

VII Konferencja dla Budownictwa, 14-15.04.2015

POD PATRONATEM KOMISJI INFRASTRUKTURY SEJMU RP

PARTNER KONFERENCJI



ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH



Jak zapewnić, aby publiczne inwestycje budowlane

były realizowane efektywnie, terminowo i gwarantowały oczekiwany poziom jakości –

Postulaty uzupełnienia projektów: ustawy o zamówieniach publicznych i Kodeks Budowlany

Ryszard Kowalski [Prezes Związku Pracodawców Producentów Materiałów dla Budownictwa]

Aleksander Krupa [Izba Projektowania Budowlanego]

Doceniając prace nad projektem nowej ustawy o zamówieniach publicznych, należy zauważyć, że w ograniczonym zakresie projekt odnosi się on do bardzo ważnego celu, jakim jest podniesienie efektywności realizacji publicznych inwestycji budowlanych i kosztów ich eksploatacji. Jest swoistym paradoksem, że wielkie środki unijne (w ramach poprzedniej perspektywy finansowej UE) oraz krajowe przeznaczone na inwestycje budowlane przyniosły także efekt negatywny - upadek wielu firm wykonawczych. Nie jest przedmiotem niniejszego opracowania analizowanie przyczyn tego zjawiska, ale syntetycznie można powiedzieć, że system zamówień publicznych oraz inne regulacje (prawo budowlane itp.) całość ryzyka, często niezidentyfikowanego (lub źle zidentyfikowanego) przerzucały na wykonawcę. A równocześnie abstrahowano od kosztów eksploatacji obiektu, wychodząc z założenia, że kluczowe jest wykonanie zamówienia za najniższą ceną i w jak najkrótszym czasie.

Aby publiczne inwestycje budowlane były realizowane efektywnie, terminowo i gwarantowały oczekiwany poziom jakości tworząc projekty ustaw: o zamówieniach publicznych i Kodeks Budowlany należałoby uwzględnić następujące postulaty:

Uzupełnienia projektu ustawy o zamówieniach publicznych:

1. Przewidziana w projekcie ustawy możliwość stosowania zamówienia z opcją, w tym warunki zmiany umowy, należy rozszerzyć o poniższe elementy – w tym możliwie szeroko określając definicję opcji lub zakres, jaki prawem opcji może być objęty. Pojęcie opcji rozumiane jest, jako zapowiedziana możliwość udzielenia zamówienia dodatkowego, zamiennego lub uzupełniającego w określonym zakresie.



LEWIATAN

Związek Pracodawców - Producentów Materiałów dla Budownictwa
ul. Zbyszka Cybulskiego 3, 00-727 Warszawa

tel.: 22 55 99 900, faks: 22 55 99 910 | www.dlabudownictwa.pl | KRS 0000132980, Regon: 015274510, NIP: 526-26-66-317

VII Konferencja dla Budownictwa, 14-15.04.2015

POD PATRONATEM KOMISJI INFRASTRUKTURY SEJMU RP

PARTNER KONFERENCJI

ZWIĄZEK PRACODAWCÓW
PRODUCENTÓW MATERIAŁÓW
Dla Budownictwa



POLSKI ZWIĄZEK
PRACODAWCÓW BUDOWNICTWA



OGÓLNOPOLSKA
IZBA GOSPODARCZA
DRÓGOWNICTWA



PKP POLSKIE LINIE KOLEJOWE S.A.

Zarządca narodowej sieci linii kolejowych



Instytut
Badawczy
Dróg i Mostów



ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH

70 LAT
Instytut Techniki Budowlanej
razem ku przyszłości



We wszystkich etapach procesu inwestycyjno-budowlanego tj, w okresie opracowywania projektów i wykonywania robót budowlanych, występuje wiele okoliczności, których nie można jednoznacznie przewidzieć, a których skutki (w przypadku pojawienia się) należy uwzględnić dla dobra inwestycji. Proces budowlano-inwestycyjny obarczony jest szeregiem ryzyk, których możliwość wystąpienia nie powinno być zaskakująca. Konsekwencje ryzyk związanych z działaniem wykonawcy winny obciążać tylko jego, ale wiele zdarzeń jest od wykonawcy niezależne. W tym przypadku konieczne zmiany winny być finansowane przez zamawiającego. Konieczne jest jednak zabezpieczenie zamawiającego przed swobodnym, nieograniczonym określaniem ryzyk przez wykonawcę i w efekcie domaganie się odpowiedniej zapłaty.

Pewnym przykładem możliwego podejścia jest rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r (Dziennik Ustaw z 3 marca 2015 poz. 284) w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie. To rozporządzenie odnosi się, co prawda, do ryzyka występującego w związku z umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym, ale dobrze wskazuje jak rozwiązać problem klasyfikacji i oceny skali ryzyka.

Wyspecyfikowane w tym rozporządzeniu ryzyka, to wykaz okoliczności, których na etapie sporządzenia oferty, trudno (lub wręcz nie można) przewidzieć i ocenić a stąd, ich skutki (finansowe i terminowe) uwzględnić w ofercie.

Należy, więc zmiany wynikające z wystąpienia tych ryzyk uznać, jako zamówienia dodatkowe, zamienne lub uzupełniające, co oznacza, że zamawiający będzie ich udzielał, jeśli wystąpią, lub nie, jeśli określone okoliczności się nie zdarzą. Na podstawie doświadczeń można szacować, że rezerwa na ewentualne dodatkowe (zamienne) zamówienia winna wynosić 10%-15% podstawowej wartości kosztorysowej inwestycji.

Wykaz zamówień dodatkowych lub opcjonalnych winien być częścią umowy, np. w formie załącznika.

2. Wprowadzić dla zamawiających publiczne inwestycje budowlane obowiązek publikowania (na portalu UZP lub BIP) sprawozdania/informacji zawierające zestawione porównawczo dane dot. zamówienia z poszczególnych etapów:

- Specyfikacji istotnych warunków zamówienia
- Wyboru oferty i podpisanej umowy
- Po zrealizowaniu zamówienia,



LEWIATAN

Związek Pracodawców - Producentów Materiałów dla Budownictwa
ul. Zbyszka Cybulskiego 3, 00-727 Warszawa

tel.: 22 55 99 900, faks: 22 55 99 910 | www.dlabudownictwa.pl | KRS 0000132980, Regon: 015274510, NIP: 526-26-66-317

VII Konferencja dla Budownictwa, 14-15.04.2015

POD PATRONATEM KOMISJI INFRASTRUKTURY SEJMU RP

PARTNER KONFERENCJI



ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH



a dotyczących:

- * podstawowych parametrów charakteryzujących przedmiot zamówienia,
- * trybu postępowania, kryteriów oceny ofert, wyboru wykonawcy i jego wynagrodzenia określonego w umowie,
- * ewentualnych zmian, ich ilości, wartości i powodów wprowadzenia wraz z syntetycznym uzasadnieniem,
- * ewentualnych procesach sądowych, ich przedmiocie i ewentualnych sumach spornych oraz rozstrzygnięciach sądowych, jeżeli już zostały wydane.

Dane z takich sprawozdań stanowiłyby doskonały materiał informacyjno- pomocniczy dla organizatorów zamówień i uczestników podobnych zamówień, co wpłynęłoby korzystnie na efektywność gospodarczą przyszłych zamówień. Równocześnie społeczeństwo otrzymywałoby kompletną informację o efektach całego procesu inwestycyjno-budowlanego, efektywności przedsięwzięcia. Ponadto mobilizowałyby zamawiających do dbałości o pozytywny wynik postępowania po jego zakończeniu.

3. W latach 2004-2007 Politechnika Warszawska, Wydział Inżynierii Lądowej, na zamówienie Ministra Nauki i Informatyzacji oraz Ministra Infrastruktury (wówczas Ministra Budownictwa) wykonała Projekt celowy, pt: *Krajowy system zarządzania budowlanymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi finansowanymi z udziałem środków publicznych i pomocowych Unii Europejskiej*.. Było ono wykonane, jako podstawa merytoryczna dla regulacji prawnej, dotyczącej zasad przygotowania i organizacji inwestycji budowlanych realizowanych ze środków publicznych – stanowiącej realizację Dezyderatu Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej Sejmu RP w tej sprawie. Niestety do dzisiaj regulacje te nie zostały podjęte. Skutkuje to podejmowaniem realizacji niektórych budowlanych inwestycji publicznych bez oceny ich celowości oraz przygotowania danych wyjściowych do sporządzenia oferty w niewystarczającym zakresie. Dla przeciwdziałania powyższemu, zgodnie z wnioskami *Krajowego systemu*, należy rozważyć odrębne zamawianie:

a) **prac studialnych i przedprojektowych**, w których zamówieniem podstawowym są studia i analizy prowadzące do ustalenia przedmiotu zakresu i wykonywalności przedsięwzięcia oraz odpowiednie rozstrzygnięcia inwestora, a także przygotowanie materiałów i danych wyjściowych do projektowania, jak



LEWIATAN

Związek Pracodawców - Producentów Materiałów dla Budownictwa
ul. Zbyszka Cybulskiego 3, 00-727 Warszawa

tel.: 22 55 99 900, faks: 22 55 99 910 | www.dlabudownictwa.pl | KRS 0000132980, Regon: 015274510, NIP: 526-26-66-317

VII Konferencja dla Budownictwa, 14-15.04.2015

POD PATRONATEM KOMISJI INFRASTRUKTURY SEJMU RP

PARTNER KONFERENCJI



ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH



również ewentualne opracowanie *Programu funkcjonalno-użytkowego*, – jeżeli zamawiający przewiduje stosowanie formuły „projektuj i buduj”.

b) **prac projektowych**, w których zamówieniem podstawowym jest zespół opracowań i projektów, służących do uzyskania opinii, uzgodnień i pozwoleń oraz opisu przedmiotu zamówienia na wykonanie robót budowlanych, w sposób wymagany ustawą *Prawo zamówień publicznych*, a także do ich wykonania i odbioru - oraz sprawowanie nadzoru autorskiego i wykonywanie ewentualnych projektów zamiennych i zamówień uzupełniających, w czasie wykonywania robót budowlanych.

4. Jest bezwzględnie konieczne uwzględnianie w zamówieniach publicznych dotyczących usług i robót budowlanych kosztów cyklu życia obiektów budowlanych. Niezależnie od uregulowań dyrektywy 2014/24 o zamówieniach publicznych podstawową przesłanką konieczności wyceniania kosztów eksploatacji i niezbędnych remontów (kosztów życia) obiektu budowlanego jest możliwość otrzymania obiektywnej oceny efektywności wykorzystania środków w stosunku do oczekiwań inwestorów. Traktowanie „ceny” oferty, jako sumy kosztów budowy i kosztów życia obiektu budowlanego w sposób znaczący ułatwi wybór najlepszej oferty. Dlatego należy dołożyć najwyższych starań, aby przeniesione do prawa polskiego postanowienia dyrektywy o koszcie w ujęciu cyklu życia obiektu budowlanego nie pozostały martwą literą. Jest niestety poważnym problemem brak w kraju dostatecznej (odpowiedniej) wiedzy i metodologii i właśnie, dlatego nieakceptowalne jest uchylanie się organów rządu przed zleceniem uczelniom, instytutom odpowiednich prac lub wykorzystanie metodologii niektórych krajów UE. Ustawa o zamówieniach publicznych winna nakładać obowiązek uwzględniania w rozstrzygnięciach przetargu koszty życia obiektu budowlanego i określać zasady, których spełnienie jest warunkiem wiarygodności obliczeń.

Problemy merytoryczne związane z tym zagadnieniem winny się znaleźć w prawie budowlanym (Kodeksie Budowlanym) i wydawanych na jego podstawie rozporządzeniach. O ile bowiem ustawa o zamówieniach publicznych jest ustawą horyzontalną (wielobranżową), to Kodeks może, i powinien, kształtować najlepsze praktyki tak w sektorze publicznym, jak i w sektorze prywatnym. Oczywiście, w sektorze publicznym, zasadne jest przyjęcie obowiązku stosowania uznanych metodologii.

Można oczywiście oczekiwać, że zgodnie z dyrektywą Komisja Europejska przygotowuje projekt metodologii liczenia kosztów cyklu życia obiektu budowlanego, ale nieokreślony jest termin powstania takiego dokumentu. Nie wydaje się rozsądne odkładanie rozwiązania problemu na nieokreślony okres. Ponadto



LEWIATAN

Związek Pracodawców - Producentów Materiałów dla Budownictwa
ul. Zbyszka Cybulskiego 3, 00-727 Warszawa

tel.: 22 55 99 900, faks: 22 55 99 910 | www.dlabudownictwa.pl | KRS 0000132980, Regon: 015274510, NIP: 526-26-66-317

VII Konferencja dla Budownictwa, 14-15.04.2015

POD PATRONATEM KOMISJI INFRASTRUKTURY SEJMU RP

PARTNER KONFERENCJI



ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH



dysponowanie naszymi rozwiązaniami i doświadczeniami ułatwi a de facto umożliwi ocenę przyszłego rozwiązania KE.

5. Jest niezbędne, jak słusznie zasygnalizowano w dotychczasowych pracach UZP, wdrożenie technologii informatycznej BIM. Podobnie jak w punkcie poprzednim ustawa o zamówieniach publicznych winna tylko określać wymóg i podstawowe zasady stosowania BIM, a rozstrzygnięcia merytoryczne (określające technologię BIM) winny się znaleźć w prawie budowlanym.

6. Wydaje się niezbędne określenie katalogu (nazwy i zawartość) i dokonanie standaryzacji dokumentów związanych z przygotowaniem i realizacją zamówienia dot. publicznych inwestycji budowlanych.

7. Ustawa o zamówieniach publicznych powinna nie tylko promować polubowne rozstrzygnięcie sporów, ale wręcz przeciwstawić się powszechnej praktyce, wynikającej z „ochrony urzędniczej”, kierowania sporów do KIO oraz sądów.

Elementy Kodeksu Budowlanego, niezbędne z punktu efektywnej realizacji budowlanych inwestycji publicznych

8. Kluczowym zagadnieniem jest rozstrzygnięcie zasad lokalizacji publicznych inwestycji budowlanych. Czy utrzymany zostanie dotychczasowy stan de facto abstrahujący od ustaleń przestrzennych gminy, czy lokalizacja tych inwestycji będzie wzorcowa pod kątem spełniania merytorycznych wymogów planowania i zagospodarowania przestrzennego? W takim przypadku musi to oznaczać hierarchizację planów zagospodarowania wraz z ekonomicznymi konsekwencjami ingerencji w przestrzeń gminy. Przyjęcie tego wariantu ułatwi prowadzenie inwestycji ponadlokalnych, w szczególności liniowych. Alternatywą jest mnożenie rozwiązań substytucyjnych, zwanych potocznie „specustawami” (na przykład regulacji dotyczącej inwestycji korytarzowych) w efekcie pogłębiając proces dewastacji ładu przestrzennego. Niezależnie od powyższego należy bardzo wnikliwie rozważyć wyłączenie sporządzania opracowań związanych z zagospodarowaniem przestrzennym (a zwłaszcza planów miejscowych) spod rygorów systemu zamówień publicznych. Plan miejscowy są to przepisy powszechnie obowiązujące i wydaje się wręcz absurdalne



VII Konferencja dla Budownictwa, 14-15.04.2015

POD PATRONATEM KOMISJI INFRASTRUKTURY SEJMU RP

PARTNER KONFERENCJI

ZWIĄZEK PRACODAWCÓW
PRODUCENTÓW MATERIAŁÓW
Dla Budownictwa



POLSKI ZWIĄZEK
PRACODAWCÓW BUDOWNICTWA



OGÓLNOPOLSKA
IZBA GOSPODARCZA
DROGOWNICTWA



PKP POLSKIE LINIE KOLEJOWE S.A.

Zarządca narodowej sieci linii kolejowych



Instytut
Badawczy
Dróg i Mostów



ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH

70 LAT
Instytut Techniki Budowlanej
razem ku przyszłości



zlecenie ich opracowywanie „tańszymi” autorom. Zwłaszcza, że zastosowanie innych kryteriów niż cena w porównywaniu ofert byłoby bardzo trudne i niejednoznaczne. Wykonywanie opracowań planistycznych to praca ciągła, powiązana z programami rozwojowymi samorządów terytorialnych. Powinna ona być wykonywana przez specjalistyczne wielobranżowe jednostki pracujące na zasadach budżetowych, a nie zespoły wyłonione doraźnie.

9. Kodeks Budowlany winien zawierać regulacje dotyczące całości procesu inwestycyjno- budowlanego a w szczególności:

- obowiązki inwestora dotyczące przygotowania i prowadzenia inwestycji
- przypisanie określonych ryzyk i odpowiedzialności odpowiednim uczestnikom procesu inwestycyjnego, inaczej mówiąc - praw i obowiązków poszczególnych realizatorom przedsięwzięcia inwestycyjnego
- ujednoczenie nazewnictwa i standaryzacja dokumentów wymaganych w procesie inwestycyjno- budowlanym
- zasad i metodologii stosowania technologii informatycznej BIM
- zasady, metodologię i warunki weryfikacji kosztów cyklu życia obiektu budowlanego

10. Odrębnym zagadnieniem jest wprowadzenie długoterminowych gwarancji (min. 10 lat) i odpowiedzialności z tytułu ujawnienia się (po latach) istotnych rozbieżności danych dotyczących kosztów życia obiektu budowlanego. Łącznikiem dla tych zagadnień jest sytuacja, gdy wykonawca ulega likwidacji, upadłości itd. Należy opracować mechanizmy, które uchronią użytkowników obiektów przed ucieczką wykonawców przed odpowiedzialnością, zwłaszcza np. w formalną likwidację wykonawcy (a kontynuowanie działalności pod płaszczykiem nowego podmiotu). Niezbędne jest określenie sposobów zabezpieczenia interesów zamawiającego.

11. Kodeks Budowlany jak już powiedziano, winien uwzględniać całość problematyki procesu inwestycyjno- budowlanego. Weryfikacją prawidłowości rozwiązań zawartych w kodeksie budowlanym będzie możliwość usunięcia z obrotu prawnego „specustaw” -



LEWIATAN

Związek Pracodawców - Producentów Materiałów dla Budownictwa
ul. Zbyszka Cybulskiego 3, 00-727 Warszawa

tel.: 22 55 99 900, faks: 22 55 99 910 | www.dlabudownictwa.pl | KRS 0000132980, Regon: 015274510, NIP: 526-26-66-317