

Łukasz Gorgolewski
Sekcja Projektowania
Zespołu ds. Procesów Budowlanych WOIB

Sprawozdanie
Z XIX Konferencji IPB i PIIB n.t. „Uwarunkowania efektywnego działania uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego”, która odbyła się w dniach 9-10 czerwca 2016 roku w Józefowie k. Warszawy.

W dniach 9-10 czerwca 2016 roku uczestniczyłem w XIX Konferencji organizowanej przez Izbę Projektowania Budowlanego i Polską Izbę Inżynierów Budownictwa, która odbyła się w Józefowie k. Warszawy. Tematem konferencji były „Uwarunkowania efektywnego działania uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego”

Obrady prowadzono w trzech panelach tematycznych.

W pierwszym dniu odbyły się dwa z nich.

Na panel 1 „Perspektywy inwestycyjne i uwarunkowania ich realizacji w latach 2016-2020” zakładały się cztery wystąpienia.

1. Kierunki rozwoju Polski i zadania inwestycyjno-gospodarcze na lata 2016-2020 – zaprezentowali, w związku z nieobecnością min. Jerzego Kwiecińskiego, pracownicy ministerstwa.
2. Kierunki zmian w regulacjach prawnych inwestycji budowlanych – zreferował min. Tomasz Żuchowski.
3. Uwagi dotyczące projektów budowlanych w aspekcie ustaw Prawo budowlane i o Wyrobach budowlanych przedstawił p.o. Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego Jacek Szer wraz z pracownikami GUNB.
4. Bariery w inwestycjach budowlanych wynikające z Prawa zamówień publicznych – referat prof. Andrzeja Borowicza z Uniwersytetu Łódzkiego.

Po przerwie odbył się drugi panel nt. Uwarunkowania prawne i organizacyjno-gospodarcze w inwestowaniu budowlanym obejmujący następujące wystąpienia:

1. Warunki prawne i organizacyjne działalności jednostek projektowych - Jan Kosiedowski, Aleksander Krupa.
2. Rola organizacji pozarządowych w tworzeniu zasad prawnych dla przygotowania i realizacji inwestycji budowlanych - Jerzy Kotowski, Ksawery Krassowski.
3. Doświadczenia ze współpracy inwestor-projektant-wykonawca - Jacek Bojarowicz.

Drugiego dnia odbyła się ostatni panel pt. Doświadczenia i wnioski z przygotowania i realizacji inwestycji

1. Doświadczenia i wnioski z projektowania infrastruktury kolejowej - Mieczysław Szymański.
2. Cena a jakość projektów w inwestycjach budowlanych - Kazimierz Staśkiewicz.
3. Propozycje Izby likwidujące bariery w projektowaniu inwestycji budowlanych - Aleksander Krupa, Kazimierz Staśkiewicz, Jerzy Kotowski.

Uczestnicy nie otrzymali materiałów konferencyjnych. Do sprawozdania dołączam program konferencji oraz dwa artykuły z nr 5(304)/2016 Wiadomości IPB będące referatami wygłoszonymi na konferencji.



XIX Konferencja IPB i PIIB

Uwarunkowania efektywnego działania
uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego
dnia 9-10 czerwca 2016 r.

Panel I Perspektywy inwestycyjne i uwarunkowania ich realizacji w latach 2016-2020

1. Kierunki rozwoju Polski i zadania inwestycyjno-gospodarcze na lata 2016-2020
– Jerzy Kwieciński,
2. Kierunki zmian w regulacjach prawnych inwestycji budowlanych
– Tomasz Żuchowski
3. Uwagi dotyczące projektów budowlanych w aspekcie ustaw Prawo budowlane i o Wyrobach budowlanych – Jacek Szer,
4. Bariery w inwestycjach budowlanych wynikające z Prawa zamówień publicznych
– prof. Andrzej Borowicz.

Panel II Uwarunkowania prawne i organizacyjno-gospodarcze w inwestowaniu budowlanym

1. Warunki prawne i organizacyjne działalności jednostek projektowych
– Jan Kosiedowski, Aleksander Krupa,
2. Rola organizacji pozarządowych w tworzeniu zasad prawnych dla przygotowania i realizacji inwestycji budowlanych – Jerzy Kotowski, Ksawery Krassowski,
3. Doświadczenia ze współpracy inwestor-projektant-wykonawca – Jacek Bojarowicz.

Panel III Doświadczenia i wnioski z przygotowania i realizacji inwestycji

1. Doświadczenia i wnioski z projektowania infrastruktury kolejowej
– Mieczysław Szymański,
2. Cena a jakość projektów w inwestycjach budowlanych – Kazimierz Staśkiewicz.
3. Propozycje Izby likwidujące bariery w projektowaniu inwestycji budowlanych
– Aleksander Krupa, Kazimierz Staśkiewicz, Jerzy Kotowski.

Propozycje Izby Projektowania Budowlanego likwidujące bariery w projektowaniu inwestycji budowlanych

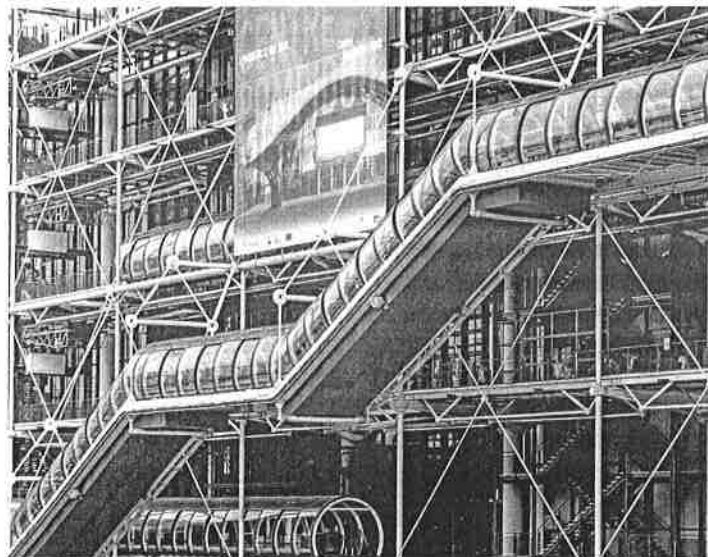
Aleksander Krupa, Kazimierz Staśkiewicz, Jerzy Kotowski, Izba Projektowania Budowlanego

A. W ramach nowelizacji ustawy *Prawo budowlane* wnioskuje się uregulować następującą problematykę:

- etapu programowania inwestycji, tj. studiów i analiz przedprojektowych,
- szczególnych obowiązków inwestora/zamawiającego budowlanych przedsięwzięć publicznych,
- standardów w zakresie nazewnictwa i zawartości merytorycznej w zakresie nazewnictwa i zawartości merytorycznej wszystkich opracowań i dokumentów jakimi powinien dysponować inwestor/zamawiający w całym procesie inwestycyjno-budowlanym,
- specyfiki inwestycji liniowych,
- systemu opiniowania i uzgodnień projektów i rozwiązań w nich zawartych,
- systemu sprawdzania projektów zgodnego z Eurokodami,
- wdrożenia metodologii BIM do polskiego budownictwa i realizacji uwarunkowań organizacyjno-prawnych jej funkcjonowania.

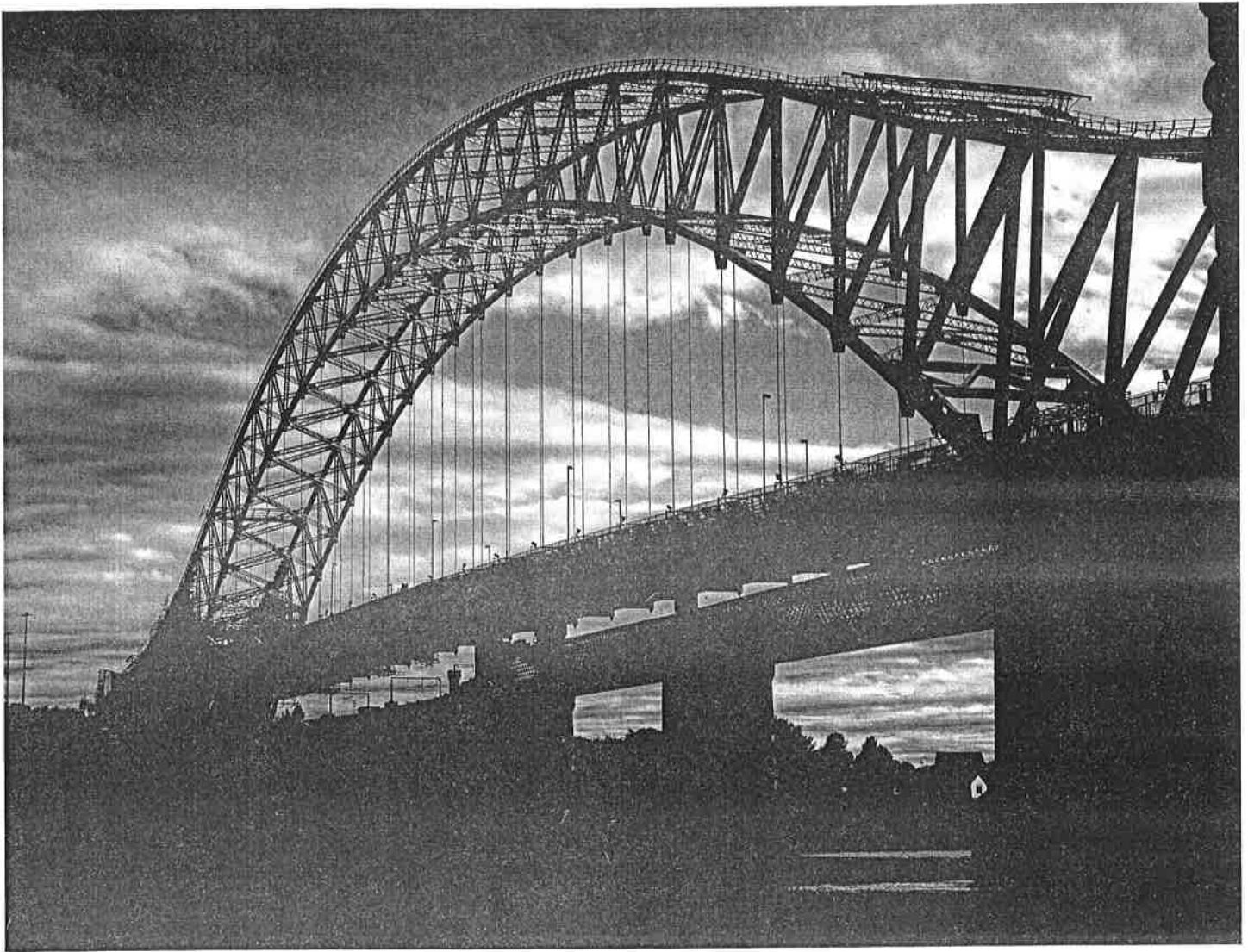
B. W odniesieniu do ustawy *O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, wnioskuje się:

- rozważenie wyłączenia wykonywania opracowań planistycznych spod rygorów ustawy Pzp, a powołanie powiatowych i wojewódzkich biur planowania przestrzennego, pracujących na zasadach zleceniowo-budżetowych organów założycielskich,
- jako podstawę nowelizacji przyjąć propozycje zawarte w Księdze II projektu *Kodeksu Urbanistyczno-budowlanego* – z uzupełnieniem o problematykę planowania regionalnego i likwidacji decyzji o warunkach zabudowy.



C. W nowej ustawie *Prawo zamówień publicznych* wnioskowano uwzględnienie następujących, dotychczas nieuwzględnionych zagadnień:

- **upowszechnienia stosowania zamówień z prawem opcji**, które pozwolą bezkonfliktowo pokonywać ryzyka w projektowaniu i podczas budowy, powodowane okolicznościami, których nie można jednoznacznie przewidzieć w dokumentach przetargowych, ani w ofercie,
- ułatwień funkcjonowania systemu zamówień publicznych **przez opracowanie i upowszechnienie stosowania *Podręczników dobrych praktyk*** dla poszczególnych rodzajów zamówień, zawierających:
 - przykładowy zbiór dokumentów zamówienia,
 - przykładowe pozacenowe kryteria oceny ofert w tych zamówieniach,
 - przykładowe klauzule umowne dla zamówień opcjonalnych, właściwych w tych zamówieniach,
 - przykładowe klauzule zastępcze, spełniające polskie przepisy zalecone do stosowania we wzorcach umowy FIDIC,
 - przykładowe wzory umów lub ogólne warunki umowy o prace projektowe lub realizację obiektu w systemie „projektuj i buduj”;
- zawrzeć wskazanie, że dla zamówień budowlanych właściwe są tryby z prekwalfikacją i negocjacjami, a najkorzystniej jest w zamówieniach o prace projektowe i w systemie „projektuj i buduj” **stosować procedurę konkursu ograniczonego – ze zwrotem kosztów dla uczestników za wykonanie w ramach oferty koncepcji projektowej przedmiotu zamówienia**. Pozwoli to wybrać ofertę rzeczywiście najkorzystniejszą, a nieraz także zawierają rozwiązania innowacyjne,
- **wprowadzić obowiązek dla zamawiającego**, po wykonaniu inwestycji, **upublicznienia sprawozdania o wynikach inwestycji** i głównych jej parametrach z etapów: SIWZ, umowy i po wykonaniu przedmiotu zamówienia,
- **zamawiania opracowań projektowych w dwóch postępowaniach**:
 - **postępowanie I** – o wykonanie prac studialnych i przedprojektowych oraz przygotowanie materiałów i danych wyjściowych do projektowania,
 - **postępowanie II** – o wykonanie *projektu budowlanego i dokumentacji wykonawczej oraz sprawowanie nadzoru autorskiego*.



W nawiązaniu do prac w Ministerstwie Rozwoju nad zwiększeniem tempa rozwoju polskiej gospodarki oraz deklaracjami rychłego rozpoczęcia prac nad projektem nowej ustawy *Prawo zamówień publicznych*, a także kontynuacji prac nad przepisami *Prawa budowlanego* – z wykorzystaniem dorobku Komisji Kodyfikacyjnej w tym zakresie, jak również liczne postulaty środowiska przedsiębiorców o potrzebie usunięcia barier w funkcjonowaniu gospodarki – uzasadniają wyspecyfikowanie problemów, które utrudniają funkcjonowanie i efektywność działalności gospodarczej, w tym także budowlanej.

Podstawowym mankamentem obecnych regulacji prawnych, związanych z inwestowaniem budowlanym jest brak skoordynowania (komplementarności) problematyki regulowanej ustawą *Prawo budowlane* (Pb) i ustawą *Prawo zamówień publicznych* (Pzp). Byłoby korzystne aby ustawa Pb **regulowała** w pełni także problematykę formalną, organizacyjną i **racjonalności wydatkowania środków publicznych**, a regulacje ustawy Pzp, w większym stopniu niż dotychczas, uwzględniały **specyfikę zamawiania i wykonywania usług i robót budowlanych**. Bez skoordynowania tych dwóch regulacji będą ciągle ponawiane wnioski, o:

- ustawowe uregulowanie zasad przygotowania i organizacji inwestycji budowlanych, realizowanych ze środków publicznych i

- odrębną regulację prawną dotyczącą zamawiania publicznych usług i robót budowlanych, uwzględniającą specyfikę tych zamówień.

W ocenie autorów równoległość prac nad nową ustawą Pzp, zapowiedzianą przez Ministerstwa Rozwoju oraz kontynuacja prac nad regulacjami *Prawa budowlanego*, przez Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa – rokuje nadzieję na skoordynowanie obydwu regulacji prawnych. ■

Od redakcji: Publikujemy tylko syntetyczny opis propozycji. Szczegółowa treść zostanie zaprezentowana podczas XIX konferencji IPB i PIIB.

Doświadczenia i wnioski z projektowania infrastruktury kolejowej

Mieczysław Szymański, Przewodniczący Regionu Zachodniego IPB

1. PLANOWANIE INWESTYCJI

Efektywne wydatkowanie środków w ramach danej perspektywy budżetowej musi być poprzedzone odpowiednim, bardzo szczegółowym przygotowaniem poszczególnych projektów inwestycyjnych.

Nie od dziś wiadomo, że przygotowanie pełnej dokumentacji projektowej to okres ok. 3 lat. Nie mając zatwierdzonej listy tematów do sfinansowania w danej perspektywie budżetowej nie ogłaszano przetargów na opracowania projektowe z obawy o zarzuty dotyczące tworzenia tzw. „półkowników” tj. projektów zalegających półki bez całkowitej gwarancji ich realizacji.

Można zrozumieć takie podejście podczas poprzedniej perspektywy budżetowej, na lata 2007-2013, z przedłużeniem na ostateczne rozliczenia do końca roku 2015. Jednak powielenie tego błędu dla perspektywy 2014 – 2020 jest już całkowicie niezrozumiałe.

Aby w corocznych sprawozdaniach wykorzystania środków unijnych prezentować sukcesy na polu ich wykorzystania, ogłaszano więc przetargi w systemie „projektuj i buduj” przerzucając całe ryzyko przygotowania dokumentacji i jej realizacji na wykonawcę.

W porównaniu do lat 90-tych ubiegłego stulecia, gdzie biura projektowe w głównej mierze zajmowały się rozwiązaniami technicznymi i technologicznymi danego przedsięwzięcia inwestycyjnego, obecnie to projektant ponosi cały ciężar przygotowania dokumentów formalno – prawnych niezbędnych do rozpoczęcia zadania, takich jak:

- aktualizacja map geodezyjnych,
- opracowania geotechniczne,
- opracowania i decyzje dotyczące ochrony środowiska,
- materiały do wykupu gruntów przez inwestora,
- pozwolenia wodno-prawne,
- pozwolenia na budowę lub zgłoszenie robót.

Stąd obecnie podstawowym problemem biur projektowych jest nieustanna walka z czasem dla terminowego przekazania dokumentacji, dla uniknięcia bardzo wysokich kar umownych, które niekiedy prowadzą do upadłości firm.

Brak przygotowanych dokumentacji projektowych to także obecnie najpoważniejszy problem wykorzystywania środków z perspektywy budżetowej UE na lata 2014 – 2020. Coraz częściej słyszymy o weryfikacji Krajowego Programu Kolejowego oraz Programu Inwestycyjnego na rok 2016.

Jeszcze jesienią 2015 zapowiadano, że PKP PLK wyda na poprawę infrastruktury kolejowej 9,7 mld. zł., później kwota ta spadła do 5,4 mld. zł, a obecnie to poziom nie większy niż 4,3 mld. zł.

2. OGŁOSZENIE PRZETARGÓW

Dokumentem niezbędnym do poprawnego ogłoszenia przetargu i wyboru najkorzystniejszej oferty jest bardzo dobrze przygotowane SIWZ (Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia), a w przypadku przetargów „projektuj i buduj” PFU (Programu Funkcjonalno – Użytkowego).

Najczęściej wyżej wymienione dokumenty są niestety niskiej jakości. Stąd całe setki zapytań do tych materiałów, nieprecyzyjne odpowiedzi, zmiany do SIWZ i PFU, co w konsekwencji prowadzi do zmiany terminu otwarcia ofert oraz szeregu odwołań od decyzji wyboru wykonawcy, a więc wydłużenia terminu podpisania umowy, co nie zawsze skutkowało zmianą terminu realizacji z obawy przed utratą środków unijnych.

Pomimo kolejnej zmiany ustawy PZP w dalszym ciągu jedynym lub podstawowym kryterium oceny ofert jest cena, a wprowadzanie dodatkowo takich kryteriów jak skrócenie terminu wykonania (ten już określony w SIWZ bywa mało realny), lub długości okresu gwarancji stanowi jedynie karykaturę stosowania kryteriów poza cenowych.

Osobnym problemem jest brak negocjowania Umów załączonych do SIWZ, w których:

- brak równości stron umowy,
- przenoszenie wszystkich ryzyk na wykonawcę,
- częste ustalanie wynagrodzenia ryczałtowego,
- niepełne wykorzystanie Art. 144 PZP (dot. Możliwości zmian w Umowie), ponieważ często nie przewiduje się zmian w umowie i potrzeby wykonywania projektów zamiennych lub dodatkowych w okresie wykonywania robót budowlanych, w ich następstwie potrzeby wykonania robót innych niż były ujęte w zamówieniu podstawowym – bez wynagrodzenia dla wykonawcy projektów i robót budowlanych.
- rozwiązywanie sporów wyłącznie w sądach powszechnych, zamiast wykorzystywania mediacji i arbitrażu.

Osobnym problemem dla projektantów są zabezpieczenia jakich żąda inwestor lub w systemach „projektuj i buduj” wykonawca robót. Wiadomo, że większość biur projektowych, a także projektanci indywidualni posiadają polisę Ubezpieczenia Odpowiedzialności Cywilnej.

Oprócz tego coraz częściej wymagane jest od projektanta posiadanie tzw. polisy dedykowanej OC, dla danego kontraktu objętego zamówieniem. Spełnienie warunków takiej polisy co do zakresu stanowi kolejny problem zwłaszcza w zakresie wprowadzania limitu na winę umyślną czy umowne kary regresowalne. Jeśli dodać do tego, że nadal wiele biur projektowych, z uwagi na swój niewielki majątek ma kłopoty z uzyskaniem gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej dla zabezpieczenia kontraktu (wadium, dobre wykonanie usunięcie wad) to skala barier utrudniających udział MSP w przetargu niebezpiecznie wzrasta. Skutkuje to tym, że firmy

takie mogą występować jedynie jako podwykonawcy.

3. REALIZACJA ZADANIA

W dniu 8 lutego 2012 po kontroli umów w PKP PLK Urząd zamówień Publicznych wydał opinie w sprawie „Stosowania Ustawy – Prawo Zamówień Publicznych do zamówień na pełnienie nadzoru autorskiego nad realizacją projektu architektoniczno – budowlanego”. Opinia urzędu de facto rozdziela autora projektu od jego dzieła, wprowadzając jednocześnie osobę trzecią sprawującą nadzór autorski bez wiedzy i zgody autora projektu.

Kontrolowany kontrakt musiał zostać unieważniony i ogłoszono nowy przetarg, w wyniku którego nadzór autorski zaczął pełnić projektant nie będący autorem projektu budowlanego. Doprowadziło to do wielu absurdalnych sytuacji i niepotrzebnych nieporozumień na linii zamawiający – wykonawca – projektant, autor projektu – projektant pełniący nadzór autorski.

Na szczęście następne przetargi na wykonanie dokumentacji przetargowej w SIWZ zawierały zapis, że przedmiot zamówienia zawiera również nadzór autorski z osobną wyceną.

Podczas realizacji zadania bardzo często zachodzi konieczność wykonania na dany zakres prac projektu zamiennego lub przepracowania dotychczas obowiązującego, na który zostało wydane pozwolenie na budowę. Powyższe zachodzi na wniosek zamawiającego lub wykonawcy robót, albo z przyczyn obiektywnych niezależnych od uczestników danego zadania. W każdym z tych przypadków zachodzi problem kwalifikowalności tych robót. Próbuje się wtedy generalnie obciążyć najpierw projektanta. Każda ze stron szuka wsparcia ekspertów i najczęściej do rozwikłania problemu angażuje się prawników co skutkuje wieloletnimi procesami sądowymi.

Były także kontrakty, w których w tego typu sytuacjach prowadzący je urzędnicy PKP PLK wykazywali się odwagą i zdrowym rozsądkiem, co doprowadzało do podpisywania stosownych ugód, na zasadzie kompromisu między stronami. Nadzieją na lepsze wykorzystywanie środków unijnych było powołanie w 2013 roku, z inicjatywy Izby Gospodarczej Transportu Lądowego tzw. Forum Inwestycyjnego. W skład forum wchodził przedstawiciel PKP PLK S.A. oraz najbardziej doświadczeni projektanci, wykonawcy robót oraz inżynierowie kontraktów.

Powstały trzy grupy robocze, które po dwóch latach pracy wypracowały postulaty do zrealizowania przy kolejnych przetargach.

Uważam, że ta bardzo słusznna inicjatywa została zmarnowana, a postulaty nie doczekały się realizacji. Wpływ na taki stan rzeczy miała między innymi ciągła zmiana personelu Centrum Realizacji Inwestycji PKP PLK wchodzącego w skład Forum Inwestycyjnego.

4. WNIOSKI

- a/ przystąpić do realizacji postulatów wypracowanych w latach 2013 – 2015 przez Forum Inwestycyjne mających usprawnić proces realizacji inwestycji kolejowych,
- b/ wszystkie ważniejsze inwestycje kolejowe realizować w systemie „buduj” (czerwony FIDIC), ponieważ PFU nie pozwala na rzetelne oszacowanie zakresu i wartości

inwestycji. W systemie „projektuj i buduj” (żółty FIDIC) można realizować proste zadania, np. rewitalizacje krótkich szlaków kolejowych, w systemie na zgłoszenie robót

Przetargi powinny być rozgrywane w systemie „dwóch kopert”, co wyeliminuje przypadkowy wybór wykonawcy.

- c/ dla usprawnienia procesu przygotowania inwestycji PKP PLK S.A. winna przejąć zasoby geodezyjne od PKP S.A.
- d/ Zakłady Linii Kolejowych winny być włączone od początku procesu do realizacji inwestycji, aby uniknąć problemów przy odbiorach eksploatacyjnych,
- e/ wprowadzić zakaz ogłaszania postępowań przetargowych, gdzie jedynym lub podstawowym kryterium oceny ofert jest cena.

Cena nie powinna przekraczać 40%, zaś pozostałe 60% to kryteria poza cenowe jak: innowacyjność, posiadanie własnych zasobów personalnych w podstawowych branżach będących przedmiotem zamówienia, rozwiązania proekologiczne, a także zastosowanie technologii ograniczającej do minimum zamknięcia torów. Cena jako jedyne kryterium zabija innowacyjność zarówno w projektowaniu jak i wykonawstwie.

Obecna perspektywa finansowania infrastruktury kolejowej 2014 – 2020 to ostatni okres tak znaczących inwestycji infrastrukturalnych, który należy tak wykorzystać, aby zbudować silne, polskie podmioty projektowe i wykonawcze, mogące konkurować z podobnymi firmami Europy i świata. Dlatego w poza cenowych kryteriach oceny ofert tak ważne winna być innowacyjność.

f/ zawierane umowy na opracowania projektowe powinny być oparte o FIDIC, a rozwiązywanie sporów winno następować na drodze mediacji i arbitrażu. W umowach tych winien znaleźć się zapis o możliwości wypłaty zaliczki, tak jak to jest u wykonawców robót.

g/ wymagania w SIWZ w stosunku do projektantów posiadających uprawnienia budowlane, bez ograniczeń odnośnie doświadczenia zawodowego winny być skrócone z 5 lat do 3 lat i to na podobnych w stosunku do przedmiotu przetargu zadaniach realizowanych na terenie Polski.

Bez wdrożenia do powszechnej praktyki wszystkich w/w wniosków nie da się przyspieszyć programu naprawy realizacji inwestycji infrastrukturalnych, a dążenie do w/w celu jedynie poprzez uchwalenie zapowiadanej nowej specustawy, może okazać się złudne.

W dniu 13.05.2016 Sejm RP uchwalił Ustawę o zmianie ustawy – Prawo Zamówień Publicznych oraz niektórych innych ustaw i skierował ustawę do dalszych prac parlamentarnych w Senacie. Ustawa wdraża postanowienia Dyrektywy 2014/24/UE oraz 2014/25/UE uchwalone 26.02.2014 przez Parlament Europejski i Radę Europy. ■