczególnych robót objętych przedmiotem zamówienia mogły być ujęte w jednej, tzw. ogólnej specyfikacji technicznej (określanej również jako ST „Wymagania Ogólne”). To bardzo korzystne rozwiązanie, bo pozwala znaczną liczbę kluczowych wymagań zgromadzić w jednym dokumencie, z którym łatwiej się zapoznać niż z obszernym plikiem specyfikacji dla poszczególnych robót. Należy dążyć, aby w maksymalnym zakresie treści wspólne przenieść do specyfikacji ogólnej, co przyczyni się także do tego, że specyfikacje do poszczególnych robót nie będą zbyt obszerne, a tym samym łatwiejsze do zapoznania się.

Narzucenie pewnej dyscypliny i jednolitości w konstruowaniu wszystkich specyfikacji technicznych w ramach jednej umowy przyczyni się do ich przejrzystości i powinno uchronić wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego przed nieporozumieniami i przeoczeniami. Inwestorzy, którzy z pewną regularnością zlecają roboty budowlane powinni dążyć do wypracowania w miarę standardowego zestawu specyfikacji technicznych, gdzie jak największa ich część nie podlega nieoczekiwanym zmianom z błahych powodów. Takie podejście przyczyni się do uznania inwestora w oczach wykonawców za przewidywalnego i powinno przynieść mu długofalowe korzyści z tego tytułu. W niektórych branżach stworzono już tzw. Ogólne Specyfikacje Techniczne (OST) – zestaw proponowanych specyfikacji dla standardowych typów robót. Projektant może każdorazowo się na nich oprzeć i w odpowiedni sposób zmodyfikować tworząc w ten sposób Szczegółowe Specyfikacje Techniczne (SST) odnoszące się do robót w ramach konkretnego przedsięwzięcia inwestycyjnego.

4.1.3.6. Przedmiar robót, ślepy kosztorys i kosztorys inwestorski

Zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy Pzp przedmiar robót jest składnikiem dokumentacji projektowej w rozumieniu tego rozporządzenia, a więc składa się na opis przedmiotu zamówienia dla robót budowlanych. Rozporządzenie to zawiera także szczegółowe wymagania co do zawartości i formy przedmiaru. Ma on zawierać zestawienie przewidywanych do wykonania robót podstawowych w kolejności technologicznej ich wykonania. W zestawieniu tym powinien być uwzględniony szczegółowy opis robót lub należy wskazać podstawy ustalenia szczegółowego opisu. Ponadto należy wskazać właściwe specyfikacje

techniczne oraz przedstawić wyliczenie i zestawienie ilości jednostek przedmiarowych robót podstawowych. Spis działów przedmiaru robót powinien przedstawiać podział wszystkich robót budowlanych w danym obiekcie na grupy robót według Wspólnego Słownika Zamówień. Dalszy podział przedmiaru robót można oprzeć o systematykę ustaloną indywidualnie lub należy skorzystać z tej stosowanej w publikacjach zawierających kosztorysowe normy nakładów rzeczowych.

Na podstawie przedmiaru robót przy zamówieniach, które dotyczą umów na roboty budowlane rozliczanych obmiarowo, powstaje ślepy kosztorys stanowiący zestawienie robót, jakich wykonanie obejmuje zamówienie wraz z określeniem przewidywanych ilości poszczególnych robót. Dodatkowo w ślepym kosztorysie zawarte są puste pola odnoszące się do ceny jednostkowej robót oraz ceny zagregowanej (tzn. wyniku mnożenia ceny jednostkowej przez przewidywaną liczbę jednostek) Na etapie przetargu formularz cenowy wypełniany jest przez wykonawcę składającego ofertę. Gdy oferta okazuje się zwycięska wypełniony kosztorys staje się załącznikiem do umowy na wykonawstwo robót. Ślepy kosztorys jest ściśle powiązany ze specyfikacjami wykonania i odbioru robót budowlanych i powinien być z nimi absolutnie spójny. Wszelkie niespójności będą na etapie realizacji wykorzystywane przez wykonawcę, aby domagać się zwiększenia wynagrodzenia umownego. Powiązanie między ślepym kosztorysem a specyfikacjami polega na tym, że każdemu typowi robót wyszczególnionemu w kosztorysie powinna być przypisana odpowiednia specyfikacja zawierająca szczegółowy opis robót, które ma wycenić wykonawca. Dodatkowo specyfikacja powinna określić jednostkę, w której dane roboty będą obmierzone oraz tzw. podstawy płatności, a więc zakres czynności, których wykonanie obejmuje robota budowlana, którą należy wycenić. Pominięcie niektórych czynności w podstawach płatności, niekonsekwencja w ustalaniu jednostek obmiaru czy inne niespójności między specyfikacjami technicznymi a ślepym kosztorysem to świetna podstawa dla wykonawcy do formułowania roszczeń.

Ślepy kosztorys jest także podstawą do opracowania zgodnie z wymaganiami ustawy Pzp oraz rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, metod i podstaw obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, zwanym dalej Rkosztinw (więcej na ten temat w pkt. 5.2.3) służącego zamawiającemu do oszacowania wartości zamówienia. Regułą jest, że kosztorys inwestorski opracowuje (tzn. wypełnia skalkulowanymi cenami jednostkowymi dla poszczególnych robót podstawowych) projektant, choć zapewne nie jest to optymalne rozwiązanie dla zamawiającego.

A dlaczego nie tak?

Warto rozważyć rozwiązanie, w którym sporządzeniem kosztorysu inwestorskiego zajmowałby się odrębny podmiot, najlepiej zespół fachowych kosztorysantów. Takie rozwiązanie dawałoby szansę na lepsze (bardziej precyzyjne i adekwatne do aktualnej sytuacji rynkowej) oszacowanie wartości zamówienia. Po drugie stanowiłoby kolejne narzędzie weryfikacji tego, co wykonał projektant – tym razem od strony sprawdzenia kompletności i spójności ślepego kosztorysu ze specyfikacjami technicznymi.

4.1.3.7. Inne elementy dokumentacji

Oprócz wymienionych wcześniej opracowań projektowych w procesie przygotowania dokumentacji dla zadania inwestycyjnego może okazać się konieczne sporządzenie także innych opracowań. I nie chodzi tu tylko o „materiały projektowe” opracowywane przez projektanta na potrzeby różnych uzgodnień i uzyskania decyzji, które to w zasadniczej mierze pokrywają się z zakresem opracowań obejmujących w szczególności projekt budowlany i projekt wykonawczy.



Rozdział 5, punkt 5.2.3.

Wśród takich dodatkowych opracowań wymienić należy w pierwszej kolejności informację dotyczącą bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Jej wykonanie należy do obowiązków projektanta, gdy wymagają tego przepisy ustawy Pb (więcej na ten temat w pkt. 6.2.2.1.). Wchodzi ona w skład dokumentacji projektowej składającej się na opis przedmiotu zamówienia w postępowaniu przetargowym na roboty budowlane. Ma ono jednak ograniczone znaczenie przy wycenie robót do oferty (choć w określonych sytuacjach może mieć, gdy szczególna sytuacja powoduje, że koszty zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia będą wysokie). Na tym opracowaniu opiera się natomiast kierownik budowy, gdy opracowuje plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

O ile powyższe opracowanie ma charakter praktycznie powszechny, tj. zgodnie z przepisami musi być przygotowywane dla wszystkich większych zadań inwestycyjnych, to istnieją także inne opracowania projektowe, których sporządzenie przez projektanta może się okazać konieczne dla danego zadania inwestycyjnego. O konieczności sporządzenia opracowania decydują okoliczności i charakter danej inwestycji (np. wynika to z treści otrzymanych warunków technicznych i uzgodnień) lub decyzja inwestora, który z określonych powodów uznaje, że dane opracowanie jest niezbędne na tym etapie inwestycji. Z tych też przyczyn nie można podać zamkniętego katalogu tego typu opracowań.

Przykład

Oba powyższe przypadki mogą ilustrować przykłady opracowań dotyczących dróg, ale potrzeba ich sporządzenia dotyczy może inwestycji mających tyle wspólnego z drogami, że leżą przy drodze publicznej i będzie trzeba do nich dojechać zarówno w trakcie budowy, jak i po niej. Przykładem takiego obligatoryjnego opracowania jest projekt organizacji ruchu, który trzeba sporządzić, gdy inwestycja pociągnie za sobą zmiany w istniejącej organizacji ruchu na drogach publicznych i uzgodnić z zarządcami dróg i policją. Zaś przykładem opracowania nieobligatoryjnego są „Założenia tymczasowej organizacji ruchu na czas budowy”. Takie opracowanie jest wyrazem woli zamawiającego, aby lepiej poinformować wykonawców biorących udział w przetargu o warunkach związanych z tymczasową organizacją ruchu, do jakich będzie musiał się dostosować oraz np. ograniczeniami w dostępie ciężkiego sprzętu do budowy, co również powinien uwzględnić w ofercie. Oczywiście inwestor może od razu próbować opracować „Organizację ruchu na czas budowy” i narzucić ją do stosowania wykonawcy, choć lepiej zostawić to zadanie do zrealizowania wykonawcy, gdyż to wykonawca będzie wiedział najlepiej, jakie są jego potrzeby w tym zakresie, aby możliwe było zrealizowanie zaplanowanych robót.

4.1.3.8. Dokumentacja przetargowa

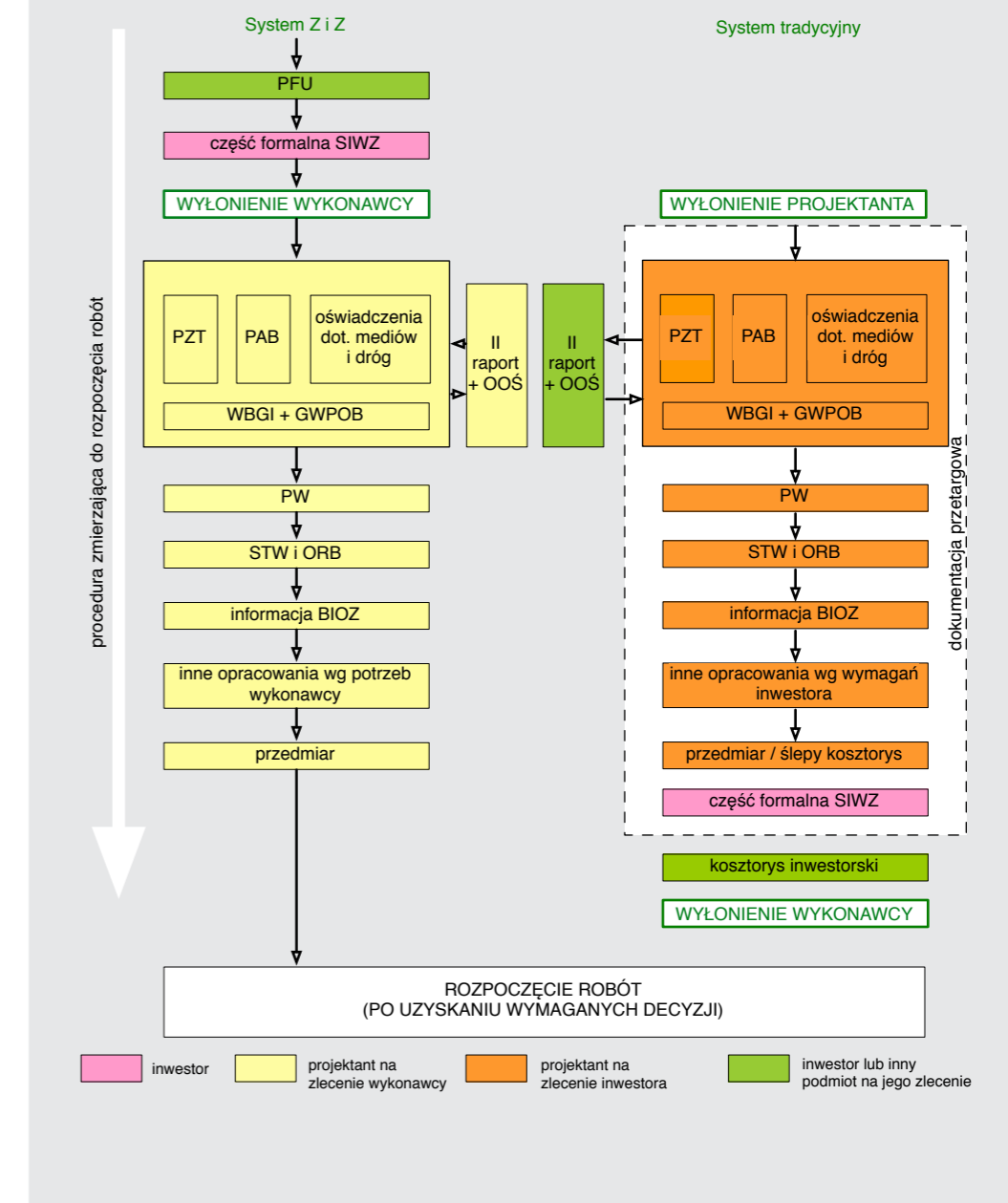
Pojęcie „dokumentacja przetargowa” nie występuje wprost w polskim prawie. Pod tą nazwą potocznie rozumie się te dokumenty, które na zlecenie zamawiającego przygotowuje projektant: albo całość specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) w przetargu na roboty budowlane albo tylko tzw. część „merytoryczną” specyfikacji istotnych warunków zamówienia (bez części „formalnej”, a więc tej, która opisuje postępowanie i ewentualnie przyszłą umowę – tę część w takim przypadku opracowuje zamawiający). Zwykle zamawiający narzuca projektantowi strukturę dokumentów przetargowych, a więc to, na jakie tomy i rozdziały chce podzielić SIWZ. W skład dokumentacji przetargowej wchodzi opisane powyżej opracowania, a więc specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych i jako dokumentacja projektowa: projekt budowlany, projekt wykonawczy, przedmiar robót, informacja bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Do tych części dokumentacji (zwykle do projektu wykonawczego) mogą być włączone inne opracowania, które opracował projektant, a które mają być pomocne wykonawcy w wycenie robót oraz ich wykonaniu. Dodatkowo zwykle zamawiający



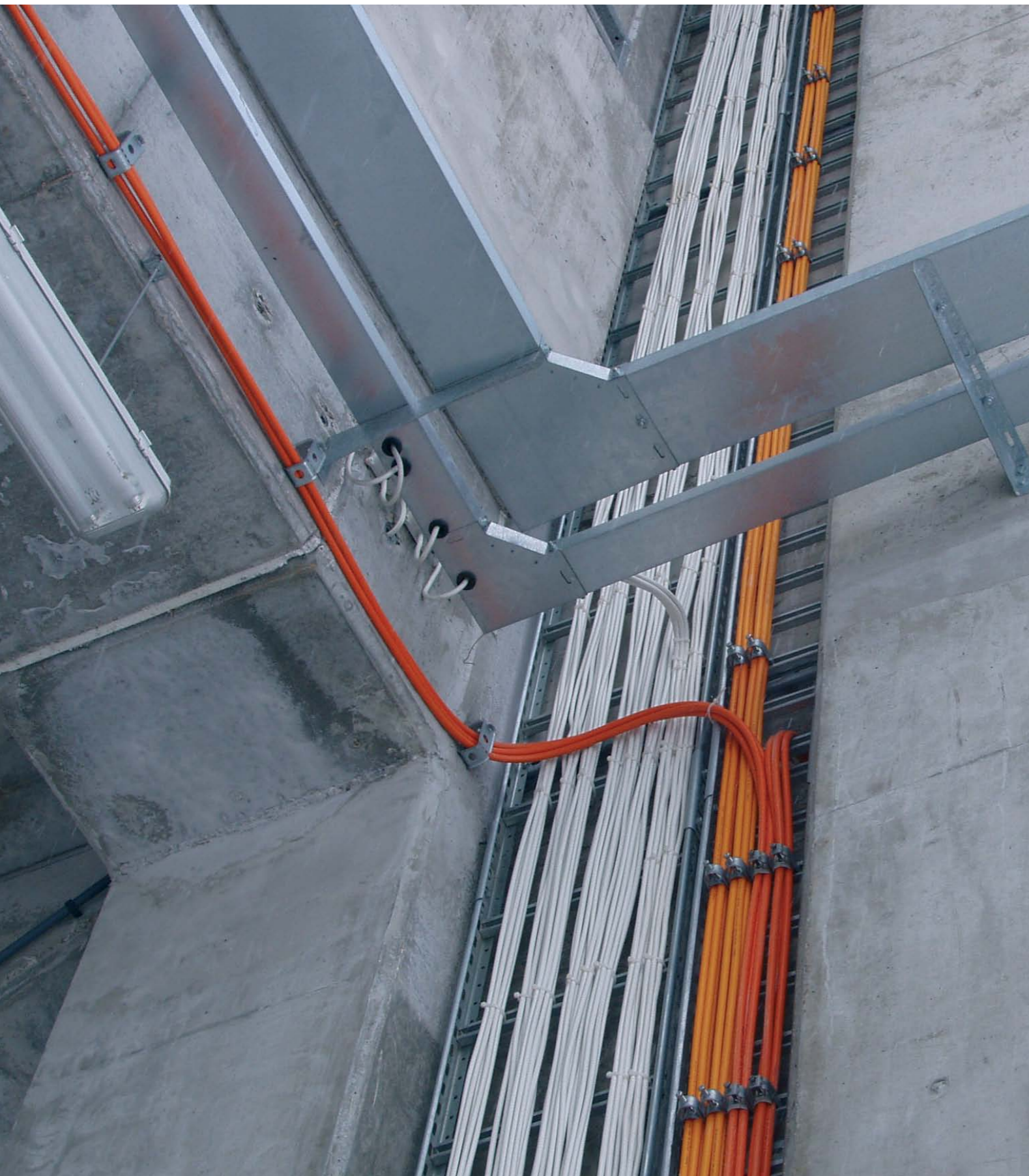
Rozdział 6, punkt 6.2.2.1.

oczekuje, że projektant przygotuje również ten tom SIWZ, który obejmuje projekt umowy oraz Warunki Kontraktowe, jako że ich treść powinna być spójna i ściśle powiązana z pozostałymi tomami. O ile projektant może zaproponować treść tych dokumentów, to jednak ostateczny i zasadniczy wpływ na ich treść powinien mieć zamawiający. Niedopuszczalna jest sytuacja (która niestety czasem ma miejsce), gdy inwestor uświadamia sobie niektóre aspekty umowy łączącej go z wykonawcą robót dopiero w trakcie realizacji tej umowy. Bywa to tym bardziej bolesne, gdy tekst umowy (lub towarzyszących jej warunków kontraktu) został bezkrytycznie skopiowany przez projektanta z jakiejś innej umowy.

Rys. 4.1: Sekwencja przygotowania elementów dokumentacji projektowej i powiązania między nimi. Sugerowany podział obowiązków.



Na rysunku 4.1 przedstawiono schemat ilustrujący sekwencję przygotowania poszczególnych elementów dokumentacji opisanych w niniejszym rozdziale (w przypadku inwestycji w systemie tradycyjnym i „zaprojektuj i zbuduj”) wskazujący na powiązania między poszczególnymi opracowaniami, w tym m.in. zakres dokumentacji przetargowej.



§

art. 10 ust. 1 ustawa Uwb

4.2. Zasady i uwarunkowania projektowania

4.2.1. Ogólne zasady projektowania

4.2.1.1. Obowiązki projektanta wynikające z ustawy Prawo budowlane

Prawo budowlane nakłada na projektanta konkretne obowiązki związane z realizacją jego zadań na etapie opracowania dokumentacji projektowej. W ujęciu globalnym można je streścić w ten sposób, że projektant ma obowiązek przestrzegać przepisów prawa oraz stosować się do zasad wiedzy technicznej, którą nabył zdobywając odpowiednie kwalifikacje zawodowe. W ujęciu bardziej szczegółowym chodzi o opracowanie projektu budowlanego w zgodzie z wydanymi decyzjami administracyjnymi, uzyskanie wymaganych opinii, uzgodnień i sprawdzeń rozwiązań projektowych, sporządzenie lub uzgodnienie indywidualnej dokumentacji technicznej, o której mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o wyrobach budowlanych, zwanej dalej ustawą Uwb, wyjaśnianie wątpliwości dotyczących projektu i zawartych w nim rozwiązań (np. na etapie uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę lub w trakcie postępowania przetargowego na wyłonienie wykonawcy robót), a także sporządzenie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, która następnie uwzględniana jest w planie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia opracowywanym przez kierownika budowy.

W przypadku, gdy opracowywany projekt ma charakter wielobranżowy, a główny projektant nie posiada uprawnień we wszystkich potrzebnych specjalnościach, jego obowiązkiem jest zapewnienie udziału odpowiednich projektantów w opracowaniu projektu oraz wzajemne skoordynowanie techniczne wykonanych przez nich opracowań projektowych. Ponadto projektant ma do projektu budowlanego dołączyć oświadczenie o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

4.2.1.2. Dobre praktyki w odniesieniu do działań projektanta i organizacji procesu projektowania

Wśród aktualnych trendów na rynku usług projektowych dla zamawiających publicznych wyraźnie dostrzec można dwie zasadnicze tendencje - po stronie inwestorów skracanie terminów przewidzianych na wykonanie usług projektowych, a po stronie projektantów pogłębiająca się konkurencja cenowa prowadząca do spadku cen usług często poniżej rozsądnego poziomu. Ta pierwsza tendencja jest głównie wynikiem presji terminów związanych z wykorzystaniem środków unijnych, a także terminami imprez sportowych (np. EURO 2012) lub nadchodzących wyborów. Tej tendencji w sposób naturalny towarzyszy „zaostrzenie” warunków współpracy z projektantem, min. poprzez wpisywanie do umowy wysokich kar umownych, oraz przerzucanie różnorodnych ryzyk na projektanta, nawet tak podstawowych, jak związanych z zakresem zamówienia. To drugie zjawisko objawia się chociażby poprzez sformułowanie opisu przedmiotu zamówienia w sposób, który posługując się konkretnymi przykładami można streścić następująco: „projektant przygotowuje raport oceny oddziaływania na środowisko jeśli będzie konieczny” lub też „należy zaprojektować przejazd przez tory w poziomie szyn (lub tunel albo wiadukt, jeśli okaże się konieczny)”. Wspomniana tendencja zaostrzającej się konkurencji cenowej jest rezultatem z jednej strony dominowania przetargów z 100% kryterium ceny, a z drugiej spadkiem popytu na usługi wśród inwestorów komercyjnych. W efekcie projektanci oszczędzają na czym się da, co czasami nie pozostaje bez wpływu na jakość dostarczanych przez nich usług.

Obie powyższe tendencje wyraźnie nie sprzyjają stosowaniu dobrych praktyk w projektowaniu, rozumianych w ten sposób, że jest to zestaw działań oraz sposób realizacji tych działań, które sprzyjają stworzeniu dobrego jakościowo projektu. Przy czym chodzi nie tylko o kompletność

i formalną prawidłowość projektu, ale także to, że zaprojektowano obiekt budowlany o optymalnych parametrach technicznych, funkcjonalno-użytkowych i ekonomicznych. Niniejsza publikacja nie ma charakteru podręcznika projektowania, więc nie ma potrzeby szczegółowo tych dobrych praktyk omawiać. Niemniej jednak warto zwrócić uwagę na te zagadnienia, które powinny być istotne z punktu widzenia inwestora.

WAŻNE

Inwestorowi powinno zależeć, aby projektant stosował dobre praktyki, a więc powinien on dostępnymi mu metodami zapewnić, aby tak się działo – np. poprzez sformułowanie odpowiednich wymagań w opisie przedmiotu zamówienia, stosowanie odpowiednich kryteriów w przetargach, właściwy monitoring procesu projektowania i racjonalną współpracę inwestora z projektantem. Kluczowe znaczenie ma jednak to, aby inwestor planując przebieg procesu inwestycyjnego przewidział czas w trakcie prowadzenia prac projektowych na stosowanie się przez projektanta do tych dobrych praktyk. Zbyt krótki termin wykonania dokumentacji to jasny komunikat ze strony inwestora, że on stosowania się do tych praktyk tak naprawdę nie oczekuje.

I tak po pierwsze dla ostatecznego sukcesu procesu projektowania niezwykle ważne jest szczegółowe zapoznanie się przez projektanta z materiałami wyjściowymi oraz istniejącymi uwarunkowaniami oraz prawidłowe wykonanie inwentaryzacji stanu istniejącego w terenie. Po drugie, obowiązkiem projektanta jest badanie praktycznie w każdej sprawie różnych dostępnych opcji rozwiązań projektowych i wybór najkorzystniejszego z nich. Po trzecie wreszcie projektant powinien mieć możliwość (w szczególności czas), aby wycofać się z pewnych rozwiązań projektowych, gdy ich uszczegóławianie dowiodło, że „zabrnął w ślepią uliczkę” i zmierza w kierunku nieoptymalnego rozwiązania – taka zmiana podejścia nie jest dowodem braku profesjonalizmu projektanta, ale właśnie jego odwagi zawodowej i rzetelności. Powinna być więc doceniana, a nie stanowić podstawę do krytyki. Ostatecznie projektant powinien zadbać o wielostronne (ale i kompleksowe) sprawdzenie dokumentacji – na każdym etapie jej powstawania. Ten ostatni wymóg zasadniczo wynika z przepisów prawa, ale jak opisano to szerzej w pkt. 4.2.4.2 waga tego zagadnienia wykracza poza to, co uregulowano w ustawie Pb.



Rozdział 4, punkt 4.2.4.2.

4.2.1.3. Koordynacja prac projektowych z innymi inwestycjami

Polska przeżywa aktualnie *boom* w zakresie inwestycji publicznych, co w dużej mierze wynika z dopływu szerokim strumieniem środków unijnych. Sytuacja ta stwarza rzadko spotykane wcześniej sytuacje, które obecnie są znacznie częstsze i wywołują znacznie poważniejsze konsekwencje, zwłaszcza w przypadku inwestycji realizowanych w obszarach zurbanizowanych. Chodzi mianowicie o kwestie koordynacji inwestycji planowanych przez różnych inwestorów w bliskim sąsiedztwie, a czasem w tym samym miejscu. Na to zagadnienie inwestorzy publiczni muszą zwrócić szczególną uwagę, bo jego niewłaściwe potraktowanie może skutkować istotnymi opóźnieniami w realizacji oraz innymi kłopotami, w tym także koniecznością tłumaczenia się przed opinią publiczną. Problem polega na tym, że każdy z inwestorów koncentruje się na swojej inwestycji i ogranicza się do standardowych uzgodnień, *stricte* technicznych, z inwestorami przedsięwzięć planowanych w okolicy. Tymczasem wiele inwestycji może wchodzić ze sobą w poważne kolizje (w pierwszej kolejności dotyczy to przedsięwzięć liniowych – dróg, kolei, kanalizacji i wodociągów), nie tylko w aspekcie technicznym, ale także czasowym lub formalnym. Z odpowiednim wyprzedzeniem należy je zidentyfikować i rozwiązać. Inaczej na kolejnych etapach mogą się pojawić problemy, dla których nie będzie dobrych rozwiązań, gdy np. wszyscy inwestorzy korzystają ze środków unijnych i nie mogą sobie pozwolić na żadne opóźnienia. Istnieje wiele możliwości interakcji między projektami i każda inwestycja powinna być indywidualnie analizowana pod kątem wystąpienia takowych. Można wymienić o najmniej kilka przykładów zdarzeń o tym charakterze, które spotkały się z bardzo niekorzystnym odbiorem społecznym.

Przykład

W przypadku dwóch, realizowanych w pewnym odstępie czasu inwestycji dotyczących tego samego terenu (np. droga krzyżująca się z linią kolejową), czynnikiem, który może opóźnić przygotowanie późniejszej inwestycji jest fakt, że opracowanie mapy do celów projektowych będzie uzależnione od wykonania dokumentacji powykonawczej dla zakończonych już robót – w trakcie prowadzenia robót budowlanych wykonanie aktualnej mapy może okazać się niemożliwe.

Przykład

Dla inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych istotne znaczenie ma zagadnienie tzw. trwałości projektu, a więc tego, że nie będzie on ulegał modyfikacjom i będzie służył społeczeństwu w zrealizowanym kształcie co najmniej przez 5 lat. Tymczasem w przypadku kolizji lub stykania się ze sobą różnych inwestycji istnieje spore ryzyko, że pewne elementy zrealizowanej inwestycji będzie trzeba rozbrać po okresie znacznie krótszym niż 5 lat. Takie przypadki zdarzały się przy okazji przecinania się dróg z liniami kolejowymi lub też drogami innych kategorii.

Przykład

Innym nieoczekiwanym skutkiem realizacji różnych inwestycji w zbliżonym terminie może okazać się brak możliwości takiego skoordynowania prac, aby nie zakłócić w nadmierny sposób ruchu na terenie miasta. Niestety takie przypadki zdarzają się coraz częściej, tak że niektóre dzielnice, a nawet całe miasta stają w korkach w związku z tym, że różni inwestorzy prowadzą praktycznie równocześnie inwestycje powodujące utrudnienia w ruchu. I o ile utrudnienia z tytułu jednej inwestycji układ komunikacyjny miasta byłby w stanie przenieść, to kumulacja utrudnień wywołanych kilkoma projektami powoduje, że miasto jest nieprzejezdne, a mieszkańcy mają słuszne pretensje do władz miasta.

Co więc robić, aby uniknąć podobnych sytuacji? Na pewno potrzebna jest praktycznie ciągła analiza projektu pod tym kątem, zarówno ze strony projektanta, jak i inwestora, a także wymiana opinii między nimi (każdy z nich dysponuje częściową wiedzą o różnych aspektach projektu i może nie zidentyfikować zagrożenia). Po drugie wszyscy inwestorzy muszą być otwarci na współpracę między sobą i elastyczni. W tym sensie, że nie mogą zasklepić się w swoich procedurach, wymogach i harmonogramach – muszą być gotowi do ich zmiany w celu wypracowania kompromisowych rozwiązań. Inaczej negatywne skutki mogą uderzyć także w nich. W szczególności inwestorzy powinni być gotowi do takich rozwiązań, w ramach których część robót z „ich” projektu zostałaby włączona i wykonana w ramach innego kontraktu. Czasem tylko taki krok może pozwolić na uniknięcie kosztownych robót straconych lub znalezienie sposobu na zorganizowanie tymczasowego ruchu w mieście na czas realizacji inwestycji. Niewątpliwie takie rozwiązanie może natrafić na trudności o charakterze formalnym lub związane z akceptacją projektu unijnego, niemniej jednak instytucje akceptujące wnioski o dofinansowanie na pewno będą w stanie zrozumieć racjonalną argumentację.

4.2.2. Przepisy prawa definiujące wymagania względem obiektów budowlanych

Polski system prawny reguluje działalność związaną z projektowaniem obiektów budowlanych w taki sposób, że działalność tą mogą wykonywać osoby o odpowiednim doświadczeniu (posiadające właściwe kwalifikacje i przygotowanie zawodowe), a w swej pracy powinny kierować się wiedzą techniczną (uzyskaną w trakcie zdobywania tego doświadczenia). Równocześnie jednak

ustawa Pb nakłada na projektanta obowiązek stosowania się do odpowiednich przepisów prawa. Połączenie tych dwóch elementów (wiedzy technicznej i przepisów prawa) prowadzić ma do zapewnienia bezpieczeństwa zaprojektowanego obiektu (w zakresie jego konstrukcji, użytkowania, ochrony przeciwpożarowej) oraz tego, że spełni on wymagania w zakresie ochrony środowiska, warunków higienicznych i zdrowotnych, a także racjonalizacji użytkowania energii. To samo dotyczyć ma zapewnienia warunków użytkowych, w tym zaopatrzenia w media, usuwania ścieków i wody opadowej, możliwości korzystania przez osoby niepełnosprawne, warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony ludności, ochrony zabytków i obiektów objętych ochroną konserwatorską oraz możliwości utrzymania właściwego stanu technicznego obiektu. Nie mniej istotne jest odpowiednie usytuowanie na działce budowlanej oraz poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektów, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej.

4.2.2.1. Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać objekty budowlane i ich usytuowanie

Kluczowe znaczenie w systemie przepisów techniczno-budowlanych, do których stosowania zobowiązany jest projektant, odgrywają warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać objekty budowlane i ich usytuowanie. Jest to zestaw rozporządzeń wydanych na podstawie ustawy Pb, które definiują parametry techniczne, jakie spełniać powinny objekty budowlane, aby mogły być zapewnione wymagania konstrukcyjne oraz funkcjonalno-użytkowe, o których mowa w ustawie. Rozporządzenie w zakresie budynków i związanych z nimi urządzeń wydał Minister Infrastruktury, natomiast w odniesieniu do innych obiektów odpowiednie rozporządzenia w porozumieniu z tym ministrem wydają właściwi ministrowie, których zakres kompetencji obejmuje dany rodzaj obiektów. W spisie aktów prawnych na końcu podręcznika wymieniono wszystkie rozporządzenia wydane na podstawie tej delegacji ustawowej. Ponadto Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia określić dodatkowe warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki służące bezpieczeństwu lub obronności państwa, albo których przepisów rozporządzeń w zakresie warunków technicznych nie stosuje się do tych budynków.

4.2.2.2. Pozostałe przepisy

Wymagania techniczne dotyczące obiektów budowlanych mogą pośrednio lub bezpośrednio wynikać także z innych przepisów prawa niż rozporządzenia w sprawie warunków technicznych wydanych na podstawie delegacji w ustawie Pb. Trudno ustalić kompletną listę takich dodatkowych przepisów, gdyż w każdym indywidualnym przypadku wpływ na kształt inwestycji mogą mieć inne przepisy prawa. Wpływ ten może być bezpośredni lub pośredni, a relacja zależności może wynikać z bardzo złożonego ciągu powiązań. Kluczowe znaczenie ma więc w tej sytuacji doświadczenie i zdrowy rozsądek projektanta, który powinien przewidzieć ryzyko określonych powiązań i zbadać, czy w związku z tym nie występuje konieczność uwzględnienia w projekcie określonych przepisów prawa.

Najczęściej zagadnienie to powiązane jest z kwestią uzyskiwania opinii, zgód i uzgodnień dla inwestycji – tu również decydują indywidualne cechy i lokalizacja planowanego obiektu budowlanego. Konieczność uzgodnienia inwestycji z określonym podmiotem i uwzględnienia warunków, jakie ten podmiot postawił, pociąga za sobą konieczność wzięcia pod uwagę określonych przepisów, które będą musiały wpłynąć na kształt obiektu budowlanego. Sprawa bywa o tyle bardziej skomplikowana, że nie zawsze chodzi o literalne brzmienie określonych przepisów, ale o ich interpretację i pośrednie wnioski, jakie z nich wypływają. Oczywiście istnieje szereg wymogów, które projektant i inwestor zobowiązani są uwzględnić przy projektowaniu inwestycji, a nie są one pochodną uzgodnień, ale wynikają wprost z przepisów prawa

powszechnie obowiązującego, a są jedynie „schowane” w różnych aktach prawnych. Jak już wspomniano, sytuacja taka wymaga odpowiedniej „czujności” projektanta, który powinien przeanalizować powiązania inwestycji z określonymi zagadnieniami i zapoznać się z aktami prawnymi dotyczącymi tych inwestycji. Istotne znaczenie w tej sprawie ma dobry przepływ informacji wewnątrz zespołu projektowego i między projektantem a inwestorem. Nie sposób podać prostego algorytmu na wyłapanie wszystkich przepisów prawa, jakie projektant musi w procesie projektowania uwzględnić, niemniej jednak wspomniane słowo „czujność” powinno zapewnić, że zostanie zażegnane ryzyko wystąpienia problemów na późniejszych etapach procesu inwestycyjnego w związku z tym, że określone regulacje prawne nie zostały przy projektowaniu uwzględnione.

Przykład

Inwestorzy zamierzający wznieść obiekt budowlany w sąsiedztwie linii kolejowej powinni pamiętać, że ustawa Utk definiuje minimalne odległości budynków i budowli od granicy terenu kolejowego i od osi skrajnego toru (odpowiednio 10 m i 20 m), przy czym dla budynków mieszkalnych, szpitali, domów opieki społecznej, obiektów rekreacyjno-sportowych, budynków związanych z wielogodzinnym pobytom dzieci i młodzieży odległości te powinny być zwiększone.

Przykład

W przypadku lokalizowania obiektu budowlanego w sąsiedztwie lotniska należy pamiętać o ograniczeniach wynikających z ustawy Plot. W szczególności w odległości do 5 km od granicy lotniska zabrania się budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych, które mogą stanowić źródło żerowania ptaków, a także sadzenia i uprawy drzew i krzewów na nieruchomościach znajdujących się w rejonach podejść do lądowania, mogących stanowić przeszkody lotnicze.

Przykład

Należy również pamiętać o ograniczeniach wynikających z przepisów ustawy Prawo wodne, zwanej dalej Pwod. Zabraniają one lokalizowania na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią (określonych w studium ochrony przeciwpowodziowej) inwestycji zaliczanych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, gromadzenia cieków, odchodów zwierzęcych, środków chemicznych, a także innych materiałów, które mogą zanieczyścić wody, prowadzenia odzysku, unieszkodliwiania i składowania odpadów.

4.2.2.3. Odstępstwa od warunków technicznych i pozostałych przepisów

Sformułowanie wymagań, jakie mają spełniać objekty budowlane, w formie powszechnie obowiązujących, ścisłych przepisów postawiło przed prawodawcą trudne zadanie. Konieczność pogodzenia tych przepisów z faktem, że czasami – w określonych warunkach terenowych czy technicznych – spełnienie tak precyzyjnie zdefiniowanych wymogów może wiązać się z niewspółmiernymi kosztami finansowymi czy społecznymi albo trudnościami technicznymi. a czasami dostosowanie się do tych wymogów może się okazać po prostu niemożliwe do wykonania. W celu rozwiązania tego problemu wprowadzono instytucję tzw. „odstępstwa od warunków technicznych”. Jest ono dopuszczalne pod warunkiem uzyskania zgody ze strony organu

właściwego do wydania pozwolenia na budowę, udzielonej na podstawie upoważnienia od właściwego ministra, który ustanowił przepisy techniczno-budowlane. Odpowiedni wniosek do ministra powinien zostać złożony przez organ przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę i ma zawierać charakterystykę obiektu oraz, w miarę potrzeby, projekt zagospodarowania działki (lub także działek sąsiednich), szczegółowe uzasadnienie konieczności wprowadzenia odstępstwa, propozycje rozwiązań zamiennych oraz – w zależności od potrzeb – pozytywną opinię innych zainteresowanych organów. Jeśli wniosek odnosi się do obiektów wpisanych do rejestru zabytków lub innych obiektów usytuowanych na obszarach objętych ochroną konserwatorską dołącza się pozytywną opinię wojewódzkiego konserwatora zabytków. Minister udzielając upoważnienia do wyrażenia zgody na odstępstwo może je uzależnić od spełnienia dodatkowych warunków.

Odstępstwo nie może jednak powodować zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia, a także ograniczenia dostępności budynków użyteczności publicznej i mieszkaniowych budynków wielorodzinnych dla osób niepełnosprawnych. Nie powinno także, po spełnieniu określonych warunków zamiennych, powodować pogorszenia warunków zdrowotno-sanitarnych i użytkowych, a także stanu środowiska.

Jeśli inwestycja wymaga uzyskania odstępstwa od innych wymagań, niż te zawarte w rozporządzeniach o warunkach technicznych, to należy sięgnąć do aktu prawnego ustanawiającego to wymaganie. Tam może być zdefiniowana procedura uzyskania zgody na takie odstępstwo. Jeśli taka procedura nie została sformułowana, to uzyskanie zgody na ewentualne odstępstwo nie jest możliwe.

Przykład

Jeżeli z określonych szczególnie uzasadnionych przyczyn potrzebne jest wzniesienie obiektu budowlanego lub prowadzenie robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej w odległościach mniejszych niż te zdefiniowane w ustawie Utk to możliwe jest uzyskanie zgody na odstępstwo od wymagań zawartych w ustawie, przy czym nie może ono powodować zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia oraz bezpieczeństwa i prawidłowego ruchu kolejowego, a także nie może zakłócać działania urzędzeń służących do prowadzenia tego ruchu. Zgody na odstępstwo udziela (bądź odmawia) właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej po uzyskaniu opinii właściwego zarządcy linii kolejowej.

Przykład

Jeżeli występuje istotna potrzeba ekonomiczna lub społeczna powodująca, że należy naruszyć powszechny zakaz wynikający z ustawy Pwod dotyczący lokalizowania określonych obiektów na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może w drodze decyzji zwolnić konkretny obiekt z tego zakazu, pod warunkiem, że zwolnienie to nie spowoduje zagrożenia dla jakości wód w przypadku wystąpienia powodzi.

4.2.3. System normalizacji i dopuszczania wyrobów budowlanych do stosowania w budownictwie

4.2.3.1. Polskie i europejskie normy oraz aprobaty techniczne

Jednym z zasadniczych celów Unii Europejskiej było utworzenie jednolitego rynku wewnętrznego oraz wyeliminowanie barier w handlu na obszarze wspólnotowym. Oznaczało to, że muszą zostać usunięte wszelkie ograniczenia stosowane na szczeblu krajów członkowskich. Odnosi się to również do krajowych regulacji technicznych dotyczących wyrobów, w tym wyrobów budowlanych. W tym celu stworzono system europejskich norm zharmonizowanych i europejskich aprobat technicznych, mający w praktyce realizować cel usunięcia barier w stosowaniu wyrobów między krajami członkowskimi. To samo podejście legło u podstaw legislacji europejskiej w zakresie zamówień publicznych. W konsekwencji ustawa Pzp wyraźnie nakazuje, aby zamawiający opisywali przedmiot zamówienia za pomocą cech technicznych i jakościowych, z zachowaniem Polskich Norm przenoszących normy europejskie lub norm innych państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego również te normy przenoszących. Jeżeli brak jest takich norm zamawiający powinien przy opisie zamówienia uwzględnić w kolejności: 1) europejskie aprobaty techniczne; 2) wspólne specyfikacje techniczne; 3) normy międzynarodowe; 4) inne techniczne systemy odniesienia ustanowione przez europejskie organy normalizacyjne. Dopiero, gdy wszystkie powyższe dokumenty nie są dostępne zamawiający uwzględnią w kolejności: 1) Polskie Normy; 2) polskie aprobaty techniczne; 3) polskie specyfikacje techniczne. Należy przy tym zaznaczyć, że ustawa Pzp pozwala, aby zamawiający odstąpił od opisywania przedmiotu zamówienia z uwzględnieniem powyższych dokumentów, jeżeli zapewni dokładny opis przedmiotu zamówienia poprzez wskazanie wymagań funkcjonalnych. W praktyce opis przedmiotu zamówienia, zwłaszcza w obszarze inwestycji budowlanych, jest niezwykle trudny do sformułowania, zwłaszcza z racji ryzyka, że zamawiający będzie miał ograniczony wpływ na ostateczny kształt „produktu”, jaki otrzyma w rezultacie wykonania zamówienia.

Jak widać z powyższego, system europejskich norm i aprobat technicznych, a zwłaszcza ich transpozycja do krajowego systemu prawnego, ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia możliwości zlecenia robót budowlanych w Polsce w zgodzie z przepisami prawa. Odpowiednia dyrektywa dotycząca wyrobów budowlanych opiera się na założeniu, że wymagania dla stosowanych tradycyjnie wyrobów budowlanych zostaną zawarte w zharmonizowanych normach europejskich (EN), natomiast dla wyrobów innowacyjnych będą wydawane europejskie aprobaty techniczne (ETA). Obydwa rodzaje dokumentów określa wspólna nazwa „ustalenia techniczne”. Zgodnie z dyrektywą, zharmonizowane normy na wyroby budowlane powinny być ustanawiane przez europejskie organizacje na podstawie mandatów wydawanych przez Komisję Europejską. Mandat zawiera szczegółowe dane dotyczące zawartości zharmonizowanej normy oraz wskazuje określony w decyzji Komisji Europejskiej system oceny zgodności. Opracowane na podstawie mandatów normy powinny charakteryzować wyrób przede wszystkim na podstawie jego właściwości użytkowych. Norma europejska staje się normą zharmonizowaną po przyjęciu przez Komisję Europejską i ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Norma zharmonizowana wymaga transpozycji do krajowego systemu normalizacyjnego każdego z państw członkowskich i dopiero w tej formie staje się ustaleniem technicznym. W Polsce wciąż trwa proces transpozycji norm europejskich do systemu krajowego i normy regulujące kolejne obszary tematyczne zyskują status norm PN-EN. Tym samym, zgodnie z przywołanym powyżej przepisem ustawy Pzp stają się podstawowym dokumentem, który należy uwzględnić przy opisie przedmiotu zamówienia.

Dla wyrobów budowlanych, co do których stan wiedzy nie daje podstaw do opracowania norm, wydawane są europejskie aprobaty techniczne (ETA). Oceną przydatności do stosowania takich wyrobów, wykraczających poza tradycyjny obszar normalizacji ze względu na ich

innowacyjny charakter, zajmują się jednostki naukowo-badawcze o odpowiednim potencjale naukowym i badawczym, zapewniające dodatkowo bezstronność ocen w stosunku do producentów wyrobów.

4.2.3.2. Dopuszczanie wyrobów budowlanych do stosowania w budownictwie

Prawo budowlane nakazuje, aby wyroby wytworzone w celu zastosowania w obiekcie budowlanym w sposób trwały, mogły być zastosowane przy wykonywaniu robót budowlanych wyłącznie, jeżeli te wyroby zostały wprowadzone do obrotu zgodnie z przepisami. Problematykę dopuszczania wyrobów budowlanych do stosowania w budownictwie reguluje ustawa Uwb w powiązaniu z ustawą o systemie oceny zgodności, zwanej dalej ustawą Uosz. Wyrób budowlany może być wprowadzony do obrotu, jeżeli nadaje się do stosowania przy wykonywaniu robót, a więc gdy ma właściwości użytkowe umożliwiające prawidłowo zaprojektowanym i wykonanym obiektom budowlanym, w których ma być zastosowany, spełnienie stawianych przed nimi wymagań. Przydatność do stosowania wyrobu przy wykonywaniu robót budowlanych potwierdza oznakowanie znakiem CE (co oznacza, że dokonano oceny jego zgodności z wymaganiami zasadniczymi) lub znakiem budowlanym albo też umieszczenie go przez Komisję Europejską w wykazie wyrobów mających niewielki wpływ dla zdrowia i bezpieczeństwa, dla których producent wydał deklarację zgodności z uznanymi regułami sztuki budowlanej.

Przy dokonywaniu oceny zgodności ustawa dopuszcza szereg metod począwszy od wstępnego badania wzorca wyrobu przez producenta lub notyfikowaną jednostkę aż po dozоровanie, ocenę i akceptację zakładowej kontroli produkcji przez notyfikowaną jednostkę. Minister Infrastruktury na mocy delegacji ustawowej określił w rozporządzeniu systemy oceny zgodności oraz wymagania, jakie powinny spełniać notyfikowane jednostki uczestniczące w ocenie zgodności, oraz sposób oznaczania wyrobów znakiem CE, a w rozporządzeniu określił polskie jednostki organizacyjne upoważnione do wydawania europejskich aprobat technicznych, ich zakres i formę aprobat, oraz tryb ich udzielania i uchylania. Ponadto ten sam minister w drodze obwieszczenia ogłosił wykazy mandatów udzielonych przez Komisję Europejską na opracowanie europejskich norm zharmonizowanych oraz wytycznych do europejskich aprobat technicznych, jednostek organizacyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej upoważnionych do wydawania europejskich aprobat technicznych oraz wytycznych do europejskich aprobat technicznych.

Oznakowanie wyrobu budowlanego znakiem budowlanym jest dopuszczalne jeżeli jego producent, mający siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dokonał oceny zgodności i wydał, na swoją wyłączną odpowiedzialność, krajową deklarację zgodności z Polską Normą wyrobu albo aprobatą techniczną. Ocena zgodności obejmuje właściwości użytkowe wyrobu budowlanego, odpowiednio do jego przeznaczenia, mające wpływ na spełnienie przez obiekt budowlany wymagań podstawowych.

Aprobaty technicznej udziela się dla wyrobu budowlanego, dla którego nie ustanowiono Polskiej Normy wyrobu, albo wyrobu budowlanego, którego właściwości użytkowe różnią się istotnie od właściwości określonej w Polskiej Normie wyrobu. Aprobaty technicznej dla wyrobu budowlanego udziela się odpłatnie, na koszt wnioskodawcy, na czas określony. Aprobata jest udzielana na podstawie oceny właściwości użytkowych i przewidywanej trwałości wyrobu budowlanego, potwierdzonych, w zależności od potrzeb, dodatkowymi czynnościami. Minister Infrastruktury określił w rozporządzeniu m.in. sposób udzielania, zmiany i uchylania aprobat technicznych oraz jednostki organizacyjne upoważnione do ich wydawania.

Istnieje ponadto instytucja dopuszczenia wyrobu do jednostkowego zastosowania w obiekcie budowlanym. Dotyczy to wyrobów budowlanych wykonanych według indywidualnej dokumen-

tacji technicznej, sporządzonej przez projektanta obiektu lub z nim uzgodnionej, dla których producent wydał oświadczenie, że zapewniono zgodność wyrobu budowlanego z tą dokumentacją oraz z przepisami. Indywidualna dokumentacja techniczna ma zawierać opis rozwiązania konstrukcyjnego, charakterystykę materiałową i informację dotyczącą projektowanych właściwości użytkowych wyrobu budowlanego oraz określać warunki jego zastosowania w danym obiekcie budowlanym, a także, jeśli to potrzebne, instrukcję obsługi i eksploatacji.

Z punktu widzenia inwestora publicznego powyższe regulacje i wymagania dotyczące dopuszczania wyrobów budowlanych do stosowania w budownictwie oraz systemu oceny zgodności mają znaczenie o tyle, że musi on zapewnić system kontroli i nadzoru gwarantujący wykorzystanie na budowie jedynie wyrobów budowlanych dopuszczonych do obrotu. Oznacza to w szczególności wpisanie obowiązków z tym związanych do umowy z podmiotem sprawującym nadzór inwestorski, a w czasie realizacji regularne upewnianie się, że procedury w tym zakresie są przestrzegane.

Oczywiście należy pamiętać, że niezależnie od uregulowań umownych oraz obowiązków nadzoru inwestorskiego, ustawowe kompetencje w zakresie kontroli wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu ma nadzór budowlany, a w szczególności wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego i Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego i w każdym momencie może on wkroczyć na budowę w celu wykonania czynności kontrolnych w tym zakresie.

4.2.4. Sprawdzenie i weryfikacja dokumentacji

Opracowanie dokumentacji projektowej to działanie o dalekosiężnym znaczeniu, tym bardziej, im bardziej złożonego i skomplikowanego obiektu budowlanego ono dotyczy. Skutki ewentualnych błędów w dokumentacji mogą być bardzo poważne – w skrajnym wypadku może to wiązać się z ryzykiem katastrofy budowlanej i zagrożeniem życia ludzkiego. W mniej drastycznych przypadkach błędy w dokumentacji przekładają się na opóźnienia w realizacji robót, natomiast bardzo często także na dodatkowe, często znaczące, koszty dla inwestora. Bo wykonawca robót uczyni wszystko, aby udowodnić, że błąd w dokumentacji rodzi dla niego poważne zakłócenie i utrudnienie, przez które ponosi nieprzewidziane koszty i z powodu którego zmuszony jest skierować względem inwestora roszczenie.

Dlatego tak ważne jest niedopuszczenie do wystąpienia istotnych błędów w dokumentacji. Na to zagadnienie zwrócił uwagę ustawodawca nakładając obowiązek sprawdzenia projektu architektoniczno-budowlanego. Takie sprawdzenie, jakkolwiek niezwykle istotne i posiadające rangę ustawową, może nie okazać się w pełni skuteczne z punktu widzenia inwestora, tj. nie wyłapać wszystkich błędów, niespójności, pominięć w dokumentacji projektowej. Z tego też powodu celowe wydaje się zatrudnienie przez inwestora odrębnego wykwalifikowanego podmiotu, który zapewni weryfikację całości dokumentacji projektowej, a nie tylko projektu architektoniczno-budowlanego, zwracając szczególną uwagę na te aspekty, które mają pierwszorzędne znaczenie dla inwestora (a więc np. mogą go narazić na roszczenia wykonawcy robót).

4.2.4.1. Sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy Prawo budowlane

Ustawa Pb nakłada na projektanta obowiązek zapewnienia, że wykonany przez niego projekt architektoniczno-budowlany zostanie sprawdzony przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń lub przez rzeczoznawcę budowlanego. Sprawdzenie to ma dotyczyć zgodności projektu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Niektórzy inwestorzy wymagają od projektanta (regulując to np. w SIWZ), aby weryfikacji przez

sprawdzającego podlegały też inne elementy dokumentacji projektowej – projekt zagospodarowania terenu, projekt wykonawczy wraz ze specyfikacjami technicznymi. Prawo budowlane wyłącza z obowiązku sprawdzenia w powyższym trybie obiekty budowlane o prostej konstrukcji (np. domów jednorodzinnych lub niewielkich obiektów gospodarczych), a także te, które podlegają sprawdzeniu i opiniowaniu na podstawie przepisów szczególnych (np. nowatorskie obiekty o innowacyjnej konstrukcji). Sprawdzający, podobnie jak projektant, ma obowiązek do sprawdzonego projektu budowlanego dołączyć oświadczenie o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Jakkolwiek wprowadzony przez ustawodawcę obowiązek jest rozwiązaniem w pełni racjonalnym z uwagi na skalę ryzyk wiążących się z ewentualnością występowania błędów, to należy mieć świadomość naturalnych słabości tak skonstruowanego ustawowo obowiązku sprawdzenia projektu. To autor projektu jest z punktu widzenia ustawy „dysponentem” sprawdzenia jego projektu, a więc od niego zależy, w jakim zakresie i w jakiej formule to sprawdzenie się odbędzie. Oczywiście sprawdzający podpisując się pod projektem kładzie na szali swoje uprawnienia budowlane, co rodzi po jego stronie określoną odpowiedzialność, jednak należy domniemywać, że podpis ten czasami może wynikać raczej z różnych zobowiązań towarzyskich czy handlowych, niż z faktu rzetelnego sprawdzenia projektu. Takie domniemanie powiększa nasilająca się na rynku usług projektowych konkurencja cenowa, która musi powodować, że przynajmniej niektóre firmy projektowe są skłonne rezygnować z prawidłowego wykonania tych elementów zlecenia, których nie sposób łatwo zweryfikować, czy faktycznie zostały wykonane. Inwestor powinien mieć świadomość takiego zagrożenia i – mając na względzie dobro inwestycji – podejmować inne działania zmierzające do ograniczenia ryzyka wynikającego z takiej sytuacji.

A dlaczego nie tak?

Kompleksowym rozwiązaniem problemu polegającego na ryzyku braku rzetelnego sprawdzenia dokumentacji projektowej byłoby wprowadzenie na poziomie ustawowym formalnego zewnętrznego weryfikatora dokumentacji – takie rozwiązania stosowane są w innych krajach. Niewątpliwie wydłużyłoby to proces przygotowania inwestycji, ale uzyskane korzyści na pewno zniwelowałyby ten aspekt rozwiązania. Weryfikatorem powinien być zewnętrzny podmiot (inne biuro projektowe), niezależny od wykonawcy dokumentacji, który dokonywałby formalnego sprawdzenia dokumentacji – najlepiej nie tylko projektu architektoniczno-budowlanego, ale całej dokumentacji projektowej i STWiORB w rozumieniu ustawy Pzp, także pod kątem wewnętrznej spójności i kompletności. Do obowiązków weryfikatora można byłoby włączyć obowiązki wynikające z przepisów szczególnych, np. audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego. Rola takiego oficjalnego weryfikatora byłaby znacznie poważniejsza niż to jest obecnie w przypadku sprawdzającego. Po złożeniu przez jego przedstawicieli podpisu na dokumentacji spoczywałaby na nim współodpowiedzialność za jej prawidłowość i kompletność.

Niemniej jednak powyższe rozwiązanie uzależnione jest od ewentualnych zmian ustawowych. Co nie znaczy, że już teraz inwestorzy nie mogą podejmować działań, które pozwolą im osiągnąć zbliżone efekty innym sposobem. O tym szerzej poniżej w pkt. 4.2.4.2

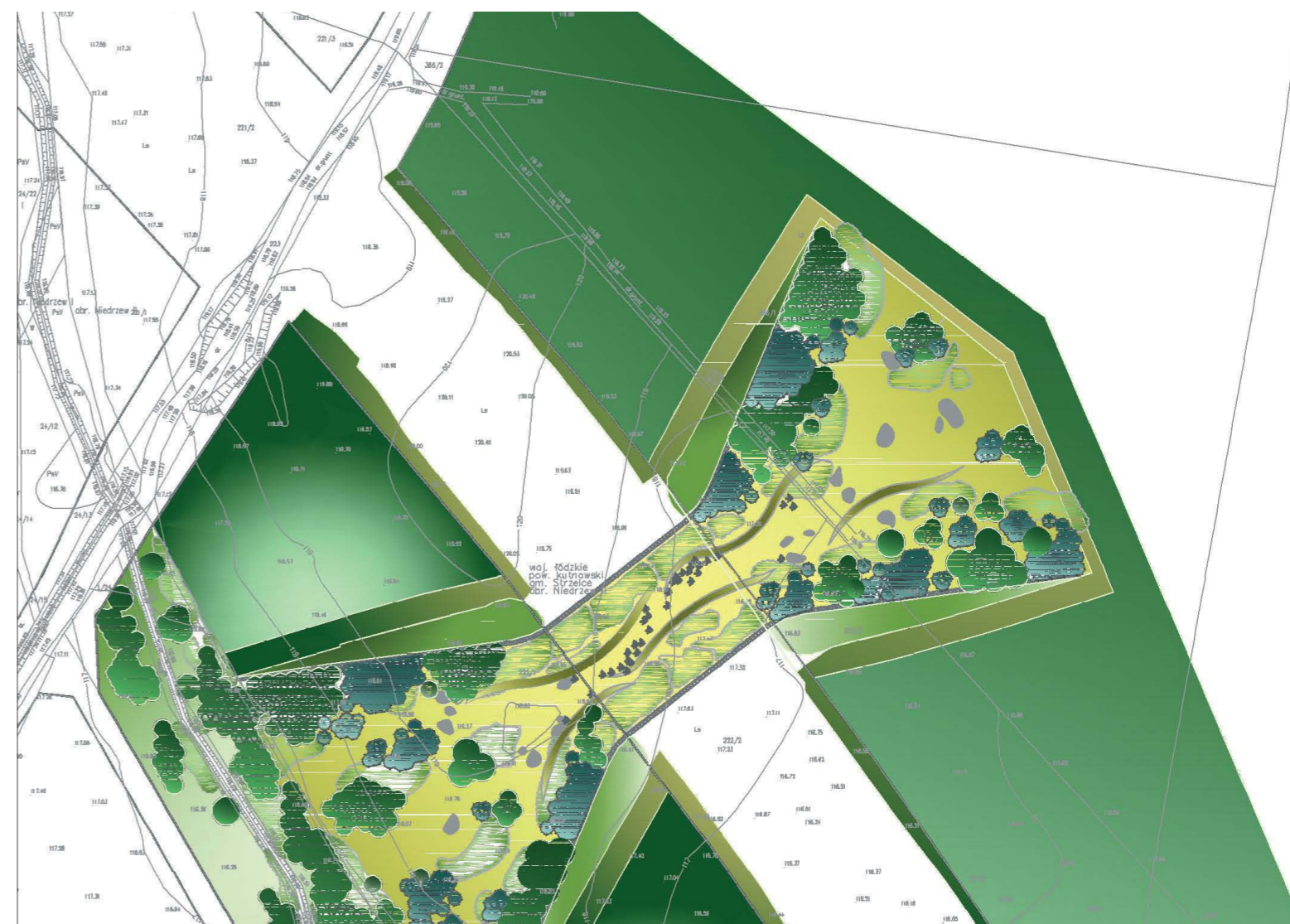
4.2.4.2. Weryfikacja dokumentacji na zlecenie zamawiającego

Powyżej wykazano, że zapewnienie przez projektanta sprawdzenia projektu architektoniczno-budowlanego nie wyczerpuje potrzeb inwestora w zakresie zweryfikowania wykonywanej na jego zlecenie dokumentacji. Z jednej strony istnieje ryzyko, że sprawdzenie nie będzie rzetelne, z drugiej – co nawet istotniejsze – poza zakresem sprawdzenia znajdują się elementy dokumentacji

projektowej, których spójność i kompletność ma dla inwestora kluczowe znaczenie, gdyż uchybienia w tym względzie przełożą się na problemy w realizacji umowy na wykonawstwo robót.

W związku z tym celowe wydaje się, aby inwestorzy, nawet jeśli posiadają wyspecjalizowane służby inwestycyjne, rozważali w każdym przypadku potrzebę zlecenia weryfikacji wykonanej dokumentacji projektowej przez odrębny, zewnętrzny podmiot. Na pewno jest to zasadne w przypadku dużych i skomplikowanych wielobranżowych inwestycji. Oczywiście takie dodatkowe zamówienie wydłuża proces przygotowania inwestycji, jednak wydaje się konieczne, aby zminimalizować skalę wywołanych słabościami dokumentacji problemów pojawiających się na etapie przetargu i realizacji. Korzystne jest – zarówno ze względu na oszczędność czasu, jak i skuteczność działania – aby weryfikator dokumentacji został wyłoniony jak najwcześniej i podjął swoją działalność praktycznie równocześnie z projektantem. Będzie wtedy miał możliwość zgłaszania na bieżąco, np. przy okazji tzw. rad technicznych, swoich uwag, przez co najskuteczniej wpłynie na kształt projektu.

Zlecenie weryfikacji dokumentacji może mieć charakter odrębny, ale może także zostać połączone z zamówieniem na pełnienie nadzoru inwestorskiego. Przed przystąpieniem do sprawowania nadzoru, konsultant wyłoniony do tego zadania powinien i tak przejrzeć dokumentację i zgłosić swoje uwagi. Standardowo dzieje się to jednak bezpośrednio przed rozpoczęciem robót, a na tym etapie wprowadzanie poważniejszych zmian do dokumentacji natrafia na przeszkody zarówno organizacyjne, jak i formalne. Dlatego racjonalne wydaje się, aby to właśnie podmiot sprawujący na późniejszym etapie nadzór inwestorski przyjął rolę weryfikatora już na etapie wykonywania dokumentacji projektowej. Wymaga to jednak odpowiednio wcześniejszego sformułowania przez inwestora odpowiedniego zamówienia obejmującego dwa rodzaje usług. Najlepiej, gdyby nastąpiło to niedługo po przystąpieniu do pracy przez projektanta.



4.3. Uzgodnienia i procedury administracyjne

Jakkolwiek proces przygotowania przedsięwzięć inwestycyjnych, zwłaszcza tych o złożonym charakterze czy skomplikowanej konstrukcji, ma w pierwszej kolejności wymiar techniczny, gdyż pogodzenie wszystkich uwarunkowań technicznych i funkcjonalnych bywa dla projektantów prawdziwym wyzwaniem, to doświadczenie uczy, że nie mniej ważny jest wymiar formalny – prawidłowe przeprowadzenie wymaganych procedur administracyjnych. Być może ten wymiar okazuje się nawet istotniejszy, gdyż zdecydowanie częściej zdarza się, że duży projekt inwestycyjny doznaje poważnego opóźnienia (lub nawet kończy się fiaskiem) z przyczyn formalnych, a nie ze względów technicznych.

Dlatego tak istotne jest szczegółowe prześledzenie procedury administracyjnej wiodącej do wydania niezbędnych decyzji pozwalających na realizację inwestycji. Nie wszystkie jej aspekty pozostają pod kontrolą inwestora, najbardziej zainteresowanego w prawidłowym i pomyślnym finale tej procedury. Niemniej jednak ściśle monitorowanie jej przebiegu przez inwestora może pozwolić na uniknięcie przynajmniej części kłopotów.

4.3.1. Rodzaje postępowań poprzedzających rozpoczęcie robót budowlanych

4.3.1.1. Zgłoszenie robót budowlanych

Formuła prawna zgłoszenia robót budowlanych ma charakter odwrotny do pozwolenia na budowę. Inwestor zgłasza organowi administracji budowlano-architektonicznej zamiar wykonania określonych robót i jeżeli w ciągu 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia organ nie wniesie w drodze decyzji sprzeciwu to inwestor może przystąpić do wykonania tych robót. Może to uczynić nie później niż po upływie 2 lat od określonego w zgłoszeniu terminu rozpoczęcia robót. W zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót oraz termin ich rozpoczęcia. Ponadto inwestor musi dołączyć oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadaniu praw do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Jeżeli zgłoszenie nie jest kompletne, właściwy organ nakłada na inwestora obowiązek uzupełnienia brakujących dokumentów. W przypadku ich nie uzupełnienia w wyznaczonym terminie organ wnosi sprzeciw. W szczególnych przypadkach do zgłoszenia należy dołączyć dodatkowe dokumenty – projekt zagospodarowania działki lub terenu, wykonany przez projektanta posiadającego wymagane uprawnienia budowlane (w przypadku altan i obiektów gospodarczych na działkach w rodzinnych ogrodach działkowych) albo projekt zagospodarowania działki lub terenu, uzgodniony z rzeczoznawcą do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych, wraz z opisem technicznym instalacji wykonanej przez projektanta posiadającego wymagane uprawnienia budowlane (w przypadku wykonania instalacji zbiornikowych na gaz płynny lub przyłączy elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych lub telekomunikacyjnych). Projekt zagospodarowania działki powinien być sporządzony na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (zgodnie z przepisami ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, zwanej dalej ustawą Pggk). Organ zobowiązany jest wnieść sprzeciw, jeżeli zgłoszenie dotyczy wykonywania robót objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę lub gdy narusza ono ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub inne przepisy. Podobnie sprzeciw musi być wniesiony, jeśli zgłoszenie odnosi się do budowy obiektu tymczasowego w miejscu, w którym taki obiekt istnieje.

4.3.1.2. Decyzja o pozwoleniu na budowę

Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę, jak każda procedura administracyjna, jest procesem ściśle sformalizowanym. Nakłada to na wszystkich uczestników tego procesu konkretne zadania

i obowiązki. Odstąpienie od tych wymagań oznaczać będzie dla inwestora kłopot w uzyskaniu decyzji (choćby poprzez przedłużenie czasu jej uzyskania w związku z wezwaniem przez organ do uzupełnienia wniosku). Jeśli organ nie zastosuje się do wymogów prawa, to powstaje realne ryzyko zakwestionowania decyzji administracyjnej w procedurze odwoławczej, a to oznacza problem nie tylko dla organu, który wydał wadliwą decyzję, ale zwłaszcza dla inwestora. Niestety, aby zapobiec takiemu ryzyku inwestor niewiele może zrobić, gdyż wykracza to poza sferę jego kompetencji. Niemniej jednak jak najlepsze przygotowanie kompletnej dokumentacji, w której w m.in. rzetelnie opisane i przeanalizowane będą takie kwestie jak wpływ inwestycji na otoczenie i jej interakcje z tym otoczeniem, pozwoli ograniczyć takie ryzyko. Pozwoli zmniejszyć szanse, że potencjalnym przeciwnikom inwestycji uda się udowodnić często wykorzystywaną w procedurach odwoławczych tezę, że organ nie przeanalizował złożonego wniosku z należytą starannością i pominął istotne kwestie przy wydaniu decyzji.

Podmiot składający wniosek o pozwolenie na budowę powinien mieć świadomość, że oprócz wymagań jednoznacznie wynikających z przepisów prawa na obszarze działania każdego z organów wydających pozwolenia na budowę funkcjonuje szereg „wymogów dodatkowych” dotyczących tego, jak wniosek i złożona dokumentacja mają wyglądać i co zawierać. Nie chodzi tu o jawne rozszerzanie przez organy wymogów ustawowych, ale o specyficzne interpretacje konkretnych regulacji prawnych lub przywiązywanie nadmiernej wagi do zagadnień nie opisanych precyzyjnie w przepisach. W efekcie powstaje zespół konkretnych i szczegółowych wymagań, do których lepiej zastosować się przy składaniu wniosku do danego organu, gdyż w innym wypadku procedura znacznie się przedłuży (konieczność uzupełnienia wniosku) lub nawet wniosek pozostawiony zostanie bez rozpatrzenia. Wspomniane wymagania nie zawsze są racjonalne i często dotyczą zagadnień, na które inne organy w ogóle nie zwracają uwagi. Sytuacja występowania takich „lokalnych” warunków nie jest specjalnym powodem do dumy dla naszego kraju, zwłaszcza, że rozbieżności w interpretacji przepisów prawa przez poszczególne organy potrafią być spore. Niemniej jednak – w celu zminimalizowania ewentualnych problemów – warto wyprzedzająco upewnić się jakiej formy wniosku i załączonych do niego dokumentów oczekuje organ, do którego zamierzamy złożyć wniosek o pozwolenie na budowę.

4.3.1.2.1. Zawartość wniosku o pozwolenie na budowę

Wniosek o pozwolenie na budowę złożony we właściwym organie powinien w pierwszej kolejności zawierać 4 egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi. Do projektu należy dołączyć zaświadczenia o przynależności projektantów do izby samorządu zawodowego, a tym samym o podstawie do wykonania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Ponadto załącza się oświadczenie wnioskodawcy o posiadaniu praw do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Wynika to z faktu, że złożenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, takiego oświadczenia (a tym samym faktyczne posiadanie takiego prawa – w formie własności, użytkowania wieczystego, itd.) to jeden z kluczowych obowiązków, jakie ustawa Pb nakłada na podmiot zamierzający uzyskać pozwolenie na budowę. Do wniosku należy także załączyć posiadane decyzje administracyjne (jeśli są wymagane) – decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Złożenie wniosku musi nastąpić w okresie obowiązywania tych decyzji. Dodatkowo, w przypadku gdy inwestycja planowana jest na terenie zakładów górniczych, terenach zamkniętych lub terenach przeznaczonych do utrzymania ruchu i transportu morskiego (wówczas organem administracji architektoniczno-budowlanej jest wojewoda), należy dołączyć postanowienie o uzgodnieniu projektu z odpowiednim starostą w zakresie linii zabudowy oraz elewacji obiektów od strony dróg i innych miejsc publicznych oraz przebiegu i charakterystyki linii komunikacyjnych oraz sieci uzbrojenia, wyprowadzonych poza granice powyżej wymienionych terenów, a także podłączeń tych obiektów do sieci użytku publicznego. Szczególne podejście należy zastosować wobec obiektów, które w czasie budowy lub użytkowania mogą stwarzać poważne zagrożenie dla użytkowników

(obiekty energetyki jądrowej, rafinerie, zakłady chemiczne, zapory wodne), a także obiektów, których projekty zawierają nowe, nie znajdujące podstaw w przepisach i niesprawdzone w krajowej praktyce, rozwiązania techniczne – należy w ich przypadku do wniosku na budowę dołączyć specjalistyczną opinię wydaną przez osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną wskazaną przez właściwego ministra.

Jeżeli inwestycja obejmować ma budowę sztucznych wysp, konstrukcji lub urządzeń w obszarach morskich to wniosek należy złożyć w okresie ważności pozwolenia o którym mowa w art. 23 i 23a ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, zwanej dalej ustawą Uom, a stanowiącego swoisty odpowiednik decyzji lokalizacyjnej dla obszarów morskich. Ponadto wydanie pozwolenia na budowę lub rozbiórkę uzależnione jest od uzyskania wymaganych przepisami szczególnymi pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów (szerzej to zagadnienie zostanie omówione w pkt. 4.3.2). Gdy budowa dotyczy gazociągów o zasięgu krajowym lub wynika z umów międzynarodowych, konieczne jest uzyskanie zgody ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Inwestor jest zobowiązany przygotować wniosek o pozwolenie na budowę, zgodny ze wzorem zawartym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę. Rozporządzenie to definiuje także wzór oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

4.3.1.2.2. Podział zamierzenia budowlanego a zakres pozwolenia na budowę

Istotnym elementem planowania procesu inwestycyjnego przez inwestora jest podjęcie decyzji o podziale jej na etapy. Decyzja ta może mieć charakter zasadniczy i rozstrzygać kwestię wykonania inwestycji w odrębnych stadiach, których realizację mogą dzielić od siebie dłuższe, nawet kilkuletnie okresy. Wówczas zagadnienie to powinno być szczegółowo przeanalizowane w studium wykonalności w celu zapewnienia, że wydzielenie etapów i terminy ich realizacji wybrano optymalnie z uwzględnieniem zagadnień technicznych i efektywności ekonomicznej. Decyzja o wydzieleniu etapów inwestycji może mieć także mniejszą rangę i charakter raczej organizacyjno-operacyjny. W szczególności dotyczy to wydzielenia odrębnych zakresów w ramach zamierzenia budowlanego. Określone względy – poniżej zawarto kilka przykładów takiej sytuacji – mogą powodować, że takie wydzielenie będzie korzystne dla inwestycji – czasu jej trwania, aspektów organizacyjnych lub finansowych.

Przykład

Wznoszenie jednego elementu (np. obiektu mostowego) będzie trwać dłużej niż realizacja pozostałych elementów inwestycji. Celowe jest więc, aby zarówno projektant, jak i inwestor w pierwszej kolejności skupili się na przygotowaniu realizacji tego elementu i uzyskaniu decyzji administracyjnych pozwalających na jego wykonanie. Roboty związane z pozostałymi elementami mogą się rozpocząć odpowiednio później, ważne jednak, aby wszystkie roboty były tak skoordynowane, że cała inwestycja zakończy się w jednym terminie. Pomijając już względy finansowe, czy techniczno-technologiczne należy pamiętać, że opinia publiczna bardzo negatywnie ocenia przypadki, gdy np. obiekt mostowy stoi gotowy i czeka bezużytecznie dłuższy czas na wykonanie dojazdów do niego.



art. 23 i 23a ustawy Uom



Rozdział 4, punkt 4.3.2.



Rozdział 4, punkt 4.2.1.3



Rozdział 3, punkt 3.3
Rozdział 5, punkt 5.1



Rozdział 3, punkt 3.2 1

Przykład

Proces pozyskiwania nieruchomości pod budowę inwestycji (np. liniowej) napotkał na pewnym jej etapie przeszkodę (np. nieuregulowany stan prawny) o tyle poważnym charakterze, że może to o wiele miesięcy opóźnić rozpoczęcie robót. Jeżeli przeszkoda ma charakter lokalny, a w pozostałym zakresie roboty można byłoby rozpocząć, to warto zastanowić się nad takim podziałem projektu budowlanego, aby odrębnie wystąpić o pozwolenie na budowę dla każdego z etapów. Trzeba jednak rzetelnie ocenić, że usunięcie przeszkody to tylko kwestia przedłużających się procedur, a nie sprawa, której rozwiązanie może się nie udać. Podejmując decyzję o takim podziale trzeba mieć stuprocentową pewność, że nie istnieje ryzyko zrealizowania inwestycji w niepełnym zakresie.

Przykład

W punkcie 4.2.1.3 odniesiono się do zagadnienia koordynacji inwestycji publicznych realizowanych w bliskim sąsiedztwie. Jeśli to powiązanie jest bardzo ścisłe (np. jedna inwestycja jest wznoszona nad tunelem będącym częścią innej inwestycji) celowe może się okazać wydzielenie odpowiedniego fragmentu jednej z nich i uzyskanie pozwolenia na budowę na zakres robót wchodzący w skład obu inwestycji. Wymaga to oczywiście ścisłej współpracy między inwestorami i projektantami.

Wszelkie inicjatywy związane z podziałem inwestycji na etapy muszą uwzględniać, że ustawa Pb dopuszcza, aby w przypadku inwestycji obejmujących więcej niż jeden obiekt, pozwolenia na budowę mogło dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów, przy czym jednak niezbędne jest, aby mogły one funkcjonować samodzielnie zgodnie z przeznaczeniem. Tu można wyrazić wątpliwość czy pozwolenia na budowę dla niektórych obiektów, w tym tych, do których odniesiono się w powyższych przykładach, zostały wydane w zgodzie z tym przepisem.

Podział inwestycji na etapy może wiązać się z zagadnieniem niedozwolonego dzielenia przedsięwzięć/zamówień na mniejsze w celu ominięcia wymogów wynikających z przepisów prawa w zakresie zamówień publicznych, czy oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko (zagadnienia te zostały szerzej opisane w rozdziałach odpowiednio 5.1 i 3.3). W związku z tym ogólną zasadą dla inwestora w przypadku wydzielenia etapów inwestycji, aby nawet nieświadomie nie wejść w kolizję ze wspomnianymi przepisami, powinno być stosowanie się w odniesieniu do tych etapów do wymogów takich, jakie dotyczyłyby inwestycji niepodzielonej. W ten sposób uniknie się zarzutów w tym zakresie, które mogą być szczególnie bolesne, gdyż mogą wpływać na możliwość współfinansowania inwestycji ze środków unijnych lub kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

4.3.1.3. Uregulowania w oparciu o przepisy szczególne

Jak już wspomniano w rozdziale 3.2. realizując potrzebę przyspieszenia procesów przygotowania inwestycji publicznych w kilku dziedzinach wprowadzone zostały przepisy szczególne (tzw. specustawy) regulujące zasady przygotowania i realizacji określonych typów inwestycji. Trzy z ustaw szczególnych (regulujące sposób przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, w zakresie lotnisk użytku publicznego oraz w zakresie inwestycji przeciwpowodziowych) przewidują instytucję „zintegrowanej” decyzji (w każdym przypadku o nieco odmiennej nazwie) obejmującej zarówno aspekt lokalizacyjny, jak i kwestię zatwierdzenia projektu budowlanego i skierowania go do realizacji.

Co do zasady, w tym drugim aspekcie, decyzje te należy utożsamiać z decyzją o pozwoleniu na budowę. Tak więc powszechne przepisy dotyczące czynności poprzedzających przygotowanie wniosku o pozwolenie na budowę, m.in. formy i treści projektu budowlanego, niezbędnych uzgodnień, konieczności uzyskania innych decyzji (z wyjątkiem oczywiście procedur planistycznych i lokalizacyjnych), zasadniczo odnoszą się także do przygotowania inwestycji objętych uregulowaniami szczegółowymi. Występujące różnice dotyczą jedynie włączenia niektórych procedur, uzgodnień lub zgód w procedurę uzyskania „zintegrowanych” decyzji administracyjnych. Nadrzędnym celem sformułowania szczególnych procedur ma być narzucenie wszystkim uczestnikom procedury (organowi, wnioskodawcy oraz instytucjom, które mają w sprawie inwestycji się wypowiedzieć) szczególnej dyscypliny terminowej zapobiegającej nieuzasadnionemu przedłużaniu przygotowania inwestycji. Uznanie wybranych typów inwestycji za priorytetowe, a tym samym za wymagające szczególnego potraktowania, przejawia się m.in. W zastąpieniu wymaganych w standardowej procedurze uzgodnień poprzez obowiązek uzyskania opinii, które jednak nie są dla inwestora czy organu wydającego decyzję wiążące. Innym istotnym elementem tego szczególnego traktowania jest zwolnienie przedmiotowych inwestycji z niektórych wymogów, które wynikają ze standardowych procedur (np. zwolnienie z opłat za wycinkę drzew).

Nieco odmienna sytuacja odnosi się do przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych o znaczeniu państwowym. Wprowadzająca szczególne procedury ustawa Utk nie przewiduje decyzji „zintegrowanej” – głównie koncentruje się na szczególnym uregulowaniu kwestii lokalizacji inwestycji, a różnice w zakresie pozwolenia na budowę dotyczą w praktyce jedynie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji, o czym mowa będzie w pkt. 4.3.3.3.

Generalnie jednak, wychodząc z powyżej opisanej odpowiedniości między pozwoleniem na budowę a decyzjami wydawanymi na mocy przepisów szczególnych, w niniejszym rozdziale powstrzymano się od szczegółowego odnoszenia się do przepisów szczególnych w każdym wypadku, gdzie to formalnie powinno mieć miejsce, np. poprzez wymienienie odrębnych nazw decyzji „zintegrowanych”. Ponadto uregulowania dotyczące procedur szczególnych w zakresie każdego typu inwestycji są nieco odmiennie, co wynika z różnego charakteru tych inwestycji i różnych uwarunkowań ich realizacji. Tym samym zbiorcze potraktowanie tych przepisów spowodowałoby pominięcie występujących praktycznie w każdym aspekcie procedury różnic między nimi, a z kolei osobne omawianie każdego z uregulowań szczególnych kłóciłoby się z przekrojowym charakterem niniejszego podręcznika.

4.3.2. Dokumenty, uzgodnienia, opinie i decyzje związane z decyzją o pozwoleniu na budowę

Uzyskanie pozwolenia na budowę w określonych przypadkach poprzedzone musi być dokonaniem określonych formalności, w tym uzyskaniem decyzji administracyjnych i uzgodnień. Nie chodzi jednak o decyzje wydawane na etapie planistycznym (opisane w rozdziale 3), gdyż z natury procesu inwestycyjnego poprzedzają one przystąpienie do prac nad projektem budowlanym. Natomiast także w procesie kompleksowego przygotowania projektu budowlanego i wniosku o pozwolenie na budowę występuje potrzeba wyprzedzającego uzyskania decyzji, opinii i uzgodnień.

Jak reguluje ustawa Pb jednym z warunków wydania pozwolenia na budowę (lub rozbiórkę) jest uzyskanie przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów. Uzgodnienie to albo wyrażenie zgody lub opinii powinno nastąpić w terminie 14 dni od dnia przedstawienia proponowanych rozwiązań. Jeżeli organ nie zajmie w tym terminie stanowiska, to należy uznać to jako brak zastrzeżeń z jego strony do przedstawionych rozwiązań. Takie uregulowanie nie odnosi się jednak do przypadków, w których stanowisko organu powinno być wyrażone w drodze decyzji.



Rozdział 4, punkt 4.3.3.3.



Rozdział 3

Poniżej opisano najpowszechniej spotykane przypadki takich decyzji i uzgodnień. Każda inwestycja ma jednak odrębny charakter i odrębną lokalizację. Tak więc zawsze należy liczyć się z występowaniem indywidualnych wymagań w tym zakresie, w związku z czym poniższej listy nie można traktować jako zamkniętej.

4.3.2.1. Pozwolenie na rozbiórkę

Uzyskanie pozwolenia w formie decyzji administracyjnej poprzedza nie tylko rozpoczęcie większości robót budowlanych, ale wymagane może być także przed przystąpieniem do robót rozbiórkowych. Trzeba o tym pamiętać, bo realizacja wielu planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych, kolidujących z istniejącymi obiektami musi zostać poprzedzona rozbiórką i usunięciem tych obiektów. Tak więc przystąpienie do robót budowlanych wymagać będzie w takim wypadku odrębnych decyzji administracyjnych. Ma to swoje zalety, gdyż zwykle łatwiejsza do uzyskania decyzja o pozwoleniu na rozbiórkę może umożliwić inwestorowi wcześniejsze uporządkowanie przyszłego placu budowy, co nieco skróci czas potrzebny na właściwą realizację inwestycji.

W stosunku do procedury uzyskania pozwolenia na rozbiórkę i samego pozwolenia stosuje się zasadniczo to samo podejście jak w przypadku pozwolenia na budowę, jednak procedura jest w praktyce uproszczona, gdyż w większości przypadków rozbiórka obiektu ma znacznie prostszy charakter niż budowa nowego obiektu, co pociąga za sobą możliwość rezygnacji przynajmniej z części uzgodnień i podobnych formalności.

Do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę dołącza się zgodę właściciela obiektu, szkic usytuowania obiektu budowlanego, opis zakresu i sposobu prowadzenia robót rozbiórkowych, opis sposobu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i mienia, oraz dokumenty wymagane przepisami szczególnymi (pozwolenia, uzgodnienia, opinie innych organów, itp.). Jeżeli występuje taka potrzeba, a więc w przypadku obiektów o złożonej konstrukcji, dla których proces rozbiórki może być skomplikowany, do wniosku załącza się projekt rozbiórki obiektu.

Podobnie jak dla robót budowlanych, także w części przypadków nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na rozbiórkę. W takich wypadkach potrzebne jest zgłoszenie rozbiórki, zgodnie z procedurą jak dla zgłoszenia budowy. Pozwolenia nie wymaga rozbiórka budynków i budowli po pierwsze takich, na budowę których nie jest wymagane pozwolenie na budowę, a dodatkowo takich których wysokość jest mniejsza niż 8 m, a ich odległość od granicy działki jest nie mniejsza niż połowa wysokości. W obu przypadkach budynki i budowle nie mogą podlegać ochronie jako zabytki. Organ może mimo wszystko nałożyć obowiązek uzyskania pozwolenia na rozbiórkę wspomnianych obiektów, jeżeli ich rozbiórka może wpłynąć na pogorszenie stosunków wodnych, warunków sanitarnych oraz stanu środowiska lub wymaga zachowania warunków, od których spełnienia może być uzależnione prowadzenie robót związanych z rozbiórką. Niezależnie od powyższego organ może także żądać, ze względu na bezpieczeństwo ludzi lub mienia, przedstawienia danych o obiekcie budowlanym lub dotyczących prowadzenia robót rozbiórkowych.

4.3.2.2. Pozwolenie wodnoprawne

Jedną z istotniejszych decyzji administracyjnych, którą uzyskać można dopiero po wykonaniu dokumentacji projektowej, a uzyskanie której warunkuje złożenie wniosku o uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę jest pozwolenie wodnoprawne. Dotyczy ono szerokiego wachlarza inwestycji, gdyż ustawa Pwod wymaga uzyskania takiej decyzji m.in. dla szczególnego korzystania z wód, wykonania urządzeń wodnych, długotrwałego obniżenia poziomu zwierciadła wody podziemnej, odwodnienia obiektów lub wykopów budowlanych. Ponadto decyzja ta wyma-

gana jest również dla gromadzenia ścieków, a także innych materiałów, prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, wznoszenia obiektów budowlanych oraz wykonywania innych robót na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią (ustalonych w studium ochrony przeciwpowodziowej).

Szczególne korzystanie z wód obejmuje wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi. Urządzeniami wodnymi w rozumieniu ustawy są urządzenia służące kształtowaniu zasobów wodnych oraz korzystaniu z nich, w tym: budowle piętrzące, upustowe, przeciwpowodziowe i regulacyjne, kanały i rowy, stawy, wyloty urządzeń kanalizacyjnych służących do wprowadzania ścieków do wód, mury oporowe. Pozwolenie wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód stanowi jednocześnie pozwolenie na wykonanie urządzeń wodnych do tego służących. Pozwolenia wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód wydawane są z uwzględnieniem postanowień przepisów ustawy Poś regulujących zagadnienie pozwoleń na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii.

Pozwolenie wodnoprawne nie może naruszać ustaleń warunków korzystania z wód regionu wodnego lub warunków korzystania z wód zlewni, ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego ani wymagań ochrony zdrowia ludzi, środowiska oraz dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków, wynikających z odrębnych przepisów.

Pozwolenie wodnoprawne niezbędne w procesie inwestycyjnym dla uzyskania odpowiedniego pozwolenia na budowę wydaje się na wniosek inwestora. Do wniosku dołącza się operat wodnoprawny, decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzję o warunkach zabudowy (jeśli są one wymagane), oraz opis w języku nietechnicznym prowadzenia zamierzonej działalności. W niektórych przypadkach określonych w ustawie do wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego może okazać się konieczne dołączenie kolejnych dokumentów takich jak projekt instrukcji gospodarowania wodą, dokumentacja hydrogeologiczna, zgoda właściciela urządzeń kanalizacyjnych. Operat wodnoprawny sporządza się w formie opisowej i graficznej. Szczegółowe wymagania w odniesieniu do treści i zakresu części opisowej i graficznej definiuje ustawa Pwod. Także przepisy tej ustawy rozstrzygają o właściwości organu wydawania pozwoleń wodnoprawnych – w poszczególnych przypadkach jest nim starosta lub marszałek województwa. Pozwolenie wodnoprawne wydaje się w drodze decyzji administracyjnej. Organ ustala w niej cel i zakres korzystania z wód, warunki wykonywania uprawnień oraz obowiązki niezbędne ze względu na ochronę zasobów środowiska, interesów ludności i gospodarki. Decyzja zostaje wydana na czas określony – nie dłuższy niż 20 lat w przypadku szczególnego korzystania z wód, okres nie dłuższy niż 4 lata w przypadku wprowadzania do wód, ziemi lub do urządzeń kanalizacyjnych ścieków zawierających substancje niebezpieczne oraz na okres nie dłuższy niż 5 lat w przypadku pozwolenia na wycinanie roślin oraz wydobywanie kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów z wód lub z obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią. W przypadku pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie urządzeń wodnych czasu obowiązywania nie ustala się.

W przypadku inwestycji, dla przygotowania których uchwalono przepisy szczególne (drogi publiczne, lotniska użytku publicznego, inwestycje przeciwpowodziowe) ustawodawca określił 30 dniowy termin na wydanie decyzji o pozwoleniu wodnoprawnym, w przypadku gdy realizacja tych inwestycji wymaga uzyskania takiego pozwolenia.

4.3.2.3. Uzgodnienia z gestorami mediów i urzędzeń obcych

Niezbędnym elementem dokumentów towarzyszących projektowi budowlanemu jest dokumentacja dowodząca, że inwestor (lub projektant w jego imieniu) dokonał niezbędnych uzgodnień z właścicielami (gestorami) sieci publicznych i tzw. urzędzeń obcych. Uzgodnienia z właści-

cielami sieci publicznych dotyczyć muszą dwóch zagadnień. Po pierwsze przyłączenia obiektu do tych sieci oraz zapewnienia dostaw energii, wody, ciepła i gazu, odbioru ścieków. a po drugie zasad i warunków dotyczących usunięcia ewentualnych kolizji inwestycji z sieciami publicznymi. Kolizje te mogą dotyczyć nie tylko sieci, ale i innych instalacji lub obiektów budowlanych.

W celu zapewnienia, że projekt obejmuje usunięcie wszystkich kolizji z sieciami i obiektami budowlanymi, należy dopełnić wymagań wynikających z ustawy Pgg. Na mocy tych przepisów inwestorzy są obowiązani uzgadniać usytuowanie projektowanych sieci uzbrojenia terenu z właściwymi starostami. Uzgodnienie to wydaje się po stwierdzeniu bezkolizyjności rozwiązań projektowych w stosunku do już istniejących i projektowanych innych przewodów i urządzeń, obiektów budowlanych, znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych, zieleni wysokiej oraz pomników przyrody. Przy tej okazji bada się również ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Uzgodnienia dokonuje na wniosek inwestora zespół uzgadniania dokumentacji projektowej (ZUDP) powołany przez starostę. Materiały do uzgodnienia powinny spełniać wymogi rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 2 kwietnia 2001 r. w sprawie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz zespołów uzgadniania dokumentacji projektowej, zwanego dalej Rgeodew oraz ustawy Pgg, a także postanowień regulaminów poszczególnych ZUDP. Należy je sporządzać na kopii aktualnej mapy zasadniczej. Treść uzgodnienia wyrażana jest w formie opinii, wydawanej z upoważnienia starosty przez przewodniczącego ZUDP. Rozporządzenie powyższe określa m.in. tryb i warunki koordynacji usytuowania projektowanych sieci, w tym szczegółowe wymagania odnośnie wniosków składanych do ZUDP oraz organizację i zasady działania ZUDP.

Zagadnienie uzgodnień z gestorami mediów i urzędzeń obcych ma jeszcze jeden aspekt, o nieco podobnym charakterze do tego, który był wspomniany w pkt. 4.1.3.2.3 w kontekście uzyskiwania oświadczeń dotyczących dostawy mediów i podłączenia projektowanych obiektów do sieci publicznych. Należy liczyć się, że w treści uzyskanych warunków technicznych mogą się pojawić wymagania wprowadzone przez ww. instytucje wyraźnie niekorzystne dla inwestora (np. o potrzebie przebudowy kolidującej sieci w zakresie zdecydowanie wykraczającym poza faktyczną potrzebę wynikającą z kolizji) lub wręcz niezgodne z prawem (np. wskazujące wyraźnie konkretnego wykonawcę prac związanych z usunięciem kolizji, które przecież mają być zlecone w ramach publicznego przetargu). Inwestor nie powinien liczyć, że projektant uzyskujący warunki techniczne o wspomnianej treści, będzie się im przeciwstawiał. Po pierwsze nie ma narzędzi do skutecznego przeciwdziałania takim sytuacjom, a po drugie są to zagadnienia spoza jego obszaru zainteresowania. W najlepiej pojętym interesie inwestora jest więc monitorowanie procesu uzgodnień prowadzonego zwykle przez projektanta i podejmowanie interwencji w sytuacjach, jak te opisane powyżej. Niektórzy inwestorzy idą nawet dalej i biorą zadanie uzgodnień ze wspomnianymi instytucjami w części lub całości na siebie racjonalnie uznając, że to powinno być ich zadanie i będą w tych działaniach skuteczniejsi niż projektant.

4.3.2.4. Pozostałe uzgodnienia, opinie i dokumenty

Ponieważ każda inwestycja ma indywidualną lokalizację i charakter, trudno podać kompletną i niezmienną listę podmiotów, z którymi należy dokonać niezbędnych uzgodnień lub od których należy uzyskać wymagane przepisami prawa opinie lub inne dokumenty. Najbardziej przejrzysta jest sytuacja w odniesieniu do uzgodnień z dostawcami mediów, gdyż projektant ma pełną świadomość, jakie jest zapotrzebowanie obiektu w tym zakresie, a tym samym bez problemu zdefiniuje listę podmiotów do dokonania uzgodnień. Podobnie w przypadku potencjalnych kolizji z sieciami publicznymi, do przeoczenia którejś z kolizji nie dopuści ZUDP (o ile któraś nie jest zinventaryzowana na mapach lub jest na nich źle uwidoczniiona).



Rozdział 4, punkt 4.1.3.2.3.

Należy jednak pamiętać, że kolizja inwestycji z innymi obiektami może mieć charakter nie tylko bezpośredni, łatwy do zidentyfikowania, ale także pośredni. W tym drugim wypadku nawet, gdy inwestycja nie wchodzi w fizyczną kolizję z jakimś obiektem, to mogą istnieć przepisy, które np. nie zezwalają na lokalizowanie innych obiektów w określonej odległości od niego (patrz też pkt. 4.2.2.2) lub w inny sposób będzie występować interakcja między obiektami. W takim wypadku konieczne staje się dokonanie z właścicielem tego obiektu uzgodnienia sposobu i warunków usunięcia takiej „kolizji”. Zidentyfikowanie takich pośrednich kolizji nie zawsze jest oczywiste i tylko doświadczenie projektanta oraz szczegółowe rozeznanie, zarówno w terenie jak i na aktualnych mapach, pozwolą uniknąć ewentualnych przykrych niespodzianek na późniejszym etapie procesu inwestycyjnego.

Niezależnie od faktu, że każdorazowo w przypadku przedsięwzięcia inwestycyjnego, zarówno inwestor, jak i projektant powinni przeanalizować i ustalić indywidualną listę podmiotów, z którymi należy przedyskutować i uzgodnić kształt planowanej inwestycji, to jednak poniżej zawarto zestawienie możliwie szerokiego zestawu instytucji, z którymi uzgodnienie może okazać się konieczne w oparciu o przepisy polskiego prawa.

Uzyskanie pozwolenia w przypadku robót w obiektach budowlanych objętych ochroną konserwatorską lub prowadzenia robót w otoczeniu zabytku

Zgodnie z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zwaną dalej ustawą Uoz pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga m.in. prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru oraz wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku. Wydając takie pozwolenie wojewódzki konserwator zabytków może określić warunki, które zapobiegają uszkodzeniu lub zniszczeniu zabytku.

Uzyskanie uzgodnienia w zakresie ochrony pasów nadbrzeżnych

Zgodnie z ustawą Uom decyzje o pozwoleniu na budowę dotyczące pasa technicznego, pasa ochronnego (zdefiniowanych w tej ustawie) oraz morskich portów i przystani, wymagają uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego.

Uzgodnienie w zakresie ochrony przeciwpożarowej i przeciwwybuchowej

Zgodnie z ustawą o ochronie przeciwpożarowej, zwaną dalej ustawą Upoż autorzy dokumentacji projektowej mają zapewnić jej zgodność z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej. Rozporządzenie wydane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji określa szczegółowy zakres, tryb i zasady uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej. Uzgodnienie to jest dokonywane przez rzeczoznawcę ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych.

Uzyskanie opinii w zakresie przestrzegania wymagań sanitarnych ochrony sanitarnej

Zgodnie z ustawą o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, zwaną dalej ustawą Upis do jej zadań należy m.in. uzgadnianie dokumentacji projektowej pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych dotyczących budowy oraz zmiany użytkowania obiektów budowlanych. Uzgodnienie to może być dokonane przez odpowiednie władze sanitarne lub uprawnionego rzeczoznawcę.



Rudział 4, punkt 4.2.2.2.

Uzgodnienie przebudowy lub remontu obiektów lub urządzeń istniejących w pasie drogowym a niezwiązanych z gospodarką drogową lub obsługą ruchu

Ustawa Udp reguluje, że przebudowa lub remont obiektów budowlanych lub urządzeń wymaga zgody zarządcy drogi, a w przypadku gdy planowane roboty są objęte obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę, również uzgodnienia projektu budowlanego. Wyrażenie zgody powinno nastąpić w terminie 14 dni od dnia wystąpienia z wnioskiem. Brak zajęcia stanowiska w tym terminie należy uznać za wyrażenie zgody. Odmowa następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Uzgodnienie w zakresie ochrony obszarów uzdrowisk

Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, zwana dalej ustawą Ulu wprowadza restrykcję odnośnie lokalizacji określonych obiektów w zdefiniowanych w tej ustawie obszarze „A” i „B” uzdrowiska. Wszelkie inwestycje w tych obszarach należy więc uzgodnić z władzami gminy uzdrowiskowej.

Uzgodnienie w zakresie ochrony bezpieczeństwa ruchu lotniczego w rejonach przylotniskowych

Ustawa Plot stwierdza, że obiekty budowlane w otoczeniu lotniska nie mogą stanowić zagrożenia dla startujących i lądujących statków powietrznych. Oznacza to, że wszelkie inwestycje w rejonach przylotniskowych powinny być uzgadniane z Urzędem Lotnictwa Cywilnego i zarządem danego lotniska.

WAŻNE

Nieco odrębnym zagadnieniem od procedury uzgodnień będących rezultatem wymagań ustawowych jest podejście do uzgodnień i konsultacji nieobligatoryjnych. Jakkolwiek może się wydawać, że skoro nie ma obowiązku ich przeprowadzania, to po co się nimi zajmować i tym samym wydłużać proces przygotowania dokumentacji. Jednak rozsądny inwestor, zwłaszcza publiczny, powinien przeanalizować potrzebę zorganizowania takich uzgodnień i konsultacji. W ten sposób zmniejsza się ryzyko wystąpienia na dalszych etapach procesu inwestycyjnego problemów, które mogą ten proces opóźnić, albo nawet wstrzymać. W takich nieformalnych konsultacjach i uzgodnieniach chodzi po pierwsze o wyprzedzające zapoznanie się z opiniami i poglądami na temat inwestycji osób i instytucji, które będą występowały jako strony w postępowaniu administracyjnym, a więc będą dysponowały formalnymi narzędziami, aby podważać wydane decyzje administracyjne. Lepiej więc – o ile to możliwe – uzgodnić z tymi osobami i podmiotami taki kształt inwestycji, który nie będzie budził ich sprzeciwu. Konsultacje powinny służyć także innemu celowi. Powinny mianowicie zapoznać szersze grono ludzi – np. mieszkańców miasta, przyszłych użytkowników, itp. – a nie tylko tych, którzy będą mieli status strony w postępowaniu administracyjnym z planowaną inwestycją i wysłuchać również ich głosów i opinii. Jak pokazują niektóre przypadki, inwestycje publiczne – zwłaszcza te mogące budzić kontrowersje – dla których dopiero w chwili rozpoczęcia budowy rozpoczyna się publiczna debata nad ich celowością i kształtem, będą zapewne realizowane w złym klimacie społecznym. A to może wiązać się z opóźnieniami i potrzebą wprowadzania zmian do projektu już w trakcie jego realizacji, a w skrajnych przypadkach może nawet grozić fiaskiem inwestycji.

W tym miejscu warto także wymienić zezwolenia i uzgodnienia niezbędne do rozpoczęcia robót budowlanych, które jednak w odróżnieniu od powyżej opisanych zagadnień, nie są konieczne do otrzymania pozwolenia na budowę. Ponieważ bez nich wykonawca nie będzie miał możliwości przystąpienia do robót, to należy starać się je uzyskać jak najsprawniej – w niektórych przypadkach jest to możliwe nawet przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Wymienić tu należy

przynajmniej kilka tego typu kwestii: badania archeologiczne, zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, zajęcie pasa drogowego, stała organizacja ruchu oraz prawa do tzw. czasowych zajęć.

Istnieje także więcej zagadnień o podobnym charakterze, np. potrzeba uzgodnienia sposobu zagospodarowania gleby przewidzianej do usunięcia poza teren inwestycji, uzgodnienie zasad prowadzenia robót ziemnych w bliskiej odległości od linii kolejowej lub uzyskanie zatwierdzenia tzw. tymczasowej organizacji ruchu, ale tego typu obowiązki zwykle inwestorzy przenoszą na wykonawcę robót. Zapewne słusznie, bo to kwestie bezpośrednio związane z organizacją robót, a więc wykonawca powinien załatwić je najsprawniej i zgodnie ze swoimi potrzebami, co pozwala mu w ofercie niżej wycenić ryzyka w tym obszarze.

Ustalenie zakresu badań archeologicznych

Ustawa Uoz reguluje, że ten, kto zamierza realizować roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo roboty na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do ich przekształcenia lub zniszczenia, jest zobowiązany pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji. Po wykonaniu badań jeden egzemplarz dokumentacji badań należy nieodpłatnie przekazać konserwatorowi.

Zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów

Potrzeba uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów powstaje, o ile tylko na terenie budowy rosną drzewa lub krzewy kolidujące z zakresem przyszłych robót. Zezwolenie wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta na wniosek posiadacza nieruchomości. Jeżeli posiadacz nieruchomości nie jest właścicielem – do wniosku należy dołączyć zgodę jej właściciela. Jeżeli wniosek dotyczy usunięcia drzew lub krzewów z nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków to wówczas zezwolenie wydaje wojewódzki konserwator zabytków. W obu przypadkach wydanie zezwolenia może być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów we wskazane miejsce albo zastąpienia ich innymi, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów. Wydanie zezwolenia dotyczącego drzew lub krzewów na obszarach objętych ochroną krajo-
brazową w granicach parku narodowego albo rezerwatu przyrody wymaga zgody odpowiednio dyrektora parku narodowego albo regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Ustawa Uop określa zawartość wniosku o wydanie zezwolenia. Równocześnie ustawa ta wskazuje, dla usuwania jakich drzew i krzewów nie stosuje się obowiązku uzyskania zezwolenia. Dotyczy to m.in. drzew i krzewów w lasach owocowych (pomijając te na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz na obszarach objętych ochroną krajo-
brazową), na plantacjach drzew i krzewów oraz wszystkie, których wiek nie przekracza 5 lat. Za usunięcie drzew lub krzewów posiadacz nieruchomości ponosi opłatę, której wysokość – w zależności od stawki zależnej od obwodu pnia oraz rodzaju i gatunku drzewa – nalicza organ wydający zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów.

Należy również zaznaczyć, że przepisy szczególne dotyczące przygotowania i realizacji inwestycji (wspomniane w pkt. 4.3.1.3), zawierają uregulowania stwierdzające, że do usuwania drzew i krzewów znajdujących się na nieruchomościach objętych zezwoleniem na realizację inwestycji, wydanym na podstawie tych ustaw, nie stosuje się przepisów o ochronie przyrody w zakresie obowiązku uzyskiwania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów oraz opłat z tym związanych. Wyłączenie to nie dotyczy drzew i krzewów usuwanych z nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków.



Rozdział 4, punkt 4.3.1.3.



Rozdział 4, punkt 4.3.1.3.

Zatwierdzenie stałej organizacji ruchu

Rozporządzenie ministra właściwego do spraw transportu wydane na podstawie delegacji z ustawy Prd, reguluje zasady zatwierdzania stałej organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej. Potrzeba zatwierdzenia stałej organizacji ruchu może być związana z budową lub przebudową drogi lub z budową dojazdu do obiektu przy drodze. W takim przypadku projekt organizacji ruchu do zatwierdzenia przedstawia inwestor lub projektant. Zatwierdzenia dokonuje organ zarządzający ruchem na danej drodze. Do projektu organizacji ruchu powinny być załączone opinie policji, zarządcy drogi (o ile to nie on składa projekt) oraz organu zarządzającego ruchem na drodze krzyżującej (jeżeli uzasadnia to zakres projektu). Wspomniane rozporządzenie zawiera szczegółowe wymagania w odniesieniu do zawartości odpowiedniego wniosku i procedury zatwierdzenia projektu organizacji ruchu. Zatwierdzona stała organizacja ruchu związana z budową lub przebudową drogi lub budową dojazdu do obiektu przy drodze stanowi integralną część dokumentacji budowy.

Zezwolenie na zajęcie pasa drogowego

Inną formalnością, która może się okazać konieczna przed rozpoczęciem części inwestycji budowlanych wykonywanych w bezpośrednim sąsiedztwie lub w pasie drogowym, jest dokonanie formalności związanych z zajęciem pasa drogowego. Ustawa Prd reguluje, że zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót budowlanych (ale niezwiązanych z budową, przebudową lub remontem dróg) wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej. W decyzji tej określone zostają warunki zajęcia pasa drogowego oraz warunki jego przywrócenia do stanu poprzedniego, a także wysokość opłaty, którą za zajęcie ustala i pobiera zarządca drogi.

Zgoda na tzw. czasowe zajęcia

W trakcie prowadzenia robót budowlanych nieraz występują sytuacje, gdy dla wykonawcy konieczne jest wejście na teren nieruchomości i do budynków sąsiadujących z terenem budowy, które nie były objęte wydanym pozwoleniem na budowę. Inwestor nie dysponuje nimi na cele budowlane, ale prawa do tych działek nie potrzebuje, bo inwestycja nie przewiduje umieszczenia na nich na trwałe obiektów budowlanych. Wstęp na działki potrzebny jest wyłącznie z powodu określonej technologii robót (np. potrzeba ustawienia maszyny budowlanej) lub konieczność dokonania przełożenia sieci podziemnych. W takich sytuacjach prawo budowlane nakazuje, aby inwestor przed rozpoczęciem robót uzyskał zgodę właściciela przedmiotowej nieruchomości, budynku lub lokalu na wejście oraz uzgodnił z nim przewidywany sposób, zakres i terminy korzystania z tych obiektów, a także ewentualną rekompensatę z tego tytułu. Jeżeli brak jest możliwości uzgodnienia takich warunków – właściciel nie zgadza się lub też nieruchomość (budynek, lokal) ma nieuregulowany stan prawny – inwestor powinien złożyć wniosek w tej sprawie do właściwego organu, a ten w terminie 14 dni powinien w drodze decyzji rozstrzygnąć o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości. W przypadku uznania zasadności wniosku, organ określa jednocześnie granice niezbędnej potrzeby oraz warunki korzystania z sąsiedniego budynku, lokalu lub nieruchomości. Należy zwrócić uwagę, że inwestor, po zakończeniu robót, jest obowiązany naprawić szkody powstałe w wyniku korzystania z sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu zgodnie z zasadami określonymi w Kc. W tym kontekście warto zadbać, aby tym obowiązkiem w kontrakcie na wykonanie robót obciążyć wykonawcę, który *de facto* te szkody będzie powodował i będzie miał wpływ na ich zakres.

Powyższa kwestia tzw. „czasowych zajęć” jest nieco odmiennie uregulowana w przepisach szczególnych dotyczących przygotowania i realizacji inwestycji opisanych w pkt. 4.3.1.3. Przynajmniej dla części sytuacji, gdzie niezbędne jest wejście na sąsiednią nieruchomość, a mianowicie w celu wykonania obowiązku dokonania przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu, przepisy szczególne dotyczące dróg publicznych oraz lotnisk użytku publicznego zakładają, że decyzja

zezwalająca na realizację inwestycji rozstrzygać będzie m.in. o ograniczeniach w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji wyżej wspomnianego obowiązku. Takie rozstrzygnięcie może dawać inwestorowi (a tym samym wykonawcy) prawo do wejścia na potrzebne nieruchomości. Jeśli jednak wymagany jest dostęp do nieruchomości z innych powodów niż wskazane w przepisach szczególnych to należy skorzystać ze standardowej procedury przewidzianej w ustawie Pb.

4.3.3. Zasady prowadzenia postępowania poprzedzającego rozpoczęcie robót budowlanych

4.3.3.1. Przebieg postępowania. Obowiązki inwestora i zadania organu

Roboty budowlane wymagające pozwolenia na budowę można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Decyzję wydaje właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej, którym w większości przypadków jest starosta. Organem pierwszej instancji w sprawach obiektów i robót budowlanych jest wojewoda w odniesieniu do obiektów usytuowanych na terenach przeznaczonych do utrzymania ruchu i transportu morskiego, budowli hydrotechnicznych i służących kształtowaniu zasobów wodnych i korzystaniu z nich, dróg publicznych krajowych i wojewódzkich, obiektów usytuowanych na obszarze kolejowym, lotnisk cywilnych oraz obiektów usytuowanych na terenach zamkniętych, a także innych, jeśli tak ustaliła Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Ustawa Pb stwierdza, że stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę jest inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu, a organizacje społeczne nie mogą korzystać z przysługującego im na mocy Kpa prawa do dopuszczenia ich do udziału w postępowaniu. Z drugiej strony to uregulowanie nie obowiązuje, gdy postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę wymaga udziału społeczeństwa, tzn. w jego ramach przeprowadzana jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Wówczas organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe zgłoszą chęć uczestnictwa w określonym postępowaniu, biorą w nim udział na prawach strony.

Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę organ sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także z wymaganiami określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Badana jest również zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, kompletność projektu budowlanego i zestawu innych dokumentów, które muszą być załączone do wniosku o pozwolenie na budowę oraz wykonanie obowiązku sprawdzenia projektu (jeżeli jest to wymagane). W przypadku stwierdzenia ewentualnych naruszeń, organ nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę.

W przypadku, gdy w ramach procedury wydania decyzji o pozwoleniu na budowę ma zostać przeprowadzona powtórna ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, organ wydaje postanowienie o zawieszeniu postępowania do czasu zakończenia tej oceny. Po otrzymaniu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, organ występuje do regionalnego dyrektora ochrony środowiska z wnioskiem o uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia, przedkładając równocześnie wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach oraz raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Po przeprowadzeniu oceny regionalny dyrektor ochrony środowiska wydaje postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia, przy czym wcześniej występuje do organu o zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa (podanie do publicznej wiadomości, umożliwienie składania wniosków i uwag oraz ewentualne przeprowadzenie rozprawy administracyjnej) oraz do właściwego organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej o wydanie opinii. Treść postanowienia jest wiążąca dla organu wydającego decyzję.

Organ wydając decyzję o pozwoleniu na budowę uwzględnia warunki realizacji przedsięwzięcia wynikające m.in. z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz postanowienia regionalnego dyrektora ochrony środowiska (o ile była przeprowadzana ponowna ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko), a także warunki ochrony zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru (lub innych znajdujących się w ewidencji zabytków) i ich otoczenia. W razie potrzeby organ w decyzji określa szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych, określa czas użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych, terminy rozbiórki obiektów tymczasowych oraz istniejących nie przewidzianych do dalszego użytkowania, określa szczegółowe wymagania dotyczące nadzoru na budowie oraz zamieszcza informację o obowiązkach i warunkach związanych z koniecznością uzyskania dla gotowego obiektu pozwolenia na użytkowanie. Ponadto organ w decyzji może nałożyć na wnioskodawcę szereg obowiązków, np. związanych z zagadnieniami ochrony środowiska (m.in. ograniczania transgranicznego oddziaływania przedsięwzięcia, wykonania kompensacji przyrodniczej lub przedstawienia analizy porealizacyjnej, określając jej zakres i termin przedstawienia). Wydając decyzję o pozwoleniu na budowę właściwy organ może wyłączyć stosowanie przepisów dotyczących prowadzenia dziennika budowy, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia w stosunku do niektórych obiektów, jeżeli jest to uzasadnione nieznacznym stopniem skomplikowania robót budowlanych lub innymi ważnymi względami.

Decyzja o pozwoleniu na budowę zatwierdza projekt budowlany stanowiący podstawę złożonego wniosku. Inwestor, spełniający warunki do uzyskania pozwolenia na budowę, może także żądać wydania odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, poprzedzającej wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Decyzja jest ważna przez czas w niej oznaczony, jednak nie dłużej niż rok.

Organ nie wyda decyzji o pozwoleniu na budowę jeśli stwierdzi, że odpowiednie roboty budowlane będące przedmiotem złożonego wniosku już rozpoczęto. Tak więc nieznaczne przyśpieszenie inwestycji przez inwestora lub wykonawcę i wkroczenie z robotami na plac budowy przed uzyskaniem pozwolenia na budowę może mieć daleko posunięte konsekwencje i zamiast przyśpieszyć - na dobre wstrzymać inwestycję. Należy się więc takich działań zdecydowanie wystrzeżać.

4.3.3.2. Terminy w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę

Zagadnienie terminów w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę ma szczególne znaczenie, co wynika z fundamentalnego znaczenia planowania dla procesu inwestycyjnego. Przedłużająca się procedura administracyjna podważa wszystkie założenia odnośnie planowanego przebiegu inwestycji, zwłaszcza jeśli uwzględnia się zmienność warunków atmosferycznych w ciągu roku oraz okres trwania sezonu lęgowego i wynikające z tych czynników ograniczenia dla możliwości prowadzenia robót budowlanych. Cierpią wówczas na tym zarówno inwestorzy, wykonawcy robót oraz przyszli użytkownicy, dla których oddała się termin oddania do użytku inwestycji publicznej. Dlatego też ustawodawca przywiązuje szczególną wagę do zagadnienia terminów w postępowaniu dotyczącym wydania pozwolenia na budowę. I tak w niektórych przypadkach modyfikuje ogólne uregulowania wynikające z Kpa i stara się wyznaczyć konkretne terminy i wprowadzać sankcje za ich niedotrzymanie.

Co do zasady, decyzja w sprawie pozwolenia na budowę powinna być wydana w maksymalnym terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku. Przepisu tego nie stosuje się jednak do pozwolenia na budowę wydawanego dla przedsięwzięcia podlegającego ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. W tym wypadku przepisy prawa nakazują regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska wydanie postanowienia w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia maksymalnie w terminie 45 dni od

dnia otrzymania odpowiednich dokumentów od organu prowadzącego postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na budowę. Do 65-dniowego terminu nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony, albo z przyczyn niezależnych od organu. Jeżeli 65-dniowy termin nie zostanie dotrzymany organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki.

Nieco odmienne terminy przyjęto w wymienionych w pkt. 4.3.1.3 regulacjach szczególnych dotyczących przygotowania i realizacji niektórych inwestycji. Z racji szerszego zakresu przedmiotowego decyzji (zawierających także aspekt lokalizacyjny), ustawodawca wyznaczył na wydanie decyzji dłuższe maksymalne terminy od złożenia wniosku – odpowiednio 95 dni dla dróg publicznych i lotnisk użytku publicznego oraz 90 dni dla budowli przeciwpowodziowych, ustanawiając równocześnie w tym pierwszym przypadku karę dla organu za niedotrzymanie maksymalnego terminu.

Roboty budowlane można rozpocząć na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Decyzja staje się ostateczna po upływie 14 dni od dnia doręczenia jej stronom postępowania, o ile strony nie wniosą w tym terminie odwołania od decyzji. Organ, którego decyzja nie została zaskarżona do organu odwoławczego nadaje decyzji klauzulę ostateczności, z tym że może to uczynić dopiero, gdy upłynie termin ustawowy od dnia jej doręczenia.

Co prawda regulacje Kpa dopuszczają, że decyzjom nieostatecznym, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Decyzja, której został nadany rygor, jest wykonalna przed upływem terminu do wniesienia od niej odwołania. Decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia. Rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji również po jej wydaniu. O nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności organ rozstrzyga na zasadzie uznania. Orzecznictwo wskazuje jednak, że nadanie na zasadzie uznania rygoru natychmiastowej wykonalności nie powinno się odnosić do decyzji o pozwoleniu na budowę, gdyż stanowiłoby formę obejścia zawartej w ustawie Pb kategorycznej regulacji, uzależniającej możliwość rozpoczęcia robót od posiadania ostatecznej decyzji administracyjnej w tej sprawie. Z drugiej strony część uregulowań szczególnych dotyczących inwestycji wymienionych w pkt. 4.3.1.3, a mianowicie w odniesieniu do dróg publicznych i linii kolejowych o państwowym znaczeniu, nakazuje organowi nadać decyzjom umożliwiającym przystąpienie do realizacji inwestycji rygor natychmiastowej wykonalności wskutek wniosku inwestora uzasadnionego interesem społecznym lub gospodarczym.

Decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata. W takim przypadku należy wystąpić o wydanie nowej decyzji: o pozwoleniu na budowę lub o pozwoleniu na wznowienie robót.

4.3.3.3. Tryb odwoławczy

W ciągu 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronom postępowania, strony mają prawo wnieść odwołanie od decyzji. Stronom przysługuje odwołanie tylko do jednej instancji, a właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia (a więc w przypadku postępowania o wydanie pozwolenia na budowę jest to wojewoda – jeśli pozwolenie wydał starosta, oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego - jeśli pozwolenie wydał wojewoda).



Rozdział 4, punkt 4.3.1.3.



Rozdział 4, punkt 4.3.1.3.



Rozdział 4, punkt 4.3.1.3.



art. 145 Kpa
art. 156 Kpa

Przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu, a wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji (chyba, że decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności). Organ, który wydał decyzję, o wniesieniu odwołania zawiadamia strony. Jeśli uzna on, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, to może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję. Jeśli jednak tak się nie stanie to w ciągu 7 dni od otrzymania odwołania jest obowiązany przesłać je wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu.

Terminy i procedura rozpatrzenia odwołania od decyzji o pozwoleniu na budowę podlegają ogólnym uregulowaniom w tym względzie zawartym w Kpa. Organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania lub uchybienie terminu do wniesienia odwołania. Takie postanowienie jest ostateczne. Po rozpatrzeniu odwołania organ odwoławczy wydaje decyzję, w której albo utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo uchyli zaskarżoną decyzję w całości lub w części orzeka co do istoty sprawy. Jeżeli rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Kpa dopuszcza również – w określonych okolicznościach – uchylenie decyzji i umorzenie postępowanie pierwszej instancji albo umorzenie postępowania odwoławczego.

Zgodnie z ogólnymi uregulowaniami Kpa, decyzja organu administracyjnego może być zaskarżona do sądu administracyjnego z powodu jej niezgodności z prawem. Dotyczy to również decyzji o pozwoleniu na budowę. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od doręczenia lub ogłoszenia decyzji za pośrednictwem organu, który wydał decyzję w ostatniej instancji. Wniesienie skargi na decyzję administracyjną nie wstrzymuje wykonania decyzji, jednak albo organ przed przekazaniem skargi do sądu, albo sąd mogą zdecydować o wstrzymaniu wykonania decyzji. Jedynym szczególnym przepisem, jaki odróżnia procedurę rozpatrzenia skargi do sądu administracyjnego na decyzję o pozwoleniu na budowę od ogólnych uregulowań jest to, które daje możliwość uzależnienia wstrzymania na wniosek skarżącego wykonania decyzji od złożenia przez niego kaucji na zabezpieczenie roszczeń inwestora z powodu wstrzymania wykonania decyzji. W przypadku uznania skargi za słuszną w całości lub w części kaucja podlega zwrotowi. W przypadku oddalenia skargi kaucję przeznacza się na zaspokojenie roszczeń inwestora.

Także w odniesieniu do trybu odwoławczego, przepisy szczególne dla niektórych inwestycji wymienionych w pkt. 4.3.1.3 zawierają odmienne od standardowych rozwiązania, mające na celu, przyspieszenie procedury albo utrudnienie lub wręcz uniemożliwienie blokowania realizacji tych inwestycji. I tak przykładowo nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji dotyczącej budowy linii kolejowej, drogi publicznej albo lotniska użytku publicznego, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę. Podobnie w tych przypadkach, jeśli uwzględniono skargę na decyzję, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn enumeratywnie wyszczególnionych w art. 145 lub w art. 156 Kpa.

4.4. Zamawianie usług projektowych

4.4.1. Możliwe sposoby zamawiania prac projektowych

4.4.1.1. Zamawianie usług projektowych a podział na stadia projektowe

Planując proces inwestycyjny inwestor staje przed pytaniem, jak podzielić na odrębne zamówienia czynności, jakie muszą być wykonane w trakcie tego procesu. W szerszym kontekście to zagadnienie omówiono w rozdziale 2.2. Dylemat o takim samym charakterze dotyczy kwestii podziału prac projektowych na odrębne zlecenia. Wyróżnić tu można dwa skrajne podejścia, pomiędzy którymi lokuje się wiele pośrednich rozwiązań stanowiących różne „mieszanki” tych dwóch podejść.

Pierwsze podejście sprowadza się do tego, że praktycznie każdy etap prac studialnych i projektowych jest zlecany w odrębnym postępowaniu. Ponieważ w takich okolicznościach bardzo prawdopodobne jest, że poszczególne zamówienia wykonywać będą różni projektanci, takie podejście sprzyjać będzie dogłębnemu przeanalizowaniu projektu inwestycyjnego i daje szansę na osiągnięcie naprawdę optymalnego efektu końcowego. Wynika to z tego, że na każdym etapie projekt będzie wzbogacany o „nowe, krytyczne spojrzenie”, co powinno pozwolić na wyeliminowanie ewentualnych błędów i przeoczeń, jakie mogły być udziałem poprzedniego projektanta. Sprzyjać to zwłaszcza powinno uniknięciu „zabrnięcia w ślepią uliczkę” w wyniku nietrafnych rozstrzygnięć na wstępnym etapie procesu studialnego lub projektowego. Niewątpliwym minusem tego wariantu postępowania jest długotrwałość całego procesu. Wydłuża go nie tylko konieczność kilkukrotnego przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, ale także to, że należy przewidzieć czas na to, aby każdy kolejny projektant mógł przeanalizować otrzymane materiały wyjściowe i zapoznać się z dokonaniami swoich poprzedników.

Wydłużenie procesu inwestycyjnego przy powyższym wariantcie postępowania powoduje, że inwestorzy – działający pod presją czasu – coraz częściej skłaniają się do objęcia jednym zamówieniem kolejnych etapów prac studialnych i projektowych. Skrajnym przypadkiem takiego postępowania jest zlecenie w ramach jednego postępowania wykonania wszystkich etapów prac – od prac studialnych aż do projektu wykonawczego. Z pozoru takie rozwiązanie może wydawać się korzystne dla inwestora. Nie tylko ze względu na skrócenie całego procesu, ale także zmniejszenie wysiłku inwestora związanego z organizacją kolejnych postępowań. Niestety wady tego rozwiązania nie dotyczą wyłącznie ryzyka, że weryfikacja rozwiązań projektowych na poszczególnych etapach nie będzie wystarczająca. Należy zwrócić uwagę, że firma projektowa składając ofertę w takim przetargu ma bardzo ograniczoną wiedzę o zakresie usług, jaki miałyby wykonać na poszczególnych etapach – przecież na wstępie należy dopiero wykonać prace studialne, które rozstrzygną o kształcie inwestycji. W takich okolicznościach albo firmy projektowe składając swoje oferty uwzględnią w nich ryzyko wynikające z niedoprecyzowanego zakresu inwestycji, co zaowocuje wysokim poziomem oferowanych cen, albo też wyłoniona w przetargu oferta może się okazać na tyle tania, że nie uwzględni tego ryzyka, i przełoży się to na niemożność zrealizowania zamówienia przez zwycięską firmę. W każdym wypadku jednak występuje niebezpieczeństwo, że projektant będzie, nawet podświadomie, wpływał na proces definiowania kształtu inwestycji, aby ograniczyć swoje koszty projektowania na następnych etapach. Zwykle w pracy projektanta między czasem potrzebnym do wypracowania konkretnego rozwiązania projektowego a optymalnością tego rozwiązania (pod względem kosztu wykonania i utrzymania) występuje zależność odwrotnie proporcjonalna. To, co powinno przynieść inwestorowi niższe koszty budowy i późniejszej eksploatacji musi być okupione większą pracą projektową. Jeśli projektant uczestniczący w rozstrzygnięciach o ogólnym kształcie przedsięwzięcia ma potem wykonać szczegółową pracę projektową, to wśród kryteriów, którymi będzie się kierował przy swych rekomendacjach, mogą być także



Rozdział 2, punkt 2.2.

przyszła pracochłonność i ewentualne trudności w procesie projektowania. Realia ekonomiczne mogą go skłonić do tego, aby na drugi plan zepchnąć swą rzetelność zawodową. W tym kontekście można także sformułować wątpliwość czy takie podejście – zlecenie za jednym razem wszystkich etapów od wstępnych studiów do końcowego projektu – jest zgodne z ustawą Pzp, która nakłada na zamawiających obowiązek precyzyjnego opisywania przedmiotu zamówienia. W takiej sytuacji precyzyjny opis zakresu zamówienia jest niemożliwy, gdyż zakres ten zależy od tego, jakie wyniki przyniesie realizacja pierwszych etapów zamówienia.

W obliczu powyższego najbardziej racjonalnym rozwiązaniem, godzącym wady i zalety poszczególnych rozwiązań, wydaje się taki podział usług projektowych między oddzielne zamówienia, w którym jedno zamówienie obejmuje prace studialne aż do uzyskania decyzji środowiskowej, co pozwoli na dość precyzyjne opisanie zakresu inwestycji, a drugie zamówienie obejmie opracowanie szczegółowej dokumentacji projektowej dla tej inwestycji.

4.4.1.2. Włączanie do zamówienia innych usług poza projektowymi

W ostatnim okresie obserwuje się także tendencję, w ramach której inwestorzy starają się włączyć do zamówienia obejmującego usługi projektowe także inne czynności i zadania. Warto zadać sobie pytanie dlaczego tak się dzieje i czy jest to zjawisko korzystne.

Przyczyną jest niewątpliwie dążenie inwestorów do zminimalizowania na etapie przygotowania inwestycji problemów i odpowiedzialności po ich stronie, w tym zwłaszcza związanych z koordynacją poszczególnych działań wymaganych na tym etapie. Podejście takie nie jest z zasady niewłaściwe. Prawdopodobnie słuszne jest przyjęcie, że podmiotowi prywatnemu, jakim jest biuro projektowe, będzie łatwiej te działania skoordynować. Zwrócić jednak należy uwagę, że chodzi o czynności, co do których nie jest niezbędne, aby były realizowane przez projektanta, a z określonych względów byłoby nawet dla inwestycji lepiej, gdyby część z nich wykonał inwestor (np. czynności formalno-prawne związane z pozyskiwaniem nieruchomości, przeprowadzenie konsultacji społecznych, rozpropagowanie w społeczności lokalnej wiedzy o inwestycji, uzyskanie warunków technicznych od podmiotów, z którymi uzgadniana będzie dokumentacja projektowa, itp.). Wpisując do zakresu zadań projektanta te liczne obowiązki automatycznie zwiększa się dla niego obszar ryzyka, w tym finansowego, związanego z realizacją umowy. Dzieje się tak tym bardziej, że te dodatkowe zadania są realizowane przez jego podwykonawców (bo firmy projektowe rzadko zajmują się tego typu usługami) i część z nich charakteryzuje się wysokim stopniem niepewności terminowej. W tym sensie zamawiający składając na projektanta te nowe obowiązki nie uzyskuje żadnej „wartości dodanej”, a jedynie zmuszając go do zarządzania rozbudowaną i wielowątkową umową odciąga go od projektowania. Dodatkowo występuje ryzyko podobne do opisanego wcześniej. Jeśli istnieją powiązania między poszczególnymi usługami objętymi takim kompleksowym zamówieniem, to czynniki ekonomiczne mogą decydować o sposobie realizacji umowy w ramach usług składowych. Przykładowo, jeżeli czynności formalno-prawne związane z pozyskaniem prawa do nieruchomości będą wynagradzane zależnie od liczby działek, to projektant może być zachęcany, aby tak projektować inwestycję, aby zająć jak najwięcej działek, co z oczywistych względów nie jest korzystne dla inwestora. Tak oczywiście być nie musi, ale inwestorzy powinni być świadomi potencjalnych ryzyk i pamiętać, że skutki rozstrzygnięć z pozoru korzystnych dla inwestora (o „pozbyciu się” problemu) mogą ostatecznie obrócić się przeciw inwestycji i niemu samemu.

A dlaczego nie tak?

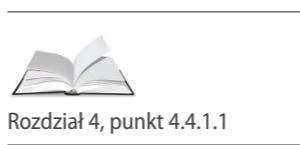
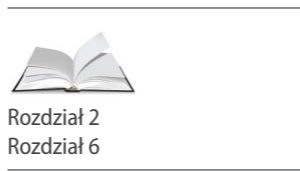
Z drugiej strony istnieją okoliczności uzasadniające połączenie zlecenia na wykonanie usług projektowych z innymi usługami. Często uczestnicy procesu inwestycyjnego narzekają na relacje wykonawca – nadzór inwestorski – projektant. W trakcie prowadzenia robót dochodzi do nieporozumień, zaburzeń w komunikacji, sporów kompetencyjnych i wzajemnych oskarżeń o powodowanie opóźnień. Sposobem dla rozwiązania przynajmniej części problemów powinno być wypróbowanie w naszym kraju modelu, który bywa stosowany w różnych miejscach na świecie. Chodzi mianowicie o to, aby ta sama firma konsultingowa, która wykonywała dokumentację prowadziła następnie nadzór nad robotami. Osłabi to oczywiście wzajemną kontrolę między tymi podmiotami, ale na pewno ułatwi komunikację i zapewni, że nadzór będzie w pełni utożsamiał się ze sporządzoną dokumentacją (co jest także w interesie zamawiającego, bo to on „kontraktowo” odpowiada za dostarczony wykonawcy robót projekt. To powinno zminimalizować co najmniej jedną z istotnych przeszkód występujących w trakcie realizacji robót, gdy rozstrzygnięcie jakiegoś zagadnienia techniczno-kontraktowego przedłuża się w związku z jałową wymianą korespondencji między nadzorem a projektantem. W takim przypadku coś podobnego nie będzie miało miejsca.

Można więc podsumować, że istnieje wiele podejść do łączenia w odrębne zlecenia usług projektowych dla poszczególnych faz projektowania oraz łączenia usług projektowych z innymi usługami konsultingowymi na innych etapach procesu inwestycyjnego. Jakkolwiek niniejszy podręcznik zawiera (w niniejszym rozdziale, a także rozdziałach 2 i 6) sugestie i propozycje w tym zakresie, to jednak każdorazowo inwestor musi wziąć na siebie decyzję o wyborze odpowiedniego wariantu. O tym wyborze decydować powinna dogłębna analiza uwarunkowań, w tym charakteru inwestycji, dostępności fachowego personelu po stronie inwestora, potrzeb i możliwości w zakresie terminu realizacji inwestycji, a także sytuacji na lokalnym i krajowym rynku usług konsultingowych. Narzędziem, które pomoże dokonać rozstrzygnięcia może być schemat zawarty na rysunku 4.2, który ilustruje możliwe warianty łączenia usług konsultingowych w procesie inwestycyjnym w odrębne kontrakty i wskazuje podstawowe zalety i wady poszczególnych rozwiązań. Po podjęciu decyzji w tym względzie, inwestor powinien skupić się na właściwym sformułowaniu umów dotyczących poszczególnych usług tak, aby zapewnić właściwą koordynację między wykonawcami poszczególnych zamówień.

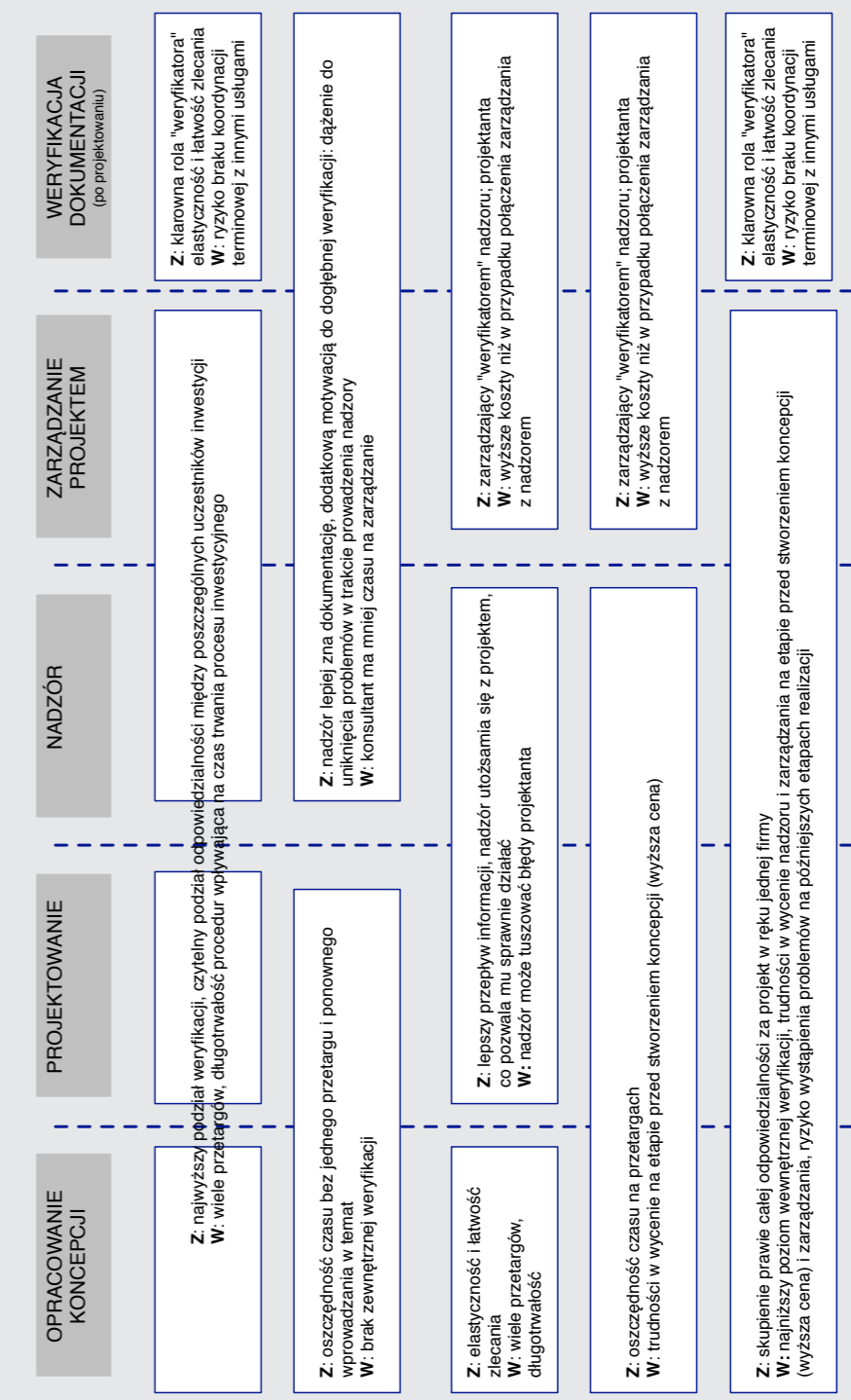
4.4.1.3. Zamówienie wyłącznie usług projektowych

Przepisy ustawy Pb wymagają od inwestora m.in. zapewnienia opracowania projektu budowlanego i - stosownie do potrzeb - innych projektów. W przypadku, gdy inwestorem jest zamawiający w rozumieniu ustawy Pzp, zobowiązany jest on zapewnić dokumentację projektową, której zakres określony został przepisami wykonawczymi do ustawy Pzp oraz specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych.

Z analizy przeprowadzonej w pkt 4.4.1.1. wynika, że najbardziej racjonalnym rozwiązaniem przy zamawianiu usług projektowych jest ich podział między oddzielne zamówienia, w których jedno zamówienie obejmuje prace studialne aż do uzyskania ostatecznej decyzji środowiskowej, a drugie opracowanie szczegółowej dokumentacji projektowej inwestycji. Na to drugie zamówienie dla obiektów, dla których jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę, zgodnie z przepisami ustawy Pzp składa się opracowanie projektu budowlanego stanowiącego załącznik do wniosku o pozwolenie na budowę (wraz z towarzyszącymi mu opracowaniami projektowymi) oraz projektu wykonawczego uszczegółwiającego projekt budowlany w zakresie i stopniu dokładności niezbędnym do sporządzenia pozostałych dokumentów wymaganych dla oszaco-



Rys. 4.2: Wady i zalety różnych sposobów zamawiania prac projektowych. Opracowanie własne



Legenda: Z: zalety W: wady

wania wartości zamówienia (przedmiar robót, kosztorys inwestorski) i sporządzenia jego opisu w zakresie wymaganym dla wyłonienia wykonawcy robót budowlanych.

Inwestor zobowiązany do stosowania ustawy Pzp zwykle zamawia w ramach wyżej wskazanego, drugiego zamówienia dokumentację, którą nazywa „dokumentacją przetargową” lub „specyfikacją istotnych warunków zamówienia”, zawierającą projekt budowlany, projekt wykonawczy, przedmiar robót, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych, kosztorys inwestorski oraz bardzo często tzw. „ślepy kosztorys”. Szczegółowo zakres i forma tych dokumentów zostały omówione w pkt 4.1.3.

W przypadku, gdy zamawiający ograniczy drugie zamówienie do projektu budowlanego, będzie zmuszony do przeprowadzenia jeszcze jednego postępowania na opracowanie projektu wykonawczego i pozostałych dokumentów wymaganych dla ogłoszenia postępowania na wybór wykonawcy robót, bądź potraktowania projektu budowlanego jako części opisowej programu funkcjonalno – użytkowego i zamówieniu dalszych usług projektowych łącznie z wykonaniem robót budowlanych.

Istnieje jeszcze jeden sposób zamawiania usług projektowych, a mianowicie konkurs. Jak już była mowa w rozdziale 2 pkt 2.3.5, jeżeli inwestorowi zależy na jedynym w swoim rodzaju dziele architektury, obiekcie o szczególnych walorach estetycznych powinien zdecydować się na konkurs, w wyniku którego najwyższej oceniona praca zostanie nagrodzona udzieleniem zamówienia jej autorowi.

Zasadam przeprowadzania konkursów został poświęcony w ustawie Pzp oddzielny rozdział. Konkurs obecnie ma charakter fakultatywny, tzn. tylko od decyzji inwestora zależy, czy postępowanie o udzielenie zamówienia poprzedzi procedura konkursowa.

Ustawa Pzp definiuje konkurs jako przyrzeczenie publiczne, 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, projektowania architektoniczno-budowlanego oraz przetwarzania danych. Ogłoszenie o konkursie kierowane jest do nieoznaczonej grupy podmiotów, które będą uprawnione do otrzymania nagrody w zamian za wykonanie czynności stanowiącej przesłankę przyrzeczenia. Ustawa Pzp nie przewiduje możliwości organizowania konkursów zamkniętych (ograniczenie udziału w konkursie może wynikać jedynie z przepisów ustawy).

Przedmiotem konkursu, a więc czynnością warunkującą otrzymanie nagrody, jest wykonanie i przeniesienie prawa do wybranej przez sąd konkursowy pracy konkursowej. Nagroda stanowi niezbędny element konkursu, przy czym ustawa Pzp określa zamknięty katalog nagród, jakie zamawiający może ustanowić w konkursie. Jest to: nagroda pieniężna lub rzeczowa, zaproszenie do negocjacji w trybie negocjacji bez ogłoszenia co najmniej 2 autorów wybranych prac konkursowych, lub zaproszenie do negocjacji w trybie zamówienia z wolnej ręki autora wybranej pracy konkursowej.

Zamawiający może udzielić nagrody jednemu lub większej liczbie uczestników konkursu. W przypadku przyrzeczenia nagrody większej liczbie uczestników konkursu zamawiający powinien w regulaminie konkursu określić rodzaj i wysokość nagród w zależności od oceny pracy konkursowej.

Wartość konkursu określa się w zależności od rodzaju nagród przyznawanych w konkursie. W konkursie, w którym ustalone zostaną nagrody pieniężne lub rzeczowe, wartością konkursu będzie wartość tych nagród. W konkursie, w którym nagrodą jest zaproszenie do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia polegającego na uszczegółowieniu pracy konkursowej, wartością konkursu jest wartość tego zamówienia, ustalona zgodnie z regułami ustawy Pzp, powiększona o wartość nagród, jeżeli zostały przewidziane.



Rozdział 4, punkt 4.1.3.



Rozdział 2, punkt 2.3.5.



Rozdział 4, punkt 4.1.2.2.

Konkurs może być zorganizowany jako jednoetapowy lub dwuetapowy. W konkursie dwuetapowym, w pierwszym etapie sąd konkursowy wyłania opracowania studialne odpowiadające wymaganiom określonym w regulaminie konkursu. Ocena w pierwszym etapie wyłącznie opracowań studialnych pozwala na wyłonienie i dopuszczenie do składania prac konkursowych jedynie autorów najlepszych pomysłów. Rozwiązanie takie z jednej strony oszczędza nakład pracy sądu konkursowego, z drugiej zaś nie powoduje kosztów przygotowania prac konkursowych wobec uczestników, których opracowania nie odpowiadają wymaganiom zamawiającego. W drugim etapie sąd konkursowy, na podstawie kryteriów określonych w regulaminie konkursu, ocenia prace konkursowe wykonane na podstawie opracowań studialnych wyłonionych w pierwszym etapie.

Zasadą jest, że przygotowanie i przeprowadzenie konkursu spoczywa na organizatorze konkursu, którym jest zamawiający (inwestor). Zamawiający może jednak powierzyć przygotowanie lub przeprowadzenie konkursu własnej jednostce organizacyjnej lub osobie trzeciej (np. Stowarzyszeniu Architektów Rzeczypospolitej Polskiej, Towarzystwu Urbanistów Polskich, Stowarzyszeniu Inżynierów i Techników Komunikacji), które działały będą jako pełnomocnicy zamawiającego. Powierzenie przygotowania i przeprowadzenia konkursu osobie trzeciej nie zwalnia zamawiającego z tylko jemu przypisanych ustawą Pzp obowiązków, w szczególności: ustalenia regulaminu konkursu, ogłoszenia konkursu, przekazania uczestnikom konkursu regulaminu konkursu, wyznaczenia terminu składania wniosków o dopuszczenie do udziału w konkursie, dopuszczenia do udziału w konkursie i zaproszenia do składania prac uczestników konkursu, zapewnienia anonimowości prac konkursowych do czasu rozstrzygnięcia konkursu przez sąd konkursowy, zawiadomienia o wynikach konkursu i otrzymanych ocenach wszystkich jego uczestników, ewentualnego unieważnienia konkursu, wydania (wypląty) nagród oraz przechowywania dokumentacji konkursu przez okres 4 lat od dnia ustalenia wyników konkursu lub na wniosek uczestników, których prace nie zostały wybrane, zwrócenia prac.

Oceny spełniania przez uczestników konkursu wymagań określonych w regulaminie konkursu, oceny prac konkursowych zgodnie z kryteriami określonymi w regulaminie konkursu oraz rozstrzygnięcia konkursu poprzez dokonanie wyboru najlepszych prac konkursowych dokonuje sąd konkursowy, będący zespołem pomocniczym kierownika zamawiającego. Sąd konkursowy zobowiązany jest sporządzić dla zamawiającego informację o pracach konkursowych i przygotować uzasadnienie rozstrzygnięcia konkursu. Sąd konkursowy składa się z co najmniej 3 osób posiadających kwalifikacje umożliwiające ocenę zgłoszonych prac. W przypadku, gdy przedmiotem konkursu jest wykonanie prac konkursowych, których dalsze opracowanie wymaga posiadania uprawnień, co najmniej 1/3 członków sądu konkursowego, w tym jego przewodniczący, musi posiadać stosowne uprawnienia.

Powołanie sądu konkursowego jest obowiązkiem zamawiającego w każdym przypadku, jeżeli mają zastosowanie przepisy Pzp, tzn. jeśli wartość konkursu przekracza wyrażoną w złotych równowartość 14 000 euro.

Sąd konkursowy jest niezależny w zakresie oceny oraz wyboru najlepszych prac. Oznacza to, że kierownik zamawiającego, który z mocy ustawy sprawuje nadzór nad sądem konkursowym, jest zobowiązany zatwierdzić wyniki konkursu, gdy konkurs został przeprowadzony zgodnie z przepisami ustawy Pzp i regulaminem konkursu.

4.4.1.4. Zamówienie usług projektowych łącznie z wykonaniem robót budowlanych (zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych)

Jak już była mowa w pkt 4.1.2.2 w procesie inwestycyjnym opartym na modelu „zaprojektuj i zbuduj” tworzone są praktycznie te same elementy dokumentacji projektowej co w modelu

tradycyjnym. Różnica polega na tym, że dokumentację projektową w tym modelu opracowuje przyszły wykonawca robót budowlanych (jego konsorcjant lub podwykonawca). Przy czym, zgodnie z przepisami ustawy Pzp, taka procedura wyłaniania wykonawcy klasyfikowana jest jako zamówienie na roboty budowlane.

Podstawowym dokumentem w tej procedurze, stanowiącym opis przedmiotu zamówienia – wykonania robót budowlanych – jest program funkcjonalno-użytkowy, którego zakres i forma omówione zostały w pkt 4.1.3.1. Część opisowa PFU, jak była mowa we wskazanym w zdaniu poprzednim punkcie, powinna zawierać możliwie precyzyjnie określone wymagania zamawiającego związane z przedmiotem zamówienia, ale wydaje się zbyt daleko idącym rozwiązaniem, przekazywanie w ramach PFU projektu budowlanego. Przy takim rozwiązaniu nie ma miejsca na inicjatywę i innowacyjność projektanta, jako że w projektowaniu ograniczony on zostaje do uszczegółowienia projektu budowlanego, tj. wykonania na jego podstawie dokumentacji wykonawczej. Niewątpliwie skrócony zostanie okres realizacji inwestycji w stosunku do rozwiązania zakładającego oddzielne zlecenie opracowania projektu budowlanego, projektu wykonawczego i wykonania robót budowlanych, jako że dokumentacja wykonawcza będzie mogła powstać w miarę potrzeb w czasie wykonywania robót budowlanych.



Rozdział 4, punkt 4.1.3.1.

4.4.2. Specyfika zamawiania usług projektowych na gruncie ustawy Pzp

Zgodnie z przepisami ustawy Pzp usługi projektowe, o których mowa w niniejszym podręczniku, klasyfikowane są jako usługi kategorii 12 – „Usługi architektoniczne, inżynierskie i zintegrowane usługi inżynierskie; usługi urbanistyczne, architektury krajobrazu, związane z nimi usługi konsultacji naukowych i technicznych; usługi badań i analiz technicznych”. Opisując przedmiot zamówienia, zgodnie z wymogami ustawy Pzp, tzn. stosując kody określone we Wspólnym Słowniku Zamówień należy wskazać, iż usługi projektowe ujęte są w dziale 71 CPV-71000000-8 Usługi architektoniczne, budowlane, inżynierskie i kontrolne.

Jak to już było wielokrotnie podkreślane, usługi projektowe, stanowią niezwykle istotny, wręcz kluczowy element w całym przedsięwzięciu inwestycyjnym, jako że w odniesieniu do przepisów dotyczących zamówień publicznych, stanowią:

- ✓ opis przedmiotu zamówienia - będący podstawą do uzyskania niezbędnych decyzji administracyjnych, warunkujących możliwość podjęcia przez zamawiającego działań pozwalających na wybór wykonawcy robót, wszczęcie robót, ich wykonanie oraz odbiór i rozpoczęcie użytkowania obiektu, będącego docelowym efektem całego zamierzenia inwestycyjnego;
- ✓ podstawę do ustalenia szacunkowej wartości zamówienia – wartość szacunkową przyszłych robót budowlanych zamawiający zobowiązany jest określić na podstawie kosztorysu inwestorskiego.

4.4.2.1. Opis przedmiotu zamówienia na wykonanie usług projektowych

Opisując przedmiot zamówienia przy udzielaniu zamówienia na usługi projektowe należy mieć na uwadze co najmniej następujące kwestie:

- ✓ po pierwsze: przyjęte w dokumentacji projektowej rozwiązania, zastosowane technologie, materiały, urządzenia definiują niejako przyszły obiekt budowlany i rozstrzygają w znaczącym stopniu o przyszłych efektach podejmowanego zamierzenia inwestycyjnego,
- ✓ po drugie: zakres obowiązków i uprawnień projektanta zarówno przy wykonywaniu dokumentacji projektowej jak i w trakcie realizacji robót budowlanych, wykonywanych na podstawie sporządzonej przez niego dokumentacji projektowej,

§

art. 71 ust.1 ustawy Uooś
art. 23 i 23a ustawy Uom

- ✓ po trzecie: zakres wykonanej dokumentacji projektowej.

Dokumentacja projektowa, stanowiąc inżynierski opis techniczny planowanego obiektu budowlanego, przesądza o jego walorach i cechach użytkowych, a także – kosztach eksploatacji. Dlatego też tak ważny, wręcz decydujący dla ostatecznego efektu (przyjmując, że roboty wykonywane na podstawie sporządzonej dokumentacji wykonane będą z należytą starannością) jest wskazany uprzednio w niniejszym rozdziale zakres informacji i wymagań określanych przez inwestora.

Zakres obowiązków i uprawnień projektanta, wynikający z obowiązującego prawa obejmuje zwłaszcza:

- ✓ opracowanie projektu budowlanego w sposób zgodny z ustaleniami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust.1 ustawy Uooś, lub w pozwoleniu, o którym mowa w art. 23 i 23a ustawy Uom, wymaganiami ustawy Pb, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej;
- ✓ zapewnienie, w razie potrzeby, udziału w opracowaniu projektu osób posiadających uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności oraz wzajemne skoordynowanie techniczne wykonanych przez te osoby opracowań projektowych, zapewniające uwzględnienie zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w procesie budowy, z uwzględnieniem specyfiki projektowanego obiektu budowlanego;
- ✓ sporządzenie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia ze względu na specyfikę projektowanego obiektu budowlanego, uwzględnianej w planie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia;
- ✓ uzyskanie wymaganych opinii, uzgodnień i sprawdzeń rozwiązań projektowych w zakresie wynikającym z przepisów;
- ✓ wyjaśnianie wątpliwości dotyczących projektu i zawartych w nim rozwiązań;
- ✓ sporządzanie lub uzgadnianie indywidualnej dokumentacji technicznej, o której mowa w art. 10 ust. 1 ustawy Uwzb;
- ✓ sprawowanie nadzoru autorskiego na żądanie inwestora lub właściwego organu w zakresie stwierdzania w toku wykonywania robót budowlanych zgodności realizacji z projektem oraz uzgadniania możliwości wprowadzenia rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidzianych w projekcie, zgłoszonych przez kierownika budowy lub inspektora nadzoru inwestorskiego.

Ponadto projektant ma obowiązek zapewnić sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności lub rzeczoznawcę budowlanego (obowiązek ten nie dotyczy zakresu objętego sprawdzaniem i opiniowaniem na podstawie przepisów szczególnych i projektów obiektów budowlanych o prostej konstrukcji, jak: budynki mieszkalne jednorodzinne, niewielkie obiekty gospodarcze, inwentarskie i składowe).

Projektant, a także sprawdzający, do projektu budowlanego zobowiązany jest dołączyć oświadczenie o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Powyższy zakres obowiązków projektanta w zakresie udzielanego zamówienia może zostać poszerzony o obowiązek wykonania także innych opracowań wskazanych przez zamawiającego.

go, niezbędnych dla prawidłowego przygotowania i przeprowadzenia postępowania, którego celem jest wyłonienie wykonawcy robót.

Zakres zamawianej dokumentacji projektowej został omówiony w pkt 4.4.1.

W procedurach realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego, w których w odrębnych postępowaniach zamawiana jest dokumentacja projektowa i odrębnie wybierany jest wykonawca robót budowlanych, rola i udział projektanta są znacznie szersze aniżeli wynikać to może tylko z przedmiotu uprzednio wykonanego zamówienia – wykonanie dokumentacji projektowej.

Projektant, jako autor szeregu opracowań składających się na szeroko pojmowaną dokumentację projektową, powinien być także aktywnym uczestnikiem działań i czynności podejmowanych przez zamawiającego, w tym m.in.:

1. przygotowania dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia postępowania, którego celem jest wyłonienie wykonawcy robót budowlanych, w tym zwłaszcza przygotowanie SIWZ, przede wszystkim w zakresie:
 - dokonywania opisu sposobu oceny spełnienia warunków udziału dotyczących posiadania „wiedzy i doświadczenia” w rozumieniu przepisów prawa krajowego (art.22 ust.1 pkt 2 i ust. 4 ustawy Pzp) lub odpowiadającej im w procedurach prawa europejskiego „zdolności technicznej” wykonawcy określonych w art.48 dyrektywy „klasycznej” jako „kwalifikacje techniczne i/lub zawodowe”, celem dopuszczenia do udziału w postępowaniu wykonawców, którzy swoimi umiejętnościami (doświadczeniem, kwalifikacjami) zapewnią należyte wykonanie przedmiotu zamówienia;
 - dokonywania opisu sposobu oceny spełnienia warunków udziału dotyczących „sytuacji ekonomicznej i finansowej” w rozumieniu przepisów prawa krajowego (art.22 ust.1 pkt 4 i ust. 4 ustawy Pzp) lub odpowiadającej im w procedurach prawa europejskiego „zdolności ekonomicznej i finansowej” wykonawcy, określonej w art. 47 dyrektywy „klasycznej” celem zagwarantowania, iż do udziału w postępowaniu zostaną dopuszczeni wykonawcy zapewniający możliwość wywiązywania się z zobowiązań, jaki występować będą w trakcie realizacji przedmiotach robót;
2. określania terminu wykonania robót budowlanych (czas realizacji) mając na uwadze zwłaszcza czas trwania procesów technologicznych stosowanych w przyjętych w dokumentacji projektowej rozwiązaniach oraz, jeżeli jest to planowane przez zamawiającego – etapowania robót;
3. udzielania wyjaśnień w odpowiedzi na wnioski składane przez wykonawców w trybie art. 38 ustawy Pzp o wyjaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, dotyczące przede wszystkim opisu przedmiotu zamówienia, a także – w miarę zaistniałych potrzeb – dokonywanie niezbędnych zmian w treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia;
4. badania i ewentualnej oceny ofert, w zakresie merytorycznym tj. w zakresie związanym z oferowanym sposobem wykonania zamówienia i / lub obliczenia ceny ofertowej. W tym zakresie niezwykle istotna będzie zwłaszcza dokonywana przez projektanta ocena odnosząca się do oferowanych przez wykonawców materiałów i urządzeń „równoważnych” w rozumieniu przepisu art.29 ust.3 ustawy Pzp.

Powyższe, przyszłe w stosunku do terminu wykonania dokumentacji projektowej, obowiązki projektanta powinny zostać ujęte w opisie zakresu usług, do wykonania których zobowiązany będzie projektant na etapie przygotowywania i przeprowadzenia przez zamawiającego postępowania na wybór wykonawcy robót budowlanych.



Rozdział 4, punkt 4.4.1.

§

w art. 48 dyrektywy „klasycznej” art.22 ust.1 pkt 2 i ust. 4 ustawy Pzp

§

w art. 47 dyrektywy „klasycznej” art.22 ust.1 pkt 4 i ust. 4 ustawy Pzp

§

art. 38 ustawy Pzp

§

art. 29 ust. 3 ustawy Pzp

§

art. 35 ustawy Pzp

§

art. 20 § 1 pkt. 4 ustawy Pb

Wskazany zakres działań i czynności podejmowanych przez zamawiającego wymaga czynnego i aktywnego udziału w nich wykonawcy dokumentacji projektowej, jako że to projektant, na tych etapach postępowania jest osobą posiadającą najszerszą wiedzę, wynikającą z przyjętych w dokumentacji projektowej rozwiązań. Pozwala to również na eliminowanie, już na etapie postępowania zmierzającego do wyboru wykonawcy robót, dostrzeżonych i stwierdzonych przez ubiegających się o zamówienie wykonawców błędów lub braków w wykonanej dokumentacji projektowej.

Problem natury formalnej i w pewnym stopniu proceduralnej może zaistnieć w odniesieniu do powyższego, pożądanego udziału projektanta we wskazanych działaniach, w sytuacji gdy pomiędzy terminem wykonania dokumentacji projektowej a wszczęciem postępowania na wybór wykonawcy robót budowlanych wystąpi znaczący okres, powodujący istotne i obiektywne trudności po stronie projektanta, tak w wykonywaniu niektórych czynności, jak i w możliwości rzetelnego ujęcia kosztów powyższych działań, już na etapie składania oferty na wykonanie dokumentacji projektowej.

Przy czym nie jest to jedyny problem, jaki pojawia się po stronie zamawiającego w takich sytuacjach. Można tu dla przykładu wskazać przepis art. 35 ustawy Pzp, który stanowi, iż ustalenia wartości zamówienia na roboty budowlane dokonuje się nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane. Dodatkowo regulacja ust. 2 powyższego artykułu wskazuje, iż jeżeli po ustaleniu wartości zamówienia nastąpiła zmiana okoliczności mających wpływ na dokonane ustalenie, zamawiający przed wszczęciem postępowania dokonuje zmiany wartości zamówienia.

Opisując przedmiot zamówienia, w zakresie wszelkich innych usług, do wykonania których zobowiązany będzie wykonawca dokumentacji projektowej, zamawiający powinien także wskazać na konieczność świadczenia przez wybranego wykonawcę obowiązków związanych z nadzorem autorskim. Zgodnie z przepisami obowiązującego prawa – art. 20 § 1 pkt. 4 ustawy Pb – do obowiązków projektanta należy także sprawowanie nadzoru autorskiego na żądanie inwestora lub właściwego organu w zakresie stwierdzania w toku wykonywania robót budowlanych zgodności realizacji z projektem oraz uzgadniania możliwości wprowadzenia rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidzianych w projekcie, zgłoszonych przez kierownika budowy lub inspektora nadzoru inwestorskiego.

Mając na uwadze praktykę i dotychczasowe doświadczenia należy uznać za wskazane i racjonalne działanie zamawiającego polegające na objęciu przedmiotem świadczenia, a w konsekwencji na ujęciu w cenie ofertowej wykonawcy ubiegającego się o uzyskanie zamówienia na wykonanie dokumentacji projektowej – sprawowanie nadzoru autorskiego.

4.4.2.2. Specyfika szacowania wartości zamówienia w przypadku usług projektowania oraz formularz cenowy (tabela opracowań projektowych) jako podstawa płatności

Jedną z niezwykle ważnych czynności, jakie zobowiązany jest wykonać zamawiający przygotowując postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, jest określenie wartości szacunkowej zamówienia. Podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite, szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością.

Szacunkowa wartość zamówienia stanowi podstawę dla:

- ✓ określenia procedury postępowania, w tym zwłaszcza obowiązków i uprawnień stron postępowania - zamawiającego i wykonawców;
- ✓ właściwego zaplanowania środków finansowych lub montażu finansowego na sfinansowanie zamawianych usług.

Mając na uwadze przepisy obowiązującego prawa w zakresie szacowania wartości planowanych kosztów prac projektowych – Rkosztinw, planowane koszty prac projektowych oblicza się jako iloczyn wskaźnika procentowego i planowanych kosztów robót budowlanych, według wzoru:

$$WPP = W\% \times WRB$$

gdzie:

WPP - planowane koszty prac projektowych;

WRB - planowane koszty robót budowlanych;

W% - wskaźnik procentowy.

Podstawę obliczenia planowanych kosztów prac projektowych stanowią: program funkcjonalno-użytkowy, planowane koszty robót budowlanych i wskaźniki procentowe. Przy czym wskaźnik procentowy W% przyjmuje się w wysokości i na warunkach określonych w załączniku do rozporządzenia. Planowane koszty prac projektowych stanowią sumę kosztów prac projektowych ustalonych odrębnie dla poszczególnych obiektów.

Planowane koszty prac projektowych wyliczone zgodnie z powyższymi zasadami, nie obejmują opracowania danych wyjściowych, a w szczególności: uzyskania mapy prawnej, opracowania mapy do celów projektowych, opracowania dokumentacji geologiczno-inżynierskiej (badania gruntowo-wodne), opracowania operatów ochrony środowiska, inwentaryzacji obiektów, zagospodarowania terenu, inwentaryzacji i waloryzacji zieleni.

Jeżeli zachodzi konieczność ustalenia udziału poszczególnych faz opracowań w łącznym koszcie prac projektowych lub ustalenia kosztu opracowań projektowych zleczonych odrębnie, należy stosować następujące wartości procentowe, dostosowując udział procentowy do specyfiki inwestycji:

- ✓ projekt koncepcyjny: 7 - 15% wartości prac projektowych;
- ✓ projekt budowlany: 30 - 45% wartości prac projektowych;
- ✓ projekt wykonawczy: 40 - 60% wartości prac projektowych.

Suma wartości składowych prac projektowych liczona w procentach powinna wynosić 100%. Jeżeli opracowanie nie obejmuje fazy projektu koncepcyjnego, wartość udziału procentowego faz następných należy powiększyć tak, aby łączna wartość wszystkich prac wynosiła 100%.

W przypadku gdy nie można ustalić wartości wskaźnika procentowego na podstawie załącznika do cytowanego wyżej rozporządzenia, zamawiający ustala go na podstawie własnych danych lub informacji uzyskanych od właściwej izby samorządu zawodowego.

Aktualnie w Polsce nie ma obowiązującego systemu czy też cennika, według którego wykonawca zobowiązany byłby wyceniać prace projektowe. Upowszechniane opracowania (np. Środowiskowe Zasady Wycen Prac Projektowych, Zasady Wycen Prac Projektowych SARP) stanowiąc mogą tylko istotną pomoc dla wykonawców, umożliwiając im rzetelne skalkulowanie ceny ofertowej, rozumianej jako koszt, jakim wykonawca obciąży zamawiającego po wykonaniu zamówienia.

Powoduje to, iż zamawiający nie ma prawnych podstaw do żądania przedstawienia sposobu obliczenia ceny odnosząc się do obowiązującego prawa. Dlatego też w przeważającej liczbie przypadków wynagrodzenie wykonawcy usług projektowych ma charakter ryczałtowy.

Uwzględniając, że końcowym „produktem” zamawianych usług projektowych jest nie tylko sama dokumentacja projektowa, ale także uzyskiwane na jej podstawie stosowne, wymagane przepisami prawa decyzje, warunkujące możliwość realizacji robót budowlanych - czas realizacji zamówienia na usługi projektowe może być stosunkowo długi. a to oznacza, w przypadku przyjmowania zasady dokonywania rozliczeń z wykonawcą po całkowitym wykonaniu zamówienia, że wykonawca przez długi okres donosząc nierzadko wysokie koszty, zmuszony jest angażować własne środki celem realizacji zobowiązań powstających z tytułu wykonywania dokumentacji projektowej, co bez wątpliwości wpływa na cenę ofertową (np. chociażby z tytułu konieczności zaciągnięcia przez wykonawcę kredytu bankowego zapewniającego możliwość pokrycia zobowiązań do czasu uzyskania zapłaty od zamawiającego).

Mając na uwadze powyższe oraz fakt, iż znowelizowane w 2009 r. przepisy ustawy Pzp w sposób jednoznaczny i czytelny wskazują na możliwość udzielania zaliczek na poczet wykonywanych zamówień, należy uznać za zasadne, zwłaszcza przy dużych, złożonych i długotrwałych zamówieniach na usługi projektowe, dokonywanie odbiorów częściowych lub też dokonywanie płatności częściowych, w określonych okresach (analogicznie jak w przypadku dokonywania rozliczeń za wykonywane roboty budowlane).

W tym celu zamawiający powinien przewidywać okresowe (częściowe) płatności dokonywane w trakcie wykonywania zamówienia i wymagać od wykonawców składających ofertę, podania co najmniej:

- ✓ kosztów wykonania poszczególnych opracowań składających się na całość dokumentacji projektowej,
- ✓ harmonogramu rzeczowo-finansowego, specyfikującego w zakresie rzeczowym terminy wykonywania poszczególnych opracowań składających się na dokumentację projektową oraz terminy podejmowanych działań i wykonywanych czynności składających się na całkowity zakres przedmiotu świadczenia, w zakresie finansowym – koszty wykonania poszczególnych elementów opracowań składających się na całkowity zakres świadczenia, których suma stanowi cenę ofertową.

Jednocześnie w istotnych postanowieniach umowy, zamawiający powinien zawrzeć zasady i warunki dokonywania odbiorów częściowych, stanowiących podstawę do rozliczeń (np. za wykonanie projektów w określonych, wyodrębnionych branżach lub za wykonanie dokumentacji projektowej określonych części lub rodzajów robót) lub też wskazania zasad dokonywania płatności okresowych, które stanowiąc będą odpowiednik swoistego zaliczkowania wykonywanych prac projektowych lub podejmowanych przez projektanta działań i czynności, składających się na końcowy efekt – należycie wykonanych usług projektowych.

W celu zachowania zasady równego traktowania wykonawców poprzez ujednoczenie warunków wykonywania zamówienia, w tym zwłaszcza co do sposobu i zasad dokonywania rozliczeń zamawiający winien opracować własny wzór „Formularza cenowego”, jaki wykonawcy zobowiązani będą załączyć do oferty, w którym podane zostaną koszty - wskazanych przez zamawiającego - elementów dokumentacji projektowej.

4.4.2.3. Tryby udzielania zamówień właściwe do zamawiania usług projektowych

Procedura wyboru wykonawcy dokumentacji projektowej, przy zamówieniach, których wartość szacunkowa przewyższa równowartość kwoty 14.000 euro musi zostać przeprowadzona zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

Biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy takiego zamówienia, ofertę rynkową (ilość podmiotów, jakie mogą świadczyć daną usługę) a także przesłanki stosowania poszczególnych trybów udzielania zamówień, określonych przepisami ustawy Pzp, poza nielicznymi zazwyczaj przypadkami, zamawianie dokumentacji projektowej powinno być dokonywane w trybach podstawowych, to znaczy w jednym z trybów przetargowych. Ponieważ zarówno przetarg nieograniczony jak i przetarg ograniczony mogą być wybierane i stosowane przez zamawiającego bez żadnych ograniczeń, decyzja o wyborze trybu powinna wynikać z wnikliwej, szczegółowej i racjonalnej oceny, co do potencjalnego rynku wykonawców.

Istotnym odstępstwem od wskazanej powyższej reguły, jak już była mowa w pkt 4.4.1.3, są często zdarzające się sytuacje, w których zamawiający przeprowadza, jako procedurę poprzedzającą udzielenie zamówienia publicznego, konkurs w zakresie projektu architektoniczno – budowlanego. W takich przypadkach przedmiotem zamówienia publicznego będzie szczegółowe opracowanie pracy konkursowej, polegające zazwyczaj – jak się powszechnie rozumie – na wykonaniu dokumentacji projektowej.

Okoliczności, jakie mogłyby stanowić uprawnienie dla zamawiającego do wyboru innego trybu tj. innego niż wskazane tryby podstawowe (przetargowe) występować będą zazwyczaj stosunkowo rzadko (poza poprzedzającą udzielenie zamówienia procedurą konkursu) i dotyczyć będą, jak można racjonalnie i zasadnie przypuszczać, przede wszystkim okoliczności wskazujących na celowość i prawo zastosowania następujących trybów:

negocjacji z ogłoszeniem - w oparciu o przesłanki wskazane w punktach poniżej, szczegółowo określone przepisem art. 55 ust. 1 ustawy Pzp:

- a. pkt. 1 - 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;
- b. pkt 2 - w wyjątkowych sytuacjach, gdy charakter usług lub związane z nimi ryzyko uniemożliwia wcześniejsze dokonanie ich wyceny;
- c. pkt 4 - 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,
- d. pkt 5 - wartość zamówienia jest mniejsza od progów unijnych określonych w art. 11 ust. 8 ustawy Pzp.

dialogu konkurencyjnego w oparciu o przesłankę art. 60b ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp: ze względu na to, iż nie jest możliwe udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego, ponieważ ze względu na szczególnie złożony charakter zamówienia nie można opisać przedmiotu zamówienia zgodnie z art. 30 i 31 ustawy Pzp lub obiektywnie określić uwarunkowań prawnych lub finansowych wykonania zamówienia (w przypadku zastosowania trybu dialogu konkurencyjnego należy pamiętać, iż cena nie może stanowić jedynego kryterium wyboru oferty);

§

art. 4 pkt. 8) ustawy Pzp



Rozdział 4, punkt 4.4.1.3

§

art. 55 ust. 1 ustawy Pzp

§

art. 60b ust. 1 ustawy Pzp

§

art. 62 ust. 1 ustawy Pzp

§

art. 67 ust. 1 ustawy Pzp

negocjacji bez ogłoszenia w oparciu o przesłanki wskazane przepisem art. 62 ust. 1 ustawy Pzp:

- a. pkt 1 - w postępowaniu prowadzonym uprzednio w trybie przetargu nieograniczonego albo przetargu ograniczonego, nie wpłynął żaden wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, nie zostały złożone żadne oferty lub wszystkie oferty zostały odrzucone na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ze względu na ich niezgodność z opisem przedmiotu zamówienia, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione;
- b. pkt 2 - został przeprowadzony konkurs, w którym nagrodą było zaproszenie do negocjacji bez ogłoszenia co najmniej dwóch autorów wybranych prac konkursowych;
- c. pkt 3 - 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.

zamówienia z wolnej ręki – okoliczności wskazane w punktach poniżej, szczegółowo określone przepisem art. 67 ust. 1 ustawy Pzp:

- a. pkt 1 - usługi mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę:
 - z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze lub
 - z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych, wynikających z odrębnych przepisów;
- b. pkt 4 - w prowadzonych kolejno postępowaniach o udzielenie zamówienia, z których co najmniej jedno prowadzone było w trybie przetargu nieograniczonego albo przetargu ograniczonego, nie wpłynął żaden wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, nie zostały złożone żadne oferty lub wszystkie oferty zostały odrzucone na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp ze względu na ich niezgodność z opisem przedmiotu zamówienia, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione;
- c. pkt 5 - w przypadku udzielania dotychczasowemu wykonawcy usług zamówień dodatkowych, nieobjętych zamówieniem podstawowym i nieprzekraczających łącznie 50% 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;
- d. pkt 6 - w przypadku udzielenia, w okresie 3 lat od udzielenia zamówienia podstawowego, dotychczasowemu wykonawcy usług zamówień uzupełniających, stanowiących nie więcej niż 50% 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 ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego i jest zgodne z przedmiotem zamówienia podstawowego;
- e. pkt 10 - zamówienie jest udzielane przez placówkę zagraniczną w rozumieniu przepisów o służbie zagranicznej, a jego wartość jest mniejsza progów unijnych;
- f. pkt 11 - zamówienie jest udzielane na potrzeby własne jednostki wojskowej w rozumieniu przepisów o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, a jego wartość jest mniejsza niż progi unijne.

Przesłanki uprawniające zamawiającego do udzielenia zamówienia w innym trybie niż w trybach podstawowych (zwłaszcza udzielnie zamówienia z wolnej ręki), odnoszące się do okoliczności braku ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub też odrzucenia ofert na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp ze względu na ich niezgodność z opisem przedmiotu zamówienia powinny być stosowane w sposób racjonalny i przemyślany.

Mając na uwadze – z jednej strony szeroki rynek potencjalnych wykonawców, z drugiej - niejednokrotnie trudny do szczegółowego opisanie przedmiot zamówienia na wykonanie dokumentacji projektowej, obejmującej także konieczność wykonania innych czynności lub opracowań, unieważnienie postępowania wszczętego w jednym z trybów przetargowych powinno skłaniać zamawiającego do wnikliwej, powtórnej oceny warunków unieważnionego postępowania. I w sytuacji, gdy brak ofert nie jest wynikiem nadmiernych czy też trudnych do spełnienia warunków udziału w postępowaniu, których opis sposobu spełnienia określa zamawiający, wydaje się zasadne wszczęcie powtórnej postępowania raczej w trybie negocjacyjnym. Można zasadnie przypuszczać, że sytuacja taka (brak ofert lub wniosków) jest najprawdopodobniej skutkiem bardzo trudnych lub wręcz praktycznie niemożliwych do spełnienia wymaganych warunków realizacji (wykonania zamówienia), w tym zwłaszcza terminu.

Powyższe wskazanie nie stanowi oczywiście żadnego, określonego prawem wymogu i można po unieważnionym postępowaniu prowadzonym w trybie przetargowym wszcząć następny przetarg (nieograniczony lub ograniczony), ale zasadnie można sądzić, iż także tak powtórzone postępowanie nie doprowadzi do wyboru wykonawcy.

Zdaniem autorów, co znajduje swoje potwierdzenie w literaturze fachowej i opiniach wyrażanych przez Prezesa UZP, do udzielania zamówienia na wykonanie dokumentacji projektowej nie można stosować trybu zapytania o cenę. Ten tryb udzielania zamówień publicznych, który może być stosowany tylko do zamówień, których wartość jest mniejsza od progów unijnych może być stosowany wówczas, gdy przedmiotem zamówienia są usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych. O ile można zgodzić się co do zaistnienia, w licznych przypadkach – „powszechnej dostępności” z uwagi na duży, ilościowo rynek wykonawców, to należy uznać, iż dokumentacja projektowa, aczkolwiek wypełniająca pewne ogólnie obowiązujące wymagania jakościowe, jako efekt pracy twórczej jej autorów (projektanta) nie jest „produktem” o „ustalonych standardach jakościowych”. Pojęcie „ustalonych standardów jakościowych” należy traktować, jako określenie odnoszące się do okoliczności, w których produkty lub sposób i efekt świadczenia mają swoje obiektywnie określone wymagania i jednakowe, w tym zakresie, oferowane są każdemu zainteresowanemu ich nabyciem. Zarówno oferta jak i efekt świadczenia (dokumentacja projektowa) są „dedykowane” zamawiającemu i jako takie – sporządzane według indywidualnych potrzeb zamawiającego, nie mogą być uznawane jako świadczenie o ustalonych standardach jakościowych.

4.4.2.4. Kryteria wyboru oferty najkorzystniejszej. Możliwość stosowania kryteriów innych niż cena

Dokumentacja projektowa, jak wskazano w poprzednich rozdziałach, stanowi niezwykle ważny dokument sporządzany w trakcie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego. Przyjęte w niej rozwiązania techniczne, wskazane technologie, wymagane do zastosowania materiały i urządzenia faktycznie rozstrzygają zarówno o końcowym efekcie – wybudowanym obiekcie budowlanym, jak i o warunkach związanych z jego użytkowaniem i eksploatacją. Kształtuje ona nie tylko koszty zakupu (koszt wykonania robot budowlanych), ale również przyszłe, zazwyczaj wieloletnie koszty eksploatacji oraz decyduje o walorach użytkowych obiektu.

§

art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp

Zamawianie dokumentacji projektowej nie może więc sprowadzać się tylko do przeprowadzenia procedury zmierzającej do nabycia opracowania wykonanego – co jest bezdyskusyjne – zgodnie z przepisami obowiązującego prawa, wytycznych technicznych lub innych zaleceń czy też stanowionych wymagań, spełniającego warunki determinujące uzyskanie wymaganych decyzji administracyjnych.

Projekt jest przecież zindywidualizowanym, autorskim rozwiązaniem określonego problemu – opisem technicznym wskazującym na szeroko pojęty sposób wykonania planowanego obiektu budowlanego. I dlatego też cel, jaki powinna spełniać dokumentacja projektowa, to zaproponowanie rozwiązania najlepszego z możliwych do uzyskania w danych uwarunkowaniach (lokalnych, technicznych, ekonomicznych itd.). Nie ulega wątpliwości, iż poza prostymi, standardowymi czy też niewielkimi co do swojej złożoności obiektami budowlanymi – dokumentacja projektowa opisująca ten sam planowany obiekt budowlany, sporządzona przez różne osoby (różne zespoły projektantów), będzie się istotnie różniła. Wszystkie projekty będą zgodne z obowiązującymi przepisami, ale każdy z nich zapewne proponować będzie inne, w zróżnicowanym zakresie, rozwiązania szczegółowe. W konsekwencji tych różnic występować mogą różnice, i to znaczące, co do kosztów wykonania obiektu, jego energochłonności, kosztów eksploatacji, walorów użytkowych, walorów estetycznych, wpływu i oddziaływania na środowisko itp., pomimo, iż każde z proponowanych rozwiązań zapewni będzie zachowanie określonych norm i wymagań, tak określonych przepisami obowiązującego prawa, jak i indywidualnymi potrzebami i oczekiwaniami zamawiającego.

Tak więc, zamawiający decydując się na ustanowienie jedyne kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty – cena ofertowa – uzyskuje tylko pewność, że zapłaci za sporządzenie dokumentacji projektowej najmniej. Tylko ten wydatek, mający stosunkowo niewielki udział w kosztach inwestycji (ponoszonych nakładach) będzie rzeczywiście najniższy. W żadnym przypadku nie wynika z tego faktu, iż koszty wykonania planowanego obiektu budowlanego będą również najniższe. Zamawiający nie zyskuje żadnej pewności, że uzyskał rozwiązanie najlepsze z możliwych do uzyskania w określonych uwarunkowaniach lokalizacyjnych, technicznych, środowiskowych, ani też, że jego potrzeby i oczekiwania zostaną spełnione w szerszym niż minimalny zakresie. Nie ma również żadnej gwarancji, że koszty użytkowania i eksploatacji obiektu będą, jeżeli nie najniższe w stosunku do poniesionych nakładów, to chociażby proporcjonalne do nich. Nie ma także pewności, że inne uciążliwości jakie może powodować wybudowany obiekt (na przykład negatywnego oddziaływania na środowisko) są dostatecznie i osiągalnie zminimalizowane. a jak wskazuje doświadczenie – „oszczędności” uzyskane na tanio wykonanej dokumentacji projektowej nigdy nie rekompensują ponoszonych później wydatków.

Podsumowując powyższe stwierdzenia, uprawnione jest postawienie następującej tezy, iż tym bardziej uzasadniona jest wysoka waga (znaczenie) kryterium „cena ofertowa” im bardziej wachlarz możliwych rozwiązań, jakie mogą zaproponować projektanci, jest ograniczony podjętymi lub narzuconymi i przyjętymi na wcześniejszych etapach procesu inwestycyjnego rozstrzygnięciami i uwarunkowaniami, wynikającymi z określonych wymagań, decyzji administracyjnych (na przykład dokumenty środowiskowe mogą przesądzać o konieczności zastosowania określonej technologii lub konkretnych rozwiązań technicznych) lub wiążących inwestora lub projektanta warunków.

Nie jest to zapewne oryginalna konstatacja i zapewne powszechnie znana, która potwierdza się w wielu innych, co do rodzaju i przedmiotu, udzielanych zamówieniach publicznych. Im bardziej sprecyzowany jest przedmiot zamówienia, tym mniej jest miejsca na racjonalne stanowienie innego, niż „cena ofertowa”, kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty. Dobrym przykładem może być udzielanie zamówień zwłaszcza na dostawy, gdzie przedmiot zamówienia jest ściśle i jednoznacznie określony. Skoro wszyscy wykonawcy oferować będą bez mała identyczne (jednakowe) produkty to rzeczywiście najkorzystniejszym rozwiązaniem jest zakup za najniższą cenę. I tu, przytaczając ten przykład, warto po raz kolejny wskazać i podkreślić to, czym jest

dokumentacja projektowa – opisem przedmiotu zamówienia przyszłego (planowanego) obiektu budowlanego. a więc zamawianie dokumentacji projektowej jest tylko celem i narzędziem niezbędnym do zrealizowania docelowej potrzeby zamawiającego – wykonania określonego obiektu budowlanego.

Tak więc w zależności od indywidualnych uwarunkowań, obiektywnych okoliczności, wiążących decyzji, wymagań i podobnych postanowień przesądzających o konieczności przyjęcia określonych rozwiązań projektowych, celu i funkcji planowanego obiektu przy udzielaniu zamówienia na wykonanie dokumentacji projektowej, należałoby także brać pod uwagę i stanowić w postępowaniach kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty odnoszące się, między innymi, do:

- ✓ kosztów wykonania projektowanego obiektu,
- ✓ kosztów eksploatacji planowego obiektu,
- ✓ proponowanych rozwiązań technicznych – przy czym nie sama ich innowacyjność czy „nowoczesność” technologii czy stosowanych materiałów lub urządzeń powinna tu rozstrzygać, ale efekty, jakie daje ich zastosowanie;
- ✓ wysokiej niezawodności proponowanych rozwiązań;
- ✓ energochłonności,
- ✓ jednostkowych kosztów odnoszonych do funkcji obiektu (np. koszt wytworzenia 1 MG energii w kotłowni, oczyszczenia 1 m³ ścieków na oczyszczalni, termicznej utylizacji 1 m³ odpadów w spalarni itp.,
- ✓ aspektów środowiskowych związanych z pomniejszeniem negatywnego wpływu na środowisko (na przykład zmniejszenie poziomu emisji substancji szkodliwych, zmniejszenie poziomu hałasu itp.).

Oczywiście powyższy, przykładowy katalog obszarów, do których mogą się odnosić kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty, nie stanowi listy, która może mieć zastosowanie w każdym przypadku. Zamawiający może wskazywać jako kryteria wyboru inne własne, racjonalne i uzasadnione „preferencje” i oczekiwania.

WAŻNE

Dodatковым warunkiem zapewniającym uzyskanie najlepszego rozwiązania projektowego, a w konsekwencji wykonania planowanego obiektu budowlanego i późniejszego jego użytkowania, za adekwatne do uzyskanego efektu koszty, jest właściwe ustanowienie wag przyjętych kryteriów.

Jest to niewątpliwie odrębna umiejętność, wymagająca znacznie szerszego i odrębnego omówienia. Przydatne, ale tylko przydatne – może być doświadczenie zamawiających. Racjonalne stanowienie kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty winno być wynikiem wykonania określonych rachunków, a nie arbitralnie przyjmowanych wartości. W niewielkim tylko stopniu mogą być pomocne upowszechniane ostatnio materiały, w których podaje się przedziały wartości wag kryteriów. Z zawartych w nich informacji wynika, iż stanowią one raczej omówienie pewnej praktyki, a nie wynik rzetelnych analiz i rachunków.

4.4.2.5. Zasady formułowania warunków udziału w postępowaniu: uprawnienia do projektowania, doświadczenie, potencjał ekonomiczny.

§

art. 22 ust. 1 ustawy Pzp

Ustawodawca, przepisem art. 22 ust. 1 ustawy Pzp, ustanowił zakres uprawnień zamawiającego dotyczących możliwości ograniczenia udziału w postępowaniu wyłącznie do wykonawców gwarantujących – według oceny zamawiającego - należyte wykonanie zamówienia. Zamawiający ma prawo – wykorzystując postanowienia tego artykułu – opisać sposób oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu, dbając o to, aby mierniki, stanowiące podstawę oceny spełnienia warunków, były związane z przedmiotem zamówienia i proporcjonalne do przedmiotu zamówienia oraz wskazać wymagany sposób potwierdzenia (udokumentowania) spełnienia określonego warunku.

Odnosząc się do udzielania zamówienia na wykonanie dokumentacji projektowej oraz celowości stawiania przez zamawiającego określonych wymagań – uzyskanie gwarancji (wysokiego stopnia pewności czy też prawdopodobieństwa), że zamówienie zostanie wykonane z należytą starannością – szczególnego znaczenia nabierają przede wszystkim warunki udziału dotyczące: wiedzy i doświadczenia (kwalifikacji zawodowych wykonawcy), zapewnienia, że zamówienie wykonywać będą osoby posiadające stosowne, wymagane prawem uprawnienia oraz niezbędne doświadczenie, a także, że sytuacja finansowa i ekonomiczna wykonawcy zapewni niezakłóconą możliwość jego realizacji do czasu dokonania odbioru przedmiotu zamówienia lub do czasu dokonywania częściowych płatności.

Kształtując opis sposobu oceny spełnienia określonego warunku udziału zamawiający ograniczony jest określonym w rozporządzeniu katalogiem dokumentów, jakich może żądać od wykonawcy celem potwierdzenia spełnienia warunku:

wiedza i doświadczenie

- ✓ wykaz wykonanych usług w zakresie niezbędnym do wykazania spełnienia warunku wiedzy i doświadczenia w okresie ostatnich trzech lat przed upływem terminu składania ofert albo wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, z podaniem ich wartości, przedmiotu, dat wykonania i odbiorców, oraz załączeniem dokumentu potwierdzającego, że te dostawy lub usługi zostały wykonane lub są wykonywane należycie;

dysponowania osobami zdolnymi do wykonania zamówienia

- ✓ wykaz osób, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia, w szczególności odpowiedzialnych za świadczenie usług, kontrolę jakości wraz z informacjami na temat ich kwalifikacji zawodowych, doświadczenia i wykształcenia niezbędnych do wykonania zamówienia, a także zakresu wykonywanych przez nie czynności, oraz informacją o podstawie do dysponowania tymi osobami;
- ✓ oświadczenie, że osoby, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia, posiadają wymagane uprawnienia, jeżeli ustawy nakładają obowiązek posiadania takich uprawnień;

sytuacja finansowa i ekonomiczna

- ✓ sprawozdanie finansowe albo jego część, a jeżeli podlega ono badaniu przez biegłego rewidenta zgodnie z przepisami o rachunkowości również z opinią odpowiednio o badanym sprawozdaniu

albo jego części, a w przypadku wykonawców niezobowiązanych do sporządzania sprawozdania finansowego innych dokumentów określających obroty oraz zobowiązania i należności - za okres nie dłuższy niż ostatnie trzy lata obrotowe, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy - za ten okres;

- ✓ informacja banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, w których wykonawca posiada rachunek, potwierdzającej wysokość posiadanych środków finansowych lub zdolność kredytową wykonawcy, wystawionej nie wcześniej niż 3 miesiące przed upływem terminu składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia albo składania ofert;
- ✓ opłacona polisa, a w przypadku jej braku inny dokument potwierdzający, że wykonawca jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności związanej z przedmiotem zamówienia.

Wydaje się, że najistotniejszym z punktu widzenia uzyskania oczekiwanego efektu – prawidłowo wykonanej kompletnej dokumentacji projektowej, na warunkach określonych przez zamawiającego jest to, aby wykonawca dysponował niezbędnymi umiejętnościami (**wiedzą i doświadczeniem**), co wyraża się przede wszystkim należyтым wykonaniem we wskazanym okresie określonej ilości usług projektowych. Potwierdzenie ich należytego wykonania stanowić powinny dokumenty wystawione przez odbiorcę usług lub zlecającego (zamawiającego). Mając na uwadze znaczące różnicowanie, co do rozwiązań technologicznych i technicznych, stosowanych materiałów, sposobu wykonywania, niezbędnego wyposażenia różnych rodzajów obiektów budowlanych, efektywne wykorzystanie możliwości oceny spełnienia warunku udziału dotyczącego posiadania wiedzy i doświadczenia powinno być dokonywane poprzez stwierdzenie uprzedniego wykonania przez projektanta ubiegającego się o zamówienie publiczne dokumentacji projektowej lub świadczenia usług projektowych dotyczących podobnych wskazanymi cechami do planowanego do wykonania (rozbudowy, modernizacji) obiektu budowlanego. Ilość wymaganych, na potwierdzenie spełnienia warunku udziału, takich realizacji zależeć będzie przede wszystkim od ilości zaprojektowanych, ilości wykonanych, technicznie podobnych obiektów. Istotna jest również w kształtowaniu wymagań skala (wielkość) obiektów na potrzeby realizacji, których wykonano dokumentację projektową lub świadczone usługi oraz warunki ich wykonywania, co znajdowało swoje odzwierciedlenie w dokumentacji projektowej lub świadczonych usługach.

Odnosząc się do **osób, które wykonywać będą zamówienie** należy zwrócić szczególną uwagę, iż przepisy obowiązującego rozporządzenia, w zakresie uprawnień tych osób, ograniczyły uprawnienia zamawiającego do możliwości żądania wyłącznie oświadczenia wykonawcy, że osoby, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia, posiadają wymagane uprawnienia. Co oznacza, że zamawiający nie jest już uprawniony do żądania złożenia przez wykonawcę wraz z ofertą lub wnioskiem o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, dokumentów potwierdzających, iż wskazane w wykazie osoby spełniają określone wymagania! Powyższe oczywiście nie oznacza, że zamawiający nie może żądać szczegółowych informacji na temat tych osób, dotyczących ich kwalifikacji zawodowych, doświadczenia i wykształcenia niezbędnych do wykonania zamówienia, a także zakresu wykonywanych przez nie czynności. Zakres powyższych informacji należy kształtować mając na względzie przede wszystkim przepisy obowiązującego w tym zakresie prawa, w tym przede wszystkim ustawy Pb i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych oraz ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, zwanej dalej Usam. Zgodnie z przepisami ustawy Pb (art. 12) za samodzielną funkcję techniczną w budownictwie uważa się działalność związaną z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielnego rozwiązania zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych, a w szczególności działalność obejmującą projektowanie, sprawdzanie projektów architektoniczno-budowlanych i sprawowanie nadzoru autorskiego. Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie mogą wykonywać wyłącznie osoby posiadające odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową, dostosowane do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną

funkcją, stwierdzone decyzją, zwaną dalej „uprawnieniami budowlanymi”, wydaną przez organ samorządu zawodowego. Osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie są odpowiedzialne za wykonywanie tych funkcji zgodnie z przepisami i zasadami wiedzy technicznej oraz za należytą staranność w wykonywaniu pracy, jej właściwą organizację, bezpieczeństwo i jakość. Podstawę do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie stanowi wpis, w drodze decyzji, do centralnego rejestru, oraz – zgodnie z odrębnymi przepisami – wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, potwierdzony zaświadczeniem wydanym przez tę izbę, z określonym w nim terminem ważności. Centralny rejestr osób posiadających uprawnienia budowlane prowadzi między innymi w formie elektronicznej Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Często napotykanym problemem są kwestie uznawania uprawnień i ocena możliwości wykonywania czynności zastrzeżonych tylko dla osób posiadających odpowiednie uprawnienia, w stosunku do osób nie będących obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej. W tym zakresie należy zwrócić szczególną uwagę na przepisy ustawy Usam. Do tej kwestii odnosi się zwłaszcza przepis art. 20a ustawy Usam, który stanowi iż obywatel państwa członkowskiego posiadający kwalifikacje zawodowe architekta, inżyniera budownictwa lub urbanisty, który prowadzi zgodnie z prawem działalność w zakresie tego zawodu w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim ma prawo do tymczasowego i okazjonalnego wykonywania zawodu odpowiednio architekta, inżyniera budownictwa lub urbanisty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zwanego dalej „świadczeniem usług transgranicznych”, bez konieczności uznawania kwalifikacji zawodowych, z następującymi zastrzeżeniami:

WAŻNE

Przed rozpoczęciem świadczenia usług transgranicznych po raz pierwszy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osoby te przedkładają właściwej okręgowej radzie izby, właściwej ze względu na miejsce zamierzonego wykonywania czynności, pisemne oświadczenie o zamiarze świadczenia danej usługi, zawierające informacje o rodzaju czynności zawodowych, jakie zamierzają wykonywać, oraz o miejscu i przybliżonym terminie ich rozpoczęcia, jeżeli ich określenie jest możliwe oraz o posiadanym ubezpieczeniu lub innych środkach indywidualnego lub zbiorowego ubezpieczenia w odniesieniu do odpowiedzialności zawodowej. Jeżeli usługi świadczone będą przez kolejne lata, oświadczenie przedkłada się raz w roku.

Do oświadczenia, w przypadku świadczenia usług transgranicznych po raz pierwszy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz w przypadku istotnej zmiany sytuacji potwierdzonej dokumentami, powinny być dołączone następujące dokumenty:

- ✓ dokument potwierdzający obywatelstwo;
- ✓ zaświadczenie wydane przez właściwy organ państwa członkowskiego, że architekt, inżynier budownictwa lub urbanista wykonuje faktycznie i zgodnie z prawem zawód lub działalność w tym państwie członkowskim oraz że w momencie składania zaświadczenia nie obowiązują go zakaz, nawet tymczasowy, wykonywania zawodu lub działalności;
- ✓ dokumenty potwierdzające kwalifikacje zawodowe.

Świadczenie usług transgranicznych podlega każdorazowo indywidualnej ocenie dokonywanej przez właściwą okręgową radę izby, przy uwzględnieniu w szczególności długości, częstotliwości, regularności oraz ciągłości usługi.

§

art. 20 ustawy Usam

§

art. 12 ustawy Pb

Właściwa okręgowa rada izby dokonuje tymczasowego wpisu tych osób na listę członków izby. Wpis jest dokonywany nieodpłatnie po złożeniu oświadczenia, o którym mowa wyżej i nie może powodować utrudnień lub opóźnień w świadczeniu usług transgranicznych.

Osoby świadczące usługi transgraniczne nie mają obowiązku rejestracji swojej działalności w systemie ubezpieczeń społecznych w celu dokonywania rozliczeń związanych z transgranicznym świadczeniem usług na rzecz osób ubezpieczonych. Są jednak obowiązane poinformować właściwy, ze względu na miejsce wykonywania usług, oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o świadczeniu usługi transgranicznej przed jej rozpoczęciem, a w nagłych wypadkach – po zakończeniu jej świadczenia.

Osoby świadczące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej usługi transgraniczne podlegają przepisom regulującym wykonywanie zawodu odpowiednio architekta, inżyniera budownictwa lub urbanisty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które są bezpośrednio związane z ochroną i bezpieczeństwem konsumentów, w tym przepisom odnoszącym się do definicji zawodu, używania tytułów zawodowych i poważnych uchybień zawodowych, z zastrzeżeniem, że inżynier budownictwa lub urbanista świadczący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej usługi transgraniczne posługuje się tytułem zawodowym nadanym w państwie członkowskim, w którym uzyskał kwalifikacje do wykonywania tego zawodu.

Stanowiąc określone wymagania w stosunku do osób, które wykonywać będą wybrane prace projektowe, należy też właściwie kształtować wymagania co do ich kwalifikacji zawodowych, mając na uwadze, że zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami ustawy Pb (art. 14) uprawnienia udzielane są w następujących specjalnościach:

- ✓ *architektonicznej,*
- ✓ *konstrukcyjno-budowlanej,*
- ✓ *drogowej,*
- ✓ *mostowej,*
- ✓ *kolejowej,*
- ✓ *wyburzeniowej,*
- ✓ *telekomunikacyjnej,*
- ✓ *instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych,*
- ✓ *instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych.*

Należy przy tym pamiętać, że zakres specjalności zmieniał się na przestrzeni lat obowiązywania uprawnień. Uzyskane uprawnienia budowlane we wskazanych specjalnościach mogą obejmować uprawnienia do:

- ✓ *projektowania bez ograniczeń i sprawdzania projektów architektoniczno – budowlanych,*
- ✓ *projektowania w ograniczonym zakresie.*

Tak więc, w zależności od stopnia skomplikowania (złożoności) projektowanego obiektu oraz zakresu robót, jakie będą wykonywane w trakcie jego realizacji zamawiający ma prawo wyma-

gać aby wykonawca dysponował osobami posiadającymi uprawnienia o określonych specjalnościach i we wskazanym zakresie.

§

art. 22 ust.4 ustawy Pzp

W zakresie **sytuacji finansowej** stanowiąc opis oceny spełnienia warunku udziału w postępowaniu zamawiający powinien mieć na uwadze przywoływany już przepis art. 22 ust.4 ustawy Pzp, stanowiący o tym, aby wielkości potwierdzające spełnienie warunków udziału w postępowaniu były związane i proporcjonalne do przedmiotu zamówienia. Dotyczy to zwłaszcza powszechnie stanowionego wymogu możliwości dysponowania określoną wielkością środków finansowych (środki lub zdolność kredytowa).

Odnośnie sytuacji ekonomicznej warto tylko zwrócić uwagę na dwie, istotne kwestie:

- a. wymagane często przez zamawiających posiadanie stosownego dokumentu potwierdzającego ubezpieczenie wykonawcy od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności stanowi na tym etapie tylko potwierdzenie spełnienia warunku udziału i nie może być utożsamiane z ubezpieczeniem wybranego wykonawcy na okres realizacji zamówienia;
- b. badanie sytuacji finansowo-ekonomicznej wykonawcy bazujące na powszechnie stosowanych standardach ekonomicznej oceny przedsiębiorstw nie może prowadzić do nieuzasadnionej eliminacji przedsiębiorców (wykonawców) o gorszej od innych sytuacji, która nie stanowi o braku możliwości należytego wykonania zamówienia. Natomiast taka procedura może doskonale stanowić o układzie listy „rankingowej” wykonawców, w przypadku zastosowania np. trybu przetargu ograniczonego i ograniczeniu liczby wykonawców, których zamawiający zaprosi do złożenia ofert (w tym przypadku porównywanie i odnoszenie wyników takiej oceny do sytuacji poszczególnych wykonawców jest uprawnione, w pełni zasadne i celowe).

W ramach niniejszego punktu – aczkolwiek nie są to kwestie odnoszące się do warunków udziału w postępowaniu – wskazane zostaną możliwości stanowienia i sposób dokumentowania (potwierdzania) spełnienia wymagań dotyczących zapewnienia jakości świadczenia.

§

art. 25 ust.1 ustawy Pzp

Zgodnie z przepisem art. 25 ust.1 ustawy Pzp zamawiający ma prawo żądać od wykonawców oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania, w tym oświadczeń lub dokumentów potwierdzających spełnianie przez oferowane usługi wymagań określonych przez zamawiającego. Powyższe żądanie, jak i wskazanie wymaganych dokumentów musi zostać zawarte w ogłoszeniu o zamówieniu, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub zaproszeniu do składania ofert, w zależności od trybu, w jakim udzielane jest zamówienie. Powyższa regulacja jest o tyle istotna i warta omówienia, że zamawiana jako przedmiot zamówienia „dokumentacja projektowa” jest produktem (efektem działania projektanta) wykonywanym na potrzebę konkretnego zamawiającego, wykazując wysoce zindywidualizowane cechy. W takich okolicznościach, zamawiający ma prawo nie tylko oczekiwać (co jest oczywiste), ale także starać się uzyskać swoiste zapewnienie, że przedmiot świadczenia wykazywać będzie wysoki poziom jakości wykonania, minimalizując tym samym margines nienależytego efektu działania projektanta. Rozporządzenie w sprawie dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane, zwane dalej Rdok - w zakresie odpowiadającym usłudze projektowania - kwestie dokumentowania jakości reguluje przepisem § 5 ust.1 pkt 4 stanowiąc, iż w celu potwierdzenia, że oferowane usługi odpowiadają wymaganiom określonym przez zamawiającego, zamawiający może żądać zaświadczenia niezależnego podmiotu zajmującego się poświadczaniem zgodności działań wykonawcy z normami jakościowymi, jeżeli zamawiający odwołują się do systemów zapewniania jakości opartych na odpowiednich normach europejskich. Celem zachowania reguły prowadzenia postępowania z zachowaniem zasady uczciwej konkurencji oraz mając na uwadze obowiązujące przepisy prawa krajowego i europejskiego wykonawca może zamiast powyższego zaświadczenia, złożyć równoważne zaświadczenia wystawione przez podmioty mają-

§

§ 5 ust.1 pkt 4 Rdok

ce siedzibę w innym państwie członkowskim Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Wykonawca może także zamiast takiego zaświadczenia, złożyć inne dokumenty potwierdzające odpowiednio stosowanie przez niego równoważnych środków zapewnienia jakości.

4.4.2.6. Istotne postanowienia umowy

Zgodnie z definicją zawartą w ustawie Pzp „zamówienie publiczne” to umowa odpłatna zawarta pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest zobowiązanie polegające na świadczeniu przez wykonawcę określonych usług. Ponieważ tak przedmiot zamówienia jak i warunki i sposób świadczenia określa zamawiający, to na nim spoczywa ustawowy obowiązek przekazania wykonawcom ogólnych warunków umowy, wzoru umowy lub istotnych dla stron postanowień, które zostaną wprowadzone do treści zawieranej umowy.

Umowa w sprawie zamówienia publicznego na świadczenie usług projektowych nie jest umową nazwaną w rozumieniu przepisów Kc. Usługi projektowe, zgodnie z obowiązującymi przepisami klasyfikowane są rodzajowo jako dzieło, gdyż efektem świadczenia wynikającym z udzielenia zamówienia, zgodnie z jego przedmiotem, jest sporządzenie dzieła wraz z przejęciem praw do jego wykorzystania (eksploatacji). Z tego też powodu, do umów w sprawie zamówienia publicznego, którego przedmiotem są usługi projektowe szersze zastosowanie będą miały przepisy ujęte w Księdze trzeciej ustawy Kodeks cywilny, odnoszące się do umów o dzieło (Tytuł XV), aniżeli regulacje odnoszące się do zlecenia (Tytuł XXI), chociaż przepis art. 750 Kc zawarty w Tytule XXI stanowi, iż do umów o świadczenie usług, które nie są uregulowane innymi przepisami, stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu.

W praktyce umowa o usługi projektowe w Polsce często ma złożony charakter, ponieważ wykonawcom zleca się (powierza), obok wykonywania prac projektowych, także pozyskiwanie uzgodnień lub decyzji administracyjnych, przeprowadzanie konsultacji społecznych, obsługę formalną i prawną m.in. W zakresie wyłączeń, itp. Te dodatkowe czynności bywają ukoronowaniem jakiegoś etapu projektowania (np. uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę), czasami jednak warunkują rozpoczęcie lub kontynuację procesu projektowania i determinują decyzje projektowe (np. w wyniku konsultacji społecznych).

W typowej jednak umowie o dzieło, rezultat, o jaki umawiają się strony, powinien być wiadomy z góry. Jak wynika z Komentarza do Kodeksu cywilnego pod red. prof. dr hab. Krzysztofa Pietrzykowskiego¹, „Rezultat, o jaki umawiają się strony, musi być z góry określony. Określenie to może nastąpić przy użyciu różnych metod, jak np.: z zastosowaniem obiektywnych jednostek metrycznych, przez zestawienie z istniejącym wzorem, z wykorzystaniem planów, rysunków, przez opis. Przedmiot umowy o dzieło może być zatem określony w różny sposób, różny może być także stopień dokładności tego określenia. Sposób określenia nie powinien jednak budzić wątpliwości, o jakie dzieło chodzi.”. Zauważyć należy, iż usługi projektowe realizowane w ramach inwestycji infrastrukturalnych często są trudne do określenia w sposób dostateczny i nie budzący wątpliwości. Za niewystarczające należy uznać wskazanie, iż dziełem jest np. „dokumentacja projektowa w rozumieniu przepisów o zamówieniach publicznych dotycząca przebudowy drogi numer X na odcinku od A do B”, ponieważ w przypadku tak określonego dzieła trudno mówić o jego cechach indywidualnych, a w rezultacie o wadach wykonania, rozumianych przy umowie o dzieło jako „odstępstwo uzyskanego rezultatu od rezultatu oznaczonego w umowie”². Dzieło, czyli rezultat, powinno być określone z taką dokładnością, aby możliwe było późniejsze ustalenie, czy zostało ono wykonane zgodnie z umową.

¹ Kodeks cywilny. Komentarz, red. prof. dr hab. Krzysztof Pietrzykowski, rok wydania: 2009, wydawnictwo: C.H.Beck, wydanie 5, komentarz do przepisu art. 627 Kc, teza II.5.

² Ibidem. Teza II.9.

§

art. 29 ust. 1 ustawy Pzp

Reguła precyzyjnego określania przedmiotu umowy wynika także z art. 29 ust. 1 ustawy Pzp, jako konsekwencja jednoznaczności i wyczerpującego opisu przedmiotu zamówienia. Zróżnicowana złożoność procesu inwestycyjnego powoduje niemożność ustanowienia jednego abstrakcyjnego standardu wzorcowego opisu dzieła, jakim jest projekt/dokumentacja projektowa. Na ogół, im proces inwestycyjny i zakres obowiązków powierzonych wykonawcy będzie większy, tym dokładność opisu dzieła będzie mniejsza. Złożoność procesu inwestycyjnego przejawia się w konieczności pozyskiwania uzgodnień i decyzji administracyjnych w trakcie prac projektowych, a także np. w konieczności przeprowadzania konsultacji społecznych, oczekiwania na rozstrzygnięcia sporów toczących się przed sądami administracyjnymi – wszystkie te elementy powodują, iż końcowa treść dzieła (projektu/dokumentacji projektowej) nie jest precyzyjnie znana bądź też – jeżeli nawet znana – z dużym prawdopodobieństwem ulegnie zmianie, w tym nie można wykluczyć, że zmianie radykalnej.

Jak można wywnioskować z niżej przywołanego wyroku KIO, umowa o wykonanie projektu powinna zawierać dokładny opis projektu, który należy wykonać, a także powinna ona przewidywać w sposób precyzyjny ryzyka typowe dla procesu projektowego i odpowiednio je alokować. Okoliczność, iż pierwotne założenia projektowe (zawarte np. w koncepcji) ulegają zmianie jest przy projektach infrastrukturalnych zjawiskiem częstym.

Przykład

Krajowa Izba Odwoławcza orzekła w sprawie prawidłowości opisu przedmiotu umowy przy zamówieniu na usługi projektowe, stwierdzając w wyroku z dnia z dnia 14 lipca 2009 r. sygn. akt KIO/UZP 812/09, KIO/UZP 833/09 m.in., że:

„W ocenie składu orzekającego Izby pierwszy zarzut naruszenia przez zamawiającego art. 29 ust. 1 Pzp – przez obarczenie wykonawcy ryzykiem zaistnienia konieczności zmiany przedmiotu świadczenia ze względu na wystąpienie bardzo ogólnie określonych okoliczności mogących mieć wpływ na ostateczny zakres świadczenia, czyli niesprecyzowania przedmiotu zamówienia – należy uznać za słuszny.

Zamawiający w pkt (...) Opisu przedmiotu zamówienia zastrzegł, iż cyt. „Ryzyko związane z opracowaniem przedmiotu umowy wynikające z wszelkich uzgodnień, a w szczególności prowadzonych konsultacji społecznych, w trakcie realizacji umowy ponosi wykonawca i nie może to być podstawą do żądania zmiany wynagrodzenia.” Podobne postanowienia zamawiający również zamieścił w (...) Wzoru umowy, gdzie zamawiający postanowił, że wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu zamówienia jest niezmiennym wynagrodzeniem ryczałtowym. Zamawiający w (...) Wzoru umowy przytoczył też okoliczności, których wystąpienie nie może wpłynąć na zmianę wysokości wynagrodzenia, a zwłaszcza okolicznościami mogącymi mieć wpływ na zmianę wysokości wynagrodzenia nie mogą być wprowadzenie zmian:

- 1. w trakcie wykonywania zamówienia w stosunku do zatwierdzonych dokumentów stanowiących podstawę realizacji zamówienia;*
- 2. ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych;*
- 3. warunków technicznych przebudowy lub budowy urządzeń infrastruktury do czasu ostateczności decyzji o pozwoleniu na budowę.*

Ponadto zamawiający w pkt (...) Wyceny opracowania zatytułowanym „Prace nieprzewidziane obejmujące ryzyko wykonawcy” zawarł m.in.:

- 1. dodatkowe ekspertyzy i opinie;*
- 2. zmiany rozwiązań projektowych oraz dodatkowe opracowania wynikające, m.in. z uzgodnień i konsultacji społecznych do uzyskania decyzji ZRID;*

3. zmiany w dokumentacji projektowej wynikające ze zmian przepisów (ustaw, rozporządzeń a także zarządzeń i instrukcji zamawiającego).

Zdaniem składu orzekającego Izby takie przeniesienie ryzyka na wykonawcę, wśród których mieści się nawet zmiana uregulowań wewnętrznych zamawiającego (pkt ... Wyceny opracowania) nie może być uznane jako dokonanie właściwego opisu przedmiotu zamówienia. Zwłaszcza tak nie można potraktować tej czynności gdy zamawiający ustanowił wynagrodzenie ryczałtowe za wykonanie przedmiotu zamówienia.

Art. 29 ust. 1 Pzp nakazuje dokonywanie opisu przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący. W wyniku udzielenia zamówienia – strony powinny zawrzeć umowę na z góry określony przedmiot zamówienia, który powinien być opisany zgodnie z art. 29 Pzp. Natomiast zamawiający obwarował opis przedmiotu zamówienia zdarzeniami przyszłymi i niezdefiniowanymi (wskazane przez odwołujących w pkt (...)) Opisu przedmiotu zamówienia, (...) Wzoru umowy, pkt (...) Wyceny opracowania), które jednak z dużym prawdopodobieństwem wystąpią w trakcie wykonywania przedmiotu zamówienia (np. nieprzewidziane wyniki konsultacji społecznych czy niewiadome kierunki rozwiązań legislacyjnych, a w tym wewnętrznych uregulowań samego zamawiającego), że w rzeczywistości opis przedmiotu zamówienia staje się dalece niewyczerpujący i nie pozwalający na sporządzenie rzetelnej, profesjonalnej oferty."

Pomijając podstawowe elementy, jakie muszą być zawarte w umowie - w dalszej części niniejszego punktu zostaną wskazane przede wszystkim elementy treści umowy, istotne dla umów o świadczenie usług projektowych, określane jako:

- ✓ **Essentialia negotii** – z łac. przedmiotowo istotne składniki treści czynności prawnej;
- ✓ **Accidentalialia negotii** – z łac. podmiotowo istotne składniki treści czynności prawnej, klauzule;

Zaliczyć do nich należy przede wszystkim:

Przedmiot umowy

Przedmiot zamówienia obejmuje zazwyczaj, jak wskazano to w poprzednich punktach, nie tylko sporządzenie określonych dokumentów (dokumentacji projektowej), ale także uzyskanie na ich podstawie stosownych decyzji administracyjnych warunkujących możliwość wykonywania robót i użytkowania obiektu, dla którego projekt jest wykonywany.

W tym zakresie w umowie powinny być także wskazane dokumenty, dane i informacje, jakie zostały przekazane wykonawcy, jako podstawa do wykonania zamówienia.

Mając na uwadze, że w trakcie wykonywania różnorodnych opracowań składających się na dokumentację projektową, pojawia się potrzeba lub konieczność wprowadzenia zmian lub uzupełnień, określenie zakresu rzeczowego umowy powinno uwzględniać konieczność ich dokonania lub sporządzenia. Tak więc opis przedmiotu zamówienia winien być sporządzany bardziej poprzez funkcję celu, jakiemu ma służyć wykonywany projekt, a nie enumeratywnego wyliczenia czynności, do jakich zobowiązuje się wykonawcę.

Sposób przekazania i warunki odbioru usług projektowych

Wykonawca powinien zostać zobowiązany do przekazania zamawiającemu wykonanych opracowań projektowych we wskazanej liczbie egzemplarzy (stosownie do uzasadnionych potrzeb zamawiającego) w wersji tradycyjnej (papierowej) oraz – co jest bardzo istotne z uwagi na procedurę wyboru wykonawcy robót budowlanych – w wersji elektronicznej. Jest to o tyle ważne, że prowadząc następnie postępowanie na wybór wykonawcy robót w trybie przetargu nieograniczonego, zamawiający zobowiązany będzie do zamieszczenia na wskazanej stronie internetowej specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a „opisem przedmiotu zamówienia” jest w odniesieniu do zamówienia na roboty budowlane – dokumentacja projektowa.

Przekazując zamawiającemu wykonane opracowania wykonawca powinien zostać zobowiązany postanowieniami umowy do złożenia także pisemnego oświadczenia potwierdzającego, że wykonana dokumentacja projektowa jest kompletna, została wykonana zgodnie z przepisami obowiązującego prawa, zasadami wiedzy technicznej oraz iż została sprawdzona.

Zamawiający nie może być zobowiązany do sprawdzenia jakości wykonanej dokumentacji, poza zakres wynikający z wiedzy, jaką posiadać winien jako inwestor.

Jeżeli w trakcie odbioru zamawiający stwierdzi wady lub braki w przekazywanej dokumentacji, wykonawca powinien zostać zobowiązany do ich usunięcia w określonym terminie.

Weryfikacja poprawności wykonanej dokumentacji projektowej, jej kompletności i jakości następuje *de facto* dopiero w trakcie postępowania na wyłonienie wykonawcy robót budowlanych i ujawnia się w pytaniach i wnioskach o wyjaśnienie treści SIWZ w zakresie przedmiotu zamówienia oraz na etapie wykonywania na jej podstawie robót budowlanych.

Wynagrodzenie i warunki płatności

Umowa musi jednoznacznie określać zasady i warunki dokonywania rozliczeń z wykonawcą w sposób wskazany w SIWZ. Może być to zarówno dokonywanie płatności częściowych w określonych okresach (miesięcznie, kwartalnie), jak i za odbiór części przedmiotu umowy (wykonane i odebrane projekty określonych rodzajów robót).

Z uwagi na to, iż usługi projektowe zazwyczaj nie ograniczają się tylko do wykonania określonych opracowań, ale także świadczenia innych, wskazanych przedmiotem zamówienia czynności – zamawiający może zastrzec dokonywanie rozliczeń do określonej wysokości (np. fakturowanie do 80% należnej kwoty) pozostawiając pozostałą kwotę do rozliczenia końcowego.

Jeżeli zamawiający przewidział w SIWZ udzielanie zaliczek – umowa powinna szczegółowo regulować terminy, wysokość udzielanych zaliczek oraz zasady rozliczenia się wykonawcy z udzielonych mu zaliczek oraz ewentualny sposób wymaganego zabezpieczenia udzielanych zaliczek.

§

art. 628 §1, art. 629-630 i art. 632 Kc

Istotnym aspektem z punktu widzenia zarządzania zmianami do umowy o projekt jest przyjęty model wynagrodzenia wykonawcy. W przypadku umowy o dzieło art. 628 §1 Kc stanowi, iż wysokość wynagrodzenia za wykonanie dzieła można określić przez wskazanie podstaw do jego ustalenia. W praktyce metoda ta jest obecnie rzadziej stosowana, częściej umowy przewidują wynagrodzenie ryczałtowe. Należy jednak mieć na uwadze, iż Kc przewiduje w przypadku umowy o dzieło dwa modele wynagrodzenia:

Wynagrodzenie kosztorysowe (art. 629, 630 Kc)	Wynagrodzenie ryczałtowe (art. 632 Kc)
<p>Jeżeli strony określiły wynagrodzenie na podstawie zestawienia planowanych prac i przewidywanych kosztów (wynagrodzenie kosztorysowe), a w toku wykonywania dzieła zarządzenie właściwego organu państwowego zmieniło wysokość cen lub stawek obowiązujących dotychczas w obliczeniach kosztorysowych, każda ze stron może żądać odpowiedniej zmiany umówionego wynagrodzenia. Nie dotyczy to jednak należności uiszczonych za materiały lub robociznę przed zmianą cen lub stawek (art. 629 Kc).</p> <p>Jeżeli w toku wykonywania dzieła zajdzie konieczność przeprowadzenia prac, które nie były przewidziane w zestawieniu prac planowanych będących podstawą obliczenia wynagrodzenia kosztorysowego, a zestawienie sporządził zamawiający, przyjmujący zamówienie może żądać odpowiedniego podwyższenia umówionego wynagrodzenia (art. 630 § 1 Kc).</p>	<p>§ 1. Jeżeli strony umówiły się o wynagrodzenie ryczałtowe, przyjmujący zamówienie nie może żądać podwyższenia wynagrodzenia, chociażby w czasie zawarcia umowy nie można było przewidzieć rozmiaru lub kosztów prac.</p> <p>§ 2. Jeżeli jednak wskutek zmiany stosunków, której nie można było przewidzieć, wykonanie dzieła groziłoby przyjmującemu zamówienie rażąco stratą, sąd może podwyższyć ryczałt lub rozwiązać umowę.</p>

Wynagrodzenie i sposób rozliczenia się stron powinien być dostosowany do przedmiotu umowy. Podobnie jak przy robotach budowlanych, ryczałt powinien mieć zastosowanie przy projektach/dokumentacjach projektowych nieskomplikowanych, nie należy go natomiast stosować do zakresów złożonych, uwarunkowanych zdarzeniami przyszłymi o nieprzewidywalnym przebiegu i rezultacie.

Proces projektowania bywa uzależniony od zachowań podmiotów niezależnych od stron (organy władzy administracyjnej, mieszkańcy, organizacje ekologiczne), które to zachowania mogą wpływać na zakres zamówienia, a w konsekwencji i na szereg innych postanowień umownych. Jeżeli zatem umowa o usługi projektowe dotyczy wykonania prostych opracowań projektowych, których zakres jest przewidywalny z góry i w ograniczonym stopniu uzależniony od zachowań podmiotów, na które strony nie mają wpływu – można przyjmować wynagrodzenie ryczałtowe³. Z kolei, w przypadkach złożonych dokumentacji projektowych powstających w wyniku procesu, którego przebieg jest niepewny, gdyż zależy np. od zachowań podmiotów trzecich – wynagrodzenie ryczałtowe prowadzi do obciążenia wykonawców zbyt dużym ryzykiem i nie powinno być stosowane. Ponadto, powstają w takich przypadkach wątpliwości dotyczące tego, czy zmieniony zakres projektowania, dodatkowe opracowania projektowe, dalsze czynności niezbędne do wykonania, konieczność ponownego uzyskania tego samego zezwolenia z powodu utraty ważności przez wcześniejsze, z przyczyn niezależnych od wykonawcy – czy to wszystko jest objęte przewidzianym ryczałtem umownym, skoro wykracza poza pierwotnie opisany przedmiot umowy.

Podsumowując, ilekroć przedmiot umowy o świadczenie usług projektowych ma charakter bardziej złożony, umowa powinna zawierać bardziej rozbudowaną regulację, obejmującą zarówno zakresy dotyczące dzieła jako takiego, jak i sposób postępowania w przypadku odstępstw od zakresu opisanego dzieła. Bardziej złożone umowy projektowe powinny zapewniać właściwe dla

³ „Ten [ryczałtowy – przyp. autora] sposób wynagrodzenia jest stosowany zwłaszcza przy stosunkowo prostych stanach faktycznych umowy o dzieło, gdy wartość wykonanej usługi jest stronom na ogół znana, podobnie jak ewentualny koszt potrzebnych materiałów, spodziewany czas trwania prac itd. W zasadzie ryzyko straty ponosi tu przyjmujący zamówienie.” Kodeks cywilny. Komentarz, red. prof. dr hab. Krzysztof Pietrzykowski, rok wydania: 2009, wydawnictwo: C.H.Beck, wydanie 5, komentarz do przepisu art. 632 Kc, teza 1.

specyfiki elementów składowych umowy narzędzia do zarządzania realizacją umowy (kwestie odbiorów, kontroli prawidłowego wykonania, wynagradzania i rozliczenia, itp.), w tym zarządzanie zmianami umowy (zmianami zakresu umowy, wynagrodzenia, terminu realizacji itd.). Ponadto, jeżeli zakres umowy wskazuje, iż umowa ma charakter nie tylko umowy o dzieło, ale i np. umowy o świadczenie usług (umowy zlecenia), należy poddać analizie przewidywany przebieg procesu projektowego i dostosować do niego umowne narzędzia zarządzania zmianami stosując do każdego zakresu właściwe i odrębne regulacje.

Prawa własności intelektualnej

Wykonawca przekazując dokumentację projektową winien złożyć oświadczenie dotyczące przeniesienia na zamawiającego określonego zakresu majątkowych praw autorskich.

Wykonawca winien zostać także zobowiązany do złożenia stosownego oświadczenia, iż wszelkie rozwiązania projektowe w przekazywanej zamawiającemu dokumentacji projektowej nie naruszają interesów osób trzecich.

Przekazana dokumentacja projektowa i jej części służyć będą wyłącznie do realizacji na jej podstawie – w zakresie i lokalizacji - inwestycji określonej przedmiotem zamówienia i stosownymi decyzjami administracyjnymi. Jeżeli zamawiający przewiduje wykorzystywanie dokumentacji projektowej także do innych celów, w umowie powinny być jednoznacznie określone pola eksploatacji utworu (dokumentacji) – zakres udzielonej licencji.

§

art. 41 i nast. ustawy Upa

Naruszenie powyższych postanowień przez zamawiającego lub przez wykonawcę robót budowlanych wykonywanych na podstawie przekazanej mu dokumentacji projektowej stanowi naruszenie praw autorskich w rozumieniu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, zwanej dalej ustawą Upa.

Gwarancja jakości wykonanych projektów

Ponieważ, jak już wskazano, pełna weryfikacja jakości wykonanej dokumentacji projektowej dokonuje się faktycznie w trakcie wyłaniania wykonawcy robot, a następnie w trakcie wykonywania robót budowlanych – wykonawca dokumentacji projektowej powinien udzielić gwarancji jakości na okres nie krótszy niż przewidywany okres realizacji inwestycji. W tym czasie wykonawca powinien być zobowiązany do nieodpłatnego i niezwłocznego usuwania stwierdzonych wad lub braków (niekompletności) dokumentacji.

Warunki zmiany treści umowy

Ze zmianą umowy o usługi projektowe mamy do czynienia w sytuacji, w której zmianie ulega istotne, w świetle treści oferty postanowienie umowne, w tym postanowienie dotyczące zakresu umowy w stosunku do treści zobowiązania ofertowego, wynagrodzenia wykonawcy, terminu wykonania zamówienia.

Mając na uwadze charakter usługi projektowej, konieczność dokonywania w licznych przypadkach dodatkowych uzgodnień i uszczegółowień w trakcie jej sporządzania, uzależnienie niekiedy tempa realizacji prac i terminów od decyzji osób trzecich, zasadne jest wprowadzenie do treści postanowień zawieranej umowy okoliczności upoważniających – zwłaszcza wykonawcę – do wnioskowania w uzasadnionych przypadkach o dokonanie zmian w treści zawartej umowy i procedury dokonywania tych zmian.

Wskazywane przesłanki powinny przede wszystkim odnosić się do terminu wykonania zamówienia. Podstawową przesłanką uprawniającą wykonawcę do wystąpienia do zamawiającego z uzasadnionym wnioskiem o zmianę terminu wykonania zamówienia powinno być wykazanie (udokumentowanie) przez wykonawcę, że konieczność wprowadzenia zmiany nie wynika z jego winy, przyczyny zaistniałej sytuacji nie leżą po jego stronie, a dotychczasowa realizacja zamówienia następuje z należytą starannością.

Odnosnie innych, ewentualnych zmian w treści zawartej umowy, powinno zostać zawarte postanowienie uprawniające strony umowy do wnioskowania o wprowadzenie zmian związanych przede wszystkim z warunkami realizacji zamówienia lub możliwością - szeroko rozumianego - polepszenia projektowanego obiektu, poprawienia jego własności technicznych, pomniejszenia kosztów wykonania lub przyszłej eksploatacji, itp.

Typowymi zdarzeniami powodującymi potrzebę (konieczność) wprowadzenia zmian do umowy są: zmiany prawa następujące w okresie realizacji umowy, decyzje organów administracji publicznej lub dostawców mediów zapadające w trakcie procesu inwestycyjnego i procedury administracyjno-sądowe, udział czynnika społecznego w procesie projektowania. Inwestor przewidując możliwość wystąpienia zmiany w zakresie projektu w trakcie procesu projektowego powinien w umowie przewidzieć możliwość i sposób wprowadzenia tych zmian. Pamiętaj, że zdarzenia mające charakter typowy i przewidywalny nie mogą być podstawą do udzielenia zamówienia dodatkowego w trybie z wolnej ręki (zob. rozdział 6.3.3.1. podręcznika). Nieprzewidzenie w umowie takiego zdarzenia ani sposobu postępowania stron w razie jego wystąpienia może postawić strony umowy w trudnej sytuacji. W chwili, gdy ono wystąpi, inwestor nie będzie mógł oczekiwać od wykonawcy wykonania zmienionego zakresu umowy w ramach zawartej umowy, nie będzie uprawniony do dokonania jej zmiany, a uruchomienie ponownej procedury przetargowej na wyłonienie nowego projektanta jest rozwiązaniem nieadekwatnym do potrzeb procesu inwestycyjnego.

Zmiany prawa zdają się być istotnym czynnikiem mogącym mieć wpływ na większość zlecanych opracowań projektowych w Polsce, dość zauważyć, iż w okresie od 1 stycznia 1995 r. do chwili obecnej ustawa Pb uległa zmianie ponad 40 razy, a ustawa Poś przez okres od dnia jej wejścia w życie 1 października 2001 r. do chwili obecnej zmieniana była ponad 50 razy. Należy także być przygotowanym na zmiany przepisów podatkowych, które mogą wpływać na wysokość ustalonego wynagrodzenia. Oczywiście, nie każda zmiana prawa istotnego dla prac projektowych będzie miała znaczenie dla zakresu realizowanego przez wykonawcę projektu, te jednak które będą taki wpływ miały (np. będą obowiązywały do sporządzenia dodatkowego opracowania, będą zmieniały w sposób istotny procedurę pozyskiwania uzgodnień lub decyzji, itp.) powinny być odpowiednim postanowieniem umowy przewidziane jako otwierające możliwość do dostosowania zawartej umowy do zmienionego stanu prawnego.

Decyzje administracyjne lub uzgodnienia z dostawcami mediów mogą powodować konieczność wprowadzenia zmian do umowy, w tym często do zakresu przedmiotu umowy, co jako efekt domina powoduje często konieczność zmiany wynagrodzenia lub terminu realizacji (np. konieczność wykonania dodatkowego wariantu przebiegu drogi w wyniku decyzji wojewody, nałożenie dodatkowych obostrzeń przez konserwatora zabytków, konieczność wykonania dodatkowego obiektu inżynierskiego w ramach inwestycji itp.). Zauważyć należy, iż nałożenie obowiązku wykonania przykładowo dodatkowego opracowania projektowego, nie jest co do zasady zdarzeniem ani pewnym (aby mogło się mieścić w przewidzianym np. wynagrodzeniu ryczałtowym) ani nieprzewidywalnym (aby można było uznać go za zdarzenie nadzwyczajne, uzasadniające udzielenie zamówienia dodatkowego). Jeżeli wystąpi takie zdarzenie, zamawiający powinien mieć narzędzie umożliwiające obarczenie wykonawcy obowiązkiem wykonania dodatkowego opracowania wraz z narzędziem przewidującym rozliczenie się stron z tytułu rozszerzenia zakresu dzieła.



Rozdział 6, punkt 6.3.3.1

§

art. 144 ust. 1 ustawy Pzp

Udział czynnika społecznego (w tym konsultacje społeczne, protesty mieszkańców, organizacji ekologicznych) w procesie inwestycyjnym także może mieć duży wpływ na postanowienia umowy o świadczenie usług projektowych; może powodować konieczność wprowadzenia zmian do założeń projektowych, a nawet je unicestwić. Przykładowo, jeśli przedmiotem zamówienia i umowy była dokumentacja projektowa budowy drogi X na odcinku od a do B, a w wyniku konsultacji społecznych i protestów mieszkańców terenów pomiędzy a i B zapada decyzja o budowie znacznego odcinka tej drogi w tunelu wbrew pierwotnym założeniom – zamawiający na tego typu zdarzenia z reguły nie ma żadnego wpływu i musi im się poddać. Zmiana zakresu umowy w tego typu przypadkach możliwa będzie wyłącznie wówczas, gdy umowa wyposaża zamawiającego w odpowiednie narzędzia.

WAŻNE

Zaleca się bezpośrednie wskazywanie okoliczności mogących skutkować zmianami umowy i warunków wprowadzenia tych zmian w każdorazowym ogłoszeniu o zamówieniu lub SIWZ, stosownie do wymagań art. 144 ust. 1 ustawy Pzp. Co do zasady, każda umowa o usługi projektowe powinna zawierać postanowienia pozwalające na zarządzanie jej realizacją, w tym na zarządzanie jej zmianami. Zalecenie to, mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia inwestorów publicznych, należy uznać za dobrą praktykę przy tworzeniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Prace projektowe mogą przebiegać bez komplikacji nie wychodząc poza ramy określone postanowieniami umowy, jednak przy większych projektach infrastrukturalnych sytuacja taka jest raczej wyjątkiem, niż zasadą.

Przewidywane trudności z realizacją prac projektowych należy zawrzeć w umowie, jako okoliczności mogące skutkować koniecznością wprowadzenia zmian do umowy. Mając zapewnioną możliwość wprowadzenia takiej zmiany, zamawiający może, na etapie jej realizacji i biorąc wszystkie okoliczności danego zdarzenia pod uwagę, oceniać wpływ zdarzenia na realizację umowy i elastycznie na nie reagować. Dostosowanie postanowień umowy do specyfiki danego zamówienia i do złożoności danego procesu inwestycyjnego wydaje się być kluczowe dla prawidłowego zarządzania nią.

WAŻNE

W umowie należy także wskazać procedurę wprowadzenia zmiany (np. wykonawca zgłasza pisemny i uzasadniony wniosek, inwestor w określonym terminie podejmuje decyzję i wydaje polecenie, itp.). Zmiany dotyczące zakresu umowy zazwyczaj wynikają ze zdarzeń, na które strony wpływu nie mają, a które występują w trakcie procesu projektowego. Z kolei, zmiany dotyczące terminu (terminów) realizacji umowy oraz wynagrodzenia umownego mogą wynikać ze zmian zakresu umowy, o których mowa w zdaniu poprzednim, mogą też pozostawać bez związku z nimi (np. wykonanie przewidzianego w umowie opracowania projektowego w związku ze zmienionym stanem prawnym wymaga wykonania większej ilości czynności, co powoduje dłuższy czas lub większe koszty jego wykonania). Zamawiający powinien być przygotowany na każdą taką ewentualność poprzez odpowiednie postanowienie w umowie.

Do rozliczania prac projektowych pomocne może być wydawnictwo Rady Koordynacyjnej Biur Projektów przy Izbie Projektowania Budowlanego pt. „Środowiskowe Zasady Wyceny Prac Projektowych”. Jest to najbardziej rozpowszechnione w chwili obecnej narzędzie pomocnicze w dokonywaniu wycen opracowań projektowych. Stosowanie zasad publikowanych w Środowiskowych Zasadach Wyceny Prac Projektowych (ŚZWPP) nie jest obligatoryjne, a jedynie – podobnie jak Sekocenbud w przypadku robót budowlanych – dobrowolne. ŚZWPP opiera się na trzech sposobach wyceny prac projektowych:

1. Metodzie podstawowej, która, zdaniem jej autorów jest najbardziej precyzyjna. Opiera się ona na technicznych kryteriach trudności oraz wielkości parametru technicznego, jak kubatura, powierzchnia, długość i in. Metoda obejmuje całość zagadnień inwestycyjnych i jest odpowiednia dla niemal wszystkich prac projektowych, w każdym ich stadium. Metoda ta określa nie tylko nakłady na wykonanie danej pracy projektowej, ale również szczegółowy zakres opracowań projektowych. Poprzez coroczne ustalanie w polskich złotych (na podstawie komunikatu Prezesa GUS o wzroście cen w gospodarce) wartości pomocniczej, jaką jest stosowana w tej metodzie „jednostka nakładu pracy” (j.n.p.), pozwala na określanie realnych (lub zbliżonych do realnych) cen w projektowaniu,
2. Metodzie wskaźnikowej, bazującej na wskaźnikach procentowych kosztów dokumentacji projektowej w stosunku do kosztów robót budowlano-montażowych. Jest ona zbliżona do sposobu obliczania planowanych kosztów prac projektowych podanego w Rkosztinw.
3. Metodzie wartościowej, polegająca na określaniu wartości usług projektowych i inżynierskich na podstawie przewidzianych (lub rzeczywistych) ilości godzin angażowanych na realizację opracowania przez zespół projektowy lub rzeczoznawcę oraz uzgodnionej stawki godzinowej.

Przywołanie ŚZWPP w umowie o prace projektowe jako materiału pomocniczego do dokonywania rozliczeń zmian pomiędzy stronami wymaga skonkretyzowania jednej spośród przewidzianych w tym wydawnictwie metod.

Inwestor, przewidując możliwość dokonania istotnej zmiany umowy w trakcie jej realizacji, powinien w ogłoszeniu o zamówieniu lub SIWZ umieścić wyczerpującą regulację umowną określającą postanowienia umowy, które mogą ulec zmianie i warunki, które powinny być spełnione, aby możliwa była zmiana postanowienia (postanowień) umowy.

Określając warunki wprowadzenia zmiany, należy wymienić okoliczności będące podstawą uruchomienia procedury wprowadzania zmian. Okoliczności te inwestor określa biorąc pod uwagę typowe zdarzenia w procesie projektowym, które mogą zakłócić jego przebieg zgodnie z umową, jak i specyficzne dla danej inwestycji zagrożenia.

Należy ponadto mieć na uwadze, iż w trakcie realizacji robót budowlanych dochodzi często do konieczności wprowadzania zmian do dokumentacji projektowej. Zagadnienie to zostało szerzej omówione w rozdziale 6.3.1.3. podręcznika.

Informacje ogólne o zmianach umowy w sprawie zamówienia publicznego znajdują się w rozdziale 6.3.1. podręcznika.



ROZDZIAŁ 5



WYBÓR WYKONAWCY, KONCESJONARIUSZA, PARTNERA PUBLICZNEGO

SPIS TREŚCI ROZDZIAŁU

5.	Wybór wykonawcy, koncesjonariusza, partnera publicznego	271
5.1	Przepisy regulujące kontraktowanie zadań publicznych.....	271
5.1.1	Zakres stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych.....	272
5.1.2	Zakres ustawy o koncesji na roboty budowlane oraz usługi	273
5.1.3	Zakres stosowania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym	275
5.1.4	Wybór wykonawcy przy zachowaniu zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji oraz przejrzystości.....	277
5.2	Wybór wykonawcy na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych	278
5.2.1	Cele i zasady udzielania zamówień publicznych.....	278
5.2.1.1	Podstawowe cele systemu zamówień publicznych.....	278
5.2.1.2	Zasady systemu zamówień publicznych	281
5.2.2	Opis przedmiotu zamówienia.....	286
5.2.3	Szacowanie wartości zamówienia na roboty budowlane	293
5.2.4	Warunki udziału w postępowaniu	300
5.2.4.1	Przesłanki wykluczenia	301
5.2.4.2	Warunki udziału w postępowaniu sensu stricto	303
5.2.4.3	Dokumenty potwierdzające spełnianie warunków (dokumenty podmiotowe).....	309
5.2.4.4	Ocena spełniania warunków udziału w postępowaniu (kwalifikacja wykonawców).....	314
5.2.4.5	Wstępna kwalifikacja wykonawców.....	317
5.2.5	Kryteria oceny ofert	318
5.2.6	Specyfikacja istotnych warunków zamówienia.....	320
5.2.6.1	Termin wykonania zamówienia	321
5.2.6.2	Informacje o sposobie porozumiewania się	321
5.2.6.3	Wymagania dotyczące wadium.....	322
5.2.6.4	Podwykonawstwo	325
5.2.6.5	Forma SIWZ.....	325
5.2.7	Wybór trybu udzielenia zamówień publicznych.....	327
5.2.7.1	Przetarg nieograniczony.....	329
5.2.7.2	Przetarg ograniczony.....	329
5.2.7.3	Negocjacje z ogłoszeniem.....	330
5.2.7.4	Dialog konkurencyjny.....	332
5.2.7.5	Zamówienie z wolnej ręki	333
5.2.8	Przebieg postępowań w zależności od trybu.....	334
5.2.9	Badanie i ocena ofert oraz wybór oferty najkorzystniejszej	334
5.2.9.1	Badanie ofert	334
5.2.9.2	Wybór oferty najkorzystniejszej.....	337
5.2.9.3	Unieważnienie postępowania.....	337
5.2.10	Udzielenie zamówienia – zawarcie umowy	339
5.2.10.1	Termin zawarcia umowy.....	339
5.2.10.2	Odmowa podpisania umowy przez wybranego wykonawcę.....	339
5.2.10.3	Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia	340
5.2.10.4	Warunki na jakich zawierana jest umowa w sprawie zamówienia publicznego.	340
5.2.10.5	Nieważność umowy	340
5.2.11	Środki ochrony prawnej	341
5.2.11.1	Odwołanie	341
5.2.11.2	Skarga na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej	349
5.2.12	Organizacja udzielania zamówień	349
5.2.12.1	Osoby odpowiedzialne za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania	349
5.2.12.2	Komisja przetargowa.....	350
5.2.12.3	Biegli.....	350
5.2.12.4	Protokół postępowania	351
5.3	Wybór wykonawcy (koncesjonariusza) na podstawie ustawy o koncesji na roboty budowlane	353
5.3.1	Przesłanki stosowania ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi.....	353
5.3.2	Opis przedmiotu zamówienia.....	353
5.3.2.1	Stosowanie zasad	353
5.3.2.2	Sposoby opisu przedmiotu koncesji	354
5.3.3	Szacowanie wartości zamówienia.....	355
5.3.4	Warunki udziału; kryteria oceny ofert	355

5.3.5	Przebieg postępowania o udzielenie koncesji	356
5.3.5.1	Ogłoszenie o koncesji	356
5.3.5.2	Składanie wniosków o zawarcie umowy koncesji	357
5.3.5.3	Negocjacje	358
5.3.5.4	Zaproszenie do składania ofert	358
5.3.5.5	Wybór oferty	359
5.3.6	Umowa	359
5.3.6.1	Terminy zawarcia umowy; tryb postępowania w przypadku uchylania się oferenta od zawarcia umowy	359
5.3.6.2	Niezbędne składniki umowy; forma umowy	360
5.3.6.3	Zakres możliwych zmian w umowie	360
5.3.6.4	Dopuszczalne terminy trwania umowy	361
5.3.6.5	Umowa dodatkowa	361
5.3.6.6	Zakres zastosowania ustawy Pzp w stosunku do koncesjonariuszy w trakcie realizacji umowy	361
5.3.7	Skarga	362
5.3.7.1	Prawo do złożenia skargi	362
5.3.7.2	Termin złożenia skargi	362
5.3.7.3	Wstrzymanie możliwości zawarcia umowy; wyjątki; konsekwencje złamania zakazu	363
5.3.7.4	Tryb postępowania; zasady	363
5.3.7.5	Skutki uwzględnienia skargi	364
5.4	Wybór wykonawcy z zastosowaniem zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości	365
5.4.1	Wprowadzenie	365
5.4.2	Upublicznienie informacji	366
5.4.3	Udzielenie zamówienia	368
5.4.4	Tryb postępowania	371
5.4.5	Ochrona sądowa	372



Rozdział 2

5. Wybór wykonawcy, koncesjonariusza, partnera publicznego

5.1. Przepisy regulujące kontraktowanie zadań publicznych

Kluczowym etapem w zakresie realizacji przedsięwzięcia infrastrukturalnego jest wybór jego wykonawcy. Stosownie do obowiązujących w Polsce regulacji prawnych, takie okoliczności jak:

- ✓ rodzaj podmiotu zamawiającego,
- ✓ pochodzenie i wysokość środków na sfinansowanie zamówienia,
- ✓ sposób wynagradzania wykonawcy,
- ✓ przedmiot zamówienia,
- ✓ warunki umowy na dofinansowanie przedsięwzięcia,
- ✓ zasady współpracy zamawiającego z wykonawcą,

mają istotne znaczenie z punktu widzenia ustalenia właściwej procedury zawierania umowy na realizację przedsięwzięcia infrastrukturalnego.

Jak zostało to opisane w rozdziale 2 podręcznika wybór wykonawcy realizującego przedsięwzięcie infrastrukturalne może się co do zasady odbyć:

- ✓ w sposób tradycyjny, w którym wynagrodzenie wykonawcy stanowi wyłącznie zapłata sumy pieniężnej;
- ✓ na zasadzie współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego (wykonawcy), w ramach której wynagrodzeniem partnera prywatnego jest, przynajmniej po części, prawo do pobierania korzyści z przedmiotu inwestycji.

Podział ten nie jest dychotomiczny. W zależności od charakteru umowy, sposobu wynagradzania i alokacji ryzyka można wyróżnić kilka modeli:

ryzyko zamawiającego		ryzyko wykonawcy
zamówienia publiczne	partnerstwo publiczno-prywatne	koncesje
finansowanie zamawiającego		finansowanie wykonawcy

Co do zasady więc:

- ✓ umowy w sprawie zamówienia publicznego polegają na tym, że wykonawca zobowiązuje się do wykonania inwestycji (oddania określonego obiektu budowlanego), a zamawiający do zapłaty umówionego wynagrodzenia,
- ✓ koncesje to umowy, w których wykonawca inwestuje własne środki na realizację inwestycji, a w zamian uzyskuje prawo pobierania korzyści z inwestycji (ewentualnie z dofinansowaniem ze strony zamawiającego),

- ✓ *partnerstwo publiczno-prywatne polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia (inwestycji) opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym (zamawiającym) i partnerem prywatnym (wykonawcą).*

Partnerstwo publiczno-prywatne sytuuje się pomiędzy klasycznym zamówieniem publicznym a koncesją. Dlatego też, w zależności od charakteru relacji między podmiotem publicznym a prywatnym, do wyboru podmiotu prywatnego znajdują zastosowanie:

- ✓ *przepisy ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Ukrbu) - jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej,*
- ✓ *przepisy ustawy Pzp – jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego nie ma charakteru, o którym mowa wyżej,*
- ✓ *zasady równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości – jeżeli ani Ukrbu, ani ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Uppp) nie będzie miała zastosowania. W każdym przypadku należy jednak uwzględnić szczególne przepisy zawarte w ustawie o Uppp.*

Mając na uwadze wskazane powyżej sposoby wyboru wykonawcy przedsięwzięcia infrastrukturalnego należy stwierdzić, iż zawarcie umowy na realizację tego przedsięwzięcia może odbyć się według procedur właściwych dla niżej wymienionych regulacji prawnych:

- ✓ *ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych,*
- ✓ *ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi,*
- ✓ *wybór wykonawcy przy zastosowaniu zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji oraz przejrzystości.*

Na marginesie należy wskazać, że udzielanie koncesji na roboty budowlane może się odbywać również w trybie ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, co jednak nie zostało uwzględnione w treści podręcznika.

5.1.1. Zakres stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych

Ustawa Pzp ma zastosowanie do zamawiania dostaw, usług i robót budowlanych, przy czym pod pojęciem robót budowlanych należy rozumieć roboty określone ustawą Pb. Przepisy ustawy nie mają zastosowania do zamówień o najmniejszej wartości (do 14 000 euro), co w przypadku zamówień infrastrukturalnych nie ma większego znaczenia.

Przepisy ustawy Pzp stosuje się do udzielania zamówień przez:

1. jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych;
2. inne, niż określone w pkt 1, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej;
3. inne, niż określone w pkt 1, osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlo-

§

art. 4 pkt 8) ustawy Pzp

§

art. 3 ust. 1 ustawy Pzp

wego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:

- a. finansują je w ponad 50% lub
 - b. posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
 - c. sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - d. mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego;
- 3a. związki podmiotów, o których mowa w pkt 1 i 2, lub podmiotów, o których mowa w pkt 3;
 4. inne niż określone w pkt 1-3a podmioty, jeżeli zamówienie jest udzielane w celu wykonywania jednego z rodzajów działalności, o której mowa w art. 132 (działalność sektorowa), a działalność ta jest wykonywana na podstawie praw szczególnych lub wyłącznych albo jeżeli podmioty, o których mowa w pkt 1-3a, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot wywierają na nie dominujący wpływ, w szczególności:
 - a. finansują je w ponad 50% lub
 - b. posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
 - c. posiadają ponad połowę głosów wynikających z udziałów albo akcji, lub
 - d. sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - e. mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu zarządzającego;
 5. inne niż określone w pkt 1 i 2 podmioty, jeżeli łącznie zachodzą następujące okoliczności:
 - a. ponad 50% wartości udzielanego przez nie zamówienia jest finansowane ze środków publicznych lub przez podmioty, o których mowa w pkt 1-3a,
 - b. wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty progów unijnych,
 - c. przedmiotem zamówienia są roboty budowlane obejmujące wykonanie czynności w zakresie inżynierii lądowej lub wodnej, 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.

Z zakresu ustawy Pzp wyłączone są zamówienia na koncesje podlegające zakresem ustawy Ukrbu.

W trybie przepisów ustawy Pzp wybierany będzie natomiast wykonawca, będący partnerem podmiotu publicznego w rozumieniu ustawy o Uppp, w przypadku, gdy wynagrodzeniem partnera prywatnego nie jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa, albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej. W takim przypadku wybór partnera prywatnego dokonuje się w trybie przepisów ustawy Pzp z uwzględnieniem przepisów ustawy Uppp.

5.1.2. Zakres ustawy o koncesji na roboty budowlane oraz usługi

Inwestycje, których przedmiotem są roboty budowlane wykonywane w ramach koncesji polegają na tym, że koncesjonariusz na podstawie umowy koncesji zawieranej z koncesjodawcą zobowiązuje się do wykonania przedmiotu koncesji za wynagrodzeniem, które stanowi:

- ✓ *wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego, w tym pobierania pożytków, albo*
- ✓ *prawo do eksploatacji obiektu budowlanego wraz z płatnością koncesjodawcy, przy czym płat-*

ność koncesjonariusza na rzecz koncesjonariusza nie może prowadzić do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza a koncesjonariusz ponosi w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji.

Zamówienia, których przedmiotem jest zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane oraz koncesji na usługi w rozumieniu ustawy Ukrbu wyłączone są z zakresu regulacji ustawy Pzp. Procedury postępowania zmierzające do wyboru koncesjonariusza określa ustawa Ukrbu. Z uwagi na przedmiot podręcznika, omówione zostaną wyłącznie koncesje na roboty budowlane.

Ustawę Ukrbu stosuje się do zawierania umowy koncesji przez:

1. organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej;
2. jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
3. państwowe jednostki budżetowe;
4. inne niż wymienione w pkt 1-3 podmioty, które ustanowione zostały w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego, posiadają osobowość prawną oraz:
 - a. finansowane są w ponad 50% przez podmioty, o których mowa w pkt 1 lub 2, lub
 - b. których zarząd podlega nadzorowi ze strony podmiotów, o których mowa w pkt 1 lub 2, lub w których ponad połowa członków organu zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez podmioty, o których mowa w pkt 1 lub 2;
5. inne niż wymienione w pkt 1-4 podmioty, które ustanowione zostały w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego, posiadają osobowość prawną oraz:
 - a. finansowane są w ponad 50% przez podmioty, o których mowa w pkt 4, lub
 - b. których zarząd podlega nadzorowi ze strony podmiotów, o których mowa w pkt 4, lub w których ponad połowa członków organu zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez podmioty, o których mowa w pkt 4.

Przepisów ustawy Ukrbu nie stosuje się w przypadku zawierania umowy:

1. objętej tajemnicą państwową zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych albo jeżeli jej wykonaniu muszą towarzyszyć szczególne środki bezpieczeństwa albo jeżeli wymaga tego ochrona podstawowych interesów państwa;
2. głównie w celu wykonywania co najmniej jednego z następujących rodzajów działalności:
 - a. udostępnianie publicznej sieci telekomunikacyjnej,
 - b. eksploatacja publicznej sieci telekomunikacyjnej,
 - c. świadczenie publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych za pomocą publicznej sieci telekomunikacyjnej;
3. na podstawie szczególnej procedury organizacji międzynarodowej odmiennej od określonej w ustawie;
4. na podstawie umowy międzynarodowej, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, dotyczącej stacjonowania wojsk, jeżeli umowa ta przewiduje inne niż ustawa procedury zawierania umowy koncesji;
5. na podstawie umowy międzynarodowej zawartej między Rzeczpospolitą Polską a państwem niebędącym członkiem Unii Europejskiej lub wieloma takimi państwami, dotyczącej

§

art. 1 ust. 2 ustawy Ukrbu

wdrożenia lub realizacji przedsięwzięcia przez strony tej umowy, jeżeli umowa ta przewiduje inne niż ustawa procedury zawierania umowy koncesji;

6. z zainteresowanym podmiotem, który z mocy prawa ma wyłączne prawo do wykonywania działalności będącej przedmiotem koncesji;
7. na usługi - jeżeli wymaga tego interes publiczny, który może być związany w szczególności z zagrożeniem ciągłości realizowania zadania będącego przedmiotem koncesji na usługi, a którego wystąpienia koncesjonariusz dochowując należytej staranności nie mógł przewidzieć, z zastrzeżeniem iż zawierając wspomnianą umowę, wszczyna się postępowanie o zawarcie umowy koncesji. Umowa zawarta w tym trybie nie może obowiązywać dłużej niż do dnia zakończenia tego postępowania.

5.1.3. Zakres stosowania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym

Zgodnie z ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację (lub poniesienia ich przez osobę trzecią), a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego.

Wynagrodzenie partnera prywatnego winno zależeć przede wszystkim od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego.

Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może przewidywać, że w celu jej wykonania podmiot publiczny i partner prywatny zawiązą spółkę kapitałową, spółkę komandytową lub komandytowo-akcyjną. Podmiot publiczny nie może być komplementariuszem. Cel i przedmiot działalności spółki nie może wykraczać poza zakres określony umową o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Przepisy ustawy Uppp stosuje się do podmiotów publicznych będących:

1. jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych,
2. inną, niż określoną w lit. a, osobą prawną, utworzoną w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w lit. a, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
 - a. finansują ją w ponad 50% lub
 - b. posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
 - c. sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - d. mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego,
3. związkiem podmiotów, o których mowa w pkt 1) i 2).

Jak wspomniano, ustawa o Uppp nie określa swojej procedury wyboru partnera prywatnego przedsięwzięcia, odsyłając do ustawy Ukrbu lub ustawy Pzp, w zależności od charakteru partnerstwa.

Tym niemniej, ustawa Uppp nakazuje stosowanie tych procedur z uwzględnieniem specyfiki projektów PPP określonej w tej ustawie. Tak więc, zarówno w przypadku wyboru partnera

§

art. 14 ust. 1 ustawy Uppp

§

art. 2 pkt 1 ustawy Uppp

§

art. 4 ustawy Uppp

w trybie przewidzianym ustawą Ukrbu, jak i ustawą Pzp, należy uwzględnić szczególnie złożonych charakter przedsięwzięć PPP.

Dokonując wyboru partnera (wykonawcy) w trybie przewidzianym ustawą Pzp, należy w szczególności:

1. w zakresie opisu przedmiotu zamówienia
 - dokonać raczej opisu funkcjonalnego, niż technicznego, pozostawiając wykonawcy swobodę doboru metody zaspokojenia potrzeby publicznej;
2. w zakresie trybu wyboru wykonawcy:
 - przyjęć, że – z uwagi na skomplikowany prawno-finansowy charakter umowy – właściwym trybem wyboru wykonawcy będzie dialog konkurencyjny;
3. w zakresie kryteriów oceny oferty
 - a. należy wybierać ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie, tj. ofertę, która przedstawia najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia i innych kryteriów odnoszących się do przedsięwzięcia, nie wolno stosować ceny (wynagrodzenia) jako jedynego kryterium;
 - b. należy stosować kryteria takie jak:
 - podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym;
 - terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane;
 - c. można stosować kryteria takie jak:
 - podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym;
 - stosunek wkładu własnego podmiotu publicznego do wkładu partnera prywatnego;
 - efektywność realizacji przedsięwzięcia, w tym efektywność wykorzystania składników majątkowych;
 - kryteria odnoszące się bezpośrednio do przedmiotu przedsięwzięcia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, poziom oferowanych technologii, koszt utrzymania, serwis;
4. w zakresie umowy:
 - określić podział zadań i ryzyk pomiędzy zamawiającym (podmiotem publicznym) a wykonawcą (podmiotem prywatnym);
 - z uwagi na charakter przedsięwzięć, przyjęć, że nie mają zastosowania przepisy ustawy Pzp w zakresie okresu na jaki powinna być zawierana umowa.

Dokonując wyboru partnera (koncesjonariusza) w trybie ustawy Ukrbu, należy w szczególności:

1. w zakresie podmiotów mogących się ubiegać o udzielenie koncesji:
 - podmiot publiczny, wszczynając postępowanie o udzielenie koncesji w celu wyboru partnera prywatnego, musi określić w ogłoszeniu o koncesji cel tego postępowania (wybór partnera prywatnego) oraz wskazać że koncesjonariuszem (inaczej niż w zwykłym postępowaniu o udzielenie koncesji, w którym koncesjonariuszem może zostać dowolny podmiot – prywatny lub publiczny) może zostać wyłącznie przedsiębiorca lub przed-

siębiorca zagraniczny, a ponadto dodatkowo należy zamieścić w Biuletynie Informacji Publicznej informację o planowanym partnerstwie;

2. w zakresie kryteriów oceny ofert - należy uwzględnić te same czynniki, które zostały wymienione powyżej odnośnie procedury zgodnej z ustawą Pzp
3. w zakresie umowy – poza wymogami zawartymi w ustawie Ukrbu, w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym muszą znaleźć się dodatkowe elementy:
 - forma wykonywania umowy – poprzez zawiązanie spółki kapitałowej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej wraz z określeniem zasad uczestnictwa podmiotów w takiej spółce bądź też określenie realizacji w drodze zwykłej umowy;
 - określenie zasad oraz szczegółowego trybu przeprowadzania bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia przez podmiot prywatny;
 - określenie zasad przekazywania podmiotowi publicznemu przez podmiot prywatny składników majątkowych w przypadku wykorzystywania przez partnera prywatnego tego składnika w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem wynikającym z umowy o partnerstwie;
 - określenie obowiązku lub jego braku w przekazaniu podmiotowi publicznemu składnika majątkowego przeznaczonego do realizacji umowy o partnerstwie po zakończeniu jej trwania.

W pozostałym zakresie mają zastosowanie zasady opisane w dalszej części tego rozdziału, odpowiednio dla wyboru wykonawcy w trybie ustawy Pzp oraz w trybie ustawy Ukrbu.

5.1.4. Wybór wykonawcy przy zachowaniu zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji oraz przejrzystości

Wybór wykonawcy przy zachowaniu zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji oraz przejrzystości ma zastosowanie w dwóch sytuacjach:

- ✓ w przypadku podmiotów niezobowiązanych do stosowania procedur określonych ustawą Pzp (nie należących do żadnej z wymienionych wyżej kategorii), które jednak zostały zobowiązane do wydatkowania środków z poszanowaniem tych zasad, najczęściej z powodu uzyskania dofinansowania inwestycji ze środków publicznych (w tym środków pochodzących z UE);
- ✓ w przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego, do którego nie mają zastosowania ani przepisy ustawy Ukrbu, ani ustawy Uppp.

5.2. Wybór wykonawcy na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych

5.2.1. Cele i zasady udzielania zamówień publicznych.

5.2.1.1. Podstawowe cele systemu zamówień publicznych.

Tak, jak realizacja każdego projektu winna rozpocząć się od prawidłowego sformułowania jego celów, tak i omówienie ustawy Pzp należy również rozpocząć od tego problemu. Wbrew pozorom, nie jest to kwestia błaha czy prosta. Cele ustawy (każdej) są ważne, gdyż stanowią winny podstawę **wykładni celowościowej** jej przepisów (przepis ustawy musi być tłumaczony tak, aby był najbardziej zdatnym środkiem do osiągnięcia celu ustawy). Cele zaś systemu zamówień publicznych wcale nie są jasne i na dodatek zmieniały się w czasie.

Przeciwdziałanie zjawiskom patologicznym

Ustawa o zamówieniach publicznych z 1994 r. stanowiła jedną z ustaw tzw. pakietu antykorupcyjnego. Podkreślano (bardziej w pracach parlamentarnych oraz w mediach, niż w uzasadnieniu rządowym), że wprowadzenie tej ustawy wyeliminuje, a przynajmniej ograniczy korupcję. Przyjęto przy tym swoisty (choć nie ograniczony do Polski) model walki z korupcją w zamówieniach publicznych. Wychodząc z założenia „okazja czyni złodzieja”, starano się wyeliminować „okazje” rozumiane jako możliwości podejmowania jakichkolwiek swobodnych, uznaniowych decyzji (jeśli dysponent środków publicznych będzie mógł podjąć jakąkolwiek decyzję, zawsze wybierze wariant, który przysporzy mu maksimum prywatnych korzyści). Historia pierwszych 10 lat systemu i kolejne nowelizacje ustawy to zamykanie kolejnych furtek, doprecyzowywanie przepisów. Wydawało się, że ideałem ustawodawcy byłby komputer w roli komisji przetargowej. Niestety, mimo upływu lat i zmian, o których niżej, często jeszcze spotyka się „optykę antykorupcyjną”, zgodnie z którą podstawowym wrogiem jest uznaniowość zamawiającego: warunki udziału w postępowaniu i sposób oceny ich spełniania muszą być jednoznaczne i precyzyjne, nie wolno stosować kryteriów uznaniowych, nie wolno zawierać umów, które mogłyby ulegać zmianom w trybie negocjacji stron itp. W tej sytuacji warto podkreślić, że nie chodzi o samowolę zamawiającego, lecz o umożliwienie mu podejmowania racjonalnych decyzji w różnych, zmieniających się okolicznościach, które zawsze wykraczają poza najbardziej nawet wybujałą wyobraźnię ustawodawcy.

WAŻNE

Swobodne uznanie (zwane też władzą dyskrecyjną, uznaniem administracyjnym), to uprawnienie organów do podejmowania decyzji w sposób swobodny, czyli nie skreślony konkretnymi przepisami prawa. Nie oznacza to jednak możliwości wydania decyzji kierując się prywatnymi zachciankami. Decyzję podejmuje się w oparciu o zasady słuszności, sprawiedliwości, etyki, wymogi polityki państwa, itd. Swobodne uznanie zapewnia elastyczność stosowania prawa, zwłaszcza w sytuacjach, gdy trudno uprzednio przewidzieć wszelkie okoliczności sprawy.

Racjonalne wydatkowanie środków

Z czasem okazywało się jednak coraz wyraźniej, że domykanie przepisów prowadzi do takiego sformalizowania postępowania, że zgubiono całkowicie z pola widzenia jakąkolwiek racjonalność.

Przykład

Szczytem formalizmu procedur i braku gospodarności będącej tego formalizmu efektem był wyrok KIO z początku 2008 r., którym rozstrzygnięto kwestię zgodności jednej z ofert z SIWZ. Częścią SIWZ był formularz kosztorysu ofertowego, w którym zamawiający określił setki rodzajów robót oraz ich szacowane ilości. Wykonawcy mieli obliczyć cenę oferty poprzez wstawienie do formularza cen jednostkowych, przemnożenie ich przez narzucone przez zamawiającego ilości i zsumowanie tych wartości (jest to zapewne najczęściej spotykany wzór formularza cenowego). Wykonawca przepisując formularz podany w SIWZ w jednej z setek pozycji omyłkowo w kolumnie „ilość” wpisał liczbę „380”, zamiast „388”. Omyłka ta została wykryta przez zamawiającego i poprawiona jako oczywista omyłka pisarska (skreślono „0” i wpisano w to miejsce „8”). W wyniku poprawienia tej omyłki okazało się, że nie zgadza się iloczyn „ceny jednostkowej” i „ilości”. Poprawiono oczywistą omyłkę rachunkową (przepisy ustawy przewidywały w owym czasie poprawianie zarówno oczywistych omyłek pisarskich, jak i omyłek rachunkowych), w wyniku czego „wartość” tej pozycji – i w konsekwencji cena całej oferty – wzrosła o 47,50 zł. Mimo tego oferta ta nadal była ofertą najkorzystniejszą (najtańszą). Wykonawca, który złożył kolejną cenowo ofertę zakwestionował działanie zamawiającego jako rażące naruszenie zasad poprzez zmianę złóżonej oferty. KIO uwzględniła odwołanie i nakazała zamawiającemu odrzucenie oferty, jako, że jej treść nie odpowiada treści SIWZ (na marginesie należy zaznaczyć, że przewidywano rozliczenie kosztorysowe, będące wynikiem przemnożenia cen jednostkowych określonych w ofercie przez ilości faktycznie wykonanych robót). Zamawiający wykonał wyrok KIO i wybrał drugą w kolejności ofertę.

Dzięki temu wyrokowi most na Odrze w ciągu autostradowej obwodnicy Wrocławia kosztował budżet państwa 124 miliony zł więcej.

Powoli zaczęło docierać do coraz szerszej rzeszy stosujących przepisy, a w końcu i do decydentów, że zamówienia publiczne to sztuka kupowania, a ustawa powinna być narzędziem umożliwiającym kupowanie na możliwie najkorzystniejszych warunkach. Niestety jednak, nie opracowano dotychczas żadnego algorytmu, który dawałoby się zapisać w postaci kazuistycznych przepisów, a którego stosowanie zapewniłoby kupującemu osiągnięcie tego celu. Jeśli więc ustawa ma stanowić narzędzie efektywnego gospodarowania środkami – musi dawać zamawiającemu możliwość podejmowania słusznych biznesowo decyzji. Od nowelizacji z 2006 r. zmiany przepisów ustawy Pzp idą w kierunku odformalizowania procedur i przyznania zamawiającym pewnej (coraz większej) dozy uznaniowości. Nie oznacza to, że bez znaczenia stało się, czy zamawiający wykorzysta możliwości decyzyjne w interesie publicznym, czy prywatnym. Przyznając zamawiającym większą władzę i swobodę, wzmożono równocześnie mechanizmy kontrolne i zasady odpowiedzialności za naruszenie przepisów. Zmianę podejścia widać również w przepisach ustawy o finansach publicznych, która to ustawa m.in. określa zasady wydatkowania środków publicznych. Szczególnie istotny jest w tym zakresie przepis art. 44 ust. 3 tej ustawy, który stanowi, iż:

§

art. 44 ust. 3 ustawy Ufp

WAŻNE

Wydatki publiczne powinny być dokonywane:

1. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - a. uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b. optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
2. w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
3. w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Swobodny dostęp wykonawców do zamówień

Na problem tych celów i ich hierarchii nałożyć należy również (a może przede wszystkim) perspektywę europejską. Niezależnie od tego w jakim celu powstała ustawa o zamówieniach publicznych i dlaczego była przez lata zmieniana, na pytanie o cel ustawy Pzp można od 2004 r. odpowiedzieć również inaczej: stanowi ona implementację prawa europejskiego w zakresie zamówień publicznych. Natomiast ratio legis prawa UE w tym zakresie nie jest ani efektywność, ani przeciwdziałanie korupcji. Celem regulacji jest wdrożenie w zakresie zamówień publicznych podstawowych swobód, na których opiera się UE: swobody przepływu osób, towarów i kapitału oraz swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Prawo to istnieje jedynie w tym celu, aby zagwarantować każdemu wykonawcy z każdego kraju UE swobodny dostęp do zamówień publicznych we wszystkich krajach UE. Dyrektywy stanowią zbiór praw podmiotowych wykonawców gwarantujących im dostęp do zamówień.

Przyjęcie perspektywy europejskiej (co jest konieczne i wynika z zasad stosowania prawa UE) prowadzi do ważnej, podstawowej zasady interpretacyjnej przepisów Pzp:

WAŻNE

Celem ustawy Pzp jest zagwarantowanie wszystkim wykonawcom swobody dostępu do zamówień publicznych. Zamawiający może ograniczyć ten dostęp poprzez formułowanie różnego rodzaju wymagań, lecz jedynie w granicach określonych ustawą.

Jeszcze jeden problem wykładni przepisów ustawy Pzp należy w tym miejscu poruszyć: czy ustawa ta należy do gałęzi prawa cywilnego czy administracyjnego. Nie jest to problem czysto teoretyczny i doktrynalny, lecz ma bardzo praktyczne konsekwencje. W uproszczeniu: w prawie cywilnym obowiązuje zasada „co nie jest zakazane – jest dozwolone”, w prawie administracyjnym obowiązuje zasada „co nie jest dozwolone – jest zakazane”. W naszym przekonaniu nie powinno ulegać wątpliwości, że ustawa Pzp w zakresie relacji zamawiający – wykonawca należy do porządku cywilnego. Niezależnie od tego jak bardzo ważnym w systemie władzy (imperium) jest zamawiający, udzielając zamówienia prowadzi działalność dominium, w której nie ma żadnej władzy nad wykonawcami, jest równoprawnym partnerem handlowym. Nie oznacza to jednak, że zamawiający może uczynić wszystko, czego nie zakazuje ustawa Pzp. Z uwagi na wyżej określony cel przepisów oraz ich charakter, należy sformułować następującą zasadę interpretacyjną:

WAŻNE

Ustawę Pzp należy interpretować według zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, z zastrzeżeniem jednak, że nie stanowi to przeszkody dla swobodnego dostępu do zamówienia zainteresowanym wykonawcom. Wszelkie bariery mogą być stosowane jedynie w granicach przepisów. Pozostałe decyzje mogą być podejmowane swobodnie, z zachowaniem zasad udzielania zamówień publicznych.

Z przymrużeniem oka:

„W Austrii to, co nie jest zakazane, jest dozwolone; w Niemczech to, co nie jest dozwolone, jest zakazane; we Francji wszystko jest dozwolone, również to, co jest zakazane, w Polsce wszystko jest zakazane, również to, co jest dozwolone”. Mikołaj Kozakiewicz „Z księgi zakazów”

Cele nowego podejścia

W 2008 r. został przyjęty przez rząd dokument „Nowe podejście do zamówień publicznych”. Zawiera on wiele wytycznych, które idą jeszcze dalej w kierunku racjonalizacji procedur oraz osiągania przy okazji zamówień publicznych innych celów. Chodzi w szczególności o:

- ✓ **Wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw (MSP).** *MSP z racji mniejszego potencjału, jakim dysponują często nie są w stanie samodzielnie ubiegać się o zamówienie publiczne bądź też mają mniejsze szanse na jego uzyskanie. Napotykają również na pewne bariery w dostępie do zamówień publicznych, co powoduje, że nie są wystarczająco reprezentowane wśród zwycięzców postępowań. Podstawowym problemem jest wielkość zamówienia, a co za tym idzie jego wartość powodująca podniesienie wymagań stawianych wykonawcom ubiegającym się o takie zamówienie.*
- ✓ **Promowanie innowacji.** *Wzrost innowacyjności gospodarki jest najprostszym i najskuteczniejszym środkiem zwiększania jej konkurencyjności. Zamówienia publiczne powinny stymulować innowacje poprzez tworzenie popytu na innowacyjne produkty, usługi i technologie. Może się to odbywać w szczególności poprzez wykorzystanie procedury dialogu konkurencyjnego, metody opisu przedmiotu zamówienia za pomocą wymagań funkcjonalnych, właściwego, opartego nie tylko na cenie doboru kryteriów oceny ofert lub też z wykorzystaniem tzw. „przedkomercyjnych zamówień publicznych”.*
- ✓ **Promowanie rozwiązań przyjaznych środowisku („zielone zamówienia”).** *W celu realizacji zasad zrównoważonego rozwoju należy zawsze brać pod uwagę aspekty środowiskowe. Należy w tym celu rozważyć włączenie wymagań środowiskowych do opisu przedmiotu zamówienia, warunków udziału w postępowaniu, kryteriów oceny ofert oraz warunków realizacji zamówienia.*
- ✓ **Upowszechnianie stosowania narzędzi elektronicznych w zamówieniach publicznych.** *W dobie społeczeństwa informacyjnego stosowanie narzędzi elektronicznych (e-mail, podpis elektroniczny, aukcja elektroniczna, licytacja elektroniczna, dynamiczny system zakupów) powinno stać się standardem. Nie tylko przyspiesza i ułatwia procedurę, ale i umożliwia osiągnięcie znacznych oszczędności.*
- ✓ **Uwzględnianie kwestii społecznych w zamówieniach publicznych.** *Biorąc pod uwagę przede wszystkim efektywność wydatkowania środków publicznych, należy dostrzegać fakt, iż takie wartości, jak promocja zatrudnienia osób niepełnosprawnych bądź bezrobotnych może w efekcie przynieść państwu nie tylko bezpośrednie korzyści ekonomiczne (np. oszczędności w wydatkach na pomoc społeczną), ale i wymierne (choć trudno policzalne) efekty w postaci przeciwdziałania wykluczeniu, profilaktyki społecznej itd.*

Osiąganie powyższych celów przy udzielaniu zamówień publicznych musi się odbywać, w granicach prawa, z poszanowaniem zasad równego traktowania i uczciwej konkurencji, a także powinno być poprzedzone analizą długookresowych kosztów i korzyści z uwzględnieniem wszystkich efektów bezpośrednich i pośrednich podejmowanych działań.

5.2.1.2. Zasady systemu zamówień publicznych

Zasady prawne to dyrektywy postępowania, które są zapisane, a jeszcze częściej – są wywodzone z przepisów i wyrażają wartości, które prawodawca uważa za szczególnie doniosłe i co do których chce, by były respektowane przy stosowaniu norm szczegółowych. Stwierdzenie to można odnieść również do zasad udzielania zamówień.

Znajomość i właściwa interpretacja zasad udzielania zamówień jest warunkiem poprawnego postępowania. Ustawa Pzp zawiera dużo norm szczegółowych, które wprost regulują postępowanie zamawiającego, nakazując w określonych okolicznościach dokonanie jakiejś czynności. W praktyce jednak okazuje się, że przepisy ustawy regulują precyzyjnie niewielką tylko część dylematów, przed którymi staje zamawiający. W przypadku większości decyzji, które należy podjąć, brak jest przepisu, który zawierałby precyzyjną normę postępowania. Nie powinno to dziwić, zważywszy uwagi co do charakteru tej ustawy i doświadczenia w zakresie stosowania przepisów kazuistycznych (o czym pisano w punkcie poprzedzającym).

Niezależnie od tego, czy ustawodawca w ogóle nie uregulował jakiejś kwestii, czy posłużył się pojęciami nieostrymi, zawsze należy interpretować przepisy oraz wybierać taki sposób postępowania, który zapewnia przestrzeganie zasad.

WAŻNE

W przypadku, gdy przepisy ustawy nie wskazują wprost sposobu postępowania w konkretnej sytuacji, należy zachować się w taki sposób, aby było to zgodne z zasadami udzielania zamówień i w maksymalnym stopniu wypełniało cele systemu zamówień publicznych.

Skoro zasady udzielania zamówień są tak ważne, dziwić musi brak zgody w doktrynie nawet co do tego jakie to są zasady i ile ich jest. Winna temu jest po części sama ustawa, która zawiera rozdział zatytułowany „Zasady udzielania zamówień”. Część autorów wskazuje więc wszystkie zawarte w tym rozdziale przepisy jako zasady (w zależności od aktualnego stanu prawnego wskazywano od kilku do dwudziestu kilku zasad). Nie wydaje się to zasadne.

Naszym zdaniem (które prezentujemy „od zawsze”, a które pośrednio zostało potwierdzone dopiero nowelizacją ustawy Pzp z 2009 r.) należy wyróżnić trzy zasady udzielania zamówień, z których dwie zostały wyrażone w jednym zdaniu, trzecia (do niedawna) nie została uregulowana w żadnym z przepisów, lecz winna być wywiedziona z szeregu przepisów szczegółowych (ewentualnie zaczerpnięta z orzecznictwa TS WE). Te trzy zasady udzielania zamówień publicznych to:

- ✓ zasada równego traktowania wykonawców,
- ✓ zasada uczciwej konkurencji oraz
- ✓ zasada przejrzystości.

Wskazane powyżej zasady leżą u podstaw całego systemu zamówień publicznych zarówno w Polsce, jak i w UE (choć wskazać w tym miejscu należy, iż dyrektywy zamiast „uczciwej konkurencji” posługują się pojęciem „niedyskryminacji wykonawców”, co ma zapewne znaczenie węższe od sformułowania użytego w polskiej ustawie).

Zasada równego traktowania wykonawców

Zasada ta wymaga traktowania na równych prawach wszystkich podmiotów ubiegających się o zamówienie. Jej przestrzeganie polega na stosowaniu jednej miary do wszystkich wykonawców i na jednakowym traktowaniu podmiotów znajdujących się w jednakowej bądź podobnej sytuacji, a nie na jednakowej ocenie wszystkich wykonawców. Naruszeniem tej zasady jest np. nierozróżnianie wykonawców wiarygodnych, dających rękojmię właściwego wykonania zamówienia od firm nieposiadających ani niezbędnego potencjału, ani doświadczenia.

§

art. 7 ust. 1 ustawy Pzp

Naruszeniem zasady jest również różnicowanie wykonawców z uwagi na formę prawną lub miejsce prowadzenia działalności. Z punktu widzenia prawa unijnego szczególnym naruszeniem jest jakiegokolwiek preferowanie wykonawców krajowych względem podmiotów pochodzących z innych państw UE. Zasadą jest, że wykonawcy z innych krajów powinni mieć zagwarantowane te same prawa co wykonawcy krajowi. W ocenie Trybunału Sprawiedliwości **niedopuszczalne jest czynienie różnic między podmiotami prawnymi państw członkowskich, które znajdują się w tożsamych sytuacjach, albo równoprawne ich traktowanie, gdy znajdują się w sytuacjach różnych**, chyba, że znajduje to obiektywne uzasadnienie (R. Hochstrass v. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, C-147/79).

Zamawiającemu nie wolno stawiać wymagań preferujących określonych wykonawców np. doświadczenia w realizacji zamówień na rzecz konkretnego zamawiającego lub określonego rodzaju zamawiających (np. służby zdrowia, szkolnictwa, wojska).

Wszelkie wymagania, zarówno merytoryczne, jak i formalne stawiane wykonawcom muszą być jednakowe dla wszystkich ubiegających się o zamówienie. Sposób oceny spełniania wymagań musi być dla wszystkich taki sam. Niespełnienie jakiegoś warunku musi skutkować wykluczeniem wykonawcy, choćby jego oferta była bardzo korzystna merytorycznie. Jeśli zamawiający żąda załączenia do oferty jakichś dokumentów lub oświadczeń, muszą je złożyć na równych zasadach wszyscy wykonawcy – również znani zamawiającemu (np. aktualnie realizujący inne zamówienie).

Również badanie i ocena ofert musi się odbywać na równych zasadach. Podobny błąd w różnych ofertach musi być tak samo oceniony i zakwalifikowany (jako możliwy do poprawienia lub jako skutkujący odrzuceniem oferty). Podobne informacje zawarte w ofertach powinny być tak samo ocenione (ofertom należy przyznać tyle samo punktów) i nie mogą być tak samo ocenione informacje różne, wyraźnie różnicujące oferty z punktu widzenia założonych przez zamawiającego kryteriów.

Wszyscy wykonawcy muszą mieć zapewniony jednakowy, równoczesny dostęp do tych samych informacji o zamówieniu. Na straży równego dostępu do informacji stoją przede wszystkim przepisy dotyczące publikacji ogłoszeń o zamówieniu, udzielania odpowiedzi na pytania wykonawców, otwarcia ofert, protokołu, informacji o wynikach postępowania.

Zasada uczciwej konkurencji

Zasada uczciwej konkurencji, będąca jednym z fundamentów społecznej gospodarki rynkowej nie została zdefiniowana w przepisach prawa, rodzi jednak obowiązki nie tylko po stronie zamawiającego, lecz i po stronie wykonawców.

Poza ogólnym sformułowaniem zasady: zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji, ustawodawca posłużył się pojęciem uczciwej konkurencji jeszcze wielokrotnie:

1. Zamawiającemu nie wolno opisywać przedmiotu zamówienia w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję.
2. Dobierając uczestników postępowania prowadzonego w trybie ograniczonej konkurencji (negocjacje bez ogłoszenia i zapytanie o cenę), zamawiający winien się kierować zachowaniem uczciwej konkurencji między nimi. Nie wolno zamawiającemu zapraszać do postępowania podmiotów niezdolnych do wykonania zamówienia, nie konkurujących między sobą, ani dobierać wykonawców w taki sposób, aby – z uwagi na ich cechy lub zakres normalnej działalności – jeden z nich miał oczywistą przewagę konkurencyjną nad pozostałymi. Rów-

niez w trybach poprzedzonych wstępną kwalifikacją, zamawiający winien ograniczyć liczbę zakwalifikowanych wykonawców do takiej, która zapewnia konkurencję.

3. Zamawiający winien umożliwić ubieganie się o zamówienie wszystkim i tylko wykonawcom wiarygodnym. Zamawiający powinien stosować metody oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu umożliwiające dobór najbardziej wiarygodnych wykonawców, tzn. obiektywne, dostosowane do wielkości, specyfiki i stopnia skomplikowania zamówienia. Nie mogą one w sposób nieuzasadniony uprzywilejowywać jednych wykonawców kosztem pozostałych. Warunki podmiotowe nie mogą być ani zbyt wysokie, ani zbyt niskie. Zbyt wysokie wymagania prowadzą do ograniczenia konkurencji: w miarę podnoszenia warunków, coraz mniej wykonawców może ubiegać się o zamówienie i krąg potencjalnych wykonawców się zawęża. Z kolei zbyt niskie warunki powodują, że ubiegać się o zamówienie mogą firmy zbyt słabe, aby dawały rękojmię właściwego wykonania zamówienia. Wykonawcy wiarygodni, choćby z uwagi na koszty jakie ponoszą w celu zapewnienia najwyższej jakości (zatrudnienie osób o najwyższych kwalifikacjach, używanie sprzętu najwyższej jakości, utrzymywanie certyfikowanego systemu zapewnienia jakości, prowadzenie prac badawczych i rozwojowych itp.) nie mogą konkurować uczciwie z wykonawcami niewiarygodnymi, nie ponoszącymi tych kosztów.
4. Wybrany sposób przekazywania oświadczeń, wniosków, zawiadomień oraz informacji nie może ograniczać konkurencji. Ustawa Pzp dopuszcza odstąpienie od pisemnego prowadzenia korespondencji między zamawiającym a wykonawcami na rzecz faksu lub drogi elektronicznej. Decyzję w tym zakresie podejmuje zamawiający.
5. Zamawiający musi odrzucić ofertę, jeżeli jej złożenie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji lub zawiera ona rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Obydwie te przesłanki mają na celu zapewnienie uczciwej konkurencji między rzetelnymi wykonawcami.
6. Zamawiającemu nie wolno ujawniać informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, o ile wykonawca zastrzegł, iż nie mogą być one udostępniane.

Wobec braku definicji pojęcia uczciwej konkurencji, nie dziwi ilość sporów, jakie toczą na ten temat wykonawcy z zamawiającymi. Osią wielu (większości) odwołań jest naruszenie tej zasady, przy czym wiele (większość) z tych sporów jest nieoczywista, gdyż odwołujący dysponuje przekonującą argumentacją dowodzącą naruszenia a zamawiający przedstawia uzasadnione stanowisko przeciwne. Tym niemniej, przynajmniej części tych sporów można byłoby uniknąć, gdyby coś pewnego można było napisać o uczciwej konkurencji. Orzecznictwo, z natury rzeczy skupia się na konkretnym stanie faktycznym, co powoduje, że jest skarbnicą przykładów naruszeń zasady, wskazuje jak czynić nie należy.

Zasada przejrzystości

Zasada przejrzystości była przez 15 lat wywodzona z wielu przepisów szczegółowych i dopiero nowelizacją z 2009 r. została wprowadzona do ustawy. Choć przepis, który wskazuje zasadę przejrzystości odnosi się wprost do zamówień nie podlegających procedurom ustawy Pzp (omówione są one w dalszej części podręcznika), należy uznać, że potwierdza pośrednio, iż zasada ta jest fundamentem systemu zamówień publicznych.

Pierwszym z wymogów służących realizacji zasady przejrzystości jest **jawność postępowania**, rozumiana jako dostęp wszystkich zainteresowanych, w szczególności uczestników postępowania, do wszelkich związanych z nim informacji. Jawność postępowania realizuje się przede wszystkim poprzez:

§

art. 40, art. 48 ust. 1, art. 56 ust. 1, art. 60c ust. 1 ustawy Pzp

art. 42 ustawy Pzp

art. 38 ust. 2 ustawy Pzp

art. 86 ust. 2 ustawy Pzp

art. 96 ust. 3 ustawy Pzp

art. 96 ust. 3 ustawy Pzp

art. 139 ust. 3 ustawy Pzp

art. 95 ustawy Pzp

1. publikację ogłoszenia o zamówieniu. Każdy z potencjalnych wykonawców ma dostęp do informacji o postępowaniach wszczynanych przez zamawiających. Ustawa określa sposoby publikacji ogłoszeń o zamówieniach w każdym z trybów i w sposób enumeratywny określa możliwe odstępstwa od zasady publikacji ogłoszenia o zamówieniu.
2. zamieszczanie SIWZ na stronach internetowych. Polskie przepisy wymagają, aby zamawiający – prowadząc postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego – zamieścić SIWZ na stronie internetowej od dnia publikacji ogłoszenia. W ten sposób wykonawcy uzyskują darmowy i natychmiastowy dostęp do wszystkich wymagań zamawiającego.
3. udzielanie odpowiedzi na wszystkie pytania każdemu z wykonawców, a w przypadku przetargu nieograniczonego – zamieszczanie odpowiedzi w Internecie. W ten sposób cała korespondencja między zamawiającym a wykonawcami przed upływem terminu składania ofert jest łatwo dostępna.
4. publiczne otwarcie ofert. Każdy zainteresowany wykonawca może uczestniczyć w jawnym otwarciu ofert i uzyskać informacje ogłaszane w jego trakcie.
5. jawność protokołu postępowania. Każdy z wykonawców może mieć wgląd do protokołu postępowania zawierającego również wszelką korespondencję związaną z postępowaniem.
6. jawność ofert. Ustawodawca przyjął zasadę jawności ofert, która może zostać częściowo wyłączona poprzez zastrzeżenie wykonawcy, iż jasno określone informacje zawarte w jego ofercie jako stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa nie mogą być one udostępniane.
7. jawność umów. Również umowy w sprawie zamówienia publicznego są jawne.
8. ogłoszenie o udzieleniu zamówienia. Niezależnie od trybu, w którym zamówienie jest udzielane zamawiający zobowiązany jest opublikować ogłoszenie o udzieleniu zamówienia. W przypadku trybów zamkniętych (bez ogłoszenia o zamówieniu) może to być pierwsze upublicznienie informacji na temat zamówienia. Ustawa przyznaje wykonawcom prawo zakwestionowania wyboru trybu, który pozbawił ich możliwości ubiegania się o zamówienie.

Wymóg jawności nie mógłby być spełniony, gdyby nie konieczność protokolowania czynności. Zakres czynności, które winny być odnotowane określa wzór protokołu postępowania oraz zakres załączników do niego. Ustawa Pzp, jako jedna z pierwszych, dopuściła praktyczne zrównanie formy pisemnej z faksem i drogą elektroniczną. Już wiele lat temu zrezygnowano z wymogu pisemności postępowania dopuszczając komunikowanie się wykonawców i zamawiającego w innych formach, stosownie do decyzji zamawiającego. Należy szeroko rekomendować posługiwanie się **nowoczesnymi technikami komunikacji**, które przyspieszają postępowanie. Należy zwrócić uwagę, że nie jest wymagane potwierdzanie informacji przesyłanych faksem bądź pocztą elektroniczną w postaci pisemnej (wysłanie przesłanego wcześniej pisma pocztą). W przypadku wymiany informacji przy użyciu faksu oraz drogą elektroniczną, każda ze stron, na żądanie drugiej niezwłocznie winna potwierdzić fakt ich otrzymania. Zasady te nie odnoszą się do:

- ✓ wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu (który, jeśli został złożony w formie faksu lub maila, winien być potwierdzony w formie pisemnej – jeśli zamawiający żąda tego w ogłoszeniu o zamówieniu) oraz
- ✓ oferty, która musi mieć formę pisemną (albo, za zgodą zamawiającego, być w postaci elektronicznej, opatrzonej bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu).

Najważniejszym elementem zasady przejrzystości postępowania jest **przewidywalność** działań zamawiającego. Zamawiający, jako inwestor dysponujący pieniędzmi publicznymi, może się poruszać wyłącznie w zakresie, w jakim pozwala mu na to ustawa. Ustawa Pzp określa pewne

§

art. 8 ust. 1 ustawy Pzp

§

art. 27 ustawy Pzp

ramy, granice, których przekroczyć nie można, pozostawiając jednak zamawiającemu dożo swobody w określaniu warunków zamówienia. Zamawiający ma możliwość określenia – w różny sposób, lecz w granicach dopuszczonych prawem – swoich wymagań w stosunku do wykonawców, przedmiotu zamówienia oraz sposobu realizacji. Musi on jednak zrobić to na etapie przygotowania postępowania, a po złożeniu ofert musi przestrzegać określonych przez siebie zasad postępowania. Wszystkie istotne wymagania zamawiający musi określić przed złożeniem ofert w treści SIWZ (przypomnijmy, że chodzi o dokument, którego nazwa wszystko wyjaśnia: specyfikacja istotnych warunków zamówienia).

Posiadając szczegółowe informacje, wykonawcy są w stanie przygotować ofertę mającą największe szanse na uznanie jej przez zamawiającego za najkorzystniejszą, a co za tym idzie, najlepiej – spośród ofert niepodlegających odrzuceniu – odpowiadającą potrzebom zamawiającego. Jeśli warunki postawione wykonawcom są jednoznaczne, nie powinno się zdarzać wykluczanie wykonawców z powodu ich niespełnienia. Jeżeli wymagania dotyczące treści ofert są jednoznaczne, nie powinna budzić wątpliwości decyzja zamawiającego o odrzuceniu oferty. Jeżeli sposób oceny ofert został określony, wykonawcy powinni być w stanie przewidzieć jaki sposób sporządzenia oferty maksymalizuje prawdopodobieństwo uzyskania zamówienia.

Jednoznacznie postawione wymagania są informacją dla wykonawców na temat preferencji zamawiającego, a ich efektem przejrzystość postępowania i zaufanie wykonawców do profesjonalizmu i uczciwości zamawiających.

5.2.2. Opis przedmiotu zamówienia

Pod pojęciem opisu przedmiotu zamówienia rozumieć należy określenie wszystkich wymagań i okoliczności związanych z realizacją zamówienia, a koniecznych do osiągnięcia oczekiwanych przez zamawiającego efektów zamówienia.

Opis przedmiotu zamówienia stanowi obligatoryjny element treści SIWZ, lecz nie ogranicza się do sformułowania zawartego w art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp. Na opis przedmiotu w szerszym tego słowa znaczeniu składają się również: termin wykonania zamówienia, istotne postanowienia umowy, a także (pośrednio) opis sposobu obliczenia ceny oferty i, jeśli przewidziane, wymagania dotyczące ofert wariantowych oraz pouczenie o innych walutach, w jakich może być prowadzone rozliczenie. W oparciu o wymagania zamawiającego określone w opisie przedmiotu zamówienia wykonawca składa swoją ofertę. Z kolei, treść tej oferty badana jest przez zamawiającego pod kątem jej zgodności z wymaganiami określonymi w opisie przedmiotu zamówienia, a zatem z treścią SIWZ.

Wskazać należy na konieczność rozróżnienia pojęcia „opis przedmiotu zamówienia” od pojęcia „określenie przedmiotu zamówienia”. Określenie przedmiotu zamówienia jest obligatoryjnym elementem ogłoszenia o zamówieniu i powinno obejmować wskazanie kluczowych informacji dotyczących przedmiotu zamówienia, w oparciu o które wykonawca powinien mieć możliwość stwierdzenia, czy jest zainteresowany ubieganiem się o zamówienie.

Informacje składające się na określenie przedmiotu zamówienia stanowią jednak element opisu przedmiotu zamówienia, stąd należy uznać, że wynikające z ustawy Pzp zasady opisu przedmiotu zamówienia winny znaleźć odpowiednie zastosowanie przy określaniu przedmiotu zamówienia.

Opis jednoznaczny i wyczerpujący

Ustawa Pzp wymaga, aby przedmiot zamówienia został opisany:

§

art. 22 ust. 4, art. 36 ust. 1 ustawy Pzp

§

art. 29 ust. 1 ustawy Pzp

§

art. 29 ust. 1 ustawy Pzp

§

art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp

§

art. 29 ust. 1 ustawy Pzp

- ✓ w sposób jednoznaczny i wyczerpujący,
- ✓ za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń,
- ✓ z uwzględnieniem wszystkich wymagań i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty.

Jak wspomniano wyżej, na opis przedmiotu zamówienia składa się również umowa (ściśle: istotne postanowienia umowy, ogólne warunki umowy albo wzór umowy). Bez wątpienia, warunki umowy stanowiące część SIWZ winny spełniać powyższe wymagania. W przeszłości był przez niektórych komentatorów podnoszony pogląd, iż warunki kontraktu FIDIC nie określają przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący i w związku z tym są sprzeczne z ustawą Pzp i nie mogą być stosowane. Pogląd ten wywołał niemałą konsternację wielu zamawiających, z których duża część od lat stosowała warunki FIDIC przy największych przedsięwzięciach infrastrukturalnych. Standardy te były zalecane (a nawet narzucane) przez instytucje finansujące (Bank Światowy, EBI, EBOR) i wpisane do różnych programów (PHARE, ISPA, SAPARD) finansowanych wprost przez UE. W tej sytuacji hasło „FIDIC jest nielegalny” jako sprzeczny z ustawą Pzp i prawem europejskim wydawało się absurdalne. Chodziło o swoistą interpretację art. 29 ust. 1 ustawy Pzp.

Skoro przedmiot zamówienia należy opisać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, to znaczy – zgodnie z tym rozumowaniem - że nie można go opisywać w sposób warunkowy. W szczególności, nie można dopuszczać w umowie sytuacji, których wystąpienie nie jest pewne i zależy od zdarzeń przyszłych, których prawdopodobieństwo wystąpienia jest nieznanne lub nie wynosi 1. W przypadku umów o roboty budowlane, chodzi w szczególności o różne rodzaje ryzyka, np. nieprzewidywalne warunki gruntowe, szczególnie niekorzystne warunki klimatyczne, błędy projektowe, opóźnienie rysunków lub instrukcji. W wyniku tych poglądów wielu zamawiających zaczęło (a inni utwierdzili się w tym) stosować umowy, w których całe ryzyko zostało przerzucone na wykonawcę. Skoro ani zakresu prac, ani terminu ich wykonania, ani wynagrodzenia wykonawcy nie można uzależnić od zdarzeń przyszłych niepewnych – najlepiej stosować umowy z wynagrodzeniem ryczałtowym. Skutki tej filozofii można było obserwować m. in. przy okazji kilku sztandarowych inwestycji (2- lub 3-krotne przekroczenie kosztorysu).

Innym efektem tej filozofii było stwierdzenie, że wszystko, co nie jest możliwe do przewidzenia z prawdopodobieństwem 1 należy traktować jako nieprzewidywalne. Nieprzewidywalne zaś oznacza, z jednej strony, nie objęte przedmiotem zamówienia (nie wolno w umowie „gdybać”), z drugiej zaś, umożliwiające (zależnie od przypadku) zmianę umowy lub udzielenie zamówienia dodatkowego. Okazało się więc, że restrykcyjna nadinterpretacja art. 29 ust. 1 ustawy Pzp wprost zachęcała zamawiających do porzucenia rozsądnych zasad zarządzania ryzykiem, formułowania umów na zasadzie „pomyślę o tym później” i ich aneksowania lub udzielania zamówień dodatkowych.

Z drugiej strony funkcjonowała (i funkcjonuje nadal) zgoła inna filozofia, w której wszystko to co można sobie wyobrazić należy uznać za możliwe do przewidzenia, w związku z czym nie da się zawrzeć umowy na zamówienie dodatkowe z tego powodu. W swym ekstremum rozumowanie to dopuszcza do uznania, że możliwe do przewidzenia było to, że zmieni się prawo 2 lata po wejściu podstawowej umowy w życie i możliwe do przewidzenia było, że jeden z projektantów zamawiającego popełni błąd. A skoro można było to przewidzieć, to za naprawę błędu nie można nic dopłacić.

Od zawsze, stanowczo i na zawsze odrzucamy tę filozofię. Uważamy, że mądrość inwestora polega na tym właśnie, że umie identyfikować ryzyka, przypisywać je właściwej stronie oraz zarządzać tym ryzykiem, które bierze na siebie. Pojęciu nieprzewidywalności należy przywrócić interpretację zdroworoządkową i każdą sytuację interpretować indywidualnie. Niekiedy zasto-

sowanie umowy na roboty dodatkowe z wolnej ręki jest uzasadnione logicznie, merytorycznie i etycznie. Najlepiej jednak, gdy sama umowa przewiduje zmianę zakresu, ceny i terminu wykonania w określonych okolicznościach (vide FIDIC).

W przypadku, gdy realizacja zamówienia odbywa się zgodnie z przewidywaniami stron, żadna z nich prawdopodobnie nie zajrzy nawet do zawartej umowy. Strony zaczynają analizować umowę dopiero w momencie, gdy napotyka okoliczności nieprzewidziane, uniemożliwiające (lub co najmniej utrudniające) wykonanie zobowiązania. Jeśli w tym momencie okazuje się, że umowa nie określa co strony powinny uczynić, oznacza to, że umowa jest zła. Cała sztuka pisania umów polega właśnie na „gdymbaniu”, przewidywaniu okoliczności, które mogą wystąpić i zmienić normalny, zakładany tok rzeczy. Więcej z zarządzania zmianą piszemy w dalszej części podręcznika.



Rozdział 6, punkt 6.3.1
Rozdział 6, punkt 6.3.3

Opis techniczny a opis funkcjonalny

Zamawiający może opisywać przedmiot zamówienia na wiele sposobów, z których dwa należy wyróżnić jako najczęściej stosowane (modelowe):

- ✓ opis za pomocą cech technicznych i jakościowych określa szczegółowo przedmiot zamówienia, w przypadku zamówień na roboty budowlane realizowany jest przez dokumentację projektową oraz odpowiednie normy, wykonawca odpowiada za wykonanie przedmiotu zgodnie z opisem technicznym,
- ✓ opis wymagań funkcjonalnych kładzie nacisk na efekty, jakie mają zostać osiągnięte, pozostawiając wykonawcy dużą swobodę doboru sposobu ich osiągnięcia, wykonawca odpowiada za efekt, w przypadku robót budowlanych jest realizowany poprzez program funkcjonalno-użytkowy.

Oba sposoby, w zależności od celów i potrzeb mogą być stosowane (więcej na ten temat piszemy w innych częściach podręcznika).

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na jeszcze jeden, często spotykany, sposób opisu przedmiotu zamówienia, który bywa utożsamiany z opisem technicznym, lecz w rzeczywistości znacznie poza niego wykracza. Opis techniczny określa, co do zasady, co ma być zrobione i jaka jakość ma być osiągnięta, pozostawiając wykonawcy dobór właściwej technologii wykonania, narzędzi i urządzeń, kolejności robót, organizacji pracy itp. Tymczasem często zdarza się, że zamawiający narzuca wykonawcom sposób realizacji, niekiedy nawet nie zdając sobie z tego sprawy.

W przypadku rozliczenia kosztorysowego zamawiający winien sporządzić planowany do wykonania zakres prac, który następnie zostanie wyceniony przez wykonawców ubiegających się o zamówienie, a następnie stanie się częścią umowy określającą podstawy ustalenia wynagrodzenia wykonawcy. Dokumentem, który doskonale nadaje się do tego celu jest przedmiar robót. Na jego podstawie powstaje również, na zlecenie zamawiającego, kosztorys inwestorski. Najprostszą metodą jego opracowania jest przypisanie każdej pozycji odpowiedniego numeru z katalogów nakładów rzeczowych i wprowadzenie danych do kosztorysowania z publikacji monitorujących rynek. Programy kosztorysujące na tej podstawie wyliczają cenę kosztorysową. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że zamawiający powinien przekazać wykonawcom w ramach SIWZ kosztorys inwestorski z usuniętymi cenami, stawkami i wartościami, czyli tzw. ślepy kosztorys.

Problem ze ślepym kosztorysem polega jednak na tym, że określa on jako podstawy wyceny katalogi nakładów rzeczowych (KNR, KNNR) oraz wskazuje (może wskazywać) nazwy materiałów

i urządzeń do wbudowania. Nie powinno to dziwić – kosztorysant musiał się przy sporządzaniu kosztorysu inwestorskiego na czymś oprzeć. Nie może to jednak stanowić opisu przedmiotu zamówienia. Abstrahując od nazw (o czym w następnym punkcie), wskazanie KNR w treści formularza cenowego, jaki ma zostać wypełniony cenami przez wykonawcę oznacza nie tylko zobowiązanie wykonawcy do określenia ceny przy założeniu sposobu realizacji robót określonego w KNR, ale również, w konsekwencji, do realizacji robót w ten sposób. Tymczasem nikt nie wykonuje robót w sposób określony w katalogach. Ponadto, wskazanie KNR w kosztorysie ofertowym powinno pociągać za sobą zobowiązanie zamawiającego (nadzoru inwestorskiego) do sprawdzania sposobu wykonywania robót i odrzucania robót wykonanych inaczej, niezgodnie z treścią zobowiązania. Tymczasem zarówno nadzór, jak i zamawiający zainteresowani są efektami prac wykonawcy i poza nielicznymi wyjątkami (np. na danym odcinku wykopy należy realizować ręcznie z uwagi na duże zagęszczenie sieci) nie ingerują w przyjętą technologię. Podsumowując należy stwierdzić, że narzucanie wykonawcom technologii wykonywania robót poprzez wprowadzenie do kosztorysu ofertowego katalogów nakładów rzeczowych jest najczęściej fikcją, którą można uznać za nieszkodliwą dopóki ktoś nie stwierdzi, że wykonawca wykonuje zobowiązanie niezgodnie z jego treścią, a zamawiający poświadczają nieprawdę i płaci za inny sposób wykonania, niż był wymagany w SIWZ. Powyższe prowadzi do wniosku, iż:

WAŻNE

Formularz kosztorysu ofertowego powinien bazować na przedmiarze robót, nie na kosztorysie inwestorskim z usuniętymi cenami, stawkami i innymi danymi do kosztorysowania.

Jeszcze gorsza jest sytuacja, w której opis technologii nie jest zakamuflowany pod numerem katalogu (przywołanego być może bezrefleksyjnie) w formularzu kosztorysu ofertowego, lecz jest treścią specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych (STWiORB). STWiORB może określać sposób wykonania robót, ale jedynie w zakresie niezbędnym do określenia standardu i jakości ich wykonania. Poprawnie sporządzone STWiORB powinny skupiać się na opisie technicznym i jakościowym wykonanych robót; niestety często spotyka się dokumenty nadmiernie, niepotrzebnie ingerujące w technologię prac. Efekt często jest taki sam, jak w przypadku wskazania numerów KNR.

Wskazanie norm

Opis przedmiotu zamówienia za pomocą cech technicznych i jakościowych (opis techniczny) wiąże się z koniecznością przestrzegania norm. Ustawa Pzp jednoznacznie określa hierarchię norm i jest to przepis o niebagatelnym znaczeniu.

Hierarchia norm

poziom	rodzaje norm
1	<ol style="list-style-type: none"> 1. Polskie Normy przenoszące normy europejskie; 2. normy innych państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego przenoszące normy europejskie;
2	<ol style="list-style-type: none"> 1. europejskie aprobaty techniczne; 2. wspólne specyfikacje techniczne; 3. normy międzynarodowe; 4. inne techniczne systemy odniesienia ustanowione przez europejskie organy normalizacyjne;

§

art. 30 ustawy Pzp

3	<ol style="list-style-type: none"> 1. Polskie Normy; 2. polskie aprobaty techniczne; 3. polskie specyfikacje techniczne;
---	---

Normy wyższego poziomu mają pierwszeństwo. Zastosować normę niższego poziomu można tylko wtedy, gdy brak jest odpowiednich norm poziomu wyższego.

Należy wskazać, iż wyrażenie „z zachowaniem norm” nie oznacza konieczności skopiowania wymagań określonych normą. Normy określają zwykle minimalne wymagania, natomiast zamawiający ma prawo określić wymagania wyższe od określonych normą.

Zamawiający winien przenieść do umowy z projektantem obowiązek stosowania norm według hierarchii ustawowej.

Nazwa lub równoważne

Nie wolno opisywać przedmiotu zamówienia w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję. Przedmiotu zamówienia nie wolno opisywać przez wskazanie, np. w dokumentacji projektowej, konkretnych produktów, określonych producentów, nie wolno używać nazw własnych, handlowych, numerów katalogowych materiałów oraz określać sposobu ich wytwarzania wskazującego na konkretnego producenta, nie wolno także określać przedmiotu zamówienia przez wskazanie patentu lub znaku towarowego. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, gdy takie odwołanie uzasadnione jest specyfiką przedmiotu zamówienia i zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy „lub równoważne”, pozwalające na zaoferowanie odpowiedników rzeczy wskazanych przez zamawiającego jako wzór.

Przepis ten bywa kontestowany z argumentacją, iż każda firma budowlana może zakupić każdy materiał w hurtowni lub od producenta, a więc wskazanie jego nazwy nie narusza zasady uczciwej konkurencji. Można wskazać jednak co najmniej kilka argumentów przeciwnych, które uzasadniają tę normę również w przypadku robót budowlanych:

1. w zamówieniach publicznych chodzi o pełną konkurencję, czyli nie tylko konkurencję cenową, ale również przedmiotową, „produktową”;
2. nawet, jeśli każdy wykonawca może kupić określony produkt, prawdopodobnie nie wszyscy na takich samych warunkach; firma będąca stałym i dużym klientem otrzymuje u producenta warunki handlowe niemożliwe do uzyskania przez firmę, która po raz pierwszy wyrazi zainteresowanie (gdyż dotychczas używała produktów innego producenta, u którego posiada, oczywiście, stosowne rabaty);
3. nawet, gdyby powyższy argument nie miał zastosowania, zamawiający powinien zadać sobie ważne pytania: dlaczego projektant miałby określać urządzenia i materiały, które wykonawca robót ma użyć przy realizacji inwestycji na rzecz zamawiającego?, czy można mieć pewność, że przy doborze produktów projektant będzie się kierował wyłącznie dobrze pojętym interesem zamawiającego?, czy cena wskazanego produktu nie wzrośnie, gdy jego producent zorientuje się, że wszyscy wykonawcy ubiegający się o zamówienie muszą zapewnić sobie jego współpracę?

Argumenty te prowadzą do wniosku, iż zakaz naruszania uczciwej konkurencji przy opisie przedmiotu zamówienia, rozumiany w sposób określony powyżej słusznie ma zastosowanie również do dokumentacji projektowej i STWiORB, ewentualnie Program Funkcjonalno-Użytkowy (PFU).

§

art. 29 ust. 3 ustawy Pzp

Analizując ten przepis, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na konieczność jednoczesnego spełnienia trzech warunków. Wskazanie nazwy jest dopuszczalne, gdy:

1. uzasadnione jest specyfiką przedmiotu zamówienia i
2. zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń i
3. wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy „lub równoważne”.

W przypadku większości robót budowlanych nie ma potrzeby ani konieczności wskazywania nazw urządzeń i materiałów. Jednak w specyficznych przypadkach może to być uzasadnione.

Przykład

Najczęstszym, uzasadnionym powodem wskazywania nazw jest konieczność przyjęcia konkretnych urządzeń na etapie projektowania: kotłowni, oczyszczalni ścieków, oświetlenia ulicznego, klimatyzacji, windy i innych instalacji. Nie można zaprojektować kotłowni z białą plamą na środku opisaną „tu kocioł”. Cały projekt kotłowni jest w dużej mierze pochodną typu kotła (podobnie w przypadku innych instalacji).

Wydaje się, że instalacje wymagające na etapie projektowania przyjęcia określonych urządzeń lub materiałów należy podzielić na dwie grupy: instalacje pomocnicze i główne. Jeżeli przedmiotem zamówienia jest budowa budynku i cała dokumentacja projektowa jest wolna od nazw, za wyjątkiem np. urządzeń klimatyzacji oraz typu windy – właściwym jest podanie tych nazw z dopuszczeniem równoważnych. Wątpliwości pojawiają się w przypadku zamówień typu: przebudowa kotłowni, budowa oczyszczalni ścieków. Choć zamówienia takie należy, co do zasady, kwalifikować do robót budowlanych, rzeczywistym ich przedmiotem jest dostawa urządzeń (linii technologicznej), a roboty budowlane sprowadzają się do ich posadowienia oraz zapewnienia ochrony przed warunkami atmosferycznymi (fundamenty, ściany i dach). W takim przypadku opracowanie dokumentacji projektowej, która może wymagać istotnych zmian w wyniku zastosowania urządzeń równoważnych mija się z celem. Wydaje się, że zamawiający powinien w takiej sytuacji wybrać jeden z następujących modeli prowadzenia inwestycji:

- ✓ *W modelu zaprojektuj i zbuduj wykonawca, na podstawie wymagań zamawiającego określonych w PFU, może założyć przed złożeniem oferty jaki zestaw urządzeń stosuje do realizacji zamówienia i w sposób odpowiedzialny określić cenę oferty. Wykonawca będzie projektował roboty pod kątem przyjętych urządzeń, a następnie wykona wymagane dostawy, usługi i roboty. W wyniku jednego postępowania zamawiający otrzymuje kompleksowo wykonaną inwestycję.*
- ✓ *Zamawiający może zacząć od przetargu, którego przedmiotem będzie to, co najważniejsze, czyli samo urządzenie (zestaw urządzeń, linia technologiczna), w wyniku postępowania zostanie zawarta umowa dostawy z odpowiednio odroczonym terminem. Po wyborze urządzenia, zamawiający może zlecić projektowanie pod kątem tego urządzenia, a mając projekt może ogłosić przetarg na realizację robót, w trakcie których będą miały miejsce tzw. dostawy inwestorskie: działając na podstawie pierwszej umowy dostawca dostarczy urządzenia do wbudowania przez wykonawcę robót. W tej sytuacji wymagane są trzy postępowania, lecz zamawiający uzyskuje większą władzę nad wyborem urządzenia, projektem i robotami.*

Dopuszczenie produktów równoważnych powinno wiązać się ze wskazaniem przesłanek równoważności. Przyjąć należy, że chodzi o równoważność jakościową i funkcjonalną, np. wykonawca może zastosować przy modernizacji oświetlenia inne oprawy niż wskazane w dokumentacji,

pod warunkiem osiągnięcia parametrów oświetleniowych właściwych dla ulicy kategorii XYZ. Cechy nieistotne (np. gabaryty kotła, jego ciężar i kolor) nie powinny mieć znaczenia. Co prawda, ciężar udowodnienia równoważności spoczywa na wykonawcy, jednak w przypadku braku kryteriów równoważności, może powstać spór na tle tego, które cechy decydują o równoważności. Ponieważ wszystkie wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść wykonawcy, zamawiający może zostać zmuszony do wyboru znacząco odmiennej oferty tylko dlatego, że nie będzie w stanie udowodnić, że oferowany produkt nie spełnia jego istotnych, acz nie opisanych w SIWZ wymagań.

Wobec trudności rozstrzygnięcia co do równoważności, zamawiający przerzucają na wykonawcę konieczność uzyskania zgody projektanta na zastosowanie zamienników. Działanie takie jest dopuszczalne, pod warunkiem, że zamawiający ma zaufanie (lub nadzoruje projektanta na tyle), że projektant jest obiektywny i profesjonalny, a także, iż kwestie te są rozstrzygane na etapie realizacji umowy.

W ten sposób dochodzimy do problemu: kiedy wykonawca powinien wskazać, czy oferuje zamienniki i udowodnić ich równoważność. Można przyjąć (i przyjmuje się) dwie metody:

- ✓ *Żądanie zamawiającego wskazania oferowanych produktów w ofercie wymaga załączenia do oferty dowodów równoważności oraz podjęcia przez zamawiającego wiążącej decyzji: oferta spełnia wymagania czy podlega odrzuceniu. Ponieważ odrzucenie oferty może się wiązać z arbitrażem, zamawiający może mieć tendencję do akceptowania produktów „prawie-równoważnych”, co z kolei narusza zasady równego traktowania i również może być podstawą złożenia odwołania (w postępowaniu powyżej progów unijnych).*
- ✓ *Łatwiejsze (a przynajmniej zapobiegające arbitrażom) wydaje się przełożenie weryfikacji równoważności na etap realizacji umowy. Oznacza to, że w ofercie brak jest informacji co do oferowanych produktów (brak danych dających podstawę lub zmuszających do odrzucenia oferty), natomiast w trakcie realizacji, albo niezwłocznie po zawarciu umowy, albo w określonym terminie przed dostawą lub wbudowaniem wykonawca, jeśli zamierza użyć produktów innych, niż wskazane winien to zgłosić i wykazać ich równoważność.*

Powyższe zasady ograniczające posługiwanie się nazwami powinny zostać ujęte w umowie z projektantem. Niezależnie od tego zamawiający powinien zadbać, aby w opracowywanej przez niego części SIWZ znalazła się generalna klauzula równoważności.

Słownik CPV

Do opisu przedmiotu zamówienia stosuje się nazwy i kody określone we Wspólnym Słowniku Zamówień (CPV) wprowadzonym do stosowania Rozporządzeniem Komisji (WE) nr 213/2008 z dnia 28 listopada 2007 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) oraz dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej procedur udzielania zamówień publicznych w zakresie zmiany CPV.

Dokumentacja projektowa oraz specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych oraz program funkcjonalno-użytkowy

Niezależnie od ogólnych zasad opisywania przedmiotu zamówienia wynikających z art. 29 i 30 ustawy Pzp, które muszą znaleźć zastosowanie przy udzielaniu zamówienia na wykonanie robót budowlanych zamawiający zobowiązany jest do opisywania przedmiotu zamówienia na

§

art. 31 ust. 1 i 2 ustawy Pzp



Rozdział 4

§

art. 32 ust. 1 ustawy Pzp

§

art. 11 ust. 8 ustawy Pzp

§

art. 32 ust. 2 ustawy Pzp

§

art. 29, art. 30 ustawy Pzp

roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót. Z kolei, w przypadku, gdy przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych przedmiot zamówienia winien zostać opisany za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego.

Zakres i formę dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego określa RstwiORB. Szczegółowe omówienie zawartości tych dokumentów przedstawione jest w rozdziale 4.

5.2.3. Szacowanie wartości zamówienia na roboty budowlane

Wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego musi zostać poprzedzone ustaleniem wartości szacunkowej zamówienia.

Podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością.

Wartość szacunkowa zamówienia musi zostać wyrażona w walucie euro, co wiąże się z koniecznością przeliczenia wartości zamówienia wyrażonej w walucie polskiej na walutę euro. Przy przeliczaniu wartości zamówienia konieczne jest stosowanie kursu euro wyznaczonego co najmniej raz na dwa lata przez Prezesa Rady Ministrów. Obecny kurs euro, wynosi 3,839 zł i określony jest w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych.

Ustalenie wartości szacunkowej zamówienia z należytą starannością ma szczególnie istotne znaczenie. W pierwszej kolejności zauważyć należy, iż sam obowiązek stosowania ustawy Pzp przy udzielaniu zamówienia publicznego uzależniony jest od osiągnięcia przez wartość szacunkową zamówienia progu 14 000 euro. Ustawa Pzp wyróżnia ponadto inne progi tzw. unijne (4 845 000 euro w przypadku zamówień na roboty budowlane), których osiągnięcie wiąże się z koniecznością wykonania przez zamawiającego szeregu dodatkowych czynności. Wykonawcy natomiast powyżej progów unijnych uzyskują dodatkowe uprawnienia.

Właściwe oszacowanie wartości zamówienia ma podstawowe znaczenie dla poprawności postępowania. Odnosi się to przede wszystkim do sytuacji, gdy rzeczywista wartość zamówienia przekracza określone progi, natomiast postępowanie prowadzone jest albo bez stosowania przepisów ustawy w ogóle, albo z zastosowaniem procedur uproszczonych. Błędne ustalenie wartości szacunkowej zamówienia na roboty budowlane może być konsekwencją dokonania przez zamawiającego podziału zamówienia na części lub zaniżenia jego wartości. Trzeba więc wskazać, iż:

WAŻNE

Niedopuszczalny jest podział zamówienia na części lub zaniżenie jego wartości dokonane w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp.

Zaniżenie wartości zamówienia może mieć miejsce na skutek błędnego oszacowania wartości robót. Z uwagi na dość precyzyjne zasady sporządzania kosztorysu inwestorskiego (opisane w dalszej części tego rozdziału), rzadko dochodzi do zaniżenia wartości zamówienia.

Trudniejszą do rozstrzygnięcia kwestią jest problem podziału zamówienia na części.

Zakres przedmiotowy zamówienia na roboty budowlane.

W wyniku postępowania o udzielenie zamówienia na roboty budowlane dochodzi do zawarcia umowy o roboty budowlane, jedna z umów nazwanych w Kodeksie cywilnym. Zgodnie z definicją zawartą w art. 647 Kc „Przez umowę o roboty budowlane wykonawca zobowiązuje się do oddania przewidzianego w umowie obiektu, wykonanego zgodnie z projektem i z zasadami wiedzy technicznej (...)”. Definicja umowy odwołuje się do pojęcia obiektu, które, jako obiekt budowlany, jest zdefiniowane w ustawie Prawo budowlane. Ustawa ta wskazuje, iż pod pojęciem obiektu budowlanego należy rozumieć:

- ✓ *budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi,*
- ✓ *budowlę stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami,*
- ✓ *obiekt małej architektury.*

Tak więc, w pierwszej kolejności należy wskazać, że:

WAŻNE

Zakres przedmiotowy zamówienia na roboty budowlane określa się przede wszystkim przez odwołanie do pojęcia obiektu budowlanego. Przedmiotem zamówienia na roboty budowlane winny być objęte wszystkie prace planowane do wykonania w związku z budową, przebudową, montażem, remontem lub rozbiórką obiektu budowlanego.

Zasada ta oznacza w szczególności konieczność uwzględnienia w przedmiocie zamówienia:

- ✓ *wszystkich rodzajów prac (robót) składających się na budowę (lub remont) obiektu niezależnie od ich różnorodności;*
- ✓ *prac składających się na poszczególne etapy realizacji obiektu, również w sytuacji, gdy etapy te są rozłożone w czasie i są zamawiane w ramach odrębnych procedur,*
- ✓ *prac wykonywanych w obiekcie przez różnych zamawiających będących użytkownikami części obiektu.*

Skoro zakres przedmiotowy zamówienia na roboty budowlane wyznaczają granice obiektu budowlanego, zamawiający nie musi łączyć w jeden przedmiot zamówienia prac przewidzianych do wykonania na różnych obiektach. W tym miejscu należy jednak wskazać na wątpliwości, a nawet zarzuty formułowane w przypadku projektów finansowanych z funduszy UE.

Trzeba zauważyć, że definicja obiektu budowlanego zawarta w dyrektywie klasycznej różni się od definicji polskiego Prawa budowlanego. Stosownie do art. 1 ust. 2 pkt b dyrektywy „obiekt budowlany” oznacza **wynik całości robót budowlanych w zakresie budownictwa lub inżynierii lądowej i wodnej, który może samoistnie spełniać funkcję gospodarczą lub techniczną**. Dodatkowo, należy wskazać art. 9 ust. 3 dyrektywy, który stanowi, iż: „nie dopuszcza się sytuacji, w której jakiś **projekt** związany z wykonawstwem robót (...) zostaje podzielony na części w celu obejścia przepisów zawartych w niniejszej Dyrektywie”. Przepis ten może wskazywać, że zamówienie na roboty budowlane nie musi pokrywać się z zakresem obiektu budowlanego. Zwłaszcza, że posługuje się pojęciem projektu (rozumianego tak, jak w niniejszym podręczniku, nie jako projekt budowlany, czy wykonawczy, lecz jako przedsięwzięcie, pewna całość funkcjonalna). W tej sytuacji należy, choćby z ostrożności, traktować jako jedno zamówienie roboty budowlane objęte jednym

§

art. 647 Kc

§

art. 3 pkt. 1 ustawy Pb

§art. 1 ust. 2 lit. b) dyrektywy klasycznej
art. 9 ust. 3 dyrektywy klasycznej

projektem inwestycyjnym, jednym projektem współfinansowanym ze środków europejskich, niezależnie od tego na ilu obiektach roboty będą wykonywane.

Poza tym, zawsze należy zważyć na cel takiego, a nie innego określenia przedmiotu zamówienia i nie wolno dokonywać podziału w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp.

Podejmując zatem decyzję jaki jest zakres zamówienia na wykonanie robot budowlanych, zasadne jest rozważenie, czy w okolicznościach, w których zamawiający zamierza np. równocześnie wybudować kilka odrębnych obiektów budowlanych w rozumieniu Prawa budowlanego, które jednak dopiero łącznie spełniają jedną funkcję gospodarczą lub techniczną będziemy mieli do czynienia z kilkoma zamówieniami, czy z jednym zamówieniem.

Przykład

W przypadku inwestycji kubaturowej można (czasem nawet trzeba) traktować jako odrębne obiekty budowlane w rozumieniu ustawy Prawo budowlane: przyłącza do sieci, ogrodzenie, parking, kotłownię, śmietnik i inne obiekty powiązane z budynkiem. Z uwagi jednak na fakt, iż stanowią one funkcjonalną całość – powinny być uwzględnione w przedmiocie zamówienia.

Dopuszczenie ofert częściowych, udzielanie zamówienia w częściach

Konieczność uwzględnienia w przedmiocie zamówienia wszystkich robót planowanych do wykonania w obiekcie budowlanym samoistnie spełniającym funkcję gospodarczą lub techniczną lub obiektach budowlanych spełniających tę funkcję łącznie nie oznacza, że wszystkie te prace muszą być przedmiotem jednego postępowania. Jeżeli jednak, z jakichkolwiek przyczyn (co nie musi być specjalnie uzasadniane), zamawiający decyduje się zamawiać w odrębnych postępowaniach różne roboty budowlane (remontowe), jednakże w ramach jednego obiektu budowlanego, to jest to zlecenie i wykonywanie zamówienia w częściach. Udzielanie jednego zamówienia w częściach jest dopuszczalne, pod warunkiem wszak, że każda z części zamówienia będzie zamawiana stosownie do przepisów odnoszących się do wartości całości zamówienia.

Wyjątkiem od tej zasady jest możliwość odrębnego potraktowania części robót o wartości do 1 000 000 euro, pod warunkiem że łączna wartość tych części wynosi nie więcej niż 20% wartości

Przykład

W ramach projektu finansowanego ze środków UE o wartości przekraczającej progi unijne, należy wykonać:

1. *rozbudowę oczyszczalni ścieków (wartość powyżej progów unijnych),*
2. *budowę nowego budynku biurowego (wartość 10% przekraczająca progi unijne) oraz*
3. *przebudowę wewnętrznego układu dróg dojazdowych i placów postojowych (o wartości poniżej 500 000 euro).*

Zważywszy, że obiekty te składają się na jedną funkcjonalną całość, winny być uznane za jedno zamówienie. W tej sytuacji zamawiający może:

4. *przeprowadzić jedno postępowanie na wybór generalnego wykonawcy całości prac,*
5. *przeprowadzić jedno postępowanie z dopuszczeniem ofert częściowych (3 części),*

6. przeprowadzić dwa postępowania: jedno na oczyszczalnię i biurowiec (z dopuszczeniem lub nie ofert częściowych), drugie na roboty drogowe – to postępowanie będzie mogło być prowadzone w oparciu o uproszczone przepisy (poniżej progów unijnych),
7. przeprowadzić trzy postępowania, na każdy obiekt oddzielnie (postępowanie na roboty drogowe uproszczone),
8. przeprowadzić większą liczbę postępowań: o ile podział prac związanych z budową oczyszczalni lub robót drogowych nie wydaje się zasadny, zamawiający może wyodrębnić część specjalistycznych prac z obiektu biurowego i zdecydować o odrębnym zleceniu np. zabudowy recepcji, szafwnękowych, wbudowywanych mebli laboratoryjnych, wykładzin. Potraktowanie tych robót (tak, w świetle Prawa budowlanego są to roboty budowlane) jako oddzielnych zamówień i zlecenie ich w odrębnych postępowaniach, z zastosowaniem uproszczonych przepisów, a nawet bez stosowania przepisów (np. dostawa wraz z montażem (przyklejeniem) wykładzin na wartość do 14 000 euro) będzie dopuszczalne pod warunkiem, że:
 - łączna wartość wydzielonych części zamówienia (roboty drogowe, recepcja, szafywnękowe, meble laboratoryjne i wykładziny) nie przekracza 1 000 000 euro oraz, co oczywiste przy powyższych założeniach, 20% wartości całości zamówienia;
 - pozostałe roboty związane z budynkiem biurowym zostaną zleczone w oparciu o pełną procedurę, nawet, jeśli – poprzez wyłączenie ww. prac – wartość robót przewidzianych do wykonania w biurze spadnie poniżej progu (wyłączone z przedmiotu zamówienia części zlecane są stosownie do swojej wartości, nie umniejszają jednak wartości zamówienia głównego).

zamówienia. W takim przypadku, do udzielenia zamówienia na daną część zamawiający może stosować przepisy właściwe dla wartości tej części zamówienia.

Skoro przedmiot zamówienia na roboty budowlane określa obiekt budowlany (lub kilka obiektów stanowiących funkcjonalną całość), to zamawiający nie musi łączyć w jeden przedmiot zamówienia prac przewidzianych do wykonania na różnych obiektach. Łączenie takie może być jednak zasadne, zwłaszcza, gdy są to prace rodzajowo zbliżone, a zamawiający odpowiedzialny jest za wykonywanie robót budowlanych na wielu obiektach budowlanych. W takim przypadku powstaje pytanie, czy zamawiający może – zamiast łączenia różnych rodzajowo robót wykonywanych w ramach jednego obiektu – agregować podobne roboty wykonywane w ramach różnych obiektów?

Przykład

Zamawiający zarządzający budynkami komunalnymi (placówkami oświaty, obiektami kultury itp.) na terenie całej gminy ma w planie inwestycyjnym na dany rok wymianę dachów i okien w pięciu budynkach. Przyjmując dotychczasowe założenia, powinien dokonać pięciu zamówień (pięć różnych obiektów) „na dachy i okna”. Jednak postępowanie takie nie wydaje się celowe, zważywszy choćby, specjalizację firm budowlanych oraz fakt, iż zamawiając większą liczbę okien (większą powierzchnię pokryć dachowych) można prawdopodobnie uzyskać wymierne korzyści skali. Bardziej racjonalnie byłoby dokonać dwóch zamówień: „na dachy” i „na okna”, z których każde będzie obejmowało roboty na pięciu budynkach. Wydaje się, że zamawiający może również agregować roboty budowlane według ich rodzajów, nie obiektów, pod warunkiem jednak, że nie jest to czynione w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy.

§

art. 6a ustawy Pzp

Metody ustalania wartości zamówienia na roboty budowlane.

Ustalenie wartości zamówienia na wykonanie robót budowlanych następuje w oparciu o:

- ✓ kosztorys inwestorski sporządzony na etapie opracowania dokumentacji projektowej, jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych;
- ✓ planowane koszty robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych.

Zasady określania wartości zamówienia na roboty budowlane reguluje Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Rkosztinw).

Kosztorys inwestorski opracowuje się metodą kalkulacji uproszczonej, chyba, że brak jest danych dotyczących cen jednostkowych (w takim przypadku należy sporządzić kalkulację szczegółową).

Podstawę do sporządzania kosztorysu inwestorskiego stanowią: dokumentacja projektowa; specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych; założenia wyjściowe do kosztorysowania i ceny jednostkowe robót. Przy ustalaniu cen jednostkowych robót należy stosować w kolejności:

- ✓ ceny jednostkowe robót określone na podstawie danych rynkowych, w tym danych z zawartych wcześniej umów lub powszechnie stosowanych, aktualnych publikacji,
- ✓ kalkulacje szczegółowe.

W przypadku kalkulacji szczegółowej przy ustalaniu jednostkowych nakładów rzeczowych należy stosować przede wszystkim analizę indywidualną oraz kosztorysowe normy nakładów rzeczowych określone w odpowiednich katalogach, a przy ustaleniu stawek i cen czynników produkcji analizę własną, dane rynkowe lub powszechnie stosowane, aktualne publikacje. Przy ustalaniu wskaźników narzutów kosztów pośrednich i narzutu zysku należy przyjmować wielkości określone według danych rynkowych (w tym danych z zawartych wcześniej umów lub powszechnie stosowanych aktualnych publikacji), a w przypadku braku takich danych według analizy indywidualnej.

Planowane koszty robót budowlanych oblicza się metodą wskaźnikową jako sumę iloczynów wskaźnika cenowego i ilości jednostek odniesienia określonych w programie funkcjonalno-użytkowym.

Składniki kosztów ustala się z uwzględnieniem struktury systemu klasyfikacji słownika CPV, stosując, w zależności od zakresu i rodzaju robót budowlanych objętych zamówieniem, odpowiednio grupy, klasy lub kategorie robót określonych w słowniku CPV. Jeżeli zamówienie na roboty budowlane obejmuje budowę w rozumieniu ustawy Prawo budowlane, składniki kosztów muszą odpowiadać co najmniej grupom robót w rozumieniu słownika CPV (koszty robót przygotowania terenu; koszty robót budowy obiektów podstawowych; koszty robót instalacyjnych; koszty robót wykończeniowych; koszt robót związanych z zagospodarowaniem terenu i budową obiektów pomocniczych). Wskaźnik cenowy danego składnika kosztów określa się na podstawie danych rynkowych, a w przypadku braku takich danych na podstawie powszechnie stosowanych katalogów i cenników.

Planowane koszty prac projektowych oblicza się jako iloczyn wskaźnika procentowego i planowanych kosztów robót budowlanych.

Wskaźnik procentowy przyjmuje się w wysokości i na warunkach określonych w załączniku do rozporządzenia Rkosztinw. W przypadku, gdy nie można ustalić wartości wskaźnika na podstawie tego załącznika, zamawiający ustala go na podstawie własnych danych lub informacji uzyskanych od właściwej izby samorządu zawodowego. Planowane koszty prac projektowych obliczone w taki sposób nie obejmują opracowania danych wyjściowych, a w szczególności: uzyskania mapy prawnej, opracowania mapy do celów projektowych; opracowania dokumentacji geologiczno – inżynierskiej (badania gruntowo – wodne); opracowania operatów ochrony środowiska; inwentaryzacji obiektów, zagospodarowania terenu; inwentaryzacji i waloryzacji zieleni.

Dostawy inwestorskie

Przy obliczaniu wartości robót budowlanych należy uwzględniać wartość tzw. dostaw inwestorskich. Za dostawy inwestorskie uważa się wszelkie produkty przekazywane przez zamawiającego do dyspozycji i wykorzystania przez wykonawcę w trakcie realizacji robót budowlanych. Wprowadzenie do ustawy Pzp powyższej regulacji wskazuje na to, iż możliwy – i legalny – jest podział zamówienia, którego przedmiotem są roboty budowlane na części: dostawy materiałów oraz wykonanie robót z powierzonych przez zamawiającego materiałów. O ile w takiej sytuacji wartością zamówienia na materiały będzie wartość ich samych, o tyle w przypadku zamówienia na roboty budowlane wartość robót musi zostać powiększona o wartość dostaw związanych z wykonywaniem tych robót, a oddanych przez zamawiającego do dyspozycji wykonawcy.

Wartość zamówień uzupełniających

W przypadku zamówień na wykonanie usług lub robót budowlanych, zamawiający może wskazać w treści ogłoszenia o zamówieniu na możliwość udzielenia zamówień uzupełniających. W takim przypadku konieczne będzie uwzględnienie w wartości szacunkowej zamówienia również wartości planowanych zamówień uzupełniających.

Przykład

Jeżeli wartość zamówienia podstawowego na wykonanie robót budowlanych nie przekracza progu unijnego (np. wynosi 4 000 000 euro), jednakże wartość planowanych do udzielenia zamówień uzupełniających wynosi 1 000 000 euro, to wartość udzielanego zamówienia wynosić będzie 5 000 000 euro, a zatem przekroczy próg unijny.

O zamówieniach uzupełniających piszemy więcej w dalszej części niniejszego rozdziału.

Kosztorys inwestorski a szacowana wartość zamówienia

Jak wspomniano na początku niniejszego podrozdziału, zamawiający winien szacować wartość zamówienia z należytą starannością. Najczęściej zamawiający przyjmuje, że – powierzwszy opracowanie kosztorysu inwestorskiego wykwalifikowanemu wykonawcy (czy to w ramach prac projektowych, czy oddzielnie) – wykonał należycie swoje obowiązki. Sprawa nie jest jednak tak prosta, gdyż:

§

art. 6 ust. 3 ustawy Pzp

§

art. 32 ust. 3 ustawy Pzp
art. 67 ust. 1 pkt 6) ustawy Pzp

WAŻNE

Wartości wynikającej z kosztorysu inwestorskiego (wartości kosztorysowej) nie można przyjmować automatycznie za szacowaną wartość zamówienia.

Wartość kosztorysowa:

- ✓ *powstaje przy założeniu określonej technologii wykonania przynajmniej części robót, gdy tymczasem stosowane przez wykonawców technologie zdecydowanie przyspieszają, ułatwiają realizację robót, przez co ceny ofertowe (realne) tego rodzaju robót są znacznie niższe od kosztorysowych (np. ułożenie rurociągu);*
- ✓ *powstaje na bazie danych, cen historycznych, natomiast oferty kalkulowane są na podstawie założeń co do cen, kosztów w przyszłości, różnica wynosi około roku, co w niestabilnych warunkach rynkowych (np. obserwowanych w Polsce w ciągu ostatnich kilku lat) znacząco wpływa na poziom cen ofertowych (nie chodzi w tym miejscu o kwestię waloryzacji ceny: brak klauzuli waloryzacyjnej jest dodatkowym czynnikiem, o którym niżej);*
- ✓ *nie obejmuje wielu elementów kosztowych, które należy uwzględnić w szacowanej wartości zamówienia (roboty tymczasowe, dostawy inwestorskie, zamówienia uzupełniające, dodatkowe usługi, np. tymczasowa organizacja ruchu i wiele innych),*
- ✓ *nie uwzględnia ryzyka, co należy rozwinąć.*

Pisaliśmy już o tym, że prowadzenie inwestycji to w dużej mierze sztuka zarządzania ryzykiem i profesjonalny zamawiający powinien umieć ryzyka identyfikować i przypisać je tej stronie umowy, która lepiej umie sobie z danym ryzykiem radzić. Przy podejmowaniu decyzji o alokacji ryzyka warto również mieć świadomość o kosztach z jakimi wiąże się jego ponoszenie. Określenie rodzajów ryzyka, prawdopodobieństwa jego wystąpienia i kosztów z nim związanych nazywa się **analizą ryzyka**. Szacowanie wartości zamówienia jest ostatnim etapem przygotowania inwestycji, na jakim powinno się taką analizę wykonać (jeśli nie została wykonana na etapie wcześniejszym).

Przykład

Zamawiający zamierza zawrzeć umowę o roboty budowlane z wynagrodzeniem kosztorysowym bazującym na stałych cenach jednostkowych określonych w kosztorysie ofertowym, wyrażonych w równowartości euro, z terminem realizacji 24 miesiące. Na podstawie tak krótkiej informacji można już zidentyfikować dwa ryzyka

- ✓ *ryzyko inflacji wynikające z tego, że ceny muszą być stałe w okresie dwóch lat, gdy tymczasem istnieje prawdopodobieństwo zmiany siły nabywczej pieniądza,*
- ✓ *ryzyko kursowe spowodowane tym, że cena jest wyrażona w równowartości waluty euro (płatna prawdopodobnie w euro lub w złotych po kursie z dnia wystawienia faktury, gdy tymczasem wszystkie lub większość kosztów jest ponoszonych w złotych).*

Sporządzenie analizy ryzyka należy zlecić profesjonalistom (jako element projektowania, kosztorysowania lub odrębnie).

Pamiętać jednak należy, że:

WAŻNE

Ryzyka zawsze muszą być ujęte w szacowanej wartości zamówienia, niezależnie od tego, która strona ma je ponieść. Różnica polega tylko na tym, że:

- ✓ ryzyko przypisane wykonawcy jest wyceniane i ujmowane w cenie oferty,
- ✓ ryzyko przypisane zamawiającemu może spowodować normalny, przewidziany, a nawet planowany wzrost wartości inwestycji ponad cenę ofertową.

W każdym jednak wypadku w ostatecznym rozrachunku zamawiający ponosi koszty ryzyka. Różnica polega tylko na tym, że przerzucając całe ryzyko na wykonawców (stała ryczałtowa cena), zamawiający płaci za ryzyko kwotę nieznaną i to niezależnie od tego, czy ryzyko się ziści, czy nie, natomiast przejmując ryzyko na siebie – zapłaci tylko wtedy, gdy ryzyko wystąpi i tylko kwoty wykazane, uzasadnione. Z drugiej strony, oznacza to zgodę na wzrost wynagrodzenia wykonawcy powyżej ceny ofertowej.

Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy rozdzielić:

- ✓ Wartość kosztorysową robót – wynikającą z kosztorysu inwestorskiego
- ✓ Szacowaną wartość zamówienia – uwzględniającą wszystkie okoliczności i ryzyka najbardziej prawdopodobną wartość inwestycji
- ✓ Wstępną wartość umowy – równą cenie oferty, określoną przez wykonawcę stosownie do zakresu prac opisanego przedmiotem oraz rodzajów ryzyka, które zostało mu przypisane.

5.2.4. Warunki udziału w postępowaniu

Mając określony przedmiot zamówienia oraz jego wartość można przejść do „przygotowania bliższego” postępowania o udzielenie zamówienia.

W pierwszej kolejności proponujemy zająć się problemem wiarygodności wykonawcy. Każdy, kto prowadził jakąkolwiek inwestycję (poczynając od wymiany glazury w swojej łazience) wie, że problem wiarygodności wykonawcy ma podstawowe znaczenie dla należytego wykonania umowy. Problem ten widzi również ustawodawca, który zawarł w przepisach ustawy Pzp mechanizmy zapobiegające uzyskaniu zamówienia przez wykonawcę niewiarygodnego.

WAŻNE

Żadnego zamówienia nie powinien otrzymać wykonawca niewiarygodny, tzn. nie dający rękami jego należytego wykonania. Zamawiający winien użyć przewidzianych prawem narzędzi, które pozwalają na konkurowanie i uzyskanie zamówienia wyłącznie wykonawcom, którzy wykażą się potencjałem niezbędnym do wykonania zamówienia.

§

art. 24, art. 22 ust. 1 ustawy Pzp

Tak więc, uzyskanie zamówienia przez wykonawcę nie jest zależne wyłącznie od warunków zaproponowanych w składanej przez niego ofercie (ceny, terminu realizacji zamówienia itp.), lecz uzależnione jest najpierw od wykazania przez niego, iż jest on zdolny do należytej realizacji zamówienia. Ocena tej zdolności wykonawcy odbywa się poprzez obowiązujące w toku postępowania warunki udziału w postępowaniu, które odnoszą się do właściwości podmiotowej wykonawcy, stąd nazywane są również warunkami podmiotowymi. Niewykazanie spełnienia warunków udziału w postępowaniu oznacza konieczność wykluczenia wykonawcy z postępowania, niezależnie od tego jaką (jak korzystną) ofertę złożył lub mógłby złożyć. Po prostu, deklaracje takiego wykonawcy zawarte w ofercie są uznawane za niewiarygodne. W niniejszym podrozdziale omówione zostaną następujące zagadnienia:

1. warunki udziału w postępowaniu (*sensu largo*):
 - a. przesłanki wykluczenia z postępowania określone w art. 24 ustawy Pzp,
 - b. warunki udziału *sensu stricto* określone w art. 22 ust. 1 ustawy Pzp;
2. opis sposobu dokonywania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu *sensu stricto*;
3. dokumenty potwierdzające spełnianie warunków;
4. ocena spełniania warunków udziału w postępowaniu.

5.2.4.1. Przesłanki wykluczenia

Pierwszą barierą dla niewiarygodnych wykonawców jest konieczność spełnienia warunków określonych w art. 24 ustawy Pzp. Ponieważ przepis rozpoczyna się sformułowaniem „z postępowania o udzielenie zamówienia wyklucza się”, skrótowo mówi się o tych warunkach negatywnie (przesłanki wykluczenia), co należy rozumieć „warunkiem ubiegania się o zamówienia jest nie podleganie wykluczeniu na podstawie art. 24”, i tak też jest to wymaganie formułowane.

Ustawa określa dwa rodzaje przesłanek wykluczenia:

- ✓ wykluczenie wykonawcy z obiegania się o zamówienia publiczne w ogóle,
- ✓ wykluczenie z konkretnego postępowania w sprawie zamówienia publicznego.

Wykluczenie z rynku zamówień publicznych

Niezależnie od przedmiotu zamówienia, jego wartości, trybu udzielania, nie mogą żadnego zamówienia uzyskać „najgorsi z najgorszych”. Na mocy art. 24 ust. 1 pkt 1-9 ustawy Pzp wykluczeniu z postępowania o zamówienie publiczne podlegają:

1. Wykonawcy, którzy **wyrządzili szkodę**, nie wykonując zamówienia lub wykonując je nie należyście, jeżeli szkoda ta została stwierdzona orzeczeniem sądu, które uprawomocniło się w okresie 3 lat przed wszczęciem postępowania. Prezes UZP prowadzi na stronie internetowej Urzędu „czarną listę” wykonawców wykluczonych, tym niemniej przesłanką wykluczenia nie jest wpis na listę, lecz zaistnienie okoliczności. Zważywszy, że na liście figuruje kilka nieznanych firm, można pokusić się o stwierdzenie, że przepis jest martwy.
2. Wykonawcy, w stosunku do których **otwarto likwidację lub ogłoszono upadłość** z wyjątkiem wykonawców, którzy po ogłoszeniu upadłości zawarli układ zatwierdzony prawomocnym postanowieniem sądu, jeżeli układ nie przewiduje zaspokojenia wierzycieli poprzez likwidację majątku upadłego. Firmy takie, z przyczyn oczywistych, nie mogą być uznane za wiarygodnych wykonawców zamówień publicznych.

§

art. 24 ust. 1 pkt 1-9 ustawy Pzp

§

art. 22 ust. 1 ustawy Pzp

3. Wykonawcy, którzy **zalegają z uiszczeniem podatków**, opłat lub składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, z wyjątkiem przypadków gdy uzyskali oni przewidziane prawem zwolnienie, odroczenie, rozłożenie na raty zaległych płatności lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu.
4. Wykonawcy (m.in. wykonawców takich jak: spółka jawna, partnerska, komandytowa, komandytowo-akcyjna), których właścicieli, wspólników, partnerów, członków zarządu lub komplementariuszy **prawomocnie skazano za przestępstwo** popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, przestępstwo przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, przestępstwo przeciwko środowisku, przestępstwo przekupstwa, przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu lub inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych, a także za przestępstwo skarbowe lub przestępstwo udziału w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego.
5. Podmioty zbiorowe, wobec których sąd orzekł **zakaz ubiegania się o zamówienia**, na podstawie przepisów o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. „Dodatkową” sankcją za popełnienie przez konkretne osoby występujące w imieniu podmiotów zbiorowych (spółek) określonych ustawą czynów, może być zakaz ubiegania się przez te podmioty o zamówienia publiczne.
6. Osoby prawne, których urzędującego członka organu zarządzającego prawomocnie skazano za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, przestępstwo przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, przestępstwo przeciwko środowisku, przestępstwo przekupstwa, przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu lub inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych, a także za przestępstwo skarbowe lub przestępstwo udziału w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego.

Powyższe warunki są na tyle jednoznaczne, iż nie wymagają dalszego opisu przez zamawiającego.

Wykluczenie z postępowania

Oprócz ww. okoliczności skutkujących wykluczeniem wykonawcy z każdego postępowania o zamówienie publiczne, w przypadku konkretnego postępowania może dojść do wykluczenia wykonawcy z uwagi na niespełnienie innych jeszcze okoliczności. Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy Pzp wykluczeniu podlegają:

1. Wykonawcy, którzy **wykonywali bezpośrednio czynności związane z przygotowaniem** prowadzonego postępowania lub posługiwali się w celu sporządzenia oferty osobami uczestniczącymi w dokonywaniu tych czynności, chyba że udział tych wykonawców w postępowaniu nie utrudni uczciwej konkurencji. Oczywistym jest, że osoba uczestnicząca w przygotowaniu postępowania ma dostęp do informacji w szerszym zakresie i znacznie wcześniej od wykonawców ubiegających się o zamówienie. Dopuszczenie, aby podmiot taki ubiegał się o to zamówienie lub pomagał jednemu z wykonawców sporządzić ofertę mogłoby prowadzić do naruszenia zasady równego traktowania wykonawców. Dlatego każdy stan faktyczny należy badać pod kątem tego, czy udział wykonawcy w postępowaniu utrudni uczciwą konkurencję.
2. Wykonawcy, którzy **nie wnieśli wadium** do upływu terminu składania ofert, na przedłużony okres związania ofertą, lub w terminie określonym przez zamawiającego, gdy zażądał on ponownego wniesienia wadium, a także wykonawcy którzy nie zgodzili się na przedłużenie okresu związania ofertą.
3. Wykonawcy, którzy **złożyli nieprawdziwe informacje** mające wpływ lub mogące mieć wpływ na wynik prowadzonego postępowania. Wykluczenie z postępowania nie jest jedy-

ną sankcją za składanie nieprawdziwych informacji w jego trakcie. Ustawodawca odstąpił, co prawda, od dodatkowej sankcji w postaci utraty wadium, lecz w mocy pozostaje przepis art. 297 §1 Kodeksu karnego: *kto, w celu uzyskania dla siebie lub innej osoby (...) zamówienia publicznego, przedkłada fałszywe lub stwierdzające nieprawdę dokumenty albo nierzetelne, pisemne oświadczenia dotyczące okoliczności mających istotne znaczenie dla uzyskania takiego (...) zamówienia publicznego, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.* Tej samej karze podlega, kto wbrew ciążącemu na nim obowiązкови nie powiadamia właściwego organu lub instytucji o powstaniu okoliczności mogących mieć wpływ na uzyskanie (...) zamówienia publicznego.

4. Wykonawcy, którzy nie wykazali spełnienia warunków udziału w postępowaniu, o których będzie mowa w następnym punkcie.

Zaistnienie po stronie danego wykonawcy którejkolwiek z wyżej wymienionych okoliczności powoduje konieczność jego wykluczenia z postępowania.

5.2.4.2. Warunki udziału w postępowaniu *sensu stricto*

Brak przesłanek wykluczenia jest warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym, aby uznać konkretnego wykonawcę za zdolnego do wykonania zamówienia. Dlatego istnieje również „drugie sito”, którego celem jest dobór wykonawców wiarygodnych. Z uwagi na fakt, iż ustawą Pzp objęte są bardzo różne zamówienia, nie może ona określać szczegółowo warunków odnoszących się do właściwości podmiotowej wykonawcy. Dlatego też warunki udziału w postępowaniu zostały określone przez ustawodawcę w art. 22 ust. 1 ustawy Pzp w sposób ogólny, mogący mieć zastosowanie do wszystkich zamówień publicznych: o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wykonawcy, którzy spełniają warunki, dotyczące:

1. posiadania uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności, jeżeli przepisy prawa nakładają obowiązek posiadania takich uprawnień,
2. posiadania wiedzy i doświadczenia,
3. dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia,
4. sytuacji ekonomicznej i finansowej.

Ponieważ każde postępowanie o zamówienie publiczne różni się od siebie choćby pod względem przedmiotu zamówienia, jego złożoności, zakresu, wymagań technicznych, wartości, itd. powyższe warunki muszą zostać skonkretyzowane przez zamawiającego poprzez dokonanie w ogłoszeniu o zamówieniu i SIWZ opisu sposobu dokonywania oceny spełniania warunków.

Opis sposobu dokonywania oceny spełniania warunków:

1. nie może wykraczać poza opis warunków zawarty w ustawie Pzp, choć, z drugiej strony, nie musi odnosić się do wszystkich warunków wymienionych w ustawie (zamawiający może uznać, że część warunków nie ma zastosowania do konkretnego zamówienia);
2. nie może wymagać dla weryfikacji spełniania warunków przedstawienia przez wykonawcę innych dokumentów, niż określone w rozporządzeniu Rdok w sprawie dokumentów (zastrzeżenie to nie dotyczy zamówień sektorowych);

§

art. 24 ust. 2 ustawy Pzp

§

art. 22 ust. 1 ustawy Pzp

3. powinien być związany z przedmiotem zamówienia, czyli dokonywany przez pryzmat celu jakiego ma on służyć a więc zapewnieniu wyboru wykonawcy, który daje rękojmię należytego wykonania przedmiotu udzielanego zamówienia;
4. proporcjonalny, czyli pozwalający na osiągnięcie zakładanego rezultatu (wybór wiarygodnego wykonawcy) przy zastosowaniu możliwie najmniejszych, najłagodniejszych środków, nakładów (nie może być nadmierny, nazbyt restrykcyjny).

Poniżej omówione zostały zasady sporządzania opisu oceny spełniania warunków obowiązujące zamawiających.

Uprawnienia do wykonywania określonej działalności lub czynności

Weryfikacja tego warunku następuje poprzez odesłanie do odrębnych przepisów prawa, które wskazują na obowiązek posiadania uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności. Wykazaniu spełniania warunku posiadania uprawnień służyć będzie odpowiedni dokument koncesji, zezwolenia lub licencji. Obowiązek posiadania koncesji, zezwolenia lub licencji przypisany jest wykonawcy ubiegającemu się o zamówienie publiczne, a zatem należy odróżnić posiadanie uprawnień przez wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego od posiadania odpowiednich uprawnień przez osobę uczestniczącą w wykonywaniu zamówienia po stronie wykonawcy.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że wynikające z treści art. 26 ust. 2b ustawy Pzp uprawnienie wykonawcy do opierania się na potencjale podmiotów trzecich przy wykazywaniu spełniania warunków, nie obejmuje warunku posiadania uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności. W tym zakresie zamawiający może wymagać wykazania spełniania warunku bezpośrednio od wykonawcy ubiegającego się o zamówienie publiczne. Jednak w postępowaniu o zamówienie publiczne dotyczącym przedmiotu o różnym rodzaju czynności za wystarczające powinno być uznanie posiadania uprawnień przez co najmniej jednego członka konsorcjum, który będzie realizował tę część zamówienia, z którą wiąże się obowiązek posiadania uprawnień.

Wiedza i doświadczenie

Weryfikacja spełnienia tego warunku dokonywana jest w oparciu o dotychczas realizowane zamówienia. Wykonanie w przeszłości wielu przedmiotowo podobnych zamówień nie daje oczywiście absolutnej gwarancji, iż przyszłe zamówienie również zostanie wykonane przez danego wykonawcę z należyłą starannością (firma mogła w międzyczasie popaść w kłopoty finansowe, uzyskać zbyt dużo zamówień itp.). Z drugiej strony, oceniając wykonawców, zamawiający jest skazany na wnioskowanie co do przyszłości na podstawie danych dotyczących przeszłości.

Opis sposobu dokonywania oceny spełniania warunku dotyczącego wiedzy i doświadczenia formułowany jest najczęściej w postaci:

Przykład

Wykonawca musi wykazać, że w okresie ostatnich _____ lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, wykonał co najmniej _____ zamówień odpowiadających swoim rodzajem i wartością zamówieniu będącemu przedmiotem niniejszego postępowania, t.j. wykonał _____

§

art. 26 ust. 2b ustawy Pzp

Co do zasady, zamawiający powinien uwzględniać tylko zamówienia wykonywane w ostatnim okresie (3 lata w przypadku dostaw i usług, 5 lat – w przypadku robót budowlanych przed upływem terminu składania ofert). Oznacza to, że wykonawca nie może powoływać się na zamówienia realizowane wcześniej. Natomiast nie oznacza, że wykonawca musi prowadzić działalność od trzech czy pięciu lat (zamawiającemu nie wolno stawiać warunków w tym zakresie). Wykonawca mógł rozpocząć działalność np. rok wcześniej i wykonać wymagane zamówienia w ciągu ostatniego roku. Z drugiej strony, zwłaszcza w sytuacji, gdy podobne zamówienia udzielane są rzadko, zamawiający może dopuścić powoływanie się przez wykonawcę na doświadczenie zdobyte w dłuższym okresie czasu.

Przy ustalaniu, jaka liczba zamówień będzie wystarczającym dowodem niezbędnego doświadczenia należy brać pod uwagę przede wszystkim stopień ich skomplikowania oraz to, czy zamówienie będące przedmiotem postępowania nie jest na tyle rzadkie, iż niemożliwym byłoby wykazanie przez wielu wykonawców określonej liczby przedmiotowo podobnych, wcześniej wykonanych zamówień. W pewnych sytuacjach wymaganie wykonania dwóch podobnych zamówień będzie zbyt wysokie, w innych żądanie wykazania się pięcioma może być całkowicie uzasadnione.

Za każdym razem używając terminu „zamówienie odpowiadające swoim rodzajem i wartością”, zamawiający powinien opisać szczegółowo, co rozumie pod tym sformułowaniem – charakterystykę, zakres, ilość, wartość czy też inne parametry zamówienia. Zamawiający musi mieć na uwadze, że zbyt szczegółowe doprecyzowanie terminu „rodzaj” często prowadzi do nieuzasadnionego ograniczania konkurencji. Za odpowiednie należy przyjmować zamówienia o podobnej skali przedsięwzięcia, charakterze i stopniu złożoności. W sytuacji, gdy zamówienie ma charakter pionierski, jest unikalne i nie było nigdy realizowane, zamawiający nie może wymagać doświadczenia w realizacji tego rodzaju zamówień. Powinien wtedy wskazać, że oceny spełniania warunku odnośnie wiedzy czy doświadczenia dokona na podstawie wymienionych, mających kluczowe znaczenie, elementów (części) zamówienia.

Potencjał techniczny

Wymagania dotyczące potencjału technicznego muszą wynikać z przedmiotu zamówienia. Jako, że weryfikacja tego warunku dokonywana może być jedynie w oparciu o wykaz narzędzi, wyposażenia zakładu i urządzeń technicznych opis oceny spełniania warunku w zakresie potencjału technicznego ograniczony musi być do tych elementów.

Zamawiający powinien badać wyłącznie sprzęt kluczowy, drogi lub trudno dostępny. Zamawiający nie może wymagać, aby wymagany sprzęt był własnością wykonawcy.

Opis sposobu dokonywania oceny spełniania warunku dotyczącego potencjału technicznego formułowany jest najczęściej w postaci:

Przykład

Wykonawca musi wykazać dysponowanie dla realizacji zamówienia narzędziami (urządzeniami technicznymi, wyposażeniem technicznym): _____ po czym następuje wyliczenie, najczęściej w tabeli, wymaganych jednostek wraz z ich minimalnymi parametrami.

Sporządzenie takiego opisu wymaga od zamawiającego bardzo dobrego przygotowania do przeprowadzenia postępowania. Tylko dobra znajomość metod i technologii wykonania zamówienia pozwala na jednoznaczne określenie wymaganego potencjału technicznego, gdyż okre-

ślenie przez zamawiającego tego potencjału wiązać się musi z wcześniej ustalonym przez niego sposobem realizacji zamówienia. W przypadku zamawiania robót budowlanych opis sporządzony powinien być w oparciu o dokumentację projektową oraz specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych, czyli dokumenty stanowiące opis przedmiotu zamówienia.

W sytuacji, gdy zamawiający nie narzuca sposobu realizacji zamówienia – w przypadku robót budowlanych, gdy przedmiotem zamówienia będzie zaprojektowanie i wykonanie przedsięwzięcia budowlanego – zamawiający powinien opis sposobu dokonywania oceny spełniania warunku dotyczący potencjału technicznego sformułować w odmienny sposób, np.:

Przykład

Wykonawca musi wykazać dysponowanie dla realizacji zamówienia narzędziami (urządzeniami technicznymi, wyposażeniem technicznym) niezbędnymi do wykonania zamówienia w sposób zaproponowany w ofercie.

Formułując warunek w taki sposób zamawiający pozwala wykonawcom na samodzielne określenie sposobu realizacji zamówienia i narzędzi niezbędnych do jego wykonania. Ważne jest osiągnięcie przez wykonawcę zakładanego efektu. Dokonując opisu w powyższy sposób zamawiający nie wymienia urządzeń technicznych, lecz wskazania ich oczekuje od wykonawcy. W zależności od przyjętej technologii wykonania zamówienia, wykonawcy wymienia inne lub o innych parametrach urządzenia techniczne. Rolą wykonawców będzie uzasadnienie, iż przy pomocy wskazanego potencjału zamówienie może być wykonane zgodnie z zaproponowaną przez nich technologią. Natomiast zadaniem zamawiającego jest weryfikacja oświadczeń wykonawców w tym zakresie.

Pamiętać należy, że wskazane w ofercie potencjał techniczny będzie musiał być użyty podczas realizacji zamówienia, a zamawiający może zgodzić się na jego zastąpienie innym tylko w wyjątkowych sytuacjach, przy czym proponowane w zastępstwie narzędzia, wyposażenie zakładu czy urządzenia techniczne muszą charakteryzować się parametrami nie gorszymi od opisanych przez zamawiającego w SIWZ.

Potencjał kadrowy

Stawianie wykonawcy przystępującemu do udziału w postępowaniu warunku w zakresie potencjału kadrowego ma na celu zapewnienie wykonania zamówienia przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje zawodowe, legitymujące się wymaganymi do wykonania danego zamówienia uprawnieniami, czy też mające określone doświadczenie zawodowe wyrażające się albo w pełnieniu w przeszłości podobnych funkcji, albo całkowitym doświadczeniem zawodowym.

Opis sposobu dokonywania oceny spełniania warunku dotyczącego potencjału kadrowego zależy od przedmiotu zamówienia. W przypadku robót budowlanych, najczęściej weryfikuje się kwalifikacje kierownika budowy i kierowników robót (przynajmniej kluczowych). Odnosnie każdej z tych osób zamawiający może określić wymagania w zakresie:

- ✓ *wykształcenia, poprzez żądanie np. wykształcenia wyższego o określonym kierunku – rzadko stosowane,*
- ✓ *kwalifikacji zawodowych, np. poprzez wymaganie posiadania uprawnień budowlanych w rozu-*

mieniu ustawy Prawo budowlane oraz wpisu do Izby Inżynierów Budownictwa – w przeszłości kwestionowane przez KE, lecz ostatecznie zaakceptowane jako zgodne z prawem UE,

- ✓ *doświadczenia, poprzez określenie liczby lat przepracowanych na danym stanowisku lub liczby podobnych zamówień, w których realizacji (na danym stanowisku) brał udział kandydat.*

Najczęściej spotykanym opisem sposobu dokonywania oceny spełniania warunku dotyczącego potencjału kadrowego jest sformułowanie:

Przykład

Wykonawca musi wykazać dysponowanie dla realizacji zamówienia _____ osobami o następujących kwalifikacjach: _____, po czym następuje, zazwyczaj w tabeli, określenie stanowisk oraz wymagań dotyczących osób przewidzianych na te stanowiska np. minimalnego wykształcenia, doświadczenia, uprawnień itp.

Co do zasady zamawiający nie może wymagać, aby wskazywane osoby były pracownikami wykonawcy (jedyne możliwe sposoby weryfikacji tego warunku odnośnie pracowników może dotyczyć średniorocznego zatrudnienia u wykonawcy usług lub robót budowlanych i liczebności personelu kierowniczego). Potencjalni wykonawcy często nie posiadają wśród swoich pracowników odpowiednich kandydatów i posługują się osobami trzecimi, z których pomocą będą wykonywać zamówienie. Informacja o kwalifikacjach tych osób wraz z informacją o podstawie do dysponowania tymi osobami musi być dla zamawiającego wystarczająca dla oceny spełniania warunku.

Pamiętać należy, że wskazane w ofercie osoby będą musiały uczestniczyć w realizacji zamówienia, a zamawiający może zgodzić się na ich zastąpienie innymi tylko w wyjątkowych sytuacjach obiektywnej niemożności świadczenia, przy czym nowe osoby powinny posiadać kwalifikacje nie niższe od opisanych przez zamawiającego w SIWZ.

Sytuacja ekonomiczna i finansowa

Zamawiający nie ma powodu dokonywać kompleksowej analizy wiarygodności ekonomicznej i finansowej przyszłego wykonawców. Celem oceny spełniania warunku dotyczącego sytuacji ekonomicznej i finansowej jest upewnienie się, że, w razie uzyskania zamówienia, podmiot ten będzie dysponował potencjałem niezbędnym do jego realizacji. W szczególności badanie potencjału ekonomicznego wykonawców ma na celu zapewnienie, że:

1. będą w stanie sfinansować, co najmniej pierwszy etap realizacji zamówienia, do otrzymania pierwszej płatności od zamawiającego,
2. przez cały okres realizacji zamówienia będą się znajdowali w sytuacji finansowej umożliwiającej terminowe regulowanie zobowiązań wobec Skarbu Państwa oraz swoich kontrahentów,
3. w razie opóźnienia płatności będą w stanie kontynuować realizację zamówienia przy wykorzystaniu własnych środków,
4. dysponują służbami finansowymi zdolnymi do wykonania niezbędnych operacji finansowych związanych z realizacją zamówienia.

Zamawiający powinien najpierw rozstrzygnąć, czy – tak, jak w innych obszarach wiarygodności – żądanie potwierdzenia spełnienia warunku dotyczącego sytuacji ekonomicznej i finansowej jest w ogóle potrzebne. Realizacja zamówień na roboty budowlane, w szczególności, gdy przedmiotem zamówienia jest wykonanie nowych obiektów, wymaga przed ich rozpoczęciem zaangażowania środków finansowych (zorganizowania zaplecza budowy, zakup materiałów), a trudności finansowe wykonawcy mogą wręcz uniemożliwić wykonanie zamówienia.

Każdy obiektywny sposób dokonywania oceny spełnienia warunku musi się opierać na danych zawartych w dokumentach wymienionych w rozporządzeniu Rdok. Jeśli chodzi o sytuację ekonomiczną i finansową, weryfikacja spełnienia tego warunku dokonywana może być w oparciu o sprawozdania finansowe lub inne dokumenty finansowe, informację z banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej w których wykonawca posiada rachunek oraz polisy ubezpieczenia lub innego dokumentu potwierdzającego, że wykonawca jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności związanej z przedmiotem zamówienia. Dlatego też zamawiający może postawić warunki co do wielkości poszczególnych pozycji bilansowych lub wielkości wskaźników wyliczonych na podstawie danych bilansowych.

Zamawiający jest w stanie dokonać pełnej analizy wskaźnikowej tylko takiego podmiotu, który, zgodnie z ustawą o rachunkowości, jest zobowiązany do sporządzania sprawozdań finansowych. Dlatego też szczegółowe warunki ekonomiczne mogą być stosowane wyłącznie w przypadku dużych zamówień. Przy mniejszych zamówieniach zamawiający musi ograniczyć się do warunków możliwych do sprawdzenia na podstawie informacji o wysokości obrotów, zobowiązań i należności wykonawcy.

Najczęściej stawianymi warunkami w zakresie sytuacji ekonomicznej i finansowej są:

Przykład

Wykonawca musi wykazać (średni) roczny przychód za ostatni rok (ostatnie trzy lata) obrotowy(e) w wysokości co najmniej _____.

Wymagana kwota powinna być pochodną wielkości zamówienia będącego przedmiotem postępowania oraz czasu jego realizacji. Powszechnie stosuje się wzór:

$$(wartość\ zamówienia / czas\ realizacji\ w\ miesiącach) * 12 * W,$$

gdzie „W” oznacza „współczynnik zaangażowania”, który powinien, w zależności od wielkości zamówienia i ryzyka związanego z jego realizacją wynosić od 2 do 4. Przykładowo, współczynnik w wysokości 3 oznacza, że ubiegać się o zamówienie dające roczny przerób w wysokości 100 może wykonawca, który dotychczas wykazywał łączny przychód z działalności gospodarczej w wysokości 300. Oznacza to, że wykonawca taki, uzyskawszy zamówienie, zwiększy swój przychód o 30% (z 300 na 400), a udział tej konkretnej inwestycji w jego portfelu zamówień będzie wynosił 25% (100 z 400). Wydaje się, że sytuacja taka już niebezpiecznie uzależnia wykonawcę od realizacji jednej umowy (co jest również niebezpieczne dla zamawiającego, gdyż w przypadku jakichkolwiek problemów w związku z tym zamówieniem, płynność, a nawet istnienie wykonawcy będą zagrożone).

Przykład

Wykonawca musi wykazać dostęp do środków finansowych w wysokości _____.

Zamawiający może postanowić, że będzie oceniał spełnienie warunku sytuacji finansowej w zakresie dostępu wykonawcy do środków finansowych niezbędnych do realizacji zamówienia. Wysokość środków finansowych winna być dostosowana do wielkości zainwestowanych przez wykonawcę funduszy w pierwszym i ewentualnie w kolejnych etapach realizacji zamówienia. Prawdłowo określony warunek winien wynikać z wysokości środków, jakie wykonawca musi wyłożyć od momentu rozpoczęcia prac nad realizacją zadania do momentu otrzymania pierwszej zapłaty za wykonane, odebrane i zafakturowane prace.

Zakładając równomierny rozkład kosztów, można wyliczyć tę wartość ze wzoru:

$$(wartość\ zamówienia / czas\ realizacji\ w\ miesiącach) * M,$$

gdzie „M” oznacza liczbę miesięcy, po których wykonawca otrzyma płatność (częściową).

Jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie zaliczki, warunek dysponowania środkami staje się zbędny (zamówienie jest finansowane ze środków zamawiającego).

Przykład

Wykonawca musi wykazać, że jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności związanej z przedmiotem zamówienia na kwotę _____.

Jaką kwotą ubezpieczenia powinni się legitymować wykonawcy? Podchodząc do tego teoretycznie: kwota ta nie powinna mieć większego związku z wielkością zamówienia (nie chodzi przecież o ubezpieczenie konkretnej inwestycji, co powinno mieć miejsce (piszemy o tym w innym rozdziale), acz nie stanowi warunku podmiotowego), lecz z przychodem firmy (a więc dla każdego wykonawcy powinna to być inna kwota), a właściwie z wielkością potencjalnych szkód, które wykonawca może wyrządzić innym i strata, które może ponieść w związku z dowolnym rodzajem prowadzonej przez siebie działalności. Tej wielkości zamawiający z całą pewnością nie jest w stanie oszacować. Dlatego w praktyce dobiera się raczej kwotę do standardów panujących wśród wykonawców określonej wielkości, co oznacza, że nawet w największych przetargach nie wymaga się więcej, niż kilkadziesiąt milionów złotych.

5.2.4.3. Dokumenty potwierdzające spełnianie warunków (dokumenty podmiotowe)

Weryfikacja spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu, zwana również kwalifikacją wykonawców, odbywa się na podstawie dokumentów składanych przez wykonawców. Wykonawcy winni złożyć dokumenty niezbędne do potwierdzenia spełniania warunków i wymagane przez zamawiającego w ogłoszeniu o zamówieniu.

§

art. 26 ust. 1 i 2 ustawy Pzp

Zamawiający nie ma jednak swobody w określeniu wymaganych dokumentów, gdyż może się poruszać jedynie w ramach określonych rozporządzeniem Rdok. Zamawiający nie może żądać innych dokumentów, niż wymienione w tym rozporządzeniu, w konsekwencji nie może przyjąć takiego sposobu oceny spełnienia warunków, iż wymagane musiałyby być inne dokumenty. Zastrzeżenie to nie dotyczy zamówień sektorowych, w trakcie których zamawiający może żądać innych dokumentów niezbędnych dla postępowania.

Przy mniejszych zamówieniach (do progów unijnych) zamawiający może poprzestać na oświadczeniu wykonawcy i nie żądać dokumentów podmiotowych. Jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza próg unijny zamawiający zobowiązany jest do żądania od wykonawców dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu.

Oświadczenia i dokumenty potwierdzające brak przesłanek wykluczenia

W celu potwierdzenia, że wykonawca nie podlega wykluczeniu na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy Pzp zamawiający żąda (a poniżej progów unijnych może żądać) niżej wymienionych dokumentów:

1. Oświadczenia o braku podstaw do wykluczenia.
2. Aktualnego odpisu z właściwego rejestru, jeżeli odrębne przepisy wymagają wpisu do rejestru, w celu wykazania braku podstaw do wykluczenia w oparciu o art. 24 ust. 1 pkt 2 Pzp, wystawionego nie wcześniej niż 6 miesięcy przed upływem terminu składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia albo składania ofert, a w stosunku do osób fizycznych oświadczenia w zakresie art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp.
3. Aktualnego zaświadczenia właściwego naczelnika urzędu skarbowego potwierdzającego, że wykonawca nie zalega z opłacaniem podatków, lub zaświadczenia, że uzyskał przewidziane prawem zwolnienie, odroczenie lub rozłożenie na raty zaległych płatności lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu - wystawionego nie wcześniej niż 3 miesiące przed upływem terminu składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia albo składania ofert.
4. Aktualnego zaświadczenia właściwego oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego potwierdzającego, że wykonawca nie zalega z opłacaniem składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne, lub potwierdzenia, że uzyskał przewidziane prawem zwolnienie, odroczenie lub rozłożenie na raty zaległych płatności lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu – wystawionego nie wcześniej niż 3 miesiące przed upływem terminu składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia albo składania ofert.
5. Aktualnej informacji z Krajowego Rejestru Karnego w zakresie określonym w art. 24 ust. 1 pkt 4-8 ustawy Pzp, wystawionej nie wcześniej niż 6 miesięcy przed upływem terminu składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia albo składania ofert. Informacje powinny dotyczyć wszystkich osób mających status (w zależności od formy prawnej prowadzonej działalności):
 - a. osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą,
 - b. wspólnika spółki jawnej,
 - c. partnera lub członka zarządu spółki partnerskiej,
 - d. komplementariusza spółki komandytowej lub komandytowo-akcyjnej,
 - e. członka organu zarządzającego osoby prawnej.
6. Aktualnej informacji z Krajowego Rejestru Karnego w zakresie określonym w art. 24 ust. 1 pkt 9 ustawy Pzp, wystawionej nie wcześniej niż 6 miesięcy przed upływem terminu skła-

§

art. 25 ust. 1 i 2 ustawy Pzp

§

art. 24 ust. 1 ustawy Pzp

dania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia albo składania ofert. Informacja ta dotyczy w istocie wyroku sądu orzekającego zakaz ubiegania o zamówienia na podstawie przepisów o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.

7. Oświadczenia wykonawcy o zatrudnieniu ponad 50% osób niepełnosprawnych - w przypadku, gdy zamawiający zastrzeże w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, u których ponad 50% zatrudnionych pracowników stanowią osoby niepełnosprawne w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych lub właściwych przepisów państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Zastrzeżenie to nie powinno mieć miejsca w przypadku wykonawcy inwestycji.

Dokumenty potwierdzające brak przesłanek wykluczenia wymagane od wykonawców zagranicznych

Jeżeli wykonawca ma siedzibę lub miejsce zamieszkania poza terytorium Polski, zamiast:

1. odpisu z właściwego rejestru,
2. zaświadczenia z US i ZUS (lub KRUS),
3. informacji z KRK odnoszącej się do podmiotów zbiorowych

składa dokument lub dokumenty, wystawione w kraju, w którym ma siedzibę lub miejsce zamieszkania, potwierdzające odpowiednio, że:

- a. nie otwarto jego likwidacji ani nie ogłoszono upadłości,
- b. nie zalega z uiszczaniem podatków, opłat, składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne albo że uzyskał przewidziane prawem zwolnienie, odroczenie lub rozłożenie na raty zaległych płatności lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu,
- c. nie orzeczono wobec niego zakazu ubiegania się o zamówienie.

Natomiast, zamiast informacji z KRK w zakresie urzędujących członków władz, wykonawca składa zaświadczenie właściwego organu sądowego lub administracyjnego miejsca zamieszkania albo zamieszkania osoby, której dokumenty dotyczą, w zakresie określonym w powyższym przepisie.

Dalej, jeżeli w miejscu zamieszkania osoby lub w kraju, w którym wykonawca ma siedzibę lub miejsce zamieszkania, nie wydaje się wskazanych wyżej dokumentów, zastępuje się je dokumentem zawierającym oświadczenie złożone przed notariuszem, właściwym organem sądowym, administracyjnym albo organem samorządu zawodowego lub gospodarczego odpowiednio miejsca zamieszkania osoby lub kraju, w którym wykonawca ma siedzibę lub miejsce zamieszkania.

Dokumenty zagraniczne powinny być datowane analogicznie, jak odpowiadające im dokumenty polskie.

WAŻNE

Zarówno w ogłoszeniu o zamówieniu, jak i w SIWZ należy zamieścić listę wymaganych dokumentów podmiotowych. Lista ta powinna zawsze obejmować również dokumenty wymagane od wykonawców zagranicznych. Brak sprecyzowania żądania ww. dokumentów spotyka się z zarzutem ograniczania konkurencji na rynku UE i może skutkować korektami finansowymi.

Oświadczenia i dokumenty potwierdzające spełnianie warunków udziału w postępowaniu sensu stricto

W zależności od sposobu oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu opisanego przez zamawiającego, może on żądać przedłożenia następujących dokumentów potwierdzających spełnianie warunków dotyczących:

1. Posiadania uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności:
 - koncesji, zezwolenia lub licencji na podjęcie działalności gospodarczej w zakresie objętym zamówieniem publicznym.

Obszary podlegające reglamentacji określa przede wszystkim ustawa o swobodzie działalności gospodarczej.
2. Posiadania wiedzy i doświadczenia:
 - wykazu robót budowlanych w zakresie niezbędnym do wykazania spełniania warunku, wykonanych w okresie ostatnich pięciu lat przed upływem terminu składania ofert albo wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, z podaniem ich rodzaju i wartości, daty i miejsca wykonania oraz
 - dokumentów potwierdzających, że roboty zostały wykonane zgodnie z zasadami sztuki budowlanej i prawidłowo ukończone. Dokumentami tymi są zwykle listy referencyjne, lecz mogą być nimi również protokoły odbioru lub inne dokumenty. Wybór właściwego dokumentu należy do wykonawcy. Jako niewłaściwe należy uznać żądanie zamawiającego, aby z treści dokumentów sporządzanych przez osoby trzecie (wcześniejszych inwestorów) wynikało coś więcej poza wymaganym potwierdzeniem należytego wykonania zamówienia (np. szczegółowy zakres prac). Informacje takie mogą wynikać jedynie z oświadczenia wykonawcy (sporządzonego przez niego wykazu). Podkreślić należy, że zamawiający może żądać podania wartości zamówień. Jeżeli wykaz ma zawierać dane o zrealizowanych zamówieniach prywatnych, wykonawca może zastrzec nie ujawnianie tego wykazu innym osobom.
3. Dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym:
 - wykazu narzędzi, wyposażenia zakładu i urządzeń technicznych dostępnych wykonawcy usług lub robót budowlanych w celu realizacji zamówienia wraz z informacją o podstawie dysponowania tymi zasobami. Dysponowanie przez wykonawcę określonym potencjałem technicznym dokumentowane będzie jedynie oświadczeniem złożonym przez niego samego, natomiast przyszłe dysponowanie potwierdzać musi informacja o podstawie dysponowania tym potencjałem technicznym.
4. Dysponowania osobami zdolnymi do wykonania zamówienia:
 - oświadczenia na temat wielkości średniego rocznego zatrudnienia u wykonawcy usług lub robót budowlanych oraz liczebności personelu kierowniczego w okresie ostatnich trzech lat przed upływem terminu składania ofert albo wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie.

- wykazu osób, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia, w szczególności odpowiedzialnych za świadczenie usług, kontrolę jakości lub kierowanie robotami budowlanymi wraz z informacjami na temat ich kwalifikacji zawodowych, doświadczenia i wykształcenia niezbędnych do wykonania zamówienia, a także zakresu wykonywanych przez nich czynności oraz informacji o podstawie dysponowania tymi osobami. Osoby wskazane przez wykonawcę muszą spełniać minimalne wymagania określone przez zamawiającego, natomiast nie muszą być pracownikami wykonawcy;
 - oświadczenia, że osoby, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia, posiadają wymagane uprawnienia, jeżeli ustawy nakładają obowiązek posiadania takich uprawnień. Odwrotnie niż w przypadku koncesji czy zezwolenia, których posiadanie wymagane jest dla rozpoczęcia działalności gospodarczej w zakresie objętym koncesją czy zezwoleniem, uprawnienia dotyczą upoważnienia do podejmowania określonych czynności. Uprawnienia wydawane są dla konkretnych osób, które dla ich uzyskania winny legitymować się określoną wiedzą, wykształceniem a nierazko i stażem pracy czy odbytymi szkoleniami i zdanymi egzaminami. Podkreślić należy, że zamawiający ma prawo żądania uprawnień tylko wtedy, jeżeli dla wykonania określonej czynności ustawa nakazuje posiadanie uprawnień.
5. Sytuacji ekonomicznej i finansowej:
 - sprawozdania finansowego albo jego części, a jeżeli podlega ono badaniu przez biegłego rewidenta zgodnie z przepisami o rachunkowości również z opinią odpowiednio o badanym sprawozdaniu albo jego części, a w przypadku wykonawców niezobowiązanych do sporządzania sprawozdania finansowego, innych dokumentów określających obroty oraz zobowiązania i należności – za okres nie dłuższy niż ostatnie trzy lata obrotowe, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – za ten okres;
 - informacji banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, w których wykonawca posiada rachunek, potwierdzającej wysokość posiadanych środków finansowych lub zdolność kredytową wykonawcy, wystawionej nie wcześniej niż 3 miesiące przed upływem terminu składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia albo składania ofert. Zamawiający nie może żądać jednej z dwóch wskazanych w tym punkcie informacji. Wykonawca może wybrać sposób potwierdzenia dostępności środków: informacją o stanie konta lub informacją o zdolności kredytowej (albo częściowo w jeden sposób, częściowo w drugi);
 - opłaconej polisy, a w przypadku jej braku innego dokumentu potwierdzającego, że wykonawca jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności związanej z przedmiotem zamówienia.

Forma i język dokumentów

Dokumenty powinny być składane w oryginale lub kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem przez wykonawcę. W przypadku składania elektronicznych kopii dokumentów powinny być one opatrzone przez wykonawcę bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. W przypadku wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia oraz w przypadku podmiotów, na których zasobach wykonawca polega wykazując spełnianie warunku, kopie dokumentów dotyczących odpowiednio wykonawcy lub tych podmiotów powinny być poświadczane za zgodność z oryginałem przez wykonawcę lub te podmioty.

Dokumenty sporządzone w języku obcym powinny być składane wraz z tłumaczeniem na język polski (chyba, że zamawiający wyraził zgodę na posługiwanie się w postępowaniu innym językiem).

Zamawiający może żądać przedstawienia oryginału lub notarialnie poświadczonej kopii dokumentu wyłącznie wtedy, gdy złożona przez wykonawcę kopia dokumentu jest nieczytelna lub budzi wątpliwości co do jej prawdziwości.

5.2.4.4. Ocena spełniania warunków udziału w postępowaniu (kwalifikacja wykonawców)

Wykonawca ubiegający się o zamówienie zobowiązany jest wykazać, za pomocą przedkładanych dokumentów, że brak jest podstaw do jego wykluczenia oraz, że spełnia warunki udziału w postępowaniu.

Ocena spełniania warunków udziału w postępowaniu następuje na różnych etapach postępowania w zależności od trybu w jakim zamówienie jest udzielane. W trybach ze wstępną kwalifikacją dokumenty podmiotowe składane są wraz z wnioskiem o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, a zatem ocena spełniania warunków udziału w postępowaniu oddzielona jest od etapu badania i oceny ofert. W trybach bez wstępnej kwalifikacji dokumenty podmiotowe składane są wraz z ofertą, a zatem ocena spełniania warunków następuje na etapie badania i oceny ofert.

Jeżeli treść złożonych przez wykonawcę dokumentów budzi wątpliwości zamawiającego, to jest on uprawniony, a nawet zobowiązany do wezwania wykonawcy, w wyznaczonym terminie, do **udzielenia stosownych wyjaśnień**. Stwierdzenie przez zamawiającego, iż złożone przez wykonawcę dokumenty nie potwierdzają spełnienia warunków udziału w postępowaniu, musi zostać poprzedzone staranną analizą zamawiającego w tym zakresie. Jeżeli więc zamawiający nie ma pewności czy dokumenty faktycznie potwierdzają spełnianie warunków, czy też nie potwierdzają, to winien dążyć do wyjaśnienia swoich wątpliwości. W tym kontekście korzystanie przez zamawiającego z „instytucji wezwania do udzielenia wyjaśnień” jest jego obowiązkiem.

Stwierdzenie przez zamawiającego w toku oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu, że:

- ✓ wykonawca nie złożył wymaganych dokumentów;
- ✓ złożone dokumenty nie potwierdzają spełniania warunków udziału w postępowaniu (np. brak w wykazie wykonanych robót budowlanych zamówień odpowiadających wymaganiom zamawiającego);
- ✓ złożone dokumenty zawierają braki (np. brak w wykazie doświadczenia wymaganej informacji określającej wartość wykonanych zamówień);

nie stanowi jeszcze podstawy do wykluczenia wykonawcy z postępowania. Stosownie bowiem do treści art. 26 ust. 3 ustawy Pzp zamawiający zobowiązany jest w takiej sytuacji wezwać wykonawcę do **uzupełnienia brakujących dokumentów**.

Wezwanie do uzupełnienia dokumentów byłoby jednak bezprzedmiotowe, a więc nie będzie miało miejsca w następujących przypadkach:

- ✓ oferta wykonawcy, która zawiera braki w zakresie dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu i tak podlegałyby odrzuceniu (np. z powodu niezgodności oferty z treścią SIWZ);

§

§6 rozporządzenia Rdok

§

art. 26 ust. 3 ustawy Pzp

- ✓ pomimo wezwania do uzupełnienia postępowanie i tak musiałoby zostać unieważnione (np. oferta z najniższą ceną przewyższającą kwotę, którą zamawiający może przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia);
- ✓ wykonawca złożył nieprawdziwe informacje mające wpływ lub mogące mieć wpływ na wynik postępowania.

Uzupełniane przez wykonawcę, na wezwanie zamawiającego, oświadczenia i dokumenty powinny potwierdzać spełnianie warunków udziału w postępowaniu, nie później niż w dniu, w którym upłynął termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo termin składania ofert. Nie oznacza to, że nie można uzupełnić dokumentu datowanego później, lecz dokument ten w swej treści winien odnosić się do stanu sprzed terminu składania ofert (niestety, nie zawsze jest to możliwe).

Przykład

Jeżeli w odpowiedzi na wezwanie do uzupełnienia wykonawca przedstawi dokument z urzędu skarbowego potwierdzający brak zaległości w podatkach, ale na dzień przypadający po upływie terminu składania wniosków/ofert, to konieczne będzie wykluczenie wykonawcy z postępowania.

Potwierdzenie spełniania warunków przez konsorcjum

Wykonawcy uprawnieni są do wspólnego ubiegania się o zamówienie. Jednym z celów utworzenia konsorcjum wykonawców jest wspólne (łącznie) wykazanie spełniania warunków udziału w postępowaniu przez jego członków. Możliwość łącznego wykazania spełniania warunków udziału w postępowaniu dotyczy jednak wyłącznie warunków udziału *sensu stricto*, natomiast warunek braku przesłanek wykluczenia musi spełnić każdy z wykonawców wchodzących w skład konsorcjum.

Przykład

Jeżeli choćby jeden z wykonawców wchodzących w skład konsorcjum zalega z uiszczeniem podatków, a przynajmniej nie potwierdził braku zaległości, to okoliczność ta musi skutkować wykluczeniem z postępowania całego konsorcjum.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż w przypadku wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia:

- ✓ każdy z wykonawców wchodzących w skład konsorcjum zobowiązany jest potwierdzić brak wobec niego przesłanek wykluczenia i złożyć komplet dokumentów,
- ✓ spełnianie warunków udziału w postępowaniu winni potwierdzić wykonawcy łącznie, co oznacza, że dokumenty potwierdzające spełnianie warunków zobowiązany jest złożyć ten wykonawca, lub ci spośród nich, którzy wykazują spełnianie warunków udziału w postępowaniu.

Od tej reguły dopuszcza się wyjątki, np. w przypadku wymagania wykazania się określonym wskaźnikiem płynności (co stanowi opis sposobu spełniania warunku) dopuszcza się wymagania, aby w przypadku konsorcjum spełnienie tego warunku wykazał każdy z członków (nie ma innej możliwości badania płynności, jak tylko w odniesieniu do konkretnego przedsiębiorcy).

Nie budzi żadnych wątpliwości możliwość sumowania sprzętu (potencjału technicznego), pieniędzy (dysponowania środkami), a nawet ludzi, którymi dysponują członkowie konsorcjum. Wiele nieporozumień wywołuje natomiast kwestia spełnienia przez konsorcjum warunków dotyczących doświadczenia. Wykonawcy mogą uzupełniać się doświadczeniem w tym znaczeniu, że każdy z nich wykaże wykonanie określonej liczby zamówień obejmujących zakres zbliżony do tego, jaki przyjmują na siebie w trakcie realizacji przedmiotowego zamówienia. Nie można jednak sumować doświadczenia wykonawców w ten sposób, iż, jeśli zamawiający wymagał wcześniejszej realizacji co najmniej trzech zamówień, to warunek został spełniony przez konsorcjum trzech firm, z których każda wykonała tylko jedno zamówienie. Takie konsorcjum ma tak naprawdę doświadczenie tylko w realizacji jednego zamówienia, bo każda z firm tylko raz wykonywała zadanie o podobnym charakterze czy złożoności.

Potwierdzenie spełnienia warunków poprzez powołanie się na potencjał innych podmiotów

Wykonawca, który nie spełnia samodzielnie warunków udziału w postępowaniu, obok możliwości wspólnego ubiegania się o zamówienie z innym wykonawcą, może również oprzeć się na potencjale innych podmiotów, tj. podmiotów, które nie posiadają statusu wykonawcy.

WAŻNE

Przy wykazywaniu spełnienia warunków dotyczących: wiedzy i doświadczenia, potencjału technicznego, osób zdolnych do wykonania zamówienia i zdolności finansowych wykonawca może polegać na zasobach innych podmiotów, niezależnie od charakteru prawnego łączących go z nimi stosunków.

Z powyższego wynika, iż możliwość polegania na zasobach innych podmiotów nie dotyczy wszystkich warunków udziału w postępowaniu, gdyż nie obejmuje warunków dotyczących:

- ✓ posiadania uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności, jeżeli przepisy prawa nakładają obowiązek ich posiadania oraz
- ✓ sytuacji ekonomicznej (przychód, wskaźniki bilansowe, ubezpieczenie).

W przypadku polegania na zasobach innych podmiotów przy wykazywaniu spełnienia warunków udziału w postępowaniu wymagane jest od wykonawcy udowodnienie zamawiającemu, iż będzie on dysponował zasobami innego podmiotu niezbędnymi do realizacji zamówienia. Jednym ze sposobów udowodnienia powyższej okoliczności jest przedstawienie zamawiającemu pisemnego zobowiązania innego podmiotu do oddania do dyspozycji wykonawcy niezbędnych zasobów na okres korzystania z nich przy wykonaniu zamówienia.

Podobnie, jak w przypadku konsorcjum, nie budzi większych oporów możliwość pożyczania sprzętu, pieniędzy, a nawet ludzi. Istotne wątpliwości i dyskusje budzi możliwość powoływania się na wiedzę i doświadczenie innych podmiotów. Uważamy, że:

WAŻNE

warunkiem powoływania się na wiedzę i doświadczenie innych podmiotów jest rzeczywisty udział tych podmiotów w realizacji zamówienia, co jednak nie musi polegać na samodzielnym wykonaniu części zamówienia w charakterze podwykonawcy.

W takiej sytuacji, gdy wykonawca polega na zasobach innych podmiotów, a podmioty te będą brały udział w realizacji części zamówienia, zamawiający może żądać od wykonawcy przedsta-

§

art. 24 ust. 2 pkt 4) ustawy Pzp

wienia dokumentów potwierdzających brak przesłanek podmiotu trzeciego. Oznacza to, że chociaż podmiot ten nie ma statusu wykonawcy w postępowaniu, to jednak może być badany pod kątem przesłanek wykluczenia, czyli na równi z wykonawcami (np. członkami konsorcjum).

Wykluczenie wykonawcy z postępowania

Nie wykazanie przez wykonawcę spełnienia warunków udziału w postępowaniu skutkuje koniecznością wykluczenia go z postępowania.

Przyczyna nie wykazania spełnienia warunków jest tutaj bez znaczenia, gdyż wykluczeniu z postępowania podlega zarówno wykonawca, który nie spełnia warunków udziału w postępowaniu, co wynika ze złożonych przez niego dokumentów, jak również ten, który nie załączył wymaganych przez zamawiającego dokumentów na okoliczność wykazania spełnienia warunków udziału w postępowaniu (mimo wezwania do uzupełnienia).

5.2.4.5. Wstępna kwalifikacja wykonawców

Jak już wspomniano, w trybach przewidujących wstępną kwalifikację wykonawców etap oceny wiarygodności wykonawców poprzedza etap składania ofert. W odpowiedzi na ogłoszenie o zamówieniu wykonawcy składają wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wraz z dokumentami podmiotowymi. Na podstawie tych dokumentów zamawiający kwalifikuje wykonawców na tzw. krótką listę. Tylko zakwalifikowani wykonawcy otrzymają zaproszenie do złożenia oferty i będą mogli ubiegać się o zamówienie.

Celem wstępnej kwalifikacji jest nie tylko rozdzielenie oceny wiarygodności wykonawcy od oceny jego oferty (co zaoszczędza wykonawcom nie mającym możliwości uzyskania zamówienia kosztów sporządzenia oferty), ale również ograniczenie liczby wykonawców (również w celu ułatwienia zamawiającemu badania i oceny określonej liczby ofert). Dlatego zamawiający powinien w ogłoszeniu o zamówieniu określić maksymalną liczbę wykonawców, jaką zaprosi do składania ofert. Liczba ta musi zapewniać konkurencję i musi wynosić od 5 do 20 w przetargu ograniczonym oraz nie mniej, niż 5 (3 dla postępowań poniżej progów unijnych) w negocjacjach z ogłoszeniem i dialogu konkurencyjnym.

Kwalifikacja wykonawców w tym trybie odbywa się dwuetapowo:

1. Najpierw następuje ocena spełnienia warunków udziału sensu largo określonych w sposób „zero-jedynkowy” – jeżeli wykonawców spełniających warunki jest tylko, ilu ma być zakwalifikowanych lub mniej, nie przeprowadza się drugiego etapu badania i wszyscy spełniający warunki minimalne zostają zaproszeni do złożenia oferty;
2. W przypadku, gdy warunki spełnia większa liczba wykonawców, niż podana w ogłoszeniu, zamawiający musi wybrać najlepszych z nich (tylu, ilu powinno być zaproszonych), do wyboru najlepszych wykonawców stosuje się tzw. kryteria kwalifikacji, które pozwalają na skali ocenić stopień, poziom przewyższania warunków minimalnych.

Przykład

Zakładając, że warunkiem udziału jest wykonanie w ciągu ostatnich 5 lat co najmniej jednego zamówienia obejmującego X o wartości 100, kryteriami kwalifikacji mogą być:

- ✓ Większa od minimalnej liczba wykonanych zamówień obejmujących X o wartości 100,
- ✓ Większy od X zakres wykonanych zamówień lub istnienie specyficznych (poza X) wymagań realizacji (oczywiście o ile jest to uzasadnione przedmiotem postępowania, który obejmuje zakres większy niż X lub realizowany musi być w specyficznych warunkach),
- ✓ Większa od minimalnej (100) wartość zamówień – najczęściej powinno to być kryterium uzupełniające, w przypadku równej liczby zamówień będzie brana pod uwagę ich wartość.

Opis kryteriów kwalifikacji musi być zawarty w ogłoszeniu o postępowaniu, w części Informacje dodatkowe.

5.2.5. Kryteria oceny ofert

Postępowanie o udzielenie zamówienia prowadzone jest w celu wyboru najkorzystniejszej oferty, przy czym pojęcie najkorzystniejszej oferty zostało określone przez ustawodawcę na dwa sposoby:

- ✓ oferta **najtańsza** (oferta z najniższą ceną spośród ofert nie odrzuconych) lub
- ✓ oferta **najkorzystniejsza ekonomicznie** (przedstawiająca najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia).

Z powyższego wynika, iż cena zawsze musi być użyta do dokonania wyboru oferty najkorzystniejszej. Jednakże w przypadku wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie cena nie musi być podstawowym, najważniejszym kryterium. W przypadku zastosowania różnych kryteriów zamawiający musi ustalić najbardziej optymalne relacje ceny do innych kryteriów.

WAŻNE

Kryteria inne niż cena muszą odnosić się do przedmiotu zamówienia, a zatem nie mogą dotyczyć właściwości wykonawcy, np. jego doświadczenia, sytuacji ekonomicznej lub finansowej, tj. czynników badanych na etapie oceny spełniania przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu.

Ustawa Pzp sugeruje wśród możliwych do zastosowania kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia, następujące:

- ✓ jakość;
- ✓ funkcjonalność;
- ✓ parametry techniczne;
- ✓ zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko;

- ✓ koszty eksploatacji;
- ✓ serwis;
- ✓ termin wykonania zamówienia.

Zaznaczyć należy, iż wykaz ww. kryteriów nie jest wyczerpujący, a zamawiający uprawniony jest do zastosowania innych kryteriów, pod warunkiem jednak, że będą one odnosiły się do przedmiotu zamówienia.

W treści ogłoszenia o zamówieniu zamawiający zobowiązany jest wskazać nie tylko rodzaj (nazwę) kryterium, ale również jego *znaczenie*. Pod pojęciem znaczenia kryterium rozumiemy wagę kryterium, zwykle wyrażaną w procentach (%). Natomiast najpóźniej w treści SIWZ zamawiający zobowiązany jest szczegółowo opisać kryterium oraz określić sposób oceny ofert. Nie jest bowiem wystarczające wskazanie w SIWZ, iż wybór oferty nastąpi w oparciu o kryteria: cena – 60% oraz jakość 40%. Przy tak określonym kryterium „jakości” wykonawca nie będzie w stanie ocenić jakie elementy dotyczące oferowanego przedmiotu zamówienia będą przez zamawiającego oceniane, na jakich warunkach i jaka ilość punktów zostanie im przyznana.

W przypadku stosowania innych niż cena kryteriów oceny ofert zamawiający zobowiązany jest zatem określić w treści SIWZ sposób oceny ofert w przyjętych kryteriach, tj. przykładowo: jaki parametr, w jaki sposób i na jakiej podstawie będzie oceniany.

Szczegółowość określenia sposobu oceny ofert w danym kryterium zależeć będzie od rodzaju kryterium. W przypadku kryterium takiego jak funkcjonalność opis będzie mógł dość precyzyjnie wskazywać, że przy zadeklarowaniu danej funkcji, czy parametru wykonawca otrzyma określoną liczbę punktów. Z kolei, w przypadku kryteriów takich jak jakość czy estetyka trudno będzie w sposób precyzyjny określić, a tym samym zweryfikować dlaczego dany wykonawca otrzymał określoną ilość punktów. Kryterium jakości czy estetyki to kryteria w pewnej mierze subiektywne, w których nie jest możliwe w pełni obiektywne określenie sposobu oceny oferty.

Kryteria oceny ofert w projektach infrastrukturalnych

Projekty infrastrukturalne obejmują szerokie spektrum obiektów i robót budowlanych koniecznych do wykonania w ramach zamówienia.

Kwestie estetyczne najczęściej nie mają większego znaczenia, zwłaszcza w przypadku sieci, dróg, oczyszczalni, kotłowni itp. Jeżeli kwestie estetyczne są ważne, to najprawdopodobniej zostały już rozwiązane na etapie projektowania: zamawiający, zapewne w wyniku konkursu, wybrał najlepszy projekt i zlecił jego opracowanie. W przetargu na budowę na podstawie posiadanego projektu kwestie estetyczne nie występują, podobnie, jak problem funkcjonalności.

Również wiele dylematów z zakresu jakości i parametrów technicznych używanych materiałów, urządzeń i samych robót jest przesądzonych w dokumentacji projektowej oraz specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. Im bardziej techniczny, technologiczny jest opis przedmiotu zamówienia, tym bardziej sposób realizacji został przesądzony. Dlatego też rzadko w postępowaniach, których przedmiotem są roboty budowlane na podstawie dokumentacji projektowej i STWiORB, wykonawca ma możliwość zaoferowania innej, wyższej jakości (parametrów technicznych). Nic jednak nie stoi na przeszkodzie, aby dokonać takiej oceny. Trudno byłoby dokonywać oceny jakości wszystkich proponowanych do zastosowania w obiekcie kubaturowym materiałów (poza tym wymagania jakościowe wobec większości z nich da się precyzyjnie opisać w postaci warunków), jednak można wyodrębnić najważniejsze urządzenia i elementy kluczowych instalacji, których jakość (parametry techniczne, funkcjonalność, warun-

§

art. 91 ust. 2 ustawy Pzp

ki gwarancji) mogłyby podlegać ocenie. W zależności od przypadku, mogłoby to dotyczyć np. urządzeń aktywnych okablowania strukturalnego, klimatyzacji i wentylacji, windy, pokrycia dachu, wykładzin i okładzin, a nawet stolarki okiennej, drzwiowej i „białego montażu”.

Z drugiej strony, z pewnością zbyt często zamawiający kierują się kryterium ceny rozumianej wyłącznie jako cena zakupu. Pomijają elementy takie, jak koszt eksploatacji i utylizacji, które zawsze powinny być brane pod uwagę (w całym cyklu życia produktu, co odnosi się również do obiektu budowlanego, a zwłaszcza różnych instalacji).

Ponadto, zamawiający może uwzględnić w ocenie ofert nie tylko kryteria cenowe (kosztowe) i jakościowe, ale również tzw. kryteria kontraktowe, dotyczące sposobu realizacji zamówienia.

Przykład

Przy wyborze oferty najkorzystniejszej można stosować kryteria, których celem jest ocena techniczna oferty, np.:

1. sposób realizacji zamówienia:
 - a. analiza zamówienia ze wskazaniem problemów i zagrożeń związanych z jego realizacją, propozycje rozwiązań problemów,
 - b. adekwatność sposobu realizacji zamówienia do jego przedmiotu,
 - c. zastosowanie najnowocześniejszych dostępnych technik i technologii,
 - d. ograniczenie zakłóceń w działalności zamawiającego (utrudnień w ruchu);
2. długość okresu gwarancji jakości;
3. harmonogram realizacji zamówienia:
 - a. kompletność i szczegółowość wynikająca z wykresu Ganttta,
 - b. zastosowane środki/procedury celem dotrzymania harmonogramu,
 - c. spójność rozplanowania poszczególnych części składowych zamówienia w czasie z zaproponowanym sposobem realizacji przedmiotu zamówienia.

Źródło: „Kryteria wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie – rekomendacje dla beneficjentów realizujących projekty indywidualne” opracowane na zlecenie MRR, zatwierdzone przez UZP, dostępne na stronach internetowych, m. in. http://www.pois.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/20100720_Kryteria_wyboru_ofert_pozacenowe.pdf.

5.2.6. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia

Omówiliśmy już w podręczniku większość tematów związanych z przygotowaniem postępowania o udzielenie zamówienia: opis przedmiotu, w tym dokumentację projektową i STWiORB, szacowanie wartości i formularz kosztorysu ofertowego, warunki umowy w zależności od sposobu prowadzenia inwestycji, warunki udziału w postępowaniu i sposób oceny spełniania warunków, w tym dokumenty podmiotowe, kryteria oceny ofert. Oznacza to, że najważniejsze elementy specyfikacji istotnych warunków zamówienia są już gotowe. Potrzebna jest jedynie garść informacji o kilku pozostałych punktach SIWZ.

Sporządzenie specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) jest jedną z najważniejszych, jeśli nie najważniejszą, czynnością wykonywaną przez zamawiającego w trakcie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wspomniano już o tym, że zamawiający

w dużej mierze sam narzuca sobie sposób prowadzenia postępowania, a ustawa Pzp określa wyłącznie ramy prawne. Zamawiający ma dużą swobodę w opisie przedmiotu zamówienia, określeniu warunków umowy, sposobu oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu i kryteriów oceny ofert. W oparciu o wymagania określone w SIWZ wykonawcy składają swoje oferty. Po złożeniu ofert zamawiający jest związany określonymi przez siebie zasadami postępowania. Dlatego opracowanie przez zamawiającego i przekazanie zainteresowanym wykonawcom przejrzystej, poprawnej pod względem formalnoprawnym, wyczerpującej i spójnej wewnętrznie SIWZ jest gwarancją jawności, przejrzystości i sprawnego przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Sama nazwa wskazuje, że specyfikacja istotnych warunków zamówienia stanowi wykaz istotnych warunków zamówienia, które potencjalny wykonawca powinien spełnić, aby jego oferta miała szansę zostać uznana za najkorzystniejszą.

W zależności od trybu, w jakim prowadzone będzie postępowanie, na różnych etapach zamawiający winien przekazać SIWZ wykonawcom:

tryb	moment przekazania SIWZ
przetarg nieograniczony	od dnia zamieszczenia ogłoszenia na stronie internetowej
przetarg ograniczony	wraz z zaproszeniem do składania ofert
negocjacje z ogłoszeniem	wraz z zaproszeniem do składania ofert wstępnych
dialog konkurencyjny	po dialogu, wraz z zaproszeniem do składania ofert
zamówienie z wolnej ręki	nie sporządza się
zapytanie o cenę	wraz z zaproszeniem do składania ofert
licytacja elektroniczna	nie sporządza się

5.2.6.1. Termin wykonania zamówienia

Termin może być podany jako wymagany przez zamawiającego, tj. zamawiający może posłużyć się wskazaniem daty kalendarzowej lub podaniem terminu liczonego w dniach, tygodniach, miesiącach czy latach począwszy od wskazanego wydarzenia. Tym wydarzeniem może być zawarcie umowy, przekazanie terenu budowy czy inne zdarzenie opisane szczegółowo i podane do wiadomości wykonawców. Termin może być również określony poprzez żądanie jego wskazania przez samego wykonawcę – w takim przypadku najczęściej termin stanowi, obok ceny, kryterium oceny oferty. O ile nie jest to absolutnie konieczne, zamawiający powinien wystrzegać się określania terminu za pomocą daty kalendarzowej, zaleca się podawanie terminu liczonego w określonych jednostkach czasu (dniach, tygodniach, itd.) od wskazanego zdarzenia. Taki sposób podania terminu jest korzystniejszy z uwagi na fakt, że postępowanie może się przedłużyć i podana wcześniej data kalendarzowa może okazać się nieaktualna.

5.2.6.2. Informacje o sposobie porozumiewania się

W postępowaniach o udzielenie zamówienia, oświadczenia, zawiadomienia oraz informacje przekazywane są przez strony postępowania, zgodnie z wyborem zamawiającego, pisemnie, faksem lub drogą elektroniczną. Jeżeli zamawiający lub wykonawca przekazują oświadczenia, wnioski, zawiadomienia oraz informacje faksem lub drogą elektroniczną, każda ze stron na żądanie drugiej niezwłocznie potwierdza fakt ich otrzymania. Wybrany sposób przekazywania oświadczeń, wniosków, zawiadomień oraz informacji nie może ograniczać konkurencji. Zawsze dopuszczalna jest forma pisemna, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie Pzp.

Zamawiający powinien wskazać imiona i nazwiska osób uprawnionych do kontaktowania się z wykonawcami oraz określić sposób porozumiewania się z tymi osobami.

5.2.6.3. Wymagania dotyczące wadium

Uwzględniając przepisy ustawy Pzp, zamawiający powinien określić w SIWZ co najmniej wysokość i sposób wniesienia wadium. Ustawa Pzp określa sytuacje, kiedy wadium musi być żądane, kiedy może być żądane i kiedy wadium żądać nie wolno. Prowadząc postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego, ograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem oraz dialogu konkurencyjnego o wartości równej lub przekraczającej równowartość kwot progów unijnych, zamawiający zobowiązany jest do żądania wniesienia wadium. W przypadku trybów wyżej wymienionych, lecz o wartości mniejszej niż progi unijne (oraz w trybach negocjacji bez ogłoszenia i licytacji elektronicznej) zamawiający może żądać wadium. W odniesieniu do pozostałych trybów zamawiającemu nie wolno żądać wadium.

Kwota wadium nie może przekroczyć 3% wartości zamówienia. W sytuacji, gdy zamawiający dopuszcza składanie ofert częściowych lub udziela zamówienia w częściach, określa kwotę wadium dla każdej z części, odpowiednio wyliczoną jako nie większą niż 3 % wartości zamówienia określonej dla każdej części. Wykonawcy zobowiązani są wtedy do wniesienia wadium w wysokości odpowiedniej do części, na które składają ofertę. Ewentualne zamówienia uzupełniające nie wpływają na wysokość wadium.

Wadium wnosi się przed upływem terminu składania ofert. Miejsce wnoszenia wadium zależy przede wszystkim od formy wadium. W przypadku pieniądza wymagany jest przelew kwoty wadium na rachunek bankowy wskazany przez zamawiającego. Pozostałe formy wadium, czyli gwarancje i poręczenia mogą być, stosownie do postanowień SIWZ, wnoszone w formie oryginału na dwa sposoby: albo deponowane przed upływem terminu składania ofert w kasie zamawiającego, albo załączane do ofert i składane w jednej kopercie z ofertą. Obie metody są prawidłowe i obie szeroko stosowane.

Wadium powinno obejmować cały okres związania ofertą, tzn. jako pierwszy dzień biegu terminu wadium powinien być przyjęty wskazany przez zamawiającego dzień, w którym upływa termin składania ofert. W sytuacji, gdyby doszło do przedłużenia okresu związania ofertą, wadium również musi być przedłużone o odpowiedni okres. Może to mieć miejsce na skutek:

- ✓ *jednokrotnej prośby zamawiającego skierowanej do wykonawców co najmniej 3 dni przed upływem terminu związania ofertami,*
- ✓ *samodzielnego przedłużenia terminu związania ofertą przez wykonawcę,*
- ✓ *zawieszenia biegu terminu związania ofertami spowodowanego wniesieniem odwołania,*
- ✓ *zawieszenie biegu terminu związania ofertami na skutek wszczęcia kontroli uprzedniej.*

Określony w ustawie Pzp **katalog form wnoszenia wadium** przez wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego jest katalogiem zamkniętym. Wykonawca ma pełną swobodę wyboru między formami wnoszenia wadium, a zamawiający nie może odmówić przyjęcia wadium w formie wybranej przez wykonawcę. Wadium może być również wniesione w częściach w różnych formach. Choć brak wyraźnych podstaw prawnych, ustalili się poglądy, że dopuszczalne są zmiany form wadium w toku postępowania. Ustawa wymienia pięć form wnoszenia wadium.

§

art. 45 ust. 1 i 2 ustawy Pzp

§

art. 45 ust. 4 i 5 ustawy Pzp

§

art. 45 ust. 6 ustawy Pzp

Pieniądz

Pieniądz jest najbardziej powszechną formą wnoszenia wadium. Ponad 80% wykonawców wnosi wadium w postaci pieniężnej. Wadium wnoszone w pieniądzu należy wpłacić przelewem na rachunek bankowy wskazany przez zamawiającego (nie jest dopuszczalna bezpośrednia wpłata kwoty wadium w kasie zamawiającego). Zamawiający zobligowany jest do przechowywania wadium wniesionego w pieniądzu na rachunku bankowym. Choć ustawodawca nie nakazuje, aby rachunek bankowy, na którym zamawiający przechowuje wadium był oprocentowany, można zasadnie twierdzić, że w przeciwnym razie zamawiający działa na szkodę wykonawców. Tym bardziej zakazane jest czerpanie przez zamawiającego jakichkolwiek korzyści z przechowywania wadium. Pieniądze wpłacone jako wadium nie są pieniędzmi zamawiającego, są rodzajem depozytu, z którego pożytki należą się właścicielowi, czyli wykonawcy. Z drugiej strony, zamawiający jako organizator postępowania nie może ponosić kosztów „obsługi wadium”. Dlatego wykonawcy należy się zwrot wadium z odsetkami pomniejszonymi o koszty obsługi rachunku i przelewu.

Gwarancja bankowa

Gwarancja bankowa jest zapewne drugą w kolejności, jeśli chodzi o powszechność stosowania, formą wadium. Podstawowe warunki dotyczące gwarancji bankowej zawarte są w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe. Gwarancja bankowa powinna zostać złożona zamawiającemu wyłącznie w formie dokumentu oryginalnego. Tylko taka forma pozwala na skuteczne dochodzenie realizacji zobowiązania z gwarancji. W gwarancji wadium bank (gwarant) zobowiązuje się do uiszczenia beneficjentowi gwarancji (zamawiającemu) kwoty na wypadek niewypełnienia przez podmiot trzeci (wykonawcę) określonego zobowiązania. Gwarancja wadium musi być nieodwołalna i powinna zawierać następujące elementy:

- a. wskazanie wykonawcy, czyli zleceniodawcy gwarancji,
- b. wskazanie zamawiającego, czyli beneficjenta gwarancji,
- c. nazwę postępowania o zamówienie publiczne, w którym wadium będzie składane,
- d. wskazanie sumy gwarancyjnej,
- e. zobowiązanie banku do zapłaty sumy wadium w przypadku, gdy zajdą ku temu ustawowo określone okoliczności,
- f. określenie terminu ważności gwarancji.

Gwarancja ubezpieczeniowa

Prawną podstawę dla wystawienia gwarancji ubezpieczeniowej stanowi ustawa o działalności ubezpieczeniowej. Jest to forma wadium, która musi spełniać warunki analogiczne do wyżej omówionej gwarancji bankowej.

Poręczenie bankowe

Umowa poręczenia to umowa, w której poręczyciel zobowiązuje się względem wierzyciela do wykonania zobowiązania na wypadek, gdyby dłużnik zobowiązania nie wykonał. Oświadczenie poręczyciela – banku winno być, pod rygorem nieważności, złożone w formie pisemnej. Zobowiązanie banku w przypadku poręczenia bankowego może polegać tylko na zapłacie określonej sumy pieniężnej (zobowiązanie pieniężne). Poręczenie banku – poręczyciela składać się powinno z następujących elementów:

- a. wskazania podmiotu, za który bank dokonuje poręczenia,

- b. precyzyjnego wskazania zobowiązania będącego przedmiotem poręczenia,
- c. kwoty, do wysokości której bank – poręczyciel będzie zobowiązany,
- d. wskazania terminu, z którego upływem wygasa zobowiązanie, przy czym poręczenie o charakterze terminowym nie może zostać odwołane.

Poręczenia innych instytucji

Poręczenie może być udzielone przez podmioty, o których mowa w art. 6b ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Uparp). Poręczeń udzielają osoby prawne, które w myśl statutu działają na rzecz rozwoju przedsiębiorczości oraz nie działają w celu osiągnięcia zysku lub przeznaczają zysk na cele statutowe, którym PARP przyznała dotację w drodze konkursu.

Wśród podmiotów, jakie mogą udzielać poręczeń wadialnych zostały wymienione także spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, z tym że poręczenie kasy jest zawsze poręczeniem pieniężnym.

Mając na uwadze konieczność zagwarantowania spełnienia celów, jakie stoją przed wadium przetargowym, ustawodawca przewidział trzy sytuacje, których zaistnienie powoduje automatyczną *utrata wadium* przez wykonawcę, którego oferta została wybrana, na rzecz organizatora przetargu:

- a. odmowa podpisania umowy na warunkach określonych w ofercie;
- b. niewniesienie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy;
- c. brak możliwości zawarcia umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy;

oraz czwartą sankcją dotyczącą tych wykonawców, którzy w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego wykonane w trybie art. 26 ust. 3 ustawy Pzp nie złożyli oświadczeń, dokumentów lub pełnomocnictw, chyba że udowodnią, że wynika to z przyczyn nieleżących po ich stronie.

Zamawiający **zwraca wadium** wszystkim wykonawcom niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej lub unieważnieniu postępowania, z wyjątkiem wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza oraz sytuacji opisanej wyżej jako czwarta sankcja powodująca utratę wadium. Jeżeli wadium wniesiono w pieniądzu zwracane jest wraz z odsetkami wynikającymi z umowy rachunku bankowego, na którym było przechowywane, pomniejszone o koszty prowadzenia rachunku bankowego oraz prowizji bankowej za przelew pieniędzy na rachunek bankowy wskazany przez wykonawcę.

Wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, zamawiający zwraca wadium niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, jeżeli jego wniesienia żądał.

Na wniosek wykonawcy zamawiający zobowiązany jest zwrócić wadium niezwłocznie jeśli wykonawca wycofał ofertę przed upływem terminu składania ofert.

Zamawiający obowiązany jest zażądać ponownego wniesienia wadium przez wykonawcę, któremu zwrócono wadium po wyborze oferty najkorzystniejszej lub unieważnieniu postępowania, jeżeli w wyniku rozstrzygnięcia odwołania, jego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza. Wykonawca wnosi wadium w terminie określonym przez zamawiającego.

§

art. 6b ust. 5 pkt 2 ustawy Uparp

§

art. 26 ust. 3 i 4a ustawy Pzp

§

art. 46 ustawy Pzp

§

art. 36 ust. 4 i 5 ustawy Pzp

Na wniosek wykonawcy, którego oferta została wybrana, zamawiający powinien zaliczyć wadium (wraz z odsetkami) na poczet zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Sytuacja ta może jednak mieć miejsce jedynie wówczas, gdy wadium zostało wniesione w pieniądzu.

5.2.6.4. Podwykonawstwo

Zamawiający musi żądać postanowieniami SIWZ, aby wykonawcy wskazali w ofercie części zamówienia, których wykonanie powierzą podwykonawcom.

Co do zasady wykonawca ma możliwość powierzenia podwykonawcom wykonania zamówienia za wyjątkiem przypadku gdy ze względu na specyfikę przedmiotu zamówienia zamawiający zastrzeże w SIWZ, że część lub całość zamówienia nie może być powierzona podwykonawcom. Należy jednak zalecać wielką ostrożność w tym zakresie, gdyż często stawiany jest zarzut nieuzasadnionego ograniczania podwykonawstwa.

5.2.6.5. Forma SIWZ

Ustawodawca, określając zawartość SIWZ dzieli ją na informacje wymagane zawsze oraz informacje konieczne, o ile mają zastosowanie. Taki podział nie wydaje się inspirujący. Najczęściej SIWZ dzielona jest na części, czy też rozdziały w taki sposób, aby ułatwić:

- ✓ *opracowanie całości (dzieląc się pracą lub zlecając wykonanie pewnych zamkniętych części na zewnątrz),*
- ✓ *analizę (po stronie wykonawcy również różne osoby zajmują się różnymi aspektami zamówienia i ewentualnej oferty),*
- ✓ *sporządzenie umowy (poprzez przekładanie kolejności poszczególnych części SIWZ i pozostawienie innych poza umową).*

Przykład

SIWZ można podzielić na następujące części, tomy, rozdziały i zamieścić w nich następujące informacje wymagane ustawą:

1. *Instrukcja dla wykonawców:*
 - *nazwę (firmę) oraz adres zamawiającego;*
 - *tryb udzielenia zamówienia;*
 - *termin wykonania zamówienia;*
 - *informację o przewidywanych zamówieniach uzupełniających, jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie takich zamówień;*
 - *warunki udziału w postępowaniu oraz opis sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków (nie ma zastosowania w trybach ze wstępną kwalifikacją);*
 - *jeżeli zamawiający przewiduje wymagania związane z zatrudnieniem osób bezrobotnych, młodocianych lub niepełnosprawnych, określenie w szczególności liczby osób i okresu wymaganego zatrudnienia tych osób, sposobu dokumentowania zatrud-*

nienia osób lub utworzenia albo zwiększenia funduszu szkoleniowego, uprawnienia zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę tych wymagań oraz sankcji z tytułu niespełnienia tych wymagań.

- wykaz oświadczeń lub dokumentów, jakie mają dostarczyć wykonawcy w celu potwierdzenia spełniania warunków udziału w postępowaniu (nie ma zastosowania w trybach ze wstępną kwalifikacją);
 - maksymalną liczbę wykonawców, z którymi zamawiający zawrze umowę ramową, jeżeli zamawiający przewiduje zawarcie umowy ramowej;
 - opis sposobu przygotowywania ofert;
 - opis sposobu przedstawiania ofert wariantowych oraz minimalne warunki, jakim muszą odpowiadać oferty wariantowe, jeżeli zamawiający dopuszcza ich składanie;
 - opis sposobu obliczenia ceny;
 - termin związania ofertą;
 - wymagania dotyczące wadium;
 - miejsce oraz termin składania i otwarcia ofert;
 - opis kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, wraz z podaniem znaczenia tych kryteriów i sposobu oceny ofert;
 - jeżeli zamawiający przewiduje aukcję elektroniczną: informację o przewidywanym wyborze najkorzystniejszej oferty z zastosowaniem aukcji elektronicznej, wymagania dotyczące rejestracji i identyfikacji wykonawców, w tym wymagania techniczne urządzeń informatycznych, informację, które spośród kryteriów oceny ofert będą stosowane w toku aukcji elektronicznej;
 - informacje o sposobie porozumiewania się zamawiającego z wykonawcami oraz przekazywania oświadczeń lub dokumentów, a także wskazanie osób uprawnionych do porozumiewania się z wykonawcami;
 - adres poczty elektronicznej lub strony internetowej zamawiającego, jeżeli zamawiający dopuszcza porozumiewanie się drogą elektroniczną;
 - informacje o formalnościach, jakie powinny zostać dopełnione po wyborze oferty w celu zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego;
 - wymagania dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy;
 - wysokość zwrotu kosztów udziału w postępowaniu, jeżeli zamawiający przewiduje ich zwrot;
 - pouczenie o środkach ochrony prawnej przysługujących wykonawcy w toku postępowania o udzielenie zamówienia.
2. Formularze dokumentów podmiotowych:
 - wykaz oświadczeń lub dokumentów, jakie mają dostarczyć wykonawcy w celu potwierdzenia spełniania warunków udziału w postępowaniu (nie ma zastosowania w trybach ze wstępną kwalifikacją);
 3. Formularz oferty i załączników
 - opis sposobu przygotowywania ofert;
 4. Formularz cenowy
 - opis sposobu obliczenia ceny;
 5. Istotne postanowienia umowy

- istotne dla stron postanowienia, które zostaną wprowadzone do treści zawieranej umowy w sprawie zamówienia publicznego, ogólne warunki umowy albo wzór umowy, jeżeli zamawiający wymaga od wykonawcy, aby zawarł z nim umowę w sprawie zamówienia publicznego na takich warunkach;
- informacje dotyczące walut obcych, w jakich mogą być prowadzone rozliczenia między zamawiającym a wykonawcą, jeżeli zamawiający przewiduje rozliczenia w walutach obcych;

6. Opis przedmiotu zamówienia

- opis przedmiotu zamówienia;
- opis części zamówienia, jeżeli zamawiający dopuszcza składanie ofert częściowych;
- opis sposobu przedstawiania ofert wariantowych oraz minimalne warunki, jakim muszą odpowiadać oferty wariantowe, jeżeli zamawiający dopuszcza ich składanie.

Powyższy przykład nie odzwierciedla wzorca, gdyż nie funkcjonuje w Polsce wzorcowa SIWZ. Każdy zamawiający formułuje SIWZ inaczej (dzięki ich umieszczeniu w Internecie, są łatwo dostępne nie tylko dla wykonawców chcących się ubiegać o zamówienie).

Ważne jest, aby wszystkie niezbędne wykonawcom informacje były przedstawione w SIWZ w sposób jednoznaczny i wyczerpujący – tak, by na ich podstawie mogła powstać oferta odpowiadająca potrzebom zamawiającego. Im więcej szczegółów zamawiający sprecyzuje w SIWZ, tym mniej okazji będą mieli wykonawcy do zadawania pytań i żądania wyjaśnień treści SIWZ, a to oznacza że sprawniej będzie przebiegać postępowanie. Z drugiej strony, należy unikać wymagań zbędnych, nieistotnych.

Podstawą uznania oferty za niepodlegającą odrzuceniu jest zgodność jej treści z treścią SIWZ. Pośpiech, prawie zawsze towarzyszący procesowi udzielania zamówień publicznych, powoduje wzrost prawdopodobieństwa wadliwego przygotowania SIWZ. Często sporządzenie poszczególnych części SIWZ powierza się różnym osobom, co powoduje, że przygotowując powierzoną sobie część, nie mają one świadomości o postanowieniach, jakie do treści SIWZ zostały wprowadzone przez autora innej części. Stąd konieczne jest, aby proces zatwierdzenia SIWZ nie sprowadzał się jedynie do formalnej czynności złożenia podpisu przez kierownika zamawiającego pod dokumentacją, lecz aby przed jej zatwierdzeniem nastąpiła rzetelna analiza wszystkich jej postanowień zarówno pod kątem formalnoprawnym, jak i merytorycznym.

5.2.7. Wybór trybu udzielenia zamówień publicznych

Umowa w sprawie zamówienia publicznego może być zawarta po przeprowadzeniu jednego z przewidzianych przepisami ustawy Pzp trybów udzielania zamówień:

- ✓ przetarg nieograniczony
- ✓ przetarg ograniczony
- ✓ negocjacje z ogłoszeniem
- ✓ dialog konkurencyjny
- ✓ negocjacje bez ogłoszenia
- ✓ zamówienie z wolnej ręki

- ✓ zapytanie o cenę
- ✓ licytacja elektroniczna

Nie wszystkie z ww. trybów mogą znaleźć zastosowanie do wyboru wykonawcy inwestycji:

- ✓ negocjacje bez ogłoszenia są trybem „awaryjnym”, którego zastosowania, co do zasady, się nie planuje (z wyjątkiem negocjacji „pokonkursowych”, co może mieć zastosowanie np. do wyboru projektanta, lecz nie wykonawcy robót);
- ✓ zamówienie z wolnej ręki również nie może dotyczyć realizacji całości inwestycji, choć często używane jest do wykonania jej części, stąd należy omówić jedynie zamówienia dodatkowe, uzupełniające oraz u jednego wykonawcy;
- ✓ zapytanie o cenę nie może być używane do zamawiania robót budowlanych;
- ✓ licytacja elektroniczna formalnie mogłaby być zastosowana, jednak z uwagi na swą specyfikę i ograniczenie do wartości progów unijnych, nie znajduje praktycznego zastosowania.

Omówić należy przede wszystkim cztery pierwsze tryby, z których w absolutnej większości przypadków zastosowanie znajdzie tryb przetargowy. Dla ułatwienia prezentacji i zrozumienia, warto podzielić te tryby według kilku kryteriów na:

1. konieczność uzasadnienia:

- podstawowe (przetarg nieograniczony i ograniczony, a w przypadku zamówień sektorowych również negocjacje z ogłoszeniem) – z formalnego punktu widzenia mogą być stosowane zawsze, co nie musi oznaczać, że zawsze są to tryby najbardziej właściwe;
- wyjątkowe (pozostałe) – mogą być stosowane wyłącznie w sytuacjach określonych ustawą i wymagają uzasadnienia;

2. możliwość dokonania wstępnej kwalifikacji:

- ze wstępną kwalifikacją (przetarg ograniczony, negocjacje z ogłoszeniem i dialog konkurencyjny) – na wstępnym etapie postępowania, przed zaproszeniem do złożenia ofert zamawiający wybiera spośród wszystkich chętnych tzw. „krótką listę” wykonawców najbardziej wiarygodnych;
- bez wstępnej kwalifikacji (przetarg nieograniczony) – ocena kwalifikacji wykonawców następuje równolegle z oceną ofert;

3. prowadzenie negocjacji z wykonawcami:

- przetargowe (przetarg nieograniczony i ograniczony) – przewidują składanie ofert na podstawie pisemnych dokumentów, bez możliwości prowadzenia rozmów między zamawiającym a wykonawcami;
- negocjacyjne (negocjacje z ogłoszeniem, dialog konkurencyjny, negocjacje bez ogłoszenia) – przewidują etap negocjacji, dialogu zamawiającego z wykonawcami przed ustaleniem warunków zamówienia, na podstawie których wykonawcy składają następnie oferty; odrębnym trybem negocjacyjnym jest zamówienie z wolnej ręki, który, jako jedyny, polega na ustaleniu warunków zamówienia w wyniku bezpośrednich negocjacji zamawiającego z wykonawcą.

§

art. 62 ust. 1 ustawy Pzp

art. 67 ust. 1 pkt 1), pkt 5) i 6) ustawy Pzp

§

art. 10 ust. 1, art. 39 ustawy Pzp

5.2.7.1. Przetarg nieograniczony

Jest to jeden z trybów podstawowych, nie wymagających formalnego uzasadnienia. Jest to tryb, w którym w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu oferty mogą składać wszyscy zainteresowani wykonawcy.

Tryb przetargu nieograniczonego powinien znaleźć zastosowanie w sytuacji, gdy:

- ✓ zamawiający umie, samodzielnie lub korzystając z doradztwa, określić wszystkie istotne warunki zamówienia (brak negocjacji),
- ✓ w momencie wszczynania postępowania zamawiający dysponuje gotową specyfikacją istotnych warunków zamówienia w wersji elektronicznej, np. skany (od momentu publikacji ogłoszenia o zamówieniu zamawiający powinien udostępnić SIWZ w Internecie),
- ✓ przewiduje się niewielkie lub nie nadmierne zainteresowanie potencjalnych wykonawców (każdą z ofert należy szczegółowo przeanalizować, co może być niezasadne w przypadku, gdyby ofert miało być powyżej dwudziestu),
- ✓ istotnym czynnikiem jest czas na zawarcie umowy (spiesz się), lecz brak obiektywnych przesłanek dla wszczęcia przyspieszonego przetargu ograniczonego (przetarg nieograniczony jest najszybszym trybem udzielenia zamówienia, chyba, że zamawiający uzasadni pilną potrzebę udzielenia zamówienia umożliwiającą ogłoszenie przyspieszonego przetargu ograniczonego – choć w praktyce może się okazać, że przyspieszony przetarg ograniczony trwa dłużej od normalnego przetargu nieograniczonego).

W praktyce jest to (słusznie) najczęściej stosowany tryb, zwłaszcza w przypadku inwestycji infrastrukturalnych.

5.2.7.2. Przetarg ograniczony

Przetarg ograniczony, podobnie jak przetarg nieograniczony stanowi podstawowy tryb udzielenia zamówienia, którego zastosowanie pozostawione jest swobodnej decyzji zamawiającego. Jest to tryb, w którym, w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu, wykonawcy składają wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, a oferty mogą składać wyłącznie wykonawcy zaproszeni do składania ofert.

Z powyższego wynika, iż szczególnie charakterystycznym elementem przetargu ograniczonego jest **etap wstępnej kwalifikacji**, rozdzielony od siebie etapu badania i oceny spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu od etapu badania i oceny ofert i możliwość doboru najlepszych.

Dlatego też tryb ten powinien być stosowany, gdy:

- ✓ zamówienie ma charakter specjalistyczny i istnieje konieczność powierzenia realizacji zamówienia wyłącznie wykonawcy wiarygodnemu, lecz trudno określić poziom minimalnych warunków (wstępna kwalifikacja daje możliwość wybrania najlepszych),
- ✓ wymagania zamawiającego co do zawartości ofert są tak wysokie, że nakład pracy konieczny do ich przygotowania jest duży (trudno oczekiwać, że mając np. 10% szansy uzyskania zamó-

wienia, wykonawca zainwestuje dużo sił i środków w złożenie oferty; mając 20% szans (1 z 5) będzie gotów ponieść większe nakłady,

- ✓ istnieje uzasadnione przypuszczenie, że liczba wykonawców, którzy chcieliby złożyć oferty jest duża na tyle, że badanie tak wielu ofert byłoby nieproporcjonalnie kosztowne w stosunku do korzyści spodziewanych z nieograniczonej konkurencji,
- ✓ zamawiający nie dysponuje jeszcze całością SIWZ lub nie dysponuje jej wersją elektroniczną.

Z racji swojej dwuetapowości procedura ta, z oczywistych powodów, trwa dłużej niż przetarg nieograniczony, z drugiej jednak strony, w przypadku pilnej potrzeby udzielenia zamówienia – można wszcząć procedurę przyspieszonego przetargu ograniczonego, w którym terminy są bardzo skrócone. Przestrzegać należy jednak przed stosowaniem tej procedury, i to co najmniej z dwóch powodów: przesłanki pilności powinny mieć charakter obiektywny i niezawiniony przez zamawiającego (mimo, że z przepisu to wprost nie wynika) oraz szybki przetarg ograniczony może trwać dłużej, niż nieograniczony, choćby z powodu większej ilości punktów zapalnych będących podstawą odwołań.

5.2.7.3. Negocjacje z ogłoszeniem

Negocjacje z ogłoszeniem to pierwszy z trybów, który nie jest zaliczany do trybów podstawowych, a tym samym jego zastosowanie możliwe jest wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie Pzp, a konkretnie w jej art. 55 ust. 1. Wyjątkiem są zamówienia sektorowe, które mogą być realizowane w tym trybie niezależnie od jakichkolwiek okoliczności.

Ogólnie można wskazać, iż jest to tryb, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu, zamawiający zaprasza wykonawców dopuszczonych do udziału w postępowaniu do składania ofert wstępnych niezawierających ceny, prowadzi z nimi negocjacje, a następnie zaprasza ich do składania ofert.

Pierwszym etapem negocjacji z ogłoszeniem jest więc wstępna kwalifikacja, tak więc tryb ten posiada wszystkie zalety związane ze wstępną kwalifikacją omówione wcześniej. Podstawową różnicą pomiędzy negocjacjami z ogłoszeniem, a trybami przetargowymi jest możliwość prowadzenia przez zamawiającego z wykonawcami negocjacji.

Możliwość przeprowadzenia przez zamawiającego poufnych negocjacji z wykonawcami powoduje, iż tryb negocjacji z ogłoszeniem stosowany jest w praktyce do udzielania zamówień skomplikowanych, w przypadku których powstaje potrzeba skonfrontowania ze sobą wizji dotyczącej realizacji zamówienia prezentowanej przez zamawiającego i wykonawców. Dzięki zastosowaniu tego trybu zamawiający ma możliwość zapoznania się z uwagami i komentarzami wykonawców co do proponowanych przez zamawiającego warunków zamówienia. Może również porównać ze sobą proponowane przez wykonawców rozwiązania w zakresie realizacji inwestycji jeszcze przed ostatecznym określeniem warunków zamówienia. Nie oznacza to, że do wyboru najkorzystniejszej oferty dochodzi na etapie negocjacji. SIWZ opracowana po negocjacjach musi spełniać wszystkie wymagania, w szczególności musi gwarantować przestrzeganie zasad udzielania zamówień. Tym niemniej, przeprowadzenie negocjacji skutkuje zwykle wypracowaniem lepszych warunków realizacji zamówienia.

Podjęciem decyzję co do wyboru trybu udzielenia zamówienia należy mieć na uwadze przepisy ustawy o finansach publicznych z których wynika, że zamawiający powinien **poszukiwać optymalnych metod i środków, które umożliwią mu uzyskanie celów zamówienia**. Wybór trybu negocjacji z ogłoszeniem, w danych okolicznościach, może być wręcz konieczny dla opty-

malnego ukształtowania warunków zamówienia, które następnie umożliwią zamawiającemu uzyskanie celów zamówienia.

Nie wszystkie **przesłanki stosowania** negocjacji z ogłoszeniem określone w art. 55 ust. 1 ustawy Pzp mogą mieć zastosowanie do inwestycji infrastrukturalnych:

- ✓ pkt 1 – odnosi się do sytuacji awaryjnej (konieczność unieważnienia poprzedniego postępowania), a więc nie może to być planowy sposób przeprowadzenia postępowania;
- ✓ pkt 3 – odnosi się tylko do usług.

Tak więc planowe dokonanie wyboru wykonawcy inwestycji w trybie negocjacji z ogłoszeniem może mieć miejsce, jeżeli zachodzi jedna z następujących okoliczności.

- ✓ W wyjątkowych sytuacjach, jeżeli ze względu na charakter zamówienia lub związanego z nimi ryzyka, nie ma możliwości dokonania wcześniejszej ich wyceny.

Okoliczność opisana w tej przesłance odnosi się zarówno do przeszkód natury technicznej tkwiących w samym zamówieniu na tyle istotnych, że uniemożliwia to dokonanie oszacowania jego wartości, jak również do zewnętrznych okoliczności, których zamawiający nie jest w stanie przewidzieć, a które mają istotny wpływ na szacowanie wartości. Przesłanka ta może mieć zastosowanie zarówno w przypadku zamówień innowacyjnych, jak i przedsięwzięć o skomplikowanej naturze prawnej lub finansowej, np. projektów PPP.

- ✓ Przedmiotem zamówienia publicznego są roboty budowlane prowadzone wyłącznie w celach badawczych, doświadczalnych lub rozwojowych, nie zaś w celu zapewnienia zysku lub pokrycia poniesionych kosztów badań lub rozwoju.

Zamówienie prowadzone w celach badawczych to zamówienie służące zdobyciu nowej wiedzy o zjawiskach i faktach, zarówno nieukierunkowane na bezpośrednie zastosowanie w praktyce, jak i mające cele użytkowe. Zamówienie prowadzone w celach doświadczalnych lub rozwojowych to zamówienie mające na celu doprowadzenie do wykorzystania dotychczasowej wiedzy, uzyskanej w wyniku działalności badawczej lub doświadczeń praktycznych, prowadzone w celu wytworzenia nowych lub udoskonalenia istniejących materiałów, wyrobów, urządzeń, usług, procesów lub metod. Tak więc, przedmiot zamówienia – wykonanie określonych robót budowlanych powinno służyć zdobyciu nowej wiedzy i osiągnięciu celu innego niż komercyjny, co jest podstawowym jego wyróżnikiem pozwalającym na stwierdzenie zaistnienia omawianej przesłanki. W praktyce przesłanka rzadko znajduje zastosowanie.

- ✓ Wartość zamówienia jest mniejsza od kwot progów unijnych.

Wyłączną przesłanką zastosowania trybu negocjacji z ogłoszeniem może być również wartość zamówienia: jeżeli szacunkowa wartość zamówienia jest mniejsza od kwot progów unijnych, to zamawiający uprawniony będzie do wyboru trybu negocjacji z ogłoszeniem bez konieczności zaistnienia jakichkolwiek dodatkowych przesłanek.

§

art. 55 ust. 1 ustawy Pzp

§

art. 10 ust. 2, art. 55 ust. 1 ustawy Pzp

§

art. 44 ust. 3 ustawy Ufp

5.2.7.4. Dialog konkurencyjny

Dialog konkurencyjny to tryb udzielenia zamówienia, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu zamawiający prowadzi z wybranymi przez siebie wykonawcami dialog, a następnie zaprasza ich do składania ofert.

Tryb dialogu konkurencyjnego jest zbliżony do negocjacji z ogłoszeniem z tym, że:

- ✓ *SIWZ winna zostać opracowana po dialogu, natomiast w negocjacjach z ogłoszeniem SIWZ jest wydawana przed negocjacjami (po negocjacjach może zostać zmieniona), co nie oznacza, że wykonawcy nie powinni przed dialogiem otrzymać dokumentu określającego wstępnie istotne warunki zamówienia.*
- ✓ *Brak ofert wstępnych przed dialogiem (przed negocjacjami wykonawcy składają oferty wstępne), co nie oznacza, że zamawiający nie może poprosić wykonawców o „wstępne stanowisko”.*
- ✓ *Użycie pojęcia „dialog” (w odróżnieniu od negocjacji) wskazuje na istotę prowadzonego postępowania, którym jest wspólne poszukiwanie przez zamawiającego i wykonawców rozwiązań najbardziej racjonalnych, efektywnych, a tam gdzie to możliwe – optymalnych.*
- ✓ *Zamawiający może, a nawet powinien, zwrócić wykonawcom koszty udziału w dialogu, co wskazuje na konieczność większego zaangażowania wykonawców w procedurę i daje zamawiającemu podstawę oczekiwania tego zaangażowania (przez analogię do konkursu, wykonawca może przyjąć założenie, że niezależnie od wyników postępowania, otrzyma przynajmniej zwrot poniesionych kosztów).*
- ✓ *Złożone w wyniku dialogu oferty mogą być przez wykonawcę, na żądanie zamawiającego doprecyzowane, dopracowane i uzupełnione o informacje dodatkowe (z tym że niedopuszczalne jest dokonywanie istotnych zmian w treści ofert oraz zmian wymagań zawartych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia), natomiast oferty złożone w negocjacjach z ogłoszeniem podlegają normalnym, ograniczonym poprawkom.*

Te cechy trybu wskazują, że powinien on znaleźć zastosowanie w stosunku do szczególnie skomplikowanych, dużych, złożonych i trudnych do realizacji, w szerokim spektrum uwarunkowań przedsięwzięciach. Tak też reguluje przesłankę zastosowania dialogu konkurencyjnego ustawa Pzp. Okoliczności, których zaistnienie uprawnia zamawiającego do zastosowania trybu dialogu konkurencyjnego wskazują na konieczność spełnienia jednego z dwóch warunków:

- ✓ *Niemożność jednoznacznego opisu przedmiotu zamówienia (przy pomocy warunków technicznych lub funkcjonalnych, przy pomocy dokumentacji projektowej i STWiORB lub PFU).*

Podstawową kwestią jest charakter owej niemożności. Podkreśla się w doktrynie, że chodzi o niemożność obiektywną, nie wynikającą z „ułomności” zamawiającego. Jednak, skoro w wyniku dialogu zamawiający ma uzyskać możliwość jednoznacznego opisu przedmiotu zamówienia – znaczy to, że owa niemożność była możliwa do przewyżczenia. Nie może więc chodzić o sytuacje, w których obiektywnie nikt nie jest w stanie przygotować warunków zamówienia. Chodzi natomiast o sytuacje, w których zamawiający – mimo zachowania należytej staranności (do czego zobowiązany jest zawsze) **nie może tego uczynić właściwie bez udziału wykonawców**. Często przecież mamy do czynienia z zamówieniem na roboty budowlane, które można łatwo opisać, nawet i dostatecznie szczegółowo dokumentacją projektową, lecz nie jest to celowe ani właściwe, gdyż np. z uwagi na postęp technologiczny, potrzebę promowania innowacyjności nie należy wskazywać i przesądzać o zastosowaniu konkretnej technologii, szczegółowych rozwiązań technicznych lub stosowanych materiałach, mając na uwadze przyszłe koszty użyt-

§

art. 10 ust. 2, art. 60a ustawy Pzp

kowania lub eksploatacji, możliwości modernizacji w kontekście pomniejszenia negatywnego wpływu na środowisko, zmniejszenie energochłonności itp.

- ✓ *Niemożność obiektywnego określenia uwarunkowań prawnych lub finansowych wykonania zamówienia.*

Użyte w tym miejscu pojęcie „obiektywnie” nie odnosi się do „niemożności”, lecz do „określenia”. Nie chodzi więc o obiektywną niemożność (nikt na świecie nie jest w stanie), lecz o niemożność obiektywnego określenia. Obiektywne (bezsronne) określenie warunków prawnych lub finansowych wymaga nie tylko dogłębnej znajomości przedmiotu, tak, aby umieć określić wszystkie prawa i obowiązki stron, ryzyko itp.; wymagać może poznania stanowiska drugiej (choćby potencjalnej) strony umowy. Zdecydowanie zbyt często (nie tylko w przypadku najbardziej skomplikowanych zamówień) umowy powstają w zaciszu gabinetów zamawiającego i następnie są narzucane wykonawcom. W czasach recesji wykonawcy akceptują rażąco niekorzystne warunki umów, co jednak nie stanowi potwierdzenia prawidłowości postępowania zamawiającego.

Zważywszy powyższe, jako oczywistość (a nie warunek, który trzeba spełnić) traktować trzeba dokonanie wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie. Skoro nie jest możliwe dokładne i jednoznaczne określenie i sprecyzowanie tak istotnych, dla przygotowania i złożenia oferty, a następnie jej oceny i przeprowadzenia wyboru, elementów jak przedmiot zamówienia lub uwarunkowania prawne albo finansowe wykonania zamówienia, to należy przyjąć z wysokim prawdopodobieństwem, że złożone oferty różnić się będą co do proponowanych rozwiązań, sposobu wykonywania zamówienia, a tym samym nie mogą być oceniane jedynie w aspekcie ceny.

Na marginesie zauważyć trzeba, że przesłanka zastosowania tego trybu zawarta w dyrektywie klasycznej (dyrektywa sektorowa nie przewiduje dialogu, więc w przypadku zamówień sektorowych nie można stosować tego trybu) nie zawiera katalogu okoliczności, stanowi jedynie, że tryb dialogu konkurencyjnego może być stosowany w „przypadku szczególnie złożonych zamówień”.

Tryb dialogu konkurencyjnego może być i powinien być stosowany w tych przypadkach, gdy niemożność sprecyzowania wszystkich niezbędnych warunków konkretnego zamówienia wymaga podjęcia dialogu z zainteresowanymi wykonawcami, celem uzyskania propozycji możliwych do zastosowania rozwiązań (technicznych, organizacyjnych, prawnych, finansowych itp.), tak, aby efekt udzielonego zamówienia był jak najwyższy. Tryb ten powinien być stosowany także wówczas, gdy istnieje wiele rozwiązań technicznych, technologicznych, prawnych lub możliwych do zastosowania instrumentów finansowych, których szczegółowa znajomość jest niewspółmiernie większa po stronie, profesjonalnie zajmujących się tymi zagadnieniami wykonawców, aniżeli po stronie zamawiającego.

5.2.7.5. Zamówienie z wolnej ręki

Zamówienie z wolnej ręki jest jedyną, całkowicie niekonkurencyjną procedurą, dopuszczoną do stosowania przy udzielaniu zamówień publicznych. W trybie tym nie tylko brak jest ogłoszenia o zamówieniu, ale również tylko jeden wykonawca, wybierany przez zamawiającego, ma możliwość uzyskania zamówienia. Z powyższego wynika, iż w trybie zamówienia z wolnej ręki mamy do czynienia z wyłączeniem stosowania podstawowej zasady całego systemu zamówień publicznych tj. zasady uczciwej konkurencji. W tych okolicznościach, tryb ten musi być traktowany jako szczególnie wyjątkowy a możliwość jego zastosowania może zaistnieć tylko w ściśle określonych sytuacjach.

§

art. 10 ust. 2, art. 66 ustawy Pzp

Przesłanek stosowania trybu zamówienia z wolnej ręki jest wiele. Większość jednak nie ma zastosowania do wyboru wykonawcy inwestycji infrastrukturalnej. Z punktu widzenia niniejszego podręcznika, ważne mogą być jedynie trzy przesłanki, w dodatku odnoszące się tak naprawdę raczej do zarządzania przedmiotem zamówienia, nie do udzielania odrębnych, samodzielnych funkcjonalnie zamówień. Z tego też powodu zostały one omówione w części podręcznika traktującej o zmianach umowy. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że wszczynając postępowanie w trybie zamówienia z wolnej ręki zamawiający ma możliwość opublikowania ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy w tym trybie.

Wszczynając postępowanie w trybie zamówienia z wolnej ręki zamawiający powinien pamiętać o obowiązku zawiadomienia Prezesa UZP o jego wszczęciu (podając uzasadnienie faktyczne i prawne) w terminie 3 dni od wszczęcia postępowania, jeżeli wartość szacunkowa zamówienie jest równa lub przekracza wartość progu unijnego.

5.2.8. Przebieg postępowań w zależności od trybu

Na końcu niniejszego rozdziału omówiono skrótowo, w formie schematów, przebieg postępowań, czyli prawa i obowiązki zamawiającego i wykonawcy występujące w poszczególnych trybach mających zastosowanie do wyboru wykonawcy inwestycji infrastrukturalnej.

5.2.9. Badanie i ocena ofert oraz wybór oferty najkorzystniejszej

Czynność badania i oceny ofert ma na celu dokonanie wyboru oferty najkorzystniejszej. W toku tych czynności zamawiający najpierw bada czy oferta odpowiada określonym w SIWZ warunkom zamówienia, a następnie dokonuje oceny tej oferty w świetle przyjętych wcześniej kryteriów oceny ofert.

5.2.9.1. Badanie ofert

Dokonanie czynności „badania ofert” ma na celu, ustalenie czy oferty złożone przez wykonawców nie podlegają odrzuceniu w świetle określonych w ustawie Pzp przesłanek ich odrzucenia:

1. Niezgodność oferty z ustawą.

Wymagania co do oferty kształtowane są nie tylko przez zamawiającego w treści SIWZ, ale również wynikają z przepisów samej ustawy Pzp. Jako przykład należy wskazać przepis art. 82 ust. 2 ustawy Pzp, który stanowi, iż ofertę składa się, pod rygorem nieważności, w formie pisemnej albo, za zgodą zamawiającego, w postaci elektronicznej, opatrzoną bezpiecznym podpisem elektronicznym. Choćby zatem zamawiający nie określił w SIWZ wymaganej formy złożenia oferty, to oferta złożona np. faksem i tak podlegać będzie odrzuceniu, a podstawę w tym zakresie stanowić będzie przepis art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp.

2. Treść oferty nie odpowiada treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a omyłki tej nie można poprawić.

Analizując treść niniejszej przesłanki konieczne jest w pierwszej kolejności **odróżnienie od siebie treści oferty od jej tekstu i formy**. Treść oznacza znaczenie wynikające z tekstu. Oznacza to, że np. niezgodność tekstu oferty z narzuconym przez zamawiającego formularzem nie może stanowić przesłanki odrzucenia oferty, jeśli tylko znaczenie tekstu oferty odpowiada znaczeniu formularza stanowiącego część SIWZ (np. wykonawca przy pomocy innych wyrazów przyjął na siebie zobowiązanie odpowiadające treści SIWZ lub poszczególne oświadczenia złożył w innej kolejności, niż wymagała SIWZ). Jeśli zaś chodzi o formę oferty,

to wykonawca może zmienić zarówno układ, jak i wielkość narzuconych przez zamawiającego formularzy, byleby oświadczenia na nich składane zawierały wszystkie wymagane informacje i zobowiązania. Podjęcie decyzji o odrzuceniu (bądź nie) oferty na podstawie omawianej przesłanki nie może bazować na prostych do wykreślenia niezgodnościach formy lub tekstu oferty, lecz wymaga zrozumienia znaczenia i zakresu składanych przez wykonawcę oświadczeń i porównania ich z wymaganiami SIWZ co do treści, nie formy ofert.

Zastrzec należy, iż nie każda niezgodność treści oferty z treścią SIWZ stanowić będzie podstawę do odrzucenia oferty. Zamawiający zobowiązany jest bowiem poprawić w ofercie:

- oczywiste omyłki pisarskie,
- oczywiste omyłki rachunkowe, z uwzględnieniem konsekwencji rachunkowych dokonanych poprawek,
- inne omyłki polegające na niezgodności oferty ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia, niepowodujące istotnych zmian w treści oferty.

O ile poprawienie oczywistych omyłek pisarskich i rachunkowych nie wpływa na treść oferty (przyjmuje się, że treść od początku była odpowiednia, lecz jej wyrażenie, uzewnętrznienie było niedoskonałe), o tyle w przypadku trzeciego rodzaju omyłek dochodzi do zmiany treści oferty. Granicą dopuszczalnych zmian treści oferty w celu dostosowania jej do wymagań SIWZ jest mało precyzyjne, lecz pozwalające na zachowanie racjonalności w wydatkach publicznych pojęcie „istotności”.

3. Złożenie oferty stanowi czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Czynami nieuczciwej konkurencji są, zgodnie z definicją zawartą w ustawie Uznk, działania sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagrażają lub naruszają interes innego przedsiębiorcy lub klienta. Czynami nieuczciwej konkurencji są w szczególności: wprowadzające w błąd oznaczenie przedsiębiorstwa, fałszywe lub oszukańcze oznaczenie pochodzenia geograficznego towarów albo usług, wprowadzające w błąd oznaczenie towarów lub usług, naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa, nakłanianie do rozwiązania lub niewykonania umowy, naśladownictwo produktów, pomawianie lub nieuczciwe zachwalanie, utrudnianie dostępu do rynku, przekupstwo osoby pełniącej funkcję publiczną, a także nieuczciwa lub zakazana reklama oraz organizowanie systemu sprzedaży lawinowej oraz prowadzenie lub organizowanie działalności w systemie konsorcyjnym. Przez utrudnianie dostępu do rynku rozumie się m.in. sprzedaż towarów lub usług poniżej kosztów ich wytworzenia lub świadczenia albo ich odsprzedaż poniżej kosztów zakupu w celu eliminacji innych przedsiębiorców.

Wskazać należy, iż wykazanie wykonawcy w toku badania i oceny ofert, iż złożenie przez niego oferty stanowiło czyn nieuczciwej konkurencji jest niezwykle trudne i w praktyce przesłanka ta nie znajduje zastosowania.

4. Cena oferty jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Przyczyną wyraźnie niższej ceny może być albo nieuczciwa konkurencja, albo nierzetelność kalkulacji, co grozi niewłaściwym wykonaniem zamówienia w przyszłości, albo przewaga konkurencyjna danego wykonawcy, wynikająca np. z lepszych (tańszych) technologii, co powinno być (odwrotnie niż w poprzednich przypadkach) powodem wyboru tej właśnie oferty.

Zamawiający powinien powziąć wątpliwości co do rzetelności ceny poprzez jej porównanie z:

- szacowaną wartością zamówienia określoną z należytą starannością przed wszczęciem postępowania i podaną do wiadomości publicznej podczas otwarcia ofert,
- średnią ceną ofert złożonych w danym postępowaniu, ewentualnie również ceną kolejnej oferty,

§

art. 3 ustawy Uznk

§

art. 89 ust. 1 ustawy Pzp

- średnią rynkową ceną za podobny przedmiot zamówienia zlecany w niedalekiej przeszłości przez tego lub innych zamawiających.

Zamawiający może rozstrzygać każdy przypadek indywidualnie lub przyjąć z góry pewien algorytm postępowania. Niedopuszczalne jest jednak automatyczne odrzucanie ofert podejrzanych o rażąco niską cenę bez dania wykonawcom możliwości wykazania, że ich oferta jest rzetelna. Stąd ustawodawca, przed odrzuceniem takiej oferty, nakazuje zamawiającemu zastosowanie procedury wyjaśniającej.

Obowiązkiem zamawiającego jest zażądanie, przed odrzuceniem oferty, wyjaśnień elementów ceny budzących wątpliwości. Zamawiający nie musi, oczywiście, udowodniać rażąco niskiej ceny. Ciężar dowodu spoczywa na wykonawcy, który jest podejrzewany o zaoferowanie rażąco niskiej ceny. Zamawiający zobowiązany będzie odrzucić ofertę wykonawcy, który nie złożył wyjaśnień w ogóle lub złożył wyjaśnienia, które nie są przekonujące, nie wskazują obiektywnych okoliczności umożliwiających wykonawcy zaoferowanie tak niskiej ceny.

5. Złożenie oferty przez wykonawcę wykluczonego z udziału w postępowaniu lub niezaprozowanego do składania ofert.

Jak zostało to już omówione, w trybach ze wstępną kwalifikacją prawo udziału w postępowaniu i złożenia oferty mają wyłącznie wykonawcy zaproszeni przez zamawiającego. Nie mogą złożyć oferty (a gdy ją złożą, zostanie bez merytorycznego rozpatrywania odrzucona) wykonawcy, którzy nie zostali zakwalifikowani na krótka listę, tj.:

- zostali wykluczeni z postępowania z powodu nie spełniania warunków udziału (minimalnych) lub
- nie zostali zakwalifikowani do postępowania z powodu uzyskania mniejszej liczby punktów, niż potrzebna do zakwalifikowania (niż uzyskana przez tylu najlepszych wykonawców, ilu miało być zaproszonych).

6. Oferta zawiera błędy w obliczeniu ceny.

Błędy w obliczeniu ceny różnią się od oczywistych omyłek rachunkowych tym, że do poprawienia omyłki rachunkowej wystarczająca jest podstawowa wiedza z zakresu działań matematycznych, natomiast wykrycie błędu wymaga wiedzy szerszej, niż znajomość matematyki na poziomie obowiązkowym (przymusu szkolnego, czyli obecnie koniec trzeciej klasy gimnazjum).

Przykład

Przyjęcie niewłaściwej stawki podatku VAT jest błędem w obliczeniu ceny, natomiast błędne wyliczenie kwoty podatku VAT jest oczywistą omyłką rachunkową.

7. Wykonawca w terminie 3 dni od dnia doręczenia zawiadomienia nie zgodził się na poprawienie innej omyłki niepowodującej istotnych zmian w treści oferty.

Wśród omyłek w ofertach, które zamawiający jest zobowiązany poprawić szczególne miejsce zajmuje inna (a więc nieoczywista) omyłka, której poprawienie niepowoduje istotnych zmian w treści oferty. Skoro zamawiający ingeruje w treść cudzego oświadczenia, nie powinno dziwić, że wymagane jest potwierdzenie tej zmiany przez wykonawcę. Zwłaszcza, że granice tych zmian określa pojęcie „istotne”, które powinno być interpretowane przede wszystkim z punktu widzenia autora oświadczenia (któż miałby rozstrzygać, czy zmiana treści oferty jest istotna, jak nie w pierwszej kolejności sam składający to oświadczenie).

Wykonawca ma trzy dni na wyrażenie zgody na poprawkę. Brak reakcji wykonawcy – brak jednoznacznego wyrażenia zgody w wyznaczonym czasie – należy uznać za niewyrażenie

zgody. W tym przypadku nie można przyjąć „milczenia” wykonawcy jako domniemania zgody na poprawienie takich omyłek.

8. Oferta jest nieważna na podstawie odrębnych przepisów.

Przykładem takiej nieważności może być złożenie oferty bez podpisu osoby lub osób upoważnionych do składania oświadczeń woli, a zatem wbrew przepisom ustawy Kodeks cywilny regulującej sposoby składania oświadczeń woli, do których zalicza się oferta.

5.2.9.2. Wybór oferty najkorzystniejszej

Wybór oferty najkorzystniejszej następuje w oparciu o kryteria określone w ogłoszeniu o zamówieniu i SIWZ.

5.2.9.3. Unieważnienie postępowania

Wszczęte przez zamawiającego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nie zawsze będzie mogło zakończyć się wyborem najkorzystniejszej oferty, a zatem jego rozstrzygnięciem. Ustawa Pzp wymienia przesłanki, których zaistnienie w toku postępowania powoduje konieczność jego unieważnienia.

Stosownie do treści art. 93 ust. 1 ustawy Pzp zamawiający unieważnia postępowania, jeżeli:

1. nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu albo nie wpłynął żaden wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu od wykonawcy niepodlegającego wykluczeniu, z zastrzeżeniem pkt 2 i 3 art. 93 ust. 1;
2. w postępowaniu prowadzonym w trybie zapytania o cenę nie złożono co najmniej dwóch ofert niepodlegających odrzuceniu;
3. w postępowaniu prowadzonym w trybie licytacji elektronicznej wpłynęły mniej niż dwa wnioski o dopuszczenie do udziału w licytacji elektronicznej albo nie została złożona żadna oferta;
4. cena najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, chyba że zamawiający może zwiększyć tę kwotę do ceny najkorzystniejszej oferty;
5. w przypadkach, o których mowa w art. 91 ust. 5 ustawy Pzp, zostały złożone oferty dodatkowe o takiej samej cenie;
6. wystąpiła istotna zmiana okoliczności, powodująca, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć;
7. postępowanie obciążone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy.

Ze wskazanych powyżej przesłanek nieważności postępowania szczególnie istotna jest przesłanka z pkt 7. Odnosi się ona do wad postępowania, których zaistnienie oznacza brak możliwości zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy. Tego rodzaju wady wymienione są w art. 146 ust. 1 ustawy Pzp, wśród przesłanek powodujących możliwość unieważnienia umowy. Należy zatem wskazać, iż w przypadku w którym jeszcze przed zawarciem umowy zamawiający zorientuje się m.in., iż:

§

art. 93 ust. 1 ustawy Pzp

1. z naruszeniem przepisów ustawy zastosował tryb: zamówienia z wolnej ręki, negocjacji bez ogłoszenia lub zapytania o cenę;
2. nie zamieścił ogłoszenia o zamówieniu w BZP albo nie przekazał ogłoszenia o zamówieniu UOPWE;

konieczne będzie unieważnienie postępowania, chyba, że zamawiający będzie w stanie wykazać brak możliwości unieważnienia umowy w świetle szczególnej dyspozycji art. 146 ust. 2 ustawy Pzp.

Zamawiający może również unieważnić postępowanie, jeżeli środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), które zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie całości lub części zamówienia, nie zostały mu przyznane, a możliwość unieważnienia postępowania na tej podstawie została wcześniej przewidziana i przekazana wykonawcom.

Podkreślić należy, iż unieważnienie postępowania może nastąpić wyłącznie w okolicznościach opisanych w ustawie, a zatem wykluczona jest w tym zakresie swoboda zamawiającego. W przypadku dopuszczenia możliwość składania ofert częściowych zamawiający dokonywać będzie oceny zaistnienia przesłanek unieważnienia postępowania w odniesieniu do poszczególnych części.

Przykład

W przypadku konieczności unieważnienia części postępowania, powtarzając postępowanie w zakresie tej części, należy, co do zasady brać pod uwagę wyłącznie wartość tej części.

O unieważnieniu postępowania zamawiający zobowiązany jest poinformować wykonawców. W zależności od etapu postępowania na którym jest ono unieważniane informacja ta przekazywana jest różnej grupie wykonawców, i tak:

- ✓ w przypadku unieważnienia postępowania przed upływem terminu składania ofert informacja o unieważnieniu winna być przekazana tym wykonawcom, którzy ubiegali się o zamówienie (np. wszystkim, którzy złożyli wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w przypadku przetargu ograniczonego);
- ✓ w przypadku unieważnienia postępowania po upływie terminu składania ofert informacja o unieważnieniu winna być przekazana wszystkim wykonawcom, którzy złożyli oferty.

Jeżeli postępowanie unieważniane jest w momencie w którym zamawiający nie dysponuje jeszcze wykazem wykonawców ubiegających się o zamówienie (np. po opublikowaniu ogłoszenia o zamówieniu, ale przed upływem terminu składania ofert lub wniosków) poinformowanie wykonawców winno odbyć się poprzez zamieszczenie stosownej informacji na stronie internetowej na której opublikowane było ogłoszenie o zamówieniu.

Zamawiający winien pamiętać, iż w przypadku, gdy unieważnienie postępowania następuje z przyczyn leżących po jego stronie (np. nie zamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu w Dz.U.UE) wykonawcom, którzy złożyli oferty niepodlegające odrzuceniu przysługiwać będzie roszczenie o zwrot uzasadnionych kosztów uczestnictwa w postępowaniu, w szczególności kosztów przygotowania oferty.

§

art. 94 ust. 1 ustawy Pzp

§

art. 94 ust. 2 ustawy Pzp

§

art. 183 ust. 1 i 2 ustawy Pzp

5.2.10. Udzielenie zamówienia – zawarcie umowy

5.2.10.1. Termin zawarcia umowy

Dokonanie wyboru oferty najkorzystniejszej nie oznacza jeszcze możliwości zawarcia umowy tj. udzielenia zamówienia. Z uwagi na możliwość skorzystania przez wykonawców ze środków ochrony prawnej w odniesieniu do czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, ustawa Pzp stanowi, iż najwcześniejszym momentem zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego jest upływ niżej wymienionych terminów liczonych od dnia przesłania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty, tj.:

- a. jeżeli wartość zamówienia jest równa lub większa od progów unijnych: 10 dni jeżeli przesłanie zawiadomienia nastąpiło faksem lub drogą elektroniczną, albo 15 dni jeżeli przesłanie zawiadomienia nastąpiło w inny sposób (np. pocztą),
- b. jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza od kwot progów unijnych: 5 dni jeżeli przesłanie zawiadomienia nastąpiło faksem lub drogą elektroniczną, albo 10 dni jeżeli przesłanie zawiadomienia nastąpiło w inny sposób.

Można jednak zawrzeć umowę wcześniej, przed upływem ww. terminów, jeżeli:

1. w przypadku trybu przetargu nieograniczonego złożono tylko jedną ofertę;
2. w przypadku trybu przetargu ograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem i dialogu konkurencyjnego złożono jedną ofertę oraz w przypadku wykluczenia wykonawcy upłynął termin do wniesienia odwołania na tę czynność lub w następstwie jego wniesienia KIO ogłosiła wyrok lub postanowienie kończące postępowanie odwoławcze;
3. w postępowaniu o wartości zamówienia mniejszej od kwot progów unijnych nie odrzucono żadnej oferty oraz:
 - a. w przypadku trybu przetargu nieograniczonego nie wykluczono żadnego wykonawcy,
 - b. w przypadku trybu przetargu ograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego – upłynął termin do wniesienia odwołania na czynność wykluczenia wykonawcy lub w następstwie jego wniesienia KIO ogłosiła wyrok lub postanowienie kończące postępowanie odwoławcze.

Niezależnie od wskazanych powyżej terminów zawarcia umowy, w przypadku wniesienia odwołania zamawiający nie może zawrzeć umowy do czasu ogłoszenia przez KIO wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze. Odstępstwo od ww. zakazu może mieć miejsce wyłącznie w przypadku wydania przez KIO postanowienia w sprawie uchylecia zakazu zawarcia umowy przed ogłoszeniem wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

5.2.10.2. Odmowa podpisania umowy przez wybranego wykonawcę

Może zdarzyć się sytuacja w której wybrany wykonawca uchyla się od zawarcia umowy. W przypadku zaistnienia takiej okoliczności zamawiający zobowiązany będzie udzielić zamówienia wykonawcy, którego oferta w świetle przyjętych w postępowaniu kryteriów oceny ofert znajduje się na drugim miejscu. W takim przypadku nie będzie konieczności powtórzenia czynności badania i oceny ofert, a tym samym zawarcie umowy z drugim w kolejności wykonawcą będzie mogło nastąpić przed upływem terminów, o których mowa powyżej. Wyjątkiem w tym zakresie byłaby sytuacja, w której cena oferty kolejnego wykonawcy przewyższałaby kwotę, którą zama-

wiający może przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. W takim przypadku konieczne byłoby unieważnienie postępowania.

5.2.10.3. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia

Niezwłocznie po zawarciu umowy zamawiający publikuje (lub przekazuje do publikacji) ogłoszenie o udzieleniu zamówienia: w BZP jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza od progów unijnych lub w DzUUE – jeśli przekracza progi. Trzeba pamiętać o tym ogłoszeniu, gdyż brak jego publikacji, a nawet opóźnienie w publikacji, spotyka się z zarzutami, które zwłaszcza w odniesieniu do trybów bez ogłoszenia są rzeczywiście uzasadnione.

5.2.10.4. Warunki na jakich zawierana jest umowa w sprawie zamówienia publicznego.

Umowa w sprawie zamówienia publicznego zawierana jest na warunkach określonych w ofercie. Odmowa ze strony wykonawcy zawarcia umowy na tych warunkach powoduje konieczność zatrzymania wadium, oczywiście pod warunkiem, iż było ono żądane.

Ustawa Pzp ustanawia domniemanie prawne, iż zakres świadczenia wykonawcy określony w umowie jest tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie. Tym samym, zobowiązanie wykonawcy musi znajdować odzwierciedlenie w warunkach obowiązujących w postępowaniu, a w szczególności w opisie przedmiotu zamówienia określonym w SIWZ.

Stosując analogię do art. 144 ust. 1 ustawy Pzp opowiedzieć należy się za dopuszczalnością wprowadzenia do zawieranej umowy zmian nieistotnych w stosunku do warunków określonych w SIWZ lub ofercie, jeżeli konieczność wprowadzenia zmiany znana jest jeszcze przed podpisaniem umowy. Z kolei warunki wprowadzenia zmian do zawartej już umowy omówione zostały w innych częściach podręcznika.

5.2.10.5. Nieważność umowy

Zawarcie przez zamawiającego umowy w sprawie zamówienia publicznego w sytuacji, gdy w toku postępowania doszło do naruszeń określonych w ustawie Pzp procedur udzielania zamówień nie oznacza, iż umowa taka nie będzie mogła zostać unieważniona, a tym samym, iż może być wykonywana bez ryzyka konieczności zwrotu wzajemnie spełnionych świadczeń, zwrotu dofinansowania z funduszy UE i innych konsekwencji wynikających z unieważnienia umowy. Umowa podlega unieważnieniu w szczególności, jeżeli zamawiający:

- ✓ z naruszeniem przepisów ustawy zastosował tryb negocjacji bez ogłoszenia (lub zamówienie z wolnej ręki) chyba, że zamawiający miał uzasadnione podstawy, aby sądzić, że działa zgodnie z ustawą, a umowa została zawarta po upływie 10 dni od dnia publikacji ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy w DzUUE (lub 5 dni od zamieszczenia tego ogłoszenia w BZP);
- ✓ nie zamieścił ogłoszenia o zamówieniu w BZP albo nie przekazał ogłoszenia do publikacji w DzUUE;
- ✓ zawarł umowę przed upływem terminów na wniesienie odwołania lub – w przypadku jego

§

art. 94 ust. 3 ustawy Pzp

§

art. 95 ust. 1-2 ustawy Pzp

§

art. 46 ust. 5 ustawy Pzp

§

art. 140 ust. 1 ustawy Pzp

§

art. 144 ust. 1 ustawy Pzp

Rozdział 4, punkt 4.4.2.6
Rozdział 6, punkt 6.3.1

§

art. 146 ustawy Pzp

wniesienia – przed wydaniem orzeczenia przez KIO, jeżeli uniemożliwiło to Izbie uwzględnienie odwołania przed zawarciem umowy.

Nieważność umowy, w przypadku zaistnienia jednej z ww. okoliczności może zostać orzeczona na mocy wyroku KIO rozpatrującej odwołanie wniesione przez wykonawcę, na mocy wyroku sądu rozpatrującego skargę na wyrok KIO lub na skutek sądowego powództwa Prezesa UZP. Prezes UZP może również wystąpić do sądu o unieważnienie:

- ✓ części umowy wykraczającej poza określenie przedmiotu zamówienia zawarte w SIWZ;
- ✓ zmian umowy dokonanych z naruszeniem ustawy Pzp;
- ✓ umowy w przypadku dokonania przez zamawiającego czynności lub zaniechania dokonania czynności z naruszeniem przepisu ustawy, które miało lub mogło mieć wpływ na wynik postępowania.

5.2.11. Środki ochrony prawnej

W toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zamawiający podejmuje szereg czynności, które mogą prowadzić do naruszenia interesu wykonawcy w uzyskaniu przez niego zamówienia, a w konsekwencji do powstania po jego stronie szkody. Wśród tego rodzaju czynności najczęściej pojawiają się następujące:

- ✓ treść ogłoszenia o zamówieniu;
- ✓ treść SIWZ;
- ✓ ocena spełniania warunków udziału w postępowaniu;
- ✓ badanie i ocena ofert.

Przewidzianymi w przepisach ustawy Pzp środkami ochrony prawnej służącymi do wzruszenia wadliwych w świetle przepisów tej ustawy czynności zamawiającego w toku postępowania są:

1. **odwołanie** wnoszone do Prezesa KIO;
2. **skarga** na wyrok KIO wnoszona do sądu okręgowego.

Skargę na wyrok KIO może wnieść również zamawiający jako uczestnik postępowania odwoławczego.

5.2.11.1. Odwołanie

Prawo do wniesienia, przedmiot odwołania

Prawo do wniesienia odwołania przysługuje wykonawcom oraz uczestnikom konkursów od niezgodnej z przepisami ustawy Pzp czynności zamawiającego podjętej w postępowaniu lub zaniechania czynności, do której zamawiający jest zobowiązany na podstawie ustawy Pzp.

§

art. 179 i nast. ustawy Pzp

Prawo do wniesienia odwołania w postępowaniach *poniżej progów unijnych* zostało jednak ograniczone do zamkniętego katalogu czynności:

1. wybór trybu negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki i zapytania o cenę;
2. opis sposobu dokonywania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu;
3. wykluczenie odwołującego z postępowania o udzielenie zamówienia;
4. odrzucenie oferty odwołującego.

Z powyższego wynika, iż prawo do wniesienia odwołania przysługuje w każdym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (powyżej 14 000 euro) bez względu na tryb jego udzielenia, jednak w postępowaniach poniżej kwot progów unijnych przysługuje ono w ograniczonym zakresie. W przypadku, gdy wykonawcy nie przysługuje prawo wniesienia odwołania, pozostaje mu jedynie **prawo poinformowania zamawiającego o niezgodnej z przepisami ustawy czynności podjętej przez niego lub zaniechaniu czynności, do której jest on zobowiązany na podstawie ustawy**. Jest to procedura podobna do funkcjonujących kiedyś protestów. Formalnie podchodząc, zamawiający nie musi w ogóle ustosunkować się do takiego pisma. W praktyce jednak często dochodzi do uznania przez zamawiającego zasadności przekazanej informacji, w wyniku czego zamawiający powtarza czynność albo dokonuje czynności zaniechania, informując o tym wykonawców w sposób przewidziany dla tej czynności.

Zawartość, forma i procedura wniesienia odwołania

Odwołanie wnosi się do Prezesa KIO w formie:

- ✓ *pisemnej albo*
- ✓ *elektronicznej opatrzonej bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu.*

Wykluczona jest zatem możliwość złożenia odwołania faksem lub zwykłą drogą elektroniczną.

Odwołanie powinno zawierać co najmniej:

- ✓ *wskazywać czynność lub zaniechanie czynności zamawiającego, której zarzuca się niezgodność z przepisami ustawy;*
- ✓ *zawierać związane przedstawienie zarzutów;*
- ✓ *określać żądanie;*
- ✓ *wskazywać okoliczności faktyczne i prawne uzasadniające wniesienie odwołania.*

Warunkiem skutecznego wniesienia odwołania jest przesłanie jego kopii zamawiającemu przed upływem terminu do wniesienia odwołania w taki sposób, aby mógł on zapoznać się z jego treścią przed upływem tego terminu. Ustawodawca ustanawia równocześnie domniemanie faktyczne, zgodnie z którym przyjmuje się, iż zamawiający mógł zapoznać się z treścią odwołania przed upływem terminu do jego wniesienia, jeżeli przesłanie jego kopii nastąpiło przed upływem terminu do jego wniesienia za pomocą faksu lub poczty elektronicznej. Niedochowanie przez odwołującego wymogu przesłania kopii odwołania zamawiającemu oznacza konieczność odrzucenia odwołania.

§

art. 182 ustawy Pzp

§

art. 180 ust. 2 ustawy Pzp

§

art. 181 ustawy Pzp

§

art. 180 ust. 3 i 4 ustawy Pzp

§

art. 180 ust. 5 ustawy Pzp

Terminy wnoszenia odwołań

1. Odwołanie składane wobec treści ogłoszenia o zamówieniu lub ogłoszenia o konkursie.

Nieprzekraczalny termin na wniesienie odwołania wobec treści ogłoszenia liczony jest dla wszystkich ogłoszeń jednakowo, a mianowicie poczynawszy od następnego dnia po publikacji ogłoszenia i wynosi odpowiednio:

- 5 dni – jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza od progów unijnych;
- 10 dni – jeżeli wartość zamówienia jest równa lub większa od progów unijnych.

2. Odwołanie składane wobec postanowień specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Termin, w jakim można oprotestować postanowienia SIWZ zależy od szeregu okoliczności takich jak: tryb udzielenia zamówienia, wartość szacunkowa zamówienia oraz sposób przesłania treści SIWZ. Podstawowy podział w zakresie liczenia terminów na wniesienie odwołania wobec treści SIWZ dotyczy przetargu nieograniczonego oraz pozostałych trybów udzielania zamówień w których pojawia się SIWZ.

W przetargu nieograniczonym, gdzie SIWZ musi zostać opublikowana na stronie internetowej zamawiającego, termin na wniesienie odwołania liczony jest od dnia tej publikacji i wynosi:

- 5 dni – jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż od progów unijnych;
- 10 dni – jeżeli wartość zamówienia jest równa lub większa od progów unijnych.

W pozostałych trybach, w przypadku których SIWZ jest przekazywana przez zamawiającego wyłącznie tym wykonawcom, którzy zostali przez niego zaproszeni do złożenia oferty, termin na wniesienie odwołania liczy się od dnia przesłania SIWZ (przesłania informacji stanowiącej podstawę wniesienia odwołania) i jest on zależny nie tylko od wartości szacunkowej zamówienia, ale również od sposobu przesłania SIWZ i wynosi:

- a. jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza od progów unijnych:

- 5 dni – jeżeli przesłanie nastąpiło faksem lub drogą elektroniczną, albo
- 10 dni - jeżeli przesłanie nastąpiło w inny sposób.

- b. jeżeli wartość zamówienia jest równa lub większa od progów unijnych:

- 10 dni – jeżeli przesłanie nastąpiło faksem lub drogą elektroniczną, albo
- 15 dni - jeżeli przesłanie nastąpiło w inny sposób (np. pocztą).

Z uwagi na konieczność prowadzenia postępowania z poszanowaniem zasad równego traktowania i uczciwej konkurencji, w trybach innych niż przetarg nieograniczony, zamawiający powinien dążyć do równoczesnego przesłania SIWZ wykonawcom. Równoczesne przesłanie SIWZ będzie miało dodatkowy pozytywny skutek w postaci jednoznacznego określenia końcowego terminu, jednakowego dla wszystkich uczestników postępowania przewidzianego na wniesienie odwołania. Zalecać należy posługiwanie się przy przesyłaniu SIWZ przede wszystkim pocztą elektroniczną (z uwagi na obszerność SIWZ przesłanie jej za pomocą faksu może być w wielu przypadkach utrudnione).

3. Odwołanie od oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu.

Czynnościami w zakresie oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu w odniesieniu do których możliwe jest skorzystanie przez wykonawcę z prawa do wniesienia odwołania są:

- bezzasadne wykluczenie z postępowania danego wykonawcy,
- zaniechanie wykluczenia z postępowania danego wykonawcy,
- zaniechanie zaproszenia danego wykonawcy do: złożenia oferty (przetarg ograniczony), złożenia oferty wstępnej (negocjacje z ogłoszeniem), dialogu konkurencyjnego.

Przypomnieć należy, iż konsekwencją uznania przez zamawiającego, iż wykonawca nie wykazał spełnienia warunków udziału w postępowaniu jest jego wykluczenie z postępowania. W postępowaniach bez wstępnej kwalifikacji ocena spełnienia warunków udziału w postępowaniu następuje na etapie badania i oceny ofert, a zatem informacja o wykluczeniu czy zaniechaniu wykluczenia z postępowania pojawia się w treści zawiadomienia o wyborze oferty najkorzystniejszej. W pozostałych trybach ocena spełnienia warunków udziału w postępowaniu jest oddzielona od czynności badania i oceny ofert i następuje na wcześniejszych etapach postępowania. O wynikach oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu i otrzymanych ocenach spełniania tych warunków zamawiający informuje wykonawców, którzy złożyli wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Od dnia przesłania przez zamawiającego tej informacji liczy się zatem terminy na wniesienie odwołania od wykluczenia z postępowania, które w tym przypadku wynoszą:

- a. jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza od progów unijnych:
 - 5 dni od dnia przesłania informacji – jeżeli przesłanie nastąpiło faksem lub drogą elektroniczną,
 - 10 dni od dnia przesłania informacji – jeżeli przesłanie nastąpiło w inny sposób,
- b. jeżeli wartość zamówienia jest równa lub większa od progów unijnych:
 - 10 dni od dnia przesłania informacji – jeżeli przesłanie nastąpiło faksem lub drogą elektroniczną,
 - 15 dni od dnia przesłania informacji – jeżeli przesłanie nastąpiło w inny sposób.

Możliwe jest również złożenie przez wykonawcę odwołania od zaniechania wykluczenia z postępowania innego wykonawcy (jedynie powyżej progów unijnych). Skoro wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu są jawne od dnia poinformowania o wynikach oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu, termin na wniesienie odwołania należy liczyć w analogiczny sposób, jak w przypadku odwołania wnoszonego wobec bezzasadnego wykluczenia wykonawcy z postępowania.

4. Odwołanie wobec czynności związanych z badaniem i oceną ofert.

Po dokonaniu czynności wyboru oferty najkorzystniejszej zamawiający zobowiązany jest do niezwłocznego i jednoczesnego poinformowania wykonawców m.in. o:

- wykonawcach, których oferty zostały odrzucone;
- punktacji przyznanej ofertom w każdym kryterium oceny ofert i łącznej punktacji;
- wykonawcy, którego oferta uznana została za najkorzystniejszą.

Z powyższego wynika, iż konsekwencją dokonanej przez zamawiającego czynności badania i oceny ofert może być wniesienie przez wykonawcę odwołania od:

- zaniechania odrzucenia oferty złożonej przez innego wykonawcę,
- bezzasadnego odrzucenia jego oferty,
- zaniechania dokonania wyboru jego oferty jako najkorzystniejszej.

Termin na wniesienie odwołania od ww. czynności należy liczyć od dnia przesłania przez zamawiającego informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty analogicznie jak w przypadku odwołań od czynności w zakresie oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu (długość terminu na wniesienie odwołania zależna będzie od wartości szacunkowej zamówienia oraz sposobu przesłania informacji).

Można wyobrazić sobie sytuację w której zamawiający wbrew dyspozycji art. 92 ust. 1 ustawy Pzp nie przesyła wykonawcom informacji o wyniku postępowania. Na wypadek wystąpienia tego rodzaju sytuacji ustawa Pzp stanowi, iż termin do złożenia odwołania wynosi:

- 15 dni od dnia zamieszczenia w BZP ogłoszenia o udzieleniu zamówienia - postępowanie o wartości poniżej progów unijnych;

- 30 dni od dnia publikacji w DzUUE ogłoszenia o udzieleniu zamówienia - postępowanie o wartości równej lub większej od progów unijnych.

Z kolei, w przypadku, gdyby zamawiający zaniechał nie tylko przesłania informacji o wyniku postępowania, ale również publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia, termin do wniesienia odwołania wynosi:

- 1 miesiąc od dnia zawarcia umowy o wartości poniżej progów unijnych;
- 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy o wartości równej lub większej od progów unijnych.

5. Odwołanie od wyboru trybu udzielenia zamówienia.

Zastosowanie przy udzielaniu zamówienia trybów nieprzetargowych uzależnione jest wyłącznie od zaistnienia przesłanek stosowania tych trybów określonych w przepisach ustawy Pzp. Zastosowanie jednego z ww. trybów z naruszeniem przepisów ustawy Pzp może być zatem przedmiotem odwołania składanego przez wykonawców.

Potrzeba zapewnienia wykonawcy jak najszerzej ochrony na wypadek zastosowania przez zamawiającego niewłaściwego trybu wynika m.in. z okoliczności w której niezależnie od wartości szacunkowej zamówienia wykonawcy zagwarantowane zostało prawo wniesienia odwołania wobec czynności wyboru trybów bez ogłoszenia.

Termin do wniesienia odwołania wobec czynności wyboru trybu negocjacji bez ogłoszenia oraz zamówienia z wolnej ręki zależny będzie nie tylko od wartości szacunkowej zamówienia, ale również od takich okoliczności jak: opublikowanie ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy, opublikowanie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia, czy nawet kompletność zawartych w tym ogłoszeniu informacji dotyczących uzasadnienia zastosowania trybu negocjacji bez ogłoszenia albo zamówienia z wolnej ręki.

W przypadku, gdy zamawiający zdecyduje się na opublikowanie ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy, termin do wniesienia odwołania liczony będzie od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy (w zależności od wartości w BZP lub w DzUUE) i wynosić będzie:

- 5 dni – jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż od progów unijnych;
- 10 dni – jeżeli wartość zamówienia jest równa lub większa od progów unijnych.

Z kolei, w przypadku, gdy zamawiający nie zdecyduje się na publikację ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy termin do wniesienia odwołania liczony będzie od dnia publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia i wynosić będzie:

- 15 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia w BZP - postępowanie o wartości poniżej progów unijnych;
- 30 dni od dnia publikacji ogłoszenia w DzUUE - postępowanie o wartości równej lub większej od progów unijnych).

W treści ogłoszenia o udzieleniu zamówienia zamawiający zobowiązany jest przedstawić uzasadnienie udzielenia zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia albo zamówienia z wolnej ręki. Informacje w tym zakresie są niezbędne dla wykonawców w celu umożliwienia im zweryfikowania zasadności decyzji zamawiającego o zastosowaniu danego trybu w świetle przesłanek ich stosowania określonych w przepisach ustawy Pzp. Brak w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia uzasadnienia zastosowania trybu oznacza, iż termin do wniesienia odwołania winien być liczony nie od dnia publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia, ale od dnia zawarcia umowy, a zatem według reguł właściwych dla postępowań, w przypadku których w ogóle nie zostało opublikowane ogłoszenie o udzieleniu zamówienia. W takim przypadku, jak również w okolicznościach w których zamawiający w ogóle zaniechał opublikowania ogłoszenia o udzieleniu zamówienia termin do wniesienia odwołania wynosić będzie:

- 1 miesiąc od dnia zawarcia umowy o wartości poniżej progów unijnych;

§

art. 92 ust. 4 ustawy Pzp

- 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy o wartości równej lub większej od progów unijnych.
6. Odwołanie od innych czynności. W toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zamawiający podejmuje również inne niż wymienione powyżej czynności, których podjęcie może stanowić dla wykonawcy zagrożenie naruszenia jego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz skutkować powstaniem po jego stronie szkody. W odniesieniu do tych innych czynności nie mamy jednak do czynienia z przesyłaniem lub publikacją przez zamawiającego informacji stanowiącej podstawę wniesienia odwołania. Z uwagi na tę okoliczność terminy składania odwołań wobec tego rodzaju czynności winny być liczone wedle ogólnej zasady, czyli:
- 5 dni – jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż od progów unijnych;
 - 10 dni – jeżeli wartość zamówienia jest równa lub większa od progów unijnych.

od dnia w którym powzięto lub przy zachowaniu należytej staranności można było powziąć wiadomość o okolicznościach stanowiących podstawę jego wniesienia.

Wpis od odwołania

Warunkiem skutecznego wniesienia odwołania jest uiszczenie wpisu, najpóźniej do dnia upływu terminu do wniesienia odwołania. Dowód uiszczenia wpisu należy dołączyć do odwołania.

Wysokość wpisu jest zależna od przedmiotu zamówienia oraz wartości szacunkowej zamówienia. Została ona określona w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania.

Skutki wniesienia odwołania

Przepisy ustawy Pzp nie znają instytucji zawieszenia postępowania, a zatem wniesienie odwołania np. wobec treści ogłoszenia lub SIWZ nie oznacza konieczności przesunięcia terminu składania ofert lub wniosków do czasu jego ostatecznego rozstrzygnięcia. Zamawiający może jednak przedłużyć termin składania ofert lub wniosków. Skorzystanie z tego prawa powoduje, iż zamawiający unika sytuacji w której np. odwołanie od treści SIWZ rozpatrywane jest już po otwarciu ofert.

Konsekwencją wniesienia odwołania po upływie terminu składania ofert jest zawieszenie z mocy ustawy biegu terminu związania ofertą do czasu ogłoszenia przez KIO orzeczenia.

Najważniejszą konsekwencją wniesienia odwołania jest **brak możliwości zawarcia umowy** do czasu ogłoszenia przez KIO wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze. Z przyczyn oczywistych zastrzeżenie to dotyczy jedynie tych odwołań, które wnoszone są przed zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego. Od zakazu zawarcia umowy przewidziane zostało jednak odstępstwo na wypadek, gdyby niezawarcie umowy mogło spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego przewyższające korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego. Na wypadek zaistnienia ww. okoliczności zamawiający może wystąpić do KIO z wnioskiem (złożonym w formie pisemnej, faksem, lub drogą elektroniczną) o uchylenie zakazu zawarcia umowy. KIO na posiedzeniu niejawnym, w formie postanowienia, nie później niż w terminie 5 dni od dnia wniesienia wniosku, dokonuje oceny czy w sprawie zaistniały okoliczności uzasadniające wcześniejsze zawarcie umowy.

§

art. 184 ustawy Pzp

§

art. 187 ust. 1 i 2 ustawy Pzp

§

art. 185 ust. 1 ustawy Pzp

§

art. 185 ust. 2 ustawy Pzp

§

art. 182 ust. 6 ustawy Pzp

§

art. 185 ust. 4 ustawy Pzp

§

art. 183 ustawy Pzp

§

art. 186 ustawy Pzp

Czynności zamawiającego w przypadku złożenia odwołania

Jak wspomniano powyżej, konsekwencją wniesienia odwołania po upływie terminu składania ofert jest **zawieszenie z mocy prawa biegu terminu związania ofertą** do czasu ogłoszenia przez KIO orzeczenia. W przypadku, gdy zamawiający żądał od wykonawców wniesienia wadium zawieszenie biegu terminu związania ofertą może spowodować, iż w toku postępowania odwoławczego upłynie termin ważności wadium. Ustawodawca zobowiązuje zatem zamawiającego do **wezwania wykonawców**, nie później niż na 7 dni przed upływem ważności wadium, do przedłużenia ważności wadium albo wniesienia nowego wadium na okres niezbędny do zabezpieczenia postępowania do czasu zawarcia umowy. Jeżeli odwołanie wniesiono po wyborze oferty najkorzystniejszej, wezwanie kieruje się jedynie do wykonawcy, którego ofertę wybrano jako najkorzystniejszą.

W celu umożliwienia **przystąpienia** innym wykonawcom do postępowania odwoławczego zamawiający zobowiązany jest przesłać niezwłocznie, nie później niż w terminie 2 dni od dnia otrzymania odwołania, kopię odwołania innym wykonawcom, wzywając ich do przystąpienia do postępowania odwoławczego. Jeżeli natomiast odwołanie dotyczyło treści ogłoszenia o zamówieniu lub postanowień SIWZ w przetargu nieograniczonym, gdzie nie jest jeszcze znany krąg wykonawców, wystarczające jest zamieszczenie kopii odwołania na stronie internetowej, na której jest zamieszczone ogłoszenie o zamówieniu lub jest udostępniania SIWZ, z wezwaniem do przystąpienia do postępowania odwoławczego.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego

Wykonawca, który sam nie składa odwołania może stać się uczestnikiem postępowania odwoławczego wszczętego odwołaniem wniesionym przez innego wykonawcę.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego następuje poprzez zgłoszenie przystąpienia po jednej ze stron (zamawiającego lub odwołującego) w terminie 3 dni od dnia otrzymania kopii odwołania. Zgłoszenie należy doręczyć Prezesowi KIO w formie pisemnej albo elektronicznej opatrzonej bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, a jego kopię przesyła się zamawiającemu oraz odwołującemu.

Warunkiem skutecznego przystąpienia do postępowania odwoławczego jest posiadanie przez przystępującego interesu w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść strony do której przystępuje.

Wykonawca wnoszący odwołanie lub zamawiający, po otrzymaniu zgłoszenia wykonawcy do postępowania odwoławczego, mogą stwierdzić, iż nie posiada on interesu w rozstrzygnięciu odwołania. Na wypadek zaistnienia takiej sytuacji uprawnieni są oni do zgłoszenia **opozycji przeciw przystąpieniu innego wykonawcy** nie później niż do czasu otwarcia rozprawy.

W przypadku skutecznego przystąpienia do postępowania odwoławczego, czynności uczestnika tego postępowania nie mogą pozostawać w sprzeczności z czynnościami i oświadczeniami strony, do której przystąpił.

Prawo zamawiającego do wniesienia odpowiedzi na odwołanie

Zamawiający uprawniony jest do wniesienia odpowiedzi na odwołanie. Termin wniesienia odpowiedzi na odwołanie nie został określony przez ustawodawcę, stąd należałoby uznać, iż może ona zostać wniesiona najpóźniej do czasu zamknięcia przez KIO rozprawy odwoławczej.

Odpowiedź na odwołanie może zostać wniesiona na piśmie lub ustnie do protokołu, zatem w przypadku wnoszenia odpowiedzi dopiero w trakcie posiedzenia lub w trakcie rozprawy praktyczną formą jej wniesienia będzie forma ustna do protokołu z posiedzenia lub rozprawy. W odpowiedzi na odwołanie zamawiający może wskazać, iż uwzględni zarzuty przedstawione przez odwołującego w treści odwołania. Należy zwrócić uwagę, że tylko uwzględnienie odwołania przed rozpoczęciem rozprawy zapobiega zasądzeniu od zamawiającego całości kosztów postępowania odwoławczego.

Uwzględnienie przez zamawiającego w całości zarzutów przedstawionych w odwołaniu stanowi podstawę do **umorzenia postępowania** odwoławczego, pod warunkiem jednak, że:

- ✓ do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego nie przystąpił w terminie żaden wykonawca albo
- ✓ wykonawca, który przystąpił do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego nie wniosie sprzeciwu od uwzględnienia odwołania przez zamawiającego.

W przeciwnym przypadku KIO rozpoznaje odwołanie.

Rozpoznanie odwołania

Odwołanie rozpoznawane jest przez KIO w składzie jednoosobowym, chyba że ze względu na szczególną zawilgość lub precedensowy charakter sprawy wskazane jest rozpoznanie sprawy w składzie trzyosobowym.

Odwołanie winno zostać rozpoznane w terminie 15 dni od dnia jego doręczenia Prezesowi KIO.

Rozpoznanie odwołania odbywa się w trakcie rozprawy. Jednakże warunkiem skierowania odwołania na rozprawę jest wcześniejsze ustalenie, iż **nie podlega ono odrzuceniu**. Badanie odwołania w tym zakresie może odbyć się w trakcie niejawnego posiedzenia na które, tylko w przypadku, gdy KIO uzna to za konieczne, mogą zostać dopuszczone strony, świadkowie lub biegli. Szczególnie istotną przesłanką, której zaistnienie prowadzi do konieczności odrzucenia odwołania jest powoływanie się przez odwołującego w treści odwołania wyłącznie na te same okoliczności, które były przedmiotem rozstrzygnięcia przez KIO w sprawie innego odwołania dotyczącego tego samego postępowania.

Rozprawa, co do zasady, jest jawna, jednakże na wniosek strony lub z urzędu KIO zobowiązana jest wyłączyć jawność w całości lub w części, jeżeli przy rozpoznawaniu odwołania mogłaby być ujawniona informacja stanowiąca tajemnicę ustawowo chronioną. Rozprawa odbywa się wówczas wyłącznie z udziałem stron lub ich pełnomocników.

W trakcie rozprawy strony mogą przedstawiać dowody na poparcie swoich twierdzeń lub odparcie twierdzeń strony przeciwnej.

Na zakończenie rozprawy lub po krótkiej przerwie podawana jest informacja o terminie ogłoszenia orzeczenia. Najczęściej następuje to w ciągu kilku (1-3 dni) po rozprawie.

§

art. 198a ustawy Pzp

5.2.11.2. Skarga na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej

Prawo wniesienia skargi na orzeczenie KIO przysługuje stronom oraz uczestnikom postępowania odwoławczego, a więc odwołującemu, przystępującemu do postępowania odwoławczego oraz zamawiającemu. Skargę wnosi się za pośrednictwem Prezesa KIO, do sądu okręgowego właściwego dla siedziby lub miejsca zamieszkania zamawiającego.

W przeciwieństwie do regulacji ustawy Pzp w zakresie odwołania, w przypadku skargi mamy do czynienia z jednym terminem jej wnoszenia, obowiązującym w każdym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, bez względu na jego wartość szacunkową oraz tryb udzielania zamówienia: skargę wnosi się w terminie 7 dni od dnia doręczenia orzeczenia KIO.

Warunkiem skutecznego złożenia skargi jest jednoczesne przesłanie jej odpisu przeciwnikowi skargi, którym co do zasady jest odwołujący lub zamawiający. Wyłącznie w okolicznościach wniesienia przez uczestnika postępowania odwoławczego sprzeciwu wobec uwzględnienia w całości zarzutów przedstawionych w odwołaniu, przeciwnikiem skargi może być uczestnik postępowania odwoławczego.

Przepisy ustawy Pzp w ograniczonym zakresie regulują postępowanie toczące się na skutek wniesienia skargi. W postępowaniu tym stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji, jeżeli przepisy ustawy Pzp nie stanowią inaczej.

Warunkiem rozpoznania skargi na orzeczenie KIO jest wniesienie opłaty sądowej. Wysokość tej opłaty uzależniona jest od przedmiotu skargi. Jeżeli skarga dotyczy czynności podjętych do otwarcia ofert od skargi pobiera się opłatę stałą w wysokości pięciokrotności wpisu wniesionego od odwołania w sprawie, której dotyczy skarga. Z kolei, jeżeli skarga dotyczy czynności podjętych po otwarciu ofert, pobiera się opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości przedmiotu zamówienia w postępowaniu, którego skarga dotyczy, jednak nie więcej niż 5 000 000 złotych.

Sąd rozpoznaje sprawę niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 1 miesiąca od dnia wpływu skargi do sądu.

5.2.12. Organizacja udzielania zamówień

5.2.12.1. Osoby odpowiedzialne za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania

Postępowanie o udzielenie zamówienia przygotowuje i przeprowadza zamawiający. Zamawiający może oczywiście powierzyć przygotowanie i przeprowadzenie postępowania własnej jednostce organizacyjnej lub osobie trzeciej. W przypadku takiego powierzenia upoważnione podmioty działają jako pełnomocnicy zamawiającego.

Osobą odpowiedzialną za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania przez zamawiającego jest kierownik zamawiającego. Odpowiedzialność w tym zakresie mogą ponosić również inne osoby w zakresie, w jakim powierzono im czynności w postępowaniu oraz czynności związane z przygotowaniem postępowania.

Określonego rodzaju czynności zamawiającego przewidziane przepisami ustawy Pzp zastrzeżone są do wyłącznej kompetencji kierownika zamawiającego. Powierzenie wykonania tych czynności innym osobom przez kierownika zamawiającego możliwe jest wyłącznie pod warunkiem, iż osoby te są pracownikami zamawiającego, a powierzenie nastąpiło w formie pisemnej.

§

art. 188 ust. 1 ustawy Pzp

§

art. 189 ust. 1 ustawy Pzp

§

art. 189 ust. 2 ustawy Pzp

§

art. 189 ust. 5 ustawy Pzp

§

art. 190 ust. 1 ustawy Pzp

§

art. 34 ust. 1 i 2 ustawy Ukspc

§

art. 15 ustawy Pzp

§

art. 18 ustawy Pzp

5.2.12.2. Komisja przetargowa

Jeżeli wartość szacunkowa zamówienia jest równa lub przekracza próg unijny kierownik zamawiającego zobowiązany jest powołać komisję przetargową (niezależnie od trybu w jakim jest ono przeprowadzane). W przypadku zamówień mniejszej wartości - komisja przetargowa może być powołana w zależności od decyzji kierownika zamawiającego.

Komisja przetargowa powoływana jest jako zespół pomocniczy kierownika zamawiającego w zakresie oceny spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu oraz do badania i oceny ofert. Poza tym zakresem czynności kierownik zamawiającego uprawniony jest do powierzenia komisji dokonania innych czynności przewidzianych przepisami ustawy Pzp. Komisja przetargowa jako zespół pomocniczy kierownika zamawiającego nie posiada żadnych uprawnień do dokonywania czynności przewidzianych przepisami ustawy Pzp, a jej rola ograniczona jest wyłącznie do doradzania i opiniowania oraz przygotowywania projektów dokumentów i decyzji. Ostateczne decyzje podejmuje kierownik zamawiającego.

Członków komisji przetargowej powołuje i odwołuje kierownik zamawiającego. Komisja przetargowa składa się co najmniej z 3 osób. Z formalnego punktu widzenia członkiem komisji przetargowej może być każdy. Prawo polskie nie wymaga posiadania specjalnych kwalifikacji, szkoleń, certyfikatów od członków komisji przetargowej. Członkami komisji przetargowej mogą być zarówno pracownicy zamawiającego, jak i osoby, które nie są pracownikami zamawiającego, lecz są związane z zamawiającym innymi umowami: umową zlecenia, umową o dzieło, bądź inną umową cywilnoprawną. Mogą też zostać członkami komisji przetargowej radni albo pracownicy jednostki nadrzędnej wobec jednostki zamawiającej (na przykład, zarząd gminy ma możliwość delegowania swoich przedstawicieli do składu komisji w podległych sobie jednostkach komunalnych).

Członkowie komisji przetargowej zobowiązani są złożyć oświadczenie o bezstronności.

5.2.12.3. Biegli

Niejednokrotnie ani kierownik zamawiającego, ani członkowie komisji nie dysponują niezbędną wiedzą do przeprowadzenia, albo przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia. Profesjonalizm działania zamawiającego wymaga, aby w takiej sytuacji powołać biegłych spoza komisji przetargowej.

Konieczność powołania biegłego może pojawić się zarówno na etapie przygotowania postępowania (wyboru trybu udzielenia zamówienia, przygotowania projektu SIWZ), jak i jego prowadzenia (udzielania wyjaśnień do SIWZ, kwalifikowania wykonawców, badania i oceny ofert).

Biegłym może być każda osoba dysponująca odpowiednią wiedzą i doświadczeniem oraz gwarantująca bezstronne i obiektywne wykonanie swych obowiązków.

Opinia biegłego (również projekt przygotowanego przez niego dokumentu) powinna być przedstawiona na piśmie i być włączona do dokumentacji postępowania.

Biegli, tak samo jak kierownik zamawiającego oraz członkowie komisji przetargowej mają obowiązek złożyć oświadczenia o bezstronności (tj. o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy Pzp).

§

art. 19 ustawy Pzp

§

art. 20 ustawy Pzp

§

art. 21 ust. 1-3 ustawy Pzp

§

art. 17 ustawy Pzp

§

art. 21 ust. 4 ustawy Pzp

§

art. 96 ust. 1 ustawy Pzp
rozporządzenie Rprotokzp

§

art. 96 ust. 3 ustawy Pzp

§

rozporządzenie Rprotokzp

5.2.12.4. Protokół postępowania

Ustawa Pzp nakłada na zamawiającego obowiązek dokumentowania przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Dokumentowanie to winno odbywać się poprzez prowadzenie protokołu postępowania. Zamawiający obowiązany jest do sporządzania protokołu postępowania bez względu na wartość przedmiotu zamówienia, jak również bez względu na tryb, w jakim postępowanie jest prowadzone.

Zamawiający zobowiązany jest do prowadzenia protokołu zgodnie ze wzorami protokołów określonymi rozporządzeniem Rprotokzp.

Ustawa Pzp określa także elementy składowe protokołu postępowania w postaci załączników do niego. Wśród załączników ustawa wymienia m.in. wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oraz oferty.

Z powyższego zestawienia wynika, iż na załączniki do protokołu składają się zarówno wszystkie dokumenty, jakie powstają i są gromadzone przez zamawiającego w toku postępowania, jak również po jego zakończeniu – *vide* umowa w sprawie zamówienia publicznego.

Zasady udostępniania protokołu postępowania

Ustawodawca zdecydował o jawności zarówno samego protokołu postępowania, jak również załączników do niego. Ustawa Pzp wskazuje jednak na różny czas ich udostępniania i tak:

1. protokół postępowania powinien być wypełniany i udostępniany sukcesywnie w trakcie postępowania, już od momentu jego wszczęcia;
2. załączniki do protokołu są także, podobnie jak sam protokół, jawne. Inaczej jednak niż ma to miejsce w przypadku protokołu, dokumenty te są jawne dopiero z chwilą dokonania przez zamawiającego czynności wyboru oferty najkorzystniejszej bądź unieważnienia postępowania, z trzema jednakże wyjątkami:
 - a. oferta jest jawna już od chwili jej otwarcia,
 - b. oferty wstępne są jawne od dnia zaproszenia do składania ofert (ostatecznych),
 - c. wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu są jawne od dnia poinformowania o wynikach oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu (ujawnienia krótkiej listy).

Zamawiający udostępnia protokół na wniosek. Udostępnienie protokołu lub załączników może nastąpić przez wgląd w miejscu wyznaczonym przez zamawiającego, przesłanie kopii pocztą, faksem lub drogą elektroniczną, zgodnie z wyborem wnioskodawcy wskazanym we wniosku. Bez zgody zamawiającego wnioskodawca nie może samodzielnie kopiować lub utrzymywać za pomocą urządzeń lub środków technicznych służących do utrwalania obrazu treści złożonych ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Jeżeli przesłanie kopii protokołu lub załączników zgodnie z wyborem wnioskodawcy jest z przyczyn technicznych znacząco utrudnione, w szczególności z uwagi na ilość żądanych do przesłania dokumentów, zamawiający informuje o tym wnioskodawcę i wskazuje sposób, w jaki mogą być one udostępnione. Jeżeli w wyniku udostępnienia protokołu lub załączników zamawiający ma ponieść dodatkowe koszty, pokrywa je wnioskodawca. Zamawiający nie może obciążać wnioskodawcy kosztami udostępnienia, jeżeli nie wyraził zgody na samodzielne kopiowanie lub utrwalanie przez wnioskodawcę złożonych ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu.

Zamawiający udostępnia wnioskodawcy protokół lub załączniki niezwłocznie. W wyjątkowych przypadkach, w szczególności związanych z zapewnieniem sprawnego toku prac dotyczących badania i oceny ofert, zamawiający udostępnia oferty lub wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu do wglądu lub przesyła ich kopie w terminie przez siebie wyznaczonym, nie później jednak niż w dniu przesłania informacji o wyborze oferty najkorzystniejszej albo unieważnieniu postępowania.

Zasada jawności protokołu oraz załączników w postępowaniu o udzielenie zamówienia doznaje również pewnych ustawowych ograniczeń. Stosownie do przepisów ustawy Pzp, w sytuacji, gdy wykonawca uzna, iż niektóre informacje zawarte w składanej przez niego ofercie (względnie wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu) stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji i sformułuje takie zastrzeżenie, informacje te nie podlegają ujawnieniu. Informacjami takimi mogą być, jak wynika z ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne i organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Zastrzeżenie wykonawcy w tym zakresie powinno zostać złożone nie później niż w terminie składania ofert.

Ustawa Pzp reguluje również kwestię obowiązku przechowywania przez zamawiającego protokołu postępowania przez stosowny okres. Termin ten wynosi 4 lata i liczony jest począwszy od dnia zakończenia postępowania.

§

art. 11 ust. 4 ustawy Uznk

§

art. 97 ust. 1 ustawy Pzp

5.3. Wybór wykonawcy (koncesjonariusza) na podstawie ustawy o koncesji na roboty budowlane

5.3.1. Przesłanki stosowania ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi

Postępowanie o udzielenie koncesji na roboty budowlane w rozumieniu ustawy Ukrbu na roboty budowlane i usługi na rzecz zainteresowanego podmiotu (koncesjonariusza) ma na celu podpisanie umowy koncesji, której przedmiotem jest wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego, w tym pobierania pożytków, albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy. Z całokształtu unormowań ustawowych wynika iż nie jest możliwe udzielenie koncesji ustanawiającej prawo do korzystania z obiektu (bądź takie prawo wraz z płatnością na rzecz koncesjonariusza) w odniesieniu do obiektu innego niż będącego przedmiotem koncesji. Podstawowe obowiązki stron umowy określa poniższy diagram:

OBOWIĄZEK KONCESJODAWCY:

Ustanowienie prawa do eksploatacji obiektu budowlanego w tym pobierania pożytków, albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy

OBOWIĄZEK KONCESJONARIUSZA:

Wykonanie, określonych w opisie przedmiotu zamówienia, robót budowlanych w odniesieniu do obiektu budowlanego bądź obiektów budowlanych na których zostanie ustanowione prawo do korzystania z nich.

Pamiętać należy iż płatność koncesjodawcy (nie tylko w wymiarze finansowym ale także polegająca na ustanowieniu prawa do korzystania z obiektu) nie może bezpośrednio prowadzić do odzyskania całości, związanych z wykonywaniem koncesji, nakładów poniesionych przez koncesjonariusza. Jest rzeczą oczywistą iż podmiot prywatny będący koncesjonariuszem działa na zasadach komercyjnych i zawiera taką umowę aby osiągnąć zysk ekonomiczny, a więc także dąży do tego aby odzyskać całość związanych z wykonywaniem koncesji nakładów, niemniej jednak ponosi on w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji. W umowie o koncesję zatem nie mogą się pojawiać postanowienia sprzeczne z powyższą zasadą ponoszenia przez koncesjodawcę ryzyka ekonomicznego przy wykonywaniu koncesji, np. powodujące automatyczne wygaśnięcie koncesji wraz z odzyskaniem przez koncesjonariusza tychże nakładów, bądź też stanowiące o obowiązku dopłaty koncesjodawcy na rzecz koncesjonariusza odpowiedniej kwoty będącej ekwiwalentem różnicy pomiędzy poniesionym nakładami a uzyskanymi kwotami podczas trwania koncesji.

Podsumowując płatność za wykonanie określonych robót budowlanych w ramach obowiązku ustanowionego w umowie o koncesję nie może być tożsama z płatnością rozłożoną w ratach (choćby nieregularnych i nierównych) za wykonanie takich robót.

5.3.2. Opis przedmiotu zamówienia

5.3.2.1. Stosowanie zasad

Obowiązkiem koncesjodawcy jest dokonanie opisu przedmiotu koncesji w sposób umożliwiający zainteresowanym podmiotom jednakowy dostęp do wykonywania koncesji oraz w sposób, który nie stwarza ograniczeń konkurencji w dostępie do wykonywania koncesji. Z powyższych zasad wynikają dwa wnioski:



1. Zasady te będą przede wszystkim definiowane poprzez racjonalne określenie potrzeb koncesjodawcy w zakresie określania przedmiotu oraz wykonywania koncesji. Potrzeby te nie mogą być definiowane w kontekście konkretnego podmiotu lub konkretnych podmiotów potencjalnie zainteresowanych zawarciem umowy o koncesję.
2. Po dokonaniu określenia swoich potrzeb koncesjodawca poprzez swoje działania nie może wykluczać potencjalnie zainteresowanych podmiotów ani faworyzować jednych podmiotów kosztem drugich, zdolnych do zadośćuczynienia tym potrzebom. Tytułem przykładu można tutaj wskazać nieuzasadnione zastosowanie w opisie przedmiotu zamówienia znaków towarowych, patentów, oznaczenia typu, pochodzenia lub produkcji, które mogłyby prowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania zainteresowanego podmiotu z postępowania.

Powyższe wnioski nie oznaczają iż koncesjodawca nie powinien brać pod uwagę faktycznych możliwości ubiegania się i wykonywania umowy koncesji przez podmioty potencjalnie zainteresowane. Zawsze jednak elementy te będą doprecyzowywane podczas negocjacji.

5.3.2.2. Sposoby opisu przedmiotu koncesji

Ustawodawca wprowadził możliwość dokonywania opisu przedmiotu koncesji w trojaki sposób:

1. Odniesienie do specyfikacji technicznej

Ustawa Ukrbu określa minimalny zakres zawartości specyfikacji technicznej stanowiącej opis przedmiotu zamówienia, dlatego konieczne jest wymienienie w tym miejscu wszystkich niezbędnych elementów tego dokumentu. Tak więc specyfikacja techniczna powinna:

- a. dotyczyć całości zaleceń technicznych określających wymagane cechy materiału lub dostawy, w szczególności poziomu oddziaływania na środowisko, dostosowania do potrzeb wszystkich użytkowników, funkcjonalności, bezpieczeństwa, wymiarów oraz określać procedury dotyczące zapewnienia jakości i, metod produkcji;
- b. zawierać zasady dotyczące projektowania (o ile w skład przedmiotu koncesji wchodzi zaprojektowanie) i kosztorysowania (o ile kosztorys jest przewidywany), warunków testowania, kontroli i odbioru obiektów budowlanych, metod i technik budowy oraz innych warunków technicznych, które koncesjodawca może określić zgodnie z odrębnymi przepisami;
- c. zawierać odniesienia do norm przenoszących normy europejskie, europejskich aprobat technicznych, wspólnych specyfikacji technicznych, norm międzynarodowych, innych systemów referencji technicznych ustanowionych przez europejskie organy normalizacyjne lub – w przypadku ich braku – do norm krajowych, krajowych aprobat technicznych lub krajowych specyfikacji technicznych odnoszących się do projektowania, obliczania, realizacji robót, a także wykorzystania produktów;
- d. zawierać przyjętą procedurę oceny zgodności oferty z wymaganiami koncesjodawcy.

Obowiązek określony w literze d) jest szczególnie ważny w kontekście postępowania o udzielenie koncesji. Procedura taka pozwala nie tylko na stwierdzenie zgodności złożonej oferty z wymaganiami określonymi w specyfikacji technicznej ale jest także pomocna dla dokonania oceny czy oferent, który złożył ofertę nie odpowiadającą tej specyfikacji, zastosował rozwiązanie równoważne w stosunku do wymagań określonych w tej specyfikacji. Jeśli bowiem podmiot składający ofertę wykaże, posługując się powyższą procedurą, iż zaproponowane przez niego rozwiązanie są równoważne względem wymagań określonych w specyfikacji technicznej to koncesjodawca będzie musiał uznać jego ofertę za spełniającą te wymagania.

2. Odniesienie do charakterystyki lub wymagań w zakresie funkcjonalności

Ten sposób opisu przedmiotu zamówienia może być zastosowany przez koncesjodawcę zawsze, pod warunkiem jednakże, iż opis taki umożliwi zainteresowanym podmiotom ustalenie przedmiotu koncesji. Poza tym wymaganie ustawa Ukrbu milczy na temat elementów składowych tego opisu pozostawiając swobodę w tym zakresie koncesjodawcy. Pomocną wskazówką przy definiowaniu przedmiotu zamówienia powinien być jednak art. 29 ust 1 ustawy Pzp stanowiący iż przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. O ile jednak artykuł ten jest dla zamawiających w rozumieniu ustawy Pzp obowiązkiem to dla koncesjodawcy powinna to być jedynie wskazówka, pewien wzorzec postępowania, który powinien odnosić do okoliczności konkretnego przypadku.

3. System mieszany

Opis przedmiotu zamówienia dokonuje się poprzez częściowe odniesienie się do specyfikacji technicznej oraz częściowe odniesienie się do charakterystyki lub wymagań w zakresie funkcjonalności.

Podkreślić należy iż, ze względu na brak zakazu ustawodawcy, koncesjodawca ma pełną swobodę w zakresie wyboru sposobu opisu przedmiotu zamówienia. Wyznacznikiem w tym względzie powinny być potrzeby i możliwości koncesjodawcy.

5.3.3. Szacowanie wartości zamówienia

Podstawą obliczenia szacunkowej wartości koncesji na roboty budowlane jest, ustalona przez koncesjodawcę z należytą starannością, kwota niezawierająca podatku od towarów i usług, która uwzględnia szacunkowy koszt robót budowlanych oraz szacunkową całkowitą wartość dostaw niezbędnych do ich wykonania oddanych przez koncesjodawcę do dyspozycji koncesjonariusza, bez względu na planowany sposób zapłaty wynagrodzenia koncesjonariusza. Ustalenie wartości koncesji może nastąpić w oparciu o kosztorys inwestorski sporządzony na etapie opracowania dokumentacji projektowej, albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym bądź jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, na podstawie planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, przy czym zasady określania tych wartości ustalone zostały w rozporządzeniu Rkosztinw. Odmiennie jednak niż w ustawie Pzp nie są to jedyne sposoby ustalania szacunkowej wartości zamówienia. Koncesjonariusz ma możliwość skorzystania z innej metody byleby obliczenia uwzględniające szacunkowy koszt robót budowlanych były dokonane z należytą starannością.

Przy obliczaniu wartości robót budowlanych należy uwzględnić wartość tzw. dostaw inwestorskich. Za dostawy inwestorskie uważa się wszelkie materiały i urządzenia, niezbędne do wykonania robót budowlanych, przekazywane przez koncesjodawcę do dyspozycji i wykorzystania przez koncesjonariusza w trakcie realizacji robót budowlanych.

5.3.4. Warunki udziału; kryteria oceny ofert

Warunki udziału mogą dotyczyć zdolności ekonomicznej i finansowej, kwalifikacji technicznych lub zawodowych (posiadania niezbędnej wiedzy i doświadczenia, dysponowania potencjałem technicznym, dysponowania osobami zdolnymi do wykonania przedmiotu koncesji), uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności, jeżeli ustawy nakładają obowiązek posia-

§

rozporządzenie Rkosztinw

dania takich uprawnień i niekaralności zainteresowanego podmiotu albo wspólnika, partnera, komplementariusza, członka zarządu zainteresowanego podmiotu, za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o zawarcie umowy koncesji lub postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, przestępstwo przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, przestępstwo przekupstwa, przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu lub inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych, a także za przestępstwo skarbowe lub przestępstwo udziału w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego.

Kryteriami oceny ofert, na podstawie których koncesjodawca wybiera ofertę, mogą być w szczególności: czas trwania koncesji, wysokość współfinansowania przedmiotu koncesji ze środków oferenta, koszty użytkowania przedmiotu koncesji, wysokość opłaty za usługę świadczoną na rzecz osób trzecich korzystających z przedmiotu koncesji, jakość wykonania, wartość techniczna, właściwości estetyczne i funkcjonalne, aspekty środowiskowe, rentowność, termin wykonania przedmiotu koncesji.

Kryteria oceny ofert mogą dotyczyć również właściwości zainteresowanego podmiotu. Takimi kryteriami mogą być w szczególności: doświadczenie i rzetelność w realizacji podobnych umów, posiadanie odpowiednich certyfikatów, zgodność działań koncesjonariusza z normami jakościowymi, posiadany sprzęt, kwalifikacje personelu.

Pamiętać należy iż kryteria muszą odnosić się do przedmiotu koncesji a powodem ich wprowadzenia jest osiągnięcie celu w postaci wybrania najlepszego podmiotu oraz najlepszej oferty gwarantujących zaspokojenie potrzeb i wymagań koncesjodawcy. Kryteria mogą zostać w szczególności opisane przy pomocy szczegółowych podkryteriów, np. kryterium właściwości estetyczne i funkcjonalne może zawierać podkryteria wygląd, wkomponowanie w otoczenie, nowatorstwo i oryginalność przyjętych rozwiązań architektonicznych, funkcjonalność rozwiązań. Każde ze stosowanych kryteriów i podkryteriów musi być jednak jasne i nie może stwarzać dowolności interpretacyjnej. Każde kryterium (podkryterium) oraz opis oceny ofert (sposób mierzenia stopnia spełnienia przez ofertę preferencji koncesjodawcy wyrażonej w postaci kryterium) muszą być sformułowane jednoznacznie i precyzyjnie, tak żeby każdy przeciętnie profesjonalny oferent, który dołoży należytej staranności mógł interpretować je w jednolity sposób. Choć opis kryteriów (podkryteriów) oraz opis sposobu oceny ofert może pozostawiać koncesjodawcy pewien zakres uznania to nie może on jednak dawać nieograniczonej, arbitralnej swobody wyboru ofert. Każdemu z kryteriów należy przypisać wagę, tak aby móc określić, jakie znaczenie przy ocenianiu będzie miało dane kryterium. Koncesjodawca ma tutaj pełną swobodę.

5.3.5. Przebieg postępowania o udzielenie koncesji

5.3.5.1. Ogłoszenie o koncesji

Postępowanie w sprawie udzielenie koncesji na roboty budowlane wszczyna się poprzez publikację ogłoszenia drogą elektroniczną w Dzienniku Urzędowym Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich. Wzór ogłoszenia został określony w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1564/2005 z dnia 7 września 2005 r. ustanawiającym standardowe formularze do publikacji ogłoszeń w ramach procedur udzielania zamówień publicznych zgodnie z dyrektywami 2004/17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Koncesjodawca obowiązany jest także, niezwłocznie po przesłaniu ogłoszenia do DUOPWE, umieścić treść ogłoszenia w miejscu powszechnie dostępnym, w swojej siedzibie oraz na swojej stronie internetowej, o ile taką posiada.

Treść ogłoszenia

Ogłoszenie o koncesji musi zawierać niezbędne elementy które z grubsza można podzielić na trzy grupy:

1. Informacje dotyczące przebiegu postępowania:
 - a. nazwę (firmę) i adres koncesjodawcy;
 - b. wskazanie miejsca i terminu składania wniosków o zawarcie umowy koncesji;
 - c. informację na temat wadium, o ile jego wniesienie jest wymagane;
 - d. warunki uznania oferty za nieodpowiadającą wymaganiom koncesjodawcy, skutkujące niedopuszczeniem oferty do oceny i porównania;
 - e. informację o dokumentach składanych przez oferenta, którego oferta zostanie uznana za najkorzystniejszą albo oferenta, który złoży najkorzystniejszą ofertę spośród pozostałych ofert, w celu potwierdzenia spełniania warunków udziału w postępowaniu;
 - f. okoliczności uzasadniające odwołanie postępowania, przy czym odwołanie nie może nastąpić bez podania przyczyn.
2. Informacje określające przedmiot koncesji oraz warunki wykonania umowy:
 - a. określenie przedmiotu koncesji;
 - b. opis potrzeb i wymagań koncesjodawcy lub informację o sposobie uzyskania tego opisu;
 - c. termin wykonania przedmiotu koncesji, o ile jest to podyktowane specyfiką zawieranej umowy koncesji;
3. Informacje dotyczące warunków udziału i kryteriów oceny ofert:
 - a. kryteria oceny ofert, jakimi koncesjodawca będzie się kierował przy wyborze oferty najkorzystniejszej oraz, o ile to możliwe, ich znaczenie;
 - b. warunki udziału oraz opis sposobu dokonywania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu.

5.3.5.2. Składanie wniosków o zawarcie umowy koncesji

Terminy

Koncesjodawca wyznacza termin składania wniosków o zawarcie umowy koncesji nie krótszy niż:

- ✓ 21 dni od daty przesłania ogłoszenia do DUOPWE w przypadku w którym wartość przedmiotu koncesji jest mniejsza od kwoty „progu unijnego” określonego dla robót budowlanych lub 14 dni jeśli wystąpi konieczność pilnego zawarcia umowy koncesji;
- ✓ 45 dni od daty przesłania ogłoszenia jeśli kwota przekracza „próg unijny” określony dla robót budowlanych.

Treść wniosku

Wniosek o zawarcie umowy koncesji zainteresowanego podmiotu musi zawierać oświadczenie o zgłoszeniu udziału w postępowaniu, oświadczenie o spełnieniu opisanych w ogłoszeniu warunków udziału oraz inne oświadczenia związane z przedmiotem koncesji w przypadku, gdy wymóg taki został przewidziany w ogłoszeniu. Niezłożenie powyższych oświadczeń lub złożenie

ich w niepełnym zakresie powoduje nieprzyjęcie wniosku a w konsekwencji brak możliwości uczestnictwa zainteresowanego podmiotu w dalszym etapie postępowania.

Podkreślić należy iż zainteresowany podmiot na tym etapie składa wyłącznie odpowiednie oświadczenia, bez dokumentów potwierdzających ich spełnianie. Warto w tym miejscu również wspomnieć iż zgodnie z ustawą Ukrbu oferent, w zakresie spełniania warunków określonych w opisie warunków koncesji, może polegać na zdolności innych podmiotów, niezależnie od charakteru prawnego łączących go z nimi powiązań.

5.3.5.3. Negocjacje

Koncesjodawca zaprasza do udziału w negocjacjach kandydatów, którzy złożyli prawidłowe (pełne) wnioski o zawarcie umowy koncesji. Prowadzone negocjacje nie są ograniczone w czasie a koncesjodawca ma możliwość wyznaczenia tyłu rund negocjacyjnych ile jest mu potrzebne aby w pełni dokonać opisu warunków koncesji. Negocjacje w postępowaniu o udzielenie koncesji, inaczej niż w trybach negocjacyjnych prowadzonych na podstawie ustawy Pzp, mogą być prowadzone nie tylko w celu doprecyzowania lub uzupełnienia opisu przedmiotu zamówienia lub warunków umowy, ale mogą dotyczyć wszystkich aspektów koncesji, w tym aspektów technicznych, finansowych i prawnych. Ustawa Ukrbu stanowi iż w wyniku przeprowadzonych negocjacji koncesjodawca może przed zaproszeniem do składania ofert dokonać zmiany wymagań określonych w ogłoszeniu o koncesji. Nie oznacza to jednak iż zmiany takie mogą być dowolne bowiem koncesjodawca nie powinien w wyniku przeprowadzonych negocjacji dokonać takich zmian, które dopuszczalyby możliwość ubiegania się o udzielenie koncesji innym zainteresowanym podmiotom, które nie mogły się ubiegać o udzielenie tej koncesji ze względu na pierwotnie ustalone potrzeby, wymagania koncesjodawcy, kryteria oceny ofert lub ich znaczenie (jeśli było przypisane w ogłoszeniu). Z tego względu, a także z powodu złożenia oświadczenia o spełnianiu, konkretnych, opisanych w ogłoszeniu o koncesji, warunków udziału przez zainteresowany podmiot, za niedopuszczalną należy również uznać zmianę tych wymagań na etapie negocjacyjnym. Zmianę kryteriów oceny ofert lub ich opisanego w ogłoszeniu znaczenia uznać należy za dopuszczalną, jednakże koncesjodawca powinien ostrożnie korzystać z tej możliwości a każda zmiana powinna być dostatecznie uzasadniona w kontekście przeprowadzonych negocjacji.

Koncesjodawca podczas prowadzenia negocjacji ma, tak jak podczas całego postępowania o udzielenie koncesji, zachować zasady równego traktowania i uczciwej konkurencji. Oznacza to iż musi on traktować każdego uczestnika negocjacji (kandydata) jako potencjalnego koncesjonariusza oraz na bieżąco informować go o stanie negocjacji i przekazywanych przez siebie innym uczestnikom informacjach.

Protokół z prowadzonych negocjacji jest jawny co nie oznacza iż kandydaci nie mogą zastrzec tajności określonych informacji technicznych, technologicznych, organizacyjnych przedsiębiorstwa lub innych informacji posiadających wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności (tajemnica handlowa). O zakończeniu negocjacji koncesjodawca informuje wszystkich kandydatów.

5.3.5.4. Zaproszenie do składania ofert

Po zakończeniu negocjacji koncesjodawca zaprasza do złożenia ofert kandydatów, z którymi prowadził negocjacje przesyłając im opis warunków koncesji, wyznaczając termin składania ofert z uwzględnieniem czasu niezbędnego do przygotowania i złożenia oferty. Wymagany, minimalny rodzaj informacji, który musi być zawarty w tym opisie pokrywa się z informacjami

wymaganymi dla ogłoszenia o koncesji. Koncesjodawca jest ponadto zobowiązany do określenia opłat za korzystanie z przedmiotu koncesji przez koncesjonariusza lub podmioty trzecie lub do określenia sposobu ich ustalania, o ile jest to podyktowane specyfiką koncesji.

Po złożeniu ofert koncesjodawca może żądać od oferentów złożenia wyjaśnień, sprecyzowania lub dopracowania złożonych ofert. Wyjaśnienie, sprecyzowanie, dopracowanie lub dodatkowe informacje nie mogą prowadzić do zmiany oferty lub warunków zawartych w opisie warunków koncesji, która mogłaby prowadzić do naruszenia zasad uczciwej konkurencji lub mogłaby mieć charakter dyskryminacyjny.

5.3.5.5. Wybór oferty

Koncesjodawca wybiera ofertę najkorzystniejszą spośród ofert spełniających wymagania określone w opisie warunków koncesji, na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w tym opisie po czym informuje oferentów o wyborze oferty najkorzystniejszej podając uzasadnienie. Informacja o wyborze oferty najkorzystniejszej zawiera również powody niedopuszczenia ofert do oceny i porównania. Prowadzeniu postępowania nie stoi na przeszkodzie złożenie tylko jednej oferty.

Oferent, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą, jest obowiązany w terminie wskazanym przez koncesjodawcę złożyć wskazane w opisie warunków koncesji dokumenty potwierdzające spełnianie warunków udziału w postępowaniu. Jeżeli natomiast z jakiegokolwiek uzasadnionej przyczyny oferent, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą, nie może przedstawić dokumentów wymaganych przez koncesjodawcę, to może on udowodnić swą sytuację ekonomiczną i finansową za pomocą każdego innego dokumentu, który koncesjodawca uzna za odpowiedni.

Oferent, zgodnie z ustawą Ukrbu w zakresie spełniania warunków określonych w opisie warunków koncesji, może polegać na zdolności innych podmiotów, niezależnie od charakteru prawnego łączących go z nimi powiązań. Musi on w takiej sytuacji wykazać koncesjodawcy, że będzie spełniał warunki udziału w postępowaniu, niezbędne do wykonania koncesji. Oferent przedstawia w tym celu stosowne zobowiązania tych podmiotów w zakresie realizacji koncesji.

5.3.6. Umowa

5.3.6.1. Terminy zawarcia umowy; tryb postępowania w przypadku uchylania się oferenta od zawarcia umowy

Koncesjodawca zawiera umowę z oferentem, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą nie wcześniej niż w terminie 10 dni od dnia przesłania oferentem informacji o wyborze oferty najkorzystniejszej faksem lub drogą elektroniczną, a w przypadku przesłania informacji w inny sposób – nie wcześniej niż w terminie 15 dni od dnia jej przesłania. Zachowanie tych terminów nie jest wymagane, gdy w postępowaniu wpłynęła tylko jedna oferta lub gdy wartość przedmiotu koncesji jest mniejsza od „progów unijnych” dla robót budowlanych.

Jeżeli oferent, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą, uchyla się od zawarcia umowy, w szczególności przez niezłożenie wymaganych dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, koncesjodawca zachowuje pobraną od oferenta uchylającego się od zawarcia umowy kwotę pieniężną z tytułu wadium albo dochodzi zaspokojenia tej kwoty z przedmiotu zabezpieczenia, o ile wniesienie wadium było wymagane i może zawrzeć

umowę z oferentem, który złożył najkorzystniejszą ofertę spośród pozostałych ofert spełniających wymagania określone w opisie warunków koncesji.

5.3.6.2. Niezbędne składniki umowy; forma umowy

Umowa koncesji wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności i musi zawierać co najmniej następujące elementy:

- ✓ określenie przedmiotu koncesji,
- ✓ termin wykonania przedmiotu koncesji,
- ✓ okres obowiązywania umowy koncesji,
- ✓ sposób wynagrodzenia koncesjonariusza,
- ✓ określenie płatności koncesjodawcy na rzecz koncesjonariusza,
- ✓ wskazanie i podział ryzyka między koncesjodawcę a koncesjonariusza związanego z wykonywaniem przedmiotu koncesji,
- ✓ normy jakościowe, wymagania i standardy stosowane przy wykonywaniu przedmiotu koncesji,
- ✓ uprawnienia koncesjodawcy w zakresie kontroli wykonywania koncesji przez koncesjonariusza,
- ✓ warunki przedłużenia lub skrócenia okresu obowiązywania umowy koncesji,
- ✓ warunki i sposób rozwiązania umowy koncesji,
- ✓ warunki i zakres odpowiedzialności stron z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy koncesji,
- ✓ warunki i zakres ubezpieczeń wykonywania przedmiotu koncesji,
- ✓ wykaz dokumentów, jakie strony umowy koncesji są obowiązane uzyskać lub dostarczyć w celu realizacji umowy wraz z podaniem terminów, w jakich powinno to nastąpić,
- ✓ tryb i warunki rozwiązywania sporów związanych z realizacją umowy koncesji.

W umowie koncesji, jeżeli wynika to z przedmiotu koncesji, mogą być zawarte także postanowienia dotyczące warunków i sposobu udostępnienia koncesjonariuszowi składników majątkowych niezbędnych do wykonania przedmiotu koncesji, opłat lub sposobu ustalania wysokości tych opłat, pobieranych przez koncesjonariusza od osób trzecich z tytułu korzystania z przedmiotu koncesji oraz postanowienia dotyczące warunków dopuszczenia podwykonawstwa.

5.3.6.3. Zakres możliwych zmian w umowie

Nie są dopuszczalne zmiany postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której zawarto umowę koncesji, chyba że konieczność wprowadzenia takich zmian wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć w dniu zawarcia umowy. Zmiana umowy wykraczająca poza przesłanki określone w zdaniu poprzednim jest nieważna. Oznacza to, iż odmiennie niż jest to przewidziane w ustawie Pzp strony nie mogą przewidzieć jakichkolwiek postanowień skutkujących możliwością dokonania zmiany umowy koncesji podczas jej realizacji.

5.3.6.4. Dopuszczalne terminy trwania umowy

Okres, na który zostaje zawarta umowa koncesji na roboty budowlane, powinien uwzględniać zwrot nakładów koncesjonariusza poniesionych w związku z wykonywaniem koncesji i nie może być dłuższy niż 30 lat. Jednakże w przypadku gdy przewidziany okres zwrotu nakładów koncesjonariusza poniesionych w związku z wykonywaniem koncesji jest dłuższy niż 30 lat, umowa może zostać zawarta na okres dłuższy. W przypadku zawarcia umowy na okres dłuższy niż 30 lat lub z naruszeniem zasad określonych w zdaniu poprzednim uznaje się, że umowa jest zawarta na okres 30 lat.

5.3.6.5. Umowa dodatkowa

Koncesjodawca może zawrzeć z koncesjonariuszem dodatkową umowę na wykonanie robót budowlanych nieobjętych koncesją, jeżeli z uwagi na okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawierania umowy koncesji, stały się one niezbędne do wykonania określonego w koncesji obiektu budowlanego w przypadku, gdy roboty budowlane:

1. ze względów technicznych lub ekonomicznych nie mogą zostać oddzielone od przedmiotu objętego koncesją w sposób nieuciążliwy dla koncesjodawcy lub
2. mogą zostać oddzielone od wykonania przedmiotu objętego koncesją, ale są bezwzględnie niezbędne do jego zakończenia.

Łączna wartość dodatkowej umowy na roboty budowlane nie może przekroczyć 50% wartości koncesji. Umowa zawarta z naruszeniem powyższych postanowień jest nieważna.

5.3.6.6. Zakres zastosowania ustawy Pzp w stosunku do koncesjonariuszy w trakcie realizacji umowy

Koncesjonariusz, który jest:

1. jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych lub
2. państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, lub
3. osobą prawną, utworzoną w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w pkt 1) i 2), pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
 - a. finansują ją w ponad 50% lub
 - b. posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
 - c. sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - d. mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego lub
4. związkiem podmiotów, o których mowa w pkt 1) i 2), lub podmiotów, o których mowa w pkt 3) lub
5. innymi niż określone w pkt 1) i 2) podmioty, jeżeli łącznie 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),
 - b. wartość zamówienia jest równa lub przekracza „progi unijne”,
 - c. przedmiotem zamówienia są roboty budowlane obejmujące wykonanie czynności w zakresie inżynierii lądowej lub wodnej, 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
- jest obowiązany stosować przepisy ustawy Pzp do udzielania zamówień wynikających z wykonywania koncesji.

Koncesjonariusz, co do którego nie zachodzą powyższe przesłanki przy udzielaniu zamówień na roboty budowlane, których wartość jest równa lub przekracza „progi unijne”, wynikające z wykonywania koncesji:

1. jest obowiązany do stosowania przepisów ustawy Pzp dotyczących:
 - a. ogłoszenia o zamówieniu,
 - b. ustalania wartości zamówienia na roboty budowlane,
 - c. określania terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu zgodnie z art. 49 ust. 1 i 2 ustawy Pzp oraz terminów składania ofert zgodnie z art. 52 ust. 2 ustawy Pzp;
2. jest obowiązany do prowadzenia postępowań z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców;
3. może nie stosować przepisów, o których mowa w pkt 1), jeżeli zachodzi co najmniej jedna z okoliczności, o których mowa w art. 62 ust. 1 ustawy Pzp i art. 67 ust. 1 ustawy Pzp.

Pozostali koncesjonariusze są zwolnieni z obowiązku stosowania ustawy Pzp.

5.3.7. Skarga

5.3.7.1. Prawo do złożenia skargi

Zainteresowany podmiot może wnieść skargę do sądu administracyjnego właściwego dla siedziby koncesjodawcy jeśli podmiot ten:

- ✓ *ma lub miał interes w zawarciu umowy koncesji oraz*
- ✓ *poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku czynności podjętych przez koncesjodawcę z naruszeniem przepisów ustawy Ukrbu.*

5.3.7.2. Termin złożenia skargi

Skargę wnosi się w terminie 10 dni od dnia, w którym skarżący powziął lub przy zachowaniu należytej staranności mógł powziąć informację o danej czynności, za pośrednictwem koncesjodawcy, którego czynność jest przedmiotem skargi.

§

art. 49 ust. 1 i 2 ustawy Pzp
art. 52 ust. 2 ustawy Pzp
art. 62 ust. 1 ustawy Pzp
art. 67 ust. 1 ustawy Pzp

5.3.7.3. Wstrzymanie możliwości zawarcia umowy; wyjątki; konsekwencje złamania zakazu

Wniesienie skargi na czynność wyboru oferty najkorzystniejszej wstrzymuje prawo do zawarcia umowy z oferentem, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą, do czasu ogłoszenia orzeczenia w sprawie przez wojewódzki sąd administracyjny, chyba że na wniosek koncesjodawcy, wojewódzki sąd administracyjny na posiedzeniu niejawnym, w drodze postanowienia, wyrazi zgodę na zawarcie umowy koncesji. Wyrażenie takiej zgody jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdy negatywne konsekwencje wstrzymania zawarcia umowy dla interesu publicznego mogłyby przewyższyć wynikające z tego korzyści dla ochrony wszystkich interesów, co do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez koncesjodawcę w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji.

W przypadku w którym koncesjodawca naruszy powyższy zakaz, sąd uwzględniając skargę, jeżeli uniemożliwiło to sądowi administracyjnemu uwzględnienie skargi przed zawarciem umowy, unieważnia umowę. Ten sam skutek wywoła zawarcie umowy z oferentem, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą przed upływem 10 dni od dnia przesłania ofertom informacji o wyborze oferty najkorzystniejszej faksem lub drogą elektroniczną, a w przypadku przesłania informacji w inny sposób – przed upływem 15 dni od dnia jej przesłania, chyba że w postępowaniu wpłynęła tylko jedna oferta lub gdy wartość przedmiotu koncesji jest mniejsza od „progów unijnych”.

5.3.7.4. Tryb postępowania; zasady

Postępowanie wskutek wniesienia skargi toczy się wg przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Uppsą), jeśli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Od pism wszczynających postępowanie przed sądem administracyjnym pobiera się wpis stały w wysokości określonej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Rwpis).

Skargę wnosi się do sądu administracyjnego właściwego dla siedziby koncesjodawcy, którego czynność zaskarżono, za pośrednictwem tego koncesjodawcy, który może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy. Uwzględnienie skargi spowoduje iż postępowanie zostanie umorzone.

W przypadku nieuwzględnienia skargi, koncesjodawca przekazuje skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 10 dni od dnia jej wniesienia.

Sąd rozpoznaje skargę niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę. Sąd orzeka tylko co do zarzutów i wniosków, które były zawarte w skardze. Sąd, uwzględniając skargę, może uchylić czynności podjęte przez koncesjodawcę, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy Ukrbu, które miało wpływ na wynik postępowania o zawarcie umowy koncesji.

5.3.7.5. Skutki uwzględnienia skargi

Sąd, uwzględniając skargę, może

- ✓ uchylić czynności podjęte przez koncesjonodawcę, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ na wynik postępowania o zawarcie umowy koncesji;
- ✓ unieważnić umowę, jeżeli została zawarta z naruszeniem terminu określonego w art. 21 ust. 1 ustawy Ukrbu albo w okresie wstrzymania prawa do zawarcia umowy, oraz jeżeli uniemożliwiło to sądowi administracyjnemu uwzględnienie skargi przed zawarciem umowy. Unieważnienie umowy odnosi skutek od momentu jej zawarcia;
- ✓ nałożyć karę finansową.

W uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy nie jest możliwy zwrot świadczeń uzyskanych na podstawie umowy podlegającej unieważnieniu, sąd może utrzymać w mocy postanowienia umowy zawartej z naruszeniem terminu określonego w art. 21 ust. 1 ustawy Ukrbu albo w okresie wstrzymania prawa do zawarcia umowy, oraz jeżeli uniemożliwiło to sądowi administracyjnemu uwzględnienie skargi przed zawarciem umowy, ale tylko w zakresie już spełnionych świadczeń.

Sąd nie orzeka unieważnienia umowy zawartej w okolicznościach wskazanych powyżej w przypadku stwierdzenia, że utrzymanie umowy w mocy leży w ważnym interesie publicznym lub umowa została już w całości wykonana. W takim przypadku sąd nakłada karę finansową lub orzeka o skróceniu okresu obowiązywania umowy.

Kary finansowe nakłada się w wysokości do 10% szacunkowej wartości koncesji, biorąc pod uwagę rodzaj i zakres naruszenia, za które kara jest orzekana, oraz okoliczności, w jakich naruszenie zostało popełnione, natomiast w przypadku naruszenia przepisu art. 21 ust. 1 albo art. 29 ust. 1 ustawy Ukrbu, które nie było połączone z naruszeniem innego przepisu ustawy, nakłada karę finansową w wysokości do 5% szacunkowej wartości koncesji, biorąc pod uwagę okoliczności, w jakich naruszenie zostało popełnione.

§

art. 29 ustawy Ukrbu

5.4. Wybór wykonawcy z zastosowaniem zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości

5.4.1. Wprowadzenie

Na wstępie należy stwierdzić, że wszyscy zamawiający (inwestorzy), niezależnie od tego, czy są podmiotami zobowiązanymi do stosowania przepisów ustawy Pzp czy też nie, w sytuacji, w której wydatkują pieniądze publiczne powinni przy przeprowadzaniu postępowania na wybór wykonawcy realizacji danego przedsięwzięcia przestrzegać zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości. Zasady te wynikają zarówno z przepisów wspólnotowych, jak i prawa polskiego.

Jeśli chodzi o zamawiających zobligowanych do stosowania przepisów ustawy Pzp, sytuacja jest jasna, gdyż przestrzeganie zasad jest zapewnione poprzez stosowanie przepisów tejże ustawy (do której zostały przetransponowane zasady wynikające z prawa europejskiego).

§

art. 3 ust. 3 ustawy Pzp

Inaczej przedstawia się sytuacja zamawiających (beneficjentów), którzy otrzymali pieniądze publiczne na dofinansowanie projektów, lecz nie są zamawiającymi w rozumieniu ustawy Pzp. Wtedy najczęściej zastosowanie mieć będzie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp, który stanowi, że „Podmioty, o których mowa w ust. 1, przyznając środki finansowe na dofinansowanie projektu, mogą uzależnić ich przyznanie od zastosowania przy ich wydatkowaniu zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości.” Należy tutaj zaznaczyć, że przepis ten został wprowadzony nowelizacją ustawy Pzp z 2009 roku w celu usprawnienia wydatkowania środków finansowych przyznanych podmiotom prywatnym. Artykuł ten zastąpił niejako uchylony przepis art. 3 ust. 1 pkt 6, który nakładał na podmioty prywatne obowiązek stosowania przepisów ustawy Pzp co narażało wiele problemów tym podmiotom przy wydatkowaniu środków finansowych. Problemy te wiązały się głównie z tym, że podmioty prywatne stawały się *ad hoc* zamawiającymi zobowiązanymi do stosowania ustawy Pzp. Taka sytuacja powodowała, że podmioty te (z racji braku fachowej wiedzy) nie były w stanie samodzielnie w sposób prawidłowy przeprowadzić procedury udzielania zamówienia w trybie określonym w ustawie Pzp. Prowadziło to często do naruszania norm ustawowych przez te podmioty oraz skutkowało nakładaniem korekt finansowych. Dlatego też ustawodawca, kierując się postanowieniami dyrektywy klasycznej uchylił ten obowiązek. Obecnie inwestorzy nie będący zamawiającymi nie muszą przy wydatkowaniu otrzymanych środków stosować przepisów ustawy Pzp i to bez względu na wysokość tych wydatków.

Dla rozróżnienia inwestorów stosujących procedury udzielania zamówień, czyli zamawiających od inwestorów zobowiązanych do przestrzegania zasad, będą oni w dalszej części tego rozdziału nazywani beneficjentami (w rzeczywistości wszak najczęściej procedury tu opisywane odnoszą się do beneficjentów środków unijnych nie będących zamawiającymi).

Beneficjenci zobowiązani są (o ile taki wymóg wynika z umowy o dofinansowanie) do wydatkowania przyznanych pieniędzy przy zachowaniu zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości. Warto tutaj wspomnieć, że choć zasada przejrzystości od zawsze wynikała z przepisów ustawy Pzp, to dopiero po nowelizacji ustawy Pzp z 2009 roku została ona wprost wyrażona (właśnie w art. 3 ust. 3). Zachodzi jednak pytanie w jaki sposób beneficjenci nie zobligowani do stosowania ustawy Pzp a którzy otrzymali dofinansowanie powinni wydatkować otrzymane środki mając na uwadze zachowanie omawianych zasad. Wydaje się, że beneficjenci powinni sami określić takie procedury przy dokonywaniu wyboru danego wykonawcy, które by uwzględniały zasady równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości. Problemem przy określaniu takich procedur może być fakt, że każdy z tych beneficjentów w różny sposób może interpretować każdą z tych zasad i przez to inaczej je stosować przy wydawaniu środków finansowych. Pomocnym przy ustalaniu takich procedur i tym samym ich stosowanie przy wydatkowaniu środków finansowych w sposób bardziej jednolity może być *Komunikat Wyjaśniający*

Komisji wydany 1 sierpnia 2006 roku dotyczący prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych¹ (zwany dalej Komunikatem). Co prawda Komunikat nie jest bezpośrednio skierowany do tej grupy podmiotów (został on stworzony na potrzeby podmiotów publicznych) jednakże zawarte tam normy postępowania, które zostały spisane na bazie orzecznictwa TS WE, w przystępny sposób przedstawiają jak należy przeprowadzać procedurę udzielenia zamówienia dla których nie mają zastosowania procedury dyrektyw (czytaj ustawy Pzp), a które zapewniają, zachowanie podstawowych zasad wyrażonych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tj. zasad:

- ✓ prawo przedsiębiorczości,
- ✓ swoboda świadczenia usług,
- ✓ niedyskryminacja i równe traktowanie,
- ✓ przejrzystość,
- ✓ proporcjonalność i
- ✓ wzajemne uznawanie.

Dlatego też beneficjenci przy wydatkowaniu pieniędzy powinni stosować reguły wynikające z tego Komunikatu. Zagwarantuje to im, że uzyskane dofinansowanie i jego wydatkowanie zostało przeprowadzone przy zachowaniu zasad, do których zastosowania zobowiązywał ich wymóg nałożony w art. 3 ust. 3 ustawy Pzp.

5.4.2. Upublicznienie informacji

Zapewnienie zachowania zasady przejrzystości przy wydatkowaniu środków finansowych w prowadzonej procedurze przez beneficjenta wymaga zagwarantowanie wszystkim potencjalnym wykonawcom odpowiedniego poziomu upublicznienia informacji umożliwiających rynkowi otwarcie na konkurencję lokalną i wspólnotową. Rzeczą istotną jest to, aby takie upublicznienie zamiaru zlecenia zamówienia zostało dokonane przed udzieleniem zamówienia. Dzięki temu przedsiębiorcy będą mieli dostęp do odpowiednich informacji odnoszących się do zamówienia przed jego udzieleniem i w konsekwencji będą w stanie wyrazić swoje ewentualne zainteresowanie otrzymaniem takiego zamówienia. Należy pamiętać, że inwestycje infrastrukturalne z racji ich znacznych wartości z pewnością będą budziły zainteresowanie nie tylko na rynku lokalnym, ale także wspólnotowym. Dlatego też ważną kwestią jest podjęcie decyzji w odniesieniu do wyboru najwłaściwszego środka za pomocą którego zamierza się upublicznić informację o zamówieniu. Jak wynika z Komunikatu przy dokonywaniu wyboru środka upublicznienia zamówienia powinno się brać pod uwagę ocenę znaczenia zamówienia w kategoriach rynku wewnętrznego, w szczególności w świetle jego przedmiotu, wartości i zwyczajowych praktyk przyjętych w danym sektorze. Jednakże należy pamiętać, że w przypadku beneficjentów (szczególnie tych z zakresu inwestycji infrastrukturalnych, gdzie wartości zamówień są znaczące), którzy otrzymali dofinansowanie w ramach art. 3 ust. 3 ustawy Pzp, tak naprawdę niezależnie od stwierdzenia czy dane zamówienie ma znaczenie dla rynku wspólnotowego czy też nie będą musiały znaleźć stosowanie te środki upubliczniania, które zagwarantują dotarcie do przedsiębiorców z rynków lokalnych, jaki i rynków wspólnotowych. Zgodnie z Komunikatem zasada odpowiedniej przejrzystości nakłada zwykle wymóg publikacji informacji o zamówieniu w środ-

¹ Komunikat wyjaśniający Komisji z dnia 23.6.2006 r. dotyczący prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych (Dz. Urz. W. E. Z dnia 1 sierpnia 2008 r. C 179/2),

§

art. 3 ust. 3 ustawy Pzp

kach przekazu o szerokim zasięgu. Spełnieniem tego wymogu będzie zamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu np.:

- ✓ w Internecie (na stronie internetowej beneficjenta, portalach internetowych stworzonych w celu zamieszczania ogłoszeń o zamówieniach),
- ✓ w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (DzUUE).

Komunikat wymienia także inne środki publikacji takie jak: krajowe dzienniki urzędowe, krajowe dzienniki specjalizujące się w ogłoszeniach o zamówieniach publicznych, w gazetach o zasięgu krajowym lub regionalnym lub w publikacjach specjalistycznych; w lokalnych środkach publikacji, jednakże ich zasięg jest ograniczony tylko do rynku lokalnego. Wydaje się, że przy inwestycjach infrastrukturalnych o znacznej wartości beneficjenci w celu dochowania zasady przejrzystości powinni głównie zamieszczać ogłoszenia o zamówieniu w Internecie i/lub DzUUE. Oczywiście mogą wykorzystywać także lokalne środki przekazu, jednak powinny one być tylko uzupełnieniem ogłoszeń zamieszczanych w Internecie czy DzUUE.

Wydaje się bezpiecznym uznać, że z zamówieniem większej wartości mamy do czynienia co najmniej przy wartości przekraczającej progi unijne określone w ustawie Pzp (obecnie dla robót budowlanych próg wynosi 4 854 000 euro).

W odniesieniu natomiast do zawartości takiego ogłoszenia Komunikat stwierdza, że treść ogłoszenia oraz dodatkowa dokumentacja nie muszą być wyczerpujące. Ogłoszenie może być ograniczone do krótkiego opisu podstawowych informacji dotyczących zamówienia, które ma być udzielone oraz sposobów jego udzielenia wraz z zaproszeniem do skontaktowania się z beneficjentem. Jeżeli jest to konieczne, może ono być uzupełnione dodatkowymi informacjami udostępnianymi w Internecie lub też na wniosek złożony u beneficjenta. Ogłoszenie wraz z dodatkową dokumentacją powinno zawierać tyle informacji, ile racjonalnie potrzeba wykonawcy do podjęcia decyzji o wyrażeniu zainteresowania otrzymaniem zamówienia.

Ponieważ Komunikat nie precyzuje dokładnego zakresu jakiego powinny odpowiadać przekazywane wykonawcom informacje, można w celu określenia takiego zakresu, posłużyć się konstrukcją wymaganych informacji jakie są zamieszczane np. w ogłoszeniach o zamówieniu oraz w specyfikacji istotnych warunków zamówienia zgodnie z ustawą Pzp. Można wyszczególnić przykładowe informacje, które powinny się znaleźć w takim ogłoszeniu oraz dodatkowej informacji, a mianowicie:

- ✓ nazwa (firma) wraz z adresem (siedzibą) beneficjenta,
- ✓ tytuł realizowanego projektu, w ramach którego są wydatkowane fundusze,
- ✓ opis warunków udziału w postępowaniu, jeżeli beneficjent chce określić takie warunki,
- ✓ opis przedmiotu zamówienia,
- ✓ termin i miejsce wykonania zamówienia,
- ✓ miejsce, sposób i termin składania ofert,
- ✓ opis sposobu obliczenia ceny,
- ✓ rodzaje kryteriów oraz opis kryteriów, którymi beneficjent będzie się kierował przy wyborze oferty, wraz z podaniem znaczenia (wag) tych kryteriów i sposobu oceny ofert,
- ✓ istotne postanowienia umowy.

Oczywiście, powyższy zakres informacji wydaje się być tym minimum, które powinno zostać przekazane zainteresowanym wykonawcom. Jednakże, w zależności od specyfiki danego zamówienia, jeżeli beneficjent uzna to za konieczne, może oprócz powyższych informacji dodać inne informacje np. na temat wymaganego wadium, czy też dotyczące wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Na marginesie należy wskazać, że upublicznienie informacji o zamówieniu nie musi mieć koniecznej postaci ogłoszenia uzupełnianego o dodatkową dokumentację. Może to być np. zapytanie ofertowe czy też Istotne Warunki Zamówienia (IWZ), które będą zawierały ww. informacje i zostaną upublicznione.

5.4.3. Udzielenie zamówienia

Zgodnie z postanowieniami Komunikatu, przy udzielaniu zamówienia powinny zostać zapewnione uczciwe warunki konkurencji wszystkim wykonawcom wyrażającym zainteresowanie danym zamówieniem a także powinna zostać zapewniona bezstronność procedur stosowanych przy wyborze wykonawcy. Poprzez zagwarantowanie uczciwych i bezstronnych procedur realizuje się bowiem zapewnienie przestrzegania zasad nie tylko przejrzystości, ale także równego traktowania i uczciwej konkurencji.

Osiągnięcie rezultatu w postaci zachowania zasad uczciwej konkurencji przy udzielaniu zamówienia powinno zostać zagwarantowane w szczególności poprzez:

Niedyskryminacyjny opis przedmiotu zamówienia

Opis przedmiotu zamówienia powinien zawierać w szczególności opis cech charakterystycznych usługi/dostawy/roboty budowlanej, podstawową specyfikę i zakres zamówienia. W opisie nie powinno się stosować oznaczeń towarów lub usług które by odnosiły się do określonego wyrobu czy źródła, szczególnych sposobów postępowania lub znaków towarowych, patentów, rodzajów lub specyficznego pochodzenia, które mogłyby prowadzić do nieuzasadnionego i nieobiektywnego uprzywilejowania lub wyeliminowania z postępowania podmiotów lub robót, dostaw, usług, chyba że jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia, bądź beneficjent nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą wystarczająco dokładnych określeń a wskazaniu takiemu towarzyszą słowa „lub równoważne”. Oznacza to, że przy opisywaniu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane zasadnym jest posiłkowanie się zasadami jakie zostały opisane w ustawie Pzp i omówione w rozdziale 5.2. podręcznika.

Równy dostęp dla wykonawców ze wszystkich państw członkowskich

Przy formułowaniu wymogów do spełnienia przez wykonawców nie powinno nakładać się takich wymogów, które powodowałyby bezpośrednią lub pośrednią dyskryminację potencjalnych wykonawców zagranicznych np. poprzez wymóg posiadania przez takiego wykonawcę siedziby w kraju beneficjenta, czy też posiadania doświadczenia w zamówieniach realizowanych na terenie Polski. W przypadku stawiania warunków udziału w postępowaniu należy kierować się regułą wynikającą ustawy Pzp tj. aby opis oceny spełnienia warunków był związany z przedmiotem zamówienia oraz był proporcjonalny do tego przedmiotu. Sposób w jaki takie warunki w zakresie inwestycji infrastrukturalnych Beneficjenci mogą opisywać został szczegółowo omówiony w rozdziale 5.2 podręcznika.



Rozdział 5, punkt 5.2



Rozdział 5, punkt 5.2

Wzajemne uznawanie dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji

W przypadku, jeżeli jest wymagane od wykonawców przedłożenie świadectw, dyplomów lub innych form pisemnych dowodów, to dokumenty z innych państw członkowskich dających równoważną gwarancję spełniania postawionych wymagań muszą być akceptowane zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji. Jeśli chodzi o zamawianie robót budowlanych (podobnie, jak przy zamawianiu prac projektowych i usług nadzoru) były w przeszłości podnoszone wątpliwości co do legalności żądania uprawnień budowlanych wydanych na podstawie ustawy Prawo budowlane oraz dowodów przynależności do Izby Inżynierów Budownictwa bez wskazania dopuszczenia uznawania zagranicznych równoważnych dokumentów jako przejaw dyskryminacji i nierównego traktowania wykonawców. Ostatecznie jednak, po zmianach dokonanych w ustawie Prawo budowlane, odstąpiono od kwestionowania tego typu warunków. Uznano, że ustawa Prawo budowlane właściwie implementuje unijne przepisy w zakresie wzajemnego uznawania dyplomów.

Odpowiednie terminy

Beneficjenci przy ustalaniu terminów na składanie ofert (ewentualnie wniosków o dopuszczenie do postępowania) powinni wyznaczać takie terminy, które pozwolą potencjalnym wykonawcom na wnikliwe zapoznanie się z wymogami ustanowionymi w ogłoszeniu czy zapytaniu ofertowym oraz będą mieli czas na przygotowanie oferty. Jest to szczególnie istotne przy inwestycjach infrastrukturalnych, gdzie dokumentacja jest generalnie bardzo obszerna i wyznaczenie właściwego czasu na zapoznanie się z nią będzie miało duży wpływ na dokonanie przez wykonawców właściwej kalkulacji ceny składanej oferty. W celu ustalania terminów można posilkować się np. terminami jakie ustanawia ustawa Pzp. Zwłaszcza w odniesieniu do mniejszych (podprogowych) zamówień nie należy ustanawiać terminów krótszych od określonych w ustawie Pzp tj. dla dostaw i usług 7 dni, dla robót budowlanych 14 dni. Jeśli chodzi o wartości zamówień przekraczających progi unijne wydaje się, że w zależności od skomplikowania danego zadania i jego zakresu, wyznaczenie terminów krótszych od przewidzianych w ustawie Pzp nie powinno zostać uznane za termin nieodpowiedni. Przy ustalaniu terminów składania ofert powinno się także brać pod uwagę zakres wymaganych dokumentów podmiotowych do jakich złożenia zostaną zobowiązani wykonawcy i czasu potrzebnego na ich uzyskanie przez wykonawców.

Przejrzyste i obiektywne podejście

Beneficjenci jako inwestorzy dysponujący pieniędzmi stoją w stosunku do wykonawców na pozycji dominującej. To oni określają wymagania w stosunku do wykonawców, opisują przedmiot zamówienia oraz sposób jego realizacji. Jednakże w celu zapewnienia przejrzystości i obiektywizmu w podejmowanych działaniach muszą pamiętać, że wszelkie wymagania przez nich stawiane, ich preferencje powinny zostać zawarte na etapie przygotowania danego postępowania w ogłoszeniu, dokumentach dodatkowych, zapytaniach ofertowych czy Istotnych Warunków Zamówienia (IWZ). Tylko wówczas będzie można stwierdzić, iż dane postępowanie jest prowadzone w sposób przejrzysty i budzący zaufanie do procedur jakimi kieruje się beneficjent przy udzielaniu zamówienia. Niewątpliwie odnosi się to również do zagwarantowania bezstronności i obiektywizmu przy ustaleniu przez beneficjenta: warunków podmiotowych, sposobu kwalifikacji wykonawców i przesłanek ich wykluczenia z postępowania, przesłanek odrzucania ofert, kryteriów oceny ofert i wyboru oferty najkorzystniejszej. Dzięki zastosowaniu takiego podejścia uczestnicy postępowania będą mieli możliwość zapoznania się z obowiązującymi zasadami z wyprzedzeniem oraz zostanie zapewnione stosowanie tych zasad w ten sam sposób do wszystkich wykonawców.

Działając według powyższych wytycznych, wykonawcy będą w stanie przygotować ofertę mającą największe szanse na uznanie jej przez beneficjenta za najkorzystniejszą, a co za tym idzie, najlepiej – spośród ofert niepodlegających odrzuceniu – odpowiadającą jego potrzebom. Jeśli warunki postawione wykonawcom będą jednoznaczne, nie powinno się zdarzać wykluczanie wykonawców z powodu ich niespełnienia. Jeżeli wymagania dotyczące treści ofert będą jednoznaczne, nie powinna budzić wątpliwości decyzja o odrzuceniu danej oferty. Jeżeli sposób oceny ofert zostanie opisany szczegółowo, wykonawcy powinni być w stanie przygotować ofertę, która z największym prawdopodobieństwem może zostać wybrana.

Ponadto, beneficjenci muszą pamiętać, że wszelkie działania i czynności jakie będą wykonywane w związku z udzieleniem zamówienia powinny przebiegać w warunkach poszanowania zasady równego traktowania wykonawców.

Odzwierciedleniem powyższej zasady jest traktowanie wszystkich wykonawców na równych zasadach, z zachowaniem tożsamyh kryteriów wobec wszystkich. W praktyce sprowadza się to do stosowania jednej miary do wszystkich wykonawców i jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w takiej samej, bądź podobnej sytuacji oraz niedyskryminowania żadnych podmiotów (np. ze względu na formę prawną w jakiej prowadzą działalność oraz miejsce prowadzenia działalności). Ponadto, w myśl omawianej zasady nie powinno się stawiać wymagań preferujących określonych wykonawców np. poprzez stawianie warunku posiadania doświadczenia w realizacji zamówienia w Polsce itp.

Beneficjenci muszą mieć świadomość, że zasada równego traktowania obowiązuje nie tylko na etapie stawiania warunków udziału w postępowaniu, ale również oceny złożonych ofert, czy wyboru oferty najkorzystniejszej. Mamy tutaj na myśli np. przyjmowanie ofert w wyznaczonym w ogłoszeniu miejscu i terminie; zakaz pozostawienia oferty, która wpłynęła w terminie, bez rozpatrzenia; zawarcie umowy z wykonawcą, który złożył ofertę i został wybrany po przeprowadzeniu analizy ofert na podstawie postawionych kryteriów itp.

Zgodnie z postanowieniami Komunikatu, mogą zostać zastosowane przez beneficjentów przy udzielaniu zamówienia metody mające na celu zmniejszenie liczby wykonawców, którzy będą starać się o uzyskanie zamówienia. Oznacza to, że beneficjent może zastosować procedurę ze wstępna kwalifikacją, analogiczną do procedur określonych ustawą Pzp. Wymogiem jest tutaj, aby takie ograniczenie liczby wykonawców przebiegało w sposób przejrzysty i niedyskryminacyjny przy zastosowaniu obiektywnych czynników decydujących o zmniejszeniu liczby konkurentów. Jak wymienia Komunikat takimi obiektywnymi czynnikami może być w szczególności:

- ✓ *doświadczenie wykonawców w danym sektorze,*
- ✓ *rozmiar i infrastruktura przedsiębiorstwa,*
- ✓ *techniczne i zawodowe zdolności.*

Można powiedzieć, że powyższe czynniki określają pewne obszary, dla których mogą być stawiane warunki zmierzające do ograniczenia wykonawców, choć nie jest to katalog zamknięty. Procedura ta przypomina stosowany w ustawie Pzp przetarg ograniczony, gdzie wykonawcy na podstawie informacji z ogłoszenia składają wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu a następnie po ich weryfikacji są zapraszani do składania ofert. Ciekawostką jest to, że Komisja dopuszcza także możliwość zastosowania losowania jako jedynej mechanizmy selekcji wykonawców. Należy przyznać, że postępowanie z udziałem mechanizmu losowania jako ograniczenia liczby wykonawców byłoby bardzo interesującym doświadczeniem zarówno dla organizującego postępowanie, jak i dla wykonawców. Można jednak stwierdzić, że tego rodzaju

mechanizm, zwłaszcza przy zamówieniach o znacznych wartościach i udziale poważnych wykonawców mógłby zostać uznany za niepoważny, nieprofesjonalny.

Aby mogła zostać zastosowana procedura ograniczenia liczby wykonawców, Komisja wymaga zagwarantowania odpowiedniego poziomu konkurencyjności wśród wykonawców, którzy zostali dopuszczeni do dalszego etapu. Co jednak oznacza zapewnienie odpowiedniego poziomu konkurencyjności? Czy dwóch wykonawców jest już wystarczające, czy może więcej? W celu odpowiedzi na to pytanie można posłużyć się zdaniem Komisji Europejskiej która stwierdza, że za utrzymanie konkurencyjności można uznać rywalizację co najmniej trzech kandydatów². Oczywiście za właściwe wydaje się prowadzenie postępowania w sytuacji, w której z uwagi na przedmiot zamówienia, jego specyfikę nie będziemy mieli więcej niż dwóch wykonawców, czy też nawet jednego wykonawcę (np. z przyczyn technicznych). W takiej sytuacji należy uznać prowadzenie dalszego postępowania za prawidłowe, zakładając że przy jego przeprowadzaniu beneficjent stosował się do zaleceń wynikających z Komunikatu.

5.4.4. Tryb postępowania

Analizując powyższe informacje nasuwa się wniosek, że beneficjenci, chcąc zlecić wykonanie danego zamówienia, mogą tego dokonać w trybie przetargu otwartego (w odpowiedzi na upublicznione informacje – ogłoszenie/zapytanie ofertowe/IWZ zostają złożone oferty) lub przetargu zamkniętego, dwustopniowego, gdzie pierwszym etapem jest kwalifikacja wykonawców zaś drugim etapem zaproszenie do składania ofert. Mimo, a może właśnie z powodu tego, że postępowania te mogłyby przypominać procedury określone ustawą Pzp, należy przyjmować samo nazewnictwo procedur inne od określonego w ustawie, tak, aby sam tytuł przetargu wskazywał, że nie jest to procedura prowadzona według ustawy.

Komunikat nie wyklucza też możliwości, jak się wydaje w kontekście przetargu zamkniętego, dwustopniowego zastosowania negocjacji z wykonawcami mających na celu uściślenie warunków realizacji zamówienia.

Niezależnie od wybranego trybu przeprowadzenia postępowania należy pamiętać, aby za każdym razem ostateczna decyzja o wyborze danego wykonawcy i udzieleniu mu zamówienia była zgodna z zasadami proceduralnymi ustalonymi od początku przez beneficjenta. Szczególnie, jak podaje Komunikat, ma to znaczenie przy zastosowaniu procedur, w których przewidziano negocjacje z wykonawcami, które to negocjacje powinny być zorganizowane (podobnie zresztą jak dla wszystkich procedur) w sposób dający wykonawcom dostęp do tych samych informacji i wykluczających nieuzasadnione uprzywilejowanie konkretnego wykonawcy. W przypadku beneficjentów, którzy w ramach przyznanych środków publicznych zamierzają udzielać wielu zamówień, zasadnym wydaje się opracowanie przez nich wewnętrznych procedur, którymi będą się kierować przy zlecaniu zamówień, a które to procedury będą uwzględniały opisywane w niniejszym rozdziale zalecenia. Takie procedury mogą przybrać postać np. regulaminów, które będą dostępne na stronie internetowej beneficjenta, z którymi każdy wykonawca będzie mógł się zapoznać.

Należy jednak pamiętać, że oprócz opracowania przez beneficjentów regulaminów, niezmiernie istotne są postanowienia dokumentów (jeżeli takie istnieją) obowiązujących w ramach udzielanego programu dofinansowania, a także postanowienia właściwej umowy o dofinansowanie (zwane dalej Wytycznymi). Postanowienia tych dokumentów (Wytycznych) nakładają często dodatkowe obowiązki mające na celu zapewnienie prawidłowego i transparentnego wydatkowania środków publicznych. W przypadku, gdy w ramach danego programu są sporządzone Wytyczne niezbędne jest zapoznanie się z nimi przez beneficjenta. Wytyczne te opisują wyma-

² Guide to the Community Rules on Public Works Contracts, par. 6.3.1.

gania jakie beneficjenci przy udzielaniu zamówienia muszą przestrzegać, dlatego też powinny zostać uwzględnione w regulaminach beneficjentów (jeżeli takowe zostały opracowane) oraz w warunkach przetargu udostępnianych wykonawcom. Nierzadko są to bardzo szczegółowe wymagania co do samej procedury przeprowadzenia postępowania, których niezastosowanie może zakończyć się uznaniem (przez instytucje kontrolujące) poniesionych wydatków za niekwalifikowane. W swoich postanowieniach Wytyczne odnoszą się do przestrzegania przy udzielaniu zamówień zasad wynikających z traktatu WE, postanowień Komunikatu, a także w zakresie proceduralnym bardzo często odzwierciedlają sposób przeprowadzania postępowania do procedur opisanych w ustawie Pzp. Określające one np.:

- ✓ *sposób ustalania terminów na składanie ofert, liczbę ofert jaka musi zostać złożona aby uznać postępowanie za konkurencyjne, jakie dokumenty powinna zawierać oferta na roboty budowlane, zasady stosowania właściwej procedury w zależności od wartości danego zamówienia (np. dla zamówień do 20 tysięcy zł beneficjent może odstąpić od obowiązku upublicznienia zapytania ofertowego), wzory dokumentów jakie Beneficjent po przeprowadzeniu postępowania jest zobowiązany wypełnić – takie wymagania znajdziemy np. w „Wytycznych programowych Instytucji Zarządzającej RPO WD w zakresie ogólnych zasad udzielania zamówień i wyboru wykonawców w transakcjach nie objętych przepisami ustawy Prawo Zamówień Publicznych (...)”³*
- ✓ *sposób dokonywania szacowania wartości zamówienia na roboty budowlane, rodzaje kryteriów oceny ofert jakie mogą zostać zastosowane, zachowanie bezstronności beneficjenta poprzez stosowanie przesłanek z art. 17 ustawy Pzp, obowiązku przechowywania przez określony czas dokumentacji z przeprowadzonego postępowania – takie wymagania znajdziemy np. „Wytyczne Instytucji Zarządzającej Wielkopolskim regionalnym programem operacyjnym na lata 2007-2013 (...)”⁴*

Powyższe pokazuje, że niezależnie od sporządzenia przez beneficjentów własnych procedur stosowanych do wyłonienia wykonawcy, należy bezwzględnie przeanalizować opis wymagań zawartych w Wytycznych właściwych dla danego programu, w ramach którego uzyskało się dofinansowanie. Pamiętać również trzeba o sprawdzaniu na bieżąco, czy nie nastąpiły zmiany w Wytycznych, gdyż Instytucje Zarządzające (IZ) dokonują ich aktualizacji (np. w wyniku zmiany prawa). W przypadku dokonania takich zmian IZ informuje o tym na swoich stronach internetowych, więc beneficjent powinien przed przystąpieniem do wszczęcia postępowania przejrzeć strony internetowe IZ.

5.4.5. Ochrona sądowa

W Komunikacie Komisja zwróciła uwagę również na konieczność zapewnienia odpowiedniego mechanizmu kontroli bezstronności procedur udzielania zamówień w postaci ukształtowania właściwej procedury odwoławczej. Taka procedura odwoławcza została zagwarantowana wykonawcom, którzy ubiegają się o udzielenie zamówień prowadzonych na podstawie przepisów ustawy Pzp. Wówczas mogą oni korzystać z przysługującego im prawa składania odwołań i skarg. Mając na uwadze, że do zamówień udzielanych przez podmioty nie będące zamawiającymi w myśl art. 3 ust. 1 ustawy Pzp, nie mają zastosowania przepisy tejże ustawy, to również do tych zamówień nie znajdują zastosowania przepisy w zakresie procedury odwoławczej (odwołanie, skarga). Dlatego też wykonawcy ubiegający się o zamówienia prowadzone z wyłączeniem przepisów ustawy Pzp nie mogą wykorzystać takiej ścieżki odwoławczej. Czy zatem Beneficjenci

³ http://www.enh.pl/pliki/wgrane/file/enh10/rpowd/6.5/091015_wytyczne_izrpowd_zasady_udzielania_zamowien_i_wyboru_wykonawcow.pdf.

⁴ http://www.wrpo.wielkopolskie.pl/zalaczniki/Wytyczne_dla_beneficjentow_zwolnionych_z_obowiazku_stosowania_ustawy_Prawo_zamowienia_publicznych_w_sprawie_realizowania_zamowienia_wspolfinansowanych.pdf.

§

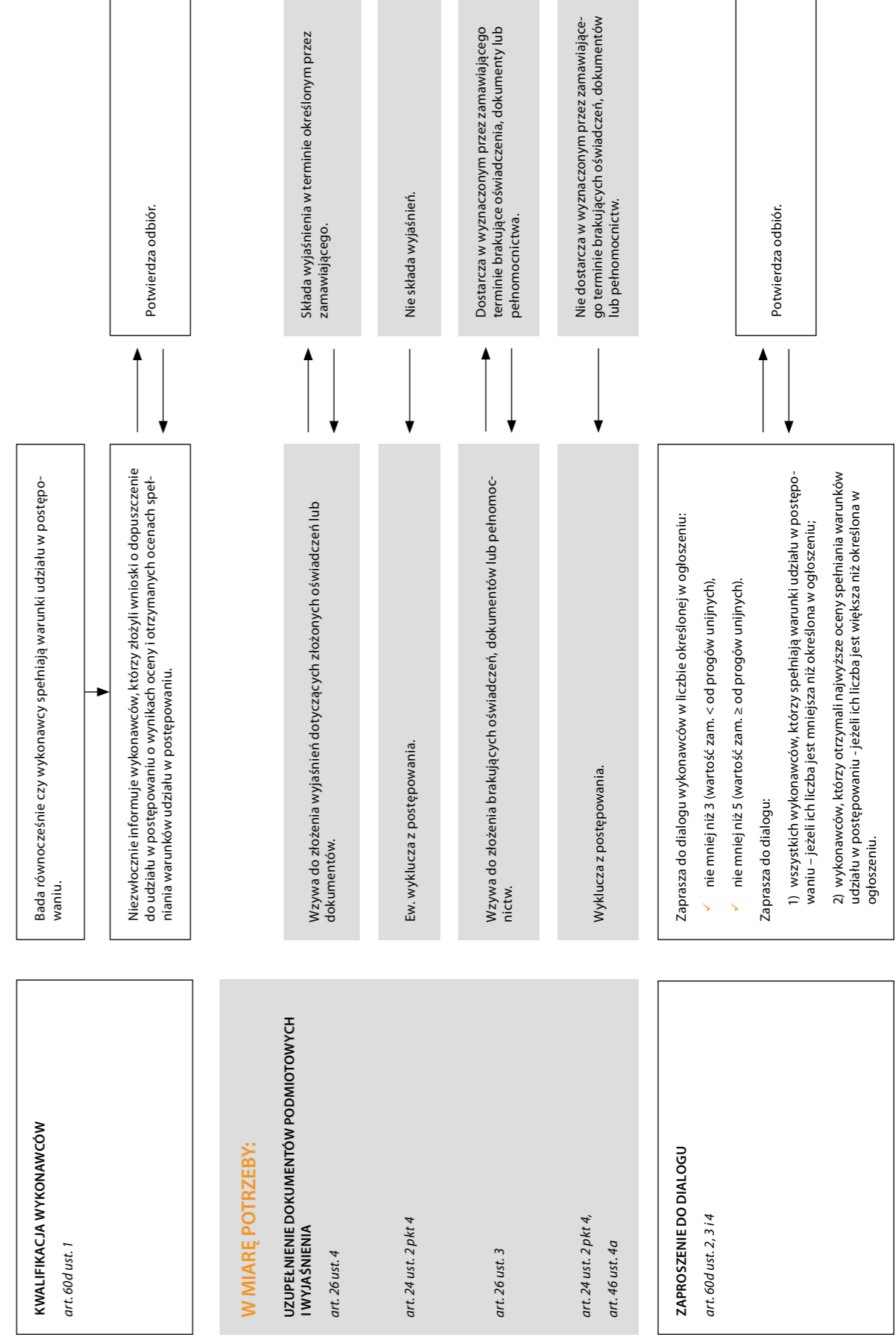
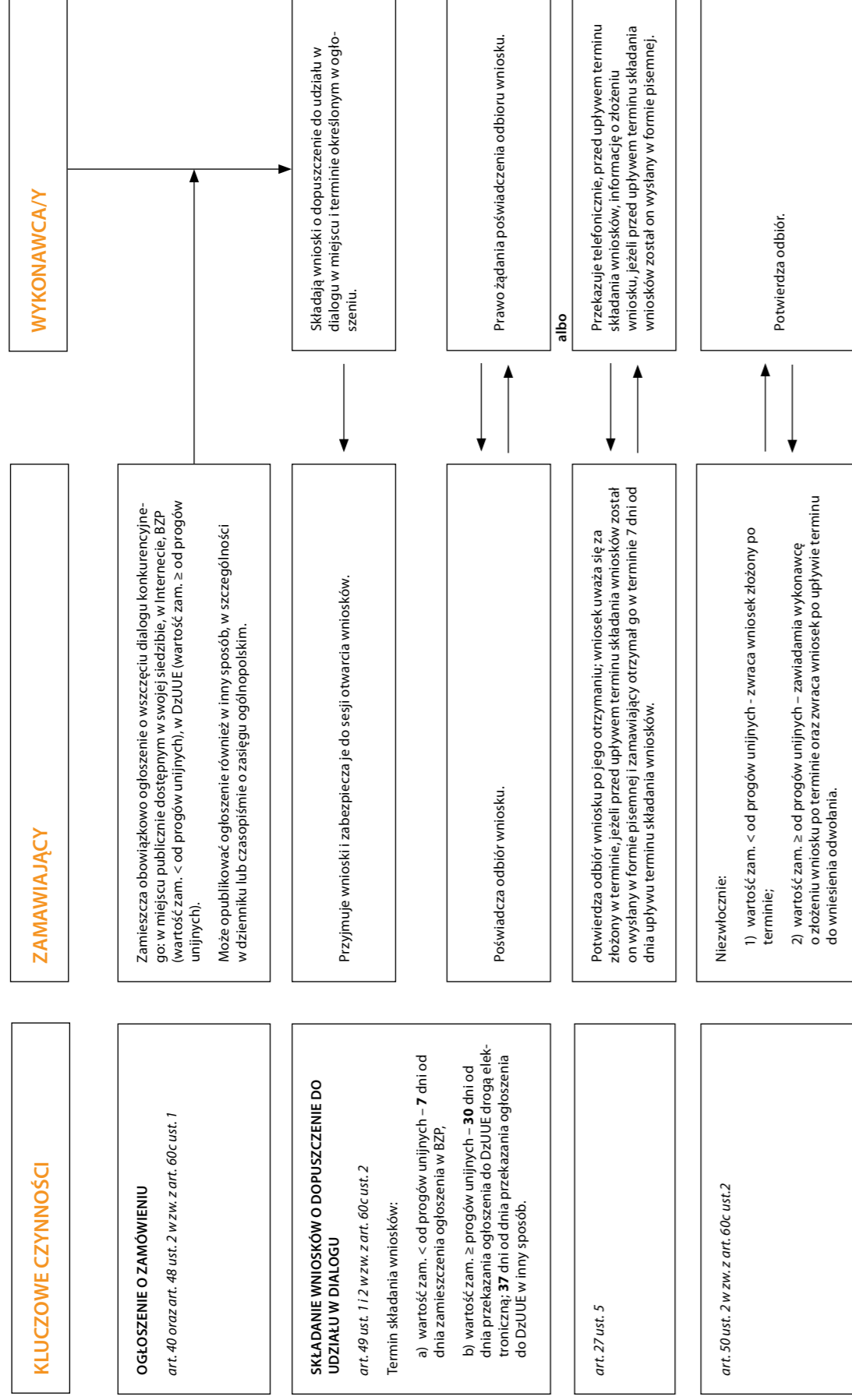
art. 3 ust. 1 ustawy Pzp

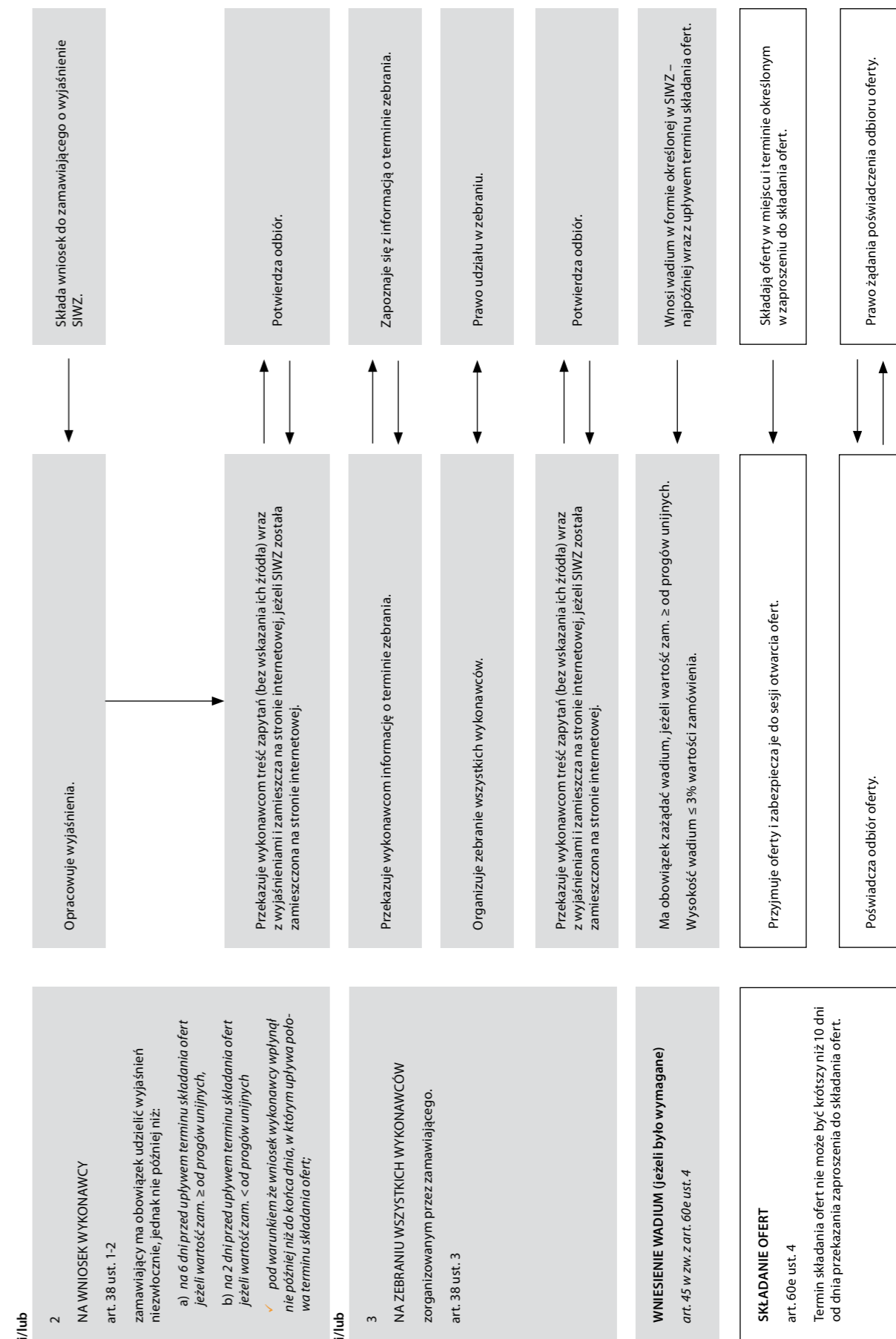
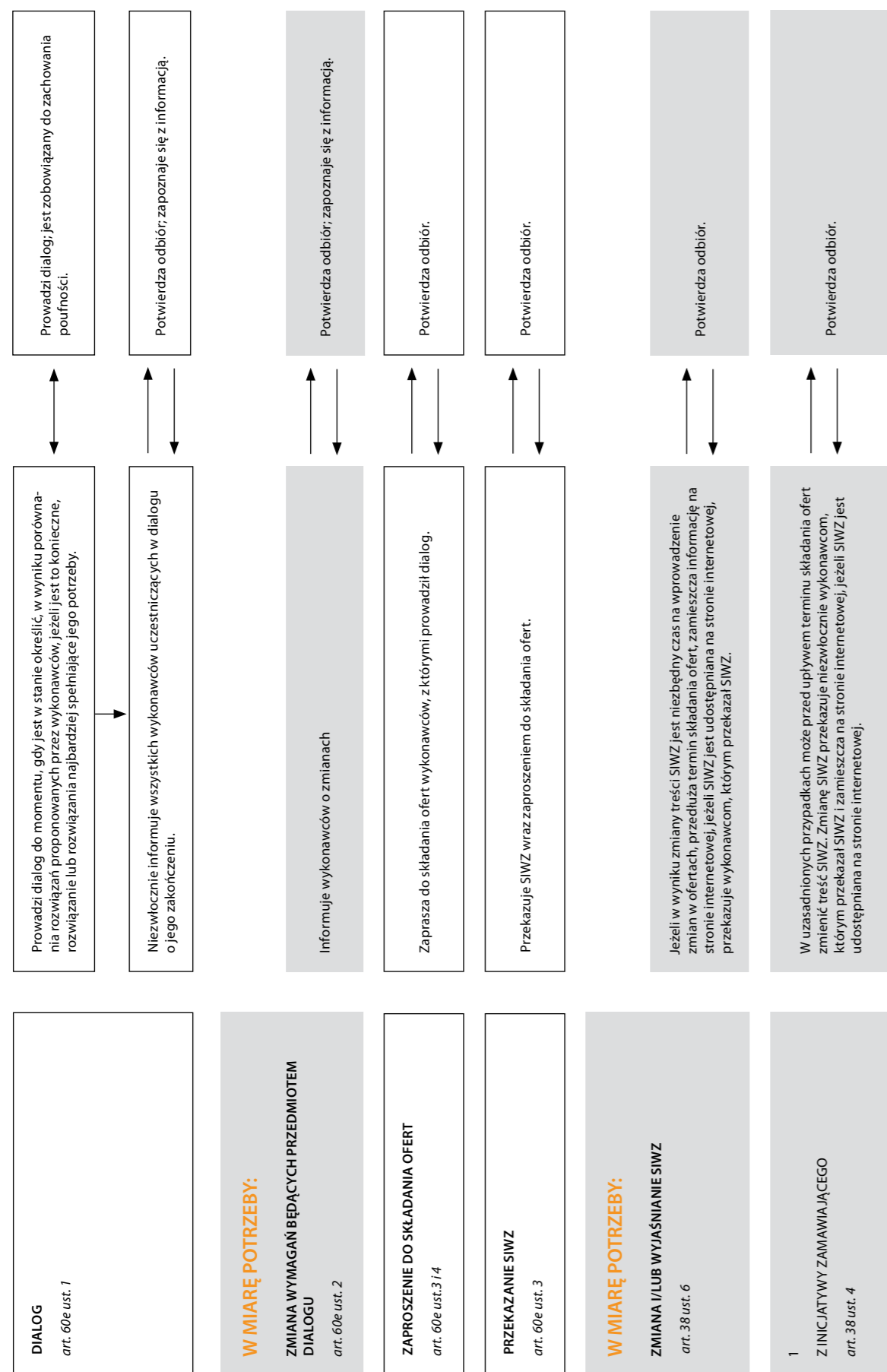
powinni sami określić/ustalić zastosowanie odpowiedniej drogi sądowej, która umożliwiła by kwestionowanie przez wykonawców rozstrzygnięć postępowań. Nie wydaje się, aby było to możliwe lub konieczne, gdyż taka ochrona sądowa jest zagwarantowana każdemu wykonawcy z mocy obowiązującego prawa. Mamy tu na myśli zasadę prawa do sądu, która jako naczelna zasada wymiaru sprawiedliwości wywodzi się z generalnej zasady konstytucyjnej, stwierdzającej, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym (art. 2 Konstytucji RP) i jest statuowana wprost w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, według którego: **Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.**

Zasada prawa do sądu jest realizowana zarówno przez przepisy prawa materialnego, procesowego oraz przez strukturę wymiaru sprawiedliwości. Zasada ta sprowadza się do uprawnienia przysługującego każdemu podmiotowi prawa do uzyskania ochrony jego praw podmiotowych w drodze postępowania sądowego przeprowadzonego w odpowiedniej formie, zapewniającej bezstronność i prawo przedstawiania swojego stanowiska.

Oprócz prawa do sądu wynikającego z przepisów konstytucyjnych wykonawcy mają także możliwość, w sytuacji w której nie zgadzają się z decyzją beneficjenta w danym postępowaniu, do wystąpienia do IZ, z którą beneficjent zawarł umowę o dofinansowanie, o przeprowadzenie kontroli danego postępowania. Należy jednak stwierdzić, że wszczęcie takiej kontroli w dużej mierze będzie zależało od zasadności podnoszonych zarzutów przez niezadowolonego wykonawcę w takim wystąpieniu. Zasadnym wydaje się, aby w takim przypadku wykonawca poinformował również beneficjenta o fakcie złożenia przedmiotowego wystąpienia do IZ przekazując mu jego kopię. Wykonawcy muszą jednak pamiętać, że opisane tutaj sposoby ochrony ich interesów nie muszą automatycznie wstrzymać możliwości zawierania przez beneficjentów umów.



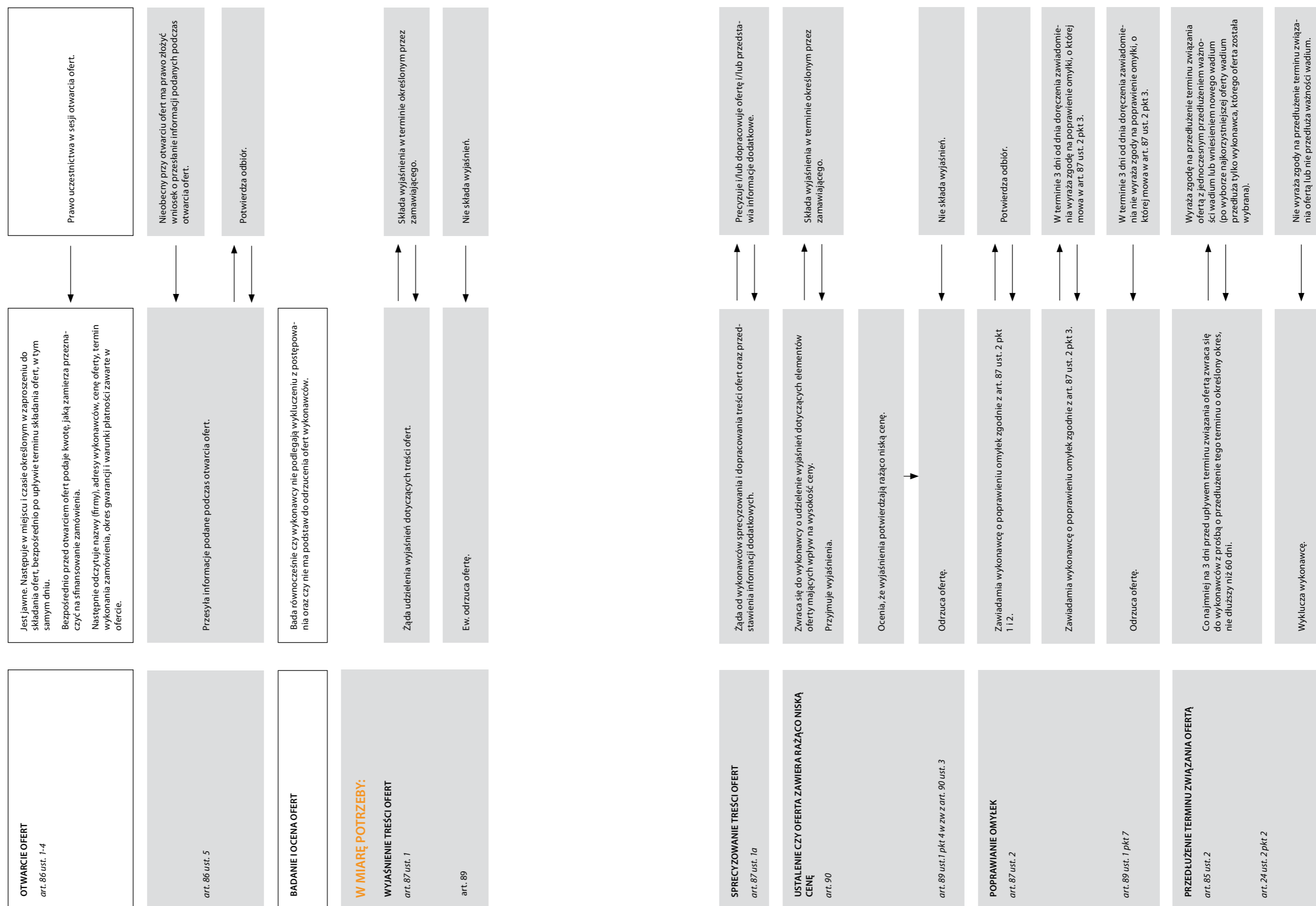




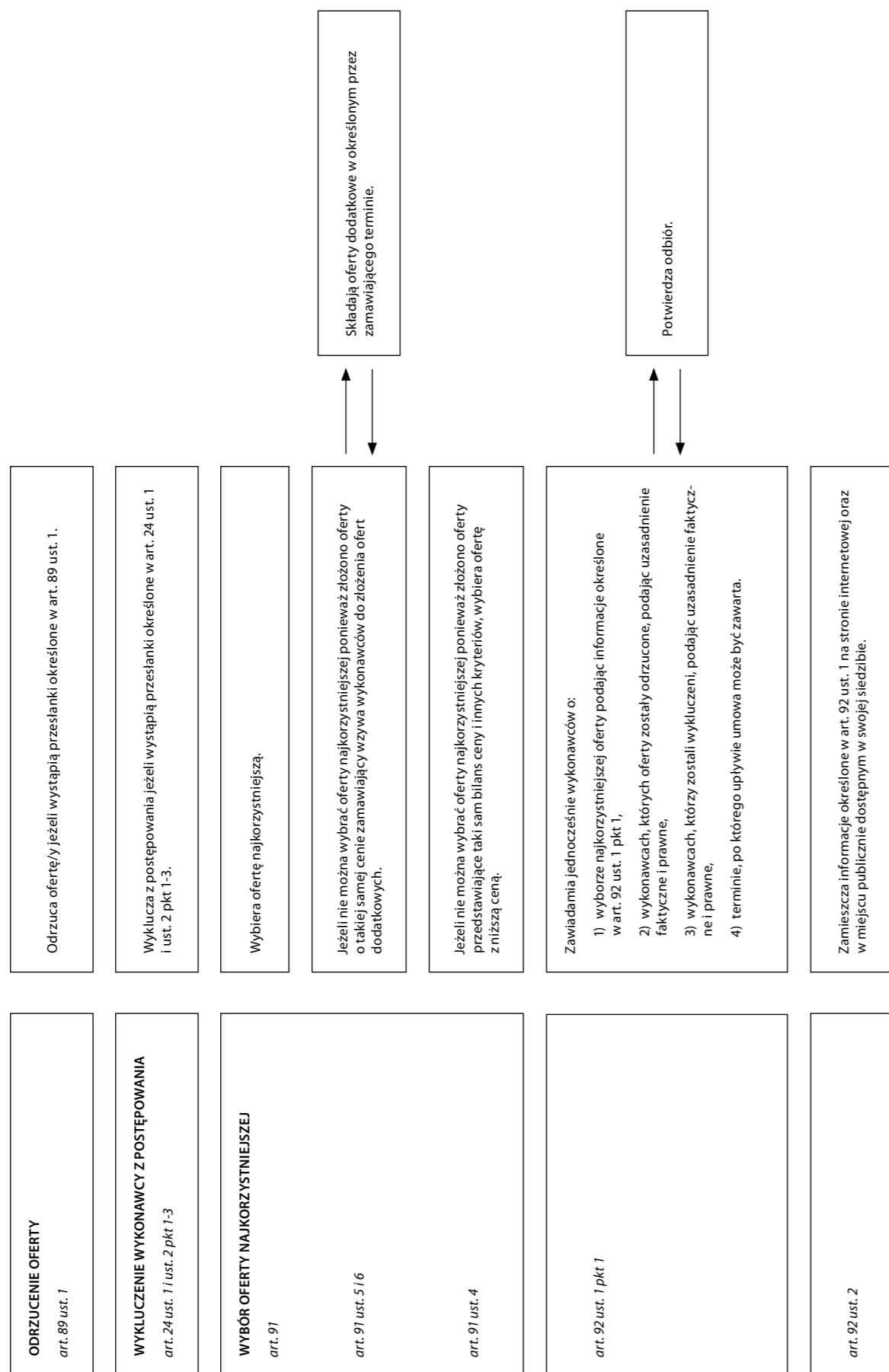
Początek biegu terminu związania ofertą.

Termin związania ofertą wynosi (art. 85):

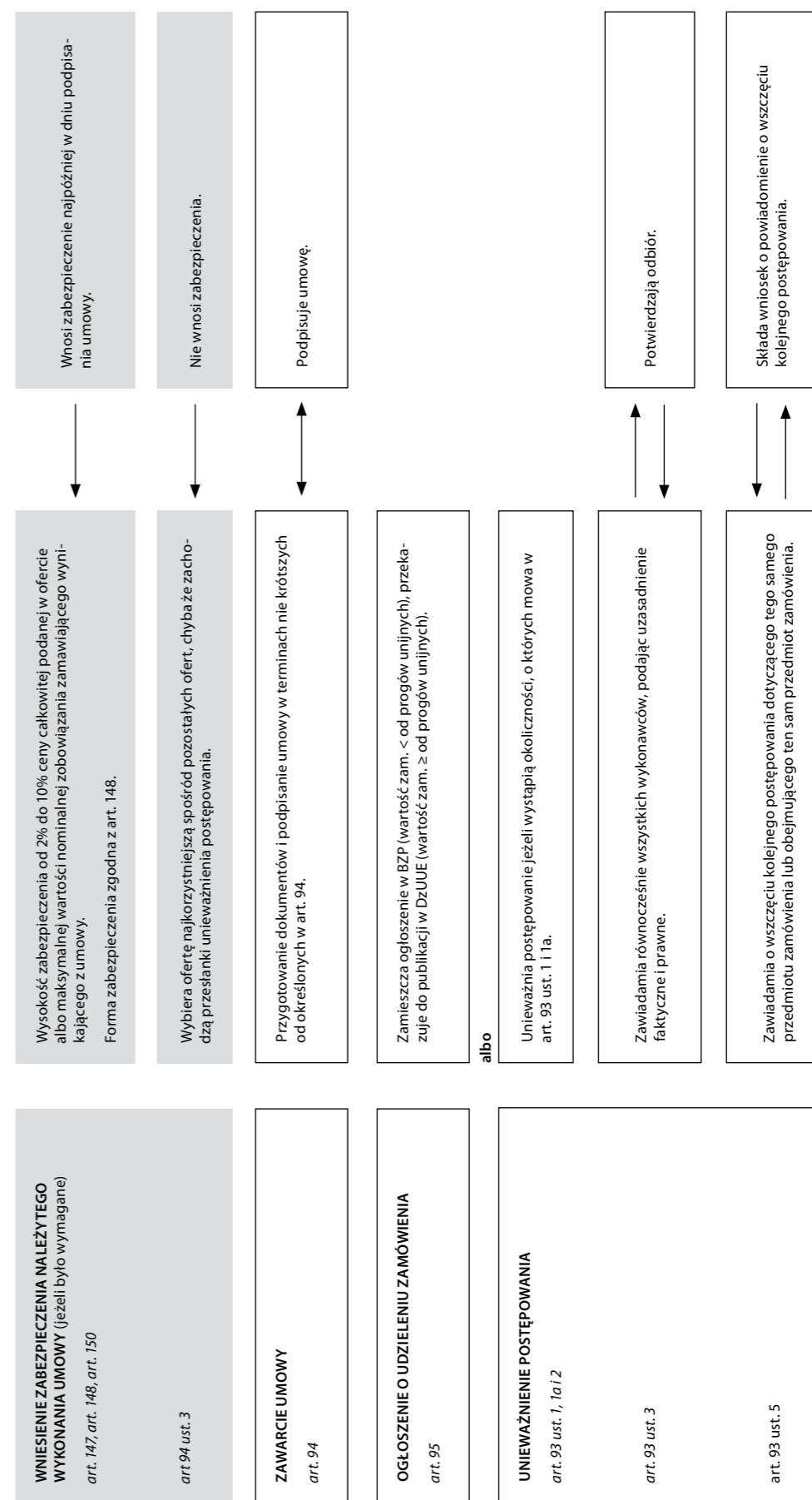
- a) 30 dni jeżeli wartość zamówienia < od progów unijnych;
- b) 90 dni jeżeli wartość zamówienia dla robót budowlanych ≥ 20 mln euro, dostaw lub usług ≥ 10 mln euro;
- c) 60 dni jeżeli wartość zamówienia inna niż w pkt a) i b).



WYBÓR OFERTY NAJKORZYSTNIEJSZEJ

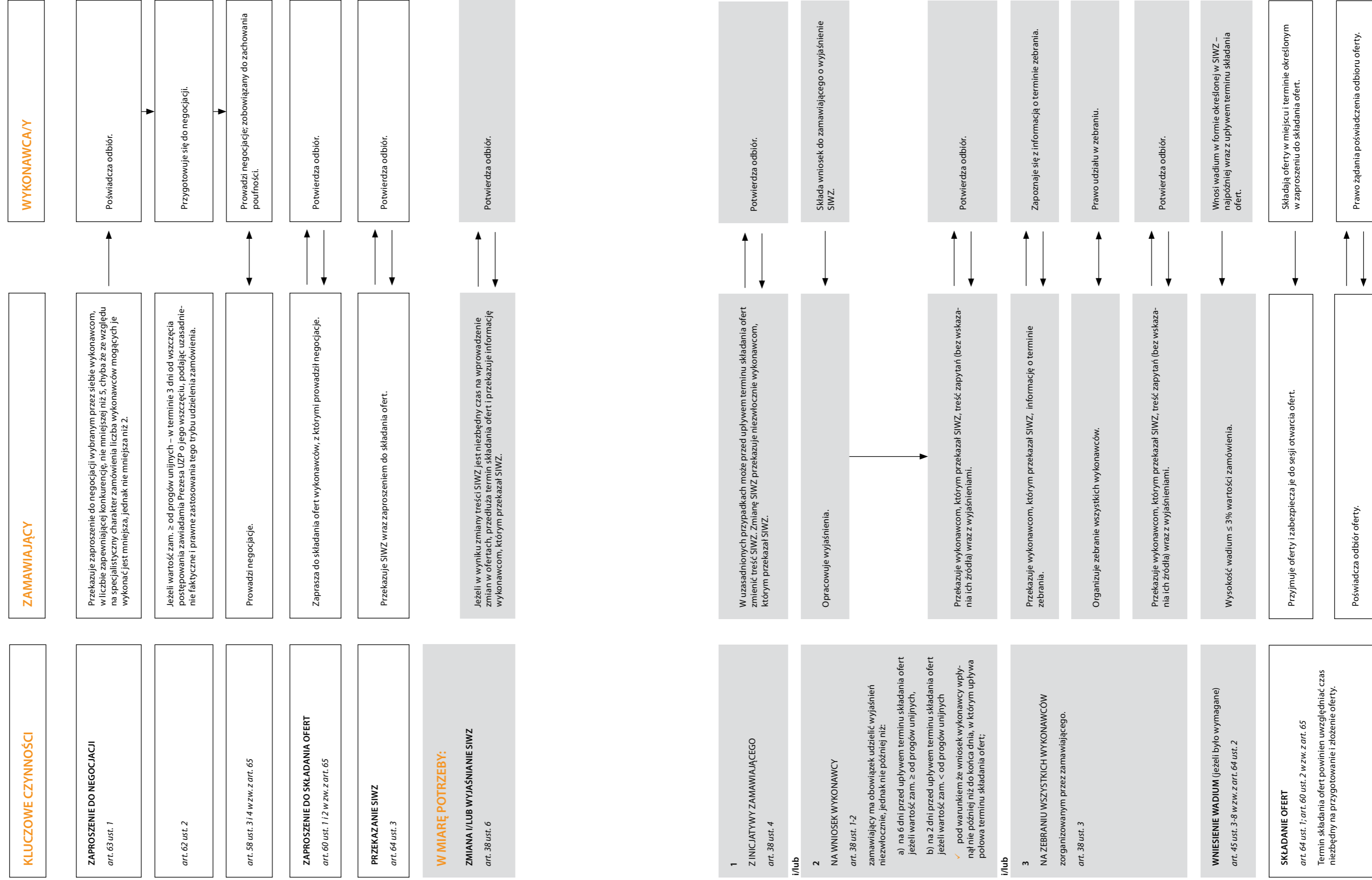


ZAWARCIE UMOWY



Uwaga: na poszczególne czynności zamawiającego przysługują wykonawcom środki ochrony prawnej określone w Dziale VI ustawy Pzp.

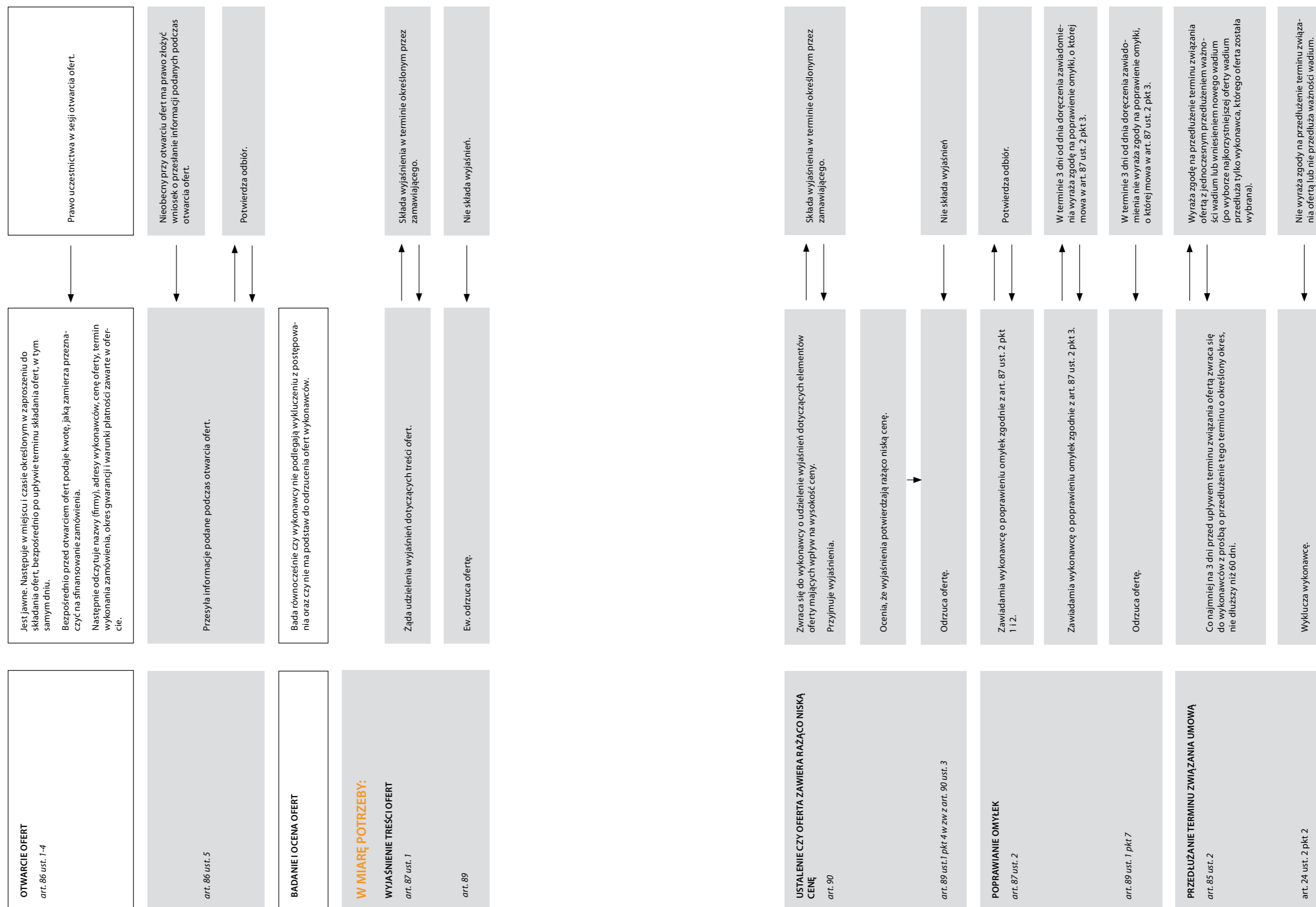
5.6. Schemat procedury - negocjacje bez ogłoszenia

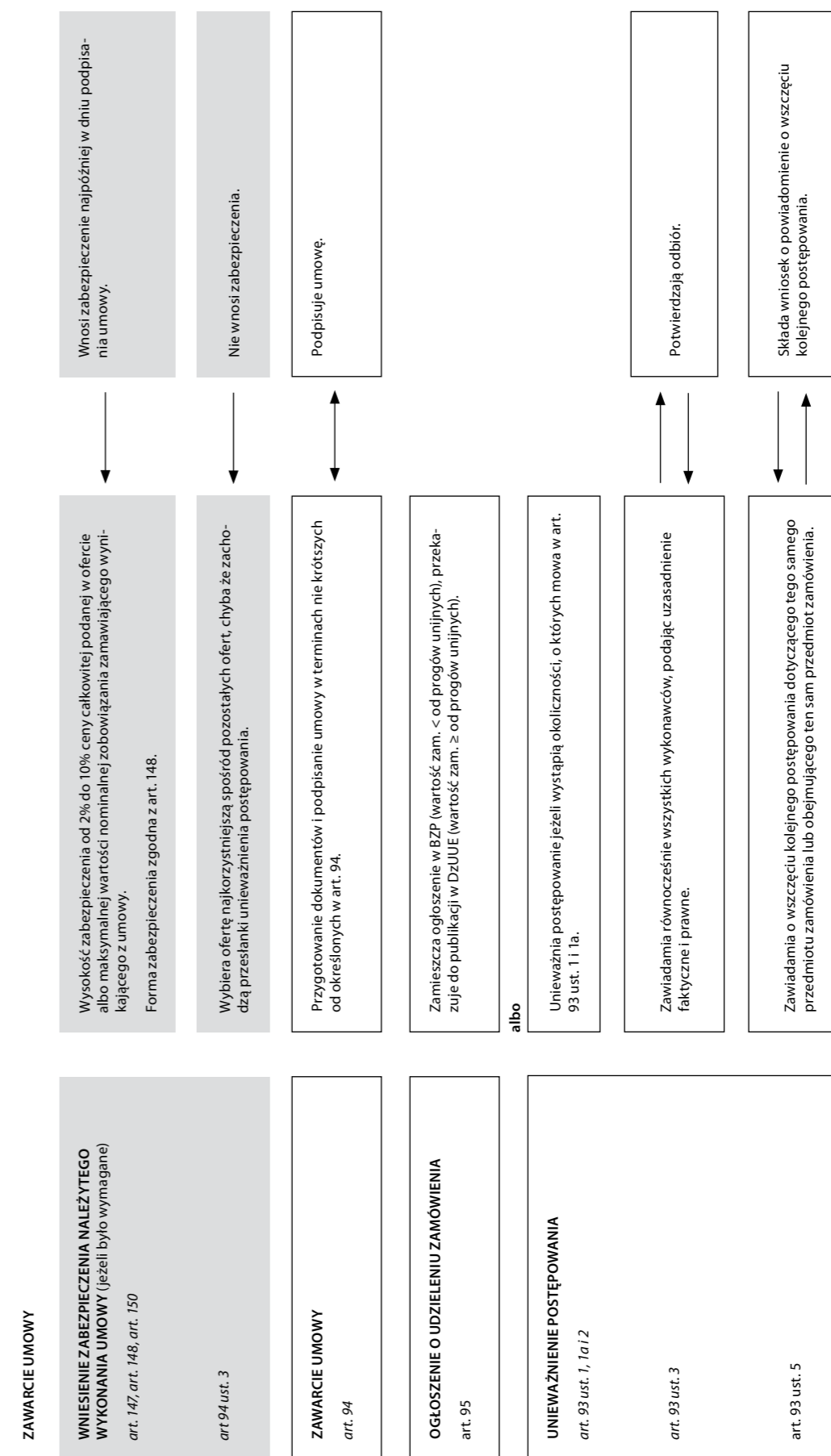
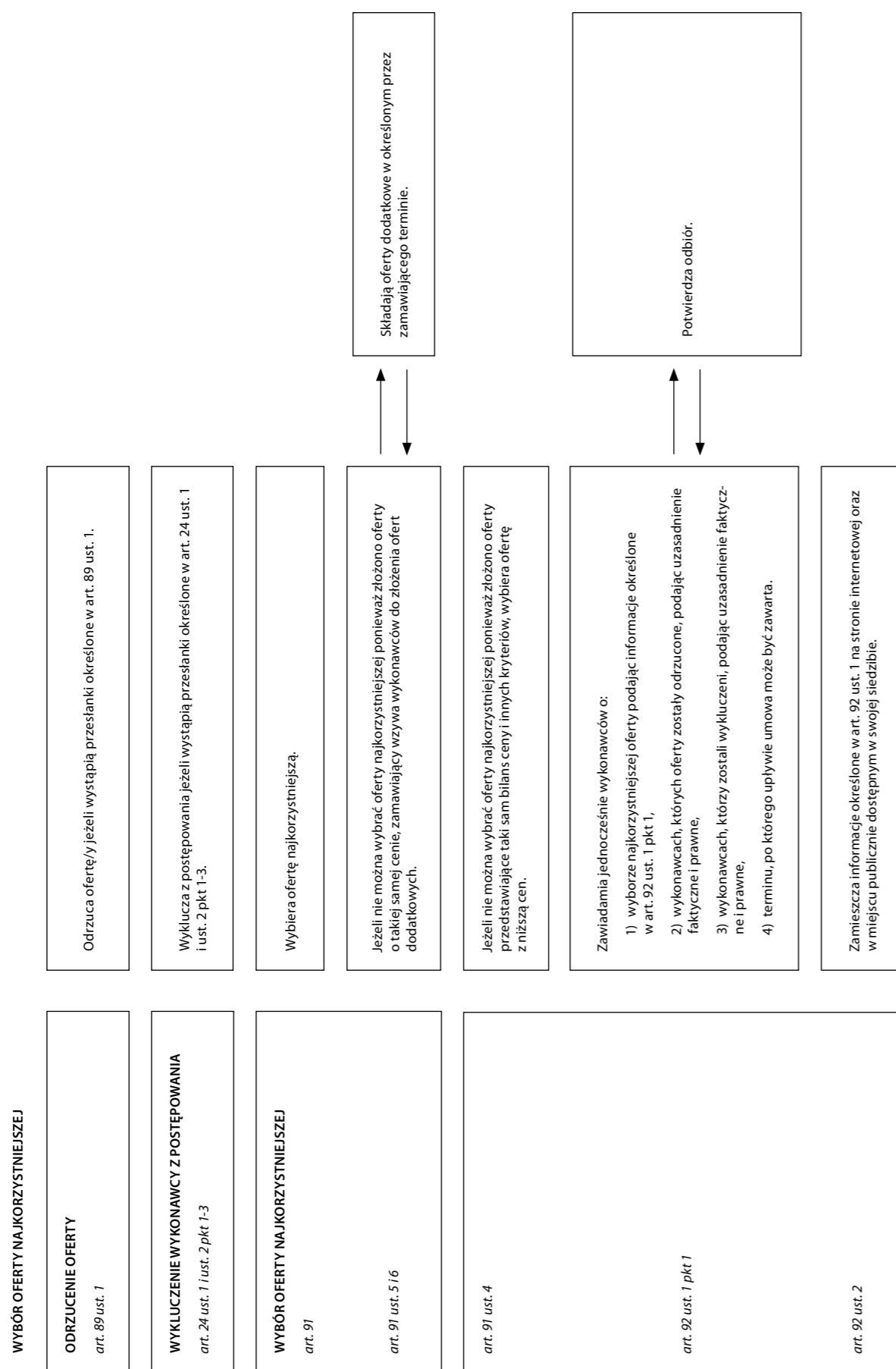


Początek biegu terminu związania ofertą.

Termin związania ofertą wynosi (art. 85):

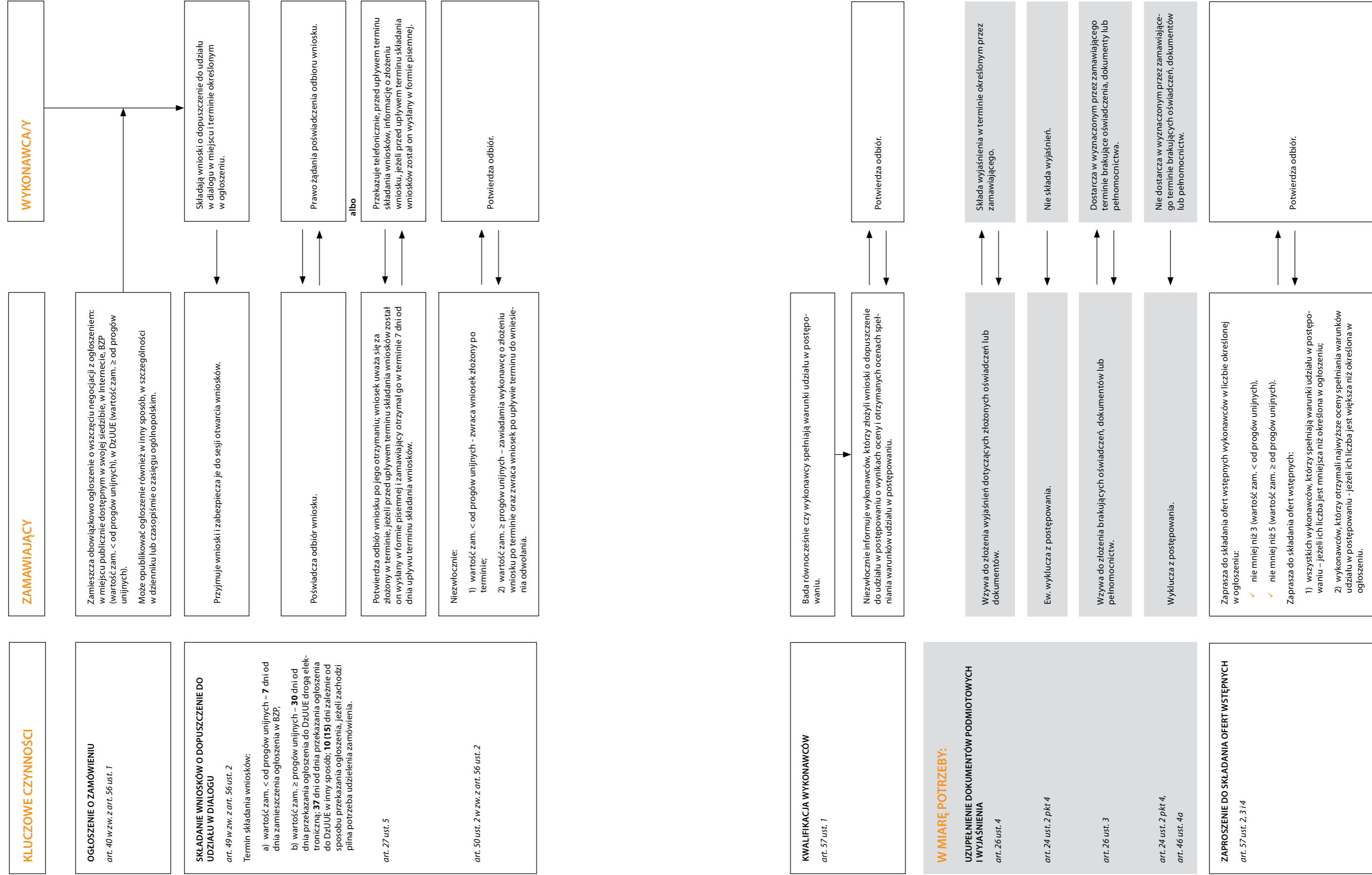
- a) 30 dni jeżeli wartość zamówienia < od progów unijnych;
- b) 90 dni jeżeli wartość zamówienia dla robót budowlanych ≥ 20 mln euro, dostaw lub usług ≥ 10 mln euro;
- c) 60 dni jeżeli wartość zamówienia inna niż w pkt a) i b).

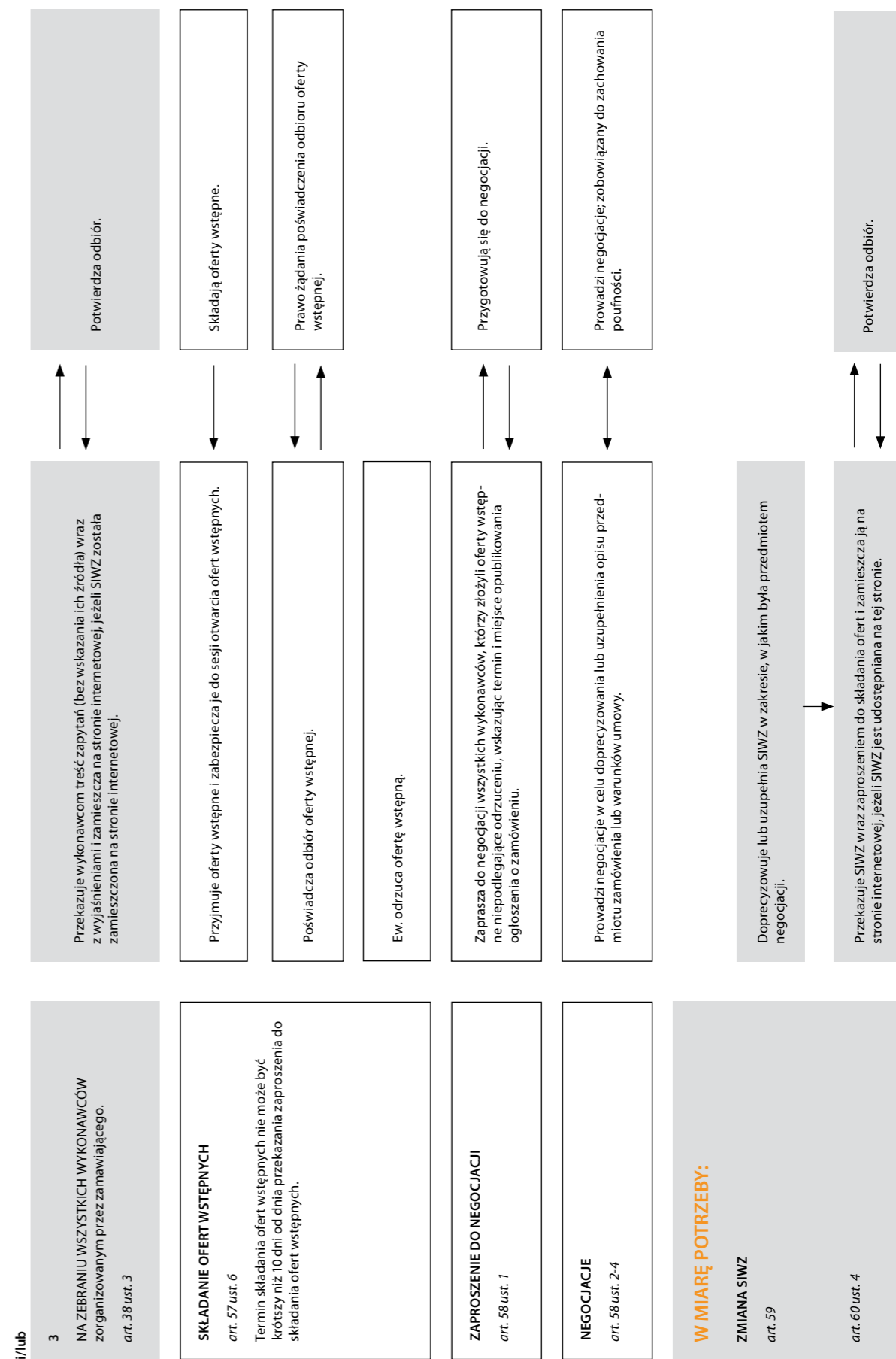
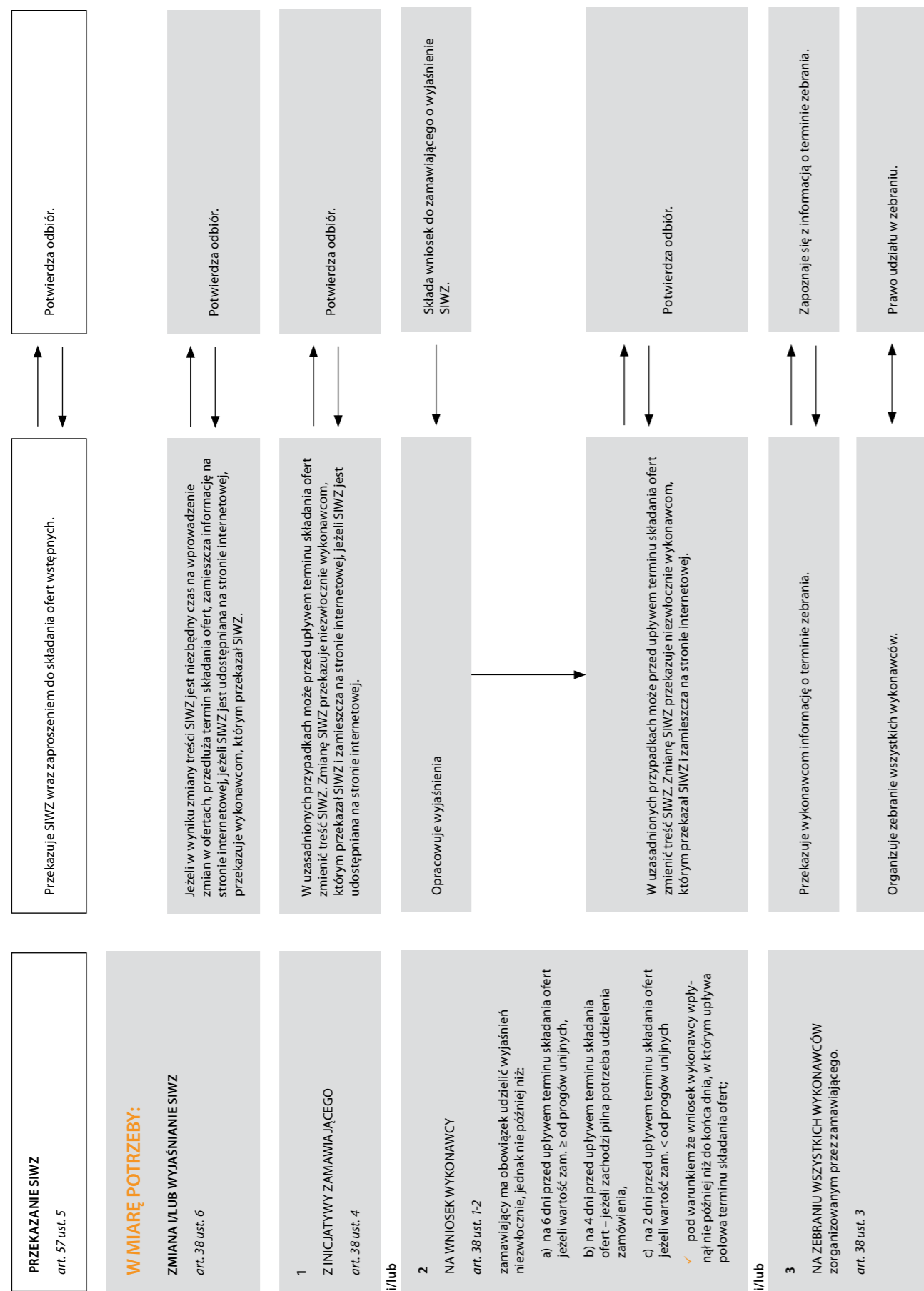


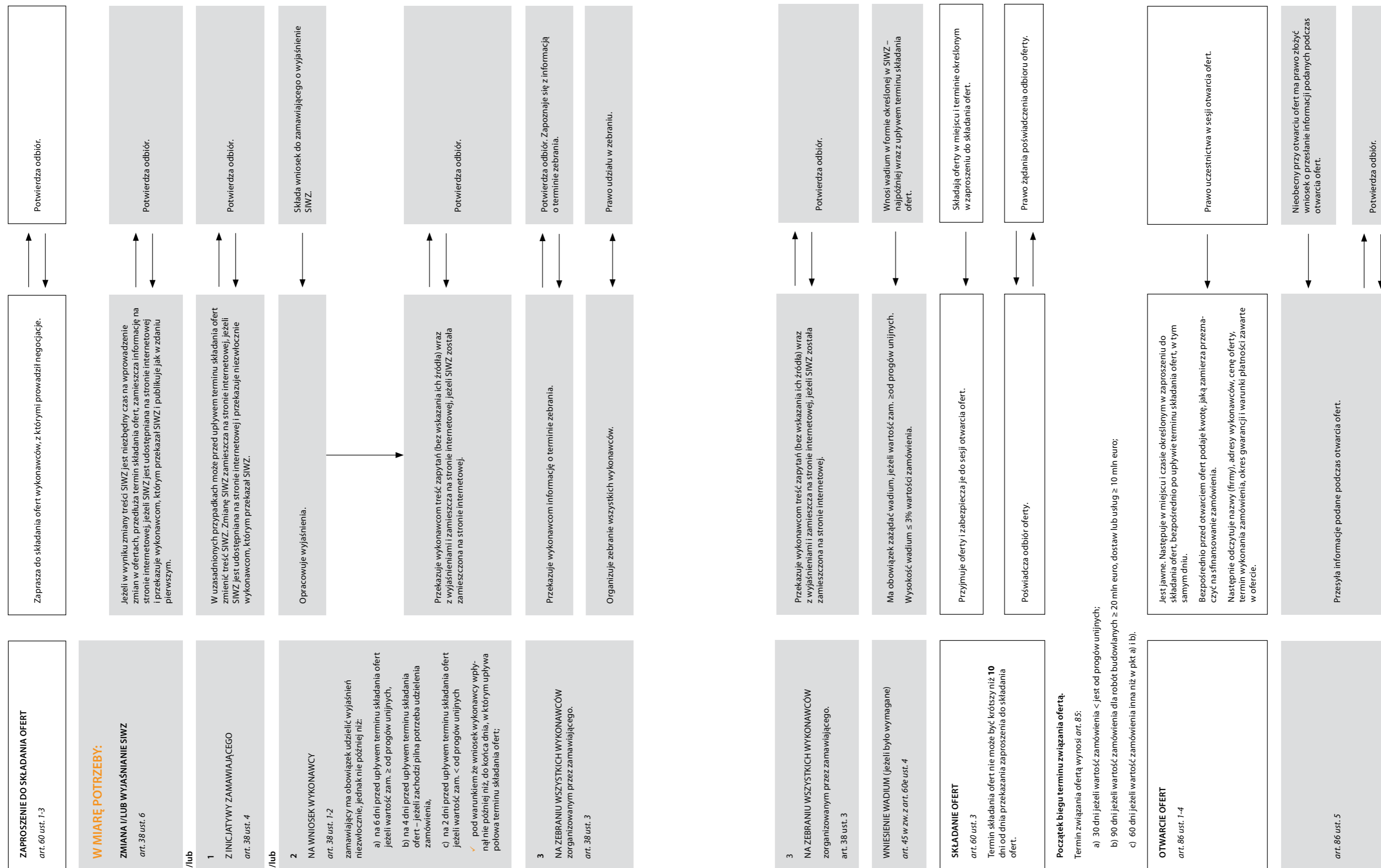


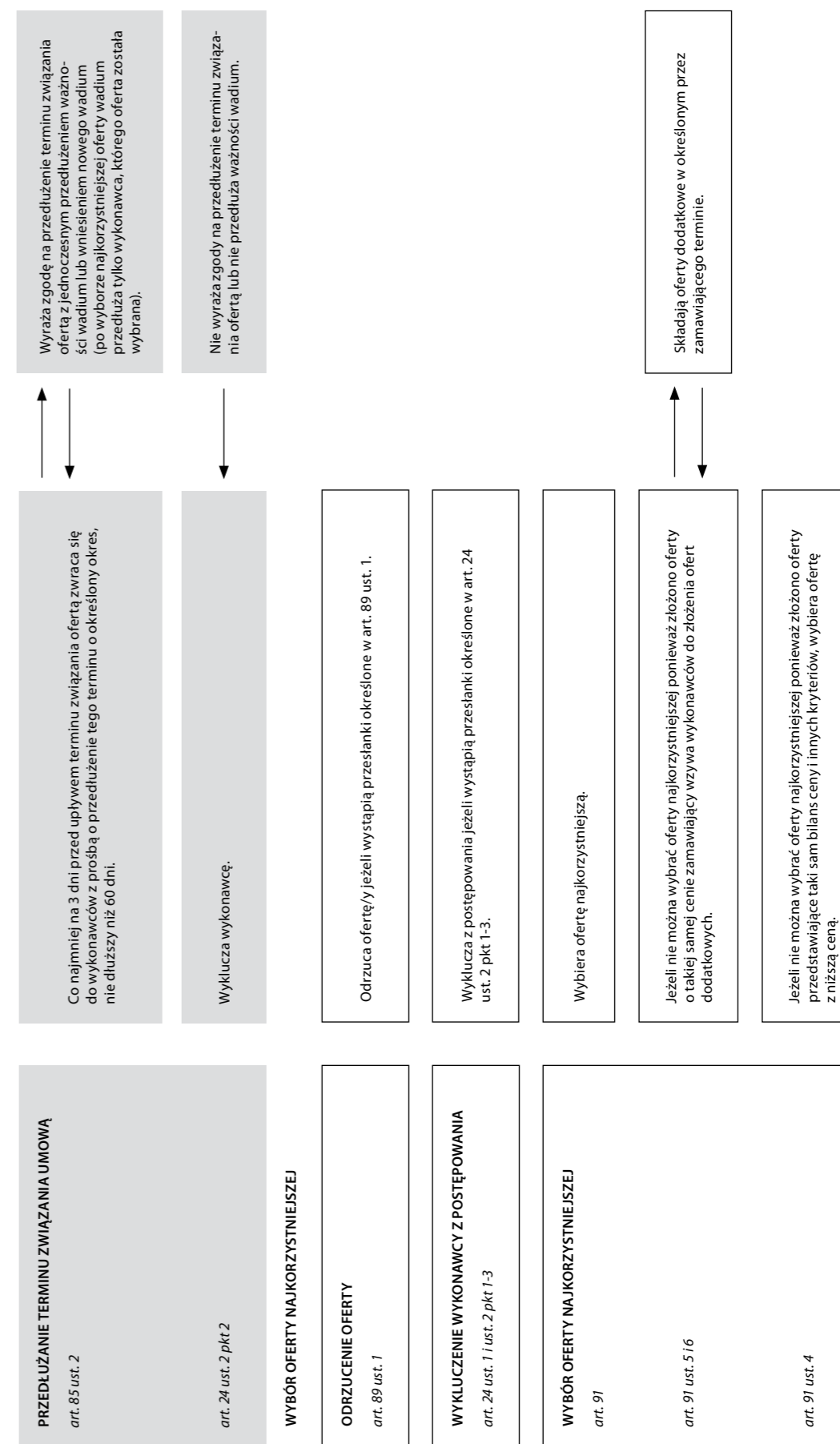
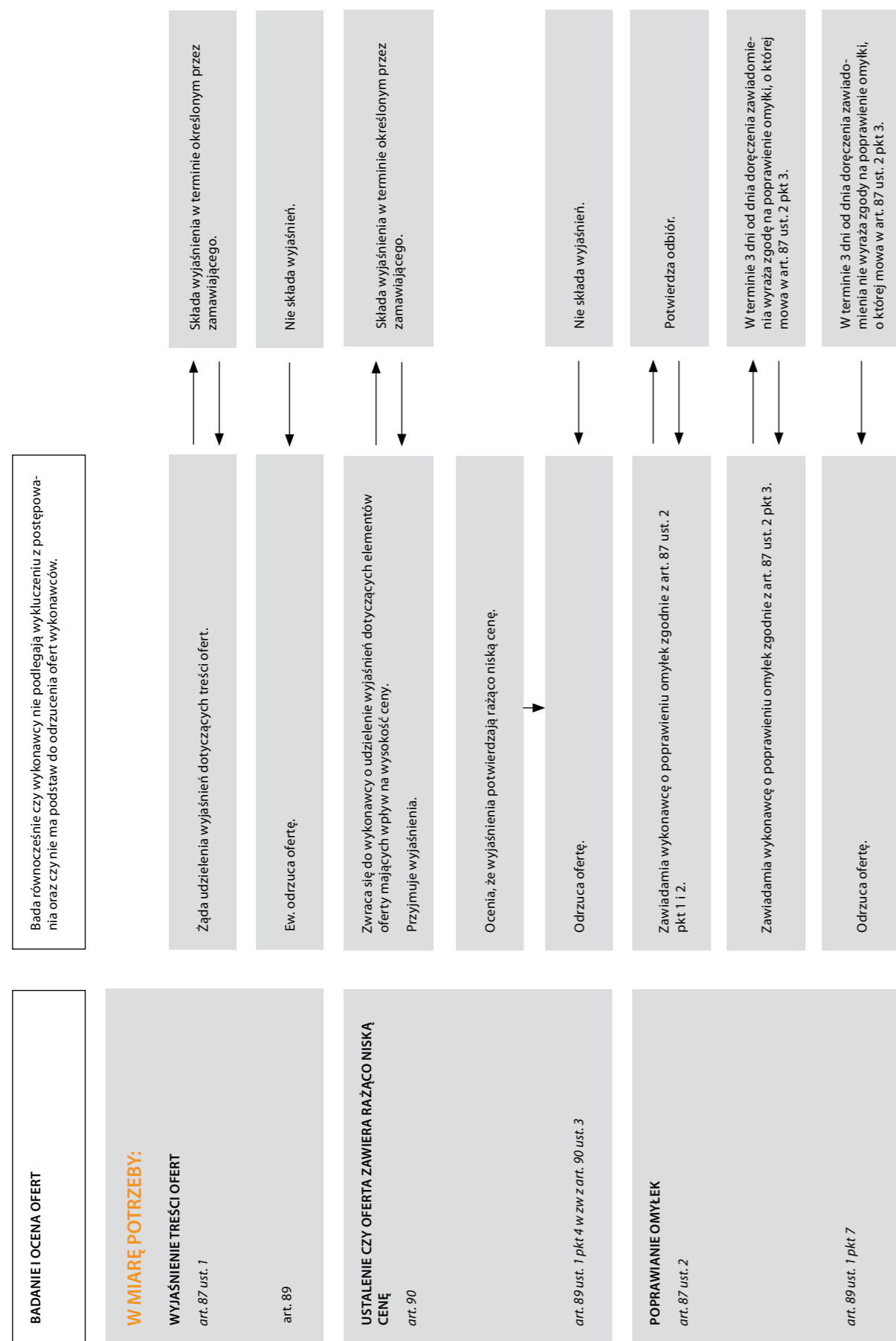
Uwaga: na poszczególne czynności zamawiającego przysługują wykonawcom środki ochrony prawnej określone w Dziale VI ustawy Pzp.

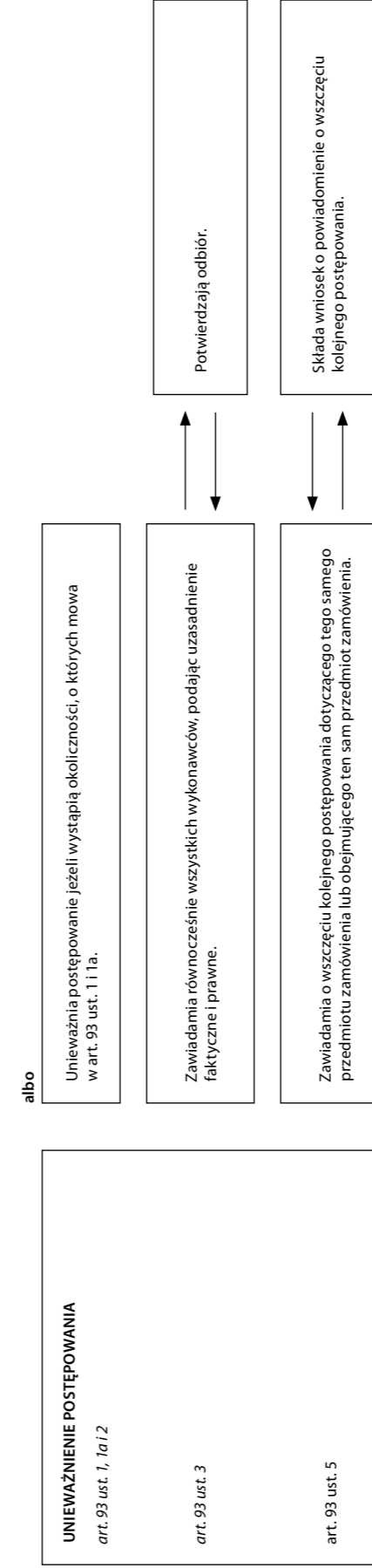
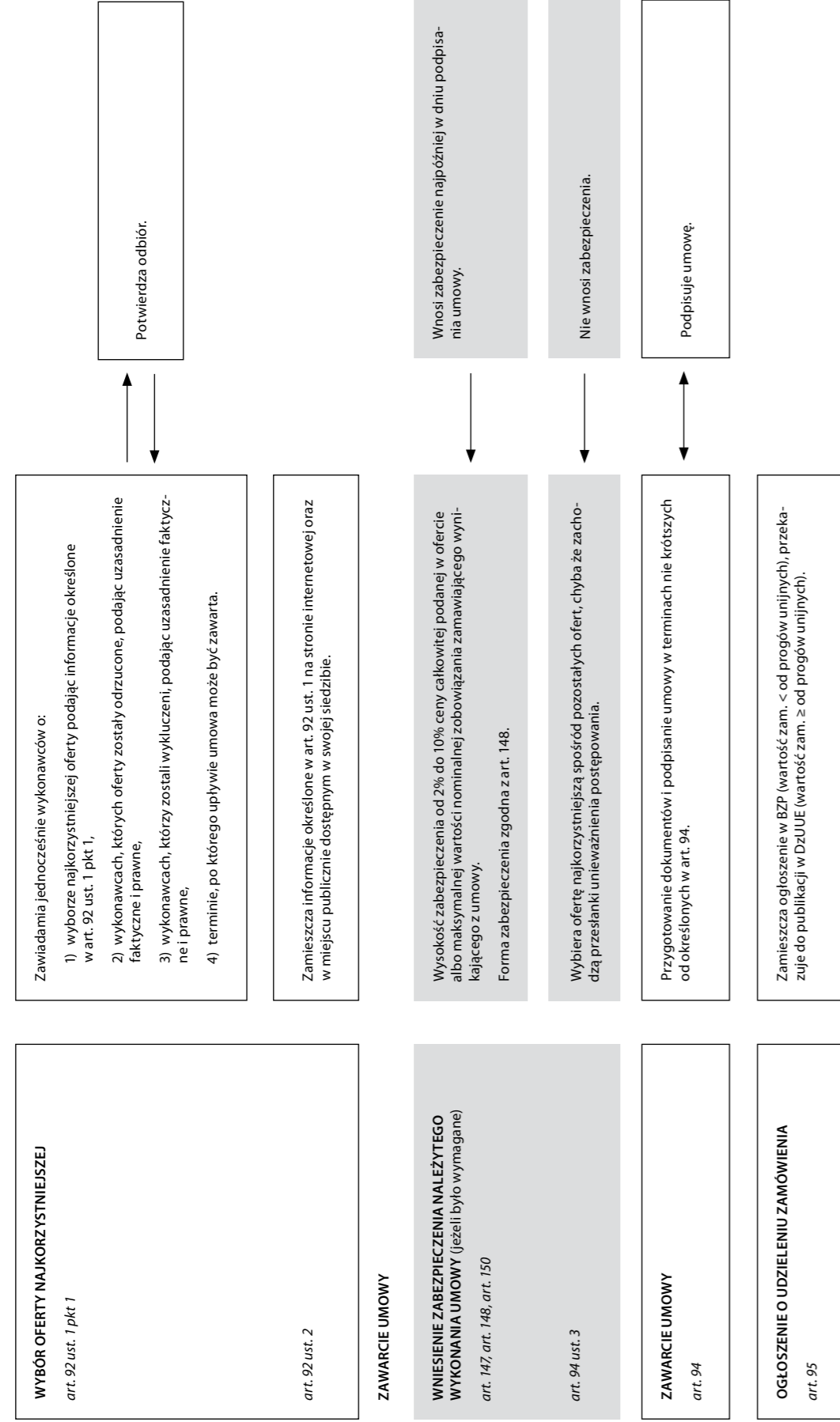
5.7. Schemat procedury - negocjacje z ogłoszeniem





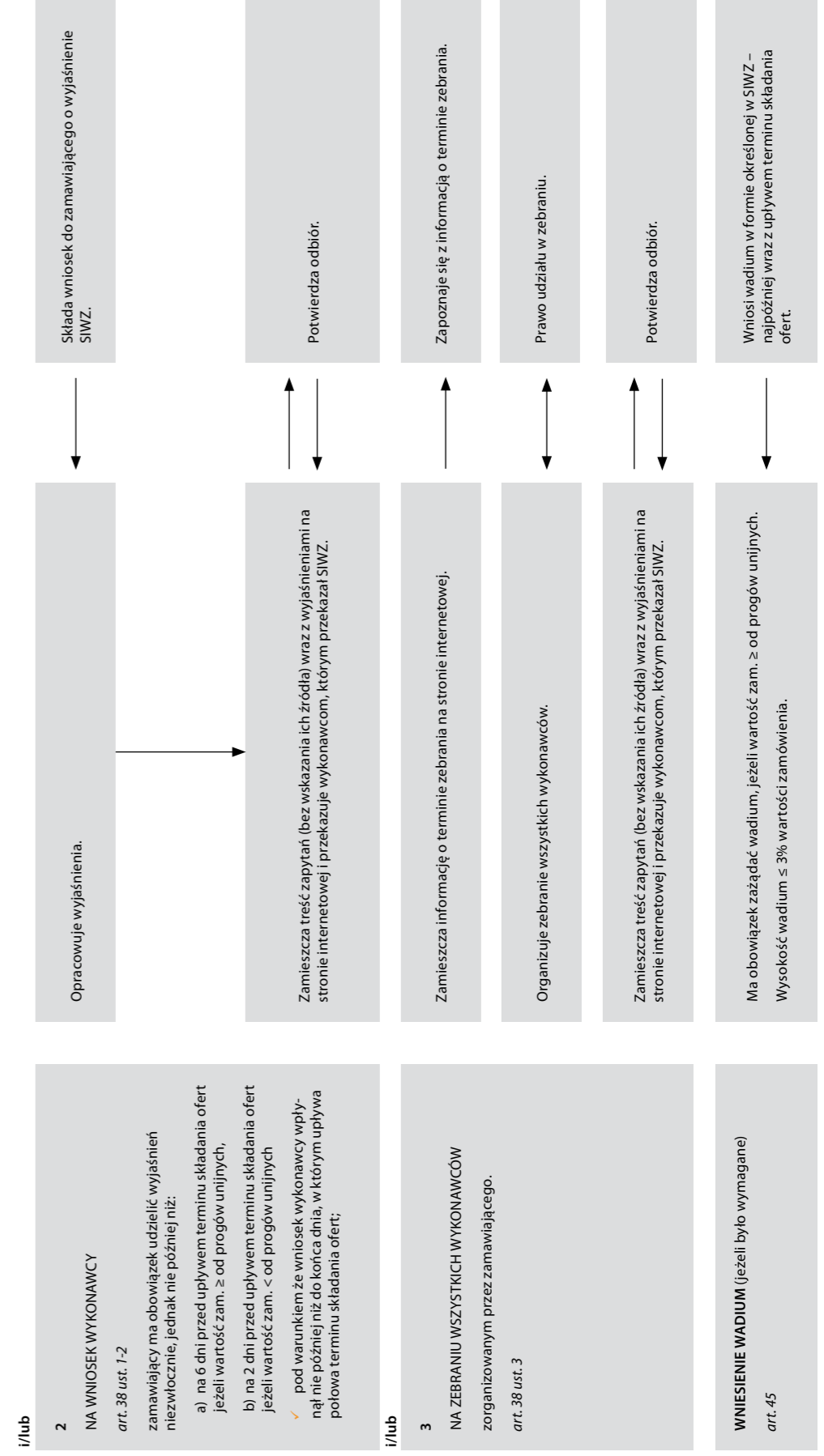
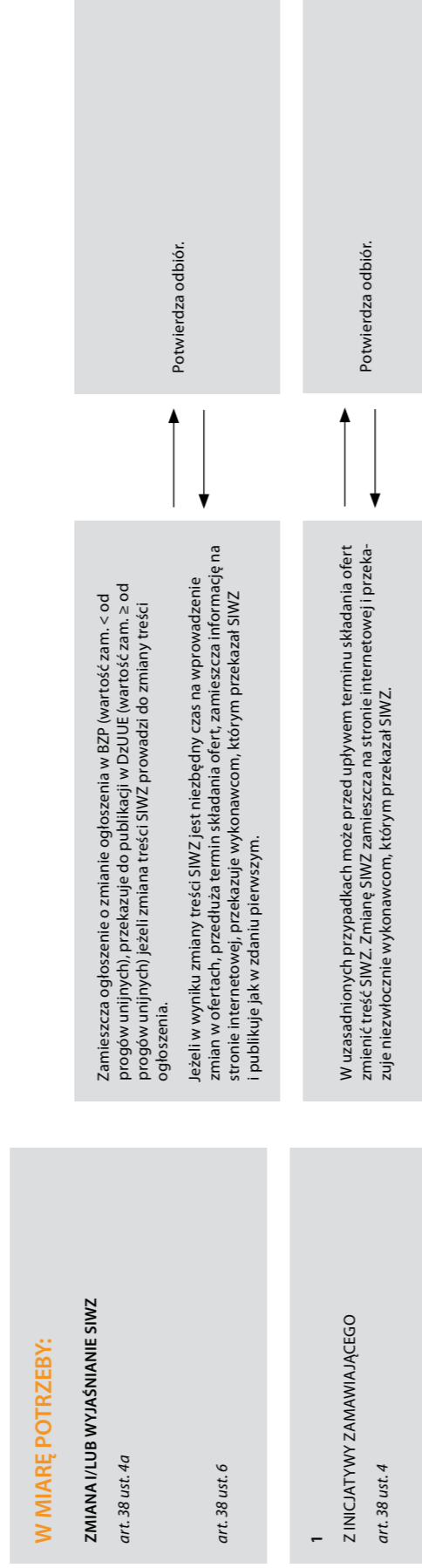
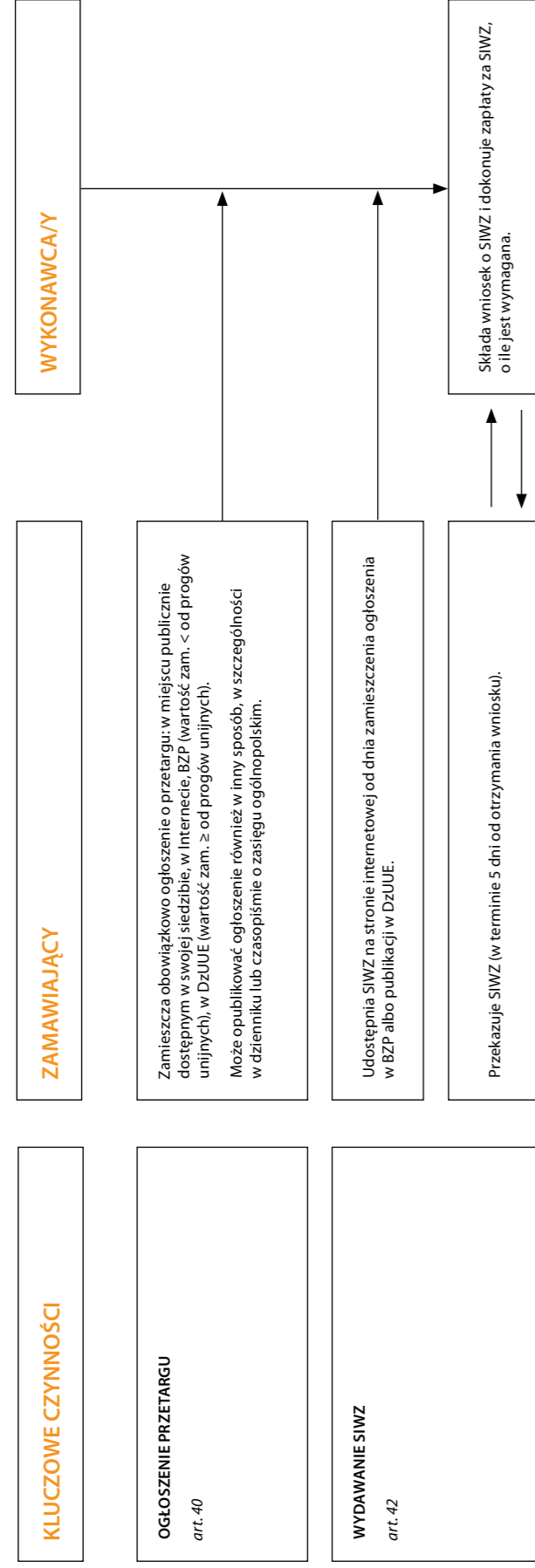


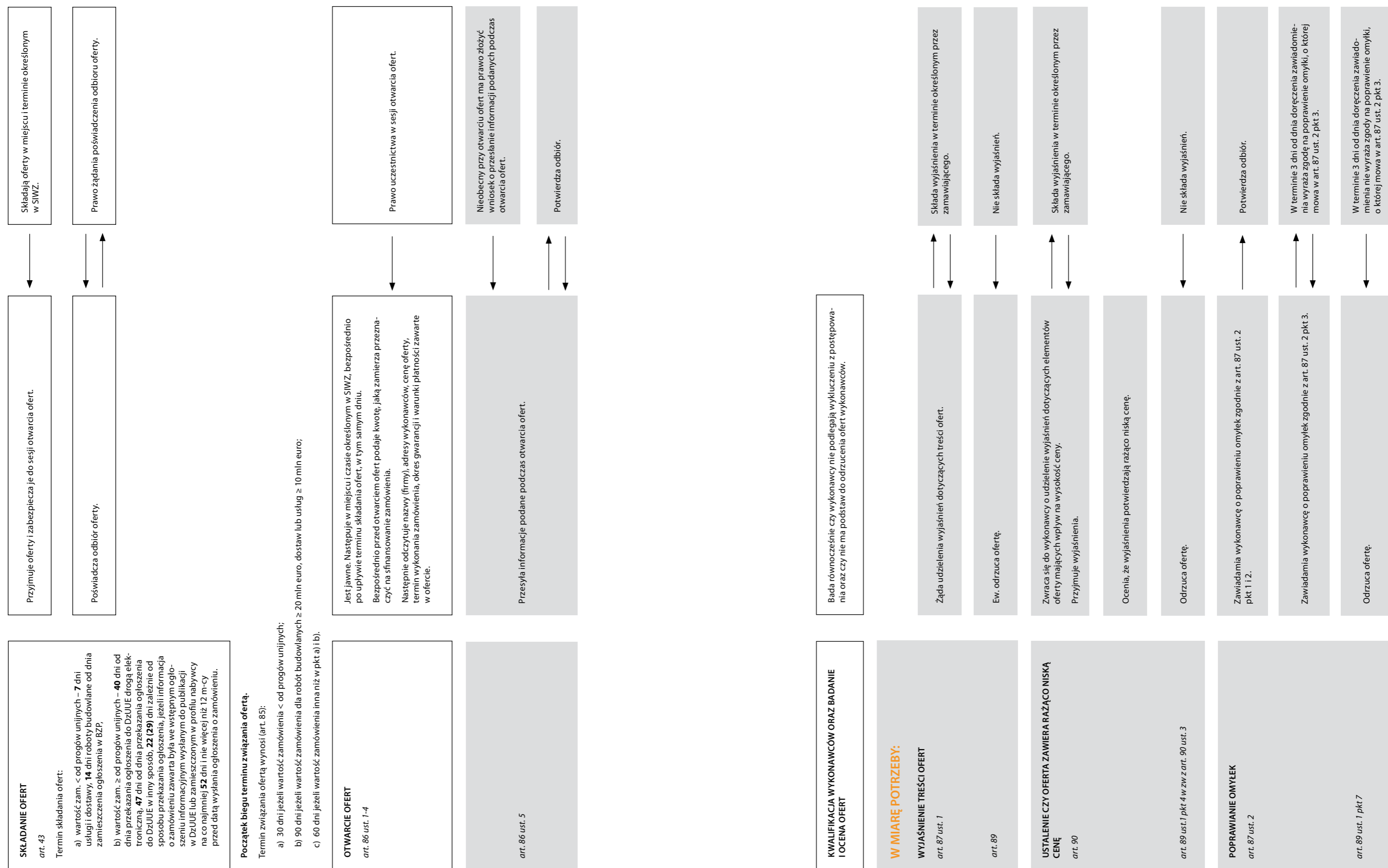


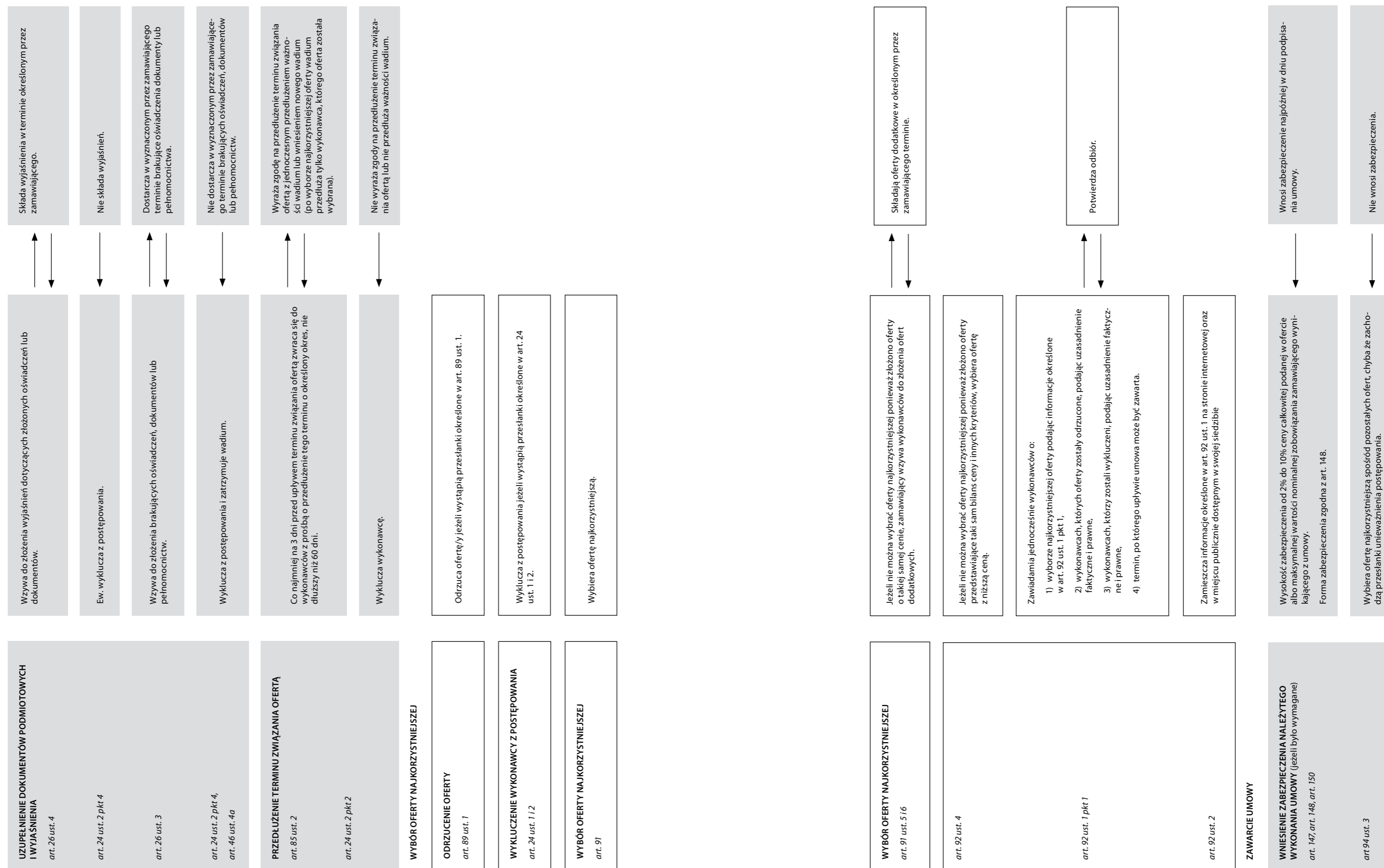


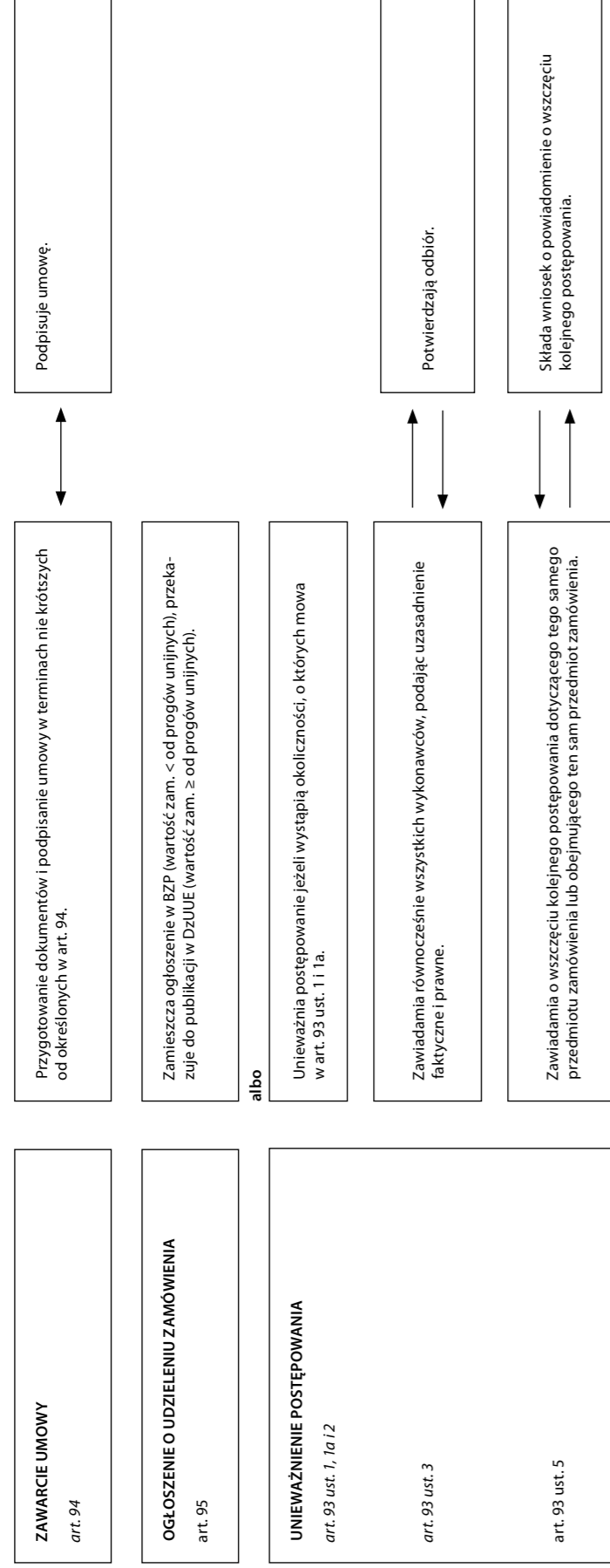
Uwaga: na poszczególne czynności zamawiającego przysługują wykonawcom środki ochrony prawnej określone w Dziale VI ustawy Pzp.

5.8. Schemat procedury - przetarg nieograniczony



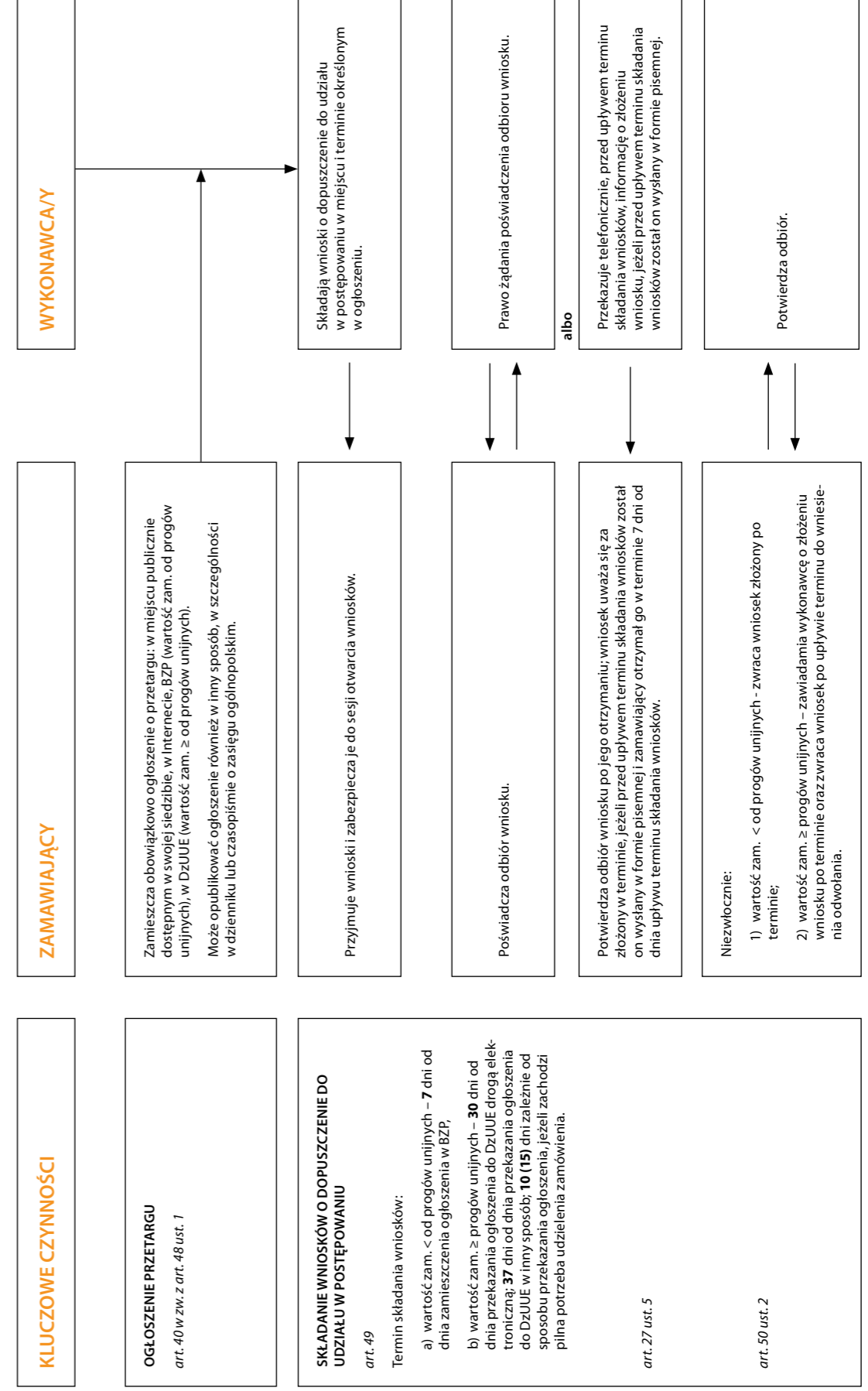


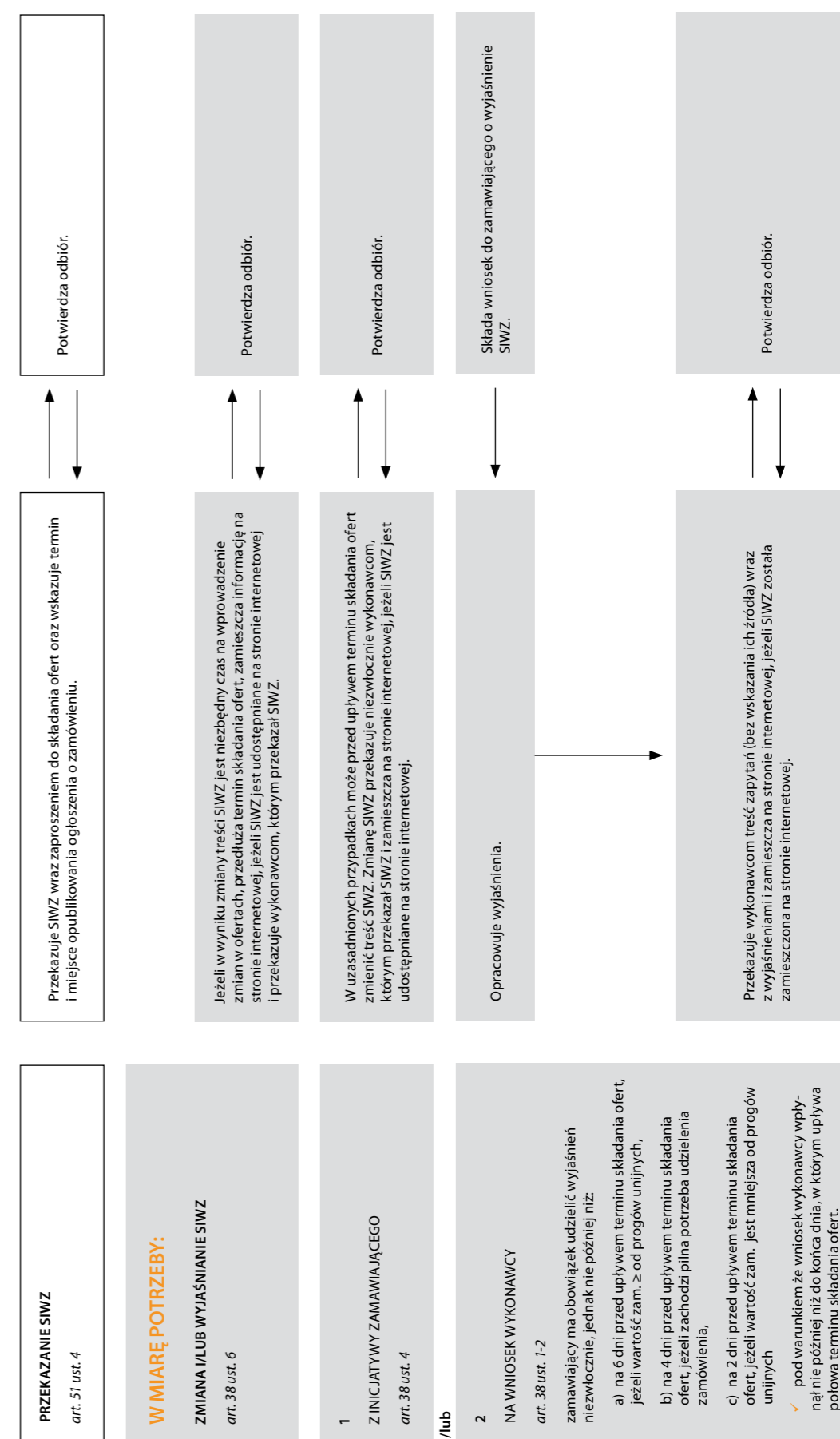
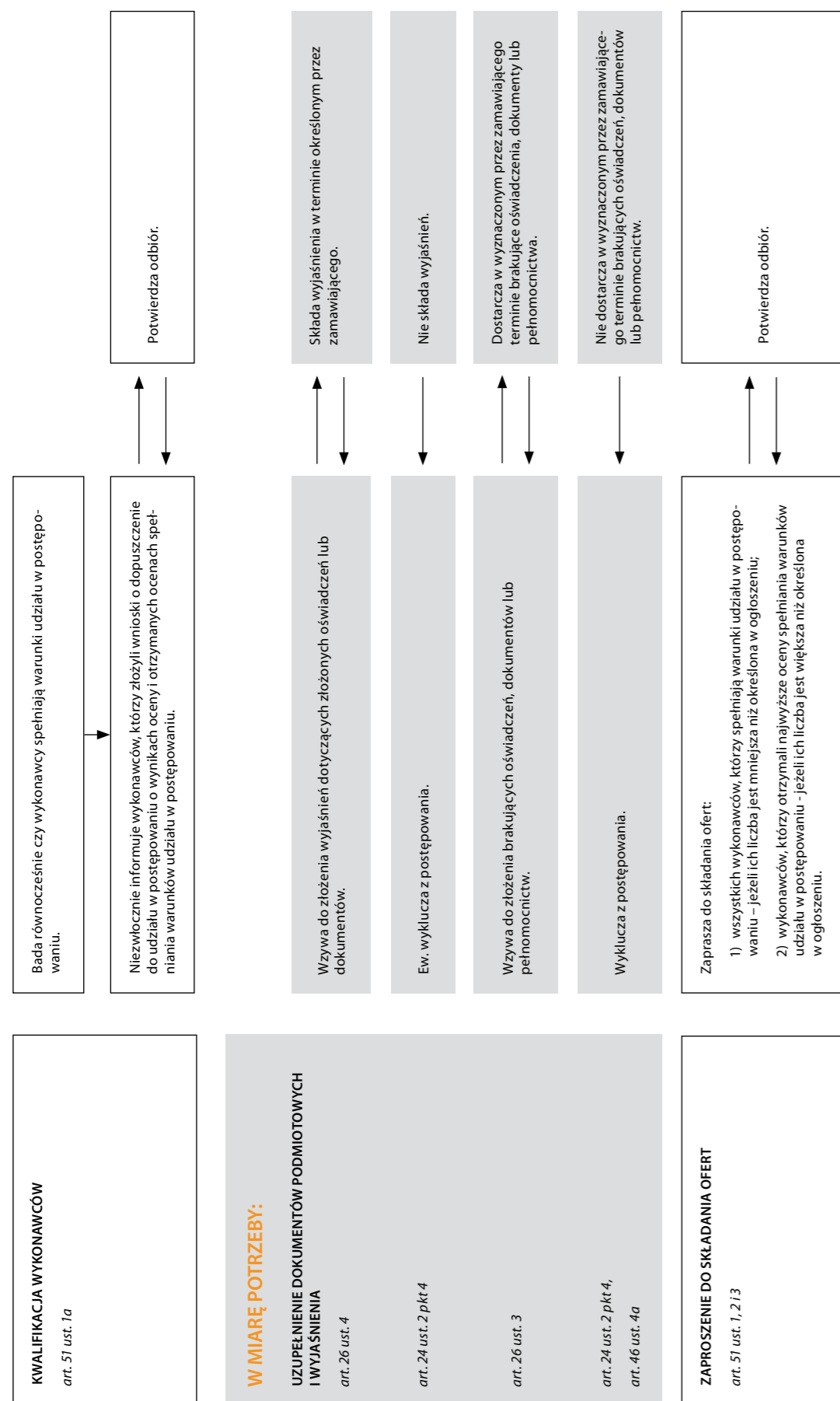


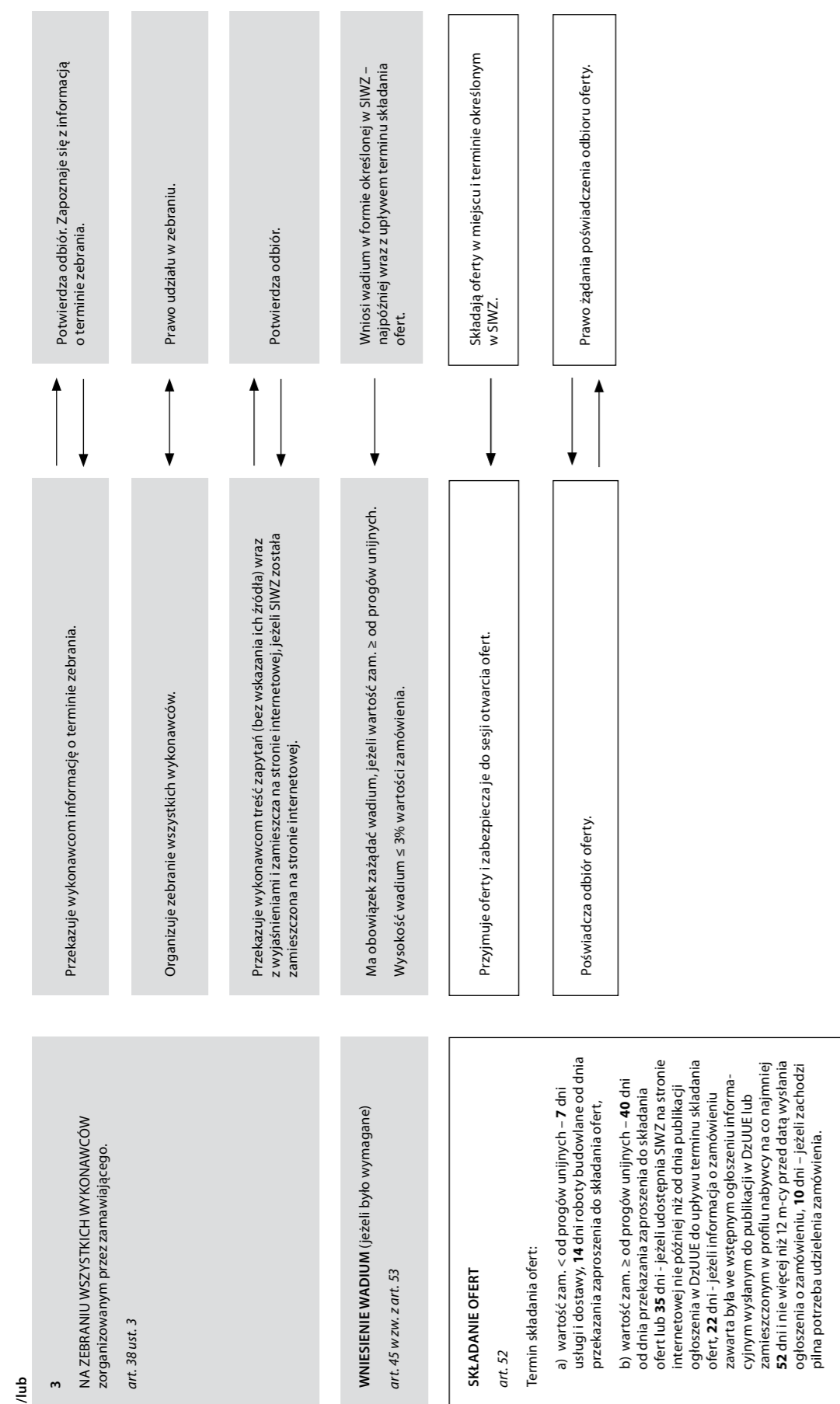


Uwaga: na poszczególne czynności zamawiającego przysługują wykonawcom środki ochrony prawnej określone w Dziale VI ustawy Pzp.

5.9. Schemat procedury - przetarg ograniczony

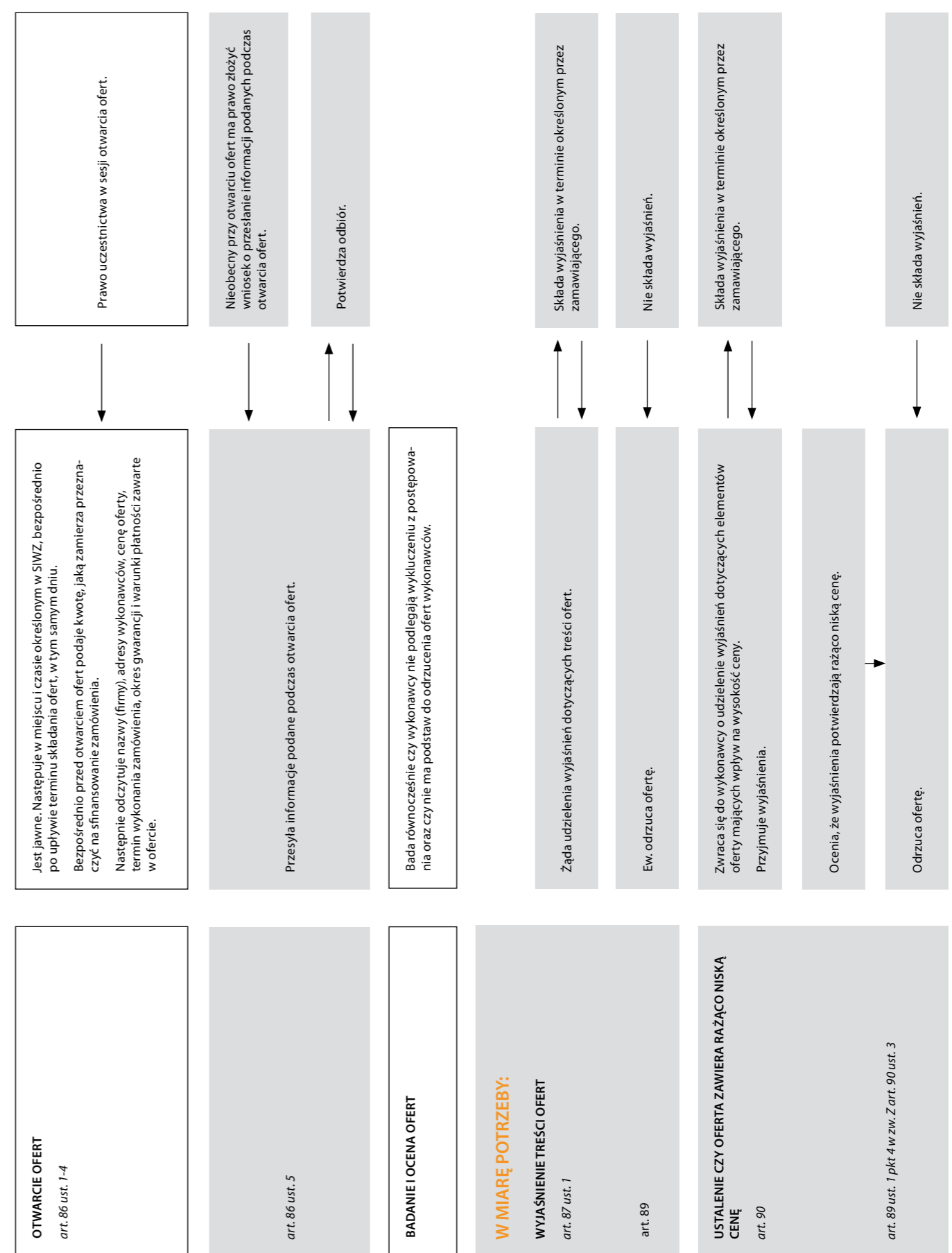


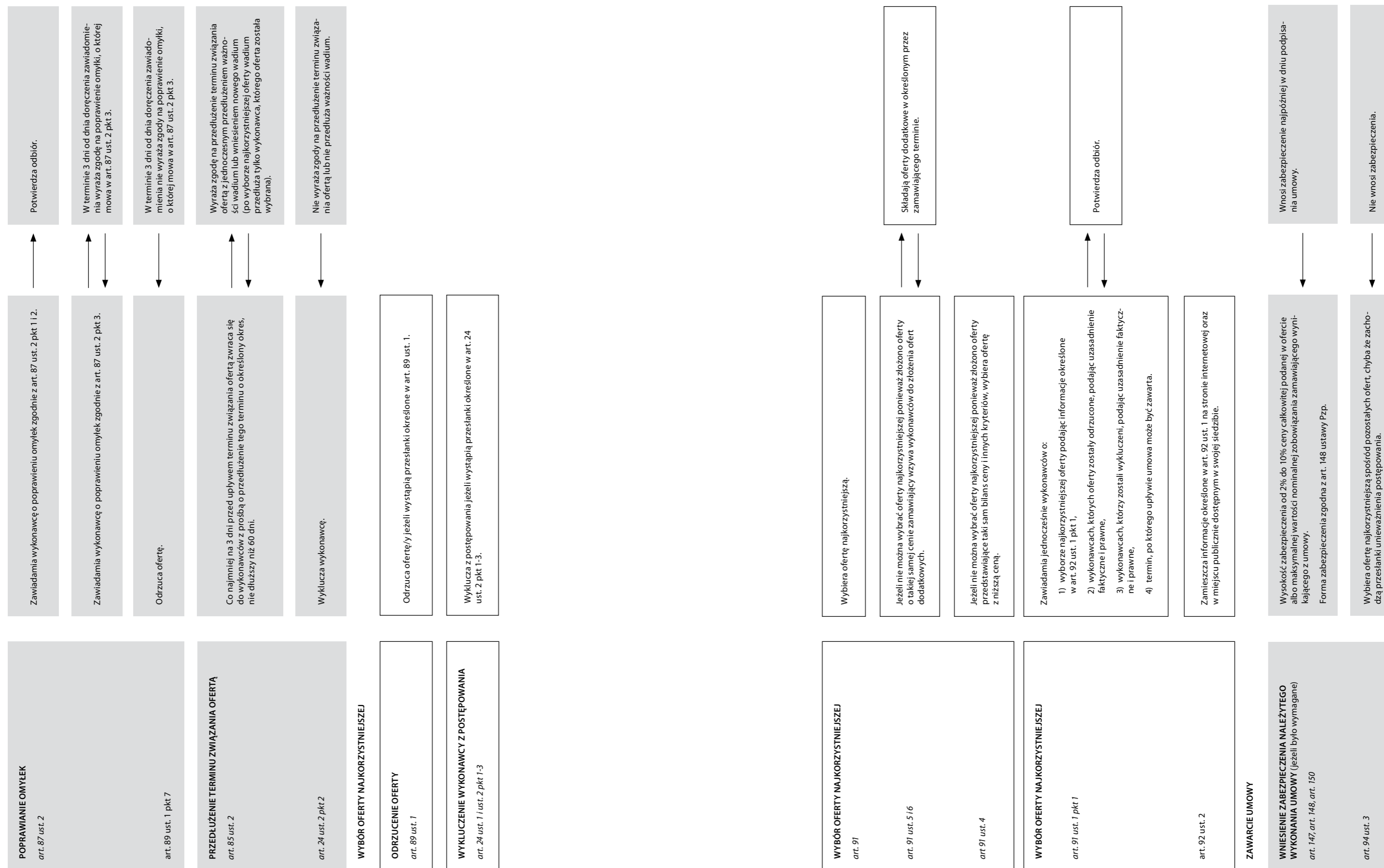


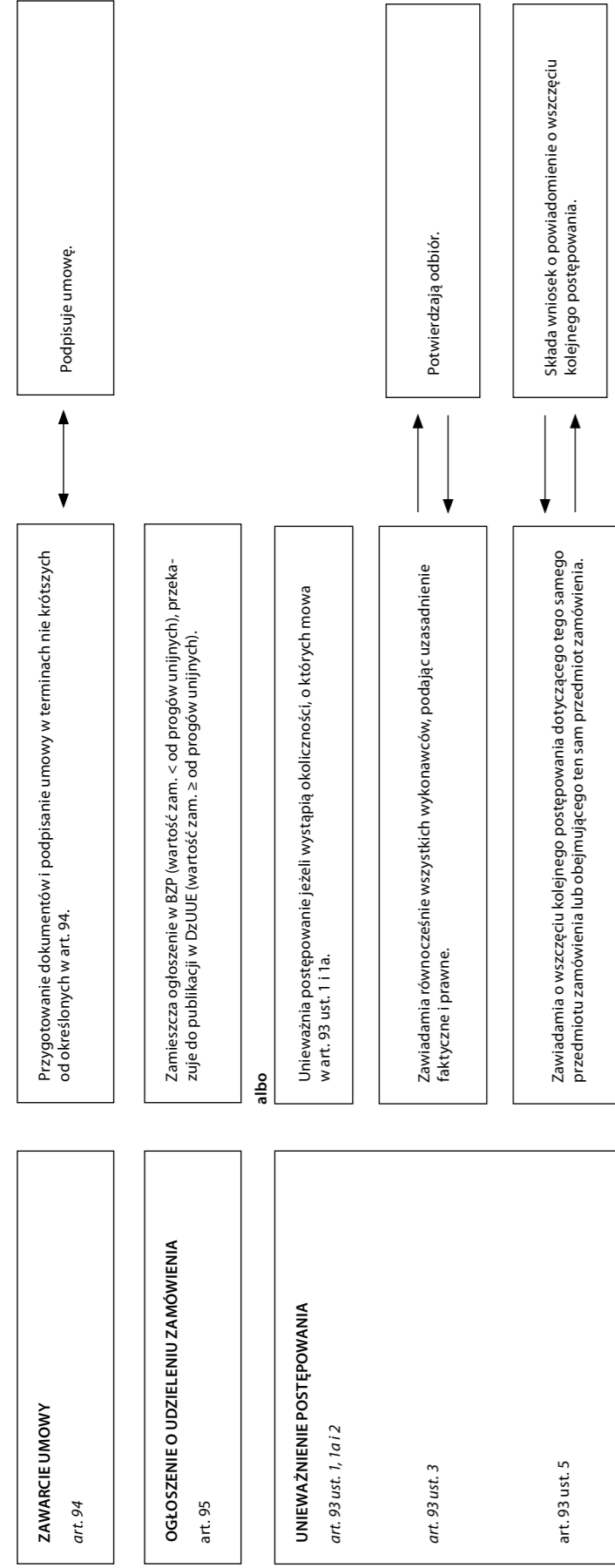


Początek biegu terminu związania ofertą.

- Termin związania ofertą wynosi (art. 85):
- a) 30 dni jeżeli wartość zamówienia < od progów unijnych;
 - b) 90 dni jeżeli wartość zamówienia dla robót budowlanych ≥ 20 mln euro, dostaw lub usług ≥ 10 mln euro;
 - c) 60 dni jeżeli wartość zamówienia inna niż w pkt a) i b).

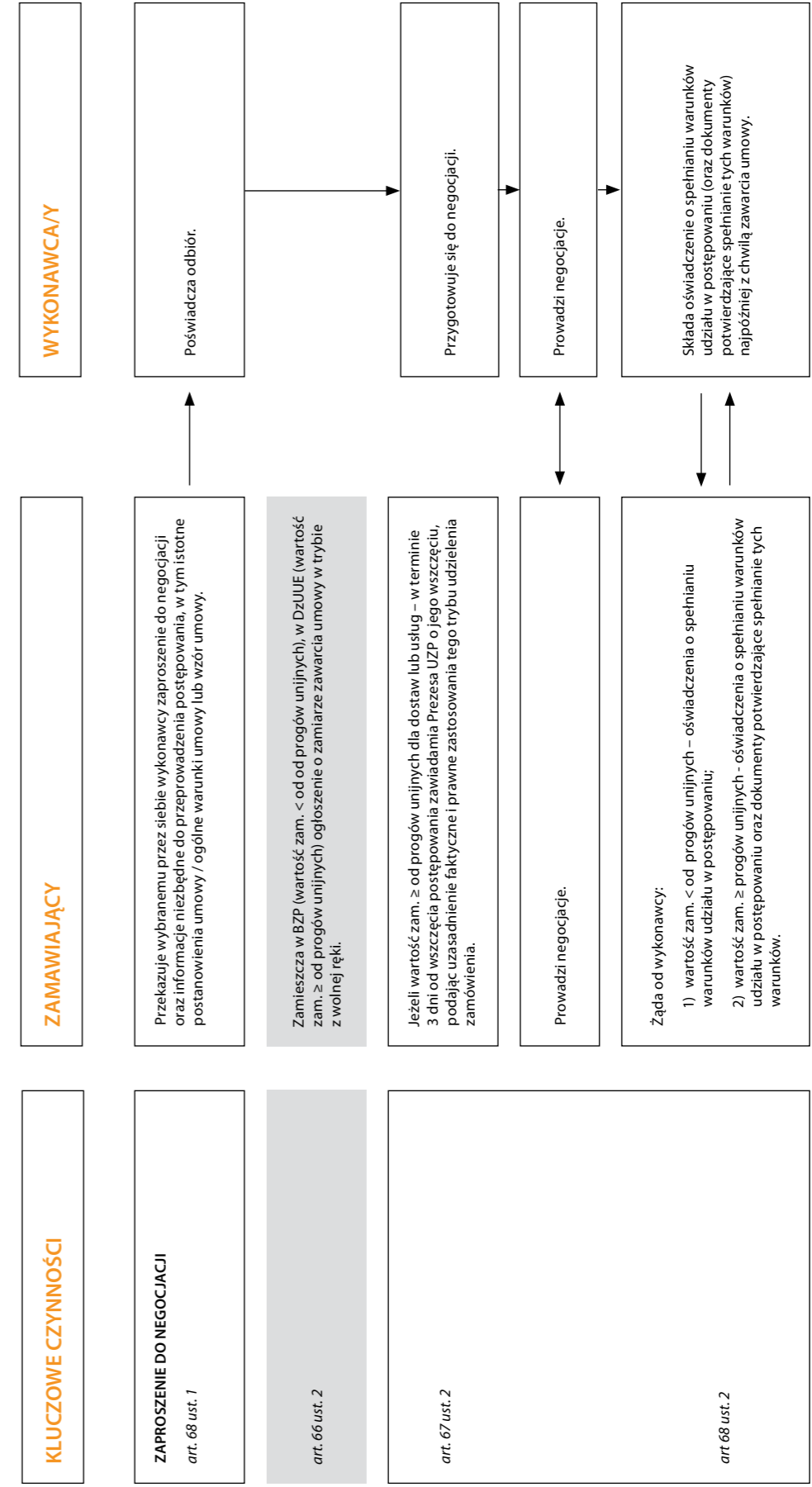




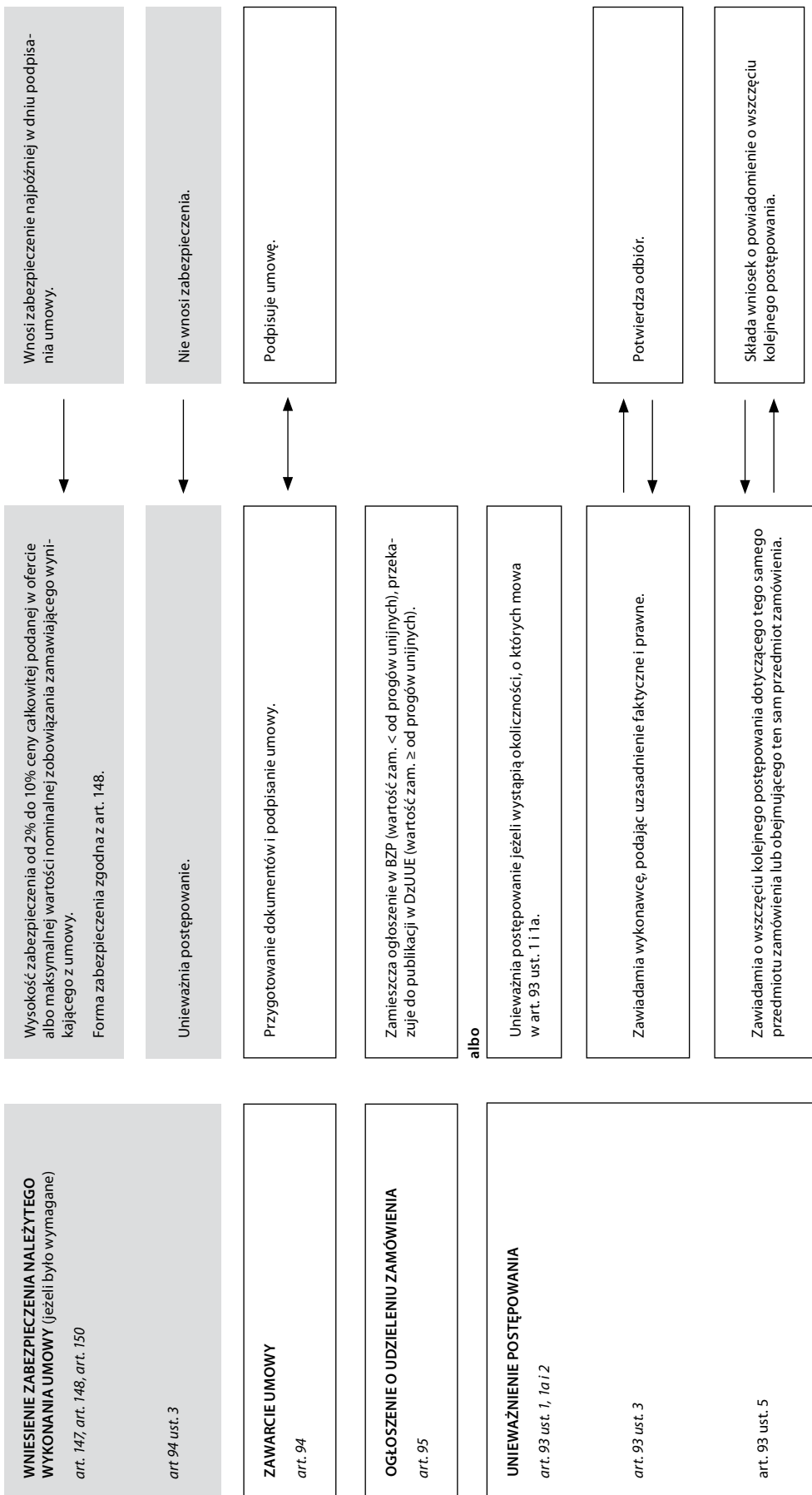


Uwaga: na poszczególne czynności zamawiającego przysługują wykonawcom środki ochrony prawnej określone w Dziale VI ustawy Pzp.

5.10. Schemat procedury - zamówienie z wolnej ręki



ZAWARCIE UMOWY



Uwaga: na poszczególne czynności zamawiającego przysługują wykonawcom środki ochrony prawnej określone w Dziale VI ustawy Pzp.



ROZDZIAŁ 6

REALIZACJA INWESTYCJI BUDOWLANYCH

SPIS TREŚCI ROZDZIAŁU

6.	Realizacja inwestycji budowlanych	419
6.1	Uczestnicy etapu realizacji inwestycji	421
6.1.1	Inwestor/ inwestor zastępczy	421
6.1.1.1	Rola w rozumieniu przepisów prawa	422
6.1.1.2	Rola w rozumieniu warunków umowy na przykładzie warunków kontraktowych FIDIC	422
6.1.2	Wykonawca	423
6.1.2.1	Kierownik Budowy i jego rola w rozumieniu przepisów prawa	423
6.1.2.2	Rola w rozumieniu warunków umowy na przykładzie Warunków Kontraktowych FIDIC	423
6.1.3	Nadzór inwestorski/Inżynier kontraktu	424
6.1.3.1	Inspektor nadzoru inwestorskiego i jego rola w rozumieniu przepisów prawa	424
6.1.3.2	Rola w rozumieniu warunków umowy na przykładzie warunków kontraktowych FIDIC	425
6.1.4	Projektant	426
6.1.4.1	Rola w rozumieniu przepisów prawa	426
6.1.4.2	Rola w rozumieniu warunków umowy na przykładzie warunków kontraktowych FIDIC	427
6.1.5	Nadzór budowlany	427
6.2	Roboty budowlane	428
6.2.1	Cykl prowadzenia prac budowlanych	428
6.2.1.1	Rozpoczęcie budowy	428
6.2.1.2	Wymagane działania w trakcie prowadzenia robót budowlanych	429
6.2.1.3	Cykl budowy według warunków umowy	429
6.2.2	Organizowanie prac budowlanych	431
6.2.2.1	Wymagania wynikające z przepisów prawa	431
6.2.2.2	Dodatkowe wymagania, jakie mogą wynikać z warunków umowy	433
6.2.2.3	Kontrola robót	433
6.2.3	Dokumentowanie wykonywanych robót i komunikacja między uczestnikami inwestycji	435
6.2.3.1	Wymagania wynikające z przepisów prawa	435
6.2.3.2	Dodatkowe wymagania, jakie mogą wynikać z warunków umowy	435
6.2.4	Sposoby rozliczania umów i dokonywania płatności	436
6.2.5	Spory między stronami umów	439
6.2.5.1	Roszczenia stron umowy	439
6.2.5.2	Mechanizmy powstawania sporów	440
6.2.5.3	Czynniki minimalizujące liczbę i skalę sporów; rozwiązywanie sporów	440
6.3	Zarządzanie zmianami (aneksy, roboty dodatkowe, zmiany projektowe, roboty zamienne, zmiany terminów realizacji umów o roboty budowlane, usługi projektowe, usługi nadzorcze)	443
6.3.1	Zmiany zawartej umowy	443
6.3.1.1	Dopuszczalność zmiany zawartej umowy	443
6.3.1.2	Przesłanki zmiany umowy	448
6.3.1.3	Zmiany w dokumentacji projektowej	448
6.3.1.3.1	Istotna zmiana projektu budowlanego wymagająca zmiany pozwolenia na budowę	448
6.3.1.3.2	Nieistotna zmiana projektu budowlanego	449
6.3.1.3.3	Inne zmiany dokumentacji projektowej	450
6.3.1.4	Umowy na roboty budowlane	450
6.3.1.4.1	Istota umowy o roboty budowlane	452
6.3.1.4.2	Problem braku spójności dokumentacji projektowej	452
6.3.1.4.3	Problem zasad wiedzy technicznej	454
6.3.1.4.4	Problem dostosowania wynagrodzenia wykonawcy	455
6.3.1.4.5	Roboty zamienne	457
6.3.1.4.6	Zmiana umowy o roboty budowlane - kiedy do niej dochodzi?	459
6.3.1.4.7	Przesłanki zmiany umowy o roboty budowlane	460
6.3.1.5	Umowy na nadzór inwestorski	462
6.3.1.5.1	Istota umowy na nadzór inwestorski	462
6.3.1.5.2	Zmiana umowy o nadzór inwestorski - kiedy do niej dochodzi?	462
6.3.1.5.3	Przesłanki zmiany umowy o usługi nadzoru inwestorskiego	463
6.3.2	Zamówienia uzupełniające w świetle art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy Pzp	463
6.3.2.1	Przesłanki udzielenia zamówień uzupełniających	463
6.3.2.2	Procedura udzielenia zamówień uzupełniających	464
6.3.2.3	Przesłanka zamówienia uzupełniającego w trybie z wolnej ręki w świetle prawa europejskiego	466
6.3.3	Zamówienia dodatkowe w świetle art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp	467
6.3.3.1	Przesłanki udzielenia zamówień dodatkowych	467
6.3.3.2	Procedura udzielania zamówień dodatkowych	472

6.3.3.3	Przesłanki zamówienia dodatkowego w świetle prawa europejskiego.....	472
6.4	Ubezpieczenie inwestycji budowlanych	475
6.4.1	Ryzyka w poszczególnych fazach realizacji inwestycji	475
6.4.1.1	Projektowanie – szkody na skutek błędów w pracach projektowych	475
6.4.1.2	Realizacja – szkody losowe w przedmiocie inwestycji, finansowe konsekwencje szkód w okresie realizacji, szkody osób trzecich.....	475
6.4.1.3	Eksploatacja – wady konstrukcyjne.....	475
6.4.1.4	Zagrożenia w trakcie zmiany faz realizacji inwestycji.....	475
6.4.2	Podstawowe rodzaje ubezpieczeń stosowanych w procesie inwestycyjnym.....	476
6.4.2.1	Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej projektanta.....	476
6.4.2.2	Ubezpieczenie budowlano-montażowe (Contractors' All Risks / Construction All Risks / Erection All Risks).....	476
6.4.2.3	Ubezpieczenie strat finansowych (Advanced Loss of Profit / Delay In Start-up).....	477
6.4.2.4	Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej.....	478
6.4.2.5	Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej zawodowej.....	478
6.4.3	Gestia ubezpieczeniowa	479
6.4.3.1	Strony poszczególnych umów ubezpieczenia	479
6.4.3.2	Wady i zalety poszczególnych rozwiązań określających gestię ubezpieczeniową.....	480
6.4.3.3	Regulacja zagadnień ubezpieczeniowych na bazie warunków kontraktowych FIDIC.....	480

6. Realizacja inwestycji budowlanych

Etap realizacji robót można uznać za najłatwiejszy element procesu inwestycyjnego – chodzi przecież o możliwie precyzyjne odzwierciedlenie w przestrzeni tego, co przewidziano w dokumentacji projektowej, a następnie zatwierdzone decyzjami administracyjnymi. To oczywiście pozory, gdyż w trakcie prowadzenie robót praktycznie nieuniknione jest natrafienie na liczne problemy techniczne, organizacyjne czy formalno-prawne. Niemniej we wstępnym stwierdzeniu tkwi przesłanie – im lepiej inwestycja jest przygotowana (nie chodzi tylko o jakość dokumentacji projektowej, ale i przygotowanie jej przez inwestora), tym mniej istotnych kłopotów w trakcie realizacji można się spodziewać.

WAŻNE

Zasadniczo jednak słowo „problem” jest na trwałe wpisane w charakter robót budowlanych i mrzonką ze strony inwestora byłoby oczekiwanie, że uda mu się przeprowadzić inwestycję bezproblemowo. Dobry inwestor musi być przygotowany na wystąpienie problemów o różnym charakterze, a przygotowanie to obejmować powinno zagadnienia zarówno formalne (m.in. dobrze sformułowana umowa z wykonawcą robót), jak i organizacyjno-ludzkie (wybór właściwych osób, a w przypadku bardziej złożonych inwestycji firm zewnętrznych, do zapewnienia nadzoru nad robotami i zarządzania projektem inwestycyjnym).

W procesie realizacji robót budowlanych splatają się ze sobą dwa porządki – administracyjno-prawny (wynikający z tego, że realizacja robót odbywa się na mocy decyzji administracyjnych oraz podlega uwarunkowaniom zdefiniowanym w ustawie Pb) oraz cywilno-prawny (będący konsekwencją faktu, że zamawiającego i wykonawcę wiąże umowa cywilnoprawna na realizacji robót budowlanych). Nakłada to na uczestników inwestycji budowlanej szczególne zadania. Ich role i obowiązki definiowane są zarówno przez pryzmat przepisów prawa powszechnie obowiązującego, jak i postanowień umów wiążących strony. Praktycznie każde zdarzenie w trakcie realizacji robót powinno być interpretowane w obu kontekstach. Dlatego właściwą rolą inwestora jest takie zorganizowanie tego etapu procesu inwestycyjnego, aby z jednej strony odpowiednie przepisy prawa były przestrzegane, a z drugiej, aby realizacja umowy na wykonanie robót budowlanych przebiegła sprawnie, bez negatywnych konsekwencji (finansowych czy innych) dla inwestora publicznego, i zakończyła się terminowym oddaniem inwestycji do użytkowania.

Uwzględniając powyższe, w niniejszym rozdziale wszystkie aspekty tego etapu procesu inwestycyjnego zostaną scharakteryzowane z dwóch powyżej opisanych punktów widzenia. Mimo istnienia tego dualizmu dążyć należy do usuwania wszelkich niespójności między oboma kontekstami. Występowanie ewentualnych niespójności skutkujące wielością możliwych interpretacji prowadzić może do negatywnych konsekwencji dla wszystkich uczestników inwestycji.

Jako wspólny mianownik dla umów na wykonanie robót budowlanych przyjęto Warunki Kontraktowe FIDIC – najbardziej rozpowszechniony w Polsce wzór umowy na roboty budowlane. Warunki te stworzone zostały za granicą, w związku z czym występują w nich istotne różnice w stosunku do tego, co wynika z polskiego prawa. Konieczna jest więc ich modyfikacja poprzez sformułowanie tzw. Szczególnych Warunków Kontraktu, które modyfikują standardowe Ogólne Warunki Kontraktu, a także poprzez zdefiniowanie określonych „parametrów” umowy i wpisanie ich do tzw. Załącznika do Oferty, do którego Warunki Kontraktu wielokrotnie odwołują. Modyfikacja ta skierowana być powinna w pierwszej kolejności na dostosowanie stosowanych rozwiązań, nazw i procedur do prawa obowiązującego w naszym kraju.

Uwzględniając więc popularność warunków FIDIC w Polsce zawarte w poniższym rozdziale odwołania do aspektów umownych oparte są właśnie na warunkach kontraktowych FIDIC, choć oczywiście należy pamiętać, że brak formalnych przeszkód, aby inwestorzy wykorzystywali inne

wzory umowne, czy wręcz samodzielnie konstruowali treść umów na wykonanie robót budowlanych.

WAŻNE

Należy jednoznacznie stwierdzić, że w przypadku niektórych zadań inwestycyjnych, zwłaszcza tych o niewielkim zakresie, stosowanie warunków FIDIC jest niewskazane. W takich przypadkach koszty stworzenia i utrzymania rozbudowanych struktur organizacyjno-kontraktowych są całkowicie niewspółmierne do ewentualnych korzyści z tego tytułu. W takim przypadku należy iść raczej w kierunku sformułowania możliwie mało skomplikowanych i przejrzystych postanowień umowy regulujących wszystkie aspekty jej realizacji.

Niezależnie od dylematów dotyczących stosowania konkretnego wzoru umowy, uwarunkowania wynikające z charakteru robót budowlanych powodują, że wszystkie umowy muszą opierać się na zasadach zbliżonych do tych zawartych w warunkach FIDIC, a wszelkie potencjalne różnice (zwłaszcza w nazewnictwie tych samych pojęć) są na tyle mało istotne, że nie będą w tym podręczniku omawiane. Stąd też w niniejszym rozdziale skupiono się na omówieniu warunków FIDIC, choć zasadnicza część uwag byłaby adekwatna także dla innych wzorców kontraktowych.

Należy przy tym także wspomnieć, że samodzielne tworzenie umowy na wykonanie robót budowlanych, zwłaszcza przez inwestora niezbyt doświadczonego w realizacji tego typu umów, wiąże się z poważnym ryzykiem. Polega ono na możliwości pominięcia istotnych aspektów lub sformułowania procedur kontraktowych, które mogą nie sprawdzić się w praktyce. W skrajnym wypadku czynniki te mogą nawet zagrozić skutecznemu przeprowadzeniu inwestycji. Stąd też inwestorom zaleca się stosowanie wypróbowanych wzorców umownych, a dopiero, gdy nabiorą doświadczenia po kilku realizacjach, mogą podjąć się modyfikowania umów pod kątem ich bezpośrednich potrzeb.

A dlaczego nie tak?

Rozpatrując zagadnienie umowy na wykonawstwo robót i zdefiniowania, w którym momencie procesu inwestycyjnego powinien zacząć się kontrakt wykonawczy, należy się zastanowić nad sposobami zminimalizowania problemów, które standardowo ujawniają się na początku realizacji robót. Od razu skutkuje to roszczeniami wykonawcy. Dotyczy to np. tego, że dopiero w momencie wejścia właściwego wykonawcy robót często okazuje się, że są problemy z dostępem do niektórych nieruchomości. Ponadto może się okazać, że akurat trwa okres, w którym decyzja środowiskowa zabrania dokonywać wycinki drzew i krzewów lub zdejmować humus. Może więc warto byłoby rozważyć zlecenie w ramach odrębnego kontraktu całego przygotowania placu budowy. Wtedy potencjalne konflikty związane z brakiem fizycznego dostępu do niektórych działek mogłyby być identyfikowane wcześniej i rozwiązywane jeszcze przed rozpoczęciem robót. Takie podejście zapewne wydłuży nieco cały cykl inwestycyjny, ale na pewno ogranicza problemy na etapie realizacji będące przyczyną opóźnień i powstawania dodatkowych kosztów. Przy pozytywnych efektach takich działań można byłoby je rozszerzyć nawet na przebudowę niektórych urządzeń obcych przed wejściem wykonawcy na plac budowy.

6.1. Uczestnicy etapu realizacji inwestycji

6.1.1. Inwestor/ inwestor zastępczy

Centralną rolę w procesie inwestycyjnym z natury rzeczy odgrywa inwestor. To on inicjuje cały proces i podejmuje przynajmniej kluczowe decyzje w trakcie tego procesu. Zdarza się, że niektóre podmioty, zwłaszcza te, które incydentalnie prowadzą jakieś inwestycje i nie posiadają wyspecjalizowanych służb tym się zajmujących, wyłaniają tzw. „inwestora zastępczego” (możliwe są też inne nazwy, np. „zarządzający projektem”), któremu powierzają większość lub wszystkie zadania związane z procedurą inwestycyjną. W procedurze tej inwestor zastępczy działa i występuje na podstawie upoważnień udzielonych przez inwestora. Może to być albo zewnętrzna firma wyłoniona w przetargu lub podmiot powiązany organizacyjnie lub własnościowo z inwestorem.

Należy przy tym zaznaczyć, że przy okazji realizacji części projektów unijnych inwestorzy zatrudniają firmę konsultingową do „zarządzania projektem”, przy czym zakres powierzonych jej zadań nie w pełni odzwierciedla znaczenie tego określenie. Obowiązki takiego zarządzającego prowadzą się zwykle do czynności organizacyjno-formalnych związanych ze sprawozdawczością i monitoringiem, a czasem koordynacją zespołów pełniących nadzór inwestorski nad poszczególnymi komponentami projektu. Często w ogóle usługi te łączone są w jednym zamówieniu z usługami nadzoru inwestorskiego. Niemniej jednak, mimo wiele sugerującej nazwy tak zdefiniowanej usługi, nie należy jej utożsamiać z pełnieniem roli inwestora zastępczego.

WAŻNE

Wskazanie inwestora zastępczego nie powinno zwalniać inwestora od uczestnictwa w inwestycji.

Dotyczy to zwłaszcza tego pierwszego wariantu, gdy funkcję inwestora zewnętrznego pełni prywatna firma działająca dla osiągnięcia zysku. Należy pamiętać, że jej interesy będą nieco odmienne od interesów publicznego inwestora, a to może doprowadzić do tego, że ostateczny rezultat inwestycji będzie różnił się od oczekiwań inwestora. Tak więc, nawet gdy inwestor nie chce aktywnie uczestniczyć w procedurach związanych z inwestycją budowlaną i wyłonił w tym celu inwestora zastępczego, to jednak powinien zastrzec sobie prawo udziału w podejmowaniu kluczowych decyzji w tym procesie, a na pewno zadbać, aby możliwie często, wyczerpująco i dogłębnie był informowany o przebiegu procesu oraz jego formalnych i finansowych uwarunkowaniach.

WAŻNE

Równocześnie inwestor, mimo, że jest centralnym ogniwem inwestycji, powinien mieć na uwadze, że proces inwestycyjny oparty jest na realizacji umów cywilnoprawnych, które z zasady zakładają równość stron. Ten fakt może czasami umknąć podmiotowi publicznemu, który często jest także organem władzy publicznej i może mieć skłonność do „nadużywania” władztwa także na polu umów cywilnoprawnych.

Jakkolwiek czasami takie działania bywają skuteczne i prowadzą do osiągnięcia celów inwestora (a więc np. uzyskania czegoś, co nie było precyzyjnie wymagane w umowie), to jednak zdarza się i odwrotnie, a skutki są dla inwestora negatywne, zwłaszcza w wymiarze finansowym. Tak więc inwestorzy powinni jednak unikać „władczych”, nie znajdujących podstaw na gruncie umownym, działań wobec innych uczestników procesu inwestycyjnego, gdyż stwarzać to może znaczne ryzyko dla inwestycji, szczególnie jeśli w konsekwencji sprawa trafi do sądu. Sąd oceniać będzie wynikły spór wyłącznie z punktu widzenia umowy oraz dowodów zgromadzonych w trakcie realizacji inwestycji i nie uwzględni tego, że np. burmistrz z powodów politycznych musiał być „twardy” wobec wykonawcy.

6.1.1.1. Rola w rozumieniu przepisów prawa

Art. 18 ustawy Pb czyni inwestora odpowiedzialnym za zorganizowanie procesu budowy. W szczególności oznacza to zapewnienie, że osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych opracują niezbędną dokumentację projektową, w tym projekt budowlany, a także plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, będą sprawowały nadzór na robotami (jeśli jest to uzasadnione stopniem skomplikowania robót lub warunkami gruntowymi), a także wykonają roboty i zapewnią ich odbiór – w tym jedna z tych osób obejmie stanowisko kierownika budowy, a inne także kierowników robót – jeśli kierownik budowy nie posiada uprawnień do kierowania częścią z asortymentu robót, jakie obejmuje inwestycja. Ponadto inwestor może zobowiązać projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego w trakcie prowadzenia robót.



art. 18 ustawy Pb

Jak wspomniano, nie jest konieczne, aby wszystkie wynikające z powyższego obowiązki inwestor wykonywał samodzielnie. Może on powołać do tego inwestora zastępczego, ale nawet jeśli tego nie zrobi, to odpowiednie zadania i wymagania powinien nałożyć na innych uczestników procesu inwestycyjnego (projektanta, wykonawcę robót, nadzór inwestorski) właściwie kształtując umowy cywilnoprawne łączące go z nimi.

Ustawa Pb nie jest jedynym aktem prawnym definiującym rolę inwestora w procesie inwestycyjnym. Pośrednio wynika ona także z wielu innych aktów nie wiążących się nawet z działalnością inwestycyjną. Należy na przykład pamiętać, że inwestor dysponuje terenem, na którym wznoszona jest inwestycja, z czego wynikać może dla niego szereg zadań i obowiązków (np. uzgadnianie innych działań inwestycyjnych potencjalnie kolidujących z inwestycją). Podobnie w przypadku inwestora publicznego należy brać pod uwagę wszystkie uwarunkowania prowadzenia i finansowania inwestycji ze środków publicznych wynikające z ustawy Ufp i przepisów z nią powiązanych (np. ustawy Pzp).

6.1.1.2. Rola w rozumieniu warunków umowy na przykładzie warunków kontraktowych FIDIC

Warunki Kontraktowe FIDIC składają się na umowę łączącą zamawiającego z wykonawcą robót budowlanych. Stąd też z tej perspektywy inwestora należy utożsamiać z zamawiającym, a jego rola sprowadza się do wypełniania zadań i obowiązków, jakie na zamawiającego nakłada ta umowa. Wśród tych kluczowych obowiązków wymienić należy udostępnienie wykonawcy dostępu do placu budowy w przewidzianych terminach, przekazanie wykonawcy dokumentacji projektowej (w przypadku modelu tradycyjnego, gdy to w ramach odrębnego zlecenia zamawiającego wykonywany był projekt) oraz dokonywanie płatności na rzecz wykonawcy zgodnie z postanowieniami umowy.

Oczywiście Warunki Kontraktowe definiują szereg innych zadań dla zamawiającego, niemniej jednak ogólną zasadą, na której opiera się model kontraktowy FIDIC jest występowanie instytucji Inżyniera kontraktu (szerzej o tym w pkt. 6.1.3.2), który stoi pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, choć – co warto podkreślić – nie ma być bezstronny, gdyż Warunki Kontraktowe wyraźnie podkreślają jego afiliację przy zamawiającym.



Rozdział 6, punkt 6.1.3.2

WAŻNE

W efekcie zamawiający nie uczestniczy bezpośrednio w większości codziennych działań związanych z realizacją inwestycji, a stopień wymaganej ingerencji zamawiającego w procedury kontraktowe określa *de facto* sam zamawiający definiując zakres uprawnień Inżyniera kontraktu poprzez określenie, które z uprawnień Inżyniera kontraktu może on wykonywać samodzielnie, a w których przypadkach niezbędne jest uzyskanie zgody zamawiającego przed wykonaniem określonej czynności – spójne postanowienia w tym zakresie powinny znaleźć się zarówno w Warunkach Kontraktu łączącego zamawiającego i wykonawcę (wykonawca musi być świadomy takich ograniczeń proceduralnych), jak i w umowie łączącej zamawiającego i Inżyniera kontraktu.

6.1.2. Wykonawca

Pod pojęciem „wykonawca” kryje się strona umowy (najczęściej podmiot gospodarczy) na wykonanie robót budowlanych – podmiot lub konsorcjum podmiotów, które podjęły się zrealizować określoną inwestycję lub wykonać roboty wchodzące w jej skład. Tym samym jest to określenie raczej z zakresu prawa cywilnego. I faktycznie – w ustawie Pb pojęcie „wykonawca” praktycznie się nie pojawia. Zadania i obowiązki związane z wykonawstwem są przypisane konkretnej, odpowiednio wykwalifikowanej osobie – kierownikowi budowy. Oczywiście należy mieć świadomość, że – zwłaszcza w przypadku dużych lub wielobranżowych inwestycji – za wypełnianie zadań spoczywających zgodnie z prawem budowlanym na kierowniku budowy odpowiada rozbudowana i wieloosobowa struktura, a organizatorem tej struktury jest wykonawca. *De facto* więc, zwłaszcza w płaszczyźnie kontraktowej, obowiązki kierownika budowy powinny być postrzegane jako obowiązki wykonawcy, co jednak w żadnym stopniu nie unieważnia osobistej odpowiedzialności (zawodowej lub karnej) kierownika budowy za uchybienie tym obowiązkom.

6.1.2.1. Kierownik Budowy i jego rola w rozumieniu przepisów prawa

Funkcję kierownika budowy powierza się osobie, która posiada odpowiednie kwalifikacje zawodowe, a więc uprawnienia budowlane do kierowania robotami w specjalności dotyczącej robót, które obejmuje inwestycja. Jeżeli zakres inwestycji obejmuje roboty, których nie dotyczą uprawnienia posiadane przez kierownika budowy, powołuje się odpowiednich kierowników robót. Katalog obowiązków i kompetencji kierownika budowy jest szeroki i został szczegółowo opisany w ustawie Pb. W niniejszym podręczniku najistotniejsze z tych zadań zostały scharakteryzowane w poszczególnych punktach niniejszego rozdziału. Zasadnicze obowiązki kierownika budowy sprowadzają się do kierowania robotami w sensie technologicznym, organizacyjnym i czasowym, współpracy z inwestorem (nadzorem inwestorskim), reagowania na wszelkie sytuacje nieprzewidziane, dokumentowania budowy oraz szeroko pojętego zabezpieczenia terenu budowy, także w odniesieniu do zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

6.1.2.2. Rola w rozumieniu warunków umowy na przykładzie Warunków Kontraktowych FIDIC

Spojrzenie na strukturę organizacyjną wykonawcy z punktu widzenia Warunków Kontraktowych FIDIC jest nieco odmienne. Z natury rzeczy stanowisko kierownika budowy jest uznawane za istotne (bo na nim skupiają się związane z wykonawstwem obowiązki wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego) i wchodzi ono w zakres „kierownictwa wykonawcy”. Zamawiający zwykle tak kształtują Warunki Kontraktu, aby mieć wpływ (np. poprzez zatwierdzenie kadry) na dobór członków kierownictwa. Niemniej jednak najważniejszą rolę kontraktową po

stronie wykonawcy spełnia „przedstawiciel wykonawcy”, określane też jako „dyrektor kontraktu”. W przypadku mniejszych zadań nie ma przeszkód, aby ta sama osoba pełniła funkcję kierownika budowy, ale przy większych inwestycjach jest to praktycznie niewykonalne ze względów organizacyjnych.

Na to, co kryje się pod pojęciem „wykonawca” ma wpływ przyjęty model kontraktowy. W modelu „zaprojektuj i zbuduj” po stronie wykonawcy ulokowany jest projektant – jako członek konsorcjum lub częściowo jako podwykonawca. O ile nie zmienia to podziału ról z punktu widzenia ustawy Pb, to w świetle Warunków Kontraktowych pełną odpowiedzialność za działania projektanta bierze wykonawca robót, a precyzyjniej należałoby stwierdzić, że stanowią oni jeden podmiot kontraktowy. Wzajemne powiązanie i ewentualne uregulowania umowne między wykonawcą robót i projektantem nie mają dla zamawiającego znaczenia.

Uogólniając można stwierdzić, że rolą wykonawcy jest wykonać przedmiot umowy łączącej go z zamawiającym, a więc wznieść określony obiekt budowlany na podstawie dostarczonej przez zamawiającego dokumentacji projektowej (w modelu tradycyjnym) lub zaprojektować i wykonać obiekt budowlany opisany w programie funkcjonalno-użytkowym (w modelu „zaprojektuj i zbuduj”). Z drugiej strony przysługuje mu wynagrodzenie za jego działania wypłacane zgodnie z warunkami określonymi w kontrakcie, a także ma prawo do dochodzenia zgodnie z procedurami kontraktowymi dodatkowego wynagrodzenia lub/i zmiany terminu realizacji, w sytuacji, gdy np. napotkał nieprzewidziane w umowie przeszkody.



Rozdział 6, punkt 6.3.1

6.1.3. Nadzór inwestorski / Inżynier kontraktu

Ustawa Pb nakłada na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, jeżeli jest to uzasadnione wysokim stopniem skomplikowania planowanych robót budowlanych lub warunkami gruntowymi. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury określa rodzaje obiektów budowlanych, przy realizacji których jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego. Dodatkowo w rozporządzeniu tym określono listę obiektów budowlanych i kryteria techniczne, jakimi powinien kierować się organ podczas nakładania na inwestora obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego.

Nadzór realizowany jest przez jednego lub więcej inspektorów nadzoru inwestorskiego, których zadania, zgodnie z powyższą ustawą, koncentrują się wokół kontroli w imieniu zamawiającego, prawidłowego wykonywania robót zgodnie z projektem i wymaganiami w zakresie jakości. Fakt wykonywania robót w ramach umowy cywilnoprawnej między zamawiającym a wykonawcą rodzi jednak konieczność wykonywania także innych czynności związanych z bieżącym zarządzaniem realizacją tej umowy. Dlatego też Warunki Kontraktowe FIDIC wprowadzają instytucję „Inżyniera kontraktu”, który wraz ze swym zespołem wypełniać ma szereg zadań obejmujących także te odpowiadające obowiązkowi inspektorów nadzoru. Niemniej jednak funkcji tych nie można utożsamiać, gdyż rola Inżyniera kontraktu jest znacznie szersza. Dodatkowo istniejące rozbieżności między polskim prawem a Ogólnymi Warunkami Kontraktowymi FIDIC powodują konieczność wprowadzenia w Szczególnych Warunkach postanowień usuwających ewentualne niejednoznaczności.

6.1.3.1. Inspektor nadzoru inwestorskiego i jego rola w rozumieniu przepisów prawa

Inspektorem nadzoru inwestorskiego musi być osoba posiadająca odpowiednie kwalifikacje zawodowe, a więc dysponująca uprawnieniami budowlanymi do kierowania robotami w odpowiedniej specjalności. W przypadku, gdy budowa obiektu budowlanego wymaga ustanowie-

nia inspektorów w zakresie różnych specjalności, inwestor powinien wyznaczyć jednego z nich jako koordynatora. Aby nie pozostawić miejsca na niejasności, ustawa Pb wyraźnie stwierdza, że łączenie funkcji kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego nie jest dopuszczalne, choć już sam charakter tych funkcji wyklucza taką możliwość.

Jak już wspomniano, inspektor nadzoru inwestorskiego wypełnia na budowie zadania kontrolne. W imieniu inwestora kontroluje zgodność realizacji inwestycji z dokumentacją projektową, wydanymi decyzjami administracyjnymi, przepisami i wiedzą techniczną. Sprawdza jakość wykonanych robót zapobiegając zastosowaniu wyrobów budowlanych wadliwych lub niedopuszczonych do stosowania w budownictwie. Uczestniczy w próbach i odbiorach technicznych, odbiorach tzw. robót zanikających i ulegających zakryciu oraz w odbiorach końcowych i związanych z przekazaniem obiektów do użytkowania. Ponadto potwierdza on faktycznie wykonane roboty i usunięte wady, a na żądanie inwestora może kontrolować rozliczenia budowy. Posiada on swoiste „władztwo” nad kierownikiem budowy i może mu wydawać polecenia (które kierownik budowy powinien wykonać) w zakresie usunięcia nieprawidłowości lub zagrożeń, przedstawienia dowodów (np. wyników badań) potwierdzających prawidłowość wykonanych robót czy zastosowanych materiałów, a także wykonania poprawek lub powtórzenia wadliwie wykonanych robót. Inspektor ma także prawo wstrzymać roboty, jeśli ich kontynuacja skutkowałaby zagrożeniem lub niedopuszczalnym odstępstwem od projektu lub wydanego pozwolenia.

6.1.3.2. Rola w rozumieniu warunków umowy na przykładzie warunków kontraktowych FIDIC

Wynikająca z przepisów prawa rola inspektora nadzoru inwestorskiego wpisuje się w zadania, jakie dla Inżyniera (oraz poprzez system pełnomocnictw dla jego asystentów) przewidują Warunki Kontraktowe FIDIC. Zadania Inżyniera sięgają jednak szerzej, nie ograniczają się do kontroli robót i ewentualnego udziału w ich rozliczaniu. Obejmują całość czynności związanych z zarządzaniem procesem budowlanym, od wydania polecenia rozpoczęcia poprzez wydanie świadectwa przejęcia aż do wystawienia świadectwa wykonania potwierdzającego wywiązanie się wykonawcy ze wszystkich zobowiązań kontraktowych. Czynności te dotyczą m.in. czuwania nad przepływem informacji między uczestnikami inwestycji. Znaczna ich część wiąże się z rozliczaniem kontraktu – nie tylko potwierdzaniem ilości wykonanych robót, ale także z zarządzaniem wszystkimi zmianami, jakie następują w trakcie realizacji kontraktu. Istotna rola Inżyniera polega też na pośredniczeniu i rozstrzyganiu (przynajmniej wstępnym) sporów między stronami umowy – dotyczących dodatkowych kosztów inwestycji lub przedłużenia czasu, a zgłaszanych w formie tzw. roszczeń.

Mimo tych różnic konieczne jest sprowadzenie dwóch powyższych ról do wspólnego mianownika. Polegać to powinno na odpowiednim ukształtowaniu zarówno Szczególnych Warunków Kontraktu na roboty, jak i umowy między zamawiającym a firmą konsultingową której zlecono sprawowanie funkcji Inżyniera. W szczególności należy doprecyzować, że odpowiedni asystenci Inżyniera kontraktu pełnić mają funkcje inspektorów nadzoru inwestorskiego w poszczególnych branżach, a Inżynier kontraktu lub inna osoba działająca w oparciu o pełnomocnictwo od niego (np. Inżynier Rezydent) pełni rolę koordynatora inspektorów nadzoru. Należy ponadto zadbać, aby wszystkie obowiązki inspektora nadzoru inwestorskiego wynikające z przepisów ustawy Pb (a także inne, na których zależy inwestorowi, np. związane z rozliczaniem projektu unijnego) zostały szczegółowo wyliczone w wyżej wymienionych umowach.

WAŻNE

Trzeba odnotować, że Warunki FIDIC w zdecydowanej większości działań Inżyniera kontraktu dają mu „pełnię władzy”, choć równocześnie umożliwiają ograniczenie jego niektórych kompetencji poprzez konieczność uzyskania zgody zamawiającego na takie działania. W polskich warunkach dość szeroko korzysta się z tej opcji, co jest m.in. konsekwencją interpretowania przepisów determinujących działania inwestorów publicznych. Należy jednak pamiętać, że inwestor ograniczając kompetencje Inżyniera kontraktu, równocześnie ogranicza zakres jego odpowiedzialności za prowadzenie kontraktu. Dlatego inwestor nie powinien dziwić się, że w przypadku ewentualnego sporu z Inżynierem kontraktu na temat prawidłowości wykonywania umowy na nadzór inwestorski ten drugi może stosunkowo łatwo uwolnić się od odpowiedzialności za ewentualne problemy.

6.1.4. Projektant

Wydawać by się mogło, że projektant zasadniczo zakończył swój udział w procesie inwestycyjnym przekazując inwestorowi lub wykonawcy sporządzoną przez siebie dokumentację projektową. Nie jest to prawdą, gdyż udział projektanta na etapie realizacji nadal jest potrzebny. Przewidział to ustawodawca umieszczając wśród obowiązków projektanta w ustawie Pb obowiązek sprawowania nadzoru autorskiego na żądanie inwestora lub właściwego organu.

Jeszcze szersza jest rola projektanta w przypadku realizacji robót według modelu „zaprojektuj i zbuduj”. Tu od strony kontraktowej granica między zakończeniem prac nad dokumentacją projektową a rozpoczęciem robót nie jest tak wyraźna. W celu zoptymalizowania harmonogramu, po pierwsze, inwestycja może zostać podzielona na elementy składowe, dla których w różnych terminach uzyskuje się pozwolenia na budowę, a po drugie, całkiem prawdopodobne jest, że projekt wykonawczy będzie przygotowywany etapami, już w trakcie prowadzenia robót i tuż przed rozpoczęciem realizacji kolejnego etapu. W efekcie w tym samym czasie projektant będzie jeszcze pracował nad dokumentacją projektową dla pewnych elementów projektu i sprawował nadzór autorski nad wykonywanymi już robotami.

6.1.4.1. Rola w rozumieniu przepisów prawa

Przyczyny tego, że udział projektanta w procesie inwestycyjnym na etapie realizacji jest niezbędny, mogą być różnicowane. Po pierwsze, wykonana dokumentacja projektowa może zawierać błędy lub braki, których usunięcie/uzupełnienie jest konieczne. Inwestor powinien wyegzekwować od projektanta odpowiednie poprawki w ramach odpowiedzialności za wady z tytułu rękojmi (lub gwarancji jakości). Po drugie, zmiany w dokumentacji mogą okazać się konieczne także w sytuacji, gdy projektant dochował należytej staranności w procesie projektowania. Szereg okoliczności, jak np. stwierdzone w rzeczywistości warunki odmienne od tych, na których oparto projekt (np. nie zinwentaryzowane urządzenia podziemne, nieprzewidziane warunki grunto-wo-wodne, itp.) może powodować, że niezbędne będzie wykonanie rozwiązań zamiennych lub dodatkowych. Czynności związane z takimi właśnie projektami zamiennymi lub dodatkowymi (albo ich wykonanie albo wyrażenie opinii w odniesieniu do rozwiązań proponowanych przez wykonawcę) wchodzi w skład nadzoru autorskiego. Obok tego obejmuje on m.in. wyjaśnianie ewentualnych niejasności w dokumentacji projektowej, uzgadnianie i wydawanie opinii w odniesieniu do działań wykonawcy, jeśli specyfikacje techniczne takich opinii lub uzgodnień wymagają, a także stwierdzanie zgodności wykonywanych robót budowlanych z projektem. W celu zapewnienia projektantowi możliwości sprawowania nadzoru autorskiego, ustawodawca zagwarantował mu w ustawie Pb prawo wstępu na teren budowy i dokonywania wpisów do dziennika budowy, w tym także obejmującego żądanie wstrzymania robót, gdy wykonywane są one niezgodnie z projektem lub w przypadku możliwości powstania zagrożenia.

6.1.4.2. Rola w rozumieniu warunków umowy na przykładzie warunków kontraktowych FIDIC

W Warunkach Kontraktowych FIDIC projektant nie występuje jako odrębny podmiot lub strona. Nie dziwi to, gdyż warunki te dotyczą umowy między zamawiającym a wykonawcą. Projektant z natury rzeczy jest przypisany do jednej ze stron. Tak więc w przypadku modelu tradycyjnego sprawujący nadzór autorski projektant wchodzi w skład personelu zamawiającego, a w modelu „zaprojektuj i zbuduj” jest on członkiem zespołu wykonawcy.

Warto zwrócić uwagę, że w przypadku modelu tradycyjnego projektant stoi po stronie zamawiającego (to zamawiający dostarcza wykonawcy dokumentację projektową). W efekcie wszelkie zaniedbania czy uchybienia projektanta z punktu widzenia kontraktu obciążają zamawiającego. W tym kontekście za co najmniej nierozsądne uznać należy sytuacje, w których zamawiający tłumaczy się przed wykonawcą zrzucając winę za określone sytuacje na projektanta, bo w ten sposób dostarcza wykonawcy argumentów w sporach kontraktowych. Wobec wykonawcy zamawiający powinien prezentować jednolite stanowisko z projektantem. Odrębną sprawą jest oczywiście egzekwowanie od projektanta realizacji jego obowiązków na gruncie umowy łączącej go z zamawiającym.

Z kolei w modelu „zaprojektuj i zbuduj” między zamawiającym a projektantem nie ma bezpośredniej relacji. Jeśli nie zostało to inaczej uregulowane w umowie, zamawiający nie ma uprawnień do wydawania projektantowi jakichkolwiek poleceń wykraczających poza wymogi określone w umowie, przede wszystkim w Programie Funkcjonalno-Użytkowym, np. w związku z tym, że zamawiający na etapie projektowania „przypomniął sobie”, że chciałby sformułować jakieś dodatkowe wymogi. To kolejny argument, aby przyłożyć szczególną uwagę do tworzenia dokumentów przetargowych w formule „zaprojektuj i zbuduj”.

6.1.5. Nadzór budowlany

Istotnym uczestnikiem stadium wznoszenia obiektów budowlanych jest organ nadzoru budowlanego. Na tym etapie procesu inwestycyjnego to on reprezentuje (w miejsce organu administracji architektoniczno-budowlanej) administrację publiczną i w jej imieniu czuwa nad tym, aby proces ten odbywał się zgodnie z prawem. Pierwszą instancją stanowi powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, natomiast organem wyższego stopnia w stosunku do niego jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego. Wyjątkiem są sprawy, dla których organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji jest wojewoda. Wówczas organem nadzoru budowlanego pierwszej instancji jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, a drugiej instancji Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Zadania inspektora nadzoru budowlanego obejmują szeroką gamę obowiązków kontrolnych i monitorujących – od przyjęcia informacji o rozpoczęciu robót i osobach sprawujących na budowie kluczowe stanowiska (a także, w razie potrzeby, zawiadomienia o zmianie tych osób), poprzez wydanie ewentualnego postanowienia o wstrzymaniu robót i późniejszego udzielenia zgody na wznowienie robót, aż do przyjęcia zgłoszenia o zakończeniu robót lub też wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie. Wydanie tej decyzji poprzedza obowiązkowa kontrola terenu budowy. Nadzór budowlany jest uprawniony do kontrolowania terenu budowy w każdym momencie, chociaż w praktyce kontrole takie przeprowadza się wyłącznie jeśli są do tego podstawy – np. zgłoszenie o nieprawidłowościach, awaria, itp.

6.2. Roboty budowlane

6.2.1. Cykl prowadzenia prac budowlanych

6.2.1.1. Rozpoczęcie budowy

Do robót budowlanych można przystąpić dopiero po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Oczywiście sytuacja ta nie dotyczy przypadków, gdy roboty mogą być wykonywane na podstawie zgłoszenia lub w ogóle nie wymagają ani pozwolenia na budowę ani zgłoszenia. Rozpoczęcie budowy następuje poprzez podjęcie na terenie budowy (a więc objętym pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem) prac przygotowawczych, takich jak wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie, wykonanie niwelacji terenu, zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów lub wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy. Rozpoczęcie dostaw energii, wody, ciepła lub gazu na potrzeby budowy może nastąpić jedynie po okazaniu wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia.

Inwestor jest obowiązany zapewnić objęcie przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane kierownictwa budowy (i/lub określonych robót) oraz stanowisk inspektorów nadzoru inwestorskiego. Osoby te muszą zostać wskazane przed rozpoczęciem robót, gdyż co najmniej na 7 dni przed ich rozpoczęciem inwestor ma obowiązek zawiadomić właściwy organ nadzoru budowlanego oraz projektanta sprawującego nadzór autorski o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Do tego zawiadomienia dołącza się oświadczenie kierownika budowy (robót), stwierdzające sporządzenie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz przyjęcie obowiązku kierowania budową (robotami budowlanymi), w przypadku ustanowienia nadzoru inwestorskiego - oświadczenie inspektora nadzoru, stwierdzające przyjęcie przez niego obowiązków, a także informację zawierającą dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia zamieszczone w ogłoszeniu, które kierownik budowy ma obowiązek umieścić na budowie. Należy również dołączyć zaświadczenia o wpisie kierownika budowy (kierowników robót) oraz inspektorów nadzoru na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, stanowiącego podstawę do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

Inwestor musi również odpowiednio wcześniej wystąpić do organu, który wydał pozwolenie na budowę o wydanie dziennika budowy. Wynika to z tego, że przed rozpoczęciem robót budowlanych należy dokonać w dzienniku budowy wpisu osób, którym zostało powierzono kierownictwo, nadzór i kontrola techniczna robót budowlanych. Osoby te są zobowiązane potwierdzić podpisem przyjęcie powierzonych im funkcji.

Przed rozpoczęciem robót kierownik budowy jest zobowiązany umieścić na budowie w widocznym miejscu, tablicę informacyjną oraz ogłoszenie zawierające dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia. Obowiązek ten nie dotyczy budowy obiektów służących obronności i bezpieczeństwu państwa oraz obiektów liniowych. Ponadto kierownik budowy jest zobowiązany, w oparciu o informację dotyczącą bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, wchodzącą w skład dokumentacji projektowej, sporządzić lub zapewnić sporządzenie, przed rozpoczęciem budowy, planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, uwzględniając specyfikę obiektu budowlanego i warunki prowadzenia robót budowlanych, w tym planowane jednoczesne prowadzenie robót budowlanych i produkcji przemysłowej. Szerzej to zagadnienie zostało omówione w pkt. 6.2.2.1. Ostatnim formalnym obowiązkiem kierownika budowy przed przystąpieniem do robót jest protokolarne przejęcie od inwestora i odpowiednie zabezpieczenie terenu budowy wraz ze znajdującymi się na nim obiektami budowlanymi, urządzeniami technicznymi i stałymi punktami osnowy geodezyjnej oraz podlegającymi ochronie elementami środowiska przyrodniczego i kulturowego.



Rozdział 6, punkt 6.2.3.1

6.2.1.2. Wymagane działania w trakcie prowadzenia robót budowlanych

Zadania i obowiązki uczestników etapu realizacji inwestycji budowlanej zostały precyzyjnie rozpisane w ustawie Pb i scharakteryzowane już wcześniej. Sprowadzają się one do tego, że każdy ma działać zgodnie z przypisanymi mu zadaniami w tym celu, aby w nie rodzący jakichkolwiek zagrożeń sposób wykonać roboty budowlane prowadzące do powstania obiektu budowlanego zgodnego z wydanymi decyzjami administracyjnymi, przepisami prawa i wiedzą techniczną.

Kluczową rolę z punktu widzenia wykonania robót zgodnie z projektem i przepisami spełnia kierownik budowy. Na niego ustawa Pb nakłada najistotniejsze obowiązki na etapie realizacji. To właśnie on (ewentualnie kierownicy robót) jest zobowiązany prowadzić przez cały okres prowadzenia prac budowlanych dziennik budowy. Dziennik stanowi „centralny” dokument odzwierciedlający i dokumentujący przebieg robót oraz zapewniający formalną komunikację między uczestnikami tego etapu inwestycji. Więcej o wymaganiach dotyczących dziennika zawarto w pkt. 6.2.3.1.

Obiekty budowlane wymagające pozwolenia na budowę, a także wszelkie przyłącza, zgodnie z prawem podlegają geodezyjnemu wyznaczeniu w terenie, a po ich wybudowaniu - geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, obejmującej położenie ich na gruncie. Jeżeli obiekty lub elementy obiektów ulegają zakryciu w trakcie robót budowlanych, to podlegają inwentaryzacji przed ich zakryciem. Wytyczenie i inwentaryzacja powykonawcza mają być wykonywane zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie, zwanego dalej Rgeokart. Za prawidłowe wykonanie tych czynności również osobiście odpowiada kierownik budowy, który dodatkowo powinien każdorazowo zgłaszać inwestorowi (lub inspektorowi nadzoru inwestorskiemu) do sprawdzenia lub odbioru wykonane roboty ulegające zakryciu bądź zanikające. Ponadto powinien zapewnić wykonanie wymaganych przepisami lub ustalonych w umowie prób i sprawdzeń instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych przed zgłoszeniem obiektu budowlanego do odbioru.

Do istotnych zadań kierownika budowy należy także wstrzymanie robót budowlanych w przypadku stwierdzenia zagrożenia oraz zawiadomienie o tym organu, zawiadomienie inwestora o wpisie do dziennika budowy (dokonanego przez inspektora nadzoru inwestorskiego lub nadzór budowlany) wstrzymującego roboty z powodu wykonywania ich niezgodnie z projektem oraz realizacja zaleceń wpisanych do dziennika budowy. Kierownik budowy ma prawo zawrzeć w dzienniku budowy swój komentarz do wydanych mu zaleceń.

Jeżeli w trakcie prowadzenia robót budowlanych nastąpiła zmiana kierownika budowy lub robót, a także inspektora nadzoru inwestorskiego lub projektanta sprawującego nadzór autorski, inwestor jest zobowiązany bezzwłocznie zawiadomić organ nadzoru budowlanego o tej zmianie, podając od kiedy ona nastąpiła. Do zawiadomienia należy dołączyć oświadczenia odpowiednich osób o przejęciu przez nich obowiązków.

6.2.1.3. Cykl budowy według warunków umowy

Warunki kontraktowe FIDIC stworzone zostały poza granicami Polski – w naturalny sposób nie uwzględniają więc wymogów polskiego prawa i procedur w nim zdefiniowanych. Celowe jest więc takie sformułowanie przez inwestora na etapie przygotowania postępowania przetargowego Szczególnych Warunków Kontraktu modyfikujących standardowe Ogólne Warunki Kontraktu, aby w jak najszerszym zakresie połączyć lub skoordynować wymagania prawa polskiego z proce-



Rozdział 6, punkt 6.2.2.1

durami przewidzianymi w Warunkach FIDIC. Poniżej opisano standardowy cykl budowy według warunków FIDIC, tam, gdzie to możliwe łącząc go z uwarunkowaniami wynikającymi z polskiego prawa. Celowo powstrzymano się od podawania konkretnych terminów określonych zdarzeń podanych w Ogólnych Warunkach Kontraktowych FIDIC uznając, że te parametry i tak są standardowo zmieniane przez inwestorów w tzw. Załączniku do Oferty, więc wymienienie ich w tym podręczniku może tylko wywołać niejasności.

Cykl budowy zdefiniowany przez Warunki kontraktowe FIDIC rozpoczyna się od tzw. daty rozpoczęcia wyznaczonej przez Inżyniera z określonym wyprzedzeniem. Data ta powinna przypadać w ciągu określonego w kontrakcie czasu po podpisaniu umowy między zamawiającym a wykonawcą robót. Od daty rozpoczęcia liczy się termin realizacji umowy, standardowo w przypadku stosowania warunków FIDIC wyznaczany jako okres, a nie definiowany za pomocą konkretnej daty. Okres realizacji biegnie aż do momentu ukończenia robót zgodnie z kontraktem (poza drobnymi pracami lub wadami, których dokończenie lub usunięcie nie będzie miało istotnego wpływu na użytkowanie obiektu zgodnie z przeznaczeniem), a termin tego ukończenia określi Inżynier w tzw. świadectwie przejścia. Od tego momentu biegnie tzw. okres zgłaszania wad, w którym wykonawca ma zakończyć wszystkie drobne roboty pozostające do wykonania i usunąć wszystkie wady. Po upływie okresu zgłaszania wad i wypełnieniu wszystkich zobowiązań kontraktowych Inżynier wystawi wykonawcy świadectwo wykonania, co oznaczać będzie ostateczne zakończenie pracy wykonawcy nad realizacją przedmiotu kontraktu.

WAŻNE

W świetle powyższego celowe jest, aby inwestor planując proces inwestycyjny przeanalizował możliwość podziału przedmiotu kontraktu na tzw. odcinki, a więc wydzielone części robót, dla których definiuje się odrębne terminy zakończenia.

Odrębne odcinki podlegają tym samym ogólnym zasadom związanym z wystawieniem świadectwa przejścia oraz wszelkimi konsekwencjami, jeśli roboty nie zostały zakończone w terminie kontraktowym (np. kary umowne). Wyodrębnienie takich odcinków ma z punktu widzenia inwestora wiele zalet. Po pierwsze, daje możliwość uzyskania z wyprzedzeniem przynajmniej częściowych efektów realizacji inwestycji (lub przynajmniej likwidacji uciążliwości z tą realizacją związanych) – oczywiście pod warunkiem, że takie rozwiązanie jest realne, tzn. cykl realizacji określonej części inwestycji jest krótszy niż pozostałe, a część ta może funkcjonować samodzielnie. Przykładem takiego podejścia jest chociażby wyznaczenie terminu realizacji wiaduktów przecinających autostradę krótszego niż termin budowy samej autostrady. Po drugie, rozsądne wyodrębnienie odcinków może ograniczać wykonawcy podstawy do domagania się przedłużenia terminu wykonania kontraktu. Jeśli odcinki nie są wydzielone, wystąpienie istotnych przeszkód, których nie można skompensować w harmonogramie, daje wykonawcy prawo do przedłużenia terminu realizacji całego kontraktu – nawet, gdy były to przeszkody lokalne oddziałujące tylko na ograniczony zakres robót. Gdyby taki zakres był częścią wydzielonego odcinka to argumenty wykonawcy miałyby zastosowanie wyłącznie do tego odcinka. Tak więc warto, aby inwestor mogąc się spodziewać określonych problemów w realizacji fragmentu inwestycji objął ten fragment zakresem wydzielonego odcinka. W ten sposób można ograniczyć ryzyko przedłużenia się realizacji całego kontraktu. Po trzecie wreszcie, wydzielenie jako odrębnych odcinków zakresów robót, które mogą być wykonane wcześniej niż zakończenie całości, pozwala na potraktowanie ich jako tzw. „kamieni milowych” (ang. *milestones*) i daje inwestorowi i Inżynierowi możliwość ściślejszego kontrolowania postępu robót wykonawcy i rozliczania go, jeśli kamień milowy nie został osiągnięty w terminie. Przeszkodą, jaką może napotkać inwestor, pragnący przy pomocy instytucji „odcinka” wyznaczyć wykonawcy kamienie milowe w realizacji robót, jest to że jako odcinek może zostać zdefiniowany wyłącznie taki element inwestycji, który daje się w pełni zakończyć niezależnie od pozostałych robót. Istnieją także inne sposoby wyznaczania kamienia milowego służącego do ścisłego monitorowania postępu wykonawcy. Są to jednak rozwiązania spoza standardowego modelu FIDIC. Można starać się narzucić wykonawcy w umowie konieczność wykonania robót w określonych branżach (lub/i określonych ilościach) w podanym termi-

nie. Można również wprowadzić wymóg dokonania określonego przerobu finansowego w założonym terminie.

WAŻNE

Praktyka wskazuje jednak, że stosowanie mechanizmów kontraktowych, które służyc mają jako dodatkowe narzędzia monitoringu i nacisku na wykonawcę w celu zapewnienia szybkiego tempa robót, przynosi ograniczone skutki i raczej otwiera nowe pola dyskusji i sporu między wykonawcą a inwestorem, niż przyczynia się do lepszego postępu robót. Należy więc tego typu mechanizmy kontraktowe wprowadzać z umiarem i w sposób przemyślany.

W trakcie realizacji kontraktu dokonują się regularne działania, zwykle o cyklu miesięcznym, związane z komunikowaniem się stron, monitorowaniem postępu robót, oraz rozliczaniem wykonanych prac. Przejawem tych działań są rady budowy, na których raz na miesiąc spotykają się uczestnicy procesu inwestycyjnego oraz comiesięczna sekwencja zdarzeń związana z potwierdzeniem wykonanej ilości robót stanowiącej podstawę do zapłaty – od wystawienia przez wykonawcę miesięcznego rozliczenia aż do akceptacji tego wniosku przez Inżyniera w formie przejściowego świadectwa płatności.

Oczywiście w ramach realizacji kontraktu dochodzi też do działań *ad hoc*, będących skutkiem doraźnych potrzeb. Chodzi tu np. o odbiór częściowy pojedynczych obiektów lub ich fragmentów (w tym odbiór robót zanikających lub podlegających zakryciu), o doraźne spotkania uczestników procesu inwestycyjnego związanych z występującymi problemami na budowie, roszczeniami, zmianami. Niemniej jednak te doraźne działania mają drugorzędny charakter w stosunku do narzuconego z góry schematu przebiegu kontraktu podzielonego na miesięczne interwały. Taki schemat, zwłaszcza z uwzględnieniem comiesięcznego podsumowania stanu spraw, ma fundamentalne znaczenie dla uporządkowania przebiegu realizacji umowy, co jest korzystne dla obu jej stron. Należy więc unikać wszelkich działań, które zakłócałyby to uporządkowanie.

6.2.2. Organizowanie prac budowlanych

6.2.2.1. Wymagania wynikające z przepisów prawa

Niezwykle istotnym aspektem organizacji robót budowlanych jest zapewnienie, że reguły gwarantujące bezpieczeństwo i ochronę zdrowia osób pracujących na placu budowy są jasno zdefiniowane i przestrzegane. Zagadnienia bezpieczeństwa muszą zajmować szczególne miejsce przy okazji wykonywania robót budowlanych, gdyż wszędzie w Europie budownictwo charakteryzuje się wyższym niż przeciętne ryzykiem wypadków. Plac budowy należy do najbardziej niebezpiecznych miejsc pracy. Dochodzi do upadków z wysokości, zdarza się praca w nieprawidłowej pozycji, podnoszenie ciężkich przedmiotów lub okaleczenia przez maszyny. Zmienne warunki pracy, skrajne warunki pogodowe, pośpiech, a także praca na terenie budowy równocześnie wielu firm to czynniki powodujące stres wśród pracowników i przekładające się na większe ryzyko wypadków. Do tego dochodzą często zaniedbania techniczne i organizacyjne oraz niewystarczająca świadomość pracowników o ryzyku występującym przy wykonywaniu niektórych prac.

Ponieważ większość wypadków na budowach ma swoje źródło w błędach popełnionych już w fazie planowania, ustawodawca wymusza stworzenie na poszczególnych etapach procesu inwestycyjnego dokumentów odnoszących się do bezpieczeństwa i higieny pracy, dążąc w ten sposób do poprawy planowania w tym obszarze. Ma to wpłynąć na zapewnienie wysokich standardów bezpieczeństwa i higieny na budowie, co powinno przynieść korzyść wszystkim uczestnikom inwestycji.

Planowanie procesu inwestycyjnego w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy ma początek na etapie opracowania dokumentacji projektowej, w ramach której projektant powinien sporządzić informację w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Na jej podstawie kierownik budowy jest zobowiązany przed rozpoczęciem budowy sporządzić lub zapewnić sporządzenie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, uwzględniając specyfikę obiektu budowlanego i warunki prowadzenia robót budowlanych. Jeśli budowa ma toczyć się w sąsiedztwie czynnego zakładu przemysłowego, należy w planie wziąć pod uwagę jednoczesne prowadzenie robót i produkcji. Jeśli roboty prowadzone mają być w bezpośrednim sąsiedztwie czynnej drogi lub linii kolejowej także ten fakt powinien być uwzględniony w planie. Planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na budowie nie sporządza się, jeżeli przewidywane roboty budowlane mają trwać nie dłużej niż 30 dni roboczych i jednocześnie będzie przy nich zatrudnionych mniej niż 20 pracowników lub pracochłonność planowanych robót nie będzie przekraczać 500 osobodni. Dodatkowo sporządzenie planu powinno uzasadniać to, że w trakcie budowy wykonywany będzie przynajmniej jeden z rodzajów robót budowlanych, których charakter, organizacja lub miejsce prowadzenia stwarza szczególnie wysokie ryzyko powstania zagrożenia bezpieczeństwa i zdrowia ludzi. Ustawa Pb zalicza do tej grupy roboty stwarzające ryzyko przysypania ziemią lub upadku z wysokości, stwarzające zagrożenie promieniowaniem jonizującym, prowadzone w pobliżu linii wysokiego napięcia lub czynnych linii komunikacyjnych, stwarzające ryzyko utonięcia pracowników, prowadzone w studniach, pod ziemią i w tunelach, wykonywane przez kierujących pojazdami zasilanymi z linii napowietrznych, wykonywane w kesonach, z atmosferą wytwarzaną ze sprężonego powietrza, wymagające użycia materiałów wybuchowych, prowadzone przy montażu i demontażu ciężkich elementów prefabrykowanych oraz takie, przy prowadzeniu których występują działania substancji chemicznych lub czynników biologicznych zagrażających bezpieczeństwu i zdrowiu ludzi. Treść w zakresie merytorycznym (tj. wymagania dotyczące bezpieczeństwa i ochrony zdrowia przy wykonywaniu robót budowlanych) oraz zakres i formę planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia określa odrębne rozporządzenie ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

W trakcie prowadzenia robót kierownik budowy jest zobowiązany koordynować wszelkie działania zapobiegające zagrożeniom bezpieczeństwa i zdrowia, zwłaszcza przy planowaniu robót zarówno w aspekcie techniczno-organizacyjnym jak i terminowym (np. poprzez analizę robót, które mają być prowadzone jednocześnie lub kolejno) i zapewniające przestrzeganie przepisów i zasad zawartych w planie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Ponadto powinien na bieżąco wprowadzać niezbędne zmiany w informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz w planie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, wynikające z postępu wykonywanych robót budowlanych.

Zagadnienie organizacji robót w świetle wymogów polskiego prawa nie dotyczy wyłącznie zagadnień bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Także inne przepisy mogą mieć wpływ na sposób organizacji robót – zwykle jest to jednak wpływ pośredni powodujący, że do treści decyzji administracyjnych (o pozwoleniu na budowę lub o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia) lub wymaganych prawem uzgodnień wpisywane są warunki, które mają bezpośrednie przełożenie na sposób organizowania prac budowlanych. Takie warunki mogą przykładowo dotyczyć zakazu prowadzenia robót w godzinach ciszy nocnej albo w okresie lęgowym ptaków. Tymczasowa organizacja ruchu drogowego na czas budowy musi być uzgadniana z zarządcą odpowiednich dróg, co może rodzić konieczność dostosowania sposobu prowadzenia robót do oczekiwań tego zarządcy. Katalog przypadków, w których wykonawca robót obowiązany będzie uwzględnić konkretne przepisy nie jest więc zamknięty i jasno sformułowany. W każdym wypadku decydować będzie o tym indywidualny charakter każdej inwestycji i lokalne uwarunkowania.

6.2.2.2. Dodatkowe wymagania, jakie mogą wynikać z warunków umowy

Warunki Kontraktowe FIDIC definiują szereg wymogów związanych z organizacją robót. Część z nich nie przystaje do polskich realiów, co wynika z tego, że Warunki te w swym założeniu miały być maksymalnie uniwersalne i nadawać się także do realizacji kontraktów budowlanych w krajach rozwijających się, a także w miejscach trudno dostępnych, gdzie plac budowy staje się miejscem życia budowniczych przez wiele miesięcy. W efekcie modyfikując Ogólne Warunki Kontraktu poprzez sformułowanie Szczegółowych Warunków Kontaktu warto dokonać odpowiednich zmian. Postanowienia nie mające bezpośredniego odniesienia do miejsca i uwarunkowań realizacji umowy można pozostawić bez zmian – co najwyżej pozostaną one martwe. Natomiast oczywiście większość klauzul Warunków Kontraktu, które mają wpływ na organizację robót pozostaje w mocy i ma zastosowanie do każdej budowy na całym świecie. Zarówno te dotyczące procedur bezpieczeństwa i zabezpieczenia placu budowy, jak i te odnoszące się do unikania zakłóceń i niedogodności dla otoczenia (tak mieszkańców jak i środowiska naturalnego) czy zapobiegania degradacji dróg dostępu do budowy. Postanowienia te mogą być uszczegółowione z uwzględnieniem istotnych zagadnień z punktu widzenia warunków lokalnych i oczekiwań inwestora. Na pewno należy wyeliminować sytuacje, w których Warunki Kontraktu byłyby sprzeczne z prawem powszechnie obowiązującym lub kłóciły się z treścią wymogów zawartych w innych miejscach dokumentów kontaktowych. Bo nawet jeśli hierarchia dokumentów umownych rozstrzyga, że to treść Warunków Kontraktu ma wiodące znaczenie, to ewentualne niespójności w dokumentach kontraktowych mogą powodować niepotrzebne nieporozumienia w realizacji kontraktu.

Obok Warunków Kontraktowych innym dokumentem wchodzącym w skład umowy, który definiuje wymagania w zakresie organizowania robót budowlanych są specyfikacje techniczne (Specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych). Obok szczegółowych regulacji determinujących technologię i organizację wykonania poszczególnych typów robót specyfikacje techniczne zawierają część ogólną odnoszącą się do generalnych zagadnień związanych z organizacją kontraktu. Treść tych wymogów może być pochodną wspomnianych wcześniej decyzji administracyjnych lub uzgodnień lub może być pochodną preferencji lub oczekiwań inwestora.

Przykład

Przykładowo inwestor samorządowy w dużym mieście zapewne sformułuje w tym miejscu szczegółowe wymogi związane z dojazdem do placu budowy oraz tymczasową organizacją ruchu drogowego na czas budowy, aby nie dopuścić do „zakorkowania” miasta, co na pewno zostałyby negatywnie ocenione przez opinię publiczną. Albo zawrze wymóg, że plac budowy i jego otoczenie mają być w określonym terminie zabezpieczone i uprzątnięte, bo w sąsiedztwie ma odbyć się jakaś impreza masowa. Inny inwestor może uzależnić rozpoczęcie robót od wykonania inwentaryzacji wszystkich obiektów budowlanych w rejonie prowadzenia prac budowlanych, aby ustrzec się przed nieuzasadnionymi roszczeniami dotyczącymi uszkodzenia budynków w trakcie robót.

6.2.2.3. Kontrola robót

Pojęcie kontroli w trakcie wykonywanych robót budowlanych ma znaczenie wielopłaszczyznowe. W jednej płaszczyźnie chodzi o kontrolę kierownika budowy nad zespołem jego podwładnych (często bardzo licznym, o skomplikowanej strukturze organizacyjnej uwzględniającej udział wielu podwykonawców) w celu zapewnienia, że obowiązki pozostające w zakresie odpowiedzialności kierownika są wypełniane. W drugiej płaszczyźnie chodzi o realizację obowiązków inspek-

tora nadzoru inwestorskiego, a więc sprawdzanie realizacji zgodnie z dokumentacją i decyzjami administracyjnymi, kontrola jakości, a także kontrola ilości wykonanych robót i rozliczeń finansowych. Trzecia płaszczyzna dotyczy ustawowych obowiązków nadzoru budowlanego.

O ile zagadnienia związane z kontrolą robót w dwóch pierwszych płaszczyznach zostały scharakteryzowane w innych punktach niniejszego rozdziału, to omówienia wymaga zagadnienie kontroli budowy ze strony powołanego do tego organu administracji publicznej. Nadzór budowlany jest uprawniony do przeprowadzania czynności kontrolnych przy wykonywaniu swych obowiązków, a więc kontroli przestrzegania przepisów ustawy Pb. Odnosi się to także do wszelkich aspektów związanych z prowadzeniem budowy i organizowaniem robót budowlanych. Ustawa daje więc nadzorowi praktycznie nieskrępowany dostęp na teren budowy, przy czym czynności kontrolne powinny być przeprowadzane w obecności inwestora i kierownika budowy lub robót. Nadzór budowlany ma prawo żądać od uczestników procesu budowlanego informacji oraz dokumentów związanych z prowadzeniem robót lub świadczących o dopuszczeniu wyrobu budowlanego do obrotu lub jednostkowego zastosowania. W przypadku uzasadnionych wątpliwości co do ich jakości nadzór budowlany może nałożyć na tych uczestników obowiązek dostarczenia, na ich koszt, odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz. Jeżeli wynik przeprowadzonej kontroli wykaże istotne nieprawidłowości to jej skutkiem może być decyzja o wstrzymaniu robót, a to oznacza poważne kłopoty zarówno dla inwestora, jak i wykonawcy. Na pewno będzie to wymagać uzyskania decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, a jeśli powodem wstrzymania robót było stwierdzenie prowadzenia budowy niezgodnie z projektem budowlanym to skutkować to będzie koniecznością przeprowadzenia całego postępowania „sanacyjnego”, wspomnianego w pkt. 4.1.1.2.



Rozdział 4, punkt 4.1.1.2

Niestety realny scenariusz dla każdej inwestycji budowlanej obejmuje ryzyko wystąpienia w jej trakcie katastrofy budowlanej. W takim przypadku kierownik budowy (robót) oraz właściciel, zarządca lub użytkownik jest zobowiązany, po pierwsze, zorganizować doraźną pomoc poszkodowanym i przeciwdziałać rozszerzaniu się skutków katastrofy, a po drugie, zabezpieczyć miejsce katastrofy przed zmianami uniemożliwiającymi prowadzenie postępowania wyjaśniającego. Dodatkowo musi niezwłocznie zawiadomić o katastrofie organ nadzoru budowlanego, prokuraturę i policję, nadzór inwestorski, projektanta i inwestora, a także inne organy lub jednostki organizacyjne zainteresowane przyczynami lub skutkami katastrofy na mocy przepisów szczególnych.

Powiadomiony organ niezwłocznie powołuje komisję w celu ustalenia przyczyn i okoliczności katastrofy oraz zakresu czynności potrzebnych do likwidacji zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, a także zawiadamia organ wyższego stopnia oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (organy te mogą przejąć postępowanie). Do udziału w czynnościach komisji mogą być wezwani uczestnicy procesu inwestycyjnego, w tym inwestor, projektant, przedstawiciel wykonawcy i producenta wyrobów budowlanych, inspektorzy nadzoru inwestorskiego. Organ może nakazać inwestorowi zabezpieczenie miejsca katastrofy, uporządkowanie terenu lub wykonanie innych niezbędnych czynności i robót budowlanych. Decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu i może być ogłoszona ustnie. W razie niewykonania lub nadmiernej zwłoki w wykonaniu decyzji, organ zapewni jej wykonanie na koszt i ryzyko zobowiązanego. Po zakończeniu prac komisji, organ niezwłocznie wydaje decyzję określającą zakres i termin wykonania niezbędnych robót w celu uporządkowania terenu katastrofy i zabezpieczenia obiektu budowlanego do czasu wykonania robót doprowadzających obiekt do stanu właściwego. Jeżeli jest to niezbędne do wydania decyzji lub do ustalenia przyczyn katastrofy, organ może zlecić na koszt inwestora sporządzenie niezbędnej ekspertyzy. Inwestor obiektu budowlanego po zakończeniu postępowania wyjaśniającego jest obowiązany podjąć niezwłocznie działania niezbędne do usunięcia skutków katastrofy budowlanej.

6.2.3. Dokumentowanie wykonywanych robót i komunikacja między uczestnikami inwestycji

6.2.3.1. Wymagania wynikające z przepisów prawa

„Centralnym” dokumentem służącym do rejestracji w formie wpisów przebiegu robót budowlanych oraz wszystkich istotnych zdarzeń i okoliczności mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania budowy (a także rozbiórki) jest dziennik budowy. Prowadzi go kierownik budowy (robót) oddzielnie dla każdego obiektu budowlanego wymagającego pozwolenie na budowę, w ten sposób, aby z dokonywanych wpisów wynikała chronologia wspomnianych zdarzeń i okoliczności. Dla obiektów liniowych lub sieciowych dziennik budowy prowadzi się dla każdego wydzielonego odcinka robót. Przy wykonywaniu obiektu metodą montażu dodatkowo prowadzi się dziennik montażu.

Dziennik budowy wydaje odpłatnie organ, który wydał pozwolenie na budowę. Ma on format A-4, ponumerowane strony (podwójne – oryginał i kopia) z naniesionymi przez organ pieczęciami i jest zabezpieczony przed zdekompletowaniem. Dokładne wymogi w zakresie treści dziennika i sposobu dokonywania wpisów precyzuje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Dziennik budowy powinien stale znajdować się na terenie budowy i być przechowywany w sposób zapobiegający uszkodzeniu, kradzieży lub zniszczeniu.

Do dokonywania wpisów do dziennika budowy uprawnieni są: inwestor, kierownik budowy (kierownicy robót), przedstawiciele inwestora, projektant, inspektorzy nadzoru inwestorskiego oraz osoby wykonujące czynności geodezyjne na terenie budowy, a także pracownicy organów nadzoru budowlanego i innych organów kontrolnych – w ramach dokonywania czynności kontrolnych. W efekcie dziennik budowy stanowi narzędzie formalnej komunikacji dotyczącej techniczno-formalnych aspektów prowadzonej budowy.

Ustawa Pb nakłada na kierownika budowy obowiązek dokumentowania budowy. Nie ogranicza się on do prowadzenia dziennika budowy. Konieczne jest gromadzenie i przechowywanie także innych dokumentów potwierdzających, że roboty realizowane są zgodnie z projektem, wydanymi decyzjami administracyjnymi i przepisami prawa. Zakres tych dokumentów zależy od decyzji kierownika budowy w zależności od zakresu, złożoności i stopnia skomplikowania inwestycji. W każdym razie kierownik budowy jest obowiązany przez okres wykonywania robót budowlanych przechowywać dokumenty stanowiące podstawę ich wykonania, a także oświadczenie dotyczące wyrobów budowlanych jednostkowo zastosowanych w obiekcie sformułowane w oparciu o przepisy ustawy UwB oraz udostępniać te dokumenty przedstawicielom uprawnionych organów.

6.2.3.2. Dodatkowe wymagania, jakie mogą wynikać z warunków umowy

Zgodnie z Warunkami Kontraktowymi FIDIC komunikacja między stronami odbywa się w takiej formie (najczęściej pisemnie lub ewentualnie pocztą elektroniczną), jaką ustaliły strony w Załączniku do Oferty. Jak wyraźnie stwierdzają Warunki Kontraktowe wszystkie zatwierdzenia, świadectwa, zgody, ustalenia, powiadomienia i żądania powinny być w takiej właśnie formie wysyłane na adres ustalony w Załączniku do Oferty (lub później zmieniony przez stronę). Nie jest dopuszczalne nieracjonalne opóźnianie wysyłki korespondencji, a jeżeli jedna ze stron dysponuje określonym świadectwem lub dokumentem dotyczącym kontraktu to powinna go przekazać drugiej stronie i Inżynierowi.

WAŻNE

Oparcie przepływu informacji w Warunkach FIDIC na wymianie korespondencji nie stoi w sprzeczności z instytucją dziennika budowy – oba rozwiązania mogą być prosto połączone w Szczegółowych Warunkach Kontraktu. Wystarczy określić miejsce dziennika budowy w strukturze komunikacji między uczestnikami inwestycji. I tak wpisy do dziennika budowy muszą koncentrować się na aspektach formalno-technicznych inwestycji, podczas gdy pozostała korespondencja między wykonawcą, Inżynierem i zamawiającym (zasadniczo komunikacja odbywa się poprzez Inżyniera) skupia się na zagadnieniach kontraktowych.

Zresztą w Warunkach FIDIC uwzględniono różnorodny charakter pism kontraktowych – obok najpowszejdniejszych „powiadomień” (np. wykonawca powiadamia, że natrafił na przeszkody w realizacji kontraktów, których nie mógł na podstawie dokumentacji przewidzieć) występują także: „polecenia” (np. polecenie rozpoczęcia, polecenie zmian), „świadectwa” (np. przejściowe świadectwo płatności, świadectwo przejęcia), „raporty” (np. raporty o postępie), „powiadomienia”, „roszczenia” i inne.

Ponieważ wszelkie powyższe pisma mają fundamentalne znaczenie dla oceny realizacji kontraktu, w tym także rozstrzygania sporów kontraktowych, obie strony powinny przechowywać kopie tej korespondencji wraz z kopia kontraktu i wszelkich dokumentów na niego się składających (wykonawca ma zresztą taki kontraktowy obowiązek), przy czym praktykuje się, że po stronie zamawiającego za gromadzenie dokumentacji odpowiedzialny jest Inżynier.

Oprócz wymiany korespondencji innym sposobem komunikacji między stronami są, choć nie wymienione wprost w Ogólnych Warunkach Kontraktu, rady budowy – spotkania uczestników inwestycji organizowane w cyklu miesięcznym w celu omówienia przedłożonego przez wykonawcę „Raportu o postępie”, skomentowania stanu zaawansowania realizacji kontraktu i przedyskutowania występujących problemów, sytuacji spornych, itp. rady budowy mają ogólny charakter i stosunkowo wysoką rangę i nie powinny służyć rozstrzygnięciu szczegółowych zagadnień. W tym celu powinny być organizowane doraźne spotkania. W przypadku dużych i skomplikowanych inwestycji praktykuje się czasami regularne spotkania o większej częstotliwości – np. rady tygodniowe, poświęcone właśnie rozwiązywaniu szczegółowych problemów pojawiających się w trakcie realizacji.

6.2.4. Sposoby rozliczania umów i dokonywania płatności

Jako, że wykonawca robót jest podmiotem gospodarczym działającym dla zysku, aspekt finansowy inwestycji budowlanej nie może schodzić na dalszy plan, gdyż często właśnie względy finansowe są głównym motorem działań i rozstrzygnięć podejmowanych przez wykonawcę. Regularny dopływ środków finansowych jest podstawą sprawnej realizacji robót – żaden wykonawca nie ma nieograniczonych możliwości kredytowania prowadzonych robót. Inwestor powinien mieć to zawsze na względzie analizując stan realizacji kontraktu i np. przyczyny niezadawalającego postępu.

WAŻNE

Choć może to brzmieć zaskakująco, w interesie inwestora, któremu zależy na terminowym zakończeniu inwestycji, jest, aby wykonawca miał kontraktowo zapewniony dopływ środków finansowych adekwatny do wykonanych i zaplanowanych do wykonania robót budowlanych. Oczywiście powinno to być uzależnione od tego, że wykonawca realizuje zobowiązania kontraktowe. Istnieją więc różne mechanizmy kontraktowe mające zapewnić zadowalający dla wykonawcy poziom finansowania w czasie prowadzenia robót.

Powszechnie praktykowane jest podejście, w którym płatności w trakcie wykonywania robót miesięcznych realizowane są w cyklu miesięcznym. Dotyczy to zarówno umów opartych o wynagrodzenie obmiarowe (kosztorysowe), jak i tych opartych na rozliczeniu ryczałtowym. W tym pierwszym przypadku podstawą do rozliczenia jest wyceniony przez wykonawcę w ofercie kosztorys zawierający ceny jednostkowe dla wszystkich pozycji obmiarowych. W tym drugim wypadku wykonawca do swej oferty załącza „Wyceniony wykaz elementów rozliczeniowych”, który po podpisaniu umowy staje się jej integralnym składnikiem i służy do określania wartości robót przy wystawianiu faktur przejściowych. Przekroczenie ilości określonych w takim wykazie lub wystąpienie robót nie ujętych w wykazie nie daje wykonawcy kontraktu ryczałtowego automatycznego prawa do ubiegania się o zmianę wynagrodzenia. Obie metody rozliczeń mogą być także w pewnym zakresie stosowane jednocześnie w ramach jednego kontraktu, zależnie od potrzeb. Dla przykładu w ramach kontraktu obmiarowego, niektóre pozycje wyceny robót mogą być płatne jako ryczałtowe. Może chodzić o takie pozycje jak np. koszty uzyskania odpowiednich gwarancji bankowych, koszty ubezpieczenia personelu, koszty zapewnienia zaplecza, koszty organizacji ruchu w okolicach terenu budowy czy też wykonanie określonej części robót. Wynagrodzenie ryczałtowe powinno być stosowane zwłaszcza do takich pozycji, w których trudno może być znaleźć jednostkę obmiarową (gdy chodzi np. o kompleksowe dostarczenie i zamontowanie wyposażenia) lub gdyby obmiar miał być zbyt pracochłonny w stosunku do wartości całej pozycji.

Warunki FIDIC znają jeszcze dwa szczególne sposoby ustalania wynagrodzenia wykonawcy za określone roboty. Pierwszy z nich to tzw. „roboty dniówkowe”. Z formalnego punktu widzenia jest to wynagrodzenie obmiarowe za wykonanie określonych, zwykle drobnych, robót, które stały się konieczne do wykonania w trakcie trwania kontraktu. Inżynier ma prawo polecić je wykonać, a podstawą ich rozliczenia jest „przeliczenie ich” na kombinację standardowych pozycji robocizny, sprzętu i materiałów, które zostały wycenione przez wykonawcę w ofercie. W ten sposób unika się uciążliwej procedury wyceny nowych pozycji kosztorysowych dotyczących drobnych, zwykle doraźnych, robót. Drugie szczególne rozwiązanie to tzw. „Kwoty Tymczasowe”. Stosowane są w przypadku pozycji kosztorysowych, których nie sposób wycenić w momencie złożenia oferty – bo np. zamawiający będzie mógł wyspecyfikować wymagania odnośnie tej pozycji dopiero w trakcie realizacji. Wówczas zamawiający powinien w kosztorysie ofertowym „na sztywno” wpisać określoną kwotę stanowiącą „pulę” środków kontraktowych. I w ramach tej puli dokonana zostanie wycena w chwili, gdy znane będą już parametry danej pozycji. Taka „oferta” wykonawcy zostanie zweryfikowana i ostatecznie zatwierdzona przez Inżyniera. Należy postawić pytanie, czy stosowanie Kwot Tymczasowych zgodne jest z Prawem zamówień publicznych.

Wprowadzenie miesięcznego cyklu rozliczeń z wykonawcą wymusza zdefiniowanie w umowie procedury rozliczania robót. Zasadnicze znaczenie w tych procedurach odgrywa książka obmiarów. Jest ona dokumentem prowadzonym przez cały okres realizacji robót w taki sposób, aby umożliwić sporządzenie kosztorysów wykonawczych (dla poszczególnych elementów rozliczeniowych) oraz porównanie ilości robót z przedmiarem zawartym w kosztorysie ofertowym. Niestaranne i niejasne prowadzenie ksiąg obmiarów jest częstą wadą tego dokumentu. Niejasności polegają zazwyczaj na chronologicznym układzie wpisów, co nie pozwala na zgrupowanie wpisów według elementów rozliczeniowych.

Na jej podstawie wykonawca co miesiąc sporządza wniosek o płatność z załączeniem wykazu robót wykonanych w danym miesiącu. Według Warunków FIDIC taki wniosek nosi nazwę miesięcznego oświadczenia. Wykaz ten jest sprawdzany i potwierdzany przez Inżyniera, który sporządza i przedkłada zamawiającemu przejściowe świadectwo płatności. Stanowi ono dokument pozwalający na wystawianie przez wykonawcę faktury miesięcznej.

Jak już wspomniano sprawny przebieg i dobry postęp robót jest w znacznej mierze pochodną regularnego dopływu gotówki. Jeżeli wykonawca nie może liczyć na bieżące finansowanie musi w ofercie uwzględnić koszty kredytów bankowych, co automatycznie podraża koszty inwesty-

cji. Tak więc i z tego powodu zamawiający powinien być zainteresowany wsparciem wykonawcy w zakresie płynności finansowej. Warunki Kontraktowe FIDIC przewidują standardowo takie rozwiązania – od decyzji zamawiającego zależy, czy je faktycznie w kontrakcie zastosuje.

W pierwszym rzędzie chodzi o zaliczkę, a więc wypłatę wykonawcy określonej części wynagrodzenia przed wykonaniem robót. Może to być wypłata jednorazowa lub w ratach. Warunki FIDIC pozostawiają tu swobodę inwestorowi uzależniając jej wypłatę jedynie od dostarczenia przez wykonawcę odpowiedniej gwarancji spłaty zaliczki. Można jednak uzależnić wypłatę zaliczki od spełnienia przez wykonawcę określonych czynności, na których zależy inwestorowi, np. dostarczenie dowodu ubezpieczenia budowy, przedstawienia do akceptacji kompletnej listy personelu kierowniczego wykonawcy, itp. Po kilku latach wątpliwości mała nowelizacja 2009 Prawa zamówień publicznych rozstrzygnęła, że także w polskim systemie prawnym dopuszczalne są zaliczki. Ustawa dopuszcza ich stosowanie (dla zamawiających innych niż jednostki samorządowe) wyłącznie dla przypadków umów na roboty budowlane finansowanych ze środków bezzwrotnych, pod warunkiem, że takie rozwiązanie przewidziano w ogłoszeniu o zamówieniu lub SIWZ. Ustawa definiuje dodatkowe ograniczenia dotyczące stosowania zaliczek (np. związane z koniecznością ich zabezpieczenia).

Drugim mechanizmem poprawy płynności finansowej wykonawcy są tzw. zaliczki za materiały, choć *de facto* nie mają one charakteru zaliczki w pełnym tego słowa znaczeniu. Warunki FIDIC dopuszczają możliwość wliczania do przejściowych świadectw płatności wartości materiałów i urządzeń, które zostały wysłane na plac budowy i mają zostać wykorzystane do wbudowania we wznoszony obiekt. Ogólne Warunki Kontraktu proponują konkretną procedurę związaną z tymi płatnościami, która m.in. zakłada, że będą one dotyczyć tylko tych materiałów i urządzeń, dla których z góry zamawiający przewidzi taką możliwość wpisując nazwy tych materiałów i urządzeń do załącznika do oferty na etapie formułowania dokumentów przetargowych. Ponadto wartość tak wypłaconych „zaliczek za materiały” jest potrącana w przejściowych świadectwach płatności wraz z chwilą, gdy Inżynier potwierdza wykonanie robót przy użyciu tych samych materiałów i urządzeń. Każdy zamawiający ma jednak możliwość zmodyfikować w Szczegółowych Warunkach Kontraktu procedury wyprzedzające płatności za materiały i urządzenia tak, aby najlepiej odpowiadały jego potrzebom. Praktyka wskazuje, że, gdy procedury zatwierdzenia takich płatności są zbyt złożone, wykonawcy z nich nie korzystają, w efekcie czego mechanizm ten nie ma pozytywnego wpływu na tempo realizacji robót.

Przykład

W ramach jednej z inwestycji transportowych należało przebudować długi odcinek rurociągu Ø1200. Niestety z powodu braku dostępu do jednej z działek opóźniło się przystąpienie do przebudowy, a tym samym cała inwestycja. Co więcej zamówienie rur musiało się odbyć z trzymiesięcznym wyprzedzeniem w stosunku do ich dostarczenia. Wykonawca wstrzymywał się z zamówieniem do czasu rozwiązania problemu z działką argumentując, że nie znając terminu rozwiązania problemu i przystąpienia do robót zamrozi w rurach środki finansowe bez gwarancji ich szybkiego odzyskania. Podnosił, że gdyby rury były wyszczególnione jako podlegające wyprzedzającej płatności za materiały, nie miałby przeszkód, aby zamówić je nawet wtedy, gdy kluczowa działka byłaby wciąż niedostępna. Wtedy opóźnienie zostałoby zminimalizowane. Tymczasem w załączniku do oferty widniał standardowy zestaw materiałów podlegających wyprzedzającym płatnościom – rur tam nie było. Wskazuje to, że jeżeli zamawiający jest gotów stosować takie rozwiązanie zachęcające wykonawcę do lepszego przerobu to albo zestaw materiałów wpisywany do załącznika do oferty powinien być ustalany indywidualnie dla każdej inwestycji po przeanalizowaniu jej zakresu i harmonogramu, albo też przewidziany w umowie mechanizm nie powinien ograniczać się do konkretnych typów materiałów, ale opierać się np. na zdefiniowaniu maksymalnej wartości takich przedpłat za materiały. To drugie rozwiązanie lepiej odpowiadałoby na realne potrzeby wykonawcy wynikające z faktycznych uwarunkowań i powiązań czynności w harmonogramie budowy.

Z drugiej strony Warunki FIDIC przewidują rozwiązanie, które ogranicza w pewnym stopniu przepływ gotówki do wykonawcy, ale za to zwiększa stopień pewności zamawiającego poprzez wzrost wraz z postępem robót zabezpieczenia wykonania będącego w jego rękach. Chodzi o tzw. kwoty zatrzymane. Ogólne Warunki Kontraktu przewidują mechanizm wstrzymywania części płatności (np. 10%) z każdej miesięcznej faktury, aż do momentu, gdy zgromadzone w ten sposób przez zamawiającego zabezpieczenie osiągnie określony w załączniku do oferty limit (np. 5%). Kwoty zatrzymane podlegają później wypłacie w ratach – po wystawieniu świadectwa przejęcia oraz po upływie ostatniego z okresów zgłaszania wad. Należy jednak pamiętać, że stosowanie tego rozwiązania w warunkach polskich musi być w pełni skorelowane z wymogami ustawy Pzp w odniesieniu do zabezpieczenia wykonania umowy w zakresie wysokości i terminu ustanowienia tego zabezpieczenia.

6.2.5. Spory między stronami umów

Prowadzenie robót budowlanych odbywa się w oparciu o realizację umowy cywilnoprawnej między jej stronami – inwestorem a wykonawcą. Ponieważ wykonawca jako podmiot prywatny działa z nastawieniem na maksymalizację zysku (lub minimalizację strat, gdy coś pójdzie nie tak), a inwestor dąży do ograniczenia swoich wydatków związanych z inwestycją, naturalne i praktycznie nieuniknione jest powstawanie sporów między stronami. Stąd tak ważne jest, aby umowa (Warunki Kontraktu) była przygotowana na takie sytuacje i zawierała procedury, jakie są wdrażane w przypadku powstania sporu i pozwalają go rozstrzygać w sposób nie wpływający negatywnie na prowadzenie robót budowlanych.

WAŻNE

Warunki Kontraktowe FIDIC opierają się w tym względzie na prostej zasadzie – i być może jest to największy atut tych Warunków – spory między stronami kontraktu nie mogą negatywnie oddziaływać na postęp robót. A więc roboty mają toczyć się swoim torem, zgodnie z bieżącymi rozstrzygnięciami Inżyniera, a równolegle mają toczyć się procedury związane z rozwiązywaniem pojawiających się różnic zdań między stronami. Wykonawca nie jest uprawniony do wstrzymywania robót czy uzależniania ich wykonania od rozwiązania jakiejś sprawy spornej.

Podejście takie odnosi się zarówno do zagadnień stosunkowo drobnych, jak np. brak porozumienia w kwestii wyceny robót dodatkowych lub zamiennych (wówczas Inżynier samodzielnie określa tymczasowo cenę takich robót, co stanowi podstawę do fakturowania, a przedłużająca się dyskusja toczy się dalej), jak i zasadniczych sporów między stronami przyjmujących formę tzw. roszczeń.

6.2.5.1. Roszczenia stron umowy

Kontrakt na wykonanie robót budowlanych ma charakter umowy cywilnoprawnej, w związku z czym istotne jest odzwierciedlenie w tej umowie jednej z podstawowych zasad prawa cywilnego, a więc równości stron. Warunki Kontraktowe FIDIC spełniają ten warunek, gdyż przewidują procedury zgłaszania roszczeń wobec siebie przez obie ze stron umowy zakładając, że każda z nich może czuć się poszkodowana w związku z przebiegiem realizacji kontraktu. W naturalny sposób należy spodziewać się znacznie większej liczby roszczeń ze strony wykonawcy, który realizując roboty budowlane co jakiś czas napotyka na różne przeszkody i utrudnienia, z których wiele – w jego rozumieniu – dawać mu będzie podstawę do składania roszczeń. Jego roszczenia dotyczyć mogą przedłużenia czasu na ukończenie lub dodatkowej zapłaty. Warunki FIDIC uprawniają także zamawiającego do składania roszczeń pod adresem wykonawcy – odnosić się mogą one do wydłużenia okresu zgłaszania wad lub zapłaty.

6.2.5.2. Mechanizmy powstawania sporów

Spór między wykonawcą a zamawiającym jest tak naprawdę wpisany w charakter umowy łączącej obie strony. Wykonawca działając dla zysku stara się minimalizować swoje koszty i maksymalizować przychody, więc ta prosta zasada w sposób naturalny zachęca go także do „szukania dziury w całym” i domagania się dodatkowego wynagrodzenia za sytuacje, które uznaje za nieprzewidziane w kontrakcie, ale z którymi jakoś sobie poradził nie ponosząc nawet specjalnych kosztów. „Jeśli jest powód to składamy roszczenie” – takie podejście staje się niestety udziałem licznych wykonawców, a pośrednio jest rezultatem nasilającej się konkurencji cenowej. Jeśli wykonawca musiał dać bardzo niską cenę, aby zdobyć kontrakt, to stara się innymi metodami uzyskać dodatkowe środki finansowe, a składanie roszczeń to właśnie metoda ku temu. W efekcie realizacja kontraktu budowlanego staje się czynnością poboczną w stosunku do prowadzonych przez Inżyniera kontraktu procedur związanych z rozstrzygnięciem licznych zgłoszonych sporów.

Błędem inwestora byłoby jednak przyjęcie, że wszystkie roszczenia wynikają z nastawienia wykonawcy na maksymalizację ich „produkcji”, i jednolite negatywne ustosunkowywanie się do nich. Niestety brak zrozumienia dla faktycznych, niezależnych od wykonawcy problemów, rygorystyczne podejście i interpretowanie postanowień umowy, często w bardzo karkołomny sposób, wyłącznie na korzyść zamawiającego, a także brak otwartego i szczerego dialogu między stronami umowy to czynniki, które nie tylko utrudniają rozwiązanie już występujących sporów, ale także przyczyniają się do ich kumulacji i rodzą kolejne. Oczywiście taka atmosfera w relacjach między zamawiającym a wykonawcą nie jest przyczyną roszczeń samą w sobie, niemniej jednak zdecydowanie wzmacnia eskalację sytuacji spornych. Warto, aby w takich przypadkach, strony zdobyły się na otrzeźwienie i zadały sobie pytanie „Czy celem jest zrealizowanie inwestycji czy pogębienie drugiej strony?”.

Faktyczną przyczyną powstawania roszczeń wykonawcy jest sposób przygotowania inwestycji. To stwierdzenie prowadzi do sformułowania po raz kolejny oczywistego wniosku, że proces inwestycyjny powinien być przeprowadzony w sposób przemyślany, a dokumentacja, w oparciu, o którą inwestycja ma być zrealizowana powinna być jak najwyższej jakości – zarówno pod względem technicznym, jak i kontraktowym. Bo źródła roszczeń tkwią nie tylko w uchybieniach zawartych w dokumentacji projektowej (np. niewystarczająco zbadanych warunkach terenowo-gruntowych, błędach technicznych, niespójnościach i przeoczeniach), ale także w części formalnej kontraktu, gdzie zamawiający narzuca z góry nierealistyczne terminy wykonania, deklaruje od razu pełne przekazanie wszystkich działek na placu budowy (choć np. nie ma co do tego pewności) lub pomija istotne okoliczności i ograniczenia, na które bez wątpienia napotka wykonawca w trakcie realizacji umowy.

6.2.5.3. Czynniki minimalizujące liczbę i skalę sporów; rozwiązywanie sporów

Biorąc pod uwagę przyczyny i mechanizmy powstawania sporów wskazać można trzy grupy działań zmierzające do minimalizowania skali sporów występujących w trakcie trwania kontraktu budowlanego.

Pierwsze, najważniejsze, powinny być nakierowane na jak najlepsze przygotowania kontraktu budowlanego. Z jednej strony chodzi o zapewnienie jak najlepszej jakości dokumentacji projektowej. Dążyć do tego należy poprzez bliską współpracę projektanta i inwestora, wymuszającą *de facto* na projektancie, aby przygotowując dokumentację wczuł się w realia wykonania konkretnego zadania inwestycyjnego (często brak takiego podejścia u projektantów) i uniknął w dokumentacji rozwiązań (lub pominięć czy przemilczeń), które mogą taką realizację utrudnić. Niezwykle ważną rolę powinna tu także odegrać wspomniana w pkt. 4.2.4.2 kompleksowa weryfikacja dokumentacji projektowej – nie tylko projektu budowlanego, ale całości, także pod



Rozdział 4, punkt 4.2.4.2.



Rozdział 5, punkt 5.2.5

kątem spójności i kompletności. Jeśli w takiej weryfikacji uczestniczyć będzie Inżynier kontraktu lub jego zespół, tym większa jest szansa na wyeliminowanie uchybień skutkujących problemami na etapie realizacji. Ci ludzie posiadający doświadczenie na etapie realizacji inwestycji będą osobiście zainteresowani, aby uniknąć problemów, z którymi musieliby się w przyszłości borykać. Z drugiej strony, równie ważne jak dobra jakość dokumentacji jest właściwe sformułowanie pozostałych dokumentów kontraktowych. W tym działaniu także powinny uczestniczyć osoby, które „przeszły” już w innych sytuacjach przez cały proces inwestycyjny. Pozwoli to im na formułowanie treści kontraktu z wyczuciem i świadomością, jakie mogą przynieść skutki. Jak w wielu innych sprawach, także w tym obszarze potrzebne jest pewne wyważenie różnych racji i podejść.

WAŻNE

Kontrakt nie może być zbyt rygorystyczny w stosunku do wykonawcy – w zakresie terminów (często formułowanych w sposób nierealistyczny), warunków, jakie powinien on spełnić, kar umownych ustalanych na drastycznie wysokim poziomie lub przewidywanych za każde drobne uchybienie, procedur odbiorowych, które formułowane są w sposób nie pozwalający oszacować czasu ich trwania, itp. Takie podejście zamieni realizację kontraktu w pasmo sporów zostawiając realizację robót na drugim planie. W efekcie zastosowanie takiej filozofii w definiowaniu umowy często obraca się przeciwko inwestorowi.

Konieczne jest za to przeanalizowanie przez inwestora przyszłego przebiegu kontraktu pod kątem ryzyka wystąpienia uchybień po jego stronie. Jeżeli istnieje niebezpieczeństwo, że nie wszystkie działki będą dostępne w chwili rozpoczęcia kontraktu, jeżeli istnieje potrzeba skoordynowania inwestycji z innymi robotami w okolicy, jeżeli może się pojawić potrzeba przerwania robót czy zmiany tymczasowej organizacji ruchu w związku z jakąś imprezą masową, to te wszystkie czynniki powinny być uwzględnione w dokumentach kontraktowych. Z jednej strony ważna jest możliwie pełna informacja dla wykonawcy, aby nie był zaskoczony nowymi okolicznościami w trakcie budowy, z drugiej strony należy zachować pewną ostrożność w ścisłym opisywaniu uwarunkowań, których zamawiający ze stuprocentową pewnością nie może przewidzieć. Te dwie instrukcje mogą się wydawać sprzeczne, ale właśnie cała sztuka w tym względzie polega na umiejętnym ich połączeniu, aby dać wykonawcy informację, ale nie podsuwać powodów do roszczeń. Aby przerzucić na niego pewne obowiązki i ryzyka związane z sytuacjami, na które zamawiający nie ma pełnego wpływu, ale nie spowodować nieracjonalnego wzrostu ryzyka po stronie wykonawcy, a tym samym ceny ofertowej.

Drugą płaszczyzną działań nakierowanych na minimalizację sporów w trakcie realizacji kontraktu powinno być dążenie do wyeliminowania, już na etapie przygotowania dokumentacji projektu, pola do „awanturnictwa” wykonawców nastawionych na maksymalizację liczby roszczeń. Warunki FIDIC formułują praktycznie nieograniczone warunki i ramy czasowe składania, a zwłaszcza uzasadniania, roszczeń przez wykonawców. Warto pomyśleć nad wprowadzeniem pewnych ograniczeń w tym obszarze. Raczej nie pod względem merytorycznym, ale terminowym. Jeśli wykonawca ma dostarczyć uzasadnienie roszczenia, także niech to stanie się w określonym terminie. Co prawda Warunki FIDIC zawierają pewne instrukcyjne terminy, ale nie zawsze precyzują, co się dzieje, gdy nie są dotrzymane. Praktyka wskazuje, że takie sprawy mogą ciągnąć się bez końca. Proces uszczegóławiania roszczenia też nie powinien być realizowany bez końca – np. po dwukrotnym uzupełnieniu, kolejne uzupełnienia nie powinny być brane pod uwagę. Tego typu dyscyplinujące uregulowania nie ograniczają prawa wykonawcy do zgłaszania istotnych z jego punktu widzenia roszczeń, pozwalają natomiast trochę uporządkować współpracę stron na kontrakcie i mogą w pewnym stopniu zniechęcić wykonawcę do składania jak największej liczby powiadomień, z których większość nie ma merytorycznego uzasadnienia. Z podobnym założeniem należy przejrzeć postanowienia poszczególnych dokumentów kontraktowych pod kątem występowania tam regulacji i warunków, które nie są niezbędne, a mogą stanowić podstawę do roszczenia wykonawcy, gdy np. inżynier spóźni się z odpowiedzią czy zatwierdzeniem. Tam, gdzie nie są to rozwiązania niezbędne, powinny być eliminowane lub modyfikowane w ten sposób, aby nie ułatwiać składania roszczeń.

Trzecia grupa działań ograniczających powstawanie roszczeń odnosi się do zakresu, który najtrudniej sformułować. Chodzi mianowicie o prezentowanie takiej postawy przez zamawiającego (a zwłaszcza Inżyniera, co zamawiający powinien na nim wymóc), aby spory kontraktowe nie powstawały w obszarach, gdzie jest to możliwe do uniknięcia. To znaczy tam, gdzie istnieje na gruncie kontraktu sposób na rozwiązanie problemu w sposób satysfakcjonujący dla wszystkich stron. Do tego potrzebna jest otwarta, szczerza postawa i gotowość do partnerskiego dialogu z wykonawcą i wyjaśniania spraw zanim powstają okoliczności do złożenia formalnego roszczenia. Oczywiście po stronie wykonawcy także jest potrzebna dobra wola w tej sprawie, choć jego zwykle, uwarunkowania i racjonalna ocena sytuacji, łatwiej skłonią do takiej postawy. To niestety po stronie publicznego zamawiającego, który nie podlega mechanizmom rynkowym, a czasami ulega innym niejasnym uwarunkowaniom czy naciskom, łatwiej spotkać można nieracjonalne postawy, które nigdy nie pomagają wyjaśnić sytuacji spornych.

Jeśli jednak nie udało się uniknąć sformułowania roszczenia, Warunki Kontraktowe FIDIC przewidują określone procedury ich rozstrzygnięcia. Procedura rozpoczyna się od złożenia powiadomienia o wystąpieniu okoliczności dających w opinii wykonawcy prawo do dodatkowego czasu lub/i dodatkowego wynagrodzenia. Po tym fakcie wykonawca powinien złożyć kompletne roszczenie zawierające opis tego, o co występuje (przedłużenie czasu na realizację, dodatkowe wynagrodzenie) wraz ze szczegółowym uzasadnieniem. Inżynier kontraktu po zbadaniu sprawy, w razie potrzeby uzyskaniu dodatkowych wyjaśnień i przekonsultowaniu zagadnienia ze stronami, ma prawo do dokonania tzw. ustalenia, w którym zawiera swoje rozstrzygnięcie roszczenia. Jeśli obie strony zgodzą się z tym rozstrzygnięciem zamyka to sprawę. Gdy jednak chociaż jedna ze stron sprzeciwia się mu, wtedy rozpoczyna się właściwy spór kontraktowy.

Dalsze postępowanie według Warunków Kontraktowych FIDIC przewiduje rozpatrzenie sprawy i rozstrzygnięcie według zdefiniowanej procedury przez komisję rozjemczą – jedno lub trzyosobowe ciało powołane na potrzeby danego kontraktu. Rozwiązanie to w warunkach polskich stosowane jest rzadko. Sytuacja, w której nieliczna grupa prywatnych osób, umocowanych wyłącznie w umowie, ma rozstrzygać zgodnie ze swym uznaniem spory między stronami często o wielomilionowej wartości, może rodzić różnorakie problemy zarówno dla zamawiających, jak i dla powołanych do komisji osób (np. oskarżenia o nierzetelność). Stąd ograniczona gotowość zamawiających do poddawania się rozstrzygnięciom rozjemców.

Warunki FIDIC przewidują następnie, że jeżeli strony nie zaakceptują rozstrzygnięcia rozjemców (lub gdy zgodnie z kontraktem nie powołuje się takiej komisji) i nie uda się znaleźć polubownego rozwiązania, spór ma być ostatecznie rozstrzygnięty przez sąd arbitrażowy. O miejscu, liczbie arbitrów, zasadach rozstrzygania sporu, języku postępowania decydują postanowienia kontraktu lub zgodne ustalenie stron.

W naszym kraju ma miejsce dyskusja na temat optymalnego dla inwestorów publicznych podejścia do tego zagadnienia. Zderzają się sprzeczne opinie. Część z nich wskazuje na konieczność unikania przez zamawiających publicznych zapisów na sąd polubowny na rzecz kierowania spraw spornych wynikających z realizacji kontraktów do sądu powszechnego. Inni podnoszą długotrwałość tego typu rozwiązania i brak możliwości skrócenia procedury w celu uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia. W każdym razie wydaje się, że ta sprawa powinna być rozstrzygana indywidualnie dla każdego zamawiającego z uwzględnieniem uwarunkowań dla poszczególnych inwestycji, a także przepisów obowiązującego prawa (np. biorąc pod uwagę kompetencje Prokuratury Skarbu Państwa).

6.3. Zarządzanie zmianami (aneksy, roboty dodatkowe, zmiany projektowe, roboty zamienne, zmiany terminów realizacji umów o roboty budowlane, usługi projektowe, usługi nadzorcze)

Realizacja umowy, bez względu na jej przedmiot, w dużej mierze polega na zarządzaniu zmianami, jakie powstają w sytuacji faktycznej lub prawnej danej inwestycji po zawarciu umowy. Zarządzanie jest zatem procesem, który wymaga wyposażenia stron, w tym zwłaszcza zamawiającego, w odpowiednie narzędzia pozwalające na sprawne podejmowanie właściwych decyzji w toku realizacji umowy.

WAŻNE

Przepisy ustawy Pzp przewidują trzy zasadnicze narzędzia pozwalające na zarządzanie zmianami w sytuacji prawnej lub faktycznej inwestycji, tj.:

1. narzędzia określone w umowie w sprawie zamówienia publicznego,
2. zamówienie uzupełniające udzielane w trybie z wolnej ręki,
3. zamówienie dodatkowe udzielane w trybie z wolnej ręki.

Kolejność ułożenia narzędzi jak powyżej wynika z ich doniosłości praktycznej i prawnej w trakcie realizacji umowy. Podstawowe narzędzia określa się zatem w umowie (SIWZ lub w ogłoszeniu o zamówieniu), a czyni to przede wszystkim inwestor (zamawiający) przewidując możliwe do wystąpienia zmiany; najrzadziej stosowanym narzędziem powinien być tryb z wolnej ręki na zamówienie dodatkowe, którego konieczność udzielenia jest skutkiem sytuacji niemożliwej do przewidzenia.

Z przepisów ustawy Pzp można wywnioskować, iż same zmiany mogą być dwojakiego rodzaju, tj. można je określić jako przewidziane lub nieprzewidziane, a jak wynika z praktyki stosowania przepisów ustawy Pzp, w tym z wyników szeregu kontroli organów kontrolnych i Urzędu Zamówień Publicznych, pojęcie „zmian przewidywalnych” jest bardzo pojemne i na inwestorze (zamawiającym) spoczywa odpowiedzialność za ich przewidzenie. Nieprzewidzenie zmian możliwych do przewidzenia na etapie postępowania o udzielenie zamówienia (tj. w treści SIWZ lub w ogłoszeniu o zamówieniu) rodzi konsekwencje w postaci niemożności wprowadzenia takich zmian do procesu inwestycyjnego w trakcie realizacji umowy, chyba że zastosowanie znajdą pozostałe dwa narzędzia (zamówienie uzupełniające, zamówienie dodatkowe), te jednak stosować można wyjątkowo i pod warunkiem spełnienia przesłanek określonych we właściwych przepisach.

Należy odróżnić przy tym pojęcia zmian przewidywalnych i nieprzewidywalnych od pojęcia zmian przewidzianych i nieprzewidzianych. Przewidzenie zmian przewidywalnych i nieprzewidzenie zmian nieprzewidywalnych nie budzi kontrowersji w praktyce. Możliwe jest jednak przewidzenie zmian nieprzewidywalnych (sytuacje siły wyższej), jak też i nieprzewidzenie zmian przewidywalnych (częste sytuacje w przypadku procesu inwestycyjnego), z czego ten ostatni przypadek zdaje się być częstym źródłem nieporozumień i sporów.

6.3.1. Zmiany zawartej umowy

6.3.1.1. Dopuszczalność zmiany zawartej umowy

Zważywszy, że zamówienia publiczne to umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą (art. 2 pkt 13 ustawy Pzp), przez postępowanie o udzielanie zamówień publicznych należy rozumieć procedury dochodzenia do zawarcia umowy. Co do zasady ustawa Pzp określa więc sposób zawierania umów, w szczególności sposób wyboru wykonawcy umowy. Ponadto,

§

art. 2 pkt 13 ustawy Pzp

w pewnym zakresie ustawa określa zasady formułowania przedmiotu umowy (art. 29-31 oraz art. 140), terminu realizacji (art. 142 i 143), formy umowy (art. 139 ust. 2), zabezpieczenia wykonania umowy (art. 147 – 151), zmian (art. 144), odstąpienia od umowy (art. 145) i inne.

Umowa w sprawie zamówienia publicznego w zasadniczej części kształtowana jest na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zawierana jest ona na warunkach określonych w SIWZ oraz przede wszystkim na warunkach określonych w ofercie wykonawcy. Oczywiście jest, iż skoro o wyborze oferty danego wykonawcy zdecydowały warunki realizacji zamówienia określone przez niego w ofercie, a krąg wykonawców mogących ubiegać się o zamówienie został uprzednio zdeterminowany przez warunki uzyskania zamówienia określone w ogłoszeniu o zamówieniu oraz SIWZ, to tym samym zmiana tych warunków w toku realizacji umowy winna być traktowana jako szczególna okoliczność.

Należy mieć na uwadze, iż ustawa Pzp odsyła w zakresie umów w sprawach zamówień publicznych do Kc, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej (art. 139 ust. 1). Oznacza to, iż ustawa Pzp stanowi *lex specialis* wobec przepisów Kc, a przepisy zawarte w tej ustawie mają pierwszeństwo przed przepisami Kc. Z drugiej strony, w zakresie nieuregulowanym ustawą, zasady kodeksowe stosuje się bezpośrednio i bez jakichkolwiek ograniczeń. W szczególności zastosowanie ma zasada swobody kształtowania treści umowy (art. 353¹ Kc). Najważniejszymi przepisami ustawy Pzp ograniczającymi swobodę kształtowania treści umowy są:

- ✓ *tożsamość świadczenia wykonawcy wynikającego z umowy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie (art. 140 ust. 1 ustawy Pzp) oraz*
- ✓ *zakaz wprowadzania istotnych zmian w umowach (art. 144 ust. 1 ustawy Pzp).*

Oba przepisy mają duże znaczenie z punktu widzenia podstawowych celów systemu zamówień publicznych (czego potwierdzeniem jest choćby możliwość unieważnienia postanowień umowy sprzecznych z tymi zasadami przewidziana w kolejnych ustępach ww. artykułów).

Przepis art.144 ust. 1 ustawy Pzp zakazuje istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba, że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub SIWZ oraz określił warunki takiej zmiany.

Z powyższego przepisu wynika, iż strony umowy w sprawie zamówienia publicznego w znaczący sposób ograniczone zostały w swobodzie dokonywania zmian umowy mających istotny charakter. Z kolei zmiany nieistotne mogą być wprowadzane do umowy w sposób dowolny.

Pamiętać należy, iż przepis art. 144 ustawy Pzp podlegał nowelizacjom i jego brzmienie w czasie ulegało zmianie, stąd analizując możliwość zmiany realizowanej umowy w pierwszej kolejności należy ustalić właściwy dla danej umowy stan prawny. Poniższa tabela przedstawia zmiany w brzmieniu art. 144 ustawy Pzp (pogrubioną czcionką uwidoczniono zmiany):

§

art. 29 – 31 ustawy Pzp
art. 139 ust. 2 ustawy Pzp
art. 140 ustawy Pzp
art. 142 – 145 ustawy Pzp
art. 147 – 151 ustawy Pzp

§

art. 353¹ Kc
art. 139 ust. 1 ustawy Pzp
art. 140 ust. 1 ustawy Pzp
art. 144 ust. 1 ustawy Pzp

§

art. 36 ust. 1 pkt 16 ustawy Pzp

Obowiązuje od	Brzmienie przepisu
2009-12-22	Art. 144 1. Zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany. 2. Zmiana umowy dokonana z naruszeniem ust. 1 podlega unieważnieniu .
2008-10-24	Art. 144 1. Zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany. 2. Zmiana umowy dokonana z naruszeniem przepisu ust. 1 jest nieważna.
2004-03-02	Art. 144 1. Zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że konieczność wprowadzenia takich zmian wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy, lub zmiany te są korzystne dla zamawiającego. 2. Zmiana umowy dokonana z naruszeniem przepisu ust. 1 jest nieważna.

Przepis art. 144 ust. 1 ustawy Pzp aktualnie obowiązujący został wyposażony we wsteczną moc działania. Zgodnie z art. 4 ustawy Pzp oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, zwanej dalej Ukwsp: „Do zmian umów w sprawach zamówień publicznych zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe, z tym że do zmian umów zawartych od dnia 24 października 2008 r. stosuje się art. 144 ust. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”.

Przepisy ustawy Pzp nie określają jakiego rodzaju zmiany umowy powinny być kwalifikowane jako istotne. Co do zasady, do tego rodzaju zmian należy zaliczyć zmiany tych postanowień umowy, które już w treści SIWZ zostały wskazane, a tym samym uznane za istotne (art. 36 ust. 1 pkt 16 ustawy Pzp). Wskazówki co do kryteriów rozróżniających zmiany istotne od zmian nieistotnych zawiera orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, co zostanie szerzej przedstawione w dalszej części.

Zakaz zmiany umowy wynikający z art. 144 ust. 1 ustawy Pzp ma zastosowanie do takiej zmiany postanowień umowy o zamówienie publiczne, która jednocześnie stanowiłaby zmianę oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy. a za tym należy stwierdzić, że dopuszczalne są takie zmiany umowy, które nie zmieniałyby postanowień najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę, z którym została zawarta przedmiotowa umowa. Po drugie, dopuszczalna jest zmiana umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, jeżeli są spełnione łącznie dwie przesłanki wymienione w art. 144 ust. 1 Pzp tzn.:

- ✓ *zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia, oraz*
- ✓ *zostały określone przez zamawiającego warunki takiej zmiany.*

Podkreślić należy, iż poinformowanie wykonawców już na etapie ubiegania się przez nich o zamówienie publiczne o możliwych zmianach umowy w zakresie istotnych warunków zamó-

wienia ma dla nich szczególne znaczenie z punktu widzenia możliwości uwzględnienia w warunkach oferty skutków, m.in. finansowych, tego rodzaju zmian. Zgodne z zasadami uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości będzie zatem dokonanie na etapie realizacji zamówienia nawet istotnej zmiany warunków umowy pod warunkiem jednak, iż w momencie podejmowania decyzji o ubieganiu się o zamówienie lub złożeniu oferty wykonawcy dysponowali wiedzą o możliwości dokonania takiej zmiany w trakcie realizacji zamówienia.

Gwarancją równego traktowania i uczciwej konkurencji jest procedura przebiegająca (w uproszczeniu, w przypadku przetargu nieograniczonego) w sposób następujący:

1. zamawiający w ramach specyfikacji istotnych warunków zamówienia dokonuje opisu przedmiotu zamówienia oraz określa istotne postanowienia umowy, która zostanie zawarta (art. 36 ust. 1 pkt 3) i 16) Pzp),
2. wykonawca składa ofertę odpowiadającą wymaganiom zamawiającego (w przeciwnym wypadku jego oferta podlega odrzuceniu na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 Pzp),
3. strony zawierają umowę, której zakres jest tożsamy z zakresem oferty i tym samym zgodny z wymaganiami zamawiającego zawartymi w specyfikacji (art. 140 ust. 1 Pzp),
4. strony realizują świadczenia w sposób przewidziany w umowie (zmiana umowy może nastąpić jedynie w wyjątkowych okolicznościach i w ograniczonym zakresie – art. 144 ust. 1 Pzp).

Procedura ta zapewnia wykonawcom:

1. uzyskanie o przedmiocie i warunkach realizacji zamówienia wiedzy umożliwiającej przygotowanie odpowiedniej oferty i określenie wszystkich elementów niezbędnych do zawarcia umowy, w szczególności ceny,
2. uzyskanie gwarancji, że podlegać ocenie będą wszystkie i wyłącznie te oferty, których przedmiot i zakres odpowiada wymaganiom zamawiającego,
3. prawo zawarcia umowy na pełen - i tylko - zakres określony w SIWZ,
4. realizację zamówienia na znanych wszystkim wykonawcom przed składaniem ofert warunkach, w szczególności pewność, że inny wybrany przez zamawiającego wykonawca nie będzie zwolniony z części świadczenia lub nie będą mu przyznane dodatkowe uprawnienia.

Przepisy art. 140 i 144 ustawy Pzp należy interpretować (podobnie, jak wszystkie inne przepisy ustawy Pzp) w świetle zasad udzielania zamówień publicznych i gwarancji, jakie te zasady dają wykonawcom ubiegającym się o zamówienie. Celem obu przepisów jest zapobieżenie znowie zamawiającego z jednym z wykonawców polegającej na tym, że na etapie postępowania o udzielenie zamówienia wykonawca składa ofertę najkorzystniejszą, natomiast po wyborze jego oferty (dokonanym zgodnie z ustawą) umowa jest zawierana lub zmieniana w taki sposób, że ograniczane są zobowiązania wykonawcy lub rozszerzane są jego uprawnienia. W takiej sytuacji dochodzi do naruszenia zasad, gdyż inni wykonawcy – gdyby wiedzieli o tym, że zamierzona umowa zostanie w taki sposób zmieniona – mogliby złożyć inne, korzystniejsze dla zamawiającego oferty.

Potwierdzeniem przedstawionej wyżej interpretacji art. 140 i art. 144 ust. 1 ustawy Pzp są wyroki wydane przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, w szczególności C-454/06 *Presstext Nachrichtenagenturen* oraz C-496/99 *Succhi di Frutta* (pogrubienia w poniższym tekście autora).

Przykład: Tezy z orzeczenia w sprawie C-454/06 *Presstext Nachrichtenagenturen*

34. Ze względu na cel zapewnienia przejrzystości procedur równego traktowania oferentów, zmiany w postanowieniach zamówienia publicznego w czasie jego trwania stanowią udzielenie nowego zamówienia w rozumieniu dyrektywy 92/50 jeżeli charakteryzują się one cechami w sposób istotny odbiegającymi od postanowień pierwotnego zamówienia i w związku z tym mogą wskazywać na wolę ponownego negocjowania przez strony podstawowych ustaleń tego zamówienia.

35. Zmiana zamówienia publicznego w czasie jego trwania może być uznana za istotną, jeżeli wprowadza ona warunki, które gdyby zostały ujęte w ramach pierwotnej procedury udzielania zamówienia, umożliwiłyby dopuszczenie innych oferentów niż ci, którzy zostali pierwotnie dopuszczeni lub umożliwiłyby dopuszczenie innej oferty niż ta, która została pierwotnie dopuszczona.

37. Zmiana zamówienia może zostać uznana za istotną również wówczas, gdy modyfikuje ona równowagę ekonomiczną umowy na korzyść usługodawcy w sposób, który nie był przewidziany w postanowieniach pierwotnego zamówienia.

Z kolei, w orzeczeniu w sprawie C-496/99 *Succhi di Frutta*, Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich stanął na stanowisku, iż „postanowienia umowy należy uznać za istotne przede wszystkim wówczas, gdy uwzględnienie takiego postanowienia w pierwotnym ogłoszeniu o zamówieniu pozwoliłoby oferentom przedstawić znacząco odmienną ofertę”.

Pamiętajmy także, że – jak stwierdziła Krajowa Izba Odwoławcza w jednym ze swoich wyroków - „(...) postępowanie o zamówienie publiczne ma doprowadzić do wybrania najkorzystniejszej oferty i podpisania umowy z wykonawcą, gwarantującym jej należyte wykonanie przy przestrzeganiu zasad określonych w art. 7 ust. 1 i 3 ustawy Pzp, a także w zgodności z przepisami tej ustawy. Stąd nadużywanie praw podmiotowych przez zamawiającego, do ustalania warunków zamówienia, nadmierny rygoryzm i asekuracja, niewłaściwe stosowanie prawa, nie służy realizacji celów zakładanych przez Ustawę Pzp – otwartych na konkurencję. Zniechęca wykonawców do uczestnictwa w takim postępowaniu, gdzie granice przedmiotu zamówienia, które przyjdzie im realizować nie zostały w sposób przewidywalny określone, a wykonawcę obarcza się nadmiernym ryzykiem niedoszacowania ceny oferty. W warunkach tak prowadzonego postępowania, każdy z wykonawców będzie mógł inaczej identyfikować poszczególne ryzyka, co może doprowadzić do złożenia nieporównywalnych ofert, także w aspekcie określonym art. 90 ust. 1 ustawy Pzp.” (wyrok KIO z dnia 2 marca 2010 r. sygn. akt KIO/UZP 184/10).

Należy podkreślić, że oba przepisy (art. 140 i 144 ust. 1 ustawy Pzp) jako punkt odniesienia wskazują ofertę uznaną za najkorzystniejszą w postępowaniu o udzielenie zamówienia:

- ✓ *umowa powinna określać świadczenie wykonawcy w taki sposób, aby było ono odbiciem jego oferty (co nie powinno dziwić, skoro zamawiający po prostu przyjmuje ofertę wykonawcy, bez możliwości jej negocjowania, poprawiania itp.) oraz*
- ✓ *umowa nie powinna być, poza wyjątkami określonymi w ustawie, zmieniana w stosunku do treści oferty wykonawcy, która została przyjęta.*

W świetle powyższego, dla właściwej interpretacji art. 140 i 144 ustawy Pzp niezbędne jest każdorazowe ustalenie przedmiotu oferty złożonej przez wykonawcę w postępowaniu poprzedzającym zawarcie umowy.

6.3.1.2. Przesłanki zmiany umowy

Dla spełnienia przesłanki, o której mowa w art. 144 ust. 1 ustawy Pzp nie ma znaczenia, czy informacja o możliwości dokonania zmiany umowy została zamieszczona w ogłoszeniu o zamówieniu lub w SIWZ. Wobec takiej dowolności przyjęć należy, że ze względów redakcyjnych i praktycznych najwłaściwszym miejscem na określenie warunków wprowadzenia zmiany do umowy jest SIWZ. SIWZ jest dokumentem udostępnianym każdemu wykonawcy, w oparciu o który sporządza on ofertę, zatem umieszczenie w nim opisu warunków dokonania zmian w pełni zapewni realizację zasady przejrzystości i równego traktowania wykonawców. Ze względów praktycznych wskazać należy, iż postanowienia dotyczące możliwości i warunków dokonania zmian umowy powinny się znaleźć w ogólnych warunkach umowy, wzorze umowy lub istotnych dla stron postanowieniach, które zostaną wprowadzone do treści umowy – zależnie od tego, które z tych opracowań inwestor zamieści w SIWZ.

WAŻNE

Określenie przez zamawiającego warunków istotnej zmiany umowy powinno być wyczerpującą regulacją umowną wskazującą:

1. które postanowienia umowy mogą ulec zmianie (dotyczące zakresu zamówienia, wynagrodzenia, terminu realizacji, inne),
2. jakie warunki powinny być spełnione, aby możliwa była zmiana postanowienia umowy, tj.:
 - a. w jakich przypadkach postanowienia te mogą ulec zmianie (w każdej takiej sytuacji, którą inwestor jest w stanie przewidzieć znając specyfikę danej inwestycji, ale także np. gdy stanie się to konieczne z przyczyn niezależnych od stron które zaistniały po zawarciu umowy, gdy zmianie ulegnie prawo powszechnie obowiązujące w zakresie mającym wpływ na postanowienia umowy, itp.),
 - b. jaka jest procedura wprowadzenia zmiany (np. wykonawca zgłasza pisemny i uzasadniony wniosek, inwestor w określonym terminie podejmuje decyzję i wydaje polecenie, itd.),
 - c. jakie są konsekwencje wprowadzenia danej zmiany (np. wprowadzenie zmiany w zakresie przedmiotowym może powodować zmianę dotyczącą terminu realizacji lub wynagrodzenia umownego).

W podręczniku zostaną omówione specyficzne zagadnienia związane ze stosowaniem art. 144 ust. 1 ustawy Pzp w przypadku typowych sytuacji występujących w procesie inwestycyjnym w trakcie realizacji robót budowlanych, tj. zmiany dotyczące dokumentacji projektowej, umowy na roboty budowlane, umowy na świadczenie usług nadzoru inwestorskiego.



Rozdział 4, punkt 4.4.2.6
Rozdział 6, punkt 6.3.1.3
Rozdział 6, punkt 6.3.1.4

6.3.1.3. Zmiany w dokumentacji projektowej

6.3.1.3.1. Istotna zmiana projektu budowlanego wymagająca zmiany pozwolenia na budowę

Ustawa Pb wyraźnie precyzuje, że istotne odstępienie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Ustawa nie podaje jednak dokładnej definicji „istotnego odstępienia”, która miałaby zastosowanie do wszystkich możliwych sytuacji oraz typów budowli

i robót budowlanych, w efekcie rozstrzygnięcia, czy odstępstwo jest istotne czy nie, zależy od okoliczności w konkretnej sprawie. Niemniej jednak ustawa Pb wskazuje, jakie odstępienia od zatwierdzonego projektu budowlanego powinny być uznane za zmianę istotną. Są to przypadki zmiany:

- ✓ zakresu objętego projektem zagospodarowania działki lub terenu,
- ✓ charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego: kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji,
- ✓ zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne, zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz
- ✓ wszelkie przypadki, w których zmiana w projekcie pociąga za sobą konieczność uzyskania nowych opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów. Rozstrzygnięcia o tym, czy zmiana w projekcie budowlanym jest istotna dokonuje projektant.

Jeżeli odstępstwo okaże się istotne, należy przerwać budowę (jeśli jest to konieczne), przygotować projekt budowlany uwzględniający zmiany wraz z wymaganymi opiniami, uzgodnieniami itd. I uzyskać decyzję o zmianie pozwolenia na budowę. Do zawartości projektu zamiennego oraz procedury uzyskania decyzji stosuje się te same przepisy, co w przypadku uzyskiwania pozwolenia na budowę. Dopiero gdy decyzja o zmianie stanie się ostateczna można kontynuować budowę w zmienionym zakresie.

6.3.1.3.2. Nieistotna zmiana projektu budowlanego

Nieistotne odstępienie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę dotyczy przypadków innych niż wymienione w części dotyczącej istotnych zmian projektu budowlanego i nie wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Projektant dokonuje kwalifikacji zamierzonego odstępienia oraz, gdy jest to odstępienie nieistotne jest obowiązany zamieścić w projekcie budowlanym odpowiednie informacje (rysunek i opis) dotyczące odstępienia. Zmiany powinny być nanoszone na kopiach rysunków zatwierdzonego projektu budowlanego (kolorem czerwonym, potwierdzone datą i podpisem projektanta). Ponadto należy zamieścić stosowny wpis w dzienniku budowy, a na etapie oddawania obiektu do użytku - przedłożyć oświadczenie kierownika budowy opisujące odstępienia nieistotne, podpisane przez projektanta i inspektora nadzoru inwestorskiego, jeśli był ustanowiony.

Konsekwencje błędnej kwalifikacji zmiany projektu, a więc istotnego odstępienia od zatwierdzonego projektu budowlanego bez uzyskania zmiany pozwolenia na budowę są dotkliwe. Taka sytuacja nosi znamiona tzw. samowoli budowlanej i podlega przepisom Prawa budowlanego dotyczących takiej sytuacji. Możliwe jest jednak przeprowadzenie postępowania „sanacyjnego”.

W razie stwierdzenia, że dopuszczono się samowolnie istotnych odstępstw, organ nadzoru budowlanego wyda postanowienie o wstrzymaniu robót (traci ono ważność po upływie dwóch miesięcy od dnia doręczenia, jeśli w tym terminie nie zostanie wydana stosowna decyzja administracyjna). W decyzji tej nadzór budowlany powinien nałożyć obowiązek sporządzenia i przedstawienia zamiennego projektu budowlanego uwzględniającego wprowadzone zmiany oraz przeprowadzenia – w razie potrzeby – określonych czynności lub robót, w celu doprowadzenia obiektu do stanu zgodnego z prawem. Decyzja ta przekazywana jest do wiadomości organowi administracji architektoniczno – budowlanej, który wydał decyzje o pozwoleniu na budowę,

mającemu w tej sytuacji obowiązek uchylenia pierwotnego pozwolenia na budowę. Po upływie wyznaczonego decyzją terminu lub na wniosek inwestora, organ nadzoru budowlanego sprawdza wykonanie obowiązku i wydaje kolejną decyzję. Jeśli obowiązek został wykonany, decyzja ta zatwierdza projekt zamienny i zezwala na wznowienie robót (o ile roboty nie zostały zakończone), a jeśli obowiązek nie został wykonany – nakazujące zaniechanie dalszych robót, rozbiórkę obiektu lub jego części albo doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego. Dodatkowo w tej decyzji organ nakłada obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Łączy się to z obowiązkową kontrolą budowy po jej zakończeniu.

Analizując powyższe należy zwrócić uwagę, że błąd projektanta przy kwalifikacji zamierzonego odstępstwa może obciążyć inwestora i to inwestor będzie ponosił wszelkie konsekwencje, a te oznaczać mogą nawet rozbiórkę obiektu lub jego części. Co gorsza, konsekwencje te mogą się ujawnić dopiero na zakończeniu inwestycji, gdyż ostateczna ocena charakteru wprowadzonej zmiany należy do organu nadzoru budowlanego, który poddaje weryfikacji przedłożone dokumenty w chwili dopuszczania obiektu do użytkowania i może zakwestionować opinię projektanta w tym zakresie. Projektant może ewentualnie ponieść odpowiedzialność odszkodowawczą w postępowaniu cywilnym, a także, w pewnych przypadkach – odpowiedzialność zawodową.

6.3.1.3.3. Inne zmiany dokumentacji projektowej

Polski system prawny nie przewiduje instytucji istotnego odstępstwa od zgłoszenia. Jednak biorąc pod uwagę to, że prawo dopuszcza odstępstwo od ważniejszych robót budowlanych tzn. wymagających pozwolenia na budowę, należy uznać, że dopuszczalne jest również wykonanie ze zmianami robót objętych zgłoszeniem, jednak pod warunkiem, że nadal będą się one mieściły w granicach robót dopuszczonych do wykonywania na podstawie zgłoszenia. Jeśli ta granica zostanie przekroczona i zostaną wykonane roboty, które normalnie wymagałyby pozwolenia, to wówczas inwestor dopuszcza się samowoli. Za wykonywanie robót budowlanych w sposób odbiegający od ustaleń zarówno pozwolenia na budowę jak i od zgłoszenia, grozi grzywna w formie mandatu karnego, który mogą wymierzyć na podstawie przepisów karnych Prawa budowlanego upoważnieni pracownicy organów nadzoru budowlanego.

Pojęcie zmiany w dokumentacji projektowej nie dotyczy wyłącznie zagadnień uregulowanych w Prawie budowlanym, które ogranicza się do zmian dotyczących projektu budowlanego. Tymczasem w trakcie prowadzenia robót budowlanych zaistnieć może potrzeba (lub z określonych powodów z inicjatywą w tym względzie może wystąpić wykonawca robót) dokonania zmian w innych częściach składowych dokumentacji projektowej – np. projekcie wykonawczym, specyfikacjach technicznych. W takim wypadku sprawa ogranicza się do kwestii umownych – czy taka zmiana stanowi zmianę umowy, czy też należy zastosować procedurę zmiany w ramach umowy (np. tzw. Polecenie Zmiany w Warunkach Kontraktowych FIDIC). Tych zagadnień dotyczyć będą kolejne punkty niniejszego rozdziału. W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że klasyfikacja zmian z punktu widzenia umownego jest całkowicie odrębna od klasyfikacji z punktu widzenia Prawa budowlanego i – zależnie od indywidualnych sytuacji – można mieć do czynienia z różnymi kombinacjami – od zmian istotnych w rozumieniu prawa budowlanego, które nie stanowią zmiany umowy – aż do przypadków, które ewidentnie są zmianami umowy, a nie polegają na żadnej ingerencji w projekt budowlany.

6.3.1.4. Umowy na roboty budowlane

W przypadku robót budowlanych, których przedmiot i zakres opisywany jest wyłącznie przez zamawiającego (w odróżnieniu od wielu postępowań na usługi i większości postępowań na

dostawy), wykonawca w treści swojej oferty nie precyzuje przedmiotu oferty w stosunku do opisu sporządzonego przez zamawiającego. Oferta wykonawcy z reguły ogranicza się do podania ceny (cen jednostkowych), ewentualnie innych istotnych elementów umowy nie narzuconych przez zamawiającego (np. termin realizacji, warunki płatności, okres gwarancji).

§

art. 31 ust. 1 ustawy Pzp

Przedmiot postępowania na roboty budowlane, zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy Pzp, opisuje się za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych (STWiORB). W przypadku, w którym przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, przedmiot postępowania opisuje się za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego. RstwiORB, określa wymagany zakres dokumentacji projektowej i STWiORB, a także programu funkcjonalno-użytkowego (o czym dalej).

Wykonawca, składając ofertę na roboty budowlane, w których przedmiot określa dokumentacja projektowa i STWiORB, zobowiązuje się do wykonania robót budowlanych określonych w ww. dokumentach. Jednak dla ustalenia zakresu wymaganych prac, a więc zakresu przedmiotu oferty (i umowy) nie jest wystarczająca analiza dokumentacji projektowej i STWiORB. Konieczne jest również uwzględnienie postanowień Kc odnośnie umowy o roboty budowlane.

Na zagadnienie zmian w dokumentacji projektowej w trakcie realizacji robót należy patrzeć z jednej strony z punktu widzenia umowy łączącej strony, ale równie ważny jest wymiar techniczny i formalny wprowadzanych zmian, bo przecież roboty budowlane powinny być wykonane zgodnie z projektem budowlanym zatwierdzonym decyzją administracyjną, a zmiany umowy powinny być wprowadzane z poszanowaniem reguł wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych.

Konieczność wprowadzenia zmian w trakcie realizacji robót w stosunku do pierwotnej dokumentacji projektowej jest nieodłącznym elementem każdego procesu inwestycyjnego. Sam fakt pojawienia się takiej konieczności nie musi być przejawem nieprawidłowości czy czyichś zaniedbań. Z natury rzeczy dokumentacja projektowa została stworzona w oparciu o pewne założenia (przypuszczenie), nawet jeśli rozpoznanie terenu, warunków gruntowo-wodnych i innych uwarunkowań pod przyszłą budowę było wykonane z dużą precyzją. Dokładność tego rozpoznania musiała być jednak zawsze ograniczona, bo jej szczegółowość ma bezpośrednie przełożenie na koszty przygotowania inwestycji – od pewnego stopnia szczegółowości koszty rozpoznania zaczną zbliżać się do kosztów budowy. Mimo to, i tak zawsze istnieje ryzyko zmiany pewnych okoliczności (np. poziomu wody gruntowej) między chwilą opracowania projektu a rozpoczęciem realizacji inwestycji. Tym bardziej uszczegóławianie prac rozpoznawczych byłoby nieefektywne – faktyczne i ostateczne rozpoznanie warunków nastąpić musi w trakcie prowadzenia robót budowlanych.

Powyższe stwierdzenie nie ma na celu usprawiedliwiania problemów występujących w czasie prowadzenia robót budowlanych będących rezultatem uchybień we wcześniejszej pracy projektanta, a czasem także inwestora, ale podkreślenie, że występowanie zmian w trakcie budowy jest nieuniknione. Mogą one wynikać z sytuacji nieprzewidzianych (w tym zmiany uwarunkowań po wykonaniu dokumentacji projektowej) albo być rezultatem popełnionych przez kogoś błędów. Ponadto ustawa Pb daje możliwość kierownikowi budowy do występowania do inwestora o zmiany w rozwiązaniach projektowych, jeżeli są one uzasadnione koniecznością zwiększenia bezpieczeństwa realizacji robót budowlanych lub usprawnienia procesu budowy.

WAŻNE

W związku z tym, że zmiany są nieuniknionym składnikiem prac budowlanych, należy być na możliwość występowania zmian przygotowanym – zarówno od strony finansowej (zwykle zmiany powodują wzrost kosztu wykonania), jak i organizacyjno-kontraktowej. W szczególności umowa (Warunki Kontraktu) powinna uwzględniać procedury do wprowadzania takich zmian.

6.3.1.4.1. Istota umowy o roboty budowlane

Aby właściwie określić zakres przedmiotowy umowy o roboty budowlane należy przeanalizować nie tylko przepisy ustawy Pzp, ale również przepisy Kc oraz ustawy Pb.

Zgodnie z art. 647 Kc „Przez umowę o roboty budowlane wykonawca zobowiązuje się do oddania przewidzianego w umowie obiektu, wykonanego zgodnie z projektem i z zasadami wiedzy technicznej, a inwestor zobowiązuje się do dokonania wymaganych przez właściwe przepisy czynności związanych z przygotowaniem robót, w szczególności do przekazania terenu budowy i dostarczenia projektu, oraz do odebrania obiektu i zapłaty umówionego wynagrodzenia”. Kodeksowa definicja umowy o roboty budowlane określa zobowiązania wykonawcy jako wykonanie obiektu, a więc osiągnięcie zakładanego rezultatu, zgodnie z projektem i zasadami wiedzy technicznej. Dodatkowo, art. 649 Kc zawiera domniemanie, że „w razie wątpliwości poczytuje się, iż wykonawca podjął się wszystkich robót objętych projektem stanowiącym część składową umowy”.

Podobnie art. 5 ust. 1 ustawy Pb określa zasadę, iż obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej (...). Ustawa Pb definiuje ponadto pojęcia obiektu budowlanego (art. 3 pkt 1), projektu budowlanego (art. 34) i robót budowlanych (art. 3 pkt 7).

Powyższe przepisy w sposób spójny i jednoznaczny wskazują, że zakres przedmiotowy zamówienia na roboty budowlane określany jest projektem. Na gruncie zamówień publicznych kodeksowe pojęcie projektu zostało doprecyzowane w postaci dokumentacji projektowej i STWiORB, a czasem, choć rzadziej, programu funkcjonalno-użytkowego.

Wątpliwości pojawiają się w sytuacji, gdy zakresy robót wynikające z poszczególnych opracowań składających się na projekt są rozbieżne oraz w sytuacji, gdy wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową prowadziłyby do naruszenia zasad wiedzy technicznej (co nie powinno mieć miejsca, lecz zdarza się w praktyce).

6.3.1.4.2. Problem braku spójności dokumentacji projektowej

Na dokumentację projektową stanowiącą opis przedmiotu zamówienia na roboty budowlane, dla których wymagane jest pozwolenie na budowę składają się (§ 4 RstwiORB):

1. projekt budowlany,
2. projekty wykonawcze,
3. przedmiary robót budowlanych,
4. informacja dotycząca bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (BIOZ).

§

art. 647 Kc
art. 649 Kc

§

art. 5 ust. 1 ustawy Pb

Podstawowym, i jedynym wymaganym przez ustawę Pb, dokumentem jest projekt budowlany i BIOZ. Projekty wykonawcze wymagane ustawą Pzp powinny uzupełniać i uszczegóławiać projekt budowlany (§5 ust. 1 RstwiORB). Jako uszczegółowienie projektu budowlanego, projekty wykonawcze przesądzą jeden z możliwych (w świetle projektu budowlanego) sposobów wykonania robót. W ten sposób projekty wykonawcze konkretyzują zakres i sposób wykonania robót oraz stają się podstawą do opracowania ofert i dokonania wyceny robót.

Powyższe rozumowanie jest słuszne tak długo, jak długo projekty wykonawcze stanowią uszczegółowienie projektu budowlanego. Jednak w sytuacji, gdy rozwiązania zawarte w projekcie wykonawczym są sprzeczne lub niezgodne z projektem budowlanym, nie mogą być uznane za wiążące. Co do zasady, nie może dojść do realizacji robót w sposób niezgodny z projektem budowlanym i wydanym na jego podstawie pozwoleniem na budowę. Zarówno inwestor, jak i wykonawca oraz nadzór inwestorski zobowiązani są zapewnić wykonanie robót zgodnie z projektem budowlanym. W przypadku rozbieżności między projektem budowlanym a wykonawczym należy zawsze uznać, że to projekt wykonawczy jest dotknięty błędami i należy go doprowadzić do zgodności z projektem budowlanym. Zmiana projektu wykonawczego w tym zakresie nie jest zmianą przedmiotu umowy, lecz usunięciem rozbieżności między dokumentem wyższego rzędu (projekt budowlany) a dokumentem pochodnym (projekt wykonawczy).

Jeszcze wyraźniejsza relacja nadrzędności zachodzi między projektem wykonawczym a przedmiotem robót. Projekt wykonawczy stanowi podstawę opracowania przedmiaru robót (§ 5 ust. 1 RstwiORB). Przedmiar robót stanowi wyliczenie i zestawienie planowanych prac wykonane na podstawie rysunków w dokumentacji projektowej. Podstawowym celem przedmiaru nie jest opisanie robót, lecz umożliwienie ich wyceny. Wskazuje na to samo rozporządzenie (§ 9 ust. 1 i 2, § 10 ust. 1 pkt 2), fakt, że przedmiar robót stanowi podstawę sporządzenia kosztorysu inwestorskiego (§ 2 ust. 1 Rkosztinw), a przede wszystkim zasada, że w przypadku wynagrodzenia ryczałtowego dokumentacja projektowa może nie obejmować przedmiaru robót (§ 4 ust. 3 Rkosztinw).

W tej sytuacji oczywistym jest, że w przypadku jakiegokolwiek rozbieżności między dokumentacją projektową a przedmiotem robót bezwzględne pierwszeństwo należy przyznać projektowi budowlanemu i wykonawczemu. Dotyczy to w takim samym zakresie mylnie wyliczonych ilości robót, jak i pominięcia w przedmiarze jakichś robót wynikających z dokumentacji projektowej. W przypadku tzw. przekroczenia przedmiaru (różnicy między ilością jednostek robót przyjętą w przedmiarze a wynikającą z obmiaru powykonawczego) nie można mówić o wyjściu poza przedmiot zamówienia (w szczególności o zamówieniu dodatkowym). Podobnie, są objęte przedmiotem zamówienia wszelkie roboty wynikające z dokumentacji projektowej a nie ujęte w przedmiarze robót. W obu sytuacjach nie dochodzi do zmiany (rozszerzenia) przedmiotu umowy, gdyż przedmiot umowy o roboty budowlane określa przede wszystkim projekt budowlany i wykonawczy, a nie przedmiar robót.

WAŻNE

Podsumowując należy stwierdzić, że zasady usuwania wewnętrznych sprzeczności między poszczególnymi opracowaniami składającymi się na dokumentację projektową powinny być następujące:

1. Projekty wykonawcze jako uszczegółowienie projektu budowlanego mają pierwszeństwo przed projektem budowlanym, jednak w sytuacji niezgodności tych opracowań pierwszeństwo na projekt budowlany.
2. Dokumentacja projektowa, zarówno projekt budowlany, jak i wykonawczy mają pierwszeństwo przed przedmiotem robót.
3. Zmiany projektu wykonawczego lub przedmiaru robót w zakresie ich dostosowania do projektu budowlanego nie stanowią zmiany umowy.

6.3.1.4.3. Problem zasad wiedzy technicznej

Z przepisów Kc i ustawy Pb wynika, że zakres przedmiotowy umowy o roboty budowlane w równej mierze wynika z dokumentacji projektowej, jak i zasad wiedzy technicznej. Kodeksowa zasada swobody umów jest w przypadku umowy o roboty budowlane wyraźnie ograniczona: niezależnie od woli stron umowy, wykonawca zobowiązany jest do przestrzegania zasad wiedzy technicznej (art. 647 Kc). Innymi słowy, inwestor może w dużej mierze regulować zakres zobowiązań wykonawcy robót (dokumentacja projektowa, STWiORB, zasady odbiorów, rozliczeń itd.), nie może jednak zwolnić go z przestrzegania zasad wiedzy technicznej. W szczególności nie może żądać wykonania robót niezgodnie z tymi zasadami. Z drugiej strony, wykonawca nie może, zasłaniając się wymaganiami inwestora, prowadzić robót niezgodnie z zasadami wiedzy technicznej.

Ustawa Pzp nie zawiera wprost odwołania do zasad wiedzy technicznej. Wydaje się to zbędne, gdyż konieczność realizacji robót zgodnie z tymi zasadami wynika wprost z Kc i ustawy Pb, a ponadto, stosownie do art. 14 ustawy Pzp, do czynności podejmowanych w postępowaniu o udzielenie zamówienia stosuje się przepisy Kc, jeżeli przepisy ustawy Pzp nie stanowią inaczej. Oczywiście jest, że brak odniesienia do zasad wiedzy technicznej w Pzp nie oznacza przyzwolenia na realizację zamówień publicznych na roboty budowlane z naruszeniem tych zasad. Zasady wiedzy technicznej, jako bezwzględnie obowiązujące wykonawcę robót, stanowią ważne uzupełnienie jego zobowiązań wynikających wprost z dokumentacji projektowej i STWiORB. Dokumentacja projektowa powinna umożliwiać wykonanie robót zgodnie z zasadami wiedzy technicznej (obowiązują one również projektanta), jednak zdarza się, że wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową sprzeciwiałoby się zasadom wiedzy technicznej. Niezależnie od tego czy wynika to z zaniedbań projektanta, czy nieprzewidywalnych warunków realizacji robót, powstaje konieczność albo wykonania nieprzewidzianych dokumentacją projektową czynności (robót dodatkowych, albo wykonania robót zamiennych (innych od przewidzianych w dokumentacji, inną technologią, przy zastosowaniu innych materiałów). Bez dokonania zmian w dokumentacji projektowej nie można realizować robót zgodnie z umową.

Jeżeli dostarczona przez zamawiającego dokumentacja projektowa nie nadaje się do prawidłowego wykonania robót lub zajądą inne okoliczności, które mogą przeszkodzić prawidłowemu wykonaniu robót, wykonawca powinien niezwłocznie zawiadomić o tym inwestora (art. 651 Kc). Inwestor (zamawiający) musi w takiej sytuacji zapewnić zmianę projektu w zakresie koniecznym do wykonania robót (w ramach nadzoru autorskiego projektanta) a wykonawca zobowiązany jest kontynuować roboty zgodnie ze zmienioną dokumentacją projektową.

Roboty budowlane muszą być wykonywane zgodnie z dokumentacją projektową i zasadami wiedzy technicznej. Skoro nikt i nic nie może zwolnić wykonawcy robót z przestrzegania zasad wiedzy technicznej, pozostają stronom umowy dwie możliwości: rozwiązanie umowy lub zmiana dokumentacji projektowej. Rozwiązanie umowy powinno być poważnie rozważone w sytuacji, gdy konieczna modyfikacja dokumentacji projektowej oznaczałaby znaczną ingerencję w projekt budowlany i prowadziła do istotnej sprzeczności z podstawowymi rozwiązaniami projektowymi przyjętymi w uprzednio opracowanym projekcie. Przesłanką odstąpienia od umowy przez zamawiającego może być również konieczność znacznego podwyższenia wynagrodzenia kosztorysowego (art. 631. Kc). Najczęściej jednak konieczna zmiana projektowa odbywa się na poziomie projektów wykonawczych, a jeśli obejmuje projekt budowlany, to nie ma znaczenia dla jego podstawowych rozwiązań (choć zawsze trzeba zmiany w projekcie budowlanym wprowadzać w sposób przewidziany w ustawie Pb).

Podsumowując, należy stwierdzić, że wykonawca robót zobowiązany jest do wykonania wszelkich prac (robót) niezbędnych do osiągnięcia zakładanego rezultatu (wybudowanie obiektu budowlanego), niezależnie od tego czy wynikają one z dokumentacji projektowej czy z zasad wiedzy technicznej.

§

art. 647 Kc

§

art. 651 Kc

§

art. 631 Kc

Przykład

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych Nr BDF1/4900/27/33/10/648 wydała w dniu 22 kwietnia 2010 r. orzeczenie, w którym stwierdza m.in. że „przedmiot umowy obejmuje całość koniecznych robót dla wykonania zamówienia „przebudowa drogi”, zarówno określonych w projekcie jak i wynikających z mocy samego prawa dla tego typu robót budowlanych”. Powyższe orzeczenie GKO dotyczyło udzielenia zamówienia dodatkowego w trybie z wolnej ręki na dodatkowe odprowadzenie wody z sączków usytuowanych na obiektach mostowych, które zostało uznane przez Urząd Zamówień Publicznych za udzielone z naruszeniem przepisu art. 67 ust. 1 pkt 5) ustawy Pzp. GKO zajęło odmienne stanowisko od UZP, stwierdzając m.in., że „nie sposób uznać, że roboty związane z dodatkowym odprowadzeniem wody z sączków usytuowanych na obiektach mostowych mogą być przedmiotem odrębnego od przebudowy drogi przedmiotem zamówienia publicznego. Nie budzi wątpliwości, że sączki te nie mają charakteru samoistnego i mogą być wykonane niezależnie od przebudowy drogi. W tym stanie rzeczy sugestie, iż obwiniony powinien ogłosić przetarg nieograniczony lub ograniczony na wykonanie tych sączków uznać należy za błędną. Prowadzi to do konkluzji, iż obwiniony nie miał w stanie faktycznym, w którym się znalazł, obowiązku przeprowadzenia jakiegokolwiek procedury określonej ustawą Pzp, skoro sączki na obiektach mostowych musiały być objęte przedmiotem zamówienia, które zostało już udzielone.”, a także że „W przedmiotowym stanie faktycznym, zdaniem GKO, obwiniony mógł i powinien dokonać wyceny robót związanych z dodatkowym odprowadzeniem wody z sączków usytuowanych na obiektach mostowych w oparciu o zasady określone w siwz oraz w umowie zawartej z wykonawcą. Na podstawie tak dokonanej wyceny obwiniony powinien – po poprawieniu projektu budowlanego – nakazać wykonawcy wykonanie sączków usytuowanych na obiektach mostowych za cenę wynikającą z tej wyceny. Takie postępowanie zamawiającego nie będzie uznane za zmianę umowy w sytuacji, gdy umowa ta przewidywała taką możliwość.”.

GKO w powyższym orzeczeniu zauważyła także, że „(...) ocena stanu faktycznego i prawnego w niniejszej sprawie wydaje się też zgodna z poglądem wyrażonym przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych” – w odpowiedzi na pytania dotyczące podobnego problemu jak rozpatrywany przez GKO – zgodnie z którym „(...) dokonanie nieistotnych zmian projektu budowlanego, w przypadku gdy tryb ich wprowadzenia został przewidziany w umowie zawartej z wykonawcą, nie stanowi zmiany tej umowy, szczególnie jeżeli nie powoduje istotnego zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy oraz nie wykracza poza zakres zamówienia podstawowego przewidzianego w projekcie budowlanym oraz nie wykracza poza zakres zamówienia podstawowego przewidziany w projekcie budowlanym” (pismo z dnia 26 sierpnia 2009 r. nr UZP/DKUE/EG/34760/16004/09).

6.3.1.4.4. Problem dostosowania wynagrodzenia wykonawcy

Dla wiążącego charakteru umowy muszą być w niej określone *essentialia negotii*, do których, poza zakresem zobowiązań wykonawcy należy również jego wynagrodzenie. Brak w umowie podstaw do określenia wynagrodzenia wykonawcy z tytułu określonych prac (robót) skutkuje niemożnością ich rozliczenia w ramach umowy. Oznacza to, że, nawet jeśli prace te mieszczą się w przedmiocie zamówienia, to z uwagi na brak możliwości określenia wysokości zobowiązania zamawiającego, umowa nie jest dla stron wiążąca w tym zakresie.

W przypadku wynagrodzenia ryczałtowego praktyczna możliwość dokonywania zmian szczegółowego zakresu prac jest w sposób istotny ograniczona, natomiast przewidziane w umowie wynagrodzenie kosztorysowe daje możliwość dostosowania wynagrodzenia wykonawcy do rzeczywistego zakresu wykonywanych robót.

Możliwość zmiany wynagrodzenia w umowie o roboty budowlane stanowiła przedmiot sporu w orzecznictwie i doktrynie z uwagi na to, iż przepisy Kc dotyczące umowy o roboty budowlane

nie regulują kwestii zmiany wynagrodzenia, a przepis art. 656 §1 Kc nie odsyła w tym zakresie do przepisów dotyczących zmiany wynagrodzenia w umowie o dzieło. Spór został rozstrzygnięty uchwałą siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 29 września 2009 r. (III CZP 41/09), zgodnie z którą w zakresie regulacji dotyczącej wynagrodzenia wykonawcy robót budowlanych występuje luka prawna, a to uzasadnia pogląd, iż gdy w umowie o roboty budowlane zastrzeżono dla ich wykonawcy wynagrodzenie ryczałtowe lub kosztorysowe, istnieje możliwość stosowania art. 629 i 632 §2 Kc w drodze analogii.

Zgodnie z regulacją kodeksową dotyczącą wynagrodzenia kosztorysowego (art. 629, 630 Kc): Jeżeli strony określiły wynagrodzenie na podstawie zestawienia planowanych prac i przewidywanych kosztów (wynagrodzenie kosztorysowe), a w toku wykonywania dzieła zarządzenie właściwego organu państwowego zmieniło wysokość cen lub stawek obowiązujących dotychczas w obliczeniach kosztorysowych, każda ze stron może żądać odpowiedniej zmiany umówionego wynagrodzenia. Nie dotyczy to jednak należności uiszczonych za materiały lub robociznę przed zmianą cen lub stawek (art. 629 Kc). Jeżeli w toku wykonywania dzieła zajdzie konieczność przeprowadzenia prac, które nie były przewidziane w zestawieniu prac planowanych będących podstawą obliczenia wynagrodzenia kosztorysowego, a zestawienie sporządził zamawiający, przyjmujący zamówienie może żądać odpowiedniego podwyższenia umówionego wynagrodzenia (art. 630 § 1 zd. 1 Kc).

Odnośnie wynagrodzenia ryczałtowego, Kc w art. 632 stanowi, że: § 1. Jeżeli strony umówiły się o wynagrodzenie ryczałtowe, przyjmujący zamówienie nie może żądać podwyższenia wynagrodzenia, chociażby w czasie zawarcia umowy nie można było przewidzieć rozmiaru lub kosztów prac. § 2. Jeżeli jednak wskutek zmiany stosunków, której nie można było przewidzieć, wykonanie dzieła groziłoby przyjmującemu zamówienie rażąco stratą, sąd może podwyższyć ryczałt lub rozwiązać umowę.

W przypadku umów o zamówienie publiczne, z uwagi na konieczność zapewnienia przejrzystości postępowania i zasad uczciwej konkurencji, należy wprowadzić do umowy postanowienia konkretyzujące kodeksowe sformułowanie „odpowiednie podwyższenie wynagrodzenia”, o którym mowa w art. 630 §1 Kc. Podstawy określenia wynagrodzenia muszą być jasne i jednoznaczne.

Podstawą ustalenia wynagrodzenia wykonawcy w przypadku różnic obmiarowych powinny być ceny jednostkowe robót określone w kosztorysie ofertowym. Wynagrodzenie wykonawcy powinno odpowiadać iloczynowi cen jednostkowych oraz faktycznie wykonanych ilości robót (tzw. rozliczenie ilościowo-ryczałtowe). Można również przewidzieć w umowie modyfikację cen jednostkowych w sytuacji istotnej rozbieżności ilości robót w stosunku do przedmiaru robót.

Na wypadek konieczności wykonania robót rodzajowo odmiennych od wymienionych i wycenionych w kosztorysie ofertowym umowa może przewidywać różne sposoby ich wyceny. Wysokość wynagrodzenia może być określona poprzez wskazanie podstaw do jego ustalenia (art. 628. § 1 zd. 1 Kc). Dwie zasady stosowane są najczęściej:

1. Wyliczenie nowej ceny jednostkowej na podstawie rozbitcia cen jednostkowych robót podobnych (np. zgodnie z warunkami FIDIC). Metoda ta przewiduje dokonanie przez wykonawcę, niezwłocznie po zawarciu umowy, rozbitcia cen jednostkowych określonych w kosztorysie ofertowym (które odnoszą się do bardziej lub mniej zagregowanych elementów robót) na elementy składowe. Składniki cen jednostkowych uzyskane w wyniku tego rozbitcia mogą następnie służyć za podstawę wyliczenia cen jednostkowych robót podobnych. W zależności od przypadku, następuje to poprzez rezygnację z określonych czynności lub materiałów, wprowadzeniu czynności lub materiałów zamiennych lub poprzez rozszerzenie zakresu czynności (materiałów) objętych pozycją przedmiarową.

§

art. 656 §1 Kc
art. 629 §1 Kc
art. 632 §1 Kc

§

art. 629 §1 Kc
art. 630 §1 Kc

§

art. 632 §1 Kc

2. Sporządzenie kosztorysu w oparciu o dane do kosztorysowania. Najczęściej dane do kosztorysowania obejmują: stawkę robocizny, ceny materiałów, koszty zakupu, ceny pracy sprzętu, koszty ogólne (pośrednie) i zysk. Co najmniej część z tych danych (materiały i sprzęt) stanowi średnie rynkowe ceny publikowane przez wydawnictwa zajmujące się monitorowaniem rynku budowlanego w Polsce (np. Sekocenbud). Pozostałe pochodzą albo z oferty wykonawcy (jeśli zamawiający zażądał ich podania w ofercie), albo również z publikacji wskazanego wydawnictwa. W oparciu o te dane można dokonać wyceny robót opartej o katalogi nakładów rzeczowych (KNR, KNNR lub inne). Wycena ta, po weryfikacji przez zamawiającego, powinna stać się podstawą rozliczenia robót rodzajowo odmiennych od wymienionych w przedmiarze robót (i kosztorysie ofertowym).

Obie metody są zgodne zarówno z polskimi przepisami prawa (art. 628 §1 Kc), jak i międzynarodowymi zasadami kontraktowania robót budowlanych.

Przyjęcie przez strony umowy o roboty budowlane wynagrodzenia ryczałtowego oznacza, że żadna ze stron nie może żądać zmiany tego wynagrodzenia w trakcie realizacji umowy, a zatem wykonawca nie może żądać podwyższenia wynagrodzenia chociażby w czasie zawarcia umowy nie można było przewidzieć rozmiaru lub kosztów robót, a zamawiający nie może nigdy żądać obniżenia umówionego ryczałtu. Ewentualne ryzyko zwiększenia kosztów czy przedłużenia przewidywanego czasu wykonania robót budowlanych obciąża tu zasadniczo wykonawcę. Ryczałtowy sposób wynagrodzenia może znajdować zastosowanie przy prostych robotach budowlanych, których koszt i czas wykonania jest stronom znany i ryzyko zmiany kosztów lub czasu wykonania jest niewielkie. Ten sposób wynagrodzenia znajdzie także zastosowanie w przypadku robót budowlanych realizowanych w trybie „zaprojektuj i zbuduj” (*Design and Build; Engineer, Procure, Construct Contract*) lub podobnym.

Podsumowując, należy stwierdzić, że objęte są zakresem zamówienia wszystkie roboty niezbędne do wykonania obiektu budowlanego określonego projektem oraz zasadami wiedzy technicznej, niezależnie od tego czy wynikają one wprost z dokumentacji projektowej, czy zasad wiedzy technicznej, o ile umowa określa sposób ustalenia wynagrodzenia wykonawcy z tytułu wykonania tych robót. Rozliczenie robót koniecznych do wykonania obiektu na zasadach określonych w umowie nie oznacza zmiany umowy, lecz jej stosowanie, a sporządzone w praktyce aneksy mają charakter jedynie porządkowy. Jeśli natomiast umowa nie określa zasad wprowadzania zmian lub nie określa podstaw do ustalenia wynagrodzenia wykonawcy z tytułu wykonania robót objętych zmianą dokonanie zmian w umowie powinno przybrać formę aneksu, chyba że w umowie przewidziano wynagrodzenie ryczałtowe. Zmiana wynagrodzenia ryczałtowego jest możliwa jedynie w przypadku, gdy wykonanie robót budowlanych wskutek niemożliwej do przewidzenia zmiany stosunków groziłoby wykonawcy rażąco stratą i tylko w drodze orzeczenia sądu.

6.3.1.4.5. Roboty zamienne

W przepisach prawa nie jest zdefiniowane pojęcie robót zamiennych. Jedynie w kilku artykułach ustawy Pb jest mowa o zmianach w rozwiązaniach projektowych i rozwiązaniach zamiennych.

Zgodnie z art. 23 ustawy Pb „Kierownik budowy ma prawo: 1) występować do inwestora o zmiany w rozwiązaniach projektowych, jeżeli są one uzasadnione koniecznością zwiększenia bezpieczeństwa realizacji robót budowlanych lub usprawnienia procesu budowy”. Z kolei art. 20 ustawy Pb stanowi w ust. 1, że „do podstawowych obowiązków projektanta należy: (...) 4) sprawowanie nadzoru autorskiego na żądanie inwestora lub właściwego organu w zakresie: (...) b) uzgadniania

możliwości wprowadzenia rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidzianych w projekcie, zgłoszonych przez kierownika budowy lub inspektora nadzoru inwestorskiego”.

Ustawa Pb w art. 36a i art. 57 określa jak należy postępować w sytuacji istotnych i nieistotnych odstępień od zatwierdzonego projektu budowlanego. Zgodnie z art. 36a ustawy Pb **istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę**. Natomiast, zgodnie z art. 57 ustawy Pb:

1. Do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestor jest obowiązany dołączyć: (...) 2) oświadczenie kierownika budowy: a) o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami.
2. W razie zmian nieodstępujących w sposób istotny od zatwierdzonego projektu lub warunków pozwolenia na budowę, dokonanych podczas wykonywania robót, do zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1 należy dołączyć kopie rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego, z naniesionymi zmianami, a w razie potrzeby także uzupełniający opis. W takim przypadku oświadczenie, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 lit. a, powinno być potwierdzone przez projektanta i inspektora nadzoru inwestorskiego, o ile został ustanowiony”.

Z cytowanych wyżej przepisów wynika, że zmiany w rozwiązaniach projektowych i rozwiązania zamienne przewidziane ustawy Pb mieszczą się w zakresie przedmiotu zamówienia.

Powyższa interpretacja przedmiotu zamówienia na roboty budowlane została 26 sierpnia 2009 roku potwierdzona przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (pismo UZP/DKUE/EG/34760/16004/09) w odpowiedzi na pytanie zadane przez Ministra Infrastruktury (pismo MU7Ach-0831-4(9)/09). Prezes UZP potwierdził, że:

1. „Roboty opisane w projekcie budowlanym wchodzą w zakres zamówienia podstawowego, nawet, jeśli nie zostały ujęte w projekcie wykonawczym lub przedmiarze, bądź też zachodzą inne rozbieżności pomiędzy tymi dokumentami a projektem budowlanym (pod warunkiem określenia w SIWZ zasad ich wyceny)”

oraz

2. „Dokonanie nieistotnych zmian projektu budowlanego, w przypadku, gdy tryb ich wprowadzenia został przewidziany w umowie zawartej z wykonawcą nie stanowi zmiany tej umowy, szczególnie, jeżeli nie powoduje istotnego zwiększenia wynagrodzenia oraz nie wykracza poza zakres zamówienia podstawowego przewidziany w projekcie budowlanym.”

Kolejnym potwierdzeniem słuszności takiego rozumienia przedmiotu umowy o roboty budowlane jest wyrok Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (BDF1/4900/27/33/DGZ/10/648) z dnia 1 czerwca 2010 r. Sprawa dotyczyła zlecenia wykonania dodatkowych robót, nie objętych dokumentacją projektową, lecz koniecznych do wykonania w świetle obowiązujących przepisów i zasad wiedzy technicznej.



Rozdział 6, punkt 6.3.1.4.3

6.3.1.4.6. Zmiana umowy o roboty budowlane - kiedy do niej dochodzi?

Ze zmianą umowy o roboty budowlane mamy do czynienia w sytuacji, w której istotnej zmianie ulega:

- ✓ zakres umowy w stosunku do treści zobowiązania ofertowego,
- ✓ wynagrodzenie wykonawcy,
- ✓ termin wykonania zamówienia,
- ✓ inne postanowienia umowy.

Należy pamiętać o uwagach poczynionych wcześniej w podręczniku na temat istoty robót budowlanych i odróżniać sytuacje, w których mamy do czynienia ze zmianą zakresu zamówienia od sytuacji, w której wprowadzane są zmiany do dokumentacji projektowej stanowiącej opis robót budowlanych, jednak nie powodują one zmiany zakresu zamówienia (m.in. z przyczyn błędów w dokumentacji lub ze względu na zasady wiedzy technicznej). W tym drugim przypadku zakres (przedmiot) umowy o roboty budowlane pozostaje bez zmian (pozostaje nim ten sam obiekt w rozumieniu Kc), zmienia się jednak, w sposób ilościowy bądź jakościowy, czynność przewidziana do wykonania, materiał przewidziany do wykorzystania, przewidziany sposób wykonania prac, co wpływa na koszty i wynagrodzenie wykonawcy, a często i termin wykonania oraz ewentualnie inne postanowienia umowy. Do zmiany zakresu umowy jednak nie dochodzi, ponieważ – jak zostało to stwierdzone wcześniej w podręczniku – wykonawca robót budowlanych zobowiązany jest wykonać wszelkie prace niezbędne do wybudowania obiektu budowlanego, niezależnie od tego czy wynikają one z dokumentacji projektowej czy też z zasad wiedzy technicznej. Dopiero prace nie wynikające z dokumentacji projektowej ani też z zasad wiedzy technicznej, których potrzeba wykonania zaistniała w trakcie realizacji umowy, prowadzą do zmiany zakresu umowy o roboty budowlane.

Dopuszczalność zmiany zawartej umowy jest zagadnieniem często rozważanym w sytuacjach konieczności wprowadzania określonych zmian w trakcie realizacji robót – zamawiający przeczony, przewidujący możliwość wystąpienia okoliczności wymuszających zmiany umowy, będzie miał ułatwione zadanie przy badaniu dopuszczalności jej wprowadzenia, gdy taka okoliczność wystąpi.

Zmiana wynagrodzenia wykonawcy może wynikać ze zmiany zakresu zamówienia, może też być niezwiązana ze zmianą zakresu robót budowlanych, a wynikać z innych czynników i to zarówno zależnych od stron umowy, jak i od nich niezależnych (np. czasu wykonania, przedłużających się procedur pozyskiwania decyzji administracyjnych, itp.). Możliwość dokonania zmiany wynagrodzenia zależna jest przede wszystkim od przyjętego sposobu ustalenia wynagrodzenia; przy wynagrodzeniu kosztorysowym zmiana taka jest możliwa na zasadach określonych w Kc i w umowie, stosownie do przepisu art. 144 ust. 1 ustawy Pzp. Natomiast, w przypadku wynagrodzenia ryczałtowego, zmiana jest możliwa jedynie wówczas, gdy zmianie ulega zakres (przedmiot) umowy, tj. gdy konieczne jest wykonanie prac niewynikających ani z dokumentacji projektowej ani z zasad wiedzy technicznej – oczywiście pod warunkiem spełnienia wymagań określonych w art. 144 ust. 1 ustawy Pzp. Strony nie mogą zmienić wynagrodzenia ryczałtowego, jeżeli zakres (przedmiot) umowy nie uległ zmianie – może tego dokonać jedynie sąd.

Zmiana terminu wykonania zamówienia, podobnie jak zmiana wynagrodzenia za wykonanie robót budowlanych, nie musi być związana ze zmianą zakresu umowy. Zmiana terminu realizacji robót budowlanych, tak jak i każda inna zmiana umowy, dopuszczalna jest pod warunkiem spełnienia przesłanek określonych w art. 144 ust. 1 ustawy Pzp.

6.3.1.4.7. Przesłanki zmiany umowy o roboty budowlane

Inwestor, przewidując możliwość dokonania istotnej zmiany umowy w stosunku do treści oferty, powinien w ogłoszeniu o zamówieniu lub SIWZ zamieścić wyczerpującą regulację wskazującą postanowienia umowy, które mogą ulec zmianie w trakcie jej realizacji. Postanowienia te mogą dotyczyć zakresu zamówienia, wynagrodzenia, terminu realizacji, innych istotnych postanowień umowy.

Zgodnie z przepisem art. 144 ust. 1 ustawy Pzp niezbędne jest nie tylko przewidzenie możliwości dokonania zmiany, ale także określenie warunków takiej zmiany. Określając te warunki należy sprecyzować przypadki, w których postanowienia umowne będą mogły ulec zmianie oraz procedurę wprowadzania takiej zmiany.

Przypadki, okoliczności uzasadniające wprowadzenie zmiany w umowie powinien określić inwestor w ogłoszeniu lub w SIWZ, biorąc pod uwagę typowe zdarzenia na budowie, które mogą zakłócić jej przebieg zgodny z umową, jak i specyficzne dla danej inwestycji zagrożenia.

Wprowadzenie określonej zmiany do umowy może w konsekwencji powodować konieczność zmodyfikowania więcej niż jednego postanowienia umownego. Przykładowo, zmiana w zakresie przedmiotowym umowy może skutkować także koniecznością zmiany czasu wykonania robót budowlanych, jak i wynagrodzenia za ich wykonanie.

Przykład

Przykład regulacji dotyczącej przewidzenia zmian w umowie i warunków wprowadzenia takiej zmiany:

1. Zamawiający ma prawo, jeżeli jest to niezbędne dla prawidłowego wykonania przedmiotu niniejszej umowy, polecić wykonawcy na piśmie wykonanie rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidzianych w Dokumentacji Projektowej, a wykonawca zobowiązany jest wykonać każde z powyższych poleceń.
2. Wydane przez zamawiającego polecenia, o których mowa w ust. 1, nie unieważniają w jakiegokolwiek mierze umowy, ale skutki tych poleceń stanowią podstawę do zmiany - na wniosek wykonawcy - terminu zakończenia robót oraz zmiany wynagrodzenia, zgodnie z postanowieniami umowy.
3. Jeżeli zmiany, o których mowa w ust. 1 będą miały istotny wpływ na czas wykonania robót, wykonawca jest każdorazowo zobowiązany do poinformowania w terminie trzech dni od otrzymania polecenia zamawiającego o takiej konieczności.
4. Jeżeli roboty wynikające z wprowadzenia zmian, o których mowa w ust.1, odpowiadają opisom pozycji w kosztorysach ofertowych, cena jednostkowa określona w kosztorysach ofertowych używana jest do wyliczenia wysokości wynagrodzenia wykonawcy.
5. Jeżeli roboty wynikające ze zmian o których mowa w ust.1, nie odpowiadają opisom pozycji w kosztorysach ofertowych, wykonawca powinien przedłożyć do akceptacji zamawiającego cenę jednostkową tych robót z uwzględnieniem cen czynników produkcji nie wyższych od określonych przez wykonawcę w ofercie wykonawcy, cen materiałów i pracy sprzętu nie wyższych od średnich cen tzw. „warszawskich” publikowanych w wydawnictwie „Sekocenbud” oraz nakładów rzeczowych określonych w Katalogach Nakładów Rzeczowych (KNR), a w przypadku robót dla których nie określono nakładów w KNR wg innych ogólnie stosowanych katalogów, lub nakładów własnych zaakceptowanych przez zamawiającego.

§

art. 144 ust. 1 ustawy Pzp

6. Wykonawca powinien dokonać wyliczeń cen, o których mowa w ust. 5, oraz przedstawić zamawiającemu do akceptacji wysokość wynagrodzenia wynikającą ze zmian przed rozpoczęciem robót wynikających z tych zmian.

Inwestor, który stosuje np. wzorcowe umowy opracowane przez Międzynarodową Federację Inżynierów Konsultantów (FIDIC), m.in. „Warunki kontraktowe dla Budowy dla robót inżyniersko-budowlanych projektowanych przez zamawiającego”, „Warunki kontraktowe dla Urzędzeń oraz Projektowania i Budowy dla urządzeń elektrycznych i mechanicznych oraz robót inżynierskich i budowlanych projektowanych przez wykonawcę”, może oprzeć się na postanowieniach tych opracowań w zakresie określenia warunków reagowania na zmiany mające wpływ na treść umowy o roboty budowlane. Zauważyć przy tym należy, iż stosowanie klauzul przewidzianych w tych opracowaniach a dotyczących zarządzania zmianami w trakcie realizacji inwestycji nie polega na zawieraniu aneksów do zawartej umowy, a na poleceniu wprowadzania określonych zmian w ramach realizacji umowy przez upoważnione do tego osoby.

Przykład

Przykładowa regulacja z opracowania „Warunki kontraktu na budowę dla robót budowlanych i inżynierskich projektowanych przez zamawiającego” (tzw. czerwony FIDIC) przewidująca możliwość reagowania na ewentualne zmiany w sytuacji faktycznej na terenie budowy:

4.12. nieprzewidywalne warunki fizyczne

W niniejszej Subklauzuli „warunki fizyczne” oznaczają naturalne i wytworzone przez człowieka warunki fizyczne oraz inne fizyczne przeszkody i zanieczyszczenia, które napotyka wykonawca na Placu Budowy przy realizacji Robót włączając warunki pod-powierzchniowe i hydrologiczne, ale wyłączając warunki klimatyczne.

Jeżeli wykonawca napotka niepomyślne warunki fizyczne, które uważa za Nieprzewidywalne, to wykonawca tak szybko jak jest to praktycznie możliwe da Inżynierowi powiadomienie.

Powiadomienie to będzie opisywało te warunki fizyczne, tak aby mogły być poddane inspekcji przez Inżyniera, i wyłoży powody, dla których wykonawca uważa je za nieprzewidywalne. Wykonawca będzie kontynuował realizację Robót, przy użyciu takich właściwych i racjonalnych środków, jakie mogą być odpowiednie w tych warunkach fizycznych, i będzie stosował się do wszelkich poleceń, jakie może dać Inżynier. Jeżeli jakieś polecenie będzie stanowiło Zmianę, to będzie miała zastosowanie Klauzula 13 Zmiany i korekty.

Jeżeli, i w takim zakresie, w jakim wykonawca napotka warunki fizyczne, które są Nieprzewidywalne, da inżynierowi takie powiadomienie i dozna opóźnienia i/lub poniesie Koszt w rezultacie tych warunków, wykonawca będzie uprawniony, z uwzględnieniem Subklauzuli 20.1 Roszczenia wykonawcy do:

(a) przedłużenia czasu w związku z jakimkolwiek takim opóźnieniem, według Subklauzuli 8.4 Przedłużenie Czasu na Ukończenie, jeśli ukończenie jest lub przewiduje się, że będzie opóźnione, oraz

(b) płatności za jakikolwiek taki Koszt, która to płatność będzie włączona do Ceny Kontraktowej.

(...).

6.3.1.5. Umowy na nadzór inwestorski

6.3.1.5.1. Istota umowy na nadzór inwestorski

Umowy na świadczenie usług nadzoru inwestorskiego są umowami starannego działania i mają cechy nazwanej umowy zlecenia (art. 734 Kc – umowa zlecenia *sensu stricto*, gdy przedmiotem zamówienia są wyłącznie czynności prawne) lub umowy o świadczenie usług (art. 750 Kc – umowa zlecenia *sensu largo*, gdy przedmiotem zlecenia są czynności o charakterze faktycznym). W umowie o pełnienie nadzoru inwestorskiego zamawiający zleca, a wykonawca zobowiązuje się wykonywać nadzór nad wykonaniem określonych robót budowlanych.

Przy umowie zlecenia Kc stanowi, iż:

- ✓ *Jeżeli ani z umowy, ani z okoliczności nie wynika, że przyjmujący zlecenie zobowiązał się wykonać je bez wynagrodzenia, za wykonanie zlecenia należy się wynagrodzenie. Jeżeli nie ma obowiązującej taryfy, a nie umówiono się o wysokość wynagrodzenia, należy się wynagrodzenie odpowiadające wykonanej pracy. (art. 735 §1 i 2),*
- ✓ *Dający zlecenie powinien zwrócić przyjmującemu zlecenie wydatki, które ten poczynił w celu należytego wykonania zlecenia, wraz z odsetkami ustawowymi; powinien również zwolnić przyjmującego zlecenie od zobowiązań, które ten w powyższym celu zaciągnął w imieniu własnym. (art. 742),*
- ✓ *Jeżeli wykonanie zlecenia wymaga wydatków, dający zlecenie powinien na żądanie przyjmującego udzielić mu odpowiedniej zaliczki. (art. 743).*

6.3.1.5.2. Zmiana umowy o nadzór inwestorski - kiedy do niej dochodzi?

Ze zmianą umowy o nadzór inwestorski mamy do czynienia w sytuacji, w której zmianie ulega jej istotne postanowienie, takie jak zakres umowy w stosunku do treści zobowiązania ofertowego, wynagrodzenie wykonawcy i termin wykonania zamówienia.

Najczęściej spotykanym zagrożeniem dla prawidłowej realizacji umowy o nadzór inwestorski jest niepewność co do czasu trwania robót budowlanych podlegających nadzorowi, w tym także niepewność co do przebiegu realizacji robót budowlanych i ewentualnego jego wpływu na zakres świadczenia inspektora nadzoru.

Warto mieć na uwadze, że dokonanie przedłużenia okresu obowiązywania umowy na nadzór inwestorski w drodze zamówienia dodatkowego w trybie z wolnej ręki (art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp) było negatywnie oceniane przez organy kontrolne. Stwierdzano w informacjach o wyniku kontroli, że konieczność przedłużenia realizacji nadzoru inwestorskiego jest okolicznością możliwą do przewidzenia. Stąd wniosek, iż konieczność zmiany umowy o nadzór polegającej na przedłużeniu czasu świadczenia, a co za tym idzie także wynagrodzenia wykonawcy, powinno być przedmiotem bądź przewidzianego w ogłoszeniu o zamówieniu podstawowym zamówienia uzupełniającego (art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp) bądź klauzuli umownej przewidującej możliwość i określającej warunki wprowadzenia stosownej zmiany.

Mając powyższe na uwadze, zaleca się zwrócenie szczególnej uwagi na treść konstruowanych umów w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Umowy te powinny czerpać z doświadczeń inwestora związanych z realizacją danej lub podobnych inwestycji, a także wychodzić naprzeciw przyszłym i przewidywalnym zdarzeniom mogącym zagrozić realizacji zawartych umów.

6.3.1.5.3. Przesłanki zmiany umowy o usługi nadzoru inwestorskiego

Zamawiający, przewidując możliwość dokonania istotnej zmiany umowy w trakcie jej realizacji, powinien w ogłoszeniu o zamówieniu lub SIWZ wskazać postanowienia umowy, które mogą ulec zmianie oraz określić warunki wprowadzenia zmian.

Każde istotne postanowienie umowy, które może ulec zmianie (np. dotyczące zakresu zamówienia, terminu realizacji, wynagrodzenia wykonawcy, inne) powinno być wyraźnie wskazane. Określając warunki, które powinny być spełnione, aby możliwa była zmiana postanowienia umowy, należy przesądzić:

- ✓ *jakie zdarzenia mogą uruchamiać procedurę wprowadzania zmian do umowy, oraz*
- ✓ *jaka jest procedura wprowadzenia zmiany.*

Zdarzenia mogące powodować konieczność zmiany umowy powinien określić zamawiający biorąc pod uwagę typowe zdarzenia w procesie realizacji robót budowlanych, które mogą zakłócić przebieg świadczenia usługi nadzoru ustalony w umowie, ale też i specyficzne dla danej inwestycji zagrożenia.

Do typowych zdarzeń wpływających na stabilność umowy o nadzór inwestorski należy przedłużający się okres realizacji robót budowlanych i potrzeba zapewnienia nadzoru inwestorskiego na cały okres realizacji robót budowlanych, względnie wstrzymanie realizacji robót budowlanych (czasowy przestój) i potrzeba analogicznego wstrzymania realizacji usługi nadzoru.

Umowy o świadczenie nadzoru inwestorskiego przewidują zazwyczaj bądź wynagrodzenie ryczałtowe (płatne np. miesięcznie, kwartalnie odpowiednio do przyjętego pierwotnie czasu trwania umowy) bądź rozliczanie z uwzględnieniem stawek za dzień pracy danej osoby z ramienia wykonawcy podanych w ofercie wykonawcy. W tym drugim przypadku, rozliczanie zmian może przebiegać według tej samej reguły, co rozliczanie pracy wykonywanej w ramach umowy (zmianie będzie ulegał zwykle jedynie czas świadczenia usługi). Do rozliczania zmian umowy przewidującej rozliczenie ryczałtowe przyjąć można np. za każdy dodatkowy miesiąc pracy wynagrodzenie odpowiadające wysokości miesięcznego wynagrodzenia za realizację pierwotnego zakresu umowy, o ile jest ono znane. Można też posiłkować się publikacją pt. „Środowiskowe Zasady Wyceny Prac Projektowych” wydawaną przez Radę Koordynacyjną Biur Projektów przy Izbie Projektowania Budowlanego (więcej w rozdziale 4.4.2.6 podręcznika).

6.3.2. Zamówienia uzupełniające w świetle art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy Pzp

6.3.2.1. Przesłanki udzielenia zamówień uzupełniających

W zależności od przedmiotu zamówienia ustawa Pzp w art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 odrębnie określa przesłanki udzielenia zamówień uzupełniających:

1. w przypadku udzielenia, w okresie 3 lat od udzielenia zamówienia podstawowego, dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych zamówień uzupełniających, stanowiących nie więcej niż **50%** 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 ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego i jest zgodne z zamówieniem podstawowym (punkt 6);



Rozdział 6, punkt 4.4.2.6.

§

art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp
art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp



Rozdział 6, punkt 6.3.3.1

2. 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 ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego i jest zgodne z przedmiotem zamówienia podstawowego (punkt 7).

Udzielenie zamówienia uzupełniającego jest zatem możliwe w sytuacji, gdy zachodzą **łącznie** następujące okoliczności (dotyczy zarówno zamówień na usługi, roboty budowlane i dostawy):

1. Zamówienie podstawowe zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego.
2. Wartość zamówienia podstawowego została określona z uwzględnieniem wartości zamówień uzupełniających.
3. Możliwość udzielenia zamówień uzupełniających była przewidziana i wskazana w ogłoszeniu o zamówieniu pierwotnym.
4. Nie minęło więcej, niż 3 lata od udzielenia zamówienia podstawowego.
5. Wykonanie zamówienia uzupełniającego powierza się wykonawcy zamówienia podstawowego.
6. Wartość zamówień uzupełniających nie przekracza 20% wartości zamówienia podstawowego dla dostaw, 50% wartości zamówienia podstawowego dla usług i robót budowlanych. Przyjmuje się, że zamawiający może udzielić wielu zamówień uzupełniających, które w sumie nie mogą przekroczyć wyżej wskazanych wartości procentowych w stosunku do zamówienia podstawowego. Przy czym, co należy wyraźnie podkreślić – wartość zamówienia uzupełniającego szacowana jest jednokrotnie – w odniesieniu do wartości szacunkowej zamówienia podstawowego - określonej przed wszczęciem postępowania (wartość szacunkowa zamówienia uzupełniającego, tzn. bez podatku od towarów i usług VAT, liczona jest od wartości szacunkowej zamówienia podstawowego również nie obejmującej podatku od towarów i usług).
7. Przedmiot zamówienia uzupełniającego ma polegać na powtórzeniu tego samego rodzaju zamówień (powtórzenie podobnych usługi i roboty budowlanej), zgodnych z zamówieniem podstawowym lub rozszerzeniu pierwotnej dostawy (spełniającej ww. warunki).

6.3.2.2. Procedura udzielenia zamówień uzupełniających

Zamawiający rozpoczyna negocjacje z wykonawcą zamówienia podstawowego w celu uzgodnienia warunków realizacji zamówienia. Rozpoczęcie negocjacji poprzedza zaproszenie do negocjacji w trybie zamówienia z wolnej ręki. Wraz z zaproszeniem do negocjacji zamawiający przekazuje informacje niezbędne do przeprowadzenia postępowania, w tym istotne dla stron postanowienia, które zostaną wprowadzone do treści zawieranej umowy w sprawie zamówienia publicznego, ogólne warunki umowy lub wzór umowy. Przepisów dotyczących zawartości SIWZ, jej przekazywania lub udostępniania, a także zmian i przedłużania terminów nie stosuje się. Zamawiający ze względu na specyfikę przedmiotu zamówienia może zastrzec, że część lub całość zamówienia nie może być powierzona do wykonania podwykonawcom.

Po ustaleniu wszystkich warunków, strony podpisują umowę regulującą prawa i obowiązki każdej ze stron.

Jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty progów unijnych, od których uzależniony jest obowiązek przekazywania Urzędowi Oficjalnych Publikacji WE ogłoszeń o zamówieniach na dostawę lub usługi, zamawiający, w terminie 3 dni od wszczęcia postępowania, zawiadamia Prezesa Urzędu o jego wszczęciu, podając uzasadnienie faktyczne i prawne zastosowania trybu udzielenia zamówienia. Należy wyraźnie podkreślić, iż obowiązek powiadamiania Prezesa UZP uzależniony jest od tak określonej wartości szacunkowej zamówienia a nie od ich rodzaju. Oznacza to, że także w przypadku gdy wartość zamówienia na roboty budowlane przekracza wskazane wyżej kwoty zamawiający zobowiązany jest przekazać informację Prezesowi UZP.

Ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy/ Ogłoszenie o dobrowolnej przejrzystości *ex ante*.

Dużą nowelizacją 2010 ustawy Pzp i rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 1564/2005 wprowadzone zostały nowe wzory ogłoszeń:

1. ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy, dla zamówień o wartościach nieprzekraczających „progi unijne”, które zamieszcza się w BZP,
2. ogłoszenie o dobrowolnej przejrzystości *ex ante*, dla zamówień o wartościach przekraczających „progi unijne”, które przekazuje się UOPWE.

Ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy / ogłoszenie o dobrowolnej przejrzystości stosowane jest na zasadach dobrowolności, celem zapewnienia przejrzystości przed zawarciem umowy. Zamieszczenie ww. ogłoszenia umożliwia wykonawcom pozyskanie wiedzy w przedmiocie udzielania przez zamawiających zamówień w trybie wolnej ręki, w celu umożliwienia im ewentualnego zakwestionowania wyboru tych trybów, w przypadku gdy nie zachodzą przesłanki do ich zastosowania. Zamieszczając ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy / ogłoszenie o dobrowolnej przejrzystości, zamawiający może uniknąć negatywnych konsekwencji związanych z unieważnieniem umowy. Ponadto zamawiający uzyska dodatkowo „bonus” w postaci skrócenia terminu do wniesienia odwołania przez wykonawców na wybór trybu negocjacji bez ogłoszenia lub zamówienia z wolnej ręki.

W przypadku, gdy zamówienie jest prowadzone w trybie zamówienia z wolnej ręki, zamawiający może zamieścić/przekazać takie ogłoszenie po wszczęciu postępowania, czyli po wystaniu do wykonawcy zaproszenia do negocjacji.

Treść takiego ogłoszenia powinna zawierać co najmniej:

1. nazwę (firmę) oraz adres zamawiającego,
2. określenie przedmiotu oraz wielkości lub zakresu zamówienia,
3. uzasadnienie wyboru trybu negocjacji bez ogłoszenia/wolnej ręki,
4. nazwę (firmę) albo imię i nazwisko oraz adres wykonawcy, którego ofertę wybrano (dla trybu negocjacji bez ogłoszenia)/któremu zamawiający zamierza udzielić zamówienia (dla trybu zamówienia z wolnej ręki).

Złożenie dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu.

Najpóźniej wraz z zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego wykonawca składa oświadczenie o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu, a jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwotę progów unijnych, również dokumenty potwierdzające spełnianie tych warunków.

§

art. 182 ust. 1 – 4 ustawy Pzp

Wadium.

Zamawiający nie ma możliwości żądania wadium w przypadku trybu zamówienia z wolnej ręki.

Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia

W przypadku, gdy wartość zamówienia albo umowy ramowej jest mniejsza niż progi unijne, zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej zamieszcza ogłoszenie w BZP.

Natomiast w przypadku, gdy wartość zamówienia albo umowy ramowej jest równa lub przekracza progi unijne, zamawiający przekazuje ogłoszenie o udzieleniu zamówienia UOPWE niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej.

6.3.2.3. Przesłanka zamówienia uzupełniającego w trybie z wolnej ręki w świetle prawa europejskiego

Zgodnie z art. 31 pkt 4) lit. b) dyrektywy klasycznej zamawiający mogą udzielać zamówień w drodze procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu m.in. jeżeli w przypadku zamówień publicznych na roboty budowlane i usługi:

„W odniesieniu do nowych robót lub usług polegających na powtarzaniu podobnych robót lub usług powierzonych wykonawcy, któremu te same instytucje zamawiające udzieliły pierwotnego zamówienia, pod warunkiem że takie roboty lub usługi pozostają w zgodności z podstawowym projektem, na który udzielono pierwotnego zamówienia, zgodnie z procedurą otwartą lub ograniczoną. Możliwość zastosowania tej procedury musi być wskazana w zaproszeniu do ubiegania się o realizację pierwszego projektu a całkowita wartość zamówienia na kolejne roboty budowlane jest uwzględniana przez instytucję zamawiającą w zakresie stosowania przez nią przepisów art. 7. Procedura ta może być stosowana wyłącznie w okresie trzech lat od chwili udzielenia pierwotnego zamówienia.”

Relację krajowej i unijnej regulacji przedstawia poniższa tabela:

Przesłanki zgodnie z prawem polskim	Porównanie	Przesłanki wynikające z dyrektywy klasycznej
Zamówienie podstawowe zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego.	Tak	Zamówienie pierwotne zostało udzielone zgodnie z procedurą otwartą lub ograniczoną.
Wartość zamówienia podstawowego została określona z uwzględnieniem wartości zamówień uzupełniających.	Tak	Całkowita wartość zamówienia na kolejne usługi lub roboty budowlane jest uwzględniona przez instytucję zamawiającą w zakresie stosowania przez nią przepisów.
Możliwość udzielenia zamówień uzupełniających była przewidziana i wskazana w ogłoszeniu o zamówieniu pierwotnym.	Tak	Możliwość zastosowania tej procedury musi być wskazana w zaproszeniu do ubiegania się o realizację pierwszego projektu.

§

art. 31 pkt 4) lit. b) dyrektywy klasycznej

Przesłanki zgodnie z prawem polskim	Porównanie	Przesłanki wynikające z dyrektywy klasycznej
Nie minęło więcej, niż 3 lata od udzielenia zamówienia podstawowego.	Tak	Procedura ta może być stosowana wyłącznie w okresie trzech lat od chwili udzielenia pierwotnego zamówienia.
Wykonanie zamówienia uzupełniającego powierza się wykonawcy zamówienia podstawowego.	Tak	(...) wykonawcy, któremu te same instytucje zamawiające udzieliły pierwotnego zamówienia (...).
Wartość zamówień uzupełniających nie przekracza 20% wartości zamówienia podstawowego dla dostaw, 50% wartości zamówienia podstawowego dla usług i robót budowlanych.	Nie	Brak takiego ograniczenia.
Przedmiot zamówienia uzupełniającego ma polegać na powtórzeniu tego samego rodzaju zamówień, zgodnych z przedmiotem zamówienia podstawowego.	Podobnie	(...) polegających na powtarzaniu podobnych robót lub usług powierzonych wykonawcy (...), pod warunkiem że takie roboty lub usługi pozostają w zgodności z podstawowym projektem, na który udzielono pierwotnego zamówienia.

6.3.3. Zamówienia dodatkowe w świetle art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp

Można zastosować tryb zamówienia z wolnej ręki w przypadku konieczności udzielenia dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych zamówień dodatkowych, nieobjętych zamówieniem podstawowym i nieprzekraczających łącznie 50% wartości realizowanego zamówienia, niezbędnych do jego prawidłowego wykonania, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, jeżeli:

1. z przyczyn technicznych lub gospodarczych oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego wymagałoby poniesienia niewspółmiernie wysokich kosztów, lub
2. wykonanie zamówienia podstawowego jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego.

6.3.3.1. Przesłanki udzielenia zamówień dodatkowych

Udzielenie zamówienia dodatkowego w trybie z wolnej ręki jest możliwe w sytuacji, gdy zachodzą łącznie okoliczności określone w przepisie art. 67 ust. 1 lit. 5) ustawy Pzp. Zwrócić należy uwagę na to, że niezbędne jest aby:

1. Przedmiotem zamówienia były usługi lub roboty budowlane.
2. Przedmiot zamówienia dodatkowego nie był objęty zamówieniem podstawowym.
3. Wykonanie zamówienia dodatkowego powierza się wykonawcy zamówienia podstawowego.
4. Wartość zamówień dodatkowych nie przekracza 50% wartości zamówienia podstawowego. Przyjmuje się, że zamawiający może udzielić wielu zamówień dodatkowych, które w sumie nie mogą przekroczyć 50% wartości zamówienia podstawowego. Niezbyt czytelny wymóg odnoszący się do „wartości zamówienia podstawowego” należy rozumieć, jako odniesienie się do kwoty przyjętej jako wysokość wynagrodzenia wykonawcy (w uproszczeniu - do ceny

oferty przyjętej jako najkorzystniejszą). Oznacza to, że wartość szacunkowa zamówienia lub zamówień dodatkowych (liczona bez podatku od towarów i usług – bez VAT) nie może przekroczyć 50% kwoty wynagrodzenia wykonawcy zamówienia podstawowego (to znaczy ceny, a więc kwoty ujmującej należny podatek od towarów i usług – z VAT).

5. Wykonanie zamówienia dodatkowego stało się konieczne na skutek zaistnienia sytuacji, których nie można było wcześniej przewidzieć. Niemożność przewidzenia konieczności udzielenia zamówienia dodatkowego ma mieć charakter obiektywny. Nie można powoływać się na omawianą przesłankę w sytuacji, gdy na skutek zaniechań w rozpoznaniu zakresu prac powstaje konieczność wykonania innego zakresu niż pierwotnie zakładany. W przypadku, gdy zamawiający, działając z należytą starannością, określił przedmiot i wartość zamówienia podstawowego, może w przypadku wystąpienia konieczności zwiększenia zakresu mówić o obiektywnej, a więc niezawinionej i niezależnej od niego sytuacji.
6. Wykonanie zamówienia dodatkowego jest niezbędne do prawidłowego wykonania zamówienia podstawowego; nie można więc udzielić zamówienia dodatkowego po zakończeniu realizacji zamówienia podstawowego.

Dodatkowo, należy wykazać jedną z poniższych sytuacji:

1. Z przyczyn technicznych lub gospodarczych oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego wymagałoby poniesienia niewspółmiernie wysokich kosztów. Przesłanka ta dopuszcza techniczną możliwość oddzielenia zamówienia dodatkowego od podstawowego, lecz z ekonomicznego punktu widzenia byłoby to niecelowe, nieracjonalne, niegospodarne.
2. Wykonanie zamówienia podstawowego jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego. Często z technicznego punktu widzenia zakresy obu zamówień wzajemnie się uzupełniają w ten sposób, że nie jest możliwe wykonanie w całości zamówienia pierwotnego bez wykonania zamówienia dodatkowego.

Wykazanie przesłanek do zastosowania trybu zamówienia dodatkowego jest trudne – praktyka uczy, iż tryb ten może mieć zastosowanie w wyjątkowych przypadkach, przede wszystkim z tego względu, że okoliczności rodzące konieczność udzielenia zamówienia dodatkowego nie mogą być wynikiem zaniedbań ze strony zamawiającego. Okoliczności możliwe do przewidzenia w trakcie realizacji zamówienia nie mogą być uznane za „sytuacje niemożliwe wcześniej do przewidzenia” – jedno drugiemu w oczywisty sposób przeczy. Z powyższego wypływa wniosek, iż okoliczności przewidywalne należy przewidywać – w umowie o zamówienie publiczne, określając jednocześnie sposób zachowania się stron w przypadku ich wystąpienia. Okoliczności przewidywalne, a nieprzewidziane przez zamawiającego mogą powodować trudne do rozwiązania i sporne sytuacje, nie będą bowiem uzasadniały udzielenia zamówienia dodatkowego. Dopiero okoliczności obiektywnie nieprzewidywalne będą stanowiły taką podstawę.

Konieczność ostrożnego stosowania trybu zamówienia z wolnej ręki do udzielenia zamówień dodatkowych na usługi lub roboty budowlane potwierdzają wyniki wielu kontroli. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przeprowadził w roku 2009 szereg kontroli w zakresie zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, w których wiele ze stwierdzonych naruszeń dotyczyło właśnie udzielenia zamówienia dodatkowego w trybie z wolnej ręki pomimo niewykazania przesłanek uzasadniających zastosowanie tego trybu¹. Należy mieć na uwadze, iż zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki z naruszeniem przepisów ustawy Pzp jest traktowane jako naruszenie mające wpływ na wynik postępowania, co rodzi prawo Prezesa UZP do wystąpienia do sądu o unieważnienie zawartej umowy.

¹ Wyniki kontroli przeprowadzonych w 2009 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych dotyczących zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Dostępne na www.uzp.gov.pl

§

art. 67 ust. 1 pkt 5) ustawy Pzp

Przykład

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych stwierdził naruszenie przepisu art. 67 ust. 1 pkt 5) ustawy Pzp w postępowaniu na modernizację ulicy jako drogi dojazdowej z tego względu, iż „zamawiający nie wykazał, że udzielenie zamówienia dodatkowego wynikało z sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia. Fakt, iż zamawiający nie przewidział powyższej sytuacji nie jest równoznaczny z niemożliwością jej przewidzenia, a jedynie brakiem należytej staranności w przygotowaniu postępowania.”

Zamawiający, Miasto Jastrzębie Zdrój, w powyższej sprawie wyjaśniał, iż „odcinek ul. (...) był wcześniej remontowany w czterech etapach (...). Wykonane remonty nie uwzględniały jednak wykonania rowów odwadniających, co w połączeniu ze słabymi gruntami w podłożu spowodowało, iż pod wpływem obciążeń dynamicznych związanych z ruchem pojazdów (głównie ciężarowych) nawodniona konstrukcja nawierzchni traciła nośność, czego efektem były spękania powierzchni na nawierzchni. (...)”.

Zdaniem Prezesa UZP, zamawiający zdawał sobie sprawę z efektów remontów częściowych już na etapie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia podstawowego, wobec czego nie może się powoływać na przesłankę nieprzewidywalności w celu uzasadnienia wyboru trybu.

Przykład

W badanym przez siebie postępowaniu na usługi dodatkowe na pełnienie funkcji Inżyniera kontraktu, przeprowadzonego przez Miasto i Gminę Niepołomice, Prezes UZP stwierdził naruszenie art. 67 ust. 1 pkt 5) ustawy Pzp, z tego względu, że: „(...) zakres przedmiotowy obydwu postępowań (podstawowego i dodatkowego) jest taki sam (usługa pełnienia funkcji Inżyniera kontraktu). Jest to zatem powtórzenie tego samego rodzaju zamówień, a nie udzielenie zamówienia dodatkowego”. Zauważa on także, że „(...) powołana przez zamawiającego okoliczność, iż dotychczasowy Inżynier kontraktu „zna od początku projekt oraz gwarantuje jego właściwy odbiór końcowy i rozliczenie w wymaganym terminie”, nie uzasadnia twierdzenia o możliwości udzielenia zamówienia dodatkowego wykonawcy dotychczasowej usługi, której wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej do przewidzenia, tym bardziej, że była ona objęta zamówieniem podstawowym.”

Prezes UZP wyraża stanowisko, iż „Stosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki musi być uzasadnione okolicznościami o charakterze obiektywnym. Jak wynika z wyjaśnień przedłożonych przez zamawiającego, fakt wydłużenia terminu realizacji zamówienia na roboty budowlane wynika z roszczenia wykonawcy wykonującego roboty budowlane. Konieczność wydłużenia terminu realizacji usługi pełnienia funkcji Inżyniera kontraktu, nie może być traktowane jako zdarzenie niemożliwe wcześniej do przewidzenia, albowiem nie stanowi niczego wyjątkowego. Sytuacja, w której następuje konieczność wydłużenia terminu wykonania robót budowlanych, jest sytuacją typową dla robót budowlanych. Stąd też, staranny zamawiający powinien już na etapie zamówienia podstawowego przewidzieć odpowiednie klauzule w kontrakcie, które pozwoliłyby na rozszerzenie czasowe wykonywanej usługi w przypadku zmiany terminu wykonania robót budowlanych, np. poprzez przewidzenie możliwości udzielenia zamówień uzupełniających, czego nie zrobił.”

§

art. 67 ust. 1 pkt 5) ustawy Pzp

Krajowa Izba Odwoławcza także zajmowała stanowisko w kwestii interpretacji przesłanek zastosowania trybu z wolnej ręki do udzielenia zamówienia dodatkowego. Poniżej zostało przedstawione stanowisko KIO co do wykładni art. 67 ust. 1 pkt 5) ustawy Pzp w odniesieniu do zamówień na roboty budowlane i usługi.

Roboty budowlane

Przykład

W uchwale z dnia 25 maja 2010 r., sygn. akt KIO/KD 35/10, po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych przez zamawiającego do wyników kontroli dotyczących postępowania na budowę kompleksu dydaktyczno-sportowego przeprowadzonej przez Prezesa UZP, KIO stwierdza m.in. iż „Stosownie do brzmienia ww. przepisu, cechą zamówienia dodatkowego jest to, że jego wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia. Nieprzewidywalna sytuacja, z której zaistnieniem związana jest konieczność wykonania zamówienia dodatkowego, powinna mieć charakter obiektywny i bezwzględny oraz wynikać z przyczyn zewnętrznych, niezależnych od zamawiającego. Powyższe ma miejsce w przypadku, gdy zamawiający, przy dochowaniu należytej staranności, na etapie przygotowania specyfikacji zamówienia podstawowego nie mógł przewidzieć konieczności wykonania pewnych robót budowlanych czy usług.”

Takie samo stanowisko zajęło KIO w uchwale z dnia 2 lutego 2010 r. sygn. akt KIO/KD 5/10 w sprawie postępowania na wykonanie robót dodatkowych przy budowie ulicy w Białymstoku.

Przykład

Podobne stanowisko KIO zajęła też w uchwale z dnia 14 kwietnia 2010 r. sygn. akt KIO/KD 28/10 po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych przez zamawiającego od wyników kontroli postępowania na modernizację świetlicy przeprowadzonej przez Prezesa UZP, stwierdzając m.in., że „(...) immanentną cechą zamówienia dodatkowego jest to, że jego wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia. (...) Nie chodzi zatem o roboty nieprzewidziane na etapie zamówienia podstawowego, ale roboty niemożliwe do przewidzenia, pomimo zachowania należytej staranności.”

Okoliczności przewidywalne powinny być zatem przez zamawiającego przewidywane, a właściwym dokumentem regulującym zamówienia przyszłe, niepewne, związane z zamówieniem podstawowym jest umowa w sprawie zamówienia publicznego.

We wszystkich powyższych sprawach KIO uznawała, że zastrzeżenia zamawiających do wyników kontroli przeprowadzonej przez Prezesa UZP nie zasługują na uwzględnienie.

Usługi

Przykład

W uchwale z dnia 26 stycznia 2010 r. sygn. akt KIO/KD 4/10, w związku z zastrzeżeniami kontrolnymi Prezesa UZP do postępowania na dodatkowe usługi Inżyniera kontraktu przy budowie stacji przeładunkowej odpadów komunalnych, KIO wyjaśniła, że „Stosownie do brzmienia ww. przepisu (art. 67 ust. 1 pkt 5) ustawy Pzp – przyp. Autora), cechą zamówienia dodatkowego jest to, że jego wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia. Nieprzewidywalna sytuacja, z której zaistnieniem związana jest konieczność wykonania zamówienia dodatkowego, powinna mieć charakter obiektywny i bezwzględny oraz wynikać z przyczyn zewnętrznych, niezależnych od zamawiającego. Powyższe ma miejsce w przypadku, gdy zamawiający, przy docho-

waniu należytej staranności, na etapie przygotowania specyfikacji zamówienia podstawowego nie mógł przewidzieć konieczności wykonania pewnych robót budowlanych lub usług.” I dalej, że „Podniesione przez zamawiającego w zastrzeżeniach od wyniku kontroli doraźnej następczej argumenty, wskazujące na niemożliwy wcześniej do przewidzenia fakt złożenia środka odwoławczego przez strony postępowania o wydanie pozwolenia na budowę oraz przedłużającą się procedurę postępowania przed organami administracyjnymi, jak i WSA (...), co uniemożliwiło wykonanie budowy (...), nie zasługują na uwzględnienie. Podkreślić należy, że korzystanie przez strony danego postępowania administracyjnego z przysługujących im środków odwoławczych oraz wynikające z powyższego okoliczności nie stanowią sytuacji niemożliwej do przewidzenia nawet wówczas, gdy procedura odwoławcza ulega znacznemu przedłużeniu. Zdaniem Izby, zamawiający jest zobowiązany w każdym przypadku toczącego się postępowania przed właściwymi organami o wydanie pozwolenia lub zgody lub innej decyzji administracyjnej, uwzględnić możliwość korzystania przez strony tego postępowania z przysługujących im uprawnień w zakresie postępowania odwoławczego, a także brać pod uwagę możliwość negatywnego dla zamawiającego wyniku toczących się postępowań odwoławczych.”. KIO nie uwzględniła zastrzeżeń wniesionych w powyższej sprawie przez zamawiającego.

Przykład

W związku ze skontrolowanym postępowaniem o udzielenie zamówienia z wolnej ręki (zamówienie dodatkowe) na świadczenie usług Inżyniera kontraktu dla projektu dotyczącego gospodarki ściekowej, Prezes UZP w Informacji o wyniku kontroli doraźnej z 26 marca 2010 r. (UZP/DKD/MD/32815/6917/10) zajął stanowisko iż:

1. „wykonanie zamówienia podstawowego jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego, gdyż wykonanie zamówienia dodatkowego polegającego na wydłużeniu pracy Inżyniera kontraktu nie ma wpływu na zakończenie zamówienia podstawowego, którego przedmiotem jest świadczenie usługi Inżyniera kontraktu dla projektu „Gospodarka ściekowa w (...)” w ustalonym w umowie z wykonawcą zakresie; Prezes Urzędu nie uwzględnił argumentacji zamawiającego, iż wyłącznie prowadzenie nadzoru przez Inżyniera kontraktu przez cały okres prowadzenia robót budowlanych, w tym przedłużonym okresie ich wykonywania, umożliwi Inżynierowi wydanie Świadczeń Wykonania i opracowanie odpowiednich Raportów oraz Sprawozdania Końcowego, które jest niezbędne zamawiającemu do opracowania Raportu Końcowego pozwalającego na sfinalizowanie Projektu i będzie podstawą zapłaty na rzecz Inżyniera kontraktu 30% wynagrodzenia;
2. kontrolowane zamówienie jest zamówieniem dodatkowym, nieobjętym zamówieniem podstawowym, bowiem – w ocenie Prezesa UZP – konieczność udzielenia zamówienia z wolnej ręki w przedmiotowej sprawie wynika wyłącznie z potrzeby wydłużenia czasu realizacji kontraktu i odpowiedniego zwiększenia wynagrodzenia, a nie z powstałej potrzeby świadczenia usługi nie przewidzianej na etapie udzielenia zamówienia podstawowego; wyłącznym celem udzielenia zamówienia z wolnej ręki jest umożliwienie rozliczenia finansowego kontraktu w późniejszym terminie za dodatkowym wynagrodzeniem;
3. konieczność wykonania przedmiotowej usługi powstała na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, gdyż – jak stwierdził Prezes UZP – staranny zamawiający, kierując się doświadczeniem życiowym w realizacji robót budowlanych powinien przewidzieć, iż zwykle termin realizacji tego rodzaju zamówień jest dłuższy niż planowany, dlatego należało w umowie na realizację zamówienia podstawowego zawrzeć odpowiednie klauzule umowne pozwalające na rozliczenie umowy podstawowej w przypadku wydłużenia okresu realizacji robót budowlanych; konkretne przyczyny wydłużenia terminu mogą być nieprzewidywalne, ale sama konieczność wydłużenia (niezależnie od powodów) jest

czymś naturalnym; również takie okoliczności jak wydłużenie procedury uzgadniania dokumentacji przetargowej, procedury przetargowej (arbitrażu i sprawy sądowe) czy procedury uzyskiwania pozwoleń administracyjnych nie można uznać za sytuację niemożliwą wcześniej do przewidzenia – Prezes UZP przywołał na poparcie swoich twierdzeń opinię Rzecznika Generalnego w opinii z dnia 24 lutego 2005r. W sprawie C-394/02 Komisja przeciwko Republice Grecji oraz wyrok TS WE, w którym została dokonana wykładania pojęcia „nieprzewidywalności” na gruncie art. 67 ust. 1 pkt 3 Pzp;

4. z przyczyn technicznych lub gospodarczych oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego wymagałoby niewspółmiernie wysokich kosztów, tym bardziej, że – w opinii Prezesa UZP - w przedmiotowej sytuacji zamówienie dodatkowe sprowadza się do wydłużenia czasu realizacji umowy podstawowej i odpowiedniego zwiększenia wynagrodzenia; Prezes UZP wskazał także, iż procedura otwarta może doprowadzić do wyboru zarówno wykonawcy, który realizował usługi dotychczas, jak i innego wykonawcy – stosownie do tego, który złoży ofertę najkorzystniejszą.”

KIO rozpatrując zastrzeżenia zamawiającego wniesione do ww. wyników kontroli potwierdziła stanowisko Prezesa UZP i dodatkowo wyjaśniła, że [„(...) w celu ustalenia, czy dany zakres przedmiotowy stanowi nowe zamówienie, czy też nie ma takiego charakteru trzeba odnieść do opisu przedmiotu zamówienia podstawowego mając na uwadze przepis art. 140 Pzp, zgodnie z którym zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy musi być tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie. Wszystko, co będzie wykraczało poza ten zakres powinno być traktowane jako zamówienie dodatkowe. (...) przedmiotem umowy [na zamówienie dodatkowe jest przedłużenie okresu realizacji kontraktu podstawowego za dodatkowym wynagrodzeniem, a nie zlecenie usług wykraczających poza zakres zamówienia pierwotnego.”](wyrok z dnia 4 maja 2010 sygn. akt KIOKD 3010).

Okoliczności takie, jak procedury uzyskiwania pozwoleń administracyjnych (w tym przypadku ULICP oraz pozwolenia na budowę) oraz sprzeczności i protesty właścicieli nieruchomości i trudności w uzyskaniu prawa do dysponowania nieruchomością, choć skutkowały przedłużeniem okresu realizacji robót budowlanych z 3 do 11 miesięcy, nie wystarczyły do uzasadnienia zamówienia dodatkowego w trybie z wolnej ręki.

6.3.3.2. Procedura udzielania zamówień dodatkowych

Procedura udzielenia zamówienia dodatkowego jest analogiczna do procedury udzielenia zamówienia uzupełniającego (por. punkt. 6.3.2.2.).

6.3.3.3. Przesłanki zamówienia dodatkowego w świetle prawa europejskiego

Dyrektywa klasyczna w art. 31 pkt 4 lit. a) przewiduje możliwość udzielenia zamówienia w procedurze negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu w przypadku zamówień publicznych na roboty budowlane i usługi „w odniesieniu do dodatkowych robót budowlanych lub usług nieuwzględnionych we wstępnie rozpatrywanym projekcie lub w pierwotnej umowie, które jednak z powodu nieprzewidywanych okoliczności stały się niezbędne dla realizacji robót budowlanych lub usług opisanych w wyżej wskazanych dokumentach, pod warunkiem że zamówienia udziela się wykonawcy realizującemu te roboty budowlane lub usługi:



Rozdział 6, punkt 6.3.2.2

- ✓ gdy takich robót budowlanych lub usług nie można oddzielić technicznie ani ekonomicznie od pierwotnego zamówienia bez przysporzenia poważnych niedogodności instytucjom zamawiającym, lub - gdy takie roboty lub usługi są absolutnie niezbędne dla zakończenia realizacji zamówienia, mimo iż można je wyodrębnić z realizacji pierwotnego zamówienia. Łączna wartość zamówień udzielonych w celu realizacji dodatkowych robót budowlanych lub usług nie może jednak przekroczyć 50% kwoty, na którą opiewa pierwotne zamówienie;”

Relację krajowej i unijnej regulacji przedstawia poniższa tabela:

Prawodawstwo krajowe - przesłanki	Porównanie	Prawodawstwo unijne - przesłanki
Zamówienie jest udzielane dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych.	Tak	Pod warunkiem że zamówienia udziela się wykonawcy realizującemu te roboty budowlane lub usługi.
Przedmiotem jest zamówienie nieobjęte zamówieniem podstawowym.	Tak	W odniesieniu do dodatkowych robót budowlanych lub usług nieuwzględnionych we wstępnie rozpatrywanym projekcie lub w pierwotnej umowie.
Zamówienie dodatkowe nie może przekraczać łącznie 50% wartości realizowanego zamówienia.	Tak	Łączna wartość zamówień udzielonych w celu realizacji dodatkowych robót budowlanych lub usług nie może jednak przekroczyć 50% kwoty, na którą opiewa pierwotne zamówienie.
Zamówienie dodatkowe jest niezbędne do prawidłowego wykonania zamówienia podstawowego.	Tak	Stały się niezbędne dla realizacji robót budowlanych lub usług opisanych w wyżej wskazanych dokumentach.
Wykonanie zamówień dodatkowych stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia.	Podobnie	Z powodu nieprzewidywanych okoliczności.
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.	Podobnie	- Gdy takich robót budowlanych lub usług nie można oddzielić technicznie ani ekonomicznie od pierwotnego zamówienia bez przysporzenia poważnych niedogodności instytucjom zamawiającym, lub - gdy takie roboty lub usługi są absolutnie niezbędne dla zakończenia realizacji zamówienia, mimo iż można je wyodrębnić z realizacji pierwotnego zamówienia.

Zwrócić należy uwagę na istotną różnicę w znaczeniu określenia „sytuacja niemożliwa wcześniej do przewidzenia” (użytego w ustawie Pzp), a określenia „nieprzewidywane okoliczności” (użytego w dyrektywie). Niemożliwość wcześniejszego przewidzenia sytuacji oznacza, że pomimo należytego i szczegółowego rozpoznania terenu inwestycji i wszystkich okoliczności związanych z daną inwestycją, pewnej sytuacji nie można było przewidzieć, co można stwierdzić w sposób obiektywny (przyczyną niemożności przewidzenia może być jej nietypowy charakter, rzadkość występowania takiej sytuacji, inne istotne odchylenie zjawiska od sytuacji powszechnie

występującej). W ten sposób przesłankę tę tłumaczył i tłumaczy Urząd Zamówień Publicznych, m.in. stwierdzając, że: „Obiektywnie konieczność udzielenia zamówienia dodatkowego musi być wcześniej, tzn. przed udzieleniem zamówienia podstawowego, nieprzewidywalna.” (Prawo zamówień publicznych. Komentarz pod red. T. Czajkowskiego, Warszawa 2008 r., teza 22 do art. 67 ustawy Pzp, strona 262), lub „(...) konieczność wykonania zamówień dodatkowych jest podyktowana okolicznościami, których nie można było przewidzieć, a więc takimi okolicznościami, których zamawiający nawet przy dołożeniu należytej staranności nie mógł przewidzieć na etapie przygotowywania specyfikacji istotnych warunków zamówienia podstawowego. Art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych nie może znaleźć zastosowania wówczas, gdy potrzeba udzielenia zamówień dodatkowych jest wynikiem zaniedbań, czy też braku staranności zamawiającego popełnionych na etapie zamówienia podstawowego. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 22 marca 2000 r. (sygn. akt II SA 2169/99) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że nie jest zamówieniem dodatkowym zamówienie, które należy udzielić na skutek źle przeprowadzonego przez zamawiającego procesu inwestycyjnego.” (Informator Urzędu Zamówień Publicznych Nr 1, lipiec 2009 r., strona 19). Podobnie w publikacji pt. Wytyczne dotyczące interpretacji przesłanek pozwalających na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki i zapytania o cenę (Urząd Zamówień Publicznych, 2010, strona 23-24), w której to stwierdza się, że „Konieczność udzielenia zamówienia dodatkowego musi wynikać z sytuacji niemożliwej do przewidzenia, czyli takiej, której nie można było stwierdzić na etapie przygotowywania specyfikacji zamówienia przy zachowaniu należytej staranności przez zamawiającego. (...) Należy podkreślić, że nie będzie zamówieniem dodatkowym zamówienie, którego należy udzielić w wyniku źle przeprowadzonego przez zamawiającego procesu inwestycyjnego. (...) Należy również podkreślić, iż niemożność przewidzenia konieczności udzielenia zamówienia dodatkowego musi mieć charakter obiektywny. Zamawiający nie może powoływać się na ww. przesłankę w sytuacji, gdy na skutek swych zaniechań, czy też zaniedbań powstaje konieczność rozszerzenia wykonania zakresu zamówienia innego niż pierwotnie zakładany.”

Określenie użyte w dyrektywie zdaje się mieć odmienne, mniej restrykcyjne znaczenie, bowiem „nieprzewidzenie okoliczności” (ang. „*through unforeseen circumstances*”) obejmują nie tylko takie sytuacje, których nie można było obiektywnie wcześniej przewidzieć, ale też i takie, które nie zostały przewidziane, pomimo zachowania należytej staranności przez zamawiającego. Znaczenie to wydaje się racjonalne przy założeniu oczywiście, iż zamawiający dochował należytej staranności przy przygotowaniu przedmiotu zamówienia. Brzmienie przepisu art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp i znaczenie nadane mu przez szereg interpretacji orzeczniczych i doktrynalnych jest jednak obowiązujące w Polsce, a odmienna i bardziej zbliżona do treści dyrektywy jego interpretacja może stanowić postulat do przyszłych zmian ustawodawczych.

§

art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp

6.4. Ubezpieczenie inwestycji budowlanych

6.4.1. Ryzyka w poszczególnych fazach realizacji inwestycji

Jak była mowa we Wstępie przedsięwzięcie inwestycyjne składa się z kilku faz, z których z punktu widzenia ryzyka i ubezpieczeń należy wymienić fazę projektowania, realizacji i eksploatacji. Na każdym z tych etapów/faz występują specyficzne rodzaje zagrożeń, których zabezpieczenie stanowią odpowiednie produkty ubezpieczeniowe.

6.4.1.1. Projektowanie – szkody na skutek błędów w pracach projektowych

Projektowanie to specyficzny rodzaj ryzyka. Między projektowaniem a powstaniem szkody i jej ujawnieniem się zwykle następuje duży odstęp w czasie. Szkody ujawniają się w trakcie realizacji robót a wielokrotnie już po ich zakończeniu. To tak zwane ryzyka „z długim ogonem”, gdyż między błędem (błędym działaniem lub zaniechaniem), szkodą i roszczeniem upływa nieraz wiele miesięcy lub lat. Towarzyszą im czasem katastrofy budowlane. Trzeba pamiętać, że ryzyko projektowe to nie tylko rysunki, obliczenia, dobór materiałów, ale również nadzór autorski. Jednak błąd projektowy nie musi być samodzielną przyczyną szkody. Towarzyszą mu często zaniedbania i błędy wykonawcze lub w nadzorze.

6.4.1.2. Realizacja – szkody losowe w przedmiocie inwestycji, finansowe konsekwencje szkód w okresie realizacji, szkody osób trzecich

Faza realizacji prac budowlanych bądź budowlano-montażowych w przypadku kontraktów uwzględniających infrastrukturę techniczną to przede wszystkim ekspozycja na szkody losowe wywoływane przez żywioły. Do typowych przykładów tego typu szkód należą: pożar, powódź, huragan itp. Odrębną grupę ryzyk stanowią szkody związane z samym procesem inwestycyjnym, czyli błędy projektowe, wykonawcze, materiałowe. Te ostatnie mogą również ujawnić się w trakcie prowadzenia prac i w tym zakresie podlegać powinny zabezpieczeniu w ramach produktów ubezpieczeniowych charakterystycznych dla fazy realizacji.

6.4.1.3. Eksploatacja – wady konstrukcyjne

Teoretycznie, faza eksploatacji wykracza poza sam proces inwestycyjny, jednak z punktu widzenia ryzyka powinna być rozpatrywana jako swojego rodzaju uzupełnienie. Przede wszystkim z uwagi na możliwość ujawnienia się szkód, które swą przyczynę miały w realizacji etapów poprzedzających, w tym w szczególności w odniesieniu do wad w pracach projektowych, pracach wykonawczych bądź wad materiałowych. Odrębnym zagadnieniem są prace gwarancyjne i konserwacyjne wykonywane na obiekcie już po jego odbiorze przez inwestora. Prace takie niosą ze sobą ryzyko uszkodzenia powstałego obiektu.

6.4.1.4. Zagrożenia w trakcie zmiany faz realizacji inwestycji

Ponieważ każdej z wcześniej wskazanych faz przypisany jest odmienny rodzaj kontraktu ubezpieczeniowego, niejednokrotnie zawartego z różnymi ubezpieczycielami, podstawowym ryzy-

kiem są ewentualne luki powstające w trakcie zmiany faz. Najbardziej widocznym przykładem jest przejście z fazy realizacji do eksploatacji co zazwyczaj następuje w momencie podpisania protokołu (świadectwa) końcowego odbioru. Dlatego też kontrakty ubezpieczeniowe stanowiąc powinny swojego rodzaju spójny ciąg.

6.4.2. Podstawowe rodzaje ubezpieczeń stosowanych w procesie inwestycyjnym

Na rynku ubezpieczeniowy funkcjonuje wiele rozwiązań w zakresie przeniesienia ryzyka inwestora i wykonawców. Część z produktów funkcjonuje w swego rodzaju pakietach, niemniej takie rozwiązanie zazwyczaj jest mniej korzystne w kontekście uzyskiwanych poziomów ochrony.

6.4.2.1. Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej projektanta

Ubezpieczenie odpowiedzialności zawodowej projektanta to wciąż niedoceniane ryzyko, mimo, że szkody z niego ujawniające się do małych nie należą.

Polisy te zawierane być powinny z chwilą rozpoczęcia projektowania i kontynuowane do momentu zakończenia nadzoru autorskiego, czyli najczęściej do zakończenia prac budowlanych. Jednak upływ okresu ubezpieczenia nie oznacza końca odpowiedzialności ubezpieczyciela. W zależności od tzw. triggera polisy (czasowego zakresu ochrony), ubezpieczyciel będzie pozostawał w ryzyku albo do końca okresów przedawnienia roszczeń albo tak długo, jak długo ubezpieczający będzie odnawiał ochronę ubezpieczeniową. To istotna kwestia, jaką kupujący ochronę ubezpieczeniową powinni sprawdzić w chwili zawierania polisy.

Ryzyko projektowe chronione jest również polisą budowlano-montażową, lecz ubezpieczenie w ramach tej polisy działa w ograniczonym zakresie. Głównie ze względu na rodzaj ubezpieczonej szkody oraz ze względu na czasowe ograniczenie ochrony. Pełne pokrycie można uzyskać wykupując odrębne ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej projektanta. Należy skonstruowana ochrona powinna działać w odniesieniu do pełnego katalogu szkód: osobowych, rzeczowych oraz tzw. czystych strat finansowych i następstw finansowych tych szkód.

Z punktu widzenia analizy ryzyka szkód projektowych możemy je podzielić na dwa obszary, zewnętrzne i wewnętrzne. Te pierwsze dotyczą szkód w mieniu otaczającym, drugie w samej substancji przedmiotu inwestycji. Prawidłowo ustalony zakres powinien obejmować oba aspekty, przy uwzględnieniu pełnej definicji szkody.

Największy problem pojawia się przy ustaleniu limitu odpowiedzialności polisy OC projektanta. Musi on „wystarczyć” na zaspokojenie roszczeń ze wszystkich ww. szkód. Pomocne przy ustaleniu limitu będzie określenie wartości przedmiotu inwestycji oraz szacunkowa wycena konsekwencji finansowych będących skutkiem szkody w mieniu otaczającym.

6.4.2.2. Ubezpieczenie budowlano-montażowe (Contractors' All Risks / Construction All Risks / Erection All Risks)

Ubezpieczenie prac budowlano-montażowych jest właściwe dla fazy realizacji inwestycji. Jego głównym przedmiotem zabezpieczenia jest przedmiot kontraktu budowlanego, czyli powstająca inwestycja.

Ubezpieczenie funkcjonuje w tak zwanej formule Wszystkich Ryzyk (*All Risks*), która polega na ogólnym zdefiniowaniu zakresu ochrony i katalogu wyłączeń odpowiedzialności ubezpieczyciela. Podstawową definicją zakresu ochrony jest „zniszczenie, uszkodzenie lub utrata mienia na skutek zdarzenia nagłego, niespodziewanego i niezależnego od woli ubezpieczonego”. Dopełnienie zakresu ochrony stanowić powinno pokrycie szkód wynikających z wadliwego wykonawstwa, projektu bądź materiału, zarówno w częściach prac dotkniętych taką wadą, jak i pozostałych.

Przedmiotem ubezpieczenia są wszelkie prace dotyczące realizacji kontraktu, w tym wartości wykonanej inwestycji i materiały. Z założenia ochrona ubezpieczeniowa dotyczy wszystkich stron zaangażowanych w realizację prac, w tym inwestora, wykonawcę i podwykonawców.

Parametry takie jak suma ubezpieczenia i okres polisy są odzwierciedleniem odpowiednio wartości i okresu realizacji kontraktu budowlanego. Podział ryzyka regulowany jest również udziałami własnymi / fransyzami, które stanowią część szkody nie pokrywaną przez ubezpieczyciela – odszkodowanie jest pomniejszane o określoną kwotę. Wysokość fransyz i udziałów własnych stanowić zatem powinna przedmiot uzgodnienia pomiędzy inwestorem i wykonawcą.

W odniesieniu do czasowego zakresu ochrony należy wskazać, iż z założenia polisa ryzyk budowlano-montażowych wygasa w chwili podpisania protokołu (świadectwa) końcowego odbioru. Zapewnienie możliwości uzyskiwania odszkodowań za szkody ujawnione po tym momencie wymaga dodatkowego uzgodnienia, choć dłuższe niż 36 miesięcy okresy na ujawnienie należy uznać za rzadkość.

Najbardziej powszechną i rozpoznawalną formą konstrukcji polisy ubezpieczenia ryzyk budowlano-montażowych jest tzw. standard monachijski (*Munich Re*) polegający na blokowym schemacie polisy tj. ogólnego zdefiniowania odpowiedzialności ubezpieczyciela oraz zestawu klauzul dodatkowych rozszerzających bądź precyzujących ochronę zgodnie z wymaganiami dla danego kontraktu.

6.4.2.3. Ubezpieczenie strat finansowych (Advanced Loss of Profit / Delay In Start-up)

Konsekwencją zaistnienia szkód losowych, będących przedmiotem ubezpieczenia polisy ryzyk budowlano-montażowych, mogą być opóźnienia w realizacji inwestycji. Opóźnienia te z kolei mogą przynosić negatywne efekty w wymiarze finansowym. Ubezpieczenie strat finansowych w następstwie szkód losowych stanowi integralny element polisy ubezpieczenia ryzyk budowlano-montażowych. Odszkodowanie należne jest wyłącznie z tytułu szkód objętych zakresem ochrony polisy budowlano-montażowej, wobec czego opóźnienia nie będące konsekwencją takich zdarzeń nie dają możliwości roszczenia.

Ochrona w ramach ubezpieczenia strat finansowych w pierwszej kolejności podlega uzgodnieniu co do okresu, w którym ubezpieczyciel pokrywa negatywne skutki zdarzenia losowego, jest to tzw. okres odszkodowawczy. Dla ustalonej długości okresu odszkodowawczego określana jest wartość potencjalnych strat, która staje się limitem odpowiedzialności ubezpieczyciela.

Również w tym ubezpieczeniu funkcjonują udziały własne, które jednak zwyczajowo określane są w ilości dni, za które odszkodowanie nie przysługuje.

6.4.2.4. Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej

Ubezpieczenie to zwane OC ogólnym lub OC w związku z prowadzoną działalnością i posiadanym mieniem może być zawierane dwojako. Po pierwsze, jako uzupełnienie ochrony w ramach warunków budowlano-montażowych (CAR), stanowiących tzw. II sekcję tych warunków. Druga możliwość to odrębna polisa odpowiedzialności cywilnej bądź o charakterze polisy dedykowanej konkretnemu kontraktowi, bądź w formie rocznej polisy obrotowej uwzględniającej całą działalność inwestora/wykonawcy.

Z punktu widzenia zabezpieczenia interesów finansowych przed wypłatą odszkodowania II sekcja CAR nie jest rekomendowanym rozwiązaniem. Głównie z powodu czasowego aspektu ochrony ale także zakresu ochrony. II sekcja to pokrycie tylko dla szkód zaistniałych w czasie budowy. Poza ochroną pozostają przede wszystkim szkody, które ujawnią się po odbiorze końcowym ale również roszczenia pracowników. Nie ubezpieczone będą również szkody w przedmiocie inwestycji powstałe przy okazji usuwania wad i usterek w okresie gwarancyjnym. Także tzw. czyste straty finansowe nie mieszczą się w definicji szkody wynikającej z warunków określonych w II sekcji CAR. Wszystkie te argumenty przemawiają za zawieraniem ubezpieczenia OC na odrębnych, przystosowanych do tego celu warunkach.

Należy przy tej okazji zaznaczyć, iż typowym wyłączeniem z zakresu ochrony każdej z ww. typów umów ubezpieczenia OC są koszty napraw gwarancyjnych i z rękojmi. Nieterminowość realizacji inwestycji i przekroczenie umownej wartości kosztorysowej inwestycji nie będące następstwem szkody osobowej lub rzeczowej nie będą przedmiotem wypłaty odszkodowania.

Podobnie jak w przypadku polisy projektanta ważnym elementem właściwie zbudowanej ochrony jest prawidłowo wyliczony limit odpowiedzialności ubezpieczyciela. Uwzględnić powinien on wartość mienia otaczającego, wysokość szkód następczych, ryzyko wypadków przy pracy i wynikających z tego roszczeń pracowniczych. Na te elementy nałożyć należy współczynnik prawdopodobieństwa powstania szkody wynikający z charakteru prowadzonych robót, zabezpieczeń ppoż., bhp, planów awaryjnych na wypadek powstania szkody itp.

Limit odpowiedzialności stanowiący górną granicę odpowiedzialności ubezpieczyciela ustalany jest najczęściej jako limit na jedno i wszystkie zdarzenia w okresie ubezpieczenia. Tym niemniej można spotkać się również z limitami na jedno zdarzenie bez limitu na wszystkie zdarzenia. Ta formuła limitu ze względu na większą odpowiedzialność ubezpieczyciela nie jest lubiana przez towarzystwa ubezpieczeniowe i z tego powodu jest droższa. Zwykle nie jest oferowana dla szkód po odbiorze i dla odpowiedzialności za produkt.

Polisy obejmują albo całą (ewentualnie część) działalność przedsiębiorcy (polisy obrotowe) albo działalność związaną z realizacją konkretnego zadania (zadań) objętego polisą (polisy dedykowane). Bazą odpowiedzialności ubezpieczyciela są standardowo szkody zaistniałe w okresie ubezpieczenia. Stąd też, wbrew pozorom, lepszym zabezpieczeniem interesów poszkodowanych są polisy obrotowe a nie dedykowane, choć te drugie przy odpowiednich modyfikacjach polisowych nie są pozbawione swoich zalet.

6.4.2.5. Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej zawodowej

Oprócz projektanta na placu budowy można spotkać innych przedstawicieli zawodów generujących swoją odpowiedzialność cywilną. Należą do nich m.in. geodeci, geolodzy, geotechnicy czy też Inżynierowie kontraktu bądź inspektorzy nadzoru. Każdy z nich ponosi swoją odpowiedzial-

ność bądź też są współodpowiedzialni za powstałą szkodę. Przykładem tego jest w szczególności inspektor nadzoru, koordynator mający pieczę nad całym procesem inwestycyjnym.

Tym niemniej oferta dla tych grup zawodowych nie wykształciła się w pełni i rynek w ograniczonym stopniu potrafi spełnić oczekiwania potencjalnych ubezpieczających się. Z drugiej strony podmioty takie jak np. inżynier kontraktu (wywodzący się m.in. z nowej regulacji na polskim rynku jakim jest FIDIC) mają bardzo niezidentyfikowaną odpowiedzialność. To niedookreślone ryzyko działa na ubezpieczycieli zniechęcająco, co przekłada się na wąską ofertę produktową dla tych grup zawodowych. Jednak na bazie warunków odpowiedzialności cywilnej zawodowej, przy zastosowaniu stosownych dodatkowych postanowień polisowych, możemy potrzebny zakres ochrony uzyskać. Wymaga to jednak podjęcia negocjacji przy prawidłowym budowaniu zakresu ochrony.

Warto pamiętać, że nie tylko wykonawcy i projektanci są obecni na placu budowy a pozostałe podmioty mogą w takim samym stopniu co najmniej przyczynić się do powstania szkody.

6.4.3. Gestia ubezpieczeniowa

Gestia ubezpieczeniowa określa strony umowy odpowiedzialne za zawarcie konkretnych umów ubezpieczenia. Jej zdeterminowanie nastąpić powinno na etapie tworzenia wzoru umowy bądź jej istotnych postanowień. Z praktycznego punktu widzenia gestia w odniesieniu do ubezpieczenia prac budowlano-montażowych może z równym powodzeniem być po stronie inwestora, jak i wykonawcy. W przypadku ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej najkorzystniejszym rozwiązaniem jest by każdy z podmiotów zaangażowanych w inwestycję posiadał własną polisę odpowiedzialności cywilnej chroniącą jego interes prawny. Odstępstwem od tej zasady jest polisa zawierana przez generalnego wykonawcę ubezpieczająca zarówno niego samego jak i jego wszystkich podwykonawców oraz dostawców.

6.4.3.1. Strony poszczególnych umów ubezpieczenia

W nomenklaturze rynku ubezpieczeniowego funkcjonują specyficzne pojęcia określające rolę poszczególnych stron umowy. Do najważniejszych należą:

- ✓ *Ubezpieczający – strona zawierająca umowę i odpowiedzialna za opłacenie składki;*
- ✓ *Ubezpieczony – strona, której ryzyko bądź odpowiedzialność jest przedmiotem ochrony w ramach umowy;*
- ✓ *Współubezpieczony – strona której ryzyko bądź odpowiedzialność jest przedmiotem ochrony w ramach umowy na prawach równych z Ubezpieczonym;*
- ✓ *Beneficjent – strona uprawniona do uzyskania odszkodowania, o ile inna niż Ubezpieczony.*

Szczególnym zagadnieniem mającym wpływ na kształtowanie możliwości uzyskiwania odszkodowań jest cesja praw z polisy. Cesja z natury rzeczy jest umową cywilno-prawną pomiędzy zainteresowanymi. Co do zasady, wierzyciel może bez zgody dłużnika przenieść wierzytelność na osobę trzecią (przelew), chyba że sprzeciwiałoby się to ustawie, zastrzeżeniu umownemu albo właściwości zobowiązania (art. 509 § 1 Kc). Często zaś jest utożsamiana z ubezpieczycielem, którego jedyną rolą jest przyjęcie do wiadomości faktu istnienia stosownej umowy cesji.

Należy zauważyć, że w odniesieniu do ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej kwestia cesji praw mylona jest z cesją z innych ubezpieczeń majątkowych. Nie stosuje się cesji z polisy OC. Wynika to z faktu, że beneficjentem polisy OC jest nieznaną, niezidentyfikowaną – w momencie zawierania umowy ubezpieczenia - osoba trzecia, stąd też nie jest możliwym by ten nieznaną podmiot zrzekł się swoich praw. Zamiast cesji praw należy imiennie wskazywać beneficjenta polisy, np. drugą stronę kontraktu.

W przypadku polis majątkowych, w tym ubezpieczenia prac budowlano-montażowych cesje praw mają zastosowanie. Należy jednak pamiętać, iż scedowaniu podlegają jedynie prawa przysługujące danemu podmiotowi, w związku z czym inwestor nie ma tytułu do cedowania praw wykonawcy na przykład na strony finansujące inwestycję.

6.4.3.2. Wady i zalety poszczególnych rozwiązań określających gestię ubezpieczeniową

W sferze ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej nie ma konfliktu interesów. Najczęściej każdy z uczestników procesu budowlanego zawiera swoją polisę OC. Tym niemniej zdarza się objęcie ochroną wszystkich podmiotów jedną polisą, dotyczy to w szczególności II sekcji warunków ubezpieczenia CAR, gdzie definicja podmiotów ubezpieczonych w jej ramach pokrywa się z definicją stosowaną dla podstawowej części polisy, czyli sekcji I majątkowej (o czym mowa w pkt 6.4.2.2.). Powodem, dla którego wystawianych jest kilka polis OC dla różnych podmiotów są też warunki odnoszące się do tych polis. Warunki OC ogólnego i OC zawodowego to dwie różne bazy i podstawy odpowiedzialności ubezpieczyciela, bez możliwości połączenia ich jedną polisą, czy też jednym limitem. Na marginesie, II sekcja CAR w ogóle nie obejmuje odpowiedzialności zawodowej.

W przypadku ubezpieczeń prac budowlano-montażowych podstawowym argumentem za przejściem gestii przez inwestora jest kontrola nad całym procesem. Ma to szczególne znaczenie w sytuacjach gdy inwestycja realizowana jest w kilku częściach przez różnych wykonawców. Zapewnienie spójności ubezpieczenia wymaga wtedy przejścia gestii przez inwestora. Wadą tego typu rozwiązania jest brak możliwości precyzyjnego skalkulowania ryzyka handlowego po stronie wykonawcy, który w momencie składania oferty nie ma pełnej świadomości co do ostatecznych warunków ubezpieczenia i ewentualnych obciążeń po jego stronie.

Alternatywnym rozwiązaniem jest ustalenie gestii po stronie wykonawcy. Co prawda inwestor w tym przypadku pozbawia się bezpośredniego wpływu na kształt umowy ubezpieczenia, jednak z ekonomicznego punktu widzenia dostaje możliwość skorzystania z cen ubezpieczenia funkcjonujących w ramach polis generalnych wykonawców, które zazwyczaj są korzystniejsze od ceny dla pojedynczego kontraktu. Zabezpieczenie inwestora przed niekorzystnym z jego punktu widzenia kształtem polisy nastąpić powinno na podstawie sprecyzowania, na etapie tworzenia umowy o wykonanie prac, wymagań co do konstrukcji ubezpieczenia.

6.4.3.3. Regulacja zagadnień ubezpieczeniowych na bazie warunków kontraktowych FIDIC

Warunki kontraktowe FIDIC są powszechną podstawą kształtowania obowiązków stron również w zakresie ubezpieczeń. Co prawda rynek wypracował swojego rodzaju porozumienie co do rozumienia postanowień zawartych w FIDIC, niemniej jednak ich literalne brzmienie jest powodem kilku wątpliwości, a często nieporozumień. Do najważniejszych należą:

- ✓ postanowienie klauzuli 18.1 sankcjonujący wypłaty odszkodowań w stosunku do uczestników procesu inwestycyjnego, co stoi w sprzeczności z zasadami funkcjonowania polis, w tym w szczególności polisy ubezpieczenia ryzyk budowlano-montażowych;
- ✓ postanowienie klauzuli 18.2 wskazujący, iż przedmiotem ubezpieczenia prac ma być również zysk, co bez zdefiniowania tego pojęcia rodzi wątpliwość odnośnie tego czy zysk ma podlegać ochronie;
- ✓ postanowienie klauzuli 18.2 określający, iż zakres ochrony prac dotyczyć ma wszelkich szkód i strat z każdej przyczyny, podczas kiedy każda umowa ubezpieczenia zawiera swojego rodzaju ograniczenia;
- ✓ postanowienie klauzuli 18.3 wskazujący, że ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej limitowane ma być w stosunku do każdej szkody bez limitowania ilości szkód, co nie jest powszechnym rozwiązaniem rynku ubezpieczeniowego, o czym wyżej była mowa.

Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, jak już była mowa wcześniej, do zmiany treści powyższych klauzul w opracowanych przez zamawiającego Szczegółowych Warunkach Kontraktu.



Rozdział 6, punkt 6.4.2.2.



ROZDZIAŁ 7



PRZEKAZANIE OBIEKTU DO EKSPLOATACJI

SPIS TREŚCI ROZDZIAŁU

7.	Przekazanie obiektu do eksploatacji.....	485
7.1	Odbiór końcowy.....	485
7.1.1	Ramy prawne.....	485
7.1.2	Procedura odbioru końcowego.....	486
7.1.3	Dokumenty	488
7.1.4	Odbiór końcowy a procedury FIDIC	491
7.2	Pozwolenie na użytkowanie	493
7.2.1	Ramy prawne.....	493
7.2.2	Procedura uzyskania pozwolenia na użytkowanie.....	493
7.2.3	Dokumenty	494
7.3	Rozruch	495
7.3.1	Ramy prawne.....	495
7.3.2	Instrukcja rozruchu	495

§

art. 647 Kc

7. Przekazanie obiektu do eksploatacji

Przekazanie obiektu do eksploatacji, wieńczące proces inwestycyjny, związane jest z wieloma wymogami formalnymi i ma określoną ścieżkę prawną. W niniejszym rozdziale zostanie przedstawiona procedura przejścia od zakończenia robót budowlanych do użytkowania obiektu. Przedstawione zostaną zasady, wymogi oraz cele odbioru końcowego, polegającego na ostatecznej ocenie rzeczywistego wykonania robót inwestycyjnych w odniesieniu do ich ilości, jakości i wartości. Zaprezentowane zostaną podstawy prawne oraz dokumenty, potrzebne do odbioru końcowego przedsięwzięcia. Opis ten zostanie skonfrontowany z procedurami odbioru końcowego i rozliczenia kontraktu przewidzianymi przez warunki FIDIC.

Na podstawie ustawy Pb, zostanie opisana procedura uzyskania pozwolenia na użytkowanie (przedstawione zostaną również objekty, które nie wymagają takiego pozwolenia). Przedstawione zostanie zagadnienie dotyczące rozruchu technologicznego.

7.1. Odbiór końcowy

Za teren budowy w czasie prowadzenia robót budowlanych odpowiada kierownik budowy. To na nim spoczywa obowiązek takiego zorganizowania budowy i kierowania budową obiektu budowlanego, aby było to zgodne z projektem i pozwoleniem na budowę, przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, oraz przepisami bezpieczeństwa i higieny pracy. Dlatego też, po zakończeniu robót budowlanych to właśnie on, odpowiednim wpisem do dziennika budowy, ma obowiązek zgłosić obiekt budowlany do odbioru. Celem odbioru końcowego jest przekazanie obiektu budowlanego w dyspozycję/użytkowanie inwestorowi.

7.1.1. Ramy prawne

Unormowanie prawne w tym zakresie jest dość ogólne. O odbiorach mówi art. 647 Kc, zgodnie z którym przez umowę o roboty budowlane wykonawca zobowiązuje się do oddania przewidzianego w umowie obiektu, wykonanego zgodnie z projektem i z zasadami wiedzy technicznej, a inwestor zobowiązuje się do dokonania wymaganych przez właściwe przepisy czynności związanych z przygotowaniem robót, a w szczególności do przekazania terenu budowy i dostarczenia projektu oraz do odebrania obiektu i zapłaty umówionego wynagrodzenia. Ponadto o odbiorach wspomina kilka artykułów ustawy Pb, przypisując zgłoszenia i dokonania odbioru właściwym stronom procesu inwestycyjnego. W świetle tej ustawy do obowiązków inwestora – art. 18 ust. 1 pkt 1-4 – należy między innymi zorganizowanie procesu budowy, zapewnienie opracowania projektu budowlanego i uzyskanie pozwolenia na budowę oraz zapewnienie wykonania i dokonanie odbioru robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych i uprawnieniach budowlanych.

Nie są to jednak informacje wyczerpujące, które umożliwiłyby korzystanie wprost z przepisów ustawy do przeprowadzenia procedury odbioru. Nie uregulowane zostały m.in. zagadnienia dotyczące obowiązku uczestnictwa stron w czynnościach odbiorowych, brakuje informacji o terminach odbioru. Nie wiadomo też, co zrobić w przypadku, gdy inwestor nie zgadza się na odbiór obiektu, ze względu na wady w jego wykonaniu. Często zdarza się, że odbiór robót budowlanych jest początkiem sporu między inwestorem a wykonawcą. Dlatego bardzo ważne jest, aby wszelkie istotne kwestie dotyczące odbiorów zostały uregulowane w umowie zawieranej pomiędzy inwestorem a wykonawcą robót budowlanych.

7.1.2. Procedura odbioru końcowego

Rozpoczęcie czynności odbiorowych inicjowane jest wpisem kierownika budowy do dziennika budowy - ten wymóg wynika wprost z art. 22 ustawy Pb. Zawiadamia on w ten sposób inwestora (nadzór inwestorski) o gotowości do przystąpienia do procedury odbiorowej. Zarówno w umowie pomiędzy wykonawcą a inwestorem, jak i umowie pomiędzy inwestorem a nadzorem inwestorskim powinny znaleźć się postanowienia dotyczące osób, które będą brały udział w czynnościach odbiorowych oraz informacja w jakich terminach po wystosowaniu przez wykonawcę pisemnych zawiadomień, nastąpi przekazanie tego powiadomienia inwestorowi oraz powołanie komisji odbiorowej. Co prawda ustawa Pb nie przewiduje formuły „komisyjnego odbioru”, ale jest to praktyka wysoce pożyteczna dla inwestora, który w ten sposób korzysta z pomocy specjalistów mających odpowiednie uprawnienia budowlane, zwłaszcza przy badaniu obszarów, w których on sam nie ma uprawnień ani dostatecznej wiedzy specjalistycznej. Zazwyczaj przyjmuje się, że w ciągu kilku dni od powiadomienia inwestora, zostaje powołana komisja odbiorowa. W jej skład wchodzi przedstawiciele inwestora, nadzoru inwestorskiego oraz przedstawiciele wykonawcy, obowiązkowo w tym gronie powinien znaleźć się kierownik budowy. Komisja ma za zadanie ocenić jakość wykonanych robót, ich zgodność z dokumentacją projektową, jak również sporządzić wykaz wszystkich ewentualnych wad stwierdzonych podczas czynności odbiorowych wraz z terminami ich usunięcia lub oświadczeniem inwestora o wyborze innego uprawnienia przysługującego mu z tytułu odpowiedzialności wykonawcy za wady ujawnione przy odbiorze. Komisja powinna mieć w swoim składzie przewodniczącego i ewentualnie jego zastępcę, którzy są odpowiedzialni za ustalanie porządku czynności odbiorowych. Dobrą praktyką jest sporządzenie regulaminu pracy komisji i załączenie go do dokumentów ustanawiających skład komisji.

Komisja odbiorowa rozpoczyna swoje prace po dostarczeniu kompletnej dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia odbioru. Za dostarczenie dokumentacji odpowiedzialny jest kierownik budowy. Zawartość dokumentacji odbiorowej powinna być określona w umowie na roboty budowlane. W zależności od tego, w jakim standardzie ma zostać odebrany obiekt (czy ma być gotowy do użytkowania, czy też stanowi jeden z etapów do dalszego zagospodarowania), inwestor powinien określić jakie dokumenty będą wymagane do odbioru. Jeśli obiekt ma być gotowy po odbiorze do użytkowania, to z pewnością oprócz podstawowych dokumentów, takich jak oryginał dziennika budowy, czy dokumentacja powykonawcza, w składzie dokumentacji powinny się znaleźć protokoły odbiorowe wszelkich instalacji - kanalizacyjnych, ciepłych, wentylacyjnych, czy gazowych, a także zaświadczenia właściwych jednostek i organów, świadectwa kontroli, certyfikaty i aprobaty techniczne itd. Często przypisuje się obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie wykonawcy. Ustawowo to inwestor zobowiązany jest złożyć zawiadomienie do właściwego organu o zakończeniu budowy. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie temu, by upoważnić on wykonawcę do wykonania tych czynności. Przy czym, znowu należy pamiętać o konkretnym uregulowaniu tych kwestii w umowie.

WAŻNE

Przeniesienie tego obowiązku na wykonawcę jest o tyle korzystne dla inwestora, że zyskuje on wtedy większą pewność terminowego oddania obiektu do użytkowania, a wykonawca ma większą motywację do starannego wykonania umowy i uzyskania zapłaty.

Działalność komisji odbiorowej skupia się na sprawdzeniu kompletności i prawidłowości dokumentacji oraz kontroli jakości prac budowlanych podczas wizytacji obiektu. Prace komisji nie powinny być przeciągane w czasie, ale na ich rzeczywistą pracochłonność będzie miał wpływ zarówno stopień skomplikowania inwestycji, jak i zakres zmian wprowadzonych w trakcie wykonywania prac budowlanych. Przed rozpoczęciem robót trudno oszacować, jaki będzie ich przebieg, czy nie wystąpią okoliczności zmuszające do wprowadzenia zmian lub wykonania prac dodatkowych. Trudno zatem ocenić, jak bardzo dokumentacja powykonawcza będzie różniła

§

art. 22 ustawy Pb

§

art. 118 Kc

§

art. 118 Kc

się od pierwotnej, a tym samym jak bardzo wpłynie to na wydłużenie prac komisji odbiorowej. Niemniej jednak, warto przyjąć założenie, w jakim maksymalnie terminie prace te winny się zakończyć. Wpłynie to korzystnie na tempo prac komisji. W umowie strony powinny też określić skutki prawne uchybienia którejkolwiek ze stron swoim obowiązkiem, które doprowadzi do uniemożliwienia dokonania odbioru w ustalonym terminie lub do jego opóźnienia.

Uwieńczeniem pracy komisji odbiorowej jest protokół odbioru. Stanowi on pokwitowanie spełnienia świadczenia i dokonania rozliczeń stron. Protokół powinien zawierać wszelkie ustalenia stwierdzone w toku procedury odbiorowej, m.in. informacje co do jakości wykonanych robót, zgodności z dokumentacją projektową, powinien zawierać również wykaz wszystkich ewentualnych wad wraz z terminami ich usunięcia lub oświadczeniem inwestora o wyborze innego uprawnienia przysługującego mu z tytułu odpowiedzialności wykonawcy za wady ujawnione przy odbiorze. Protokół uznaje się za kompletny, gdy znajdują się pod nim podpisy osób uczestniczących w odbiorze. Nie należy zapominać, że za datę wykonania zobowiązania przez wykonawcę uznaje się dzień zgłoszenia tego obiektu do odbioru, a nie dzień podpisania protokołu odbiorowego. Data podpisania protokołu ma z kolei znaczenie dla rozpoczęcia biegu terminu rękojmi za wady. Od tej daty liczy się także termin przedawnienia roszczeń odszkodowawczych powstałych w wyniku nienależytego wykonania umowy o roboty budowlane. Roszczenia wynikające z umowy o roboty budowlane przedawniają się w terminach określonych w art. 118 Kc.

Pozytywny finał procedury odbiorowej jest oczekiwany przez wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego. Co jednak w sytuacji, gdy zostały stwierdzone uchybienia uniemożliwiające korzystanie z obiektu? Czy inwestor może odmówić odebrania obiektu? I co wtedy? Z pewnością inwestor nie powinien uchylać się od udziału w czynnościach odbiorowych, ani od podpisania protokołu odbiorowego, gdyż takie zachowanie oznacza złamanie podstawowej zasady prawa cywilnego, zobowiązującej wierzyciela każdej umowy do współdziałania z dłużnikiem przy całkowitym wykonaniu zobowiązania. Takie zachowanie pozwoli wykonawcy na podjęcie kroków przewidzianych w umowie w celu rozwiązywania sporów, przy czym to wykonawca z góry będzie miał większe szanse na wygranie sporu. Jeśli zatem obiekt budowlany nie nadaje się do użytkowania ze względu na wykryte uchybienia, to należy te uchybienia udokumentować i dokonać odpowiednich wpisów w protokole wraz z uzasadnieniem odmowy odbioru obiektu lub odbioru z zastrzeżeniami. W świetle art. 354 § 1 Kc, inwestor ma prawo do odmowy odbioru obiektu, gdy ten nie spełnia założonych warunków, tzn. gdy wykonawca wykonał obiekt niezgodnie z treścią umowy i zasadami wiedzy technicznej.

WAŻNE

Taki pogląd wyrażany w doktrynie prawniczej nie znajduje jednak potwierdzenia w wyrokach Sądu Najwyższego, który niejednokrotnie stwierdził, iż inwestor ma obowiązek odebrać przedmiot umowy, nawet jeżeli jest z wadami. W takim przypadku można jedynie zalecić zawarcie w umowie o roboty budowlane klauzuli, które przyznają inwestorowi prawo do dokonania odmowy odbioru, gdy wykonanie obiektu odbiega od postanowień umowy. To powinno ułatwić postępowanie w sporach z wykonawcą.

Decydując się na takie rozwiązanie jak odmowa odbioru, inwestor powinien powołać się na istnienie wad w robotach budowlanych. Kodeks cywilny (art.637) wyróżnia cztery rodzaje wad w robotach budowlanych, które można pogrupować parami: wady istotne i wady nieistotne oraz wady usuwalne i wady nieusuwalne. W praktyce może wystąpić każda kombinacja tych dwóch rodzajów wad. Najistotniejsze jest to, że tylko jednoczesne wystąpienie wad istotnych i nieusuwalnych może być podstawą do odmowy odbioru robót. Takie zdarzenie ma miejsce, gdy wada powoduje, że efekt robót budowlanych, a więc obiekt lub jego element, jest niezdatny do zwykłego użytku. Natomiast, w przypadku stwierdzenia wad innych niż istotne i nieusuwalne inwestor może domagać się zmniejszenia wynagrodzenia lub dokonania przez wykonawcę odpowiednich poprawek. Jeżeli dokonanie poprawek przedłuży czas robót ponad termin okre-

ślony w umowie, to inwestor może dodatkowo domagać się kar umownych, przewidzianych na okoliczność opóźnienia lub zwłoki w oddaniu robót budowlanych. Z drugiej strony, wyroki Sądu Najwyższego w kwestii dokonywania odbiorów końcowych przez inwestora, stanowią, że prawo do wynagrodzenia, wynikające z art. 642 §1 Kc, nie jest uzależnione od odebrania dzieła, a zatem łączenie prawa do wynagrodzenia z dokonaniem przez inwestora formalnego odbioru dzieła jest bezpodstawne. Inwestor może robót nie odebrać, ale jeśli dzieło nie ma wad istotnych, a wady nieistotne mają być usunięte, musi zapłacić wykonawcy należne wynagrodzenie i to całą uzgodnioną kwotę.

O tym jak ważne jest zagadnienie odbioru końcowego świadczą skutki prawne, jakie ten odbiór wywołuje¹:

- ✓ *do chwili oddania obiektu wykonawca, który przejął protokolarnie od inwestora teren budowy, ponosi odpowiedzialność za szkody wynikłe na tym terenie. Z chwilą odbioru odpowiedzialność przechodzi na inwestora;*
- ✓ *również ryzyko utraty, czy zniszczenia przedmiotu umowy z chwilą odbioru przechodzi z wykonawcy na inwestora;*
- ✓ *w momencie odbioru powinny być stwierdzone wady przedmiotu umowy, dające się wykryć przy dołożeniu należytej staranności; jakość wykonanych robót ma istotne znaczenie dla ustalenia, czy doszło do wykonania przez wykonawcę zobowiązania umownego, czy roboty zostały wykonane zgodnie ze sztuką budowlaną i czy ich rezultat nadaje się do wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem, przedstawiają dla inwestora znaczenie, któremu służyło zawarcie umowy, czy też dotknięte są tego rodzaju wadami, które wyłączają przydatność, wykorzystanie zgodnie z celem umowy; o wykonaniu robót, a co się z tym wiąże wykonaniu objętego umową zobowiązania w całości lub w części (jeżeli wykonywane prace mają charakter prac oddzielnych, mają swoje indywidualne znaczenie), można mówić, gdy zostały wykonane zgodnie z umową oraz zasadami budowlanymi i nie wykazują wad istotnych;*
- ✓ *od dnia odbioru rozpoczyna bieg termin przedawnienia roszczeń odszkodowawczych powstałych w wyniku nienależytego wykonania umowy o roboty budowlane odbieranego obiektu;*
- ✓ *od momentu odbioru rozpoczyna bieg termin, o którym mowa w art. 646 Kc; procedura dochodzenia roszczeń za wady przedmiotu umowy polega na każdorazowym zgłoszeniu wady w momencie jej ujawnienia;*
- ✓ *dokonanie odbioru powoduje, że staje się wymagalne roszczenie wykonawcy o zapłatę wynagrodzenia za wykonanie robót.*

7.1.3. Dokumenty

Następujące dokumenty lub grupy dokumentów powinny stanowić załącznik do protokołu odbioru końcowego obiektu:

Grupa I – Dokumenty podstawowe

1. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.
2. Decyzja zatwierdzająca projekt budowlany i zezwalająca na budowę.
3. Dzienniki budowy.

§

art. 637 Kc
art. 642 §1 Kc

4. Operat geodezyjny wytyczania obiektu budowlanego w terenie.
5. Protokół przekazania placu budowy wykonawcy.
6. Oświadczenie kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę, przepisami i obowiązującymi Polskimi Normami.

Grupa II – Dokumenty instytucjonalne

1. Protokół Państwowej Inspekcji Sanitarnej.
2. Protokół Państwowej Inspekcji Pracy.
3. Protokół Państwowej Straży Pożarnej.
4. Protokół Urzędu Dozoru Technicznego w odniesieniu do urządzeń i instalacji odbiorowych.
5. Protokoły odbioru przyłączy mediów sporządzone przy udziale operatorów sieci (przykładowo: energetyczne, wodociągowe, kanalizacyjne, gazownicze, telekomunikacyjne).

Grupa III – Dokumenty materiałowe

1. Certyfikaty.
2. Atesty.
3. Aprobaty techniczne.
4. Zatwierdzenia próbek materiałowych.

Grupa IV – Wyniki badań

1. Wyniki badań próbek betonu.
2. Badania konstrukcji stalowej.
3. Śródmontażowe operaty geodezyjne.
4. Protokoły prób szczelności rurociągów i instalacji.
5. Protokoły odbioru prób na gorąco instalacji centralnego ogrzewania i ciepła technologicznego.
6. Protokoły pomiaru drożności wentylacji grawitacyjnej i mechanicznej.
7. Protokoły pomiaru hałasu.
8. Protokoły pomiaru jakości izolacji oraz skuteczności zerowania lub uziemienia instalacji i urządzeń.
9. Protokoły odbioru instalacji piorunochronnej.
10. Protokoły pomiaru natężenia oświetlenia.
11. Protokoły badań próbek wody.
12. Protokoły pomiaru skuteczności klimatyzacji.

¹ Na podstawie opracowania: „Warunki Techniczne Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych”, zespół autorów pod redakcją dr inż. Adama Ujmy, wyd. Verlag Dashofer

Grupa V – Protokoły odbiorów częściowych

Zawartość tej grupy dokumentów uzależniona jest od specyfikacji obiektu budowlanego podlegającego odbiorowi, tak więc poniższe zestawienie protokołów odbiorów częściowych traktować należy przykładowo.

1. Protokół odbioru ścian szczelinowych lub palowań.
2. Protokół odbioru stanu zerowego.
3. Protokoły odbiorów pomontażowych poszczególnych kondygnacji.
4. Protokół odbioru stanu surowego.
5. Protokół odbioru robót pokryciowych.
6. Protokół odbioru robót elewacyjnych.
7. Protokół odbioru robót zewnętrznych (drogi, chodniki, drobne formy architektoniczne, ogrodzenie).
8. Protokoły odbioru poszczególnych pomieszczeń.

Grupa VI – Protokoły testów funkcjonalnych

Poniżej wymieniono przykładowe grupy instalacji i urządzeń, które winny być objęte protokołami testów funkcjonalnych.

1. Agregaty prądowórcze.
2. Transformatory wysokiego napięcia.
3. Garażowe systemy wjazdowe.
4. Urządzenia podtrzymywania systemów (UPS).
5. Oświetlenie awaryjne.
6. Urządzenia alarmowe.
7. Instalacja antywłamaniowa.
8. Instalacja monitoringu.
9. Instalacja tryskaczowa.
10. Instalacja hydrantowa.
11. Instalacja chłodnicza.
12. System drzwi automatycznych.
13. Zintegrowany system zarządzania budynkiem (BMS) wraz z tablicą synoptyczną.

Niezależnie od powyższego Grupa VI winna zawierać protokoły rozruchu urządzeń i instalacji objętych instrukcjami rozruchu.

Grupa VII – Instalacje obsługi i dokumentacja techniczno-ruchowa

Grupa obejmuje dokumenty dostarczane przez producentów maszyn i urządzeń.

Grupa VIII – Wykaz części zamiennych

Występuje w przypadku, gdy dostawa części zamiennych stanowi obowiązek umowny wykonawcy.

Grupa IX – Raport szkolenia załogi

Występuje w przypadku, gdy szkolenie załogi stanowi obowiązek umowny wykonawcy.

Grupa X – Dokumentacja powykonawcza

Dokumentacja powykonawcza powinna obejmować:

- ✓ całość dokumentacji według spisu rysunków projektu wykonawczego wraz z naniesieniem zmian dokonanych w trakcie realizacji,
- ✓ inwentaryzację geodezyjną powykonawczą,
- ✓ wykaz zrealizowanych robót dodatkowych wykraczających poza zakres umowy podstawowej.

7.1.4. Odbiór końcowy a procedury FIDIC

Warunki kontraktowe FIDIC zawierają szczegółowe rozwiązania dotyczące odbioru końcowego. Postanowienia te zawarte są w rozdziale 10 – Przejęcie przez zamawiającego oraz rozdziale 11 – Odpowiedzialność za wady, a także częściowo w innych rozdziałach. Podstawowym zagadnieniem jest przyswojenie sobie specyficznego nazewnictwa używanego w tym opracowaniu oraz takie dopracowanie warunków szczególnych, aby nie stały one w sprzeczności z przepisami polskiego prawa dotyczącymi tego zagadnienia, a które zostały opisane powyżej.

Zgodnie z postanowieniami FIDIC postępowanie odbiorowe ma charakter dwustopniowy. Pierwszy etap, to uzyskanie Świadczenia Przejęcia Robót. Dokument ten, wydawany przez Inżyniera, oznacza przejęcie przez zamawiającego, pod warunkiem ukończenia z powodzeniem prób końcowych oraz zakończenia robót budowlanych zgodnie z kontraktem, wyłączając wszelką drobną zaległą pracę i wady nie mające w istocie wpływu na użycie Robót do przeznaczonego im celu (użycie do czasu ukończenia tej pracy i usunięcia tych wad lub podczas dokonywania tych czynności). Pojęcie „Roboty” oznacza wszelkie roboty objęte kontraktem, także te, które potrzebne są do ukończenia robót stałych i usunięcia w nich wad. Inżynier zgodnie ze swoim uznaniem, na podstawie otrzymanej od wykonawcy dokumentacji, może wystawić Świadczenie Przejęcia lub odrzucić wniosek wykonawcy podając uzasadnienie swojego postanowienia. Istotne jest to, że każda ze stron ma wyznaczony w Warunkach termin na podjęcie określonego działania. I tak, wykonawca może wystąpić z wnioskiem nie wcześniej niż 14 dni przed tym, kiedy Roboty będą w jego opinii ukończone i gotowe do przejścia, a Inżynier ma 28 dni na weryfikację tego wniosku i podjęcie decyzji. Jeśli Inżynier uchybi w swoich obowiązkach i zaniecha jakiegokolwiek odpowiedzi, a Roboty są w istocie zgodne z kontraktem (umową na roboty budowlane), to uznaje się, że Świadczenie Przejęcia zostało wystawione w ostatnim dniu okresu na wydanie decyzji przez Inżyniera. W Świadczeniu Przejęcia podaje się datę, z którą Roboty zostały ukończone zgodnie z kontraktem. Najważniejszą konsekwencją wydania Świadczenia Przejęcia jest przejście odpowiedzialności za obiekt na inwestora (zamawiającego) i początek biegu Okresu Zgłaszania Wad. Dwunastomiesięczny Okres Zgłaszania Wad jest *de facto* okresem gwarancyjnym, podczas którego wykonawca zobowiązany jest ukończyć każdą pracę, która jest zaległą na datę podaną w Świadczeniu Przejęcia oraz wykonać całą pracę wymaganą dla usunięcia wad

lub szkód, zgodnie z ewentualnym powiadomieniem przez zamawiającego (lub w jego imieniu) przed upływem Okresu Zgłaszania Wad dla Robót.

WAŻNE

Inaczej, niż to przewiduje Kc, uregulowane zostały w Warunkach FIDIC kwestie rozliczenia z wykonawcą robót budowlanych. Definitywne rozliczenie inwestora z wykonawcą nie następuje bezpośrednio po przejściu przedmiotu umowy na odpowiedzialność inwestora, czyli po wydaniu Świadczenia Przejęcia Robót, ale dopiero po Okresie Zgłaszania Wad i wydaniu Świadczenia Wykonania, które jest dokumentem potwierdzającym wykonanie zobowiązań wykonawcy.

Klauzula 11.9 stwierdza iż: „Będzie się uważało, że tylko Świadczenie Wykonania stanowi akceptację Robót”. Wraz z Rozliczeniem Ostatecznym, które wykonawca przedstawia Inżynierowi w ciągu 56 dni po wydaniu Świadczenia Wykonania, wykonawca składa pisemne zwolnienie ze zobowiązań potwierdzające, że suma ogólna Rozliczenia Ostatecznego odpowiada pełnemu i ostatecznemu uregulowaniu wszystkich należności pieniężnych dla wykonawcy według kontraktu lub w związku z nim.

**7.2. Pozwolenie na użytkowanie**

Zakończenie budowy obiektu budowlanego, na wzniesienie którego wymagane było pozwolenie na budowę, nie oznacza automatycznego prawa do jego użytkowania. Co więcej, przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego z naruszeniem przepisów prawa jest zagrożone karą z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego. Jeśli nie zostało to uregulowane postanowieniami umowy i załatwione w trakcie odbioru końcowego, to obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie pozostaje po stronie inwestora.

7.2.1. Ramy prawne**§**

art. 54 – 60 ustawy Pb

Uzyskanie pozwolenia na użytkowanie uregulowane jest przepisami ustawy Pb. W art. 54 – 60 niniejszej ustawy została opisana procedura uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie. Wyróżnia się dwa tryby postępowania: zawiadomienie o zakończeniu budowy oraz złożenie wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie. Ścieżka postępowania i wybór trybu uzyskania pozwolenia na użytkowanie zostały szczegółowo opisane. Nie ma zatem w tym przypadku potrzeby dokonywania dodatkowych uregulowań w umowie z wykonawcą robót budowlanych, chyba że chodzi o uregulowania dotyczące pełnomocnictwa wykonawcy do uzyskania pozwolenia w imieniu inwestora.

7.2.2. Procedura uzyskania pozwolenia na użytkowanie

O zamiarze przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego należy zawiadomić właściwy organ nadzoru budowlanego po zakończeniu budowy. Dla większości inwestycji właściwym organem jest powiatowy inspektor nadzoru budowlanego. Jeśli organ w terminie 21 dni od powiadomienia nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji, to można przystąpić do użytkowania obiektu. Ma tu zastosowanie tzw. milcząca zgoda organu.

W określonych w ustawie przypadkach nie wystarczy zawiadomienie. Wówczas należy uzyskać ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie na podstawie wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie. Taka sytuacja zachodzi, gdy:

- ✓ *na wzniesienie obiektu budowlanego jest wymagane pozwolenie na budowę i jest on zaliczony do kategorii V, IX–XVIII, XX, XXII, XXIV, XXVII–XXX, o których mowa w załączniku do ustawy Pb;*
- ✓ *występuje przypadek legalizacji budowy obiektu lub jego części bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę lub przypadek postępowania doprowadzającego obiekt do zgodności z prawem w razie istotnego odstąpienia od zatwierzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę;*
- ✓ *przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych.*

Wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie stanowi jednocześnie wezwanie nadzoru budowlanego do przeprowadzenia obowiązkowej kontroli budowy, która jest przeprowadzana w celu stwierdzenia prowadzenia jej zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę. Po przeprowadzeniu kontroli sporządzany jest protokół, który trzeba przechowywać przez cały okres istnienia obiektu budowlanego.

Inwestor, w stosunku do którego nałożono obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, zobowiązany jest zawiadomić o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania Państwową Inspekcją Sanitarną, Państwową Inspekcją Pracy i/lub Państwową Straż Pożarną. To, który organ lub czy wszystkie organy mają

zostać powiadomione, wynika z przepisów szczególnych, dotyczących zakresu działalności poszczególnych organów (inspekcji). Organy zajmują stanowisko w sprawie zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym. Niezajęcie stanowiska przez organy w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, traktuje się jak niezgłoszenie sprzeciwu lub uwag.

W decyzji o pozwoleniu na użytkowanie mogą zostać nałożone warunki użytkowania tego obiektu, lub gdy obiekt został zgłoszony do użytkowania pomimo niewykonania części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych związanych z tym obiektem, w wydanym pozwoleniu na użytkowanie może zostać określony termin wykonania tych robót. W razie wydania takiego warunkowego pozwolenia na użytkowanie, nie ma potrzeby ponownego występowania z wnioskiem o pozwolenie na użytkowanie. Inwestor jest wtedy zobowiązany tylko do powiadomienia właściwego organu nadzoru budowlanego o zakończeniu robót prowadzonych, po przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego, na podstawie pozwolenia na użytkowanie.

WAŻNE

Oddając do użytkowania obiekt budowlany, inwestor przekazuje właścicielowi lub zarządcy obiektu dokumentację budowy i dokumentację powykonawczą. Przekazaniu podlegają również inne dokumenty i decyzje dotyczące obiektu, a także, w razie potrzeby, instrukcje obsługi i eksploatacji: obiektu, instalacji i urządzeń związanych z tym obiektem. Dokumentacja ta musi być przechowywana przez cały okres istnienia obiektu.

7.2.3. Dokumenty

Do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie należy dołączyć następujące dokumenty:

1. oryginał dziennika budowy;
2. oświadczenie kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami oraz o doprowadzeniu do należytego stanu i porządku terenu budowy, a także – w razie korzystania – drogi, ulicy, sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu;
3. oświadczenie o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych, jeżeli eksploatacja wybudowanego obiektu jest uzależniona od ich odpowiedniego zagospodarowania;
4. protokoły badań i sprawdzeń;
5. inwentaryzację geodezyjną powykonawczą;
6. potwierdzenie, zgodnie z odrębnymi przepisami, odbioru wykonanych przyłączy;
7. kopię świadectwa charakterystyki energetycznej budynku.

W przypadku zmian nieistotnych od zatwierdzonego projektu lub warunków pozwolenia na budowę, dokonanych podczas wykonywania robót, do zawiadomienia, należy dołączyć kopie rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego, z naniesionymi zmianami, a w razie potrzeby także uzupełniający opis. W takim przypadku oświadczenie kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami powinno być potwierdzone przez projektanta i inspektora nadzoru inwestorskiego, jeżeli został ustanowiony. W przypadku składania wniosku, dodatkowo należy dołączyć oświadczenia o braku sprzeciwu lub uwag ze strony Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Inspekcji Pracy i Państwowej Straży Pożarnej. Jeżeli okaże się, że przedłożone dokumenty są niekompletne lub posiadają braki i nieścisłości, to inwestor zobowiązany jest uzupełnić te dokumenty.

7.3. Rozruch

Przy niektórych inwestycjach wymagany jest tzw. rozruch technologiczny. Dotyczy to przede wszystkim przedsięwzięć ze sfery budownictwa przemysłowego, które obejmują swym zakresem wykonanie jakiejś linii technologicznej do produkcji. Z drugiej strony, coraz częściej można spotkać się z tym zagadnieniem przy budowie obiektów biurowych oraz użyteczności publicznej ze względu na coraz większy stopień skomplikowania systemów instalacyjnych tam stosowanych – mowa o tak zwanych inteligentnych budynkach. Niemniej jednak klasycznym przykładem obiektów, dla których wymagany jest rozruch, są oczyszczalnie ścieków, stacje uzdatniania wody, biogazownie, czy spalarnie śmieci.

Przedmiotem rozruchu są objekty, maszyny, urządzenia oraz instalacje technologiczne.

W czasie rozruchu ujawniają się wszystkie usterki projektowania, wykonawstwa budowlanego oraz zainstalowanych maszyn i urządzeń, które w trakcie rozruchu powinny być usunięte lub dostosowane do zaistniałych warunków technologicznych czy budowlanych. Rozruch powinien być poprzedzony próbami montażowymi wykonanymi w ramach prac budowlano-montażowych.

7.3.1. Ramy prawne

Trudno mówić o jakichś konkretnych wytycznych dotyczących rozruchu. Większość autorów instrukcji rozruchu technologicznego oczyszczalni ścieków powołuje się na zarządzenie nr 37 Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z 1 sierpnia 1975 roku w sprawie rozruchu inwestycji. Szczegółowe regulacje w kwestii pomiarów, prób i regulacji pracy instalacji, maszyn i urządzeń uregulowane są w licznych przepisach szczególnych właściwych dla danego zagadnienia.

Dodatkowe regulacje w tym zakresie dotyczą wymogów ochrony środowiska. W świetle przepisów, na 30 dni przed terminem oddania do użytkowania nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji realizowanych jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, inwestor zobowiązany jest poinformować wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o planowanym terminie zakończenia rozruchu instalacji, jeżeli jest on przewidywany. Jeżeli w okresie 30 dni od zakończenia rozruchu nie są dotrzymane wynikające z mocy prawa standardy emisyjne albo określone w pozwoleniu warunki emisji, ustalone dla fazy po zakończeniu rozruchu, nowo zbudowany lub przebudowany obiekt budowlany, zespół obiektów lub instalacja nie mogą być eksploatowane.

7.3.2. Instrukcja rozruchu

Instrukcja rozruchu powinna stanowić element dokumentacji projektowej. Najczęściej umieszcza się ją w specyfikacjach technicznych.

WAŻNE

Celem takiego opracowania jest omówienie uruchamianych obiektów i czynności, jakie należy wykonać w celu doprowadzenia instalacji do pełnej sprawności technologicznej, z uwzględnieniem problemów, jakie występują w okresie prac rozruchowych, metod i sposobów prowadzenia tych prac, ze zwróceniem uwagi na trudności, na jakie mogą natrafić uczestnicy rozruchu w trakcie jego przeprowadzania.

Rozruch, dokonywany jest w etapach. Składa się z rozruchu mechanicznego, rozruchu hydraulicznego (jeśli w układzie docelowym występuje woda) oraz rozruchu technologicznego. Pierwsza faza rozruchu ma na celu dokładne sprawdzenie wszystkich obiektów, maszyn i urządzeń podlegających rozruchowi. Powinna ona być poprzedzona rozruchem urządzeń energetycznych

i zasilających. Druga faza obejmuje włączenie do obiegu wody – występuje w przypadku, gdy w układzie docelowym występuje woda. W ostatnim etapie następuje sprawdzenie działania mechanizmów i urządzeń w warunkach ich rzeczywistego obciążenia oraz dobór optymalnych parametrów jednostkowych procesów technologicznych w celu uzyskania wymaganej efektywności założonej w dokumentacji techniczno-ekonomicznej inwestycji.

Do czasu rozpoczęcia prac rozruchowych powinna być skompletowana dokumentacja techniczna, składająca się z dokumentacji techniczno-ruchowych otrzymanych od producentów łącznie z maszynami i urządzeniami, oraz z dokumentacji specjalnej opracowanej dla potrzeb rozruchu. Realizacja rozruchu obejmuje następujące czynności:

- ✓ *sprawdzenie zgodności wykonania obiektów z projektami lub zgodności z dokumentacją powykonawczą uzgodnioną z nadzorem autorskim;*
- ✓ *przeprowadzenie prób rozruchowych;*
- ✓ *prowadzenie na bieżąco dokumentacji rozruchowej na każdym stanowisku pracy;*
- ✓ *opracowanie warunków dopuszczenia poszczególnych urządzeń i instalacji do eksploatacji wstępnej;*
- ✓ *opracowanie sprawozdania końcowego z wykonanych prac rozruchowych;*
- ✓ *rozliczenie kosztów rozruchu (płace, koszty zużytych materiałów, energii elektrycznej, transportu itp.);*
- ✓ *przekazanie obiektów do eksploatacji.*



ROZDZIAŁ 8

TRWAŁOŚĆ INWESTYCJI

SPIS TREŚCI RODZIAŁU

8.	Trwałość inwestycji.....	500
8.1	Eksploatacja.....	500
8.1.1	Dokumentacja.....	500
8.1.1.1	Dokumenty użytkownika.....	502
8.1.1.2	Instrukcje obsługi i eksploatacji obiektu, instalacji i urządzeń.....	503
8.1.2	Kontrole stanu technicznego.....	503
8.1.3	Przeglądy gwarancyjne.....	504
8.1.4	Dobre praktyki w zakresie utrzymania obiektów.....	505
8.1.5	Zmiana sposobu użytkowania obiektu.....	506
8.2	Gwarancje.....	509
8.2.1	Uprawnienia z tytułu gwarancji jakości.....	509
8.2.1.1	Istota gwarancji; funkcje; elementy.....	509
8.2.1.2	Uprawnienia stron.....	510
8.2.1.3	Przedłużenie czasu obowiązywania gwarancji.....	511
8.2.1.4	Termin wynikający z dokumentu gwarancji.....	511
8.2.2	Uprawnienia z tytułu rękojmi za wady w świetle Kodeksu Cywilnego, możliwość modyfikacji tych uprawnień w treści umowy, przedłużanie okresu rękojmi.....	511
8.2.2.1	Uprawnienia stron.....	512
8.2.2.2	Wyłączenia odpowiedzialności.....	514
8.2.2.3	Możliwość modyfikacji zakresu rękojmi.....	515
8.2.2.4	Terminy rękojmi.....	515
8.2.2.5	Prawa osoby trzeciej.....	516
8.2.3	Zabezpieczenie należytego wykonania umowy.....	516
8.2.3.1	Przedmiot roszczeń realizowanych z zabezpieczenia należytego wykonania umowy.....	517
8.2.3.2	Formy zabezpieczenia należytego wykonania umowy.....	517
8.2.3.3	Procedura realizacji uprawnień wynikających z zabezpieczenia należytego wykonania umowy.....	517

8.3	Analizy porealizacyjne.....	519
8.3.1	Analizy z zakresu ochrony środowiska.....	519
8.3.1.1	Analizy porealizacyjne wynikające z zapisów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (OoŚ).....	519
8.3.1.2	Obszar ograniczonego użytkowania i ograniczenie sposobu korzystania ze środowiska.....	520
8.3.2	Oceny dotyczące uzyskanych rezultatów.....	523
8.3.2.1	Trwałość inwestycji.....	523
8.3.2.2	Ocena przebiegu realizacji inwestycji.....	525

8. Trwałość inwestycji

Omówione zostaną ramy prawne dotyczące warunków technicznych użytkowania różnych grup obiektów w oparciu o ustawę Pb. Kierowanie i nadzór nad obiektem budowlanym może przybierać różne formy uzależnione przede wszystkim od jego funkcji i stosowanej technologii. Nie sposób przekazać w pigułce wiedzy na temat tak obszerny, jakim jest eksploatacja obiektów budowlanych, które powstawać mogą w ramach realizacji inwestycji infrastrukturalnych. W niniejszym podręczniku zasygnalizowane zostaną jedynie najważniejsze kwestie związane z działaniami zmierzającymi do racjonalnego wykorzystania wszystkich urządzeń i obiektów, instalacji, które składają się na konkretne przedsięwzięcie, w sposób zapewniający użytkowanie zgodne z przeznaczeniem obiektu, bezpieczeństwo ich użytkowników, ochronę środowiska i zakładane efekty ekonomiczne. Najważniejszymi zadaniami eksploatatora obiektu budowlanego będą więc bieżąca obsługa związana z konkretną technologią bądź przeznaczeniem obiektu oraz konserwacja i ewentualne naprawy.

Eksploatator powinien odpowiadać za czynności wpływające na trwałość inwestycji:

- ✓ *rozruch urządzeń nowych lub po remoncie i modernizacji,*
- ✓ *odbior techniczny i przyjęcie do eksploatacji urządzeń,*
- ✓ *obsługę urządzeń i rejestrację informacji ustalonych w instrukcjach obsługi,*
- ✓ *konserwację i przeglądy urządzeń i obiektów,*
- ✓ *utrzymanie estetyki i dobrego stanu sanitarnego,*
- ✓ *dozór mienia.*

8.1. Eksploatacja

8.1.1. Dokumentacja

Dla prawidłowej eksploatacji obiektów budowlanych kwestią najistotniejszą wydają się być podstawowe funkcje obiektu jako całości oraz procedury, których przestrzeganie zapewni efektywne spełnianie tych funkcji. Dlatego też uzupełnienie wszelkich ogólnych instrukcji eksploatacji obiektów budowlanych stanowią dokumentacja techniczno-ruchowa (DTR) oraz instrukcje eksploatacji poszczególnych maszyn i urządzeń, dostarczone wraz z nimi przez ich producentów lub dystrybutorów.

Właściciel lub zarządca obiektu budowlanego, jest zobowiązany przechowywać przez okres istnienia obiektu dokumentację, która obrazuje kolejne fazy jego powstawania i późniejszego funkcjonowania.

Ponieważ inwestor powinien dysponować szerokim zakresem dokumentów (cała dokumentacja powykonawcza) w celu ułatwienia pracy eksploatatora zaleca się przygotowanie zestawienia dokumentacji np. w formie tabelarycznej.

Przykład

SPIS TREŚCI DOKUMENTACJI POWYKONAWCZEJ					
Liczba porządkowa		Opis			Nr segregatora
1				Dział instalacji mechanicznych	
1	1			Instalacje wentylacji i oddymiania	
1	1	1		Dokumenty podstawowe	
1	1	1	1	Oświadczenie kierownika robót	
1	1	1	2	Oświadczenie projektanta	
1	1	1	3	Lista materiałów z miejscem wbudowania i danymi dostawców	
1	1	1	4	Umowy serwisowe, warunki przyłączy, gwarancje	
1	1	2		Projekty powykonawcze	
1	1	3		Dokumenty materiałowe i deklaracje zgodności	
1	1	3	1	Karta katalogowa urządzenia	
1	1	3	1	1	Deklaracja zgodności
1	1	3	1	2	Aprobata techniczna
1	1	3	1	3	Atest higieniczny
1	1	3	1	4	Certyfikat znaku bezpieczeństwa
1	1	4			Protokoły odbioru i pomiarów
1	1	4	1		Protokoły badania szczelności kanałów wentylacyjnych
1	1	4	2		Protokoły odbioru izolacji
1	1	5			Protokoły szkoleń i przekazania
1	1	5	1		Protokół szkolenia
1	1	6			Urządzenia: gwarancje i uwagi eksploatacyjne
1	1	6	1		Dokumentacja techniczno-serwisowa
1	1	6	6		Dokumentacja techniczno-ruchowa
1	1	6	7		Gwarancja

Po zakończeniu budowy inwestor musi gromadzić również dokumenty i decyzje dotyczące obiektu. Opisana powyżej dokumentacja budowy wraz z książką obiektu budowlanego staje się dokumentacją obiektu, którą należy przechowywać do końca jego istnienia. Inwestor oddając do użytkowania obiekt budowlany zobowiązany jest do przekazania jego właścicielowi lub zarządcy/eksploatatorowi dokumentację budowy i dokumentację powykonawczą.

Przekazaniu podlegają również inne dokumenty i decyzje dotyczące obiektu, a także, w razie potrzeby, instrukcje obsługi i eksploatacji: obiektu, instalacji i urządzeń związanych z tym obiektem.

8.1.1.1. Dokumenty użytkowania obiektu

Właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić dla każdego budynku oraz obiektu budowlanego niebędącego budynkiem, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, książkę obiektu budowlanego, stanowiącą dokument przeznaczony do dokumentowania przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego. Założenie książki obiektu budowlanego powinno nastąpić z chwilą rozpoczęcia użytkowania danego obiektu budowlanego, a zasady jej są szczegółowo uregulowane w obowiązującym rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego. Do założonej książki obiektu budowlanego dołącza się wskazaną poniżej dokumentację:

1. Pozwolenie na budowę.
2. Dokumentacja budowy.
3. Dokumentacja powykonawcza.
4. Protokół odbioru obiektu.
5. Pozwolenie na użytkowanie obiektu.
6. Instrukcja eksploatacji obiektu (jeśli znajduje się w posiadaniu właściciela obiektu).
7. Protokoły okresowych kontroli stanu technicznego obiektu.
8. Protokoły okresowych kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu.
9. Opracowania techniczne dotyczące obiektu.
10. Dokumentacja techniczna dotycząca remontów obiektu.
11. Protokoły awarii i katastrof obiektu.
12. Dokumenty pozwolenia na zmianę sposobu użytkowania obiektu.

Wpisy w książce obiektu budowlanego dokonywać może wyłącznie osoba upoważniona przez właściciela bądź zarządcę obiektu budowlanego, a jej ewentualna zmiana powinna zostać odnotowana w samej książce. Książka obiektu budowlanego, wraz ze wszystkimi załączonymi dokumentami, powinna być przez cały czas dostępna u właściciela lub zarządcy. Organy nadzoru budowlanego mogą przeprowadzić kontrolę prowadzenia i prawidłowości książki obiektu budowlanego.

Książka obiektu budowlanego jest więc swego rodzaju kontynuacją dziennika budowy. Stanowi też podstawę dla ewentualnego dziennika rozbiórki. Dziennik budowy, książka obiektu i dziennik rozbiórki stanowią komplet dokumentacji całego okresu istnienia obiektu budowlanego

Książka obiektu budowlanego (KOB) jest zbiorem dokumentów zawierających informacje niezbędne do identyfikacji i charakterystyki obiektu: jego plan sytuacyjny, protokoły okresowych kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania, wykaz opracowań technicznych dotyczących obiektu, protokoły odbioru robót remontowych w obiekcie, dane dotyczące opracowania technicznego. W razie wystąpienia jakichkolwiek awarii i katastrof obiektu wykaz ich protokołów również musi znaleźć się w książce obiektu. W książce znajdziemy także spis

§

art. 29 ust. 1 ustawy Pb
art. 20 ust. 3 ustawy Pb

dokumentacji, która została do niej dołączona oraz wykaz pozwoleń na zmianę sposobu użytkowania obiektu. Wszyscy zarządcy inwestycji infrastrukturalnych będą zobowiązani do prowadzenia podobnej dokumentacji. Zwolnieniu z tego obowiązku (na podst. art. 20 ust. 3 ustawy Pb) podlega jedynie niewielka grupa obiektów, w tym między innymi budynków: indywidualnego budownictwa jednorodzinnego, zagrodowego, letniskowego oraz innych obiektów budowlanych wymienionych w art. 29 ust. 1 ustawy Pb. Dla obiektów inżynierskich zamiast książki obiektu budowlanego mogą być prowadzone inne rodzaje ksiąg ich eksploatacji, np. książka drogi, dziennik objazdu dróg, książka obiektu mostowego itd., zakładane i prowadzone zgodnie z odrębnymi przepisami (np. na podstawie ustawy Udp).

8.1.1.2. Instrukcje obsługi i eksploatacji obiektu, instalacji i urządzeń

8.1.2. Kontrole stanu technicznego

W myśl art. 61 ustawy Prawo budowlane właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany użytkować obiekt zgodnie z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać go w należyтым stanie technicznym i estetycznym.

Obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę:

1. Okresowej kontroli, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznej sprawności:
 - a. elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu,
 - b. instalacji urządzeń służących ochronie środowiska,
 - c. instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych).

Dla określonej grupy obiektów przegląd roczny należy przeprowadzać dwa razy do roku w okresach: 1 grudzień - 31 maj oraz 1 czerwiec - 30 listopad. Potocznie określone są one jako przegląd półroczny, czy wiosenny - jesienny. Wymagania te dotyczą budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2 000 m² oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1 000 m². Należy pamiętać, że osoba dokonująca kontroli jest obowiązana bezzwłocznie pisemnie zawiadomić właściwy organ o przeprowadzonej kontroli.

2. Okresowej kontroli, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu sprawności technicznej i wartości użytkowej całego obiektu budowlanego, estetyki obiektu oraz jego otoczenia; kontrolą tą powinno być objęte również badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów.
3. Bezpiecznego użytkowania obiektu każdorazowo w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziaływujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powódzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska.

4. Okresowej, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego kotłów, z uwzględnieniem efektywności energetycznej kotłów oraz ich wielkości do potrzeb użytkowych:
 - a. co najmniej raz na 2 lata – opalanych nieodnawialnym paliwem ciekłym lub stałym o efektywnej nominalnej wydajności ponad 100 kW,
 - b. co najmniej raz na 4 lata - opalanych nieodnawialnym paliwem ciekłym lub stałym o efektywnej nominalnej wydajności od 20 kW do 100 kW oraz kotłów opalanych gazem;
5. Okresowej, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na ocenie efektywności energetycznej zastosowanych urządzeń chłodniczych w systemach klimatyzacji, ich wielkości w stosunku do wymagań użytkowych o mocy chłodniczej nominalnej większej niż 12 kW.

Kontrole mogą prowadzić jedynie osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności.

W razie stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, mogącego spowodować zagrożenie: życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia, środowiska, właściwy organ może nakazać przeprowadzenie, w każdym terminie, powyższych kontroli, co więcej może także zażądać przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu lub jego części.

Szczegółowy zakres kontroli niektórych budowli oraz obowiązek przeprowadzania ich częściej, niż zostało to ustalone w ust. 1, może być określony w rozporządzeniu o warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie (stosownie do art. 7 ust. 3 pkt 2 ustawy Pb).

§

art. 7 ust. 3 pkt 2 ustawy Pb

Właściciel lub zarządca obiektu budowlanego, który przy projektowaniu lub wykonywaniu robót budowlanych w sposób rażąco nie przestrzega przepisów, stosuje wyroby budowlane nie dopuszczone do obrotu i stosowania w budownictwie, dokonuje rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, przystępuje do budowy lub prowadzi roboty budowlane bez dopełnienia wymagań lub bez pozwolenia właściwego organu zmienia przeznaczenie użytkowanego obiektu budowlanego, dostarcza lub umożliwia dostarczenie energii, wody, ciepła lub gazu, wykonuje roboty budowlane w sposób odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach, pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę bądź w zgłoszeniu budowy lub rozbiórki, bądź istotnie odbiegający od zatwierzonego projektu, oraz użytkuje obiekt budowlany bez zawiadomienia o zakończeniu budowy lub bez wymaganego pozwolenia na użytkowanie, nie spełnia obowiązków przechowywania dokumentów, związanych z obiektem budowlanym lub prowadzenia książki obiektu budowlanego, nie dopełnia obowiązku udzielenia informacji lub udostępnienia dokumentów, związanych z prowadzeniem robót, produkcją wyrobów budowlanych, przekazaniem obiektu budowlanego do użytkowania lub jego utrzymaniem, żądanych przez właściwy organ, podlega karze grzywny. Orzekanie w sprawach opisanych powyżej następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

8.1.3. Przeglądy gwarancyjne

Eksplatację instalacji i urządzeń należy prowadzić zgodnie z wytycznymi producentów zawartymi w dokumentacji techniczno-ruchowej poszczególnych urządzeń. DTR powinna stanowić integralną część dokumentacji powykonawczej wraz z kartami serwisowymi i kartami gwarancyjnymi.

Obsługę i konserwację poszczególnych urządzeń należy prowadzić zgodnie z dokumentacją techniczno-ruchową.

Urządzenia powinny być dostarczone z kompletną dokumentacją, w tym DTR urządzeń, instrukcje montażu, instrukcje i wytyczne eksploatacji, gwarancje, świadectwa dopuszczenia do zastosowania w obiekcie i eksploatacji (certyfikaty, atesty, aprobaty techniczne, świadectwa, itp.). Dokumentacja powinna ponadto zawierać schematy połączeń elektrycznych i hydraulicznych (podłączenia do instalacji mediów), wykazy elementów automatyki, opisy, schematy połączeń i instrukcje obsługi sterowników.

Podpisanie umów na przeglądy gwarancyjne jest konieczne i niezbędne. Obowiązek ten może spoczywać na inwestorze, generalnym wykonawcy, właścicielu lub zarządcy.

Przykład

Wzór przykładowej tabeli zestawienia kart gwarancyjnych wraz ze wskazaniem terminów przeglądów gwarancyjnych.

Lista kart gwarancyjnych- Instalacje wentylacji i oddymiania				
Numeracja wg podrozdziału 1.1.6.		Lista zastosowanych materiałów	Miejsce wbudowania	Dane teleadresowe dystrybutora, dostawcy materiałów, termin gwarancji
1	1	6	1	Nazwa urzędnika

8.1.4. Dobre praktyki w zakresie utrzymania obiektów

Podejmowane działania eksploatacyjne powinny być dostosowane do specyfiki danego obiektu. Niestety trudno jest opracować złote rady dla każdego z inwestorów przedsięwzięć infrastrukturalnych. Większość zaleceń opracowanych dla eksploatatora oczyszczalni ścieków będzie zupełnie bezużyteczna w przypadku eksploatacji drogi. Niemniej jednak warto pamiętać o kilku najważniejszych zasadach:

1. Skompletowanie pełnej dokumentacji to podstawowy warunek prawidłowej eksploatacji.
2. Zarządca obiektu budowlanego, eksploatator powinien go dokładnie poznać.
3. Wyniki wstępnej eksploatacji są podstawą do opracowania instrukcji obsługi.
4. Regularna kontrola pracy urządzeń mechanicznych może zapobiec awarii lub ograniczyć jej skutki, dlatego też podstawą jest prewencja - bieżąca konserwacja i kontrola urządzeń umożliwia uniknięcie awarii zapomnianych urządzeń i podzespołów lub obiektów inżynierskich.
5. Regularna konserwacja jest niezbędna w celu zapewnienia bezpieczeństwa i niezawodności sprzętu, maszyn i środowiska pracy. Konserwacja pomaga wyeliminować zagrożenia w miejscu pracy. Brak konserwacji lub niewłaściwa konserwacja mogą prowadzić do niebezpiecznych sytuacji, wypadków i problemów zdrowotnych.
6. Koszty eksploatacji powinny być racjonalnie skalkulowane.
7. Podejmowane działania powinny być właściwie umiejscowione w czasie, spóźnione mogą się okazać niewystarczające.

8.1.5. Zmiana sposobu użytkowania obiektu

Przeznaczenie obiektu budowlanego i sposób jego użytkowania, uzależnione są od oczekiwań inwestora. Na kolejnych etapach przygotowania projektu zmierzających do jego realizacji inwestor systematycznie precyzuje swoje założenia dostosowując dokumentację projektową w taki sposób, żeby obiekt budowlany w pełni odpowiadał funkcji, jaką ma pełnić. Na poszczególnych etapach projektowania inwestor zobowiązany jest do uzyskania innego rodzaju decyzji – począwszy od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i ustaleniu warunków zabudowy, przez udzielenie pozwolenia na budowę, skończywszy na pozwoleniu na użytkowanie wybudowanego już obiektu. Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga pozwolenia właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej, o czym stanowi art. 71 ustawy Pb. Organem właściwym w odniesieniu do większości obiektów budowlanych jest starosta, a w odniesieniu do niektórych – wojewoda.

Administrację architektoniczno-budowlaną w dziedzinie transportu kolejowego sprawują okręgowi inspektorzy kolejnictwa oraz Główny Inspektor Kolejnictwa, jako centralny organ administracji rządowej w dziedzinie transportu kolejowego.

A czym właściwie jest zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego?

Zgodnie z art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy Pb przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części rozumie się w szczególności podjęcie albo zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego lub pracy, warunki zdrowotne, higieniczno-sanitarne lub ochrony środowiska, bądź wielkość lub układ obciążeń.

Podsumowując, nie wszystkie zmiany sposobu wykorzystywania obiektu budowlanego mogą zostać zaklasyfikowane jako zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego w rozumieniu ustawy Pb. Zmiana sposobu użytkowania budynku lub jego części wymaga wcześniejszego ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli powoduje zmianę sposobu zagospodarowania terenu. Dla zmiany sposobu użytkowania nie powodującej zmiany zagospodarowania terenu wymagane będzie uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartym w wyroku z dnia 10 grudnia 1990 r., IV SA 602/90 (ONSA 1991, Nr 1, poz. 9) przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego należy rozumieć nie tylko przeznaczenie obiektu do innego rodzaju użytkowania, lecz także zintensyfikowanie dotychczasowego sposobu użytkowania obiektu, jeżeli spowoduje to skutki, o których mowa w art. 71 ustawy Prawo budowlane. Należy więc pamiętać, że zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części może nastąpić po uprzednim dokonaniu przez inwestora zgłoszenia, w którym należy podać:

1. Dane identyfikacyjne inwestora (imię i nazwisko lub nazwę instytucji oraz adres) oraz pełnomocnika jeżeli działa w jego imieniu.
2. Dane identyfikacyjne obiektu lub jego części:
 - a. dotychczasowy sposób użytkowania,
 - b. zamierzony sposób użytkowania,
 - c. adres obiektu i oznaczenie geodezyjne terenu - nazwę obrębu, numer arkusza mapy, numer działki.
3. Przewidywany termin zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.

§

art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy Pb

Do zgłoszenia należy dołączyć:

1. Opracowanie zawierające:
 - a. opis i rysunek (mapa) określający usytuowanie obiektu budowlanego w stosunku do granic nieruchomości i innych obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej i na sąsiednich nieruchomościach, z oznaczeniem części obiektu, w której zamierza się dokonać zmiany sposobu użytkowania,
 - b. zwięzły opis techniczny, określający rodzaj i charakterystykę obiektu budowlanego oraz jego konstrukcję wraz z danymi techniczno-użytkowymi, w tym wielkościami i rozkładem obciążeń, a w razie potrzeby również danymi technologicznymi;
 - c. wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami, sprawdzeniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi (w zależności od potrzeb) dotyczącymi:
 - inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których konieczne jest przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oraz lokalizowanych na obszarze Natura 2000,
 - zabezpieczeń przeciwpożarowych (rzeczoznawca),
 - bezpieczeństwa i higieny pracy (rzeczoznawca),
 - spraw sanitarno- higienicznych (rzeczoznawca).
2. Oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.
3. Ostateczną decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).
4. Ekspertyzę techniczną wykonaną przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności (jeśli jest wymagana).
5. Upoważnienie udzielone osobie pełnomocnika działającego w imieniu inwestora - oryginał lub urzędowo poświadczony odpis.
6. W przypadku wniosku składanego przez osobę prawną aktualny odpis z Krajowego Rejestru Sądowego - oryginał lub urzędowo poświadczony odpis.
7. Dowód zapłaty wymaganej opłaty skarbowej.

Zmiana sposobu użytkowania może nastąpić jeżeli organ w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji, jednak nie później niż po upływie 2 lat od doręczenia zgłoszenia.

W przypadku konieczności uzupełnienia zgłoszenia, organ postanowieniem nakłada obowiązek uzupełnienia w określonym terminie brakujących dokumentów, a w przypadku ich nie uzupełnienia wnosi sprzeciw w drodze decyzji.

Organ, w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, może w drodze decyzji wnieść sprzeciw przeciwko zamierzonej zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, jeśli:

- a. wymaga wykonania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę,
- b. narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,
- c. może spowodować niedopuszczalne:

- zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia,
- pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków,
- pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych,
- wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich.

Wnioskodawca może ubiegać się o wydanie zaświadczenia o przyjęciu zgłoszenia. Mapy oraz informacje o adresie geodezyjnym obiektu można uzyskać w Zarządzie Geodezji i Kartografii odpowiedniego dla danej inwestycji obiektu. W przypadku wydania przez właściwą jednostkę architektoniczno-budowlaną decyzji wnoszącej sprzeciw przeciwko zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, stronie przysługuje odwołanie od decyzji w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.



8.2. Gwarancje

8.2.1. Uprawnienia z tytułu gwarancji jakości

8.2.1.1. Istota gwarancji; funkcje; elementy

Podstawową różnicę pomiędzy gwarancją a rękojmią za wady stanowi charakter tych instytucji. O ile gwarancja obowiązuje na mocy dodatkowego dokumentu określającego uprawnienia i obowiązki stron, o tyle źródłem praw i obowiązków wynikających z rękojmi są przepisy Kc. Wystawienie dokumentów gwarancji, a zatem i udzielenie gwarancji przez sprzedającego w świetle przepisów Kc nie jest obligatoryjne.

W przypadku gwarancji zakres, terminy oraz uprawnienia stron wynikają z dokumentu gwarancyjnego określającego jakość rzeczy sprzedanej. Na podstawie takiego dokumentu wystawca dokumentu (gwarant) jest obowiązany do usunięcia wady fizycznej rzeczy lub do dostarczenia rzeczy wolnej od wad, jeżeli wady te ujawnią się w ciągu terminu określonego w gwarancji.

Podstawową funkcją gwarancji jest ochrona kupującego (uprawnionego z tytułu gwarancji) przed konsekwencjami „zepsucia się” lub niewłaściwego funkcjonowania przedmiotu sprzedaży, jeżeli pozostają one w związku z jego wadliwością. Gwarancja ma na celu odwrócenie wskazanych wyżej skutków wadliwości przedmiotu sprzedaży. Zobowiązanie (sprzedawcy, wytwórcy) wynikające z gwarancji dotyczące zapewnienia prawidłowego funkcjonowania przedmiotu sprzedaży, jest zobowiązaniem rodzącym odpowiedzialność za skutek. Podkreślenia wymaga, że nie wygasa ono w następstwie spełnienia świadczenia gwarancyjnego i trwa aż do osiągnięcia celu gwarancji.

Gwarancja zawiera w swej treści dwa podstawowe elementy:

- ✓ zapewnienie sprawnego i prawidłowego funkcjonowania przedmiotu sprzedaży,
- ✓ określenie warunków odpowiedzialności gwaranta.

8.2.1.2. Rodzaje gwarancji; gwarancja imienna, na okaziciela, gwarancja sprzedawcy, wytwórcy

Warto zwrócić uwagę, iż „W odniesieniu do wad fizycznych rzeczy, zwłaszcza gdy chodzi o bardziej skomplikowane mechanizmy, maszyny, instrumenty czy urządzenia techniczne, w których wady mogą pojawić się dopiero w toku korzystania z rzeczy przez kupującego i nawet nie są możliwe do wykrycia w chwili zawarcia umowy, sprzedawca wręcza kupującemu najczęściej dokument gwarancyjny wystawiony przez wytwórcę (tzw. gwarancja fabryczna). Dokument ten ma charakter prawny znaku legitymacyjnego stwierdzającego obowiązek świadczenia. Może on być dokumentem imiennym lub dokumentem na okaziciela. Strony stoją na stanowisku, że roszczenia z tytułu gwarancji będą wówczas kierowane wprost do wytwórcy, dokument zaś gwarancyjny zawiera w tej materii stosowne zobowiązanie tego, kto go wystawił. Przepisy regulujące gwarancję jakości rozróżniają gwarancję sprzedawcy (tzw. gwarancja handlowa) i gwarancję wytwórcy. Choć w praktyce regułą jest druga, a wyjątkiem pierwsza, w przepisach Kc rzecz jest traktowana odwrotnie.”¹

¹ Kodeks cywilny. Komentarz pod red. prof. dr hab. Krzysztofa Pietrzykowskiego, rok wydania: 2009, Wydawnictwo: C.H. Beck, Wydanie 5

We wszelkich sytuacjach, w których dany podmiot zobowiązany jest do stosowania ustawy Pzp, wzór dokumentu gwarancyjnego zawierający istotne postanowienia tejże gwarancji powinien być częścią SIWZ. Praktyka jednak pokazuje, że zamawiający nie rozumieją istoty gwarancji i w SIWZ stawiają jedynie wymagania co do minimalnego okresu na jaki musi być ona udzielona przez wykonawcę zamówienia bądź czynią z deklarowanego przez wykonawców w ofertach okresu gwarancji jedno z kryteriów oceny ofert, nie określając przy tym żadnych innych postanowień tej gwarancji.

Dokument gwarancyjny może być wystawiony imiennie (w takim wypadku przejście uprawnień na inną osobę może nastąpić w ramach cesji lub sukcesji ogólnej np. dziedziczenie czy nabycie przedsiębiorstwa) na rzecz kupującego lub na okaziciela. W tym ostatnim przypadku uprawnionym będzie każdorazowo posiadacz ważnego dokumentu gwarancyjnego.

Wykonanie świadczeń gwarancyjnych może nastąpić bądź własnymi siłami gwaranta, bądź za pomocą osób trzecich (serwis gwarancyjny) w ramach umowy łączącej gwaranta z osobą trzecią. Powierzenie przez gwaranta wykonywania świadczeń gwarancyjnych osobie trzeciej nie powoduje zwolnienia gwaranta z odpowiedzialności z tytułu gwarancji w stosunku do uprawnionego.

8.2.1.3. Uprawnienia stron

Ustawa Kc stanowi, iż ilekroć sprzedawca udzielił kupującemu na piśmie gwarancji co do jakości rzeczy sprzedanej, poczytuje się w razie wątpliwości, że jest on zobowiązany do usunięcia wad fizycznych rzeczy (naprawa) albo że jest on zobowiązany do dostarczenia rzeczy wolnej od wad.

Wybór w odniesieniu do wykonania zobowiązań wynikających z gwarancji należy do gwaranta.

1. W przypadku w którym gwarant wybierze naprawę rzeczy, musi usunąć nie tylko wszystkie ujawnione wady rzeczy wynikłe z przyczyn w niej tkwiących, ale musi także zapewnić skuteczność takiej naprawy. Oznacza to, iż należy usunąć wady w sposób eliminujący możliwość ponownego wystąpienia tych samych wad. Nie każda bowiem naprawa, lecz tylko naprawa skuteczna, przywraca uprawnionemu z gwarancji możliwość niezakłóconego korzystania z rzeczy zgodnie z jej przeznaczeniem². W każdym razie naprawa doprowadzić ma do takiego stanu, w którym zapewniona zostanie pełna sprawność eksploatacyjna rzeczy objętej gwarancją³.
2. W ramach wymiany, korzystający z uprawnień z gwarancji, otrzymać ma rzecz wolną od wad. Musi to być rzecz nowa, tego samego rodzaju co rzecz wadliwa. Uprawniony z gwarancji zobowiązany jest do zwrotu rzeczy wymienianej wadliwej. Nie jest on natomiast zobowiązany do zapłaty za okres, w którym korzystał z rzeczy zwracanej. Nie jest on także zobowiązany do wyrównania gwarantowi różnicy ceny, jeżeli ta wzrosła w okresie dzielącym sprzedaż i wymianę rzeczy objętej gwarancją. Odstąpienie od umowy sprzedaży na podstawie przepisów o rękojmi powoduje wygaśnięcie udzielonej gwarancji jakości.

Obowiązki gwaranta mogą być umownie ograniczone, np. wyłącznie do napraw (bez wymiany rzeczy na inną, wolną od wad) lub rozszerzone właściwie w dowolny sposób, nawet na te elementy danej rzeczy podlegające zużyciu; możliwe jest także wprowadzenie postanowienia dotyczącego umownego prawa odstąpienia. W praktyce dopuszczalne jest także takie ukształtowanie gwarancji, w myśl którego kupujący przyjmuje na siebie ciężar fak-

tycznego usuwania wad na koszt (rozliczenia według rachunków lub rozliczenia ryczałtowe) i ryzyko gwaranta⁴.

Kupujący nie ma obowiązku badania jakości rzeczy objętej gwarancją, gdyż obowiązek taki byłby sprzeczny z ochronną funkcją gwarancji.

Kto wykonuje uprawnienia wynikające z gwarancji, powinien dostarczyć rzecz na koszt gwaranta do miejsca wskazanego w gwarancji lub do miejsca, w którym rzecz została wydana przy udzieleniu gwarancji, chyba że z okoliczności (np. warunków gwarancji) wynika, iż wada powinna być usunięta w miejscu, w którym rzecz znajdowała się w chwili ujawnienia wady. Gwarant jest obowiązany wykonać obowiązki wynikające z gwarancji w odpowiednim terminie i dostarczyć uprawnionemu z gwarancji rzecz na swój koszt do miejsca wskazanego powyżej.

Niebezpieczeństwo przypadkowej utraty lub uszkodzenia rzeczy w czasie od wydania jej gwarantowi do jej odebrania przez uprawnionego z gwarancji ponosi gwarant.

8.2.1.4. Przedłużenie czasu obowiązywania gwarancji

Jeżeli w wykonaniu swoich obowiązków gwarant dostarczył uprawnionemu z gwarancji zamiast rzeczy wadliwej rzecz wolną od wad albo dokonał istotnych napraw rzeczy objętej gwarancją, termin gwarancji biegnie na nowo od chwili dostarczenia rzeczy wolnej od wad lub zwrócenia rzeczy naprawionej. Jeżeli gwarant wymienił część rzeczy, przepis powyższy stosuje się odpowiednio do części wymienionej.

W innych przypadkach termin gwarancji ulega przedłużeniu o czas, w ciągu którego skutek wady rzeczy objętej gwarancją uprawniony z gwarancji nie mógł z niej korzystać.

8.2.1.5. Termin wynikający z dokumentu gwarancji

Jeżeli w gwarancji nie zastrzeżono innego terminu, termin ten wynosi jeden rok licząc od dnia, kiedy rzecz została kupującemu wydana.

8.2.2. Uprawnienia z tytułu rękojmi za wady w świetle Kodeksu Cywilnego, możliwość modyfikacji tych uprawnień w treści umowy, przedłużanie okresu rękojmi

Jak była mowa w pkt 8.2.1. obowiązki związane z rękojmią za wady wynikają z przepisów Kc.

Wyróżniamy dwa rodzaje rękojmi:

1. rękojmią za wady fizyczne rzeczy

Wada fizyczna występuje wówczas, gdy zmniejsza wartość rzeczy, zmniejsza użyteczność rzeczy ze względu na cel w umowie oznaczony albo wynikający z okoliczności lub z przeznaczenia rzeczy, rzecz nie ma właściwości, o których istnieniu sprzedawca zapewnił kupującego lub rzecz zostaje wydana w stanie niezpełnym.

W pojęciu wad, w rozumieniu art. 556 § 1 Kc, mieszczą się „wady wytwórcze”. Odpowiedzialność z tytułu rękojmi nie obejmuje natomiast wad powstałych w wyniku eksploatacji rzeczy,

² Orzeczenie SN z 26.11.1996 r., II CKU 35/96, Prok. i Pr. 1997, Nr 4

³ Orzeczenie SN z 6.12.1977 r., II CR 412/77, OSN 1978, Nr 9, poz. 163

⁴ SN z 17.4.1991 r., IV CR 710/90, OSN 1993, Nr 3, poz. 39

nawet wówczas, gdy przez pewien czas sprzedawca dokonywał w tym zakresie nieodpłatnych napraw⁵.

W świetle art. 556 § 1 Kc, w odniesieniu do wad fizycznych decydujące znaczenie ma kryterium funkcjonalne, obejmujące przeznaczenie rzeczy i jej użyteczność, a nie kryterium normatywno-techniczne. Zgodność produktu z Polską Normą nie przesądza o tym, że rzecz nie jest dotknięta wadą fizyczną⁶.

Pojęcie wady fizycznej rzeczy, w rozumieniu rękojmi i gwarancji, często nie jest tożsame. Gwarancja stanowi zapewnienie, że dana rzecz jest dobrej jakości, a w przypadku wystąpienia wady w trakcie zgodnej z przeznaczeniem eksploatacji wada ta zostanie usunięta przez naprawę lub dostarczenie rzeczy wolnej od wad. Odpowiedzialność z tytułu gwarancji obejmuje więc zwykle funkcjonowanie rzeczy. Natomiast jedną z postaci wad przy rękojmi jest brak właściwości, o której istnieniu zapewnił sprzedawca, przy czym dotknięta taką wadą rzecz może być dobrej jakości i prawidłowo działać⁷.

Nie stanowią wady fizycznej w omawianym tu znaczeniu braki ilościowe, tj. przypadki, gdy ilość rzeczy wydanych kupującemu jest mniejsza od ilości, która miała być wydana. W razie ujawnienia takich braków kupującemu służą jedynie zwykle roszczenia z tytułu nienależytego świadczenia. Wskazania wymaga jednak, że gdy w przypadku wystąpienia braków ilościowych w fabrycznych opakowaniach z oznaczeniem ilości towaru w takim opakowaniu (np. przy użyciu jednostek miary), mniejsza niż oznaczona na opakowaniu ilość towaru powinna być kwalifikowana jako brak cech, o których istnieniu zapewnił kupującego sprzedawca.

2. rękojmia za wady prawne rzeczy

Rzecz sprzedana stanowi własność osoby trzeciej albo jest obciążona prawem osoby trzeciej. W razie sprzedaży praw sprzedawca jest odpowiedzialny także za istnienie takich praw.

W niektórych wypadkach wada prawna oznacza jednocześnie, że rzecz sprzedana ma mniejszą wartość użytkową bądź handlową. O tym z jaką wadą mamy do czynienia powinna decydować okoliczność, które cechy mają przeważające znaczenie w konkretnym przypadku.

8.2.2.1. Uprawnienia stron

Wady fizyczne

Jeżeli rzecz sprzedana ma wady, kupujący może:

1. Od umowy odstąpić.

W takim przypadku strony powinny sobie nawzajem zwrócić otrzymane świadczenia według przepisów o odstąpieniu od umowy wzajemnej. W przypadku umów na roboty budowlane, których częścią jest dostawa określonych rzeczy (np. materiałów budowlanych) uprawnienie to przysługuje wyłącznie wobec tych dostaw, chyba że wady tych rzeczy powodują brak możliwości wykonania robót budowlanych. Ograniczenie oraz zakres i konsekwencje skutków odstąpienia od umowy w takich przypadkach powinny być określone w umowie o roboty budowlane.

5 Wyrok SN z 27.6.2007 r., II CSK 81/2007, niepublikowany

6 Wyrok SN z 9.3.2006 r., I CSK 147/2005, niepublikowany

7 SA w Warszawie z 12.1.1997 r., I ACa 105/96, niepublikowane

§

art. 556 § 1 Kc

Kupujący nie może jednak od umowy odstąpić, jeżeli sprzedawca niezwłocznie wymieni rzecz wadliwą na rzecz wolną od wad albo niezwłocznie wady usunie, chyba że ta sama rzecz była już wymieniona przez sprzedawcę lub naprawiana, za wyjątkiem sytuacji w której wady podlegające naprawie lub wymianie były nieistotne. Oznacza to iż kupujący powinien zawsze przed odstąpieniem od umowy najpierw powiadomić sprzedawcę o wykrytych wadach (chyba że rzecz była już naprawiana lub wymieniana a wady były istotne).

Problem co należy uznać za wadę istotną a co za wadę nieistotną należy rozstrzygać zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z 30.XII.1988 r.⁸. Zwrócić uwagę należy przede wszystkim na kryterium funkcjonalne wykonanych robót, obejmujące ich użyteczność i przeznaczenie, zgodne z celem zawartej przez strony umowy. Kryterium to powinno wyprzedzać warunki normatywno-techniczne, czyli formalną zgodność z normami technicznymi. Oznacza to, że istotną jest również taka wada, która wyłącza normalne korzystanie z rzeczy zgodnie z celem zawartej umowy (np. wada uniemożliwiająca korzystanie z zamontowanej instalacji gazowej, na skutek użycia nieodpowiednich materiałów) albo odbiera jej cechy właściwe temu przedmiotowi, istotnie zmniejszając wartość zamówionego dzieła. W przypadku, gdy dochodzi do procesu sądowego, sąd opiera się tu przede wszystkim na opinii biegłych z zakresu danej specjalności.

Jeżeli sprzedawca dokonał wymiany, powinien pokryć także związane z tym koszty, jakie poniósł kupujący, np. koszty transportu rzeczy, ale także koszty związane z brakiem możliwości korzystania z danej rzeczy jak również ewentualne koszty przestoju spowodowane wymianą rzeczy.

2. Żądać obniżenia ceny.

W takim przypadku obniżenie powinno nastąpić w takim stosunku, w jakim wartość rzeczy wolnej od wad pozostaje do jej wartości obliczonej z uwzględnieniem istniejących wad. Obniżenie wartości może dotyczyć wszystkich aspektów - zarówno funkcjonalno-użytkowych jak i estetycznych, przy czym w tym ostatnim przypadku będzie to dotyczyło odstępstw od powszechnie przyjętego kanonu estetycznego właściwego dla danego produktu, jeśli strony nie określiły takiego standardu albo odstępstwa od takiego standardu.

Jeżeli przedmiotem sprzedaży są rzeczy oznaczone tylko co do gatunku (np. określona ilość cementu) kupujący może żądać dostarczenia zamiast rzeczy wadliwych takiej samej ilości rzeczy wolnych od wad oraz naprawienia szkody wynikłej z opóźnienia.

Jeżeli przedmiotem sprzedaży jest rzecz określona co do tożsamości (np. ściśle specjalistyczny sprzęt o unikalnych cechach), a sprzedawcą jest wytwórca tej rzeczy, kupujący może żądać usunięcia wad, wyznaczając w tym celu sprzedawcy odpowiedni termin z zagrożeniem, że po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu od umowy odstąpi. Sprzedawca taki może odmówić usunięcia wady, gdyby wymagało to nadmiernych kosztów. Nie wyłącza to uprawnienia do odstąpienia od umowy lub do żądania obniżenia ceny.

Jeżeli w umowie sprzedaży zastrzeżono, że dostarczenie rzeczy sprzedanych ma nastąpić częściami, a sprzedawca mimo żądania kupującego nie dostarczył zamiast rzeczy wadliwych takiej samej ilości rzeczy wolnych od wad, kupujący może od umowy odstąpić także co do części rzeczy, które mają być dostarczone później.

Jeżeli spośród rzeczy sprzedanych tylko niektóre są wadliwe i dają się odłączyć od rzeczy wolnych od wad, bez szkody dla stron obu, uprawnienie kupującego do odstąpienia od umowy ogranicza się do rzeczy wadliwych.

Jeżeli z powodu wady fizycznej rzeczy sprzedanej kupujący odstępuje od umowy albo żąda obniżenia ceny, może on żądać naprawienia szkody poniesionej wskutek istnienia wady, chyba że szkoda jest następstwem okoliczności, za które sprzedawca nie ponosi odpowiedzialności, np. wada powstała na skutek siły wyższej podczas dostarczania przez sprzedawcę. W tym ostatnim przypadku kupujący może żądać tylko naprawienia szkody, którą poniósł

8 Uchwała SN z 30.XII.1988 r., sygn. akt III CZP 48/88, OSNCP 1989 r. z. 3

przez to, że zawarł umowę, nie wiedząc o istnieniu wady; w szczególności może żądać zwrotu kosztów zawarcia umowy, kosztów odebrania, przewozu, przechowania i ubezpieczenia rzeczy oraz zwrotu dokonanych nakładów w takim zakresie, w jakim nie odniósł korzyści z tych nakładów. Powyższe zasady stosuje się odpowiednio, gdy kupujący żąda dostarczenia rzeczy wolnych od wad zamiast rzeczy wadliwych albo usunięcia wady przez sprzedawcę.

Jeżeli istnieje niebezpieczeństwo pogorszenia rzeczy, kupujący jest uprawniony, a gdy interes sprzedawcy tego wymaga - obowiązany sprzedać rzecz z zachowaniem należytej staranności. Powyższe uprawnienie przysługuje kupującemu także wtedy, gdy sprzedawca zwleka z wydaniem dyspozycji albo gdy przechowanie rzeczy wymaga znacznych kosztów lub jest nadmiernie utrudnione; w tych przypadkach kupujący może również odesłać rzecz sprzedawcy na jego koszt i niebezpieczeństwo. O zamiarze sprzedaży kupujący powinien w miarę możliwości zawiadomić sprzedawcę, w każdym zaś razie powinien wysłać mu zawiadomienie niezwłocznie po dokonaniu sprzedaży.

Wady prawne

Jeżeli z powodu wady prawnej rzeczy sprzedanej kupujący odstępuje od umowy albo żąda obniżenia ceny, może on żądać naprawienia szkody poniesionej wskutek istnienia wady, chyba że szkoda jest następstwem okoliczności, za którą sprzedawca odpowiedzialności nie ponosi. W ostatnim przypadku kupujący może żądać tylko naprawienia szkody, którą poniósł przez to, że zawarł umowę nie wiedząc o istnieniu wady; w szczególności może on żądać zwrotu kosztów zawarcia umowy, kosztów odebrania, przewozu, przechowania i ubezpieczenia rzeczy oraz zwrotu dokonanych nakładów w takim zakresie, w jakim nie odniósł z nich korzyści, a nie otrzymał ich zwrotu od osoby trzeciej. Może również żądać zwrotu kosztów procesu.

Jeżeli z powodu wady prawnej rzeczy sprzedanej kupujący jest zmuszony wydać rzecz osobie trzeciej, umowne wyłączenie odpowiedzialności z tytułu rękojmi nie zwalnia sprzedawcy od obowiązku zwrotu otrzymanej ceny, chyba że kupujący wiedział, iż prawa sprzedawcy były sporne (np. że sprzedawca może nie być właścicielem rzeczy), albo że nabył rzecz na własne niebezpieczeństwo (szczególnie jeśli zostało to uregulowane w umowie).

Jeżeli kupujący uniknął utraty w całości lub w części nabytej rzeczy, albo skutków jej obciążenia na korzyść osoby trzeciej przez zapłatę sumy pieniężnej lub spełnienie innego świadczenia, sprzedawca może zwolnić się od odpowiedzialności z tytułu rękojmi, zwracając kupującemu zapłaconą sumę lub wartość spełnionego świadczenia wraz z odsetkami i kosztami.

8.2.2.2. Wyłączenia odpowiedzialności

Sprzedawca jest zwolniony od odpowiedzialności z tytułu rękojmi, jeżeli kupujący wiedział o wadzie w chwili zawarcia umowy, a jeśli przedmiotem sprzedaży są rzeczy oznaczone tylko co do gatunku albo rzeczy mające powstać w przyszłości, sprzedawca jest zwolniony od odpowiedzialności z tytułu rękojmi, jeżeli kupujący wiedział o wadzie w chwili wydania rzeczy. W tym ostatnim przypadku oznacza to, iż sprzedawca jest zwolniony jeśli kupujący przyjmie rzecz oznaczoną co do gatunku (np. materiał budowlany o powszechnie ustalonych standardach: cegły, bloczki itp.) lub rzecz wytworzoną na zlecenie kupującego po zawarciu umowy mając świadomość istnienia wady.

Sprzedawca nie jest odpowiedzialny z tytułu rękojmi za wady fizyczne, które powstały po przejściu niebezpieczeństwa na kupującego, chyba że wady wynikły z przyczyny tkwiącej już poprzednio w rzeczy sprzedanej. Najczęściej przejście niebezpieczeństwa nastąpi w momencie wydania rzeczy. Przykładowo jeśli strony umowy postanowią iż wydanie rzeczy nastąpi w siedzibie sprzedającego, to sprzedawca co do zasady nie będzie odpowiadał za wady powstałe

podczas transportu rzeczy (chyba że np. źle oznaczył wagę sprzedanych rzeczy co spowodowało ich niewłaściwy transport a w konsekwencji ich uszkodzenie).

8.2.2.3. Możliwość modyfikacji zakresu rękojmi

Strony mogą modyfikować odpowiedzialność z tytułu rękojmi:

- ✓ rozszerzyć np. poprzez przedłużenie terminu obowiązywania rękojmi (możliwość taką dopuścił Sąd Najwyższy⁹), wymienienie enumeratywnie w umowie okoliczności wykraczających poza ustawę skutkujących objęciem uprawnieniami z tytułu rękojmi lub wprowadzenie w takiej umowie klauzuli generalnej obejmującej szereg takich przypadków;
- ✓ ograniczyć np. poprzez wyłączenie możliwości odstąpienia od umowy na podstawie przepisów o rękojmi;
- ✓ wyłączyć - poprzez wyłączenie stosowania przepisów o rękojmi w odniesieniu do niektórych lub wszystkich produktów.

Wyłączenie lub ograniczenie odpowiedzialności z tytułu rękojmi jest bezskuteczne, jeżeli sprzedawca zataił podstępnie wadę (umyślnie ją ukrył) przed kupującym.

8.2.2.4. Terminy rękojmi

Wady fizyczne

1. Termin zgłoszenia

Kupujący traci uprawnienia z tytułu rękojmi za wady fizyczne rzeczy, jeżeli nie zawiadomi sprzedawcy o wadzie w ciągu miesiąca od jej wykrycia, a w wypadku gdy zbadanie rzeczy jest w danych stosunkach przyjęte, jeżeli nie zawiadomi sprzedawcy o wadzie w ciągu miesiąca po upływie czasu, w którym przy zachowaniu należytej staranności mógł ją wykryć. Do zachowania terminów zawiadomienia o wadach rzeczy sprzedanej wystarczy wysłanie przed upływem tych terminów listu poleconego. Utrata uprawnień z tytułu rękojmi za wady fizyczne rzeczy nie następuje mimo niezachowania terminów do zbadania rzeczy przez kupującego i do zawiadomienia sprzedawcy o wadach, jeżeli sprzedawca wadę podstępnie zataił albo zapewnił kupującego, że wady nie istnieją.

2. Termin wygaśnięcia uprawnień

Uprawnienia z tytułu rękojmi za wady fizyczne wygasają po upływie roku, a gdy chodzi o wady budynku - po upływie lat trzech, licząc od dnia, kiedy rzecz została kupującemu wydana. Terminy te, jak to już zostało wspomniane, mogą podlegać modyfikacjom przez strony.

Upływ powyższych terminów (również zmodyfikowanych przez umowę stron) nie wyłącza wykonania uprawnień z tytułu rękojmi, jeżeli sprzedawca wadę podstępnie zataił. Zarzut z tytułu rękojmi może być podniesiony także po upływie powyższych terminów, jeżeli przed ich upływem kupujący zawiadomił sprzedawcę o wadzie.

⁹ Wyrok SN z dnia 5 sierpnia 2005 r., sygn. akt II CK 28/05.

Wady prawne

Uprawnienia z tytułu rękojmi za wady prawne rzeczy sprzedanej wygasają z upływem roku od chwili, kiedy kupujący dowiedział się o istnieniu wady. Jeżeli kupujący dowiedział się o istnieniu wady prawnej dopiero na skutek powództwa osoby trzeciej, termin ten biegnie od dnia, w którym orzeczenie wydane w sporze z osobą trzecią stało się prawomocne.

Upływ powyższego terminu nie wyłącza wykonania uprawnień z tytułu rękojmi, jeżeli sprzedawca wadę podstępnie zataił. Zarzut z tytułu rękojmi może być podniesiony także po upływie powyższego terminu, jeżeli przed jego upływem kupujący zawiadomił sprzedawcę o wadzie.

Kupujący może dochodzić uprawnień z tytułu rękojmi za wady prawne, chociażby osoba trzecia nie wystąpiła przeciw niemu z roszczeniem dotyczącym rzeczy sprzedanej.

8.2.2.5. Prawa osoby trzeciej

Kupujący, przeciwko któremu osoba trzecia dochodzi roszczeń dotyczących rzeczy sprzedanej, obowiązany jest niezwłocznie zawiadomić o tym sprzedawcę i wezwać go do wzięcia udziału w sprawie. Jeżeli tego zaniechał, a osoba trzecia uzyskała orzeczenie dla siebie korzystne, sprzedawca zostaje zwolniony od odpowiedzialności z tytułu rękojmi za wadę prawną o tyle, o ile jego udział w postępowaniu był potrzebny do wykazania, że roszczenia osoby trzeciej były całkowicie lub częściowo bezzasadne.

8.2.3. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy

Od nowelizacji ustawy Pzp (Dz.U. 2009, Nr 206, poz. 1591) zamawiający nie ma obowiązku żądania od wykonawcy zamówienia publicznego wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Jednak z uwagi na fakt, że funkcją instytucji zabezpieczenia należytego wykonania umowy jest umożliwienie zamawiającemu zaspokojenia jego roszczeń wynikłych z niewłaściwego wywiązania się wykonawcy z zobowiązania określonego treścią umowy, poprzez pokrycie tych roszczeń z kwoty zabezpieczenia bez konieczności występowania na drogę sądową, każda SIWZ dla zamówienia publicznego na wyłonienie wykonawcy przedsięwzięcia inwestycyjnego powinna zawierać wymaganie wniesienia zabezpieczenia. Jak już była mowa w rozdziale 2 pkt 2.3.4. ustawa Pzp daje wykonawcom dowolność w doborze formy zabezpieczenia i określa maksymalny limit zabezpieczeń w wysokości od 2% do 10% ceny całkowitej podanej w ofercie albo maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania zamawiającego wynikającego z umowy. Dopuszczalne jest, za zgodą zamawiającego (w przypadku zamówień o terminie realizacji dłuższym niż rok) częściowe wnoszenie zabezpieczenia przez potrącenia z należności za częściowo wykonane roboty budowlane (usługi lub dostawy), pod warunkiem jednakże wniesienia co najmniej 30% żądanej kwoty w dniu zawarcia umowy.

W przypadku, gdy zamawiający w SIWZ zawarł postanowienia dotyczące wniesienia zabezpieczenia wykonania umowy, wykonawca, którego oferta zostanie wybrana zobowiązany będzie do wniesienia tegoż zabezpieczenia przed terminem zawarcia umowy. Niewniesienie przez wykonawcę, którego oferta została wybrana, wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy upoważnia zamawiającego do zatrzymania wadium wykonawcy i ponownego wyboru oferty najkorzystniejszej spośród pozostałych ofert.



Rozdział 2, punkt 2.3.4.

§

art. 471 Kc

§

art. 6b ust. 5 pkt 2 ustawy Uparp

8.2.3.1. Przedmiot roszczeń realizowanych z zabezpieczenia należytego wykonania umowy

Przepisy dotyczące zamówień publicznych, ani w wersji uchylonej, ani w obecnie obowiązującej, nie regulują kwestii związanych z roszczeniami z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, odsyłając w tym zakresie do przepisów Kodeksu cywilnego.

Zgodnie z art. 471 Kc dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. Skutkiem zachowania się dłużnika niezgodnego z treścią zobowiązania jest więc jego odpowiedzialność odszkodowawcza wiążąca się jednocześnie z roszczeniem wierzyciela do naprawienia szkody. Uprawnienia przysługujące wierzycielowi w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania uregulowane są w działach II i III tytułu VII księgi trzeciej Kc.

8.2.3.2. Formy zabezpieczenia należytego wykonania umowy

Zabezpieczenie należytego wykonania umowy wnoszone jest przez wykonawcę, jak już była mowa, zgodnie z jego wyborem, w jednej lub w kilku formach określonych przepisami ustawy Pzp, tj.: w pieniądzu, poręczeniach bankowych lub poręczeniach spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej (zobowiązanie kasy zawsze musi być zobowiązaniem pieniężnym), gwarancjach bankowych, gwarancjach ubezpieczeniowych i poręczeniach udzielanych przez podmioty, o których mowa w art. 6b ust. 5 pkt 2 ustawy Uparp. Za zgodą zamawiającego zabezpieczenie może być wnoszone również w wekslach z poręczeniem wekslowym banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, przez ustanowienie zastawu na papierach wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego i przez ustanowienie zastawu rejestrowego na zasadach określonych w przepisach o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów.

Często w SIWZ zamieszczane jest żądanie wskazania przez wykonawcę w ofercie formy, w jakiej wnieśli on zabezpieczenie należytego wykonania umowy. Żądanie to należy uznać za nieuprawnione, jako że forma/formy i ostateczna treść zabezpieczenia mogą zostać ustalone w trakcie dopełniania formalności związanych z zawarciem umowy.

Zabezpieczenie wnoszone w pieniądzu wykonawca zobowiązany jest wpłacić przelewem na rachunek bankowy wskazany przez zamawiającego. W przypadku wniesienia wadium w pieniądzu wykonawca może wyrazić zgodę na zaliczenie kwoty wadium na poczet zabezpieczenia. Jeżeli zabezpieczenie wniesiono w pieniądzu, zamawiający przechowuje je na oprocentowanym rachunku bankowym i zwraca z odsetkami wynikającymi z tego rachunku, pomniejszone o koszt prowadzenia rachunku oraz prowizję bankową za przelew pieniędzy na rachunek bankowy wykonawcy.

8.2.3.3. Procedura realizacji uprawnień wynikających z zabezpieczenia należytego wykonania umowy

Jak już była mowa w pkt 8.2.3.2, w kwestiach związanych z roszczeniami z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przepisy ustawy Pzp odsyłają do przepisów Kc. zamawiający może pokryć środkami z zabezpieczenia należytego wykonania umowy należności, których dochodzenie jest dozwolone przepisami prawa lub postanowieniami umowy. W umowach najczęściej spotkamy postanowienia, że z kwoty zabezpieczenia należytego wykonania umowy

pokryte zostaną szkody spowodowane niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zamówienia, w tym również koszty wykonania zastępczego czy zapłata zastrzeżonej w umowie sumy (kary umownej).

Jeżeli zamawiający nie skorzysta z kwoty zabezpieczenia zobowiązany będzie ją zwrócić wykonawcy w co najmniej 70% w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania go za należyte wykonane. Na zaspokojenie roszczeń z tytułu rękojmi pozostawić może kwotę nie przekraczającą 30% wartości zabezpieczenia. Kwota ta musi zostać zwrócona nie później niż w 15 dniu po upływie okresu rękojmi.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że do nowelizacji ustawy Pzp z 2009 r. kwota zabezpieczenia zatrzymywana była w tej części aż do upływu okresu gwarancji. Ponieważ uprawnienia z tytułu rękojmi wygasają, jak była mowa w pkt 8.2.2.4 po upływie roku, a gdy chodzi o wady budynku - po upływie lat trzech, licząc od dnia, kiedy rzecz została kupującemu wydana, zamawiający chcąc mieć możliwość skorzystania z zabezpieczenia również w okresie gwarancji powinien postanowieniami umowy wydłużyć kodeksowy okres rękojmi do ustalonego w SIWZ okresu gwarancji.



8.3. Analizy porealizacyjne

8.3.1. Analizy z zakresu ochrony środowiska

8.3.1.1. Analizy porealizacyjne wynikające z zapisów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (OOŚ)

Mianem analizy porealizacyjnej określa się studia i badania mające na celu porównanie charakteru i/lub wielkości prognozowanych oddziaływań zidentyfikowanych i opisanych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko z oddziaływaniami, które pojawiły się w rzeczywistości, na etapie eksploatacji konkretnego obiektu. Wyniki badań i pomiarów prowadzonych w czasie analizy porealizacyjnej umożliwiają:

- ✓ ocenę zakresu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,
- ✓ ocenę skuteczności zaprojektowanych i zastosowanych środków łagodzących i minimalizujących negatywne oddziaływania,
- ✓ określanie stopnia poprawności zastosowanych na etapie sporządzania raportu metod prognostycznych,
- ✓ dokonanie weryfikacji stosowanych metod oceny,
- ✓ podejmowanie, na odpowiednio wczesnym etapie, kroków mających przeciwdziałać nieprzewidzianym, lub niedoszacowanym (na etapie przygotowywania raportu) zagrożeniom środowiska.

§

art. 82 ust.1 pkt. 5 ustawy UooŚ

Analizę porealizacyjną przeprowadza się jednorazowo a zgodnie z art. 82 ust.1 pkt. 5 ustawy UooŚ w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określa się jej zakres i termin przedstawienia. Termin wykonania analizy porealizacyjnej uzależniony będzie od rodzaju przedsięwzięcia i np. w przypadku zakładu produkcyjnego nastąpić może po uzyskaniu pełnej zdolności produkcyjnej, w przypadku oczyszczalni ścieków po zakończeniu fazy rozruchu.

§

art. 83 ust. 1 ustawy UooŚ

W art. 83 ust. 1 ustawy UooŚ wskazano, jakie zagadnienia powinny podlegać ocenie w analizie porealizacyjnej. Przepis ten nie zawiera jednak precyzyjnych informacji na temat wymagań formalnych, jakie powinna spełniać analiza porealizacyjna.

WAŻNE

W przypadku nieprzedłożenia analizy porealizacyjnej w terminie wskazanym w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, organ, do którego ona nie wpłynęła, powinien zawiadomić o tym fakcie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska celem rozważenia wstrzymania na podstawie art. 365 ust. 2 ustawy Poś oddania do użytkowania nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego lub zespołu obiektów budowlanych lub instalacji, związanych z przedsięwzięciem zaliczonym do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy, z uwagi na niespełnienie wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 pkt 4 ustawy Poś, to jest dotrzymywania na etapie wymaganych prawem badań i sprawdzeń, wynikających z mocy prawa standardów emisyjnych oraz określonych w pozwoleniu warunków emisji. W podobny sposób może być wykorzystana instytucja wydawanego na podstawie art. 59 ustawy Pb pozwolenia na użytkowanie, które z reguły jest wymagane w przypadku realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

§

art. 365 ust. 2 ustawy Poś
art. 76 ust. 2 pkt 4 ustawy Poś
art. 59 ustawy Pb

W sytuacji, w której standardy jakości środowiska nie będą mogły być dotrzymane, należy podjąć działania techniczne mające na celu zminimalizowanie ponadnormatywnego oddziaływania lub utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania.

W odróżnieniu od analizy porealizacyjnej, monitoring służy do określenia oddziaływań w dłuższym okresie. Monitoring stanowi systemem pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o środowisku. Gromadzone informacje służą wdrażaniu, w razie wystąpienia takiej konieczności, działań zmierzających do łagodzenia oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i wspomagania ochrony środowiska. Badanie jakości elementów przyrodniczych, kontrola dotrzymywania standardów jakości środowiska lub innych poziomów określonych przepisami wykonywana w ramach monitoringu musi cechować systematyczność oraz jednolita metodologia wykonywania badań, zbierania i przetwarzania zgromadzonych danych. Prawidłowo prowadzony monitoring pozwoli na wskazanie obszarów występowania przekroczeń tych standardów lub innych wymagań, wystąpienia zmian jakości elementów przyrodniczych oraz umożliwi ocenę przyczyn pojawienia się zmian w środowisku, z uwzględnieniem powiązań przyczynowo-skutkowych występujących pomiędzy emisjami i stanem elementów przyrodniczych.

W postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko określa się wymagany zakres analizy porealizacyjnej oraz monitoringu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na etapie jego budowy i eksploatacji, m.in. w raporcie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Należy zwrócić uwagę, aby postanowienia dotyczące analizy porealizacyjnej i monitoringu zawarte w Raplocie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jednoznacznie określały parametry, jakie należy kontrolować, metodologię prowadzenia badań, ze szczególnym uwzględnieniem miejsc poboru prób, wykonywania pomiarów i/lub kontroli oraz terminów, a w przypadku formułowania zaleceń do monitoringu również interwałów, w jakich mają być powtarzane badania.

8.3.1.2. Obszar ograniczonego użytkowania i ograniczenie sposobu korzystania ze środowiska

Postulat ochrony środowiska jako całości oraz każdego z elementów składowych takich jak np. człowiek, powietrze, woda, gleba wynika m.in. z przepisów ustawy Poś. Podobnie jak próba normatywnego zapewnienia obowiązku dbania o stan środowiska, a w przypadku naruszeń przywrócenia jego stanu do poziomu właściwego. Poziomem właściwym w rozumieniu ustawy Poś, a także obowiązującego systemu prawa wspólnotowego jest taki stan środowiska, który nie tylko nie zagraża zdrowiu i życiu człowieka czy społeczności, ale jest także korzystny z punktu widzenia dobrego samopoczucia i dobrobytu. Prowadząc rozważania na temat obszaru ograniczonego użytkowania warto przypomnieć sobie również ustawową definicję zanieczyszczeń, zgodnie z którą jako zanieczyszczenie należy rozumieć: „emisję, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska” (art. 3 pkt 49 ustawy Poś).

„Czyste i zdrowe środowisko naturalne jest istotne dla dobrego samopoczucia i dobrobytu społeczeństwa, jednakże ciągły wzrost na poziomie globalnym będzie prowadził do ciągłych nacisków na środowisko naturalne” – Decyzja 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego.

W dobie postępującej industrializacji i ciągłego rozwoju nowych technologii ograniczenie negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia do granic nieruchomości, na której jest ono zlokalizowane, lub w przypadku inwestycji liniowych do granic terenu, do którego zarządzający posiada tytuł prawny nie zawsze jest możliwe. Dostępne technologie pozwalają na łagodzenie oddziaływania poszczególnych przedsięwzięć, ale często wciąż nie ma możliwości technicznych ograniczenia ich niekorzystnego wpływu na środowisko do poziomu narzucanego przez standardy jakości środowiska. W takich sytuacjach, na podstawie obowiązujących przepisów prawnych, można utworzyć obszar ograniczonego użytkowania. Przyjmuje się, że: są to obszary objęte ograniczeniami w sposobie korzystania z nieruchomości, wprowadzonymi w drodze przepisów prawa miejscowego ze względu na wymagania ochrony zasobów środowiska.

W myśl art. 135 ustawy Poś, jeżeli z przeglądu ekologicznego, z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub analizy porealizacyjnej wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej tworzy się obszar ograniczonego użytkowania.

Właściwy organ ochrony środowiska tworząc obszar ograniczonego użytkowania określa jego granice, ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposób korzystania z terenów wynikające z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub analizy porealizacyjnej albo przeglądu ekologicznego.

Utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania wiąże się z wieloma wątpliwościami i obawami mieszkańców sąsiadujących z lotniskiem, drogą, czy też oczyszczalnią ścieków, co często znajduje wyraz w wielu skargach oraz reakcjach mieszkańców. Często jest to jedyne rozsądne wyjście naprzeciw niekomfortowej sytuacji ludzi mieszkających i pracujących na terenie okalającym teren przedsięwzięć takich jak duże porty lotnicze.

W zależności od rodzaju i charakteru czynnika, którego oddziaływanie wykracza poza teren instalacji, na terenie obszaru ograniczonego użytkowania można spodziewać się ograniczeń w zakresie przeznaczenia terenu, wymagań technicznych dotyczących budynków oraz sposobów korzystania z terenów i korzystania ze środowiska (ograniczenia te mogą dotyczyć np. zakazu prowadzenia upraw rolnych lub lokalizowania określonych typów budynków, np. szkół lub szpitali lub zmiany przeznaczenia istniejących już budynków na szkoły, przedszkola itp.). Wszystkie ograniczenia oraz wymagania powinny wynikać z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub analizy porealizacyjnej. W przypadku nieruchomości położonych na terenie obszaru ograniczonego użytkowania należy spodziewać się obciążenia w postaci szkodliwego oddziaływania oraz ograniczenia praw związanych z wykonywaniem prawa własności.

Z chwilą utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania wydawana jest zgoda na ponadnormatywne emisje zanieczyszczeń emitowanych przez przedsięwzięcie, przekraczanie norm oraz standardów jakości środowiska także na terenach, do których prowadzący przedsięwzięcie nie posiada tytułu prawnego, a które znalazły się w granicach obszaru.

Jeżeli obowiązek utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania wynika z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (prowadzonego w odniesieniu do nowoprojektowanego przedsięwzięcia), to przed utworzeniem tego obszaru nie rozpoczyna się użytkowania obiektu budowlanego. Natomiast w przypadku przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi

§

art. 3 pkt 49 ustawy Poś

§

art. 3 pkt 49 ustawy Poś

krajowej¹⁰ obszar ograniczonego użytkowania wyznacza się na podstawie analizy porealizacyjnej. Wówczas w zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nakłada się obowiązek sporządzenia analizy porealizacyjnej po upływie 1 roku od dnia oddania obiektu do użytkowania i jej przedstawienia w terminie 18 miesięcy od dnia oddania do użytkowania – (art. 135 ust. 5 ustawy Poś).

Jeżeli już w trakcie przygotowywania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko można przypuszczać, że zachodzić będzie konieczność utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania należy przedstawić jego zasięg i podać dokładną lokalizację. Zgodnie z art. 135 ust. 3b ustawy Poś, w przypadku przedsięwzięć polegających na budowie drogi krajowej nie jest to wymagane, niemniej jednak założenia te powinny zostać zaprezentowane w formie graficznej na mapie ewidencyjnej z zaznaczeniem budynków, które znajdują się w przewidywanym obszarze. W raporcie powinny się również znaleźć wyraźne stwierdzenia dotyczące zakresu analizy porealizacyjnej ze wskazaniem parametrów, jakie należy kontrolować oraz charakterystycznych miejsc i terminów, w których powinny być dokonywane pomiary lub pobory próbek.

W razie ograniczenia sposobu korzystania ze środowiska, w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania, właściwymi w sprawach odszkodowania lub wykupu nieruchomości są sądy powszechne. Katalog roszczeń obejmuje żądanie wykupu nieruchomości lub jej części, żądanie zapłaty odszkodowania obejmującego szkodę z tytułu zmniejszenia wartości nieruchomości oraz żądanie zasądzenia kosztów związanych z nakładami koniecznymi. Jeżeli ograniczenia wynikające z ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania spowodują, że korzystanie z nieruchomości lub jej części w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stanie się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części. Do realizacji powyższych żądań zobowiązany jest inwestor, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń.

W związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę. Przez szkodę rozumie się każdy uszczerbek powstały w dobrach lub interesach prawnie chronionych, którego poszkodowany doznał wbrew swej woli. W art. 129 ust. 2 ustawy Poś ustawodawca przesądził, że szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości. Koresponduje to z pojęciem straty w rozumieniu art. 361 § 2 Kc, zgodnie z którym, przez stratę rozumie się m.in. zmniejszenie aktywów, pogorszenie zaś nieruchomości prowadzi do zmniejszenia jednego z aktywów, jakim jest nieruchomość. Obniżenie wartości nieruchomości stanowi wymierną stratę, niezależnie od tego, czy właściciel ją zbył, czy też nie zamierza podjąć w tym kierunku żadnych działań, nieruchomość jest bowiem dobrem o charakterze inwestycyjnym. Przesłanką roszczenia odszkodowawczego przewidzianego w art. 129 ust. 2 ustawy Poś nie jest zbycie nieruchomości, a odszkodowanie nie jest ograniczone do rzeczywistej straty, obowiązuje bowiem zasada pełnej odpowiedzialności odszkodowawczej za wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości (art. 361 § 2 Kc).

Powyższe roszczenia przysługują również użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, a żądanie odszkodowania także osobie, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości (np. użytkownikowi). Z roszczeniami tymi można wystąpić w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości (art. 129 ust. 4 ustawy Poś).

¹⁰ W rozumieniu art. 5 ustawy Udp drogami krajowymi są: autostrady i drogi ekspresowe oraz drogi leżące w ich ciągach do czasu wybudowania autostrad i dróg ekspresowych; drogi międzynarodowe; drogi stanowiące inne połączenia zapewniające spójność sieci dróg krajowych; drogi dojazdowe do ogólnodostępnych przejść granicznych obsługujących ruch osobowy i towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów); drogi alternatywne dla autostrad płatnych; drogi stanowiące ciągi obwodnicowe dużych aglomeracji miejskich; drogi o znaczeniu obronnym.

§

art. 135 ust. 5 ustawy Poś

§

art. 135 ust. 3b ustawy Poś

§

art. 361 § 2 Kc

§

art. 129 ust. 2 ustawy Poś

§

art. 22 ust. 1 pkt 6 ustawy ukon

§

art. 30 ust. 4 rozporządzenia Rady WE nr 1260/1999
art. 57 ust. 1 rozporządzenia Rady WE nr 1083/2006

Opisane wyżej możliwości żądania odszkodowania wiążą się więc, po pierwsze z faktem utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania, a po drugie z wprowadzeniem w związku z tym określonych ograniczeń. Nie dają one możliwości domagania się odszkodowania za same uciążliwości związane z sąsiedztwem konkretnego przedsięwzięcia (hałas, spaliny, odory). Warto podkreślić, że w świetle orzecznictwa sądów powszechnych, m.in.: wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 10 kwietnia 2008 r. I ACA 2/2008, żądanie zasądzenia kosztów potrzebnych do rewitalizacji budynku (w oparciu o art. 129 ust. 2 i art. 136 ust. 3 ustawy Poś), nie jest uzależnione od uprzedniego poniesienia tych kosztów. Dochodzenie zapłaty odszkodowania za utratę wartości nieruchomości wiąże się z obowiązkiem wykazania, że utrata wartości nieruchomości jest efektem braku możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowym zakresie.

8.3.2. Oceny dotyczące uzyskanych rezultatów

8.3.2.1. Trwałość inwestycji

Trwałość inwestycji – jak należy definiować to pojęcie? W przypadku projektów współfinansowanych przez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności odpowiedzi należy szukać w:

- ✓ art. 30 ust. 4 rozporządzenia Rady WE nr 1260/1999 stanowiącego podstawę prawną dla wdrażania m. in. Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego;
- ✓ art. 57 ust. 1 rozporządzenia Rady WE nr 1083/2006 stanowiącego podstawę prawną dla wdrażania m. in. Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz Regionalnych Programów Operacyjnych;

oraz

- ✓ w wytycznych kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013, które zostały opracowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Zgodnie z powyższymi wytycznymi „trwałość inwestycji” to niepoddawanie jej tzw. „znaczącej modyfikacji”. Trwałość projektu mierzona jest przede wszystkim poprzez monitorowanie stopnia utrzymania osiągniętych wskaźników projektu, zadeklarowanych we wniosku o dofinansowanie składanym przez inwestora. Podsumowując, projekt przez cały okres trwałości nie może zostać poddany zasadniczym modyfikacjom.

A co należy rozumieć pod pojęciem znaczącej modyfikacji? Określenie to odnosi się do zmian:

- ✓ wpływających na charakter lub warunki realizacji projektu, uzyskania nieuzasadnionej korzyści

albo

- ✓ wynikającej z modyfikacji charakteru własności danej pozycji infrastruktury lub też zaprzestania lub zmiany lokalizacji działalności produkcyjnej.

Znacząca modyfikacja oznacza jednocześnie spełnienie, co najmniej jednego z warunków wymienionych w pierwszym punkcie i co najmniej jednego z warunków wymienionych w drugim

punkcie. Co ważne pomiędzy tymi warunkami musi zachodzić związek przyczynowo-skutkowy (tzn. zmiana charakteru własności lub zmiana lokalizacji stanowią przyczynę, a uzyskanie nieuzasadnionej korzyści to skutek). Taka interpretacja znalazła potwierdzenie również w opinii Komisji Europejskiej.

Znacząca modyfikacja jest jedyną przesłanką, której wystąpienie oznacza złamanie zasady trwałości projektu.

O powyższej zasadzie powinien pamiętać każdy inwestor już na etapie planowania inwestycji. Zasada obejmuje termin pięciu lat liczonych od zakończenia realizacji projektu (lub trzech lat w przypadku projektów MŚP, których celem jest utrzymanie inwestycji lub utworzonych miejsc pracy). Okres pięciu lat jest na tyle długi, że w jego trakcie może nastąpić szereg wydarzeń mających wpływ na kształt i późniejsze funkcjonowanie przedsięwzięcia. Wprowadzenie znaczącej modyfikacji może skutkować różnorodnymi restrykcjami, włączając w to również zwrot dotacji (zgodnie z art. 98–102 Rozporządzenia Rady nr (WE) 1083/2006). Jeżeli po zakończeniu realizacji projektu jego własność zostanie przekazana na rzecz innej niż inwestor (który uzyskał dofinansowanie) instytucji/firmy/organizacji należy przedstawić uzasadnienie oraz opisać czy w wyniku zmiany właściciela zostanie naruszona trwałość projektu zgodnie z art. 57 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006. Spełnienie obowiązku trwałości projektu podlega monitoringowi. Przyznane i wypłacone dofinansowanie pozostanie u beneficjenta tylko w przypadku, kiedy trwałość projektu zostanie zachowana.

W prawie wspólnotowym nie występuje pojęcie „zmiana charakteru własności”. Z dość niejednoznacznej i niewyczerpującej opinii Komisji Europejskiej wynika, że gdy poprzedni i obecny właściciel są podmiotami publicznymi nie mogą wystąpić przesłanki, o których mowa powyżej, np. uzyskanie nieuzasadnionej korzyści. Jeżeli poprzedni właściciel był podmiotem publicznym, a kolejny jest podmiotem prywatnym lub z udziałem kapitału prywatnego może się zdarzyć sytuacja, którą zaklasyfikujemy jako uzyskanie nieuzasadnionej korzyści przez nowego właściciela. Tzw. „prywatni” udziałowcy/akcjonariusze mogą bowiem uzyskać nieuzasadnione korzyści np. poprzez uczestnictwo w zysku spółki albo poprzez zbywanie swoich udziałów/akcji po cenie wyższej niż cena nabycia, gdyż poprzez realizację projektu wzrosły aktywa spółki. Również podmioty publiczne mogą uzyskać nieuzasadnione korzyści, gdyż za udziały/akcje w tworzonej spółce mogą uzyskać wyższą cenę niż w sytuacji, gdy nie byłby realizowany projekt finansowany z funduszy strukturalnych.

WAŻNE

Należy podkreślić, że ze względu na złożoność problemu, do rozstrzygnięcia kwestii przestrzegania zasady trwałości w odniesieniu do poszczególnych przypadków, należy podchodzić w sposób indywidualny. Instytucjami, które mają prawo do ostatecznego rozstrzygnięcia spornych kwestii w przedmiotowym zakresie są w przypadku funduszy strukturalnych poszczególne Instytucje Zarządzające.

Warto również dodać, że wskaźniki osiągnięcia celów projektu mają istotny wpływ na trwałość inwestycji/projektu. Wyodrębnia się trzy wskaźniki osiągnięcia celów projektu, innymi słowy trzy poziomy trwałości projektu: produktu, rezultatu i oddziaływania. Wskaźniki produktu muszą być bezwzględnie osiągnięte, ponieważ to one obrazują zakres inwestycji i definiują to, co zostanie zakupione. Wskaźniki rezultatu określają efekty projektu, które są osiągnięte dzięki jego realizacji, np. poprawa stanu zanieczyszczenia wód wynikająca z realizacji nowej lub modernizacji istniejącej oczyszczalni ścieków. Ponieważ osiągnięcie wskaźników oddziaływania w dużej mierze nie zależy od inwestora, realizującego dany projekt, ich osiągnięcie nie jest bezwzględnie wymagane. Pomimo, że nie stanowią one bezpośredniej podstawy do przyznania określonych punktów podczas oceny merytorycznej projektu, a wiele z nich opisywanych było w formie nieskwantyfikowanej nie należy ich lekceważyć. Wielokrotnie to właśnie pierwotne założenie ich osiągnięcia w zasadniczy sposób wpływało na realizację projektu.

§

art. 30 ust. 4 rozporządzenia Rady WE nr 1260/1999
art. 57 ust. 1 rozporządzenia Rady WE nr 1083/2006

Nieosiągnięcie zaplanowanych wskaźników może stawiać pod znakiem zapytania ekonomiczną i rynkową sensowność przeprowadzonej inwestycji.

8.3.2.2. Ocena przebiegu realizacji inwestycji

W trakcie realizacji każdego przedsięwzięcia i każdego projektu inwestor powinien na bieżąco sprawdzać i oceniać postępy podejmowanych działań, a osiągnięte wyniki poddawać ewaluacji.

Monitorowanie i ocena (ewaluacja) są niezbędnymi narzędziami w procesie zarządzania programami i projektami. Stanowią narzędzia stosowane obecnie we wszystkich przedsięwzięciach współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, a zwłaszcza ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Unia Europejska przywiązuje coraz większą wagę do skutecznego monitoringu i oceny programów i projektów. Coraz częściej wymagane są bardziej złożone formy monitoringu oraz tworzenie odpowiedniej bazy instytucjonalnej, np. w formie Komitetów Monitorujących na coraz niższych szczeblach zarządzania programami i projektami. Zastosowanie wskaźników do monitorowania i ewaluacji funduszy strukturalnych stało się praktyką w połowie lat dziewięćdziesiątych. Przygotowany przez Komisję Europejską w 1999 roku dokument roboczy dotyczący wskaźników dla monitoringu i ewaluacji przyczynił się do wyjaśnienia stosowanej terminologii i stanowił punkt odniesienia. Prezentowane poniżej definicje monitoringu i ewaluacji przyjęto zgodnie z Przewodnikiem Komisji Europejskiej po metodach ewaluacji: Wskaźniki monitoringu i ewaluacji na okres programowania 2007-2013. **Monitoring jest zasadniczo badaniem osiągniętych wyników w porównaniu do oczekiwań. Generalnie, stosunkowo łatwo jest monitorować wartości dla wskaźników produktu i – przy pewnym nakładzie wysiłków – rezultatu.** Monitoring jest procesem uzupełniającym do ewaluacji. W ramach niego zbierane są dane niezbędne do dokonania ewaluacji, weryfikacji podlega także zgodność realizowanego projektu z założeniami zawartymi we wniosku aplikacyjnym o dofinansowanie oraz obowiązującymi zasadami i dokumentami dotyczącymi danego źródła dofinansowania. Monitorowanie polega na ciągłym rutynowym śledzeniu postępów w programach i projektach. Wskazania dotyczące monitorowania danego programu są zawarte w każdym dokumencie programowym. Podstawowym celem monitorowania jest zapewnienie informacji zwrotnej dla osób zarządzających projektem i stworzenie obiektywnej podstawy do ewentualnych modyfikacji działań.

Należy podkreślić, że monitorowanie powinno odbywać się na wszystkich poziomach realizacji projektu, co pozwoli na określenie postępów wobec zaplanowanego budżetu, działań, założeń oraz rezultatów projektu.

Ewaluacja wiąże się z analizą informacji pochodzących z monitoringu i innych źródeł, mając na celu określenie i wytłumaczenie efektów interwencji. Ewaluatorzy wykorzystują dane pochodzące z systemu monitorowania, uwzględniając wskaźniki produktu i rezultatu, jednak ich najważniejszymi narzędziami są wskaźniki oddziaływania. Wskaźniki oddziaływania oddalają się w czasie od przedsięwzięć (wskaźniki oddziaływania bezpośredniego) oraz od bezpośredniego beneficjenta (wskaźniki oddziaływania globalnego). Zwiększony odstęp czasu oraz słabsze powiązania z bezpośrednim beneficjentem często uniemożliwiają zebranie informacji o oddziaływaniach w równie łatwy i wiarygodny sposób, jak wartości wskaźników produktu i rezultatu.

Podsumowując ewaluacja to ocena wartości interwencji publicznej dokonana przy uwzględnieniu odpowiednich kryteriów takich jak: skuteczność, efektywność, użyteczność, trafność i trwałość. Osąd dotyczy zwykle potrzeb, jakie muszą być zaspokojone w wyniku interwencji oraz osiągniętych efektów. Ewaluacja oparta jest na specjalnie w tym celu zebranych i zinterpretowanych informacjach za pomocą odpowiedniej metodologii, którą powinna charakte-

ryzować użyteczność (możliwość dostarczenia inwestorowi praktycznych informacji na temat ocenianego programu), wykonalność (stosowane procedury mają uwzględniać ograniczenia czasowe, finansowe, polityczne), poprawność (ocena musi być przeprowadzona w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami i wytycznymi metodologicznymi, ale także etyką zawodową).

Wśród metod oceny projektu wymienić można takie procedury jak:

- ✓ kontrola przed rozpoczęciem projektu (kontrola *ex ante* w formie studium wykonalności),
- ✓ kontrola *mid-term*,
- ✓ kontrola postępu prowadzona w trakcie realizacji projektu (ewaluacja *on-going*),
- ✓ oraz wszelkie elementy sprawozdawczości po zrealizowaniu projektu, określane mianem ewaluacji *ex-post*.

Ewaluacja projektu przed rozpoczęciem jego realizacji ma na celu przede wszystkim poprawę procesu planowania projektu. Zgodnie z założeniami ma pomóc określić trafność idei projektu, jego przyszłą efektywność i skuteczność, co pozwoli na potwierdzenie zasadności jego dofinansowania.

Ocena ewaluacji *mid-term* jest oceną osiągniętych na danym etapie implementacji projektu rezultatów, stopnia osiągnięcia celów, wykorzystania środków finansowych oraz systemu wdrażania i monitorowania. Tego typu ocena dostarcza informacji niezbędnych do opracowania bilansu połowy okresu oraz podziału środków rezerwy wykonania.

Ocena wykonywana w trakcie realizacji projektu (*on-going*) ma za zadanie ułatwić jego wdrażanie, usprawnić procedury implementacji projektu, co z kolei ma zapewnić poprawę jakości i potencjału inwestora wdrażającego projekt. Wyniki tego typu oceny powinny pomóc podnosić poziom umiejętności i wiedzy zespołu wdrażającego projekt, ale także przyczynić się do wymiany pozytywnych doświadczeń. Przykładem takiej pozytywnej współpracy może być Unia Metropolii Polskich, w której solidarnie współdziała 12 głównych miast Polski takich jak Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawa i Wrocław. Dzięki tej kooperacji została opracowana i wydana przez Unię Metropolii Polskich publikacja pn. „Dobre praktyki Wielkich Miast” (dostępna również w Internecie [https:// www.selfgov.govpl/ksiazka/publikacja](https://www.selfgov.govpl/ksiazka/publikacja)).

Po zrealizowaniu projektu ewaluacja (*ex-post*) pozwala na określenie działań, które zakończyły się sukcesem i tych, które doprowadziły do porażki. Najistotniejszym elementem jest wskazanie oddziaływania projektu oraz jego trwałości. Tego typu ocena będzie zatem niezwykle istotna przy planowaniu kolejnych projektów, których koncepcje i założenia będzie można usprawnić i zoptymalizować pod kątem uzyskiwanych efektów.

Odpowiedzialność za przeprowadzenie oceny (ewaluacji) końcowej (*ex-post*) spoczywa na Komisji Europejskiej. Zgodnie z wytycznymi Komisji powinna być przeprowadzona nie później niż trzy lata po zakończeniu realizacji danego projektu.

Warto podkreślić, że ze względu na miarodajność procesu ewaluacji i monitoringu zadania te powinny być realizowane przez podmioty zewnętrzne, które nie będą w żaden sposób uzależnione od inwestora.

Najważniejsze dla inwestorów dokumenty źródłowe dotyczące sposobu prowadzenia badań ewaluacyjnych w okresie programowania 2007-2013 i nie tylko, dostępne są przede wszystkim

na stronie internetowej funduszy strukturalnych www.funduszeinfrastrukturalne.gov.pl i jej nowszej wersji www.funduszeuropejskie.gov.pl:

- ✓ Podręcznik ewaluacji projektów infrastrukturalnych. Czy twój projekt przyniósł oczekiwane korzyści? Warszawa 2009 (http://www.funduszeinfrastrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/1E-4270CA-330B-43AF-93EE-C1923381510D/49897/podrecznik_infrastruktura.pdf);
- ✓ Przewodnik po metodach ewaluacji: Wskaźniki monitoringu i ewaluacji. Dokument roboczy nr 2 (dostępny w języku polskim i angielskim);
- ✓ Wytyczne do obliczenia publicznych lub równoważnych wydatków strukturalnych dla celów dodatkowości. Dokument roboczy nr 3 (dostępny w języku polskim i angielskim);
- ✓ Wytyczne dotyczące metodologii przeprowadzania analizy kosztów i korzyści. Nowy okres programowania 2007-2013. Metodologiczne dokumenty robocze. Dokument Roboczy Nr 4 (dostępny w języku polskim);
- ✓ Indicative Guidelines on evaluation methods: evaluation during programming period. Working Document No. 5 (dostępne w języku angielskim);
- ✓ Wytyczne dotyczące pomiaru wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie. Dokument Roboczy Nr 6 (dostępny w języku polskim i angielskim);
- ✓ Projekt dokumentu roboczego dot. ewaluacji *ex-ante* 2007-2013 Nowy okres programowania, Metodologiczny dokument roboczy (dostępny w języku polskim i angielskim);

oraz stronach internetowych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP):

- ✓ Publikacja Ewaluacja *ex-post*. Teoria i praktyka badawcza pod redakcją Agnieszki Haber (http://www.parp.gov.pl/files/74/81/158/Ewaluacja_expost.Teoria_i_praktyka_badawcza.pdf);
- ✓ Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno – gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (<http://archiwum.parp.gov.pl/doc/raport11.pdf>);

i innych:

- ✓ Podręcznik ewaluacji programów realizowanych przez Władzę Wdrażającą programy Europejskie pn.: „Ewaluacja programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej” wersja 2009/10/3 (http://www.wwpe.gov.pl/files/ewaluacja/Ewaluacja_wytyczne_WWPE.pdf);
- ✓ Ewaluacja funduszy strukturalnych - perspektywa regionalna, Kraków 2007 (www.incasis.msap.pl);
- ✓ http://www.ewaluacja.gov.pl/Dokumenty_ewaluacyjne.



SPIS AKTÓW PRAWNYCH

PRAWODAWSTWO POLSKIE

USTAWY:

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego *Kpa* (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z 2001 r. Nr 49, poz. 509, z 2002 r. Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 169, poz. 1387, z 2003 r. Nr 130, poz. 1188, Nr 170, poz. 1660, z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 64, poz. 565, Nr 78, poz. 682, Nr 181, poz. 1524, z 2008 r. Nr 229, poz. 1539, z 2009 r. Nr 195, poz. 1501, Nr 216, poz. 1676, z 2010 r. Nr 40, poz. 230)

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny *Kc* (Dz.U. Nr 16, poz. 93, z 1971 r. Nr 27, poz. 252, z 1976 r. Nr 19, poz. 122, z 1982 r. Nr 11, poz. 81, Nr 19, poz. 147, Nr 30, poz. 210, z 1984 r. Nr 45, poz. 242, z 1985 r. Nr 22, poz. 99, z 1989 r. Nr 3, poz. 11, Nr 33, poz. 175, z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 55, poz. 321, Nr 79, poz. 464, z 1991 r. Nr 107, poz. 464, Nr 115, poz. 496, z 1993 r. Nr 17, poz. 78, z 1994 r. Nr 27, poz. 96, Nr 85, poz. 388, Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 83, poz. 417, Nr 141, poz. 692, z 1996 r. Nr 114, poz. 542, Nr 139, poz. 646, Nr 149, poz. 703, z 1997 r. Nr 43, poz. 272, Nr 115, poz. 741, Nr 117, poz. 751, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, Nr 117, poz. 758, z 1999 r. Nr 52, poz. 532, z 2000 r. Nr 22, poz. 271, Nr 74, poz. 855, Nr 74, poz. 857, Nr 88, poz. 983, Nr 114, poz. 1191, z 2001 r. Nr 11, poz. 91, Nr 71, poz. 733, Nr 130, poz. 1450, Nr 145, poz. 1638, z 2002 r. Nr 113, poz. 984, Nr 141, poz. 1176, z 2003 r. Nr 49, poz. 408, Nr 60, poz. 535, Nr 64, poz. 592, Nr 124, poz. 1151, z 2004 r. Nr 91, poz. 870, Nr 96, poz. 959, Nr 162, poz. 1692, Nr 172, poz. 1804, Nr 281, poz. 2783, z 2005 r. Nr 48, poz. 462, Nr 172, poz. 1438, Nr 157, poz. 1316, z 2006 r. Nr 133, poz. 935, Nr 164, poz. 1166, z 2007 r. Nr 80, poz. 538, Nr 82, poz. 557, Nr 181, poz. 1287, z 2008 r. Nr 116, poz. 731, Nr 163, poz. 1012, Nr 220, poz. 1425, Nr 220, poz. 1431, Nr 228, poz. 1506, z 2009 r. Nr 42, poz. 341, Nr 79, poz. 662, z 2010 r. Nr 40, poz. 222, Nr 155, poz. 1037)

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym *Upzp* (Dz.U. Nr 80, poz. 717, z 2004 r. Nr 6, poz. 41, Nr 141, poz. 1492, z 2005 r. Nr 113, poz. 954, Nr 130, poz. 1087, z 2006 r. Nr 45, poz. 319, Nr 225, poz. 1635, z 2007 r. Nr 127, poz. 880, z 2008 r. Nr 199, poz. 1227, Nr 201, poz. 1237, Nr 220, poz. 1413, z 2010 r. Nr 24, poz. 124, Nr 75, poz. 474, Nr 106, poz. 675, Nr 119, poz. 804, Nr 149, poz. 996, Nr 155, poz. 1043, Nr 130, poz. 871)

Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej *Upis* (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851, Nr 143, poz. 1032, Nr 170, poz. 1217, Nr 171, poz. 1225, Nr 220, poz. 1600, z 2007 r. Nr 176, poz. 1238, z 2008 r. Nr 227, poz. 1505, Nr 234, poz. 1570, z 2009 r. Nr 18, poz. 97, Nr 20, poz. 106, Nr 92, poz. 753, z 2010 r. Nr 21, poz. 105, Nr 130, poz. 871)

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych *Udp* (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 155, Nr 23, poz. 136, Nr 192, poz. 1381, z 2008 r. Nr 54, poz. 326, Nr 218, poz. 1391, Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 86, poz. 720, Nr 168, poz. 1323, z 2010 r. Nr 106, poz. 675, Nr 152, poz. 1018)

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne *Pgk* (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027, z 2006 r. Nr 170, poz. 1217, z 2007 r. Nr 21, poz. 125, z 2008 r. Nr 201, poz. 1237, Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 31, poz. 206, Nr 42, poz. 334, Nr 98, poz. 817, z 2010 r. Nr 76, poz. 489, Nr 106, poz. 675)

Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej *Uom* (t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502, Nr 170, poz. 1652, z 2004 r. Nr 6 poz. 41, Nr 93, poz. 895, Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 203, poz. 1683, z 2006 r. Nr 220, poz. 1600, Nr 249, poz. 1834, z 2007 r. Nr 21, poz. 125, z 2008 r. Nr 171, poz. 1055, z 2009 r. Nr 92, poz. 753, Nr 98, poz. 817)

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej *Uppoż*. (t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380, z 2010 r. Nr 57, poz. 353)

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji *Uznk* (t.j. Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503, z 2004 r. Nr 96, poz. 959, Nr 162, poz. 1693, Nr 172, poz. 1804, z 2005 r. Nr 10, poz. 68, z 2007 r. Nr 171, poz. 1206, z 2009 r. Nr 201, poz. 1540)

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, Nr 94, poz. 658, Nr 121, poz. 843, z 2007 r. Nr 99, poz. 662, Nr 181, poz. 1293, z 2009 r. Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 152, poz. 1016)

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze *Pgg* (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, z 2006 r. Nr 133, poz. 934, Nr 170, poz. 1217, Nr 190, poz. 1399, Nr 249, poz. 1834, z 2007 r. Nr 21, poz. 125, Nr 82, poz. 556, z 2008 r. Nr 138, poz. 865, Nr 154, poz. 958, Nr 199, poz. 1227, Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 18, poz. 97, z 2010 r. Nr 47, poz. 278, Nr 76, poz. 489)

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane *Pb* (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, Nr 170, poz. 1217, z 2007 r. Nr 88, poz. 587, Nr 99, poz. 665, Nr 127, poz. 880, Nr 191, poz. 1373, Nr 247, poz. 1844, z 2008 r. Nr 145, poz. 914, Nr 199, poz. 1227, Nr 206, poz. 1287, Nr 210, poz. 1321, Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 18, poz. 97, Nr 31, poz. 206, Nr 160, poz. 1276, Nr 161 poz. 1279, z 2010 r. Nr 75, poz. 474, Nr 106, poz. 675, Nr 119, poz. 804, Nr 121, poz. 809)

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, Nr 165, poz. 1316, z 2010 r. Nr 47, poz. 278)

Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym *Ukfd* (t.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 155, poz. 1297, Nr 172, poz. 1440, z 2006 r. Nr 12, poz. 61, z 2007 r. Nr 23, poz. 136, Nr 99, poz. 666, z 2008 r. Nr 218, poz. 1391, z 2009 r. Nr 3, poz. 11, Nr 19, poz. 101, Nr 86, poz. 720, Nr 115, poz. 966, Nr 143, poz. 1164, Nr 157, poz. 1241, Nr 223, poz. 1776)

Ustawa z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 67, poz. 569, Nr 69, poz. 595, Nr 215, poz. 1663)

Ustawa z dnia z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym *Prd* (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, Nr 109, poz. 925, Nr 175 poz. 1462, Nr 179, poz. 1486, Nr 180, poz. 1494, Nr 180 poz. 1497, z 2006 r. Nr 17, poz. 141, Nr 104, poz. 708, Nr 104, poz. 711, Nr 190, poz. 1400, Nr 191, poz. 1410, Nr 235, poz. 1701, z 2007 r. Nr 52, poz. 343, Nr 57, poz. 381, Nr 99, poz. 661, Nr 123, poz. 845, Nr 176, poz. 1238, z 2008 r. Nr 37, poz. 214, Nr 100, poz. 649, Nr 163, poz. 1015, Nr 209, poz. 1320, Nr 220, poz. 1411, Nr 220, poz. 1426, Nr 223, poz. 1461, Nr 223, poz. 1462, Nr 234, poz. 1573, Nr 234, poz. 1754, z 2009 r. Nr 3, poz. 11, Nr 18, poz. 97, Nr 79, poz. 663, Nr 91, poz. 739, Nr 92, poz. 753,

Nr 97, poz. 802, Nr 97, poz. 803, Nr 98, 817, Nr 168, poz. 1323, z 2010 r. Nr 40, poz. 230, Nr 43, poz. 246, Nr 122, poz. 827, Nr 151, poz. 1013, Nr 152, poz. 1018)

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami *Ugn* (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, Nr 106, poz. 675, Nr 143, poz. 963, Nr 155, poz. 1043)

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, Nr 126, poz. 1070, Nr 141, poz. 1178, Nr 144, poz. 1208, Nr 153, poz. 1271, Nr 169, poz. 1385, Nr 169, poz. 1387, Nr 241, poz. 2074, z 2003 r. Nr 50, poz. 424, Nr 60, poz. 535, Nr 65, poz. 594, Nr 228, poz. 2260, Nr 229, poz. 2276, z 2004 r. Nr 64, poz. 594, Nr 68, poz. 623, Nr 91, poz. 870, Nr 96, poz. 959, Nr 121, poz. 1264, Nr 146, poz. 1546, Nr 173, poz. 1808, z 2005 r. Nr 83, poz. 719, Nr 85, poz. 727, Nr 167, poz. 1398, Nr 183, poz. 1538, z 2006 r. Nr 104, poz. 708, Nr 157, poz. 1119, Nr 190, poz. 1401, Nr 245, poz. 1775, z 2007 r. Nr 42, poz. 272, Nr 112, poz. 769, z 2008 r. Nr 171, poz. 1056, Nr 192, poz. 1179, Nr 209, poz. 1315, Nr 231, poz. 1546, z 2009 r. 18, poz. 97, Nr 42, poz. 341, Nr 65, poz. 545, Nr 71, poz. 609, Nr 127, poz. 1045, Nr 144, poz. 1176, Nr 165, poz. 1316, Nr 166, poz. 1317, Nr 168, poz. 1323, Nr 201, poz. 1540, z 2010 r. Nr 40, poz. 226, Nr 81, poz. 530, Nr 126, poz. 853)

Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości *Uparp* (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275, z 2008 r. Nr 116, poz. 730, Nr 116, poz. 732, Nr 227, poz. 1505, z 2010 r. Nr 96, poz. 620)

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów *Usam* (Dz.U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42, z 2002 r. Nr 23, poz. 221, Nr 153, poz. 1271, Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 124, poz. 1152, Nr 190, poz. 1864, z 2004 r. Nr 141, poz. 1492, z 2005 r. Nr 150, poz. 1247, z 2008 r. Nr 210, poz. 1321)

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska *Poś* (t.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, Nr 111, poz. 708, Nr 138, poz. 865, Nr 154, poz. 958, Nr 171, poz. 1056, Nr 199, poz. 1227, Nr 223, poz. 1464, Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 19, poz. 100, Nr 20, poz. 106, Nr 79, poz. 666, Nr 130, poz. 1070, Nr 215, poz. 1664, z 2010 r. Nr 21, poz. 104, Nr 28, poz. 145, Nr 76, poz. 489, Nr 119, poz. 804, Nr 152, poz. 1018, Nr 152, poz. 1019)

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne *Pwod* (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, Nr 267, poz. 2255, z 2006 r. Nr 170, poz. 1217, Nr 227, poz. 1658, z 2007 r. Nr 21, poz. 125, Nr 64, poz. 427, Nr 75, poz. 493, Nr 88, poz. 587, Nr 147, poz. 1033, Nr 176, poz. 1238, Nr 181, poz. 1286, Nr 231, poz. 1704, z 2008 r. Nr 199, poz. 1227, Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 168, poz. 1323, Nr 215, poz. 1664, z 2010 r. Nr 44, poz. 253, Nr 96, poz. 620)

Ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu *Specbud* (Dz.U. Nr 84, poz. 906, z 2010 r. Nr 149, poz. 996)

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze *Plot* (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696, Nr 104, poz. 708, Nr 104, poz. 711, Nr 141, poz. 1008, Nr 170, poz. 1217, Nr 249, poz. 1829, z 2007 r. Nr 50, poz. 331, Nr 82, poz. 558, z 2008 r. Nr 97, poz. 625, Nr 144, poz. 901, Nr 177, poz. 1095, Nr 180, poz. 1113, Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 18, poz. 97, Nr 42, poz. 340, z 2010 r. Nr 47, poz. 278)

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności *Usoz* (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 138, poz. 935)

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi *Uppsaa* (Dz.U. Nr 153, poz. 1270, z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, Nr 169, poz. 1417, Nr 250,

poz. 2118, z 2006 r. Nr 38, poz. 268, Nr 208, poz. 1536, Nr 217, poz. 1590, z 2007 r. Nr 120, poz. 818, Nr 121, poz. 831, Nr 221, poz. 1650, z 2008 r. Nr 190, poz. 1171, Nr 216, poz. 1367, z 2009 r. Nr 53, poz. 433, Nr 144, poz. 1179, Nr 178, poz. 1375, Nr 216, poz. 1676, Nr 221, poz. 1736, z 2010 r. Nr 36, poz. 196, Nr 122, poz. 826)

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym *Utk* (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, z 2007 r. Nr 176, poz. 1238, Nr 191, poz. 1374, z 2008 r. Nr 59, poz. 359, Nr 144, poz. 902, Nr 206, poz. 1289, Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 1, poz. 3, Nr 18, poz. 97, Nr 19, poz. 100, Nr 98, poz. 817, Nr 115, poz. 966, Nr 157, poz. 1241, Nr 214, poz. 1658)

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych *Spec-drog* (t.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194, Nr 199, poz. 1227, z 2009 r. Nr 72, poz. 620)

Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej *Udu* (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 11, poz. 66, Nr 81, poz. 530)

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 96, poz. 959, Nr 238, poz. 2390, z 2006 r. Nr 50, poz. 362, Nr 126, poz. 875, z 2007 r. Nr 192, poz. 1394, z 2009 r. Nr 31, poz. 206, Nr 97, poz. 804, z 2010 r. Nr 75, poz. 474, Nr 130, poz. 871)

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych *Pzp* (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, Nr 161, poz. 1078)

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych *Uwb* (Dz.U. Nr 92, poz. 881, z 2009 r. Nr 18, poz. 97)

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody *Uop* (t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, Nr 215, poz. 1664, z 2010 r. Nr 76, poz. 489, Nr 119, poz. 804)

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, Nr 180, poz. 1280, z 2008 r. Nr 70, poz. 416, Nr 116, poz. 732, Nr 141, poz. 888, Nr 171, poz. 1056, Nr 216, poz. 1367, z 2009 r. Nr 3, poz. 11, Nr 18, poz. 97, Nr 168, poz. 1323, Nr 201, poz. 1540, z 2010 r. Nr 47, poz. 278, Nr 107, poz. 679)

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych *Ulu* (Dz.U. Nr 167, poz. 1399, z 2007 r. Nr 133, poz. 921, z 2009 r. Nr 62, poz. 504)

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych *Ukspc* (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, Nr 7, poz. 44, Nr 152, poz. 1016)

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju *Uzppr* (t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z 2010 r. Nr 157, poz. 1241)

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko *Uooś* (Dz.U. Nr 199, poz. 1227, Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 42, poz. 340, Nr 84, poz. 700, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 145, Nr 106, poz. 675, Nr 119, poz. 804, Nr 143, poz. 963)

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno - prywatnym *Uppp* (Dz.U. Nr 19, poz. 100, z 2010 r. Nr 106, poz. 675)

Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi *Ukrbu* (Dz.U. Nr 19, poz. 101, Nr 223, poz. 1778, z 2010 r. Nr 106, poz. 675)

Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi *Ukrbu* (Dz.U. Nr 19, poz. 101, Nr 223, poz. 1778, z 2010 r. Nr 106, poz. 675)

Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego *Spec-lot* (Dz.U. Nr 42, poz. 340, Nr 161, poz. 1281)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych *Ufp* (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z 2010 r. Nr 28, poz. 146, Nr 96, poz. 620, Nr 123, poz. 835, Nr 152, poz. 1020)

ROZPORZĄDZENIA:

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221, poz. 2193, z 2006 r. Nr 45, poz. 322).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 roku w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych kryteriów związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 257, poz. 2573, z 2005 r. Nr 92, poz. 769, z 2007 r. Nr 158, poz. 1105).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 roku w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko *Rooś* (Dz. U. Nr 213, poz. 1397).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2008 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 188, poz. 1154).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 224, poz. 1796).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz.U. Nr 226, poz. 1817).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania (Dz.U. Nr 41, poz. 238).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2010 roku w sprawie wykazu linii kolejowych o znaczeniu państwowym *Rkolej* (Dz.U. Nr 164, poz. 1110).

Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie *Rgeokart* (Dz.U. Nr 25, poz. 133).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 września 1998 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych *Rgeotech* (Dz.U. Nr 126, poz. 839).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej (Dz.U. Nr 121, poz. 1137).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz.U. Nr 138, poz. 1554).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (Dz.U. Nr 108, poz. 953, z 2004 r. Nr 198, poz. 2042).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 lutego 2003 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy podczas wykonywania robót budowlanych (Dz. U. Nr 47, poz. 401).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (Dz.U. Nr 120, poz. 1126).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz. U. Nr 120, poz. 1127, z 2004 r. Nr 242, poz. 2421).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego *Rprojb* (Dz.U. z 2003 r. Nr 120, poz. 1133, z 2008 r. Nr 201, poz. 1239)

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz.U. Nr 120, poz. 1134).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 roku w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy *Rstudgm* (Dz. U. Nr 118, poz. 1233).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym *Rkosztinw* (Dz.U. Nr 130, poz. 1389).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie systemów oceny zgodności, wymagań, jakie powinny spełniać notyfikowane jednostki uczestniczące w ocenie zgodności, oraz sposobu oznaczania wyrobów budowlanych oznakowaniem CE (Dz. U. Nr 195, poz. 2011).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbio-

ru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego *Rstwiorb* (Dz.U. Nr 202, poz. 2072, z 2005 r. Nr 75, poz. 664, z 2010 r. Nr 72, poz. 464).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 października 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać dokumentacje hydrogeologiczne i geologiczno-inżynierskie *Rhydrog* (Dz.UNr 201, poz. 1673)

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego *Rściewod* (Dz.U. Nr 137, poz. 984, z 2009r. Nr 27, poz. 169).

Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 2 kwietnia 2001 r. w sprawie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz zespołów uzgadniania dokumentacji projektowej *Rgeodew* (Dz.U. Nr 38, poz. 455).

ZARZĄDZENIA:

Zarządzenie Nr 37 Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 1 sierpnia 1975 r. w sprawie rozruchu inwestycji (Dz.U. MB i PMB Nr 5/75, poz. 14, załącznik Nr 2)

PRAWODAWSTWO WSPÓLNOTOWE

ROZPORZĄDZENIA

Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz. U. L 161 z 26.6.1999, str. 1-42, Dz. U. L 193, z 29.7.2000, str. 39-48, Dz. U. L 63, 3.3.2001, str. 21-43, Dz. U. L 198, 21.7.2001, str. 1-2, Dz. U. L 351, 28.12.2002, str. 42-43, Dz. U. L 72, 11.3.2004, str. 64-65, Dz. U. L 72, 11.3.2004, str. 66-77, Dz. U. L 29, 2.2.2005, str. 3-4).

Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1264/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. zmieniające Rozporządzenie (WE) Nr 1164/1994 ustanawiające Fundusz Spójności (Dz. U. L 161 z 26.6.1999, str. 57-61, Dz.U. L 208 z 12.8.2009, str. 39-39).

Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 213/2008 z dnia 28 listopada 2007 r. zmieniające rozporządzenie (WE) Nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Wspólnego Słownika zamówień (CPV) oraz dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące procedur udzielania zamówień publicznych w zakresie zmiany CPV (Dz. U. L 74 z 15.3.2008, str. 1-375).

Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1564/2005 z dnia 7 września 2005 r. ustanawiające standardowe formularze do publikacji ogłoszeń w ramach procedur zamówień publicznych zgodnie z dyrektywami 2004/17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. U. L 257 z 1.10.2005, str. 1-126, Dz. U. L 287M z 18.10.2006, str. 367-490, Dz.U. L 313 z 28.11.2009, str. 3-35).

Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U.

L 210 z 31.7.2006, str. 25-78, Dz. U. L 248 z 22.9.2010, str. 1-35; Dz.U. L 158 z 24.6.2010, str. 1-6; Dz. U. L 250 z 23.9.2009, str. 1-62; Dz. U. L 94 z 8.4.2009, str. 10-12; Dz.U. L 348 z 24.12.2008, str. 19-19; Dz.U. L 411 z 30.12.2006, str. 6-9, Dz.U. L 200M z 1.8.2007, str. 668-669; Dz.U. L 371 z 27.12.2006, str. 1-164, Dz.U. L 371 z 27.12.2006, str. 1-163, Dz.U. L 371 z 27.12.2006, str. 1-173, Dz.U. L 371 z 27.12.2006, str. 1-183, Dz.U. L 371 z 27.12.2006, str. 1—171, Dz.U. L 371 z 27.12.2006, str. 1—159, Dz.U. L 371 z 27.12.2006, str. 1—157, Dz.U. L 371 z 27.12.2006, str. 1—169, Dz.U. L 371 z 27.12.2006, str. 1—162, Dz.U. L 371 z 27.12.2006, str. 1—168, Dz.U. L 371 z 27.12.2006, str. 1—165, Dz.U. L 371 z 27.12.2006, str. 1—172, Dz.U. L 371 z 27.12.2006, str. 1—155, Dz.U. L 371 z 27.12.2006, str. 1—158).

Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 213/2008 z dnia 28 listopada 2007 r. zmieniające rozporządzenie (WE) Nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Wspólnego Słownika zamówień (CPV) oraz dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące procedur udzielania zamówień publicznych w zakresie zmiany CPV (Dz.U. L 74 z 15.3.2008, str. 1-375).

DYREKTYWY:

Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. tzw. dyrektywa o oś w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, (Dz.U. L 175 z 5.7.1985, str. 40-48; Dz.U. L 140 z 5.6.2009, str. 114—135; Dz.U. L 156 z 25.6.2003, str. 17—25; Dz.U. L 73 z 14.3.1997, str. 5—15).

Dyrektywa Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. zmieniająca dyrektywę 85/337/EWG w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre publiczne i prywatne przedsięwzięcia na środowisko (Dz.U. L 73 z 14.3.1997, str. 5-15).

Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz. U. L 156 z 25.6.2003, str. 17-25).

Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. dyrektywa SEA/dot. strategicznych o oś w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. U. L 197 z 21.7.2001, str. 30-37).

Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. dyrektywa siedliskowa w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. U. L 206 z 22.7.1992, str. 7-50).

Dyrektywa 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. dyrektywa ptasia w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (wersja ujednolicona) (Dz. U. L 20 z 26.1.2010, str. 7-25).

Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. tzw. Dyrektywa klasyczna w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U. L 134 z 30.4.2004, str. 114-240; Dz.U. L 216 z 20.8.2009, str. 76—136; Dz.U. L 323 z 9.12.2005, str. 55—56; Dz.U. L 257 z 1.10.2005, str. 127—128; Dz.U. L 287M z 18.10.2006, str. 491—492).

Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.U. L 134 z 30.4.2004, str. 1-113; Dz.U. L

216 z 20.8.2009, str. 76—136; Dz.U. L 257 z 1.10.2005, str. 127—128, Dz.U. L 287M z 18.10.2006, str. 491—492).

Decyzja 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego (Dz. U. L 242 z 10.09.2002, str. 1-15).

Dyrektywa Rady 92/50/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. odnosząca się do koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi (Dz.U. L 209 z 24.7.1992, str. 1—24 Polskie wydanie specjalne: Rozdział 06 Tom 01 str. 322 – 345, Dz.U. L 328 z 28.11.1997, str. 1—59 Polskie wydanie specjalne: Rozdział 06 Tom 03 str. 3 – 61, Dz.U. L 285 z 29.10.2001, str. 1—162, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 06 Tom 04 str. 94 – 250).

Komunikat wyjaśniający Komisji z dnia 23.6.2006 r. dotyczący prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych (Dz.U. C 179 z 1.8.2006, str. 2—7).

TRAKTATY

Traktaty Rzymskie z dnia 25 marca 1957 r. (wersja skonsolidowana Dz. U. C 325 z 24.12.2002).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. U. C 83 z 30.3.2010 str. 47-199).



SPIS SKRÓTÓW

- BHP – bezpieczeństwo i higiena pracy
- BIOZ – bezpieczeństwo i ochrona zdrowia na budowie
- BMS – system zarządzania obiektem (Building Management Systems)
- BZP – Biuletyn Zamówień Publicznych
- CAR – ubezpieczenie wszystkich ryzyk budowy
- CPV – Wspólny Słownik Zamówień (Common Procurement Vocabulary)
- D&B – zaprojektuj i wybuduj (Design and Build)
- DBO – zaprojektuj, wybuduj i obsługuj (Design, Build and Operate)
- DSO – dźwiękowy system ostrzegawczy
- DTR – dokumentacja techniczno-ruchowa
- EBI – Europejski Bank Inwestycyjny
- ECC – standardowe warunki Kontraktu na Budowę i Usługi Inżynierskie (Engineering and Construction Contract)
- EIA – ocena oddziaływania na środowisko (environmental impact assessment)
- EMAS – system ek zarządania i audytu (Eco-Management and Audit Scheme)
- EN – norma europejska
- EPC – realizacja „pod klucz” (Engineering, Procurement, Contracting)
- ETA – europejska aprobaty technicznej (European technical approval)
- GDDKiA – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
- GDOŚ – Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
- GKO – Główna Komisja Orzekająca
- GMP – gwarantowana cena maksymalna (guaranteed maximum price)
- GUS – Główny Urząd Statystyczny
- ICC – Międzynarodowa Izba Handlowa (International Chambers of Commerce)
- ICChemE – Międzynarodowa Organizacja Inżynierów Chemików (Institution of Chemical Engineers)
- IT – technologia informacyjna (information technology)
- JASPERS – Wspólna Pomoc we Wspieraniu Projektów dla Europejskich Regionów (Joint Assistance to Support Projects in European Regions)
- JCT – Wspólny Panel ds. Umów (Joint Contracts Tribunal)
- KE – Komisja Europejska

KIO	–	Krajowa Izba Odwoławcza
Kl.	–	klauzula
KNNR	–	Kosztorysowe Normy Nakładów Rzeczowych
KNR	–	Katalog Nakładów Rzeczowych
KOB	–	Książka Obiektu Budowlanego
LNG	–	skroplony gaz ziemny (liquefied natural gas)
MPWiK	–	Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji
MPZP	–	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
MŚP	–	sektor Małych i Średnich Przedsiębiorstw
MZA	–	Miejskie Zakłady Autobusowe
NFOŚiGW	–	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NSA	–	Najwyższy Sąd Administracyjny
OC	–	ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej
ONZ	–	Organizacja Narodów Zjednoczonych
OOŚ	–	ocena oddziaływania na środowisko
OST	–	Ogólne Specyfikacje Techniczne
PFU	–	program funkcjonalno-użytkowy
PHARE	–	Polska i Węgry: Pomoc dla Restrukturyzacji i Gospodarek (Poland and Hungary Assistance for Reconstructing of their Economies)
PKB	–	produkt krajowy brutto
PLK	–	Polskie Linie Kolejowe
p.p.	–	punkt procentowy
ppoż	–	przeciwpożarowy lub przeciwpożarowa lub przeciwpożarowe
PPP	–	partnerstwo publiczno-prywatne
PWN	–	Państwowe Wydawnictwo Naukowe
QS	–	inspektor ds. rozliczeń (Quality Surveyor)
ROŚ	–	raport oddziaływania na środowisko
RPO	–	Regionalny Program Operacyjny
SIDIR	–	Stowarzyszenie Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców
SIWZ	–	specyfikacja istotnych warunków zamówienia
SST	–	Szczegółowe Specyfikacje Techniczne
ST	–	specyfikacje techniczne
STWiORB	–	specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych
ŚZWPP	–	Środowiskowe Zasady Wyceny Prac Projektowych
TS UE	–	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TS WE	–	Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*
ULICP	–	ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego
UNCITRAL	–	Komisja NZ ds. Międzynarodowego Prawa Handlowego (United Nation Commission on International Trade Law)
UOPWE	–	Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich
UZP	–	Urząd Zamówień Publicznych
VOB/B	–	Ogólne Warunki Umowy na Wykonanie Robót Budowlanych (Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil B)

WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny
WZ	–	decyzja o warunkach zabudowy
ZDM	–	Zarząd Dróg Miejskich
ZRID	–	Zezwolenie na Realizację Inwestycji
ZTM	–	Zarząd Transportu Miejskiego
ZUDP	–	zespół uzgadniania dokumentacji projektowej
ZUS	–	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

* W dniu 1 grudnia 2009 r., w wyniku wejścia w życie traktatu z Lizbony, Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich zmienił nazwę na Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej