

Przygotowanie Inwestycji – opis przedmiotu zamówienia

inż. Stanisław Kaczmarek

Dokonane zmiany ustrojowo – gospodarcze i technologiczne w budownictwie wymagają zmiany spojrzenia na sposób przygotowania dokumentacji technicznej przeznaczonej do inwestycji na realizację obiektów budowlanych. Wymagają tego przede wszystkim zamówienia publiczne, które przysparzają w tym zakresie największe problemy.

Przygotowanie inwestycji rozpoczyna się od powstania ogólnego pomysłu. Już na starcie powstają pytania i wątpliwości, co do zasadności i lokalizacji dla danego przedsięwzięcia. Wobec tego Zamawiający winien przyjąć zasady przygotowania inwestycji i postępować według przyjętych ustawowo standardów w Prawie zamówień publicznych oraz rozporządzeniach dotyczących finansów publicznych.

Wyróżnia się dwie fazy postępowania:

Faza I

- przygotowanie podjęcia decyzji inwestycyjnej

– studia i analizy przedinwestycyjne:

- ❖ studia wstępne
- ❖ uściślenie programu analizy pogłębiającej
- ❖ najkorzystniejsza lokalizacja dla przedsięwzięcia
- ❖ studia dotyczące wyboru najlepszej technologii produkcji lub usług
- ❖ sformułowanie wynikowej wersji projektu
- ❖ wykonalność inwestycji
- ❖ decyzja inwestora o podjęciu inwestycji

Faza II

- przygotowanie projektów i opracowań dla uzyskania pozwolenia na budowę,
- przygotowanie procedury przetargowej i wyboru Wykonawcy,
- wykonanie robót budowlanych:
 - ❖ wykonanie projektu budowlanego zgodnie z wymogami Pb

- ❖ wykonanie dokumentacji – opisu przedmiotu zamówienia w rozumieniu Prawa zamówień publicznych art. 31
- ❖ wybór wykonawcy na drodze przetargu
- ❖ w trakcie realizacji dokumentacja budowy
- ❖ po zakończeniu robót dokumentacja powykonawcza

Te ogólne zasady pozwalają na przygotowanie inwestycji z zachowaniem należytej staranności w wydatkowaniu środków finansowych publicznych jak i komercyjnych. Czas trwania przygotowania inwestycji w zależności od jej skomplikowania może trwać od roku do 3 lat.

Przeglądając ostatnio strony internetu związane z moim zawodem natknąłem się na informacje GDDKiA, że w ramach I fazy opracowano studium korytarzowe dla Obwodnicy Aglomeracji Warszawskiej i dalsze procedowanie zajmie 5 lat do chwili ogłoszenia przetargu na zasadzie „projektuj i wybuduj”. Jest to czas, który zostanie poświęcony na opracowanie PFU¹ jako podstawy ustalenia WKI² oraz danych wyjściowych do zaprojektowania w tym przypadku obwodnicy Aglomeracji Warszawskiej.

Jeżeli Zamawiający nie zachowuje standardów przygotowania inwestycji, a w szczególności w zamówieniach publicznych i:

- przystępuje bezpośrednio do fazy II z pominięciem analiz potrzebnych do właściwego rozpoznania celowości i kosztów związanych z realizacją podjętej inwestycji,
 - przystępuje do sporządzenia PFU, który jest podstawą do ustalenia WKI – budżetu finansowania przedsięwzięcia,
 - bezpośrednio przystępuje do realizacji inwestycji pomijając sporządzenie PFU i zleca projektowanie w celu uzyskania pozwolenia na budowę,
- to skutkuje to w czasie realizacji sporami oraz zerwaniem umowy z wybranym Wykonawcą, przeważnie z powodu niedoszacowania inwestycji.

Ustawodawca w sposób jednoznaczny określił, że PFU jest obligatoryjny i wiąże się z I fazą przygotowania inwestycji gdzie zawartość została określona w rozdz. 4 § 18. Na tej podstawie wylicza WKI zgodnie z poszczególnymi działami.

WKI zawiera następujące działy:

- Grupa 1 – pozyskanie działki

¹ PFU - program funkcjonalno-użytkowy Dz.U. r 2004 nr. 202 poz. 2072 z poz. zm.

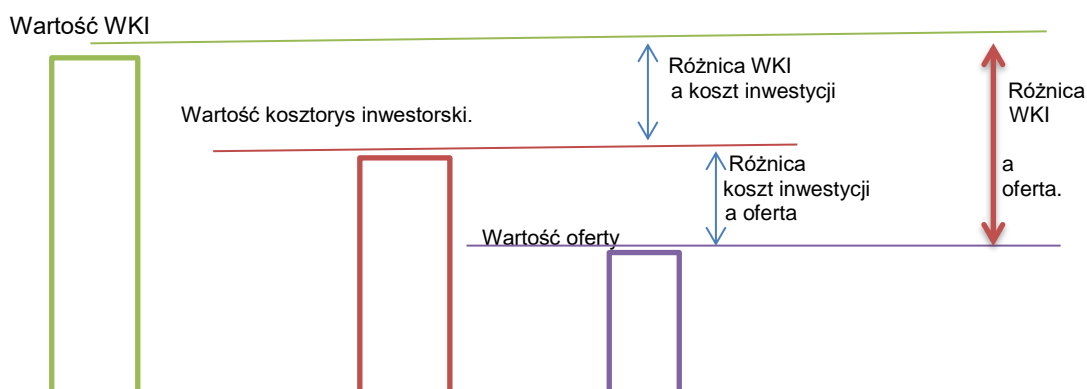
² WKI-Wartość Kosztorysowa Inwestycji Dz.U. r 2004 nr 130 poz.1389 z późn. zm.

- Grupa 2 – przygotowanie terenu
- Grupa 3 – budowa obiektów podstawowych
- Grupa 4 – instalacje
- Grupa 5 – zagospodarowanie terenu i budowa obiektów pomocniczych
- Grupa 6 – wyposażenie
- Grupa 7 – prace przygotowawcze, projektowe, obsługa inwestorska.

Bazując na prawidłowo opracowanym PFU oraz poprawnie wyliczonej WKI Zamawiający może przystąpić do przeprowadzenia przetargu na wyłonienie Wykonawcy. Ma dwie możliwości prowadzenia dalszego postępowania na wyłonienie Wykonawcy na drodze przetargu:

1. Zamawiający sporządza PFU i na jego podstawie zleca wykonanie opisu przedmiotu zamówienia dla osób trzecich przyjmując rozliczenie kosztorysowe,
2. Zamawiający sporządza PFU i na jego podstawie przeprowadza przetarg wyłaniający Wykonawcę w systemie „projektuj i wybuduj” - zleca wykonanie opisu przedmiotu zamówienia dla Wykonawcy wyłonionego na drodze przetargu przyjmując rozliczenie ryczałtowe

uwzględniając zależności finansowe wynikające ze złożoności procesu inwestycyjnego jak poniżej.



Jak wynika z diagramu różnica pomiędzy wartością WKI a ofertą jest znaczna. Przyjęta wartość w pełni zabezpiecza ryzyko Zamawiającego przed zwiększeniem kosztów zadania zgodnie z prawem, ponieważ do budżetu przyjmuje wartość WKI.

W tej sytuacji wartość kosztorysowa inwestycji pozostaje wartością optymalną i zabezpieczającą Wykonawcę przed pominięciami lub uchybieniami zawartymi

w opisie przedmiotu wykonanego przez niego zamówienia Dla Zamawiającego umożliwia zwiększenie wartości realizowanej inwestycji o nieprzewidziane roboty, ponieważ ma zabezpieczoną przybliżoną wartość w budżecie. Na tym tle ta sytuacja jest zrównoważona rozłożonym ryzykiem dla obu stron.

Wybierając pierwszy tok postępowania realizacji inwestycji na zasadzie obmiaru, przystępuje do wykonania opisu zamówienia zgodnie z art. 29; 30; 31 Pzp uwzględniając wytyczne zawarte z Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 2 września roku 2004. Zgodnie z obowiązującym Pzp to Zamawiający przygotowuje całą dokumentację związaną z przebiegiem wyłonienia Wykonawcy zadania poprzez powołanie komisji przetargowej jak i przygotowanie SIWZ oraz opisu przedmiotu zamówienia. Za te działania jest odpowiedzialny Kierownik Zamawiającego, jednak zgodnie z art. 15 i 18 Pzp może powierzyć wykonanie części dokumentacji, jeżeli wymaga tego specyfika zamówienia i są potrzebne osoby, które jak w przypadku zamówienia na roboty budowlane posiadają odpowiednie kwalifikacje i przynależą do odpowiedniego samorządu. Jest istotne czy Zamawiający w tym przypadku zamawia projekt budowlany czy też opis przedmiotu zamówienia. Sformułowane zamówienie na wykonanie opisu przedmiotu zamówienia przenosi odpowiedzialność na Wykonawcę (Projektanta) w sferę odpowiedzialności za finanse publiczne. A więc obowiązuje wykonanie dokumentu z należytą starannością i w taki sposób, by nie narażało instytucji finansów publicznych na nieprzewidziane i niepotrzebne straty.

Należy zwrócić uwagę, że osoby, dla których powierzono wykonanie opisu przedmiotu zamówienia obowiązuje należyta staranność wykonania w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i to w tym zakresie, który wiąże się z podstawą ustalenia wartości zamówienia, a więc planowanego budżetu.

Reasumując, ponieważ zapis w Prawie Budowlanym dotyczący obowiązków Inwestora [Zamawiającego] ma cechę normy imperatywnej, to należy zwrócić uwagę na zapisy zawarte w Pzp. art. 15 z uwzględnieniem zapisu zawartego w art. 18, który dopuszcza możliwość powierzenia czynności w postępowaniu przetargowym osobom trzecim. W praktyce opisy przedmiotu zamówienia są zlecane biuram projektowym, które ponoszą odpowiedzialność za prawidłowe wykonanie opisu przedmiotu zamówienia na równi z kierownikiem jednostki Zamawiającego.

W drugim przypadku, gdy Zamawiający podejmuje decyzję o realizacji inwestycji wg zasady „projektuj i wybuduj”, przystępuje do wyłonienia Wykonawcy na drodze przetargu i podpisuje umowę o roboty budowlane, uważając przy tym, że pozbył się ryzyka odpowiedzialności za sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia. Nie ma nic bardziej mylnego, ponieważ za przygotowanie procesu realizacji inwestycji odpowiada Zamawiający zgodnie z art. 22 Pb i nie może tego scedować na Wykonawcę robót budowlanych. Strony podpisując umowę winny zdawać sobie sprawę, że na odcinku opracowania opisu przedmiotu zamówienia są zmuszone do współpracy wynikającej z obowiązującego Prawa budowlanego [Pb] – w zakresie postępowania administracyjnego w celu uzyskania pozwolenia na budowę.

Wobec tego Zamawiający jest zobowiązany do następujących działań:

- dysponowania nieruchomością na cele budowlane i przygotowania jej zgodnie z obowiązującym prawem do realizowanego zamierzenia budowlanego
 - Przy obiektach liniowych uzyskuje dostępność do nieruchomości w uzgodnieniu z właścicielem nieruchomości
 - Uzyskuje służebność, jeżeli taka występuje konieczność np.: przesyłu
- opracowania operatu ochrony środowiska, ponieważ Zamawiający jest w końcowym etapie użytkownikiem
- przeprowadzenia procesu administracyjnego uzyskania pozwolenia na budowę
- w czasie postępu prac nad opisem przedmiotu zamówienia zobowiązany jest reagować w trakcie procedury projektowania na zmiany, jeżeli one wynikają ze złych założeń zawartych w PFU

Opracowanie wytycznych do projektowania należą do niezbywalnego obowiązku przypisanego dla Zamawiającego, co wynika z norm imperatywnych zawartych w Pb dotyczących Zamawiającego

Natomiast Wykonawca:

- reprezentuje Zamawiającego w czasie trwania postępowania administracyjnego w celu uzyskania pozwolenia na budowę, ale nie może podejmować w jego imieniu wiążących decyzji
- opracowuje opis przedmiotu zamówienia wg wymogów stawianych przez Pzp art. 29, 30,31 oraz Pb, za który ponosi odpowiedzialność:

- opracowuje projekt budowlany
- projekt wykonawczy
- detale
- STWiOR
- przedmiar

Wykonuje opis przedmiotu zamówienia zgodnie ze standardami wskazanymi w wytycznych zawartych w Rozp. Ml z września 2004r z późn. zm. oraz Pb.

Ryzyko odpowiedzialności przy opracowywaniu opisu przedmiotu zamówienia ponoszą obie strony.

Zamawiający powinien uwzględniać zapis zawarty w Pb art. 17, który określa jednoznacznie uczestników procesu inwestycyjnego.

- ❖ Inwestor [Zamawiający]
- ❖ Inspektor nadzoru inwestorskiego
- ❖ Projektant
- ❖ Kierownik budowy

Wykonawca nie jest wymieniany a więc nie jest uczestnikiem procesu inwestycyjnego, tym samym nie ma przepisanych praw i obowiązków jak wymienieni uczestnicy procesu.

Ponadto w dalszym analizowaniu zagadnienia należy wziąć pod uwagę zapisy zawarte w KC gdzie po pierwsze wykonawca ponosi odpowiedzialność za gwarancje, rękojmię oraz wykonanie zadania zgodnie z projektem.

Po drugie umowa zawarta w systemie zaprojektowanie i wybudowanie jest umową na roboty budowlane zgodnie z art. 647³:

³ Komentarz kodeksowy Edward Gniewek Kodeks cywilny 2 wydanie Wyd. C.H B

„Zawarta umowa z Wykonawcą wyłonionym na tej zasadzie ma charakter Umowy o roboty budowlane, co przekłada się na to, że Wykonawca jest zobowiązany do wykonania obiektu zgodnie z projektem i zasadami wiedzy technicznej.

A Inwestor [Zamawiający] jest zobowiązany do dostarczenia projektu i odebrania obiektu oraz do zapłaty za zrealizowane zadanie. Chociaż w tej metodzie występuje istota powiązania robót budowlanych z projektem, w taki sposób, że mają być zgodnie

z nim wykonane, to nie jest przesądzone, kto ów projekt przygotował. Ten zapis zakłada, że oprócz projektu Inwestor [Zamawiający] jest zobowiązany do dokonania wymaganych czynności związanych z przygotowaniem robót. Te działania będą mieściły się w obowiązkach wynikających z ustawy – Prawo Budowlane, co warunkuje rozpoczęcie inwestycji zgodnie z przyjętymi regułami, których spełnienie jest konieczne do jej przeprowadzenia.”

Niezależnie, który sposób realizacji przyjmie Zamawiający, to w obu przypadkach istotnym jest opis przedmiotu zamówienia opracowany zgodnie z wymogami Pzp 29,30,31 oraz wytycznymi MI z roku 2004.

Specyfikacje (ang. Technical specification) jest to dokument ustalający wymagania techniczne, które powinien spełniać wyrób, proces inwestycyjny lub świadczona usługa. Zawierają wskazanie procedury lub procedur, za pomocą których można określić czy dane wymagania są spełnione. Specyfikacja techniczna, jako norma ustala wymagania techniczne, które muszą być spełnione dla poszczególnych elementów realizowanej inwestycji poprzez określenie wymogów do produktów, materiałów, technologii wykonania elementu, oraz zasady postępowania podczas realizacji procesu inwestycji. Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru są podstawowym źródłem informacji o przedmiocie zamówienia na roboty budowlane. W naszym prawie pojęcie to zostało wprowadzone w listopadzie 1997 r. w noweli do ustawy o zamówieniach publicznych. Ustawodawca nakazał Zamawiającemu określenie przedmiotu zamówienia publicznego w odniesieniu do robót budowlanych za pomocą dokumentacji projektowej oraz Specyfikacji Technicznych Wykonania i Odbioru Robót. Ta zasada została wprowadzona wzorem obowiązującym w państwach UE w nawiązaniu do Dyrektywy Rady Unii Europejskiej nr 92/13/EEC z 25 lutego 1992 r. Celem Specyfikacji Technicznych Wykonania i Odbioru Robót jest uzupełnienie dokumentacji projektowej obiektu za pomocą opisów, pozwalających na jednoznaczne określenie przedmiotu zamówienia na roboty budowlane, w szczególności w zakresie wymagań jakościowych i warunków technicznych wykonania i odbioru robót oraz ustalenia podstaw wyceny robót. Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót należy opisać z uwzględnieniem podziału na grupy robót, klasy robót i kategorie robót oraz należy powiązać z przedmiarem robót.

Drugim nie mniej ważnym dokumentem w postępowaniu przetargowym jest przedmiar robót. Błędem jest jego opracowanie z wyznaczeniem podstawy wyceny opartej na tabelach KNR, gdyż deklasuje to całą dokumentację przetargową. Po pierwsze: nie jest zgodny z ustawą o cenach (obowiązują ceny wolnorynkowe). Po drugie powoduje nierówne traktowanie oferentów, stwarzając sytuację różnej interpretacji poszczególnych pozycji pomiędzy zapisem katalogowym a Specyfikacją Techniczną Wykonania i Odbioru Robót, co narusza jednorodność interpretacji i zasadę konkurencyjności dla rozpatrywanych dokumentów przetargowych.

Przypomnieć należy, że zgodnie z Ustawą z dnia 2 września 2004 (§ 6,ust1) **przedmiar robót jest to opracowanie ilościowe, zawierające opis przewidywanych do wykonania robót w kolejności technologicznej ich wykonania wraz ze szczegółowym opisem zawartym w Specyfikacjach Technicznych Wykonania i Odbioru Robót.** Celem przedmiaru jest przedstawienie zakresu robót dla oferentów, biorących udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Zawarte w przedmiarze informacje zestawione z opisem przedstawionym w Specyfikacjach Technicznych Wykonania i Odbioru Robót umożliwiają wyliczenie cen poszczególnych elementów pozycji przedmiaru i ustalenie wartości robót.

Struktura opracowania przedmiaru robót powinna przedstawiać przyjęty w danym przedsięwzięciu podział:

- wszystkie roboty budowlane w danym obiekcie na grupy robót,
- grupy robót na klasy robót, związanych z wykonaniem poszczególnych części obiektu lub jego elementów,
- klasy robót w danym obiekcie na poszczególne kategorie i podkategorie robót,
- kategorie i podkategorie robót w danym obiekcie na poszczególne roboty, stanowiące przedmiot odrębnej wyceny.

Dokumentacja – rysunki - dla zamówienia publicznego powinna być przygotowana zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. (Dz. U. nr 202 poz. 2072) w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, Specyfikacji Technicznych Wykonania i Odbioru Robót budowlanych oraz Programu Funkcjonalno-Użytkowego. Dokumentacja składa się z planów, rysunków lub innych dokumentów umożliwiających jednoznaczne określenie rodzaju i zakresu robót budowlanych podstawowych oraz uwarunkowań i dokładnej lokalizacji ich wykonania.

Projekty wykonawcze uszczegółwiają projekty budowlane poprzez wykonanie przekrojów, szczegółów dotyczących montażu.

Wytyczne do opisu zamówienia, określone przez ustawę z dnia 2 września 2004 r. (Dz. U .nr 202 poz. 2072 z późn. zm.), są pojęciem wprowadzonym na potrzeby tej ustawy i nie wolno utożsamiać ich z projektem budowlanym, którego wymogi określa Prawo budowlane art. 34 [obowiązujące do końca roku 2019] oraz z dokumentacją w jej potocznym rozumieniu, jak również z pojęciem dokumentacji użytym w KC (art. 647 i 648).

Projektanci realizując zamówienie na wykonanie opis przedmiotu zamówienia najwięcej uwagi poświęcają opracowaniu części graficznej, pozostawiając na uboczu, jako element drugoplanowy, przedmiar i Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót. Jednakże to właśnie w trakcie tworzenia części rysunkowej, a więc przy projektowaniu, powinno tworzyć się materiał do sporządzenia opisu – Specyfikacji Technicznych Wykonania i Odbioru Robót oraz ściśle współpracować z branżami oraz z Zamawiającym, gdyż to właśnie część graficzna, przedmiar i specyfikacje stanowią o kompletności opisu przedmiotu zamówienia jako całości.

Należy uwzględnić wypowiedź dr inż. Aleksandra Krupy opublikowaną w pracy zbiorowej „Dokumentacja Projektowa Inwestycji Budowlanych Dokumentacja i specyfikacje w zamówieniach publicznych” autorstwa: Wiktor W. Woliński; Aleksander Krupa; Kazimierz Staśkiewicz – Warszawa 2005r wyd. Izba Projektowania Budowlanego”:

„Projektowanie jest procesem polegającym na przeniesieniu z umysłu projektanta na papier lub inny nośnik informacji jego wyobrażeń o rozwiązaniu. Jest to więc proces twórczy. Wynik tego procesu twórczego, czyli projekt, w odniesieniu do obiektu budowlanego musi spełniać wymagania ustawy Prawo Budowlane i innych ustaw, Polskich Norm i przepisów techniczno-budowlanych oraz zasad wiedzy technicznej. Ponadto projekt (odpowiednie opracowania projektowe) powinien: być wewnętrznie spójny i skoordynowany we wszystkich branżach, zawierać optymalne rozwiązania funkcjonalno-użytkowe, konstrukcyjne, materiałowe, kosztowe i inne oraz uzyskać wymagane przepisami prawa opinie i uzgodnienia. Projektowanie polega na

rozwiązywaniu konkretnego zadania metodą kolejnych przybliżeń, postępując od ogółu do szczegółu [...] Opracowania projektowe różnych projektantów wymagają odpowiedniego skoordynowania, aby całość projektu była wewnętrznie spójna, a rozwiązania nie kolizyjne.”

Jednakże pomimo przyjętych ustawowo standardów wśród projektantów dominuje pogląd, iż należy sporządzić i przygotować opis zamówienia zgodnie z zapisem zawartym w Prawie Budowlanym art. 34. Pomijają oni niestety zapisy Prawa Zamówień Publicznych zawarte w art. 29 i 30 oraz 31 jako mało istotne twierdząc, że Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót wymagane w/w Rozporządzeniem są zbędne. Sądzą, że istnieje już opis techniczny i traktują wykonania STWiOR na zasadach „kopiuj-wklej”.

Uważam, że w tym podejściu tkwi główny problem w zamówieniach publicznych na roboty budowlane. Podkreślić należy, że sposób wykonania dokumentacji, a przede wszystkim Specyfikacji Technicznych Wykonania i Odbioru Robót jest najistotniejszym dokumentem w przygotowaniu poprawnego opisu przedmiotu zamówienia. Powyższa uwaga jest wyniesiona z rozpraw sądowych, w których uczestniczyłem, jako Biegły.

Jeżeli opis przedmiotu zamówienia jest opracowany niezgodnie z Pzp, Rozporządzeniem wykonawczym tej Ustawy lub Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 2.09.2004 r. (Dz. U. nr 202 poz. 2072) lub Polskimi Normami, bądź prawem budowlanym lub innymi obowiązującymi przepisami, to taką Dokumentację należy traktować, jako dotkniętą wadami prawnymi i nie stanowiącą przedmiotowego dokumentu oraz dowodu w procesie budowlanym, ani też w procesie przetargowym w zamówieniach publicznych.