

Biuletyn



KONSULTANT

**Realizacja inwestycji budowlanych
celu publicznego**
str. 3

**Stosowanie
Warunków Kontraktowych FIDIC**
str. 4

Prawo zamówień publicznych
str. 5

**Odwołania i protesty w zamówieniach
publicznych**
str. 8

**Zarządzanie inwestycjami celu
publicznego**
str. 10

Studium wykonalności
str. 18

Właściwe przygotowanie SIWZ
str. 22

Doradcy oraz konsultanci
str. 24

**Rola inżyniera konsultanta i inżyniera
kontraktu**
str. 28

Beneficjencie - bądź ostrożny
str. 34

**Roboty dodatkowe, uzupełniające
i zamienne**
str. 36

Rozjemstwo i Arbitraż w sporach
str. 39

Arbitraż
str. 40

Co nowego dla beneficjentów?
str. 42

**Gwarancje ubezpieczeniowe
w procesach inwestycyjnych**
str. 44

Rozliczenia i audyty
str. 46

13 – 14 marzec 2008

Ogólnopolska Konferencja
poświęcona problematyce

Bezpieczeństwo Środków Publicznych w Inwestycjach Budowlanych

organizowana przez

**Stowarzyszenie Inżynierów
Doradców i Rzecznawców SIDiR**

oraz



**Polskie Stowarzyszenie
Beneficjentów Funduszy
Pomocowych**

pod patronatem honorowym
Ministerstwa Infrastruktury

oraz patronatem medialnym
Inżyniera Budownictwa



Konferencja SIDiR

RADA PROGRAMOWA

Konferencji

„BEZPIECZEŃSTWO ŚRODKÓW PUBLICZNYCH W INWESTYCJACH BUDOWLANYCH”

Krzysztof Woźnicki – Przewodniczący – Prezes Stowarzyszenia Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców

Prof. dr hab. inż. Grzegorz Chrabczyński – Budowlane Procesy Inwestycyjne

Zbigniew J. Boczek – V-ce Prezes Stowarzyszenia Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców

Mieczysław Grabiec – Honorowy Prezes Stowarzyszenia Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców

Adam Heine – Honorowy Prezes Stowarzyszenia Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców

Ludwik Jurzysta – Dyrektor biura Polskie Stowarzyszenie Beneficjentów Funduszy Pomocowych

Włodzimierz Kiemożycki – Członek zarządu Stowarzyszenia Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców

Agnieszka Krawczyk – Redaktor Naczelna kwartalnika Europejski Doradca Samorządowy

Jerzy Jacek Rybiński – Prezes Polskie Stowarzyszenie Beneficjentów Funduszy Pomocowych

Małgorzata Traczyk – Redaktor Naczelna „Inżynier Budowlany”

przedstawia program Konferencji

13 marzec 2008 r.

Moderator panelu: Włodzimierz Kiemożycki Stowarzyszenie Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców

9.30-10.00 Wystąpienia Prezesa SIDiR i Oficjalnych Gości

10.00-10.15 Definicja środków publicznych

10.15-10.30 Inwestycje budowlane ze środków publicznych

10.30-11.15 Stosowanie Prawa polskiego i Warunków Kontraktowych FIDIC w zamówieniach publicznych; Krzysztof Woźnicki Prezes Stowarzyszenia Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców

11.15-12.00 Zarządzanie inwestycjami celu publicznego podstawą osiągnięcia sukcesu inwestycyjnego; Zbigniew J. Boczek V-ce Prezes Stowarzyszenia Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców

12.00-12.30 Przerwa kawowa

12.30-13.15 Studium wykonalności jako podstawa inwestowania i rozliczenia z wykorzystania środków publicznych;

Bogdan Roguski Członek Stowarzyszenia Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców

13.30-15.00 Obiad

Moderator panelu: Jerzy Jacek Rybiński Polskie Stowarzyszenie Beneficjentów Funduszy Pomocowych

15.00-15.45 Właściwe przygotowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dokumentacji przetargowej), w realizacji inwestycji celu publicznego; Ryszard Dubno Rozjemca Stowarzyszenia Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców

15.45-16.30 Doradcy oraz Konsultanci w przygotowaniu i realizacji zamówień publicznych; Paweł Zejer

16.30-17.00 Przerwa kawowa

17.00-17.45 Rola Inżyniera Konsultanta i Inżyniera Kontraktu w kontraktach na realizację zamówień publicznych; Janusz Rybka Biuro Inwestorskie

19.00 Uroczysta wspólna kolacja

14 marzec 2008 r.

Moderator panelu: Prof. dr hab. inż. Grzegorz Chrabczyński Stowarzyszenie Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców

10.00-10.45 Roboty dodatkowe, uzupełniające i „zamienne” w zgodności z Prawem zamówień publicznych; Zbigniew J. Boczek Europejski Instytut Ekonomiki Rynków

10.45-11.30 Rozliczenie i audyty wykorzystania środków pomocowych przez Beneficjentów funduszy pomocowych; Jerzy Jacek Rybiński Prezes Polskiego Stowarzyszenia Beneficjentów Funduszy Pomocowych

11.30-12.00 Przerwa kawowa

12.00-12.45 Rozjemstwo i Arbitraż w sporach; Krzysztof Woźnicki Prezes Stowarzyszenia Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców

12.45 13.30 Podsumowanie Konferencji

13.30 Obiad

Każde wystąpienie prelegenta przewidujemy na 30 minut i pozostawiamy 15 minut na pytania i odpowiedzi.



**Biuletyn Informacyjny „Konsultant”
Stowarzyszenia Inżynierów, Doradców
i Rzeczoznawców (SIDiR)**

SIDiR jest członkiem:



Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils - FIDIC



European Federation of Engineering Consultancy Associations - EFCA



The Dispute Resolution Board Foundation - DRBE

Adres: ul. Długa 44/50, lok. 101, 00-241 Warszawa,
tel./fax.: +48 022 826 16 72, tel./fax.: +48 022 826 56 49,
e-mail: biuro@sidir.pl

Kolegium redakcyjne: Zbigniew J. Boczek (redaktor naczelny),
Andrzej Archanowicz, Włodzimierz Kiemożycki,
Krzysztof Woźnicki.

Publikowane w Biuletynie „Konsultant” artykuły prezentują stanowiska, opinie i poglądy ich Autorów. Redakcja zastrzega sobie prawo do adiacji tekstów i zmiany tytułów. Przedruki i wykorzystanie opublikowanych materiałów może odbywać się za zgodą redaktora naczelnego. Redakcja nie ponosi odpowiedzialności za treść zamieszczanych reklam.

Projekt i druk: Vega design Jacek Milewski. www.vegadesign.pl

Realizacja inwestycji budowlanych celu publicznego



Zbigniew
BOCZEK
Vice Prezes SIDiR
redaktor naczelny

Szanowni Państwo

W ostatnich kilku latach Polska korzysta z funduszy unijnych realizując cele publiczne w inwestycjach budowlanych. Członkowie Stowarzyszenia Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców uczestnicząc najczęściej jako doradcy lub konsultanci w tych inwestycjach, zgłaszają wiele błędów popełnianych przez sektor publiczny w zamawianiu i realizacji tych inwestycji. Przedstawiam poniżej w skrócie podstawowe niedociągnięcia realizacyjne, w nadziei, że pozwoli to wykorzystać wiedzę i doświadczenie członków SIDiR, dla stworzenia mechanizmów które powinny pozwolić uniknąć popełniania przez sektor publiczny błędów w realizacji inwestycji celu publicznego z wykorzystaniem środków unijnych w latach 2007-2013. Najczęściej popełniane błędy i występujące nieprawidłowości:

W Polsce nie zarządza się inwestycjami, kierując się zasadą by jak najszybciej pozyskać pieniądze na inwestycje i przystąpić do budowy. Nie zwraca się uwagi na poprawne przygotowanie studium wykonalności projektu, które jest jedną z podstaw decyzji unijnych o przyznaniu dofinansowania.

Z dużą „swobodą interpretacyjną” podchodzi się do wskaźników celu inwestycyjnego, które Unia Europejska określa w swoich decyzjach o dofinansowaniu.

W procesie przygotowania projektów inwestycyjnych, po decyzji Komisji Europejskiej, zamawiający bezkrytycznie odbierają zleconą dokumentację projektową i dokumentację przetargową, najczęściej bez jakiegokolwiek kontroli. Dokumentację tą odbierają pracownicy zamawiającego nie mający w tym zakresie wiedzy, pozwalającej na ocenę wykonanych opracowań. Efektem tego są poważne błędy, które stwierdzić można dopiero na etapie wykonawstwa inwestycji. Błędy te wymuszają konieczność zlecania robót nieobjętych zamówieniem podstawowym (zamówienia dodatkowe), a to w myśl obowiązującej ustawy Prawo zamówień publicznych jest naruszeniem ustawy, bo błędy trudno zakwalifikować do tych „których nie można było przewidzieć na etapie przygotowania inwestycji”.

Brak doświadczeń w realizacji tych inwestycji widoczny jest również w działaniach jednostek nadrzędnych nadzorujących zamówienia publiczne. Dowodem tego są zalecenia (często na stronach internetowych) które same w sobie często są ze sobą sprzeczne, a nawet szkodliwe dla realizacji zamówień publicznych i nie zabezpieczają interesu publicznego. Brak jest również przejrzystej wykładni sposobów postępowania, na wszystkich etapach realizacji tych inwestycji.

Efektem tego są zgłaszane lawinowo w ostatnim roku roszczenia wykonawców, do rozpatrzenia przez Komisje Rozjemcze, Sądy polubowne (arbitrażowe) i sądy powszechne. Koszty tych procesów są w niektórych sprawach ogromne i w przypadku spraw przegranych przez zamawiającego będą dodatkowym obciążeniem dla budżetu. Wielu tych spraw można by uniknąć, poprawnie zarządzając inwestycjami (w tym szczególnie na etapie przygotowania inwestycji), a do tego wymagana jest wiedza osób realizujących zamówienia publiczne i egzekwowana przez jednostki odpowiedzialne za wykorzystanie funduszy publicznych w realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych.

Wychodząc na Konferencji z inicjatywą pomocy w stworzeniu mechanizmów wymuszających poprawne wykorzystanie środków na realizację zamówień publicznych, od etapu studium wykonalności do zakończenia inwestycji, jesteśmy gotowi podzielić się swoimi doświadczeniami i przedstawić pomysły dla zabezpieczenia interesów szeroko pojętego sektora publicznego.

Stosowanie prawa polskiego i Warunków Kontraktowych FIDIC w zamówieniach publicznych



Krzysztof
WOŹNICKI
Prezes SIDiR

Blisko sto lat temu środowisko inżynierów konsultantów projektujących i realizujących inwestycje budowlane dostrzegło potrzebę powołania do życia organizacji, która mogłaby reprezentować interesy i zasady tegoż środowiska. Założona w 1913 roku organizacja FIDIC nie tylko reprezentuje to środowisko, ale świadomie kreuje modele i standardy zarządzania procesami inwestycyjnymi w budownictwie.

Od przeszło pięćdziesięciu lat na budowach całego świata stosuje się Warunki kontraktowe FIDIC, które nie tylko zdefiniowały prawa i obowiązki stron: Zamawiającego i Wykonawcy, ale wprowadziły model organizacyjny z niezależnym, profesjonalnym zarządzającym realizacją – zwanym Inżynierem. W pierwotnym modelu Inżynier był rozjemcą pomiędzy inwestorem a wykonawcą. W obecnie stosowanym modelu organizacyjnym jego rolą jest zarządzanie inwestycją w imieniu Zamawiającego.

Od momentu wydania pierwszej edycji Warunków kontraktowych, zwanych Czerwoną książką, skrzętnie są zbierane uwagi, opinie a w szczególności wnioski z praktycznego stosowania poszczególnych zapisów kontraktowych. Na ich podstawie komitet redakcyjny, mniej więcej co dziesięć lat, wydaje nową, ulepszoną edycję Warunków. Przelomowe zmiany wprowadzo-

no w roku 1999. Stanowią one podstawę wszystkich aktualnych wersji Warunków kontraktowych.

Warunki kontraktowe FIDIC są najczęściej stosowaną formą regulującą zasady postępowania umawiających się stron w umowach o usługi budowlane na świecie. Używają ich zarówno profesjonalni inwestorzy prywatni, z własnego świadomego wyboru, jak i ci, którym stosowanie tych Warunków „zasugerowały”, żeby nie powiedzieć narzuciły, instytucje finansowe, takie jak: Bank Światowy, EBRD, PHARE, Unia Europejska i inne.

W Polsce pierwsze inwestycje według standardów FIDIC, takie jak: LIM Center (czyli Hotel Marriott) w Warszawie oraz Terminal I (wraz z Cargo i Catering) zostały zrealizowane w czasach, kiedy nam się nawet nie śniło o Unii Europejskiej i na długo przed stworzeniem ustawy o zamówieniach publicznych a potem Prawa zamówień publicznych.

Ani Warunki Kontraktowe, ani procedury przetargowe FIDIC czy Banku Światowego nie zostały stworzone czy narzucone przez Prawo lub przez Urząd Zamówień Publicznych. Te popularne w świecie narzędzia są jedynie wykorzystywane do realizacji inwestycji budowlanych w ramach tychże Zamówień.

Każdym narzędziem trzeba umieć się posługiwać. Celem naszej konferencji jest wskazanie, jak się nim po lawnie posługiwać i jak można je popsuć, przez nieudolne poprawianie.

Na pierwszej stronie każdego Kontraktu FIDIC jest, a przynajmniej być powinna, lakoniczna formułka, że niniejszy Kontrakt podlega prawu Rzeczypospolitej Polskiej. Ta formułka jest niezwykle istotna. Częste stwierdzenie, że zamiast Warunków FIDIC można stosować Prawo budowlane świad-

czy o niezrozumieniu istoty sprawy. Prawo jest prawem i żadna umowa, nawet według FIDIC, nie zwalnia nas od jego respektowania. W pierwszym rzędzie mają zastosowanie przepisy Prawa budowlanego i Prawa zamówień publicznych. Umowa między Stronami według standardów FIDIC, czy jakichkolwiek innych, ma umożliwić wykonanie inwestycji zgodnie z prawem oraz interesami Zamawiającego i Wykonawcy. Nie, nie pomyliłem się, pisząc o interesie Wykonawcy.

Celem umowy jest wybudowanie, zburzenie, naprawa (niepotrzebne skreślić), a nie zniszczenie „tego krwio-pijcy” Wykonawcy. Zdarzają się urzędnicy, managerowie oraz inspektorzy nadzoru, dla których nie jest to takie oczywiste.

Jednym z tematów naszych wykładów jest porównanie zapisów prawa: Prawo budowlane, Kodeks cywilny, Prawo zamówień publicznych. Nie miejsce to i pora by przywoływać i porównywać konkretne paragrafy. Proszę mi uwierzyć na słowo, że wystarczy w kontrakcie FIDIC wspomnieć o dzienniku budowy i przypisać Inżynierowi obowiązki nadzoru inwestorskiego, aby budować zgodnie z prawem i logiką. Warunki Kontraktowe FIDIC odsyłają do obowiązku przestrzegania „Prawa kraju”, a więc państwowego prawodawstwa, ustaw, rozporządzeń i innych aktów prawnych. Tak więc, Warunki Kontraktowe trzeba rozpatrywać m. in. w zgodności z Ustawą Prawo zamówień publicznych i Kodeksem Cywilnym. Proszę zwrócić uwagę, że praktycznie wszystkie duże inwestycje ostatnich kilku czy kilkunastu lat, również w zamówieniach publicznych, zostały zrealizowane według standardów FIDIC.

Prawo zamówień publicznych (głos w dyskusji)



mgr inż. Adam **HEINE**
Członek DRBF

Prawo Zamówień Publicznych, jest chyba najczęściej korygowane ze wszystkich aktów prawnych – mniej więcej raz do roku. Przez cały czas dokonuje się zmian, ale utrzymują się w niej fundamentalne błędy, zakłócające działania gospodarcze na wielu odcinkach. Poniżej wskażę najważniejsze z nich, szczególnie dotkliwe dla sektora budowlanego.

1. Połączenie funkcji kontrolnych i decyzyjnych, przy jednoczesnym odłączeniu uprawnień decyzyjnych od odpowiedzialności za skutki działań gospodarczych

Utworzeniu centralnego Urzędu Zamówień Publicznych o szerokich uprawnieniach decyzyjnych oraz kontrolnych, towarzyszy od początku ograniczenie uprawnień podmiotów prawnych występujących w gospodarce jako zamawiających roboty budowlane, czyli inwestorów budowlanych. W istotnych dla nich sprawach nie mogą oni samodzielnie podejmować decyzji, gdyż te (jak n. p. tryb lokowania zamówienia) w wielu wypadkach podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa UZP. W wyniku tego kto inny podejmuje decyzję (lub odmawia), a kto inny odpowiada za jej skutki.

Jest to następstwo nieufności do całej warstwy kierowniczej w gospodarce, którą podejrzewa się o skłonność do nadużyć.

Takie podejrzenie jest usprawiedliwione, ale jednak marginalne. Natomiast za decyzje lub brak decyzji organu centralnego, nie odpowiada nikt. Zwłaszcza nieuchwytnie dla wszelkiej kontroli są przypadki nieuchronnej zwłoki w działaniu, jakie muszą powstać jeśli jakakolwiek czynność wymaga zatwierdzenia centralnego urzędu.

Wniosek pierwszy

Z Prawa Zamówień Publicznych należy usunąć wszelkie zapisy, ograniczające uprawnienia inwestorów do podejmowania decyzji dotyczących zamawiania robót budowlanych. Dotyczy to zarówno

trybu lokowania zamówień, jak też zawierania umów.

2. Protesty i odwołania

Prawo zamówień publicznych utożsamia decyzje w sprawach zamówień publicznych z decyzjami administracyjnymi, w wyniku czego uprawnia wszystkich zainteresowanych do wielostopniowego składania protestów i odwołań, zapewniając na każdą z tych czynności odpowiedni margines czasu – przez który to okres realizacja przedmiotu zamówienia pozostaje w zawieszeniu. Efektem takiego stanu rzeczy jest zawsze opóźnienie w rozpoczęciu realizacji, często znaczne, w wielu przypadkach liczone w miesiącach a nawet latach. Szkodliwość tego systemu dla całości gospodarki jest powszechnie znana, natomiast nikt nie zwraca uwagi na to, że aktualny system zwalczania błędów i patologii kosztuje gospodarkę znacznie więcej niż wszelkie możliwe zło, jakie ten system zwalcza.

Wniosek drugi

Decyzje inwestora (zamawiającego) w sprawach trybu lokowania zamówień, treści zapytania ofertowego (z niewiadomych przyczyn nazywane uporczywie „specyfikacją istotnych warunków zamówienia”), a także treści zawieranej umowy powinny być ostateczne i niepodważalne. To samo powinno dotyczyć wyboru oferenta i faktu zawarcia z nim umowy. Wszelkie protesty i odwołania konkurentów, którym nie udało się doprowadzić do zawarcia umowy, powinny pozwalać na uzyskanie kompensaty za poniesione koszty przygotowania oferty, ale nie powinny prowadzić do wstrzymania zawarcia umów z wykonawcami ani realizacji tych umów.

3. Racjonalne zapytania ofertowe, procedury i treści umów

Korzystanie z publicznych dóbr materialnych, zarówno w postaci finansowej (w tym kredytów, pożyczek i dotacji) jak też innej, jak tereny pod budowę, zawsze musi być uregulowane w postaci powszechnie obowiązujących reguł, zapewniających rzetelność postępowania, przejrzystość i ochronę interesu publicznego. Temu służą liczne doku-

Prawo zamówień publicznych (głos w dyskusji)

menty wzorcowe, opracowane przez instytucje finansujące (banki, fundacje) oraz stowarzyszenia i inne organizacje profesjonalnie zajmujące się budownictwem.

Wniosek trzeci

Każdy wybrany dokument wzorcowy musi być dostosowany indywidualnie do zamierzenia inwestycyjnego i do warunków, w jakich ma ono być realizowane. Jednak wybór dokumentu wzorcowego, a następnie jego dostosowanie do zamierzenia i warunków realizacji muszą pozostawać w gestii inwestora, który powinien być w pełni odpowiedzialny za taki wybór i dostosowanie.

4. Urząd Zamówień Publicznych

Urząd Zamówień Publicznych wykonał, szczególnie w pierwszych latach swojego istnienia, wielką pracę dostosowującą instytucje państwowe i samorządowe dysponujące środkami publicznymi, do racjonalnej gospodarki tymi środkami w warunkach rynkowych. Istotną rolę odgrywa tu publikowanie Biuletynu Zamówień Publicznych, który stanowi obecnie największe forum dla tych zamówień, szczęśliwie dostępne ostatnio także dla zamówień niepublicznych. Równolegle powstała rozbudowana struktura „arbitrów”, ostatnio przekształcona w rodzaj specjalistycznego sądu, rozpatrującego protesty i odwołania. Zarówno wydawanie Biuletynu jak rozpatrywanie sporów na tle wyboru wykonawców będzie potrzebne także w przypadku nadania mocy obowiązującej poprzednio przedstawionym wnioskom, ale pewne zmiany będą i tu potrzebne.

Wniosek czwarty

Biuletyn Zamówień Publicznych, dostępny także dla zamówień niepublicznych powinien być wydawany, jednak dla większej czytelności i ułatwienia dostępu należy z niego wydzielić zamówienia dotyczące budownictwa, aby nie „tonęły w morzu” zamówień na inne zakupy i usługi.

Wniosek piąty

Organy odwoławcze przy Urzędzie Zamówień Publicznych powinny działać w zakresie rozpatrywania protestów i odwołań od decyzji inwestorów, jednak w zmienionym zakresie:

Organy odwoławcze UZP nie powinny mieć uprawnień w zakresie wstrzymywania ani uchylania decyzji inwestorów, dotyczących procedury czy zawieranych umów.

Organy te powinny mieć uprawnienia do oceny protestów i odwołań uczestników postępowań, którzy mogą wykazać, że postępowanie inwestora naraziło ich na koszty, nie doprowadzając do zwarcia umowy.

Odszkodowanie może być przyznane tylko jednemu konkurentowi i to pod warunkiem, że zostanie wykazane naruszenie przez inwestora reguł postępowania ze szkodą dla tego konkurenta. Granice takiego maksymalnego odszkodowania powinny być z góry określone i nie powinny przekraczać rozsądnych kosztów uczestniczenia w postępowaniu (n. p. do 1% żądanej ceny ofertowej).

W przypadku, gdyby postępowanie odwoławcze wykazało naruszenie reguł postępowania przez inwestora oraz wykonawcę z którym zawarto umowę, organ odwoławczy UZP powinien mieć możliwość sporządzenia wniosku do właściwego sądu powszechnego, obejmującego karę lub grzywnę dla wykonawcy, jeśli wykazane błędy postępowania zapewniły mu nienależyte korzyści materialne.

WNIOSEK KOŃCOWY

Proponowane zmiany nie mają formy pozwalającej na skierowanie ich na drogę prowadzącą do zmiany obowiązującej ustawy Prawo zamówień publicznych. Nadanie im takiej formy, oraz postępowanie legislacyjne prowadziłoby z natury rzeczy do wielomiesięcznej lub nawet wieloletniej zwłoki, gdyż stan obecny niewątpliwie znajdzie swoich wpływowych obrońców, a także liczne argumenty. A tymczasem wszystko będzie się toczyło po staremu.

Widzę jednak pewną szansę znalezienia poparcia dla wywołania specjalnej ustawy, pozwalającej na wprowadzenie postawionych wyżej wniosków jako trybu wyjątkowego, obejmującego zamówienia niezbędne dla realizacji przygotowań do Euro 2012 i to z takim uzasadnieniem, że bezspornie zapewni to przyspieszenie wszystkich tych inwestycji o kilka miesięcy. ■



MGGP S.A. jest jednym z największych przedsiębiorstw na rynku polskim dostarczającym kompleksowe usługi z zakresu nadzoru i zarządzania inwestycjami, projektowania infrastruktury technicznej, planowania przestrzennego, geodezji i kartografii, wykonywania zdjęć lotniczych i fotogrametrii.

USŁUGI Z ZAKRESU NADZORU I ZARZĄDZANIA INWESTYCJAMI

Consulting inżynierski

przygotowywanie studiów wykonalności i materiałów przetargowych

Pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu

prowadzenie pełnego wielopoziomowego nadzoru Kontraktów w zakresie technicznym, terminowym, finansowym i sprawozdawczym nad robotami

Pełnienie funkcji Pomocy Technicznej

bieżące zarządzanie i administrowanie kontraktami na roboty i usługi

USŁUGI Z ZAKRESU PROJEKTOWANIA INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ

Inżynieria wodna

projekty w zakresie budownictwa wodnego
opracowania w zakresie melioracji oraz regulacji rzek i potoków

Infrastruktura techniczna i ochrona środowiska

projekty sieci wodociagowych, kanalizacyjnych, oczyszczalni ścieków, telekomunikacyjnych, energetycznych i gazowych

Drogownictwo

projekty dróg i mostów
projekty organizacji ruchu

KLIENCI

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej, Telekomunikacja Polska, Wojewódzkie Zarządy Dróg, urzędy marszałkowskie, starostwa powiatowe, urzędy miast i gmin

OSIĄGNIĘCIA

- Wyróżnienie I Stopnia w Konkursie Przeglądu Gospodarczego „Solidny Pracodawca 2005” w regionie małopolski (2006)
- I Nagroda w kategorii organizacji usługowych w VII edycji Konkursu Najwyższa Jakość Małopolska (2005)
- Certyfikat Systemu Zapewnienia Jakości AQAP 2110:2006
- Certyfikat Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001:2000
- przynależność do SIDiR/FIDIC

MGGP S.A. jest ośmiokrotnym laureatem tytułu Przedsiębiorstwo Fair Play w Konkursie organizowanym przez Krajową Izbę Gospodarczą.

MGGP S.A.
ul. Kaczkowskiego 6
33-100 Tarnów
tel. 014 626 38 90
fax 014 626 45 39
mggp@mggp.com.pl
www.mggp.com.pl

Odwołania i protesty w zamówieniach publicznych (głos w dyskusji)



mgr inż. Adam **HEINE**
Członek DRBF

Polska ustawa o zamówieniach publicznych z 1994 roku, po licznych nowelizacjach nazywana Prawem Zamówień Publicznych, zawiera bardzo istotny Dział VI – Środki ochrony prawnej, regulujący w szczególności sposób środki przysługujące uczestnikom przetargów, którzy uważają się (słusznie lub nie) za poszkodowanych przez instytucje udzielające zamówień.

Postanowienia Ustawy w tym zakresie, początkowo zawarte w krótkiej formie w zaledwie paru zdaniach, były też wielokrotnie przedmiotem zarzutów i z różnych powodów modyfikowane, co z reguły prowadziło do ich rozbudowania aż do obecnej formy.

Nie ulega wątpliwości, że postanowienia te spełniają wymagania prawa, ale równie oczywiste jest, że żadna z kolejnych nowelizacji nie usunęła istotnych wad, zawartych już w pierwszej wersji Ustawy. Wady te sprowadzają się do tego, że postępowania przewidziane w celu ochrony interesów podmiotów gospodarczych pochłaniają nieproporcjonalnie dużo czasu, opóźniając zawarcie umów i podjęcie realizacji zadań inwestycyjnych i w rezultacie szkodzą całej gospodarce, sporadycznie tylko przyczyniając się do naprawy istotnych błędów. Nic nie zapowiada, aby te wady dały się usunąć bez zmiany głównego założenia obecnego PZP. Pozwalam sobie przedstawić całkiem inną propozycję rozwiązania problemu.

Ustawa słusznie zakłada, że zarówno procedura, jak decyzje podejmowanie w procesie zawierania umów w drodze przetargu lub innego postępowania, zakładającego konkurencję, zawsze otwiera drogę do błędów, czy to przypadkowych czy też popełnianych w celu uzyskania nielegalnych korzyści materialnych. Zaryzykuję jednak twierdzenie, że ukryte skutki ekonomiczne procedury przewidzianej ustawą, związane z opóźnieniem inwestycji, znacznie przekraczają skalę możliwych skutków tych błędów, włącznie z zamierzonymi w celach jak wyżej. Przy tym stale słyszymy o tym, iż nawet obecna forma ochrony legalności interesów wcale nie wykluczyła nadużyć. Czyli że wielkim kosztem społecznym uzyskujemy niewielki tylko efekt pozytywny w postaci zmniejszenia skali błędów i nadużyć.



Popatrzymy na to inaczej

Załóżmy, że **zamawiający powinien być jedyną instancją decydującą o zawarciu umowy**. Na temat zapytania ofertowego, czy to ogłoszonego w Biuletynie Zamówień Publicznych, czy rozpowszechnionego w inny sposób wszyscy zainteresowani mogą zgłaszać zapytania i protesty, ale tylko do zamawiającego. Mogą także składać wnioski o charakterze skargi do osób trzecich, zarówno nadrzędnych w stosunku do zamawiającego, jego rady nadzorczej, policji, prokuratury, czy instytucji finansujących, a adresaci muszą te zapytania, protesty czy skargi rozpatrywać i odpowiadać na nie, a także wprowadzać wyjaśnienia, uzupełnienia, zmiany w dokumentach przetargowych, ale **zamawiający nie ma obowiązku wstrzymywania postępowania jeśli sam nie uzna tego za konieczne**.

W wyniku takiego działania zamawiający dokonuje wyboru ofert i zawiera umowę z wybranym oferentem na warunkach, które zostały ustalone w zapytaniu ofertowym, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w toku postępowania, oczywiście z zachowaniem przejrzystości i otwartości tego postępowania i odpowiednich terminów.

Zawarta umowa może nadal być przedmiotem skarg i protestów, ale żaden z nich nie może podważać ważności zawartej umowy. Podmioty gospodarcze mogą bowiem zawierać umowy w drodze deklaracji woli, przy czym musi to być ich własna wola, wyrażona w granicach przysługującego im prawa, a nie wypadkowa decyzja różnych osób i instytucji, z których część nie jest w żadnym stopniu odpowiedzialna materialnie za skutki swoich działań.

Jeżeli da się udowodnić, że został naruszony interes prawny stron umowy bądź interes publiczny, a nawet skarbu państwa, to pozostaje droga dochodzenia prawdy i wyciągania z niej konsekwencji na drodze prawnej. Jakie interesy mogą tu być naruszone i jakie powinny być tego konsekwencje?

Najprostszy i najczęściej wysuwany zarzut dotyczący naruszenia interesu uczestnika postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dotyczy interesu oferentów, których oferty nie zostały akceptowane. **W udowodnionych przypadkach pokrzywdzonym niewątpliwie należy się rekompensata**, ale tylko do wysokości racjonalnie poniesionych kosztów opracowania i złożenia oferty i tylko wtedy, kiedy zamawiającemu udowodniono błąd w wyborze najkorzystniejszej oferty. Ponadto, taka **rekompensata może być należna tylko jednemu oferentowi**, mianowicie temu, który powinien być wybrany gdyby błąd nie został popełniony.

Inny zarzut, który może być udowodniony w stosunku do zawartych ofert, polega na **użyciu niezgodnych z prawem środków w celu zawarcia umowy**. Jeżeli tą drogą zawarto umowę, to w takim przypadku **sąd mógłby albo obniżyć kwotę należności** (takie rozwiązanie jest stosowane w zamówieniach publicznych w USA), albo **nałożyć na wykonawcę grzywnę** w wysokości nie przekraczającej różnicy między

ceną wynikającą z zawartej umowy a ceną, jaka byłby należna gdyby nie popełniono czynu zabronionego.

Wyżej opisane środki dotyczą wyłącznie ekonomicznych skutków zawartych umów, **nie zakładają jednak unieważnienia zawartych umów ani wstrzymywania ich realizacji**, ani nie dotyczą konsekwencji osobistych czy karnych. Co do tych ostatnich to nie widzę powodu aby w jakikolwiek sposób modyfikować czy uzupełniać istniejące prawo, które jest wystarczająco represyjne.

Nie jest celem tego artykułu przedstawienie gotowego tekstu nowelizacji postanowień obowiązującego prawa. Mam jednak nadzieję, że zajmą się tym osoby, mające tytuł prawny do podjęcia inicjatywy ustawodawczej, zwłaszcza że **w obecnej chwili poważne interesy państwowe i społeczne są zagrożone przez utrzymywanie status quo**. Można byłoby sobie także wyobrazić równoległe stosowanie zaproponowanych wyżej rozwiązań n. p. dla pakietu zamówień związanych z Mistrzostwami Świata 2012.

Jedno wydaje mi się pewne: przyjęcie proponowanego sposobu rozstrzygania odwołań i skarg pozwoliłoby **na znaczne przyspieszenie inwestycji**, z zabezpieczeniem legalnych interesów stron oraz Skarbu Państwa nie gorzej, a może lepiej, niż system obecny. ■

Obsługa prawna transakcji opartych na standardach

Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils (FIDIC)

Strażeccy i Wspólnicy Spółka Komandytowa
Adwokatów, Radców Prawnych i Doradców



ul. Mariacka 17, 40-014 Katowice
tel. (0 32) 251 49 17
fakx (0 32) 202 51 57
www.arpid.pl

Zarządzanie inwestycjami celu publicznego

podstawą osiągnięcia sukcesu inwestycyjnego



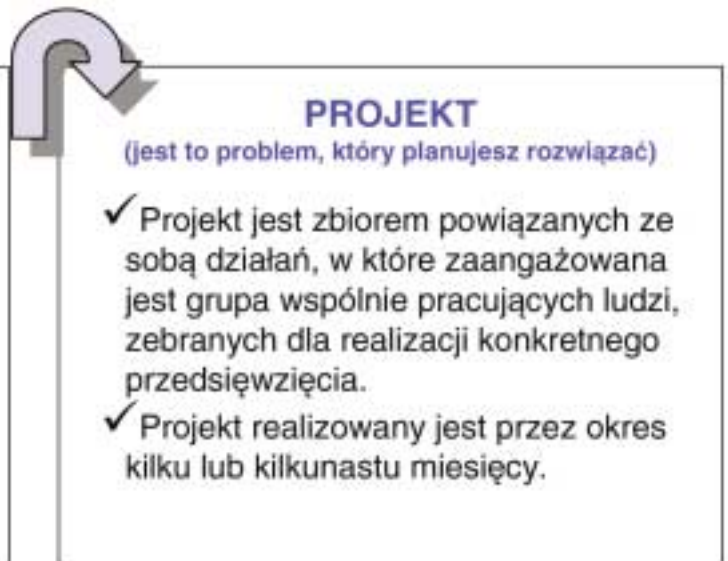
Zbigniew
BOCZEK

Autor książki „Realizacja inwestycji celu publicznego oraz procedury FIDIC i Banku Światowego”
wyd. Euroinstytut – Europejski Instytut Ekonomiki Rynków; Szczecin 2008

ZARZĄDZANIE PROJEKTAMI

Zarządzanie projektem (Project Management) ¹ jest ważnym działaniem na wszystkich etapach realizacji inwestycji i jedną z najważniejszych dziedzin w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. W USA ponad 50 lat temu pojawiło się pojęcie „Zarządca projektu”, chociaż już przed wiekami realiza-

cja inwestycji musiała również opierać się o pewne elementy zarządzania projektami. W Polsce Zarządzanie projektami to okres po transformacji ustrojowej i wejściu w gospodarkę rynkową. Projekt może być prosty składający się z niewielu zadań, lub skomplikowany składający się z tysięcy zadań (np. budowa promu kosmicznego).



¹ W Polsce działa Stowarzyszenie Project Management Polska które reprezentuje Polskę w International Project Management Association. Informacje o Stowarzyszeniu znajdują się na stronach www.spmp.org.pl

Cykl życia projektu

Cykl życia projektu składa się z czterech faz. Poszczególne fazy projektu zachodzą na siebie i najczęściej poszczególne fazy wzajemnie się przenikają, chociażby z powodu konieczności uściślenia wcześniej przyjętych danych.

Planowanie

Pierwsza faza cyklu życia projektu – planowanie (rozpoznanie) projektu.

Projekt powinien być przydzielony do realizacji z dobrze określonymi obowiązkami i celami. Zarządzający projektem powinien mieć pewność, że zabiera się do rozwiązania właściwego problemu, a więc należy „odkryć właściwy projekt” (zobacz poniżej). Jeżeli odpowiesz sobie na postawione py-



tania, to odkryjesz rzeczywiste problemy, które należy rozwiązać przez realizację projektu. Na tym etapie trzeba zdefiniować również cele, dla których realizowany jest projekt.

Definiując cele projektu, myślimy w kategoriach kryteriów „SMART”:

- *Specific* – specyficzny (dokładny – konkretny – ścisły)
- *Measurable* – mierzalny
- *Action-oriented* – zorientowany (nastawiony) na działanie
- *Realistic* – realistyczny
- *Time-limited* – ograniczony w czasie.

PLANOWANIE (FAZA 1)

(rozpoznanie)

Planowanie - zdefiniuj	Działania	Umiejętności i/lub narzędzia
ustal cele i parametry projektu	- zdefiniuj główne zadania i działania - oszacuj niezbędny czas trwania i nakład pracy - oszacuj niezbędne zasoby	- szczegółowa struktura działań (work break-down structure – WBS) - zasób posiadanych umiejętności

PLANOWANIE

(odkryj właściwy projekt)

Musisz mieć pewność, że przygotowujesz się do rozwiązania właściwego problemu.

ZADAJ PYTANIA:

- Jaka jest nazwa projektu?
- Dlaczego robimy ten projekt?
- Co ma być zrobione i kiedy mamy zakończyć?
- Jakie są ograniczenia budżetu (zasobów)?
- Jakiego rodzaju danych oczekuje się od Ciebie? (!!!)
- Jak zostaną te dane wykorzystane? (!!!)

Jeżeli podejmujesz się realizacji projektu nie znając odpowiedzi na te pytania, to ryzykujesz utratę czasu i pieniędzy, projektując system który jest zbyt prosty lub zbyt skomplikowany, albo nie jest powiązany z rzeczywistymi problemami.

PLANOWANIE

PYTANIA KTÓRE MOGĄ POMÓC W ODKRYCIU RZECZYWISTYCH PROBLEMÓW, KTÓRE NALEŻY ROZWIĄZAĆ POPRZECZ REALIZACJĄ PROJEKTU:

- Jaka jest potrzeba lub cel, dla którego chcemy zrealizować projekt?
- Dlaczego uważane jest to za problem, który wymaga rozwiązania?
- Komu zależy na rozwiązaniu problemu (zrealizowaniu projektu)?
- Jakie są różnice celów osób (Klienteli) zainteresowanych realizacją projektu?
- Jakimi kryteriami zamierzają oni ocenić wyniki projektu?

PLANOWANIE

(identyfikacja Klienteli)

KLIENTELA PROJEKTU TO KAŻDY, KTO JEST ŻYWOTNIE ZAINTERESOWANY JEGO REALIZACJĄ.

DLA ZIDENTYFIKOWANIA KLIENTELI, POSTAW PYTANIA:

- Na jakie funkcje lub ludzi może oddziaływać projekt lub jego efekty (udziałowcy, rada nadzorcza, zarząd, dział finansowy, klienci, ...)?
- Kto wspomaga projekt zasobami (ludźmi, czasem, narzędziami i pieniędzmi, ...)?
- Po zdefiniowaniu Klienteli, ustal precyzyjnie czym dla nich będzie sukces projektu? TO ONI OCENIA PROJEKT, CZY PRZYNIOSŁ SUKCES CZY PORAŻKĘ.
- Interesy Klienteli różnią się, więc ich definicja sukcesu projektu może być różna. Wyjaśnij możliwe do realizacji zestawy celów.

Zarządzanie inwestycjami celu publicznego

podstawą osiągnięcia sukcesu inwestycyjnego

Identyfikacja Klienteli to jeden z najważniejszych elementów zarządzania projektami. To oni będą oceniać „efekty” projektu. Dlatego też ważne jest zdefiniowanie Klienteli i ich wymagań. W realizacji projektu trzeba skupić się na rozwiązywaniu ustalonych problemów, starać się nie rozszerzać projektu, jeżeli nie zostało to ustalone z Klientelą. Dobre relacje

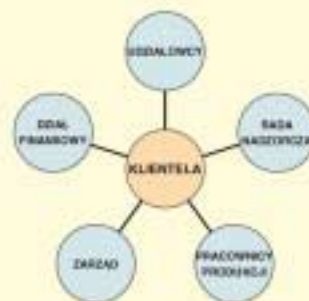
z Klientelą są podstawą sukcesu Zarządzającego projektem. Nigdy nie jest za wiele włączania Klienteli w proces realizacji projektu.

Rozszerzenie celów (korekta celów) projektu jest możliwa tylko wtedy, jeżeli nabierzemy przekonania, że wszyscy (Klientela) akceptują zmiany i są do nich pozytywnie nastawieni.

PLANOWANIE (wymagania Klienteli)

- ✓ Ponieważ interesy Klienteli są najczęściej różne, to i ich definicja sukcesu projektu będzie się różnić.
- ✓ Na tym etapie spróbuj „dopasować” oczekiwania Klienteli do poziomu spójnych i możliwych do realizacji celów, bo od tego zależy czy projekt zostanie oceniony jako skutecznie zrealizowany.

Komu jest potrzebny projekt (Klientela)?

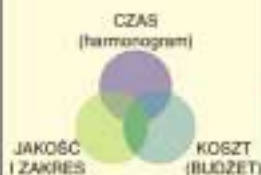


Kto popiera projekt ?

(Grupy interesu lub zainteresowane osoby)



PLANOWANIE - czas, koszt i jakość



Czas, koszt i jakość, to powiązane ze sobą zmienne, które determinują co jest możliwe do osiągnięcia. Jeżeli zmienisz którąkolwiek z nich zmienisz również wynik końcowy. Kiedy definiujesz osiągalne cele, napiętnuj się nad tymi zmianami i zadaj sobie pytanie: **w jaki sposób czas i pieniądze przeznaczone na projekt, wpłyną lub ograniczą jakość wyniku końcowego?** Decydowanie o tych zmianach jest istotą zarządzania projektami. Ważne jest też stałe informowanie wszystkich zainteresowanych, o wszelkich zmianach w projekcie, oraz konsekwencjach tych zmian. Czy wszyscy zainteresowani wyrażają na to zgodę, a więc sukces czy porażka?

Trzy zmienne ze sobą powiązane: czas, koszt i jakość, najczęściej wpływają na wynik końcowy projektu. Powinny one być powiązane z celami. Nie można ograniczyć czasu na realizację projektu, czy budżetu, osiągając ten sam cel. Trzeba zdawać sobie sprawę, że czas i koszt, to zmienne przeznaczone na realizację projektu, które wpływają na wynik końcowy, jaki zostanie osiągnięty. Jeżeli jesteśmy zmuszeni do zmiany czasu i budżetu, to Klientela powinna być tego świadoma i powinna wyrazić na to zgodę.

Wiele projektów nie zostało zrealizowanych, lub nie osiągnięto zamierzonych celów (efektów), tylko dlatego, że nie-

doszacowano budżetu i nieuwzględniono niezbędnego czasu na realizację projektu. **Budżet to oszacowanie kosztów realizacji projektu, ale również analiza rentowności całego przedsięwzięcia.**

Dla właściwej realizacji projektu każdy cel wymaga podzielenia na zadania, którym należy przypisać niezbędne zasoby i czas. Do tego służy narzędzie, jakim jest *Work Breakdown Structure* – *WBS* (Hierarchia Struktury Zadań). Wykorzystując *WBS*, dzielimy zadania złożone na kilka mniejszych zadań, tak długo, aż dalszy podział staje się niemożliwym. Dla każdego zadania przydzielamy czas jego

trwania (realizacji), koszt i czas. Przyjmuje się jako generalną zasadę, że żaden projekt nie powinien mieć więcej niż 20 poziomów działań (dla bardzo złożonych projektów). Najczęściej projekty posiadają od trzech do sześciu poziomów (rodzajów) działań.

Efektem fazy planowania jest określenie zapotrzebowania na „osoby” z odpowiednimi umiejętnościami (kwalifikacjami), które są potrzebne do realizacji projektu i określenie czasu, na jaki zostaną one włączone do projektu.

Nie należy tworzyć zbyt sformalizowanych planów, szczególnie w początkowej fazie pracy nad nowym przedsięwzięciem. Za poprawnością takiego podejścia przemawiają takie czynniki jak „fakty i doświadczenia”, które pojawiają się dopiero podczas realizacji projektu. Nie można jednak stosować też działań „ad hoc”. Trzeba być wystarczająco elastycznym,

aby dostosować się do nieprzewidywalnych² wydarzeń. Nie można stosować bezkrytycznie starych modeli do nowych wyzwań.

Na etapie planowania nie zajmujemy się kolejnością realizacji zadań, bo tym zajmujemy się w fazie przygotowania³ projektu.

Przygotowanie

Druga faza cyklu życia projektu – przygotowanie projektu.

Faza przygotowania, do której przechodzimy z fazy planowania, zaczyna się od dokonania oceny umiejętności i przydatności osób (zespołu) do realizacji projektu. W tej fazie jest jeszcze czas na zmiany w zespole, lub rekrutację nowych osób.

PRZYGOTOWANIE (FAZA 2)		
Przygotowanie	Działania	Umiejętności i/lub narzędzia
• skompletuj zespół • przeanalizuj plan z zespołem	• przygotuj harmonogram projektu • przydziel do zadań ludzi i zasoby • zmotywuj zespół	• ocena stylów zachowania • budowa zespołu (team building) • Gantt / PERT / CPM

PRZYGOTOWANIE (FAZA 2)
(kompletowanie zespołu)

Oceń czy osoby z Twojego zespołu posiadają lub nie posiadają wszystkich potrzebnych umiejętności.

Tak postępuj również, gdy zespół został Ci przydzielony.

Przydzielając zadania osobom z zespołu, najlepiej ocenisz przydatność tego zespołu do realizacji projektu. Każdej osobie należy przypisać zadania (zadanie) do wykonania, zgodnie z umiejętnościami tych osób. Istotną rzeczą jest słuchanie opinii osób (zespołu), o ich sposobie realizacji projektu, jaki uważają za dobry.

Pozostaje kluczowa sprawa, jaką jest przygotowanie harmonogramu⁴. Najczęściej czas na realizację projektu ustalony jest przez Klientelę, a nie wynika tylko z możliwości zespołu do realizacji projektu. Dla wykonania harmonogramu wykorzystujemy najczęściej wykres Gantta i schematy działania, które są wykorzystywane do śledzenia realizacji projektu metodą ścieżki krytycznej CPM (*Critical Path Method*) i techniką PERT (*Performance Evaluation and Review Technique*). Harmonogram pozwoli na przedstawianie Klienteli postępów w realizacji projektu (wykres Gantta), natomiast CPM i PERT pozwolą na staranną analizę aktualnej

sytuacji projektu i przekazywanie informacji członkom zespołu, dla bieżącego śledzenia przez nich zmian, jakie będą wprowadzane do harmonogramu. Tego typu informacje mogą być przekazywane członkom zespołu siecią komputerową, lub przez Internet. Harmonogram musi posiadać logiczną strukturę (kolejność realizacji). Powinien być zbudowany w taki sposób, by pozwalał nie tylko na ocenę terminowości wykonanych prac, ale także powinien pozwalać na ocenę możliwości dotrzymania założonego terminu realizacji projektu. Trzeba mieć zawsze na uwadze, które terminy nie podlegają żadnej możliwości zmian, a które mogą być przesuwane.

Wykres Gantta, może pokazywać dla istotnych etapów realizacji projektu, odpowiednie „kamienie milowe” (koniec ważnego etapu). Wykres powinien być zaprezentowany Klienteli i jeżeli zajdzie taka potrzeba, powinien być dostosowany do jej oczekiwań.

² Nieprzewidywalne – czyli takie, których doświadczeni Zarządcy Projektów, nie byłoby w stanie przewidzieć.

³ Druga faza cyklu życia projektu.

⁴ Dobrym narzędziem do tworzenia harmonogramów jest program Microsoft Project.

Zarządzanie inwestycjami celu publicznego

podstawą osiągnięcia sukcesu inwestycyjnego

Wdrożenie

Trzecia faza cyklu życia projektu – wdrożenie (realizacja) projektu.

W tej fazie występuje najczęściej presja na zmianę kosztów, czasu i zakresu do wykonania. Wszelkie działania z tym związane nie muszą być uwzględnione, ale nie mogą pozostawać nierozstrzygnięte. Trzeba być pewnym, że wymagania stawiane na zmianę kosztów, czasu lub zakresu, muszą wynikać ze znanych Klienteli dokumentów i znajdują swoją podstawę do ich uznania.

WDROŻENIE (FAZA 3) (realizacja)		
Wdrożenie	Działania	Umiejętności i/lub narzędzia
• kontroluj zmiany • monitoruj i informuj o postępach	• przeanalizuj i zatwierdź zakończoną pracę • dostarcz produkty zrealizowanego projektu	• zarządzanie konfliktem • komunikacja

Dla oceny sytuacji trzeba stworzyć system monitorowania i kontrolowania projektu⁵. System ten powinien koncentrować się na tym, co jest ważne i powinien pozwalać na wprowadzanie korekt dla koniecznych zmian. Musi to być system, który pozwoli na otrzymywanie szybkich informacji, tak by pozwolić na szybkie wprowadzanie korekt. Powinien również umożliwiać dostarczanie informacji dla Klienteli – raportowanie postępów w realizacji projektu.

Jeżeli następują opóźnienia w realizacji projektu, to zadaniem Zarządzającego projektem i jego zespołu jest podjęcie niezbędnych kroków dla przyspieszenia realizacji zadań. Może zachodzić potrzeba zaangażowanie do pracy większej liczby osób (podwykonawców). Jeżeli będą konieczne zmiany w budżecie projektu, na które brakuje środków, to trzeba

przeanalizować możliwość zmniejszenia rozmiaru projektu, odrzucając realizację jakichś mniej istotnych elementów. Takie działania często wymagają wsparcia ze strony Klienteli.

Zawsze w takiej sytuacji pozostaje konieczność zadania sobie pytania, jak podejmowane działania wpłyną na ostateczny kształt projektu.

Zakończenie

Czwarta faza cyklu życia projektu – zakończenie (zamknięcie) projektu.

Przystępujemy do ostatniej fazy życia projektu, czyli do zakończenia projektu. Dokonujemy oceny rezultatów całego projektu, wyciągamy wnioski z realizacji, które wykorzystamy w przyszłości. Powinniśmy przeprowadzić szczegółową analizę podejmowanych działań, omawiając w zespole, co zostało wykonane dobrze, a co nie, by uniknąć podobnych błędów w przyszłości.

Wskazano jest, by ocena projektu została wykonana również przez Niezależną⁶ osobę, lub firmę. Pozwoli to na obiektywną ocenę osiągniętych wyników.

ZAKOŃCZENIE (FAZA 4) (zamknięcie)		
Zakończenie	Działania	Umiejętności i/lub narzędzia
• stwórz plan ponownego rozlokowania zespołu	• oceń realizację projektu • zamknij projekt	• sprawozdanie • doświadczenia - „wyciągnięte wnioski” • plan dalszych działań, jeżeli są konieczne

Mam nadzieję, że wystawiona ocena Klienteli będzie taka, na jaką zasłużył sobie Project Manager realizujący projekt, a on i jego zespół wyciągną z tego właściwe wnioski.

⁵ Dobrym narzędziem do tego jest program Microsoft Project, służący do tworzenia harmonogramów. Stworzony na bazie Microsoft Project pozwala na monitorowanie i kontrolowanie realizacji projektu i ocenę możliwości dotrzymania terminów.

⁶ Niezależną, a więc działającą bez żadnych bezpośrednich lub pośrednich powiązań i bez względu na warunki wynagrodzenia, które mogłyby mieć wpływ na jej bezstronny osąd zawodowy.

ZARZĄDZANIE PROJEKTAMI NA ETAPIE PRZYGOTOWANIA I REALIZACJI INWESTYCJI BUDOWLANYCH

Każdy projekt rozpoczyna się „pomysłem” inwestora i wynika najczęściej z potrzeby rozwiązania istniejącego lub przewidywanego w przyszłości problemu. Wiele inwestycji wynika także ze strategii i nastawionych jest na perspektywny rozwój przedsiębiorstwa. W realizacji inwestycji budowlanych można wyodrębnić cztery podstawowe etapy cyklu życia projektu.



CYKL ŻYCIA PROJEKTU BUDOWLANEGO (etapy cyklu życia)

- **POMYSŁ - PROPOZYCJA – PROBLEM**
- **STUDIUM WYKONALNOŚCI (Etap I)**
- **PLANOWANIE I PROJEKTOWANIE (Etap II)**
- **DOKUMENTACJA PRZETARGOWA (Etap III)**
- **BUDOWA (Etap IV)**
- **CEL: ODBIÓR, URUCHOMIENIE I ROZRUCH**

W realizacji projektów inwestycyjnych na każdym etapie zachodzi potrzeba zarządzania obszarami wiedzy. Project Management Institute (PMI) to działająca od kilkudziesięciu lat amerykańska organizacja, która wydała w roku 2000 standardy zarządzania projektami, zebrane w podręczniku „Project management body of knowledge” (*Kompendium wiedzy o zarządzaniu projektami*). Poniżej, schemat obszarów wiedzy którymi powinno zarządzać się w realizacji projektów według PMI.

OBSZARY WIEDZY W ZARZĄDZANIU PROJEKTAMI



Na każdym etapie cyklu życia projektu można też wyróżnić grupy procesy, których nie można pomijać. Nie przestrzeganie ustalonych procesów jest przyczyną wielu problemów na jakie napotykają „polskie inwestycje”. Szczególnie na etapie przygotowania studium wykonalności, planowania i projektowania (dokumentacja projektowa), przygotowania dokumentacji przetargowej (specyfikacji istotnych warunków zamówienia), **w przygotowaniu inwestycji nie prowadzi się procesów kontroli. Dlatego też wszystkie błędy jakie powstają w tych etapach powodują olbrzymie problemy na etapie wykonawstwa.** Na etapie wykonawstwa działający zespół Inżyniera (kontraktu), oraz nadzór inwestorski, usuwają błędy etapów przygotowania inwestycji. To nie powinno mieć miejsca, gdyby proces inwestycyjny był przygotowany zgodnie ze znanymi światowymi standardami.

gólnie na etapie przygotowania studium wykonalności, planowania i projektowania (dokumentacja projektowa), przygotowania dokumentacji przetargowej (specyfikacji istotnych warunków zamówienia), **w przygotowaniu inwestycji nie prowadzi się procesów kontroli. Dlatego też wszystkie błędy jakie powstają w tych etapach powodują olbrzymie problemy na etapie wykonawstwa.** Na etapie wykonawstwa działający zespół Inżyniera (kontraktu), oraz nadzór inwestorski, usuwają błędy etapów przygotowania inwestycji. To nie powinno mieć miejsca, gdyby proces inwestycyjny był przygotowany zgodnie ze znanymi światowymi standardami.

GRUPY PROCESÓW W ZARZĄDZANIU PROJEKTAMI

- **Procesy rozpoczęcia** – zatwierdzenie projektu lub jego etapu.
- **Procesy planowania** – określenie i precyzowanie celów projektu.
- **Procesy realizacji** – koordynacja ludzi i innych zasobów w celu wykonania przyjętego planu.
- **Procesy kontroli** – dbałość o realizację celów projektu (monitorowanie).
- **Procesy zakończenia** – formalna akceptacja rezultatów uzyskanych w projekcie (etapie), oraz prawidłowe zakończenie projektu (etapu).

W „polskiej praktyce” procesy kontrolne prowadzone są dopiero na etapie realizacji (wykonawstwa) inwestycji. Rolę kontrolną spełnia szczególnie zespół inspektorów nadzoru. Dlatego tak wiele problemów powstaje na etapie wykonawstwa, co jest przyczyną niedotrzymywania terminów zakończenia budowy i przekraczania zaplanowanych kosztów realizacji.

Oddziaływania pomiędzy grupami procesów w ramach danego etapu projektu



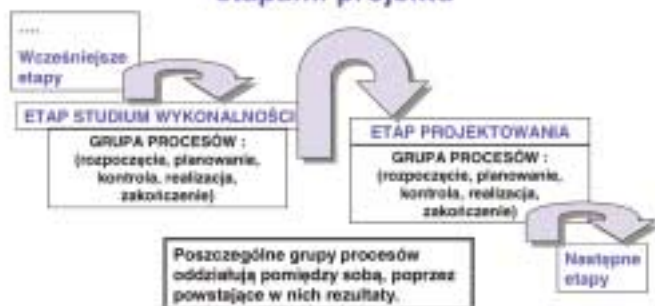
Na każdym etapie przygotowania i realizacji inwestycji wymagane są wszystkie grupy procesów. Każdy etap rozpoczyna się „rozpoczęciem oraz planowaniem”, a w trakcie „realizacji” prowadzona jest „kontrola”. Bez procesów kontrolnych i potwierdzenia, że wykonane zostały wszystkie założenia danego etapu, nie ma „zakończenia” (odbioru) poszczególnych etapów. Takie postępowanie pozwala eliminować nawarstwianie się błędów z poszczególnych etapów.

Zarządzanie inwestycjami celu publicznego

podstawą osiągnięcia sukcesu inwestycyjnego

umowy.

Zależność pomiędzy kolejnymi etapami projektu



ORGANIZACJA ZESPOŁU ZARZĄDZANIA



W ramach poszczególnych grup procesów, procesy oddziałują między sobą poprzez wymagane dla danego etapu *materiały wejściowe* (np. z poprzedniego etapu), *narzędzia i techniki* przyjęte dla osiągnięcia założonych celów, oraz *rezultaty* (jako osiągnięte rezultaty danego etapu stanowiące materiały wejściowe do następnego etapu).

ODDZIAŁYWANIE POMIĘDZY PROCESAMI

- ❑ **MATERIAŁY WEJŚCIOWE**
(punkt wyjścia)
- ❑ **NARZĘDZIA I TECHNIKI**
(pozwalają na otrzymanie rezultatów)
- ❑ **REZULTATY**

Istotnym elementem zarządzania projektem inwestycyjnym jest zespół zarządzania projektem, oraz Komitet Sterujący. Ze swej strony uważam za pożądane by w Komitecie Sterującym uczestniczył „umocowany” pełnomocnik wykonawcy robót. Pozwoliłoby to na szybkie rozwiązywanie powstających w trakcie wykonawstwa problemów, bez konieczności niekończącej się wymiany korespondencji. Oczywiście rezultaty uzgodnień na Komitecie Sterującym, muszą przyjąć ostatecznie formę wiążących uzgodnień np. w formie aneksu do umowy, lub zawarcia dodatkowej

ZARZĄDZANIE PROJEKTAMI W PROCEDURACH FIDIC

Dla zapewnienia przestrzegania Kontraktu powołuje się Inżyniera⁷ (funkcja). **Inżynier jest bezsprzecznie Zarządzającym projektem.** Zarządzanie projektem realizowane jest przez wyspecjalizowany w tym zespół ludzi, a nawet może to być firma profesjonalnie zajmująca się Zarządzaniem projektami. Trzeba również pamiętać, że poprawnie działający Inżynier w kontraktach FIDIC, to funkcja z zorganizowanym i dobrze wyposażonym zapleczem technicznym i administracyjnym. Jest to też grupa ludzi biorąca udział we wspólnym przedsięwzięciu. Czynniki ludzkie jest tutaj nadrzędny.

Z Zarządzaniem projektem mamy również do czynienia wtedy, kiedy Zamawiający powoła np. Kierownika Projektu lub Dyrektora Kontraktu. Wszystkie te osoby biorą udział w tzw. Zarządzaniu projektem.

Zarządzanie projektem jest ustalonym systemem, w którym dominują takie działania jak: określenie celów i zadań, budżet (finanse), harmonogramy (terminy), ograniczenia i uwarunkowania (jakość, nowoczesność), efektywność itp. Zarządzanie projektem przebiega w określonych warunkach wewnętrznych i zewnętrznych, które zmieniają się w czasie, a jednocześnie występują określone ograniczenia techniczne, materiałowe, finansowe, technologiczne itp.

Nie ma uniwersalnego rozwiązania lub modelu zarządzania projektami w procedurach FIDIC, odpowiedniego dla

⁷ „Inżynier” oznacza osobę wyznaczoną przez Zamawiającego do działania jako Inżynier dla celów Kontraktu i wymienioną w Załączniku do Oferty – Subklauzula 1.1.2.4 Warunki Kontraktu FIDIC 1999.

⁸ Najlepiej gdyby prowadził przedsięwzięcie od pomysłu Inwestora do zakończenia realizacji projektu (inwestycji).

wszelkich projektów inwestycyjnych, niezależnie od ich typu, rozmiaru i kategorii. Co więcej, relatywny udział Inżyniera, nie jest w każdym projekcie identyczny. Jedno jest pewne, że im większy projekt, tym bardziej kompleksowo powinien zajmować się nim Inżynier i więcej informacji należy zebrać, opisać i zanalizować. Pewnym jest również to, że **im bardziej profesjonalnie będzie przygotowany Inżynier, to zaoszczędzi czas i pieniądze Zamawiającego**. To profesjonalne przygotowanie Inżyniera, to nie tylko znajomość budownictwa szeroko pojętego, ale również, a może przede wszystkim, znajomość: międzynarodowych (szczególnie europejskich) procedur realizacji inwestycji, zarządzania finansami, zasad naliczania amortyzacji, celów przypisanych studium wykonalności, różnych dziedzin prawa międzynarodowego (w tym Dyrektyw Unii Europejskiej), obowiązującego w tym zakresie prawa polskiego (Kodeks Cywilny, Prawo zamówień publicznych, Prawo Budowlane itd.).

Od Inżyniera działającego w Kontrakcie jako Project Manager⁸, należy wymagać znajomości zasad przygotowania studium wykonalności i stworzenia elastycznego modelu (np. w programie Excel), w którym zamawiający może zmieniać dane wyjściowe, w możliwie dowolny sposób kształtując scenariusze rozwoju sytuacji. W efekcie przeprowadzonych scenariuszy można stwierdzić, na ile projekt jest wykonalny i rentowny, szczególnie w przypadku kształtowania się kluczowych parametrów w sposób odmienny do pierwotnie zakładanych. Taka analiza wrażliwości wraz z komentarzem, powinna zostać zamieszczona w studium wykonalności. Inżynier powinien znać również zasady budowy analizy technicznej, która powinna wskazywać na konkretne działania, jakie powinny być podjęte dla realizacji projektu.

Gdyby jednak okazało się, że ze względu na charakter projektu (np. oczyszczalnia ścieków, drogi, wodociągi itp.) nie ma możliwości uzyskania dodatniej zdyskontowanej wartości netto dla inwestora, to należy przedstawić wyliczenia dowodzące, że realizacja projektu przynosi korzyści dla lokalnego społeczeństwa.

Coraz częściej Inżynierowie w ramach realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego, będą musieli udzielić Zamawiającemu (Inwestorowi) odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy projekt jest wykonalny, tzn. czy nie istnieją ograniczenia natury finansowej, technicznej, organizacyjnej, prawnej, rynkowej lub innej, uniemożliwiające realizację projektu?
- Czy projekt spełnia wymagania zamawiającego pod względem ekonomicznym (NPV, IRR, itp.) i zapewni oczekiwane „efekty”?
- Czy są przesłanki do uznania, że projekt będzie miał charakter trwały, tzn. czy dochody z prowadzonej działalności po zrealizowaniu projektu pozwolą na pokrycie kosztów eksploatacyjnych, a jeżeli nie, to skąd będą pochodziły środki na zapewnienie funkcjonowania projektu?

- Czy projekt jest racjonalny finansowo i społecznie tzn. czy poprzez realizację projektu powstaną dodatnie efekty dla Inwestora, lub jakie powstaną korzyści społeczne dla jednostki w której realizowany jest projekt inwestycyjny?

Szerokiego znaczenia nabiera również „modelowanie systemu zarządzania projektem”. Zbudowany model powinien pozwolić na ocenę stanu realizacji projektu, w każdej dowolnej chwili, kiedy czas jego realizacji trwa od kilku miesięcy do kilku lat. To wyłącznie na podstawie modelu, można przeprowadzić oceny i analizy na projektowanym obiekcie, przed realizacją projektu. Model jest pewnym odzwierciedleniem projektu. Potrzebne mogą się okazać różne modele w zależności od celu badań. W początkowym etapie zarządzania potrzebne będą analizy uproszczone. Na etapie formułowania wniosków końcowych, potwierdzających słuszność realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego, potrzebne mogą być modele znacznie dokładniejsze. Natomiast dla określenia polityki inwestycyjnej w długiej perspektywie potrzebny jest model globalny. Dla różnych inwestycji potrzeba będzie zbudowania różnych modeli. Dlatego system zarządzania projektami wymaga stosowania bardziej uniwersalnych narzędzi badawczych. Zawsze jednak modele muszą być zgodne w zakresie interesujących nas zależności i łatwe w wykorzystaniu dla zamierzonego celu. Zbytne uproszczenie modelu może dać zniekształcony obraz stanu faktycznego i w konsekwencji prowadzić do fałszywych wniosków. Równocześnie należy pamiętać, że model zbyt skomplikowany, może okazać się praktycznie bezużytecznym. Oba powyższe wymagania są ze sobą sprzeczne i dlatego wybór modelu musi być wynikiem pewnego kompromisu, zależnego od przeznaczenia modelu i od środków, którymi dysponujemy na realizację projektu.

Nie bez znaczenia jest również wpływ realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych na wartość Inwestora jako Spółki i wartość firmy⁹. Należy wykazać, że w wyniku inwestowania powstanie zarówno większa wartość Spółki, jak i firmy.

Przystępując do inwestowania powinniśmy również:

- określić spodziewane korzyści z zaangażowania środków finansowych,
- określić koszty zaangażowania środków finansowych (własne kapitały i środki,
- kredyt bankowy, inne) i dokonać wyboru źródeł finansowania,
- oszacować spodziewane dochody oraz związane z tym ryzyko inwestowania.

Inwestorzy, którzy posiadają istniejącą i działającą Spółkę, powinni ponadto określić możliwości inwestowania, wynikające z zdolności do generowania wolnych strumieni pieniężnych z dotychczasowej działalności.

⁹ Wartość firmy, to wartość tzw. reputacji, znaku firmy itp.

Studium wykonalności jako podstawa inwestowania i rozliczania wykorzystania środków publicznych



Bogdan **ROGUSKI**
Rozjemca

WSTĘP

Przygotowanie procesu inwestycyjnego wymaga wielu prac przygotowawczych związanych z określeniem zapotrzebowania na produkt lub usługę. Zwieńczeniem tych prac jest opracowanie pn. **studium wykonalności** sumujące i weryfikujące całość ustaleń i przedstawiające kompleksowo wszystkie aspekty danego projektu. Studium wykonalności po zweryfikowaniu jego ustaleń, jest podstawowym dokumentem na którym opiera się decyzję o przystąpieniu do inwestowania. Studium określa techniczne, organizacyjne, ekonomiczne i finansowe rozwiązania, prowadzące do zrealizowania projektu.

Obecnie dokumentacja inwestycyjna projektów finansowanych z funduszy międzynarodowych przygotowywana jest w formie zespołu dokumentów przedstawiających różne aspekty podejmowanego przedsięwzięcia takich jak analizy wpływu na środowisko, analizy kosztów i korzyści, analizy społeczno-ekonomiczne, programy promocji projektu itp. Poza głównym nurtem pozostaje, choć nadal jest uważane za niezbędne, studium wykonalności.

Definicje Studium Wykonalności

Definicja klasyczna

Brak jest zwięzłej definicji Studium Wykonalności. Żaden ze słowników załączanych do opracowań traktujących o przygotowaniu dokumentacji inwestycyjnej nie definiuje tego terminu.

Na podstawie Poradnika Przygotowania Feasibility Study można przyjąć, że **studium wykonalności dostarcza wszelkich informacji niezbędnych do podjęcia decyzji inwestycyjnej**. Studium określa warunki programowe, handlowe, techniczne, ekonomiczne, finansowe oraz związane z zapewnieniem ochrony środowiska. Studium winno uzasadniać

cel, możliwe do osiągnięcia pokrycie zapotrzebowania na produkty wytwarzane lub udostępniane, wielkość zaspokojenia popytu, lokalizację projektu, możliwość zapewnienia zaopatrzenia materiałowego (o ile jest istotne), technologię i wyposażenie, wpływ na środowisko naturalne.

Część finansowa studium określa wysokość nakładów inwestycyjnych łącznie z wymaganym kapitałem obrotowym, kosztów produkcji lub utrzymania, kosztów sprzedaży, dochody i stopę zwrotu z zainwestowanego kapitału. W ramach studium dokonuje się analizy ryzyka i wrażliwości na zdarzenia, które mogą pogorszyć wyniki ekonomiczne studium, pogorszyć wpływ na środowisko, opóźnić wykonanie projektu.

Studium zawiera zwykle dziesięć rozdziałów:

1. Podsumowanie i wnioski.
2. Geneza i koncepcja projektu.
3. Analiza rynku i koncepcja marketingu.
4. Materiały i inne nakłady.
5. Lokalizacja i środowisko.
6. Strona techniczna projektu.
7. Organizacja i koszty ogólnozakładowe.
8. Zasoby ludzkie.
9. Planowanie i bilansowanie produkcji.
- 10 Analiza finansowa i ocena projektu.

Studium stanowiąc finalny dokument stanowiący o podjęciu decyzji o inwestowaniu, korzysta z opracowań wcześniejszych określanych jako studia możliwości, studia branżowe, programy rozwoju, studia przedrealizacyjne.

Studium winno być poddane przez powołany zespół ekspertów, ocenie wyrażonej w raporcie oceniającym i wówczas staje się podstawą do podjęcia decyzji o realizacji projektu, oraz przeprowadzenia akcji promocyjnej.

Definicje w dokumentach Unii Europejskiej

Dokumenty Unii Europejskiej unikają definiowania zakresu studium. Przewodnik „Analiza kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych” mówi jedynie, że „studium wykonalności to badanie proponowanego projektu, które ma ustalić, czy proponowana inwestycja jest na tyle atrakcyjna, aby uzasadnić dalsze szczegółowe prace przygotowawcze”. Trudno uznać ten opis za wyczerpujące określenie celu i zakresu studium wykonalności. Podawany w przewodniku spis treści przykładowego studium obejmuje następujące rozdziały:

1. Podsumowanie i wnioski.
2. Kontekst społeczno-gospodarczy.
3. Zaopatrzenie projektu i zapotrzebowanie na jego produkty.
4. Alternatywne technologie i plan produkcji.
5. Zasoby ludzkie.
6. Lokalizacja.
7. Wdrożenie.
8. Analiza finansowa.
9. Analiza społeczno-gospodarczych kosztów i korzyści.
10. Analiza ryzyka.

W dokumentach krajowych związanych z finansowaniem projektów ze środków Unii Europejskiej „Dokument roboczy nr 4 Komisji Europejskiej – Wytyczne dotyczące metodologii przeprowadzania analizy kosztów i korzyści”, i „Wytycznych w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód” Ministra Rozwoju Regionalnego, cele i zakres Studium Wykonalności są określone jeszcze bardziej skrótowo.

Według Dokumentu roboczego nr 4, studium wykonalności traktowane jest jako dowód wyboru najbardziej odpowiedniej opcji, a w wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego przedstawia się jedynie wybrane elementy studium, pozostawiając ustalanie szczegółowego zakresu studium wykonalności właściwym instytucjom zarządzającym. Nie znane są żadne opracowania opublikowane przez instytucje, na które nałożono ten obowiązek.

Nie istnieje żadna obowiązkowa procedura oceny studium. Podstawą oceny są informacje wymagane we wniosku o dofinansowanie, oraz zadeklarowanie osiągnięcia podstawowych wskaźników, które powinny mieścić się w przyjętych kryteriach. Ocena następuje w ramach postępowania administracyjnego dotyczącego akceptacji wniosku o przyznanie środków UE.

Studium wykonalności jako źródło podstawowych informacji o projekcie

Zakres studium w wydaniu klasycznym

W klasycznym opracowaniu studium wykonalności, dokonuje się weryfikacji wszystkich dotychczas posiadanych informacji i studiów bez względu na to skąd pochodzą. Tworzy się dokument przedstawiający dany projekt w formie przewidzianej do oceny w ramach postępowania tworzonego i prowadzonego przez decydenta. Studium jest podstawowym dokumentem weryfikacji i aktualizacji założeń programowych, oceny popytu, warunków rynkowych, wymaganego marketingu. Oceniane jest otoczenie projektu, zapotrzebowanie na produkt, możliwości jego zaspokojenia, warunki realizacji, nakłady, koszty eksploatacji i bieżące efekty.

Wynikiem tych badań i opracowanych projektów jest zespół danych pozwalających zaprojektować dany obiekt, zapewnić jego realizację, uzyskać środki finansowe, zapewnić ekonomiczną efektywność inwestowania.

Część techniczna studium jest punktem wyjścia do szczegółowego projektowania technicznego. Dane studium mają udowodnić, że projekt jest wykonalny w danej technologii i przy ustalonym wyposażeniu, w przewidzianej lokalizacji.

Informacje z części technicznej stanowią podstawę do określenia nakładów inwestycyjnych.

Na podstawie części technicznej powstaje harmonogram realizacji i ustala się zapotrzebowanie na środki niezbędne do wykonania projektu. Ustalenie źródeł finansowania projektu oraz tempa zapotrzebowania środków stanowi następną część studium. Plan finansowania projektu musi uwzględniać przewidywaną inflację, zmienność kursów walutowych, koszty finansowe odsetek i kosztów bankowych, oraz przewidywać na ten cel odpowiednie rezerwy.

Ustalenia poczynione w studium, choćby były dokonywane w najlepszej wierze, zawsze obarczone są jakąś dozą ryzyka. Oceną zagrożeń spowodowanych zdarzeniami niosącymi ryzyko zajmuje się analiza wrażliwości uwzględniająca możliwość zmian podstawowych parametrów finansowych – wpływów, kosztów, nakładów i tempa inwestowania, oraz odpowiadająca do jakich granic mogą się one zmieniać bez utraty ekonomicznej efektywności inwestowania.

Tak rozumiane **studium wykonalności jest pełnym i samodzielnym źródłem danych pozwalającym podejmować decyzje w sprawach realizacji projektu.**

Można powiedzieć, że studium zbiera informacje zewnętrzne po to aby ustalić wewnętrzne zależności pomiędzy nimi, ocenić je tworząc scenariusz jaki chce zrealizować zamawiający, aby uzyskać jak najlepsze efekty, oraz ustala sposoby wykonania danego projektu.

Studium wykonalności w procedurach funduszy Unii Europejskiej

W procedurach współfinansowania projektów inwestycyjnych z funduszy Unii Europejskiej rola studium wykonalności nie jest w pełni sprecyzowana. Unika się, jak to już wspomniano wcześniej, dokładniejszego określenia zakresu studium, natomiast wprowadza się szereg nowych form przedstawiania projektów w takiej formie jak: analiza kosztów i korzyści, plan finansowania, analizy społeczno-ekonomiczne, zgodność z polityką i prawem wspólnotowym itd. Dopiero komplet tych opracowań pozwala na ocenę przyjętych rozwiązań projektowych i możliwości ich sfinansowania. Odmienne traktowane są analizy programowe, które nie są ostateczną weryfikacją założeń, ale odpowiadają one na pytanie czy dany projekt spełnia wymogi, zarówno co do zakresu inwestowania jak i kwot nakładów, zawarte w daleko wcześniej ustalonych programach. Praktycznie nie zostały sprecyzowane wymagania co do części technicznej studium.

Można powiedzieć, że studium wykonalności w zasadniczym stopniu przeznaczone jest dla instytucji zewnętrznych, a beneficjent nie oczekuje od niego wytycznych do działalności własnej, oczywiście wyłączając wymogi sprawozdawcze, jakimi musi się on legitymować w stosunku do jednostki finansującej. Przypomina to uzasadnianie celowości projektów z gospodarki nakazowo-rozdziałowej.

Organizacja sporządzania studium wykonalności

Opracowanie studium wykonalności jest pracą interdyscyplinarną, którą winien wykonywać zespół wysokiej kla-

Studium wykonalności jako podstawa inwestowania i rozliczania wykorzystania środków publicznych

sy specjalistów. Wielość zagadnień jakie muszą być uwzględnione powoduje, że są to opracowania pracochłonne. W stosunku do projektowanych rozwiązań wymagany jest szczególnie profesjonalizm i dokładność. Wszelkie pomyłki w ocenie programu, zakresu inwestowania, nakładów i kosztów, mogą prowadzić do zaprzepaszczenia efektywności inwestowania. Niestety, brak wyraźnie ustalonych wymogów dotyczących sposobu ustalania danych i ich ewaluacji powoduje, że opracowania te rozpoczyna się zbyt późno w stosunku do terminów w jakich są potrzebne ich rezultaty. Kwoty preliminowane na wykonanie studiów wykonalności, a zwłaszcza obowiązujący system udzielania zamówień publicznych utrudniający wybór wykonawcy na podstawie jego umiejętności i doświadczenia, często nie zapewniają możliwości wykonania studium na właściwym poziomie. Często podstawowym kryterium oceny studium jest zapewnienie w nim informacji niezbędnych do sporządzenia wniosku o dofinansowanie. W przypadku, gdy większość środków pozyskiwana jest z funduszy Unii Europejskiej, a pozostała część otrzymywana jest z budżetu, zainteresowanie osiągnięciem optymalnych rezultatów nie zawsze jest u beneficjentów wystarczające. Studium wykonalności jest traktowane wówczas nie jako wytyczna dla inwestora do sprawnego wykonania i eksploatacji projektu, a jedynie jako dokument wymagany przez instytucję finansującą.

Prezentacje wyników studiów wykonalności

W każdym przypadku wyniki analiz zawartych w studium wykonalności, lub zespole analiz wymaganych przez Unię Europejską, stają się podstawą zawarcia umów instytucji finansujących z beneficjentami, w których zobowiązują się oni do wykonania projektu określonego wielkościami i wskaźnikami pochodzącymi z tych źródeł.

Podstawowe dane zawarte w studium mogą być różne w zależności od specyfiki projektu, tym nie mniej na pewno będą one obejmowały:

- Ilościowe i wartościowe wielkości efektów jakie mają być osiągnięte i termin ich osiągnięcia.
- Wysokość nakładów inwestycyjnych, oraz wskaźniki jednostkowych nakładów na jednostkę produktu i na jednostkę obmiaru robót.
- Wysokość wkładu własnego beneficjenta.
- Dyrektywny harmonogram realizacji i finansowania.
- Wskaźniki finansowej stopy zwrotu i inne wskaźniki ekonomiczne.
- Koszty własne i jednostkowe koszty produktu.
- Wzrost ilości zatrudnionych.
- Wskaźniki wpływu na środowisko.

Kontrolna rola wskaźników ustalonych w studium wykonalności

Zapewnienie prawidłowych wskaźników w studium wykonalności

Wskaźniki ustalone w studium wykonalności mogą być wykorzystywane do analizy prawidłowości realizacji i uzyskanych wyników jakie beneficjent zobowiązał się osiągnąć.

Dotychczas opublikowane wytyczne dotyczą analizy „ex ante” o zgodności projektu z przyjętymi kierunkami inwestowania i utrzymaniu brzegowych wymagań ustalonych w dokumentach programowych. Drugi okres prowadzenia analizy według tych wytycznych, dotyczy okresu realizacji, oraz bezpośrednio po nim. Analiza taka wykonywana może być na podstawie monitorowania działalności beneficjenta w trakcie realizacji projektu, po zakończeniu jego realizacji i po terminie uzyskania pełnej zdolności projektu. **Nie uzyskanie zamierzonych efektów w terminie przewidzianym umową, może spowodować obowiązek zwrotu udzielonych dotacji wraz z odsetkami karnymi.**

Aby analiza inwestycji spełniła swoją rolę w czasie realizacji i po jej oddaniu do użytku, przyjęte w studium wykonalności wskaźniki muszą wynikać z dobrze udokumentowanych danych źródłowych. Istotnym jest aby rozpocząć prowadzenie analiz we wczesnym stadium realizacji, co pozwala na bieżące korygowanie powstających zakłóceń procesu inwestycyjnego. Instytucje monitorujące i beneficjenci muszą być przygotowani do sprawnych korekt niwelujących powstałe zagrożenia. Niestety dotychczasowe procedury wprowadzania zmian, rozłożenie procesu decyzyjnego na wielu decydentów i nie zawsze zbieżne ich intencje powodują, że nie są wykorzystywane wystarczająco możliwości operatywnego korygowania błędów powstających podczas realizacji projektu.

Wykorzystanie wskaźników zawartych w studium wykonalności w monitoringu oraz kontroli w procesie inwestowania i po zakończeniu realizacji

Analizując akty prawne dotyczące monitorowania i kontroli (Wytyczne w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej i Wytyczne w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych) stwierdzić można, że ocena merytoryczna projektów przewidywana jest tylko w fazie przyjmowania ich do finansowania. Instytucja Zarządzająca dokonuje oceny merytorycznej projektu na podstawie wniosku o dofinansowanie, studium wykonalności i w oparciu o dokumenty prawne, pod kątem jego zgodności z kryteriami wyboru projektów zatwierdzonymi dla danego programu przez komitet monitorujący. Kryteria oceny projektów dla programów

na lata 2007-2013 nie zostały jeszcze opublikowane i mają zostać ustalone w ciągu 6 miesięcy po akceptacji programów przez Komisję Europejską.

Wszystkie działania kontrolne w trakcie realizacji dotyczą jedynie zgodności poniesionych wydatków z ustalonymi harmonogramami finansowania, oraz zgodności dokumentów stanowiących podstawę wypłat z wymogami formalnymi.

Kontrola „na zakończenie realizacji projektu” przeprowadzana jest w formie analizy wniosku o płatność końcową i polega ona na sprawdzeniu kompletności, oraz prawidłowości dokumentacji związanej z realizacją projektu. Nieobowiązkowo kontrola na zakończenie realizacji projektu może objąć sprawdzenie faktycznego efektu rzeczowego.

Nie można instytucjom finansującym projekty odmówić prawa analizy różnych aspektów efektów i rezultatów. Trzeba jednak stwierdzić na podstawie dotychczas opublikowanych dokumentów, że zakres tych analiz wymaga jeszcze doprecyzowania.

PODSUMOWANIE

Studia wykonalności w każdej postaci mogą być źródłem danych i wskaźników pozwalających na ocenę uzyskanych efektów przez porównanie ich z wielkościami planowanymi zawartymi w studium. Obecnie możliwości takich analiz są bardzo ograniczone, a aparat nadzorujący beneficjentów nie jest przygotowany do prowadzenia takich badań. Niewątpliwie zakres wskaźników i ocen ustalanych w studiach wykonalności może być znacznie poszerzony, jednak do chwili ustalenia procedur badania i zapobiegania skutkom niekorzystnych odchyłeń, zwiększanie ich ilości nie przyniesie rezultatów uzasadniających ich wprowadzenie.

Do wykorzystania analiz wskaźników w trakcie realizacji projektu i po jego zakończeniu, dla usprawniania procesów wykonawczych i eksploatacji, konieczne jest stworzenie procedur nie tylko monitoringu, ale również skutecznej interwencji w przypadku zaobserwowania niekorzystnych odchyłeń.

Przy rozbudowanym systemie analiz finansowych, spo-

łeczno-ekonomicznych, ochrony środowiska, niewystarczająco jest uwypuklana techniczna strona projektów, brak jest wytycznych precyzujących zakres i wymagania do technicznej strony studium, oraz sposobów przekładania wymogów technicznych na wartości ekonomiczne. Nie określenie wymogów do części technicznej studiów wykonalności powoduje, że są one opracowywane w sposób ograniczony (nie pełny), bez wystarczającego uszczegółowienia, co ogranicza możliwość zaprogramowania optymalnych technologii i innych rozwiązań technicznych ze szkodą dla efektywności całego projektu.

Ograniczanie środków na sporządzenie studium wykonalności i terminów ich wykonania, wynika często z braku znajomości zakresu studiów przez beneficjentów zlecających wykonanie takich opracowań. ■

BIBLIOGRAFIA:

1. „Poradnik przygotowania przemysłowych Studiów Feasibility”; UNIDO 1993.
2. „Analiza kosztów korzyści projektów inwestycyjnych – Przewodnik”; Komisja Europejska 2002.
3. Praca zbiorowa pod red. M. Trockiego i B. Gruczy „Zarządzanie projektem europejskim”; PWE 2007.
4. „Dokument roboczy nr 4 Wytyczne dotyczące metodologii przeprowadzania analizy kosztów i korzyści”; Komisja Europejska 2006.
5. „NSRO 2007-2013 Wytyczne w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych w tym projektów przynoszących dochód”; Min. Rozwoju Regionalnego 2007.
6. „Wytyczne w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej”; Min. Rozwoju Regionalnego 2007.
7. „Wytyczne w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych...”; Min. Rozwoju Regionalnego 2008.
8. „Załącznik XXI duży projekt – wniosek o potwierdzenie pomocy na mocy art. 39 do 41 rozporządzenia WE nr 1083/2006” Min. Rozwoju Regionalnego 2008.

Właściwe przygotowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dokumentacji przetargowej) w realizacji inwestycji celu publicznego



Ryszard
DUBNO
Rozjemca
– członek DRBF

Najprostsza odpowiedź na pytanie **jak** właściwie przygotować dokumenty przetargowe jest prosta: **dobrze**. Ale co to znaczy dobrze? Dobrze to tak, aby procedura przetargowa, czyli wybór Wykonawcy przebiegał sprawnie, a realizacja robót budowlanych przebiegała zgodnie z założonym harmonogramem i kosztami. Ogłoszenie przetargu na wykonanie zadania inwestycyjnego wieńczy wieloletni wysiłek wielu osób w przygotowanie niezbędnych dokumentacji, poczynając od studiów a kończąc na pozyskaniu terenu pod inwestycje i uzyskaniu pozwolenia na budowę. Powinno, więc być etapem „łatwym i przyjemnym” w szczególności przed trudnym etapem realizacji. Niestety tak bardzo często nie jest.

Na podstawie kilkuletnich doświadczeń należy z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że **jakość i kompletność dokumentacji przetargowej ma kluczowe znaczenie w realizacji inwestycji**, a w szczególności inwestycji liniowych z zakresu infrastruktury komunikacyjnej i ochrony środowiska.

Z trzech kategorii zleceń przewidzianych zamówieniami publicznymi tzn. na **realizację dostaw** (wypośażenia i materiałów), **świadczenie usług** (pomoc techniczna, prace projektowo-studialne, udostępnienie know-how i szkolenia), oraz **wykonywanie robót budowlanych**, zasadniczo dwie ostatnie związane są z inwestycjami infrastrukturalnymi celu publicznego.

W ubiegłym roku ogłoszono około 14 tys przetargów, z czego blisko 60% stano-

wiły przetargi na roboty budowlane, co oznacza prawie 8 tys 400 przetargów na roboty budowlane.

W każdym roku Zespół Arbitrów rozpatruje od 1000 do 1500 wniosków, głównie Wykonawców, protestujących przeciwko decyzjom Zamawiającego, co do wyniku rozstrzygnięcia przetargu, ale również, co do wymagań zapisanych w SIWZ. Brak jest danych ile ogłoszonych przetargów odwołano, lub ogłoszono ponownie. Z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że brak jest również przetargów, w których oferenci nie zadawaliby pytań, lub wskazywali na niespójność materiałów przetargowych. Bardzo często to właśnie pytania wykonawców prowadzą do poprawiania SIWZ, bo doświadczeni wykonawcy są w stanie dostrzec błąd w opisie przedmiotu zamówienia, którego zamawiający nawet nie jest świadomy.

Znacząca część przetargów dotyczy robót realizowanych w ramach unijnych funduszy strukturalnych i funduszu Spójności. Wszelkiego rodzaju perturbacje z rozstrzygnięciem przetargu, nabierają bardzo istotnego znaczenia w przypadku terminowego wykorzystania funduszy unijnych, czy realizacji terminowych takich jak np. budowa infrastruktury związanej z EURO 2012.

Zakres formalny i merytoryczny dokumentacji przetargowej dla udzielenia zamówienia publicznego jest zasadniczo precyzyjnie określony przez prawo (Art. 36. PZP), pomimo tego w dokumentach tych bardzo często występują błędy i nieprawidłowości.

Z pozoru wydawałoby się, że nie powinno być żadnego problemu z przygotowaniem właściwych dokumentów. Zarówno inwestycje współfinansowane ze środków wspólnotowych jak i ze środków krajowych, podlegają prawu zamówień publicznych. Prawo to i wynikające z niego akty wykonawcze precyzyjnie określają procedury, według których organizowane są przetargi. Zasadniczo zgodnie z obowiązującymi przepisami w materiałach przetar-

gowych (SIWZ) wyróżnia się trzy części: (1) warunki, które powinni spełnić Oferenci (Instrukcja dla Wykonawców – IDW), (2) warunki kontraktowe, oraz (3) opis przedmiotu zamówienia (OPZ) wraz z określeniem zakresu robót. Przygotowanie dokumentów dla wszystkich tych grup jest zadaniem dla Zamawiającego. Pierwsza z nich, co do zasady podlega Ustawie Prawo Zamówień Publicznych [PZP] łącznie z wynikającymi z niej aktami wykonawczymi. Dla drugiej części natomiast, w przypadku inwestycji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej zalecane jest stosowanie warunków kontraktowych FIDIC. Trzecia część przygotowywana jest w oparciu o opracowaną dokumentację projektową, na podstawie ustawy Prawo Budowlane i wynikających z niego rozporządzeń. Formalnie więc rzecz biorąc, wszystkie te części nie powinny nastręczać trudności w ich przygotowaniu. Niestety tak nie jest. Błędy w pierwszej części (IDW) skutkują przeciągającą się procedurą przetargową, a błędy w trzeciej, znacznie groźniejsze, skutkują wydłużeniem czasu trwania kontraktu i wzrostem kosztów realizacji.

Przygotowywane przez Zamawiającego *materiały przetargowe* po ogłoszeniu przetargu stają się *dokumentami przetargowymi*, a po wybraniu Wykonawcy stają się *dokumentami kontraktowymi*. O ile materiały przetargowe i dokumenty przetargowe mogą podlegać modyfikacjom w trakcie przeprowadzania przetargu, o tyle zmiana dokumentów kontraktowych jest praktycznie niemożliwa bez konsekwencji takich jak wzrost kosztów, lub wydłużenie czasu realizacji kontraktu. Postęp procedury przetargowej wprowadzający możliwość publikowania SIWZ tylko elektronicznie na stronach internetowych zamawiającego, powoduje ograniczenia również w modyfikacji materiałów przetargowych.

Nieprawidłowości w dokumentacji przetargowej można by podzielić na dwie

grupy. Jedna grupa to nieprawidłowości formalno-prawne, a druga grupa to nieprawidłowości natury technicznej przejawiające się niewłaściwym przygotowaniem opisu przedmiotu zamówienia.

Mankamentem dokumentacji przetargowych są nieprawidłowości dokumentacji przetargowych o charakterze formalno-prawnym. Głównie przejawia się to niekompatybilnością, niewłaściwością merytoryczną, oraz brakiem spójności poszczególnych elementów. Z drugiej jednak strony zaobserwować można w tej części nadmierny formalizm. Niestety, powszechnym nadużyciem jest w tej grupie żądanie np. uprawnień budowlanych od personelu kluczowego w sytuacji, gdy tego rodzaju uprawnienia nie są potrzebne, lub udokumentowanie doświadczenia które w warunkach polskich jest nie do spełnienia przez nikogo. Oddzielnym problemem jest określenie wymagań uprawnień budowlanych w związku ze stale zmieniającym się zakresem wydawanych uprawnień do wykonywania samodzielnych funkcji w budownictwie. Do tej samej grupy należy żądanie od Wykonawcy udowodnienia doświadczenia w wykonywaniu robót, które nie występują w zakresie zamówienia, lub znacznie je przekraczają. A już szczególnie w przypadku, gdy dla wykonania robót nie jest wymagane pozwolenie na budowę, a zatem brak jest podstaw do żądania przez osobę kierującą tą budową uprawnień budowlanych. Efektem tego typu nieprawidłowości są protesty Wykonawców, co w wielu przypadkach prowadzi do unieważnienia przetargu.

Bez porównania gorszymi w skutkach są uchybienia występujące w części technicznej materiałów przetargowych, czyli wymagań zawartych w opisie przedmiotu zamówienia. Artykuły 29 i 30 PZP stanowią, że *Przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, uwzględniając wszelkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty*. W tym miejscu należy zadać pytanie: czy jest możliwe precyzyjne określenie *okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty* w przypadku realizacji projektu na zasadzie „projektuj-buduj”? Ustawodawca przewidział taką sytuację i przygotował akt wykonawczy opisujący zakres programu funkcjonalno – użytkowego, ale zdaniem autora nie załatwia to problemu.

Należałoby zadać pytanie: „jaki cel chce osiągnąć Zamawiający stosując zasadę „projektuj-buduj”? Zwykle Zamawia-

jący odpowiada na tak zadane pytanie, że „przyspiesza to procedurę przetargową eliminując etap przetargu na wykonanie projektów”. To prawda. Ale czy taki sposób przyspiesza rozpoczęcie realizacji inwestycji? Otóż chyba nie. Wszystkie wymagania formalne związane z przygotowaniem inwestycji tzn. wykonanie prac projektowych, uzyskanie wszelkich uzgodnień i otrzymanie pozwolenia na budowę pozostają aktualne bez względu na formę przetargu. Doświadczenie wskazuje, że wymaganie zapisane w SIWZ o uzyskaniu decyzji administracyjnych w określonym czasie jest praktycznie niemożliwe.

W programie funkcjonalno-użytkowym nie można precyzyjnie określić *okoliczności mających wpływ na sporządzenie oferty*. Z obserwacji ofert w tego typu realizacjach wynika, że są one zdecydowanie droższe i zdecydowanie trudniejsze w realizacji. Żądanie przez oferentów wyższej ceny spowodowane jest wyceną ewentualnych ryzyk, które z Zamawiającego przechodzą na Wykonawcę. Należy przypuszczać, że idea stosowania takiej formy realizacji kontraktu powstała w oparciu o publikację FIDIC tzw. Żółtej książki [*Warunki Kontraktu na urządzenia i budowę z projektowaniem*]. Zdaniem autora warunki te sformułowane zostały do stosowania w przypadku, gdy roboty budowlane (konstrukcyjne) stanowią nie znaczącą część inwestycji w porównaniu z kosztem urządzeń lub kosztem linii technologicznych inwestycji. Z pozoru więc, wydawać by się mogło, że bezproblemowym jest kontrakt z przygotowaną dokumentacją projektową, specyfikacjami technicznymi wykonania i odbioru, oraz z uwzględnieniem w przedmiarze wszystkich pozycji robót. Niestety i takie kontrakty nie są wolne od problemów realizacyjnych. Ujawniają się one w trakcie realizacji inwestycji i są skutkiem źle wykonanego projektu. Najczęściej występujące błędy, to nieprecyzyjne oznaczenie występowania urządzeń podziemnych i źle wykonane badania geologiczno-techniczne. Oczywiście jest, że błędów tych nie sposób wykryć na etapie przetargu. Są one, zdaniem autora wynikiem stosowanej procedury przetargowej na usługi projektowe wg zasady najniższej ceny.

Jednym z mankamentów, a może błędem w realizacji przetargów, jest sposób działania komisji przetargowej. Art. 17, 18, 19, 20, 21 PZP określają ustawowe warunki dla komisji przetargowej. W zasadniczej większości przypadków

członkami komisji są pracownicy Zamawiającego, wykonujący tę czynność równoległe z normalnymi obowiązkami. W konsekwencji oznacza to znaczne wydłużenie czasu trwania przetargu, a w konsekwencji utratę np. „sezonu budowlanego”. Zdaniem autora nie bez znaczenia jest również kolejność ogłaszanych przetargów. Za niewłaściwe należy uznać ogłoszenie przetargu na *zarządzanie i nadzór* lub *nadzór* po ogłoszeniu przetargu na roboty budowlane. W konsekwencji zdarza się, że roboty budowlane rozpoczęły się a nie wybrano nadzoru, tak więc dla spełnienia wymogów Prawa Budowlanego funkcje nadzoru powierza się pracownikom Zamawiającego, lub zaangażowanym czasowo inspektorom nadzoru. Powoduje to określone konsekwencje na dalszym etapie realizacji.

Natomiast dając pierwszeństwo przeprowadzenia przetargu na Inżyniera Kontraktu, mamy możliwość zaangażowania go jako wysokiej klasy fachowca i jako członka komisji przetargowej. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że Zamawiający nie powinien kierować się tylko aktami prawnymi, normatywami, czy wytycznymi, ale uwzględniać doświadczenie i opinie ekspertów.

O ile protesty dotyczące zasadności uznania dokumentów spełniających wymagania dla danego przetargu należałoby uznać za uchybienie komisji przetargowej, o tyle protesty dotyczące samych wymagań należy uznać jako błędy w przygotowaniu SIWZ. Niestety, obie wymienione powyżej przyczyny protestów uniemożliwiają rozpoczęcie i zakończenie realizacji inwestycji w przewidywanym terminie

Fakt ciągłych problemów z prawidłowym przygotowaniem dokumentów przetargowych jest co najmniej zastanawiający. Ustawa Prawo Zamówień Publicznych egzystuje od 2004 roku i jest ciągle poprawiana, a mimo to przetargi są dla zamawiających w wielu przypadkach udręką. Do doświadczeń realizacji przetargów wg PZP należy dodać doświadczenia wynikające z przetargów na realizację inwestycji budowlanych współfinansowanych z funduszy europejskich w okresie przed akcesją do Unii. Wydawać by się mogło, że popełniono już tyle błędów, że ich katalog jest na wyczerpaniu. Niestety z dużą dozą prawdopodobieństwa można stwierdzić, że taki stan potrwa jeszcze jakiś czas. Sprzyja temu występujący również kult postępowania administracyjnego i prawniczego, jak również nadmierny formalizm. ■

Doradcy oraz Konsultanci w przygotowaniu i realizacji zamówień publicznych



mgr inż. Paweł

ZEJER

Tebodin SAP-Projekt Sp. z o.o.

Członek SIDiR

Jeśli jakaś praca została od początku źle zrobiona, wszelkie usiłowania jej poprawienia jeszcze ją pogorszą.

Prawa Finagle'a

Wprowadzenie

Zarządzanie projektami¹ jest dziedziną, która w realiach współczesnego rynku wymaga zaangażowania ekspertów z wielu dziedzin. Projekt stał się dziełem syntetycznym, w którym ma swoje odzwierciedlenie praca inżynierów wielu branż, architektów, ekonomistów, finansistów, prawników, menedżerów a w szczególnych przypadkach nawet plastyków czy socjologów. Taka konstelacja wiedzy, doświadczeń i różnego spojrzenia na wspólny cel powoduje, że konieczne jest również szczególne spojrzenie na to, jak wyznaczać wspólny cel, który takiemu zespołowi winien przyświecać. Jak skomponować skład zespołu, aby balans wiedzy i doświadczeń odpowiadał planowanemu, czy też realizowanemu przedsięwzięciu? Jak skomunikować inżyniera z prawnikiem, plastyka z ekonomistą w taki sposób, aby każdy wypełnił swoje zadanie, a następnie, aby zrealizowany projekt spełnił oczekiwania jego promotora? Z punktu widzenia zarządzania, w ocenie autora, jest również kluczowa odpowiedź na pytanie kiedy należy położyć największy nacisk na profesjonalne usługi doradców oraz konsultantów zaangażowanych w realizację przedsięwzięcia?

Czy przedsięwzięcia realizowane w ramach zamówień publicznych wymagają specjalnych zabiegów?

Rozpoczynając rozważania warto poświęcić chwilę na odniesienie się do kwestii porównywania przedsięwzięć finan-

sowanych publicznie oraz ze środków prywatnych. W tej kwestii najczęściej spotykamy się z dwoma radykalnymi poglądami. Pierwszy z nich stawia tezę, że niezależnie od źródła finansowania, publicznego czy też prywatnego, przedsięwzięcie winno być realizowane zgodnie z tymi samymi pryncypiami, a więc winno być wykonalne, najkorzystniejsze spośród identyfikowalnych opcji i dokładnie odpowiadające na potrzeby inwestora. Drugi natomiast, trzeba zaznaczyć, iż rzadziej spotykany, ale mający niemały wpływ na obecnie stosowane procedury, stanowi, iż w przypadku przedsięwzięć finansowanych publicznie najważniejsza staje się przejrzystość wydatkowania środków, a następnie przestrzeganie regulacji, przepisów, norm, itp. Dopiero w dalszej kolejności wymienia się aspekty wymienione w pierwszej tezie. Czy nie należałoby spodziewać się, że tak prowadzona dysputa zmierza do tego samego końca jak niegdyś rozważania na temat różnic pomiędzy ekonomią socjalizmu i kapitalizmu? Zdaniem autora, sedno problemu leży w prawidłowym zdefiniowaniu przedsięwzięcia, oraz w ustaleniu podstawowych kwestii i czynników determinujących sposób realizacji przedsięwzięcia. Mechanizmy wspierające realizację projektu winny być oparte na tych samych zasadach i regułach. Dla przykładu należy wspomnieć, iż w praktyce często spotyka się stosowanie wzorów warunków kontraktowych FIDIC zarówno w przedsięwzięciach prywatnych jak i publicznych. Zamawiający/inwestorzy, planując przedsięwzięcia, winni dostosowywać metody do własnych celów, którymi mogą być np.: konieczność realizacji projektu w określonym czasie, ograniczenia budżetowe, umiejętności profesjonalne inwestora, złożoność techniczna przedsięwzięcia, poparcie społeczne przedsięwzięcia, wymagania jakościowe....

Budżet – Termin – Jakość – odwieczny dylemat kierownika projektu

W teorii zarządzania projektami mówi się o zrównoważeniu trzech czynników, które w znakomity sposób mogą uświadomić podejmującym decyzje, w jaki sposób będzie wyglądała realizacja projektu w przyszłości. Są nimi: budżet, termin realizacji, oraz jakość. Dla lepszego zobrazowania tych trzech elementów za wzór przyjęto „koło mercedesa” (patrz: Schemat 1) jako idealny obraz zbalansowanej realizacji projektu. W przypadku kiedy świadomie przenosimy nacisk na któryś z trzech elementów zawsze robimy to kosztem pozostałych dwóch. Jeśli konieczne jest dotrzymanie szybkiego terminu, czyli mamy do czynienia z tzw. projektem „time driven”, to zawsze koszt takiego projektu będzie

¹ W praktyce pojęcia projekt i przedsięwzięcie stosuje się zamiennie. W niniejszym opracowaniu są traktowane jako synonimy.

wyższy i zazwyczaj musimy również pogodzić się z kompromisem w sprawach jakości. Jeśli natomiast mamy do czynienia z projektem, który musi być zrealizowany w ramach niskiego i ograniczonego budżetu to na pewno ucierpi jakość i od razu winno się przewidywać dłuższy okres realizacji projektu.

Schemat 1 Równowaga pomiędzy budżetem, jakością i terminem realizacji projekt²



Rozważania na temat zbalansowania, lub też raczej konieczności uświadomienia sobie przez promotora projektu w jaki sposób będzie on wdrażany, prowadzą w oczywisty sposób do pytania, co w projekcie powoduje, że projekty nie są kończone w zakładanych terminach i budżetach. Badania i doświadczenie własne autora prowadzą do wniosku, iż najczęstszą przyczyną problemów jest konieczność wprowadzania zmian w czasie, kiedy tych zmian już nie powinno się wprowadzać. Z drugiej strony, każdy inżynier doskonale wie, że nie ma projektu/kontraktu, w którym nie wprowadzono by zmiany. Takie projekty się nie zdarzają. Gdzie więc leży problem? Zdaniem autora **w większości przypadków problemem jest moment, w którym podejmowana jest decyzja o realizacji inwestycji** i co jest ściśle z tym związane zasób informacji posiadany przez inwestora w celu zmniejszenia ryzyka przekroczenia budżetu, czy też niedotrzymania założonych terminów.

Podjęcie decyzji o realizacji przedsięwzięcia

Statystyki są nieubłagane. Najpierw przykład zza oceanu.

- 31,1% projektów nie zostaje zakończonych w ogóle. Rezygnuje się z ich realizacji,
- 52,7% projektów kosztuje średnio o 89% więcej niż początkowo przewidywano,
- tylko 16,2% projektów informatycznych zmieściło się w założonym terminie i budżecie,
- w wielu firmach tylko 9% przedsięwzięć kończy się terminowo i w zaplanowanym budżecie,
- średnie przekroczenie czasowe pierwotnie przyjętego czasu na realizację wynosi 222%³.

Czy Polskie realia odbiegają od przedstawionych?

Wdrażany w naszym kraju Fundusz Spójności (wcześniej ISPA) w sektorze środowiska obejmuje 90 projektów i znacznie więcej kontraktów zawartych w ramach tych projektów. Pomimo, iż cały program nie został jeszcze zakończony, już teraz można przedstawić niektóre dane dotycząc jego realizacji, np. ⁴:

- Przekroczenia kosztów projektów wg stanu na listopad 2007 stanowiły ok. 27% kosztów (co wynosi ok. 1.136 mln EUR).
- Dla 35% projektów zawarto 100% kontraktów.
- Niedomknięty montaż finansowy w sektorze środowiska ma 8 projektów, łączne niedobory 320 mln EUR.
- Projekty mające zakończyć się wg pierwotnej Decyzji w roku 2007 i 2008 wnioskowały o zmianę Decyzji w zakresie przedłużenia terminu realizacji: planowane daty zakończenia projektów: w 2007r. – 1; 2008 r. – 1; w 2009 r. – 20; 2010 r. – 66.
- Po upływie ponad 60% czasu przeznaczanego na realizację programu wydatkowano niecałe 30% całkowitego budżetu. W skrajnym przypadku wydatkowano 1% budżetu po upływie ponad 60% czasu na realizację.

Na podstawie powyższych informacji oraz szerszych obserwacji autora decyzję o realizacji projektu, w przypadku projektów które są finansowane ze środków publicznych, a w szczególności ze środków celowych programów pomocowych, podejmuje się w zbyt wczesnym etapie ich przygotowania bądź na podstawie dokumentacji, która nie gwarantuje akceptowalnego wskaźnika ryzyka niedotrzymania terminów i przekroczenia budżetu, które towarzyszy każdemu projektowi.

Decyzję o realizacji projektu, tj. decyzję o rozpoczęciu/sfinansowaniu inwestycji, można podejmować na różnym etapie jego przygotowania. Można podjąć ją bardzo wcześnie akceptując znaczące ryzyko przekroczenia budżetu, a można przeznaczyć więcej czasu na przygotowanie projektu pod względem technicznym i organizacyjnym. W każdej sytuacji warto zdać sobie sprawę z ryzyk, które za taką decyzją stoją.

Jednym z modelowych rozważań, spotykanym w zarządzaniu złożonymi projektami angażującymi znaczący komponent technologiczny jest model przedstawiony na Schemacie 2. Decyzja w tym modelu podejmowana jest w kilku etapach. Po decyzji strategicznej promotorów projektu zostają opracowane: studium wykonalności oraz koncepcja projektu. Dokumenty te wskazują na techniczną wykonalność projektu. W zależności od potrzeb mogą one również obejmować aspekty analiz rynkowych, marketingowych itp. Po ich opracowaniu podejmowana jest decyzja o dalszym przygotowaniu projektu. W kolejnej fazie opracowywany jest projekt wstępny, który podaje informacje na temat technologii, mediów, zagospodarowania terenu, obiektów kubaturowych itp. Wówczas można już z większym prawdopodobieństwem określić koszt realizacji całego przedsięwzięcia, jak również jego wykonalność. Po tej fazie przygotowania projektu podejmowana jest już decyzja o realizacji bądź też zaniechaniu realizacji przedsięwzięcia. Dokładność określenia budżetu projektu rośnie znakomicie

² Źródło: Opracowanie własne na podstawie literatury fachowej.

³ Źródło: Studium 365 przedsięwzięć, Standich Group International 1994.

⁴ Źródło: Badania własne. Dane na koniec 2007 roku.

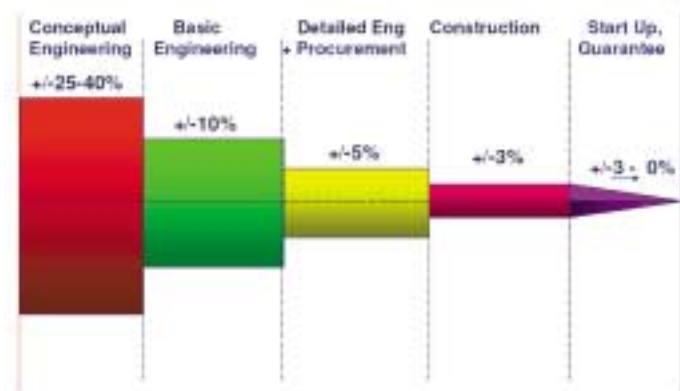
Doradcy oraz Konsultanci w przygotowaniu i realizacji zamówień publicznych

w początkowej fazie przygotowania projektu, a znacznie mniejsze różnice następują wraz z uszczegółowieniem dokumentacji technicznej. Doświadczenie wskazuje, że poprawnie sporządzony projekt budowlany pozwala określić koszty realizacji projektu na poziomie +/- 10 procent. Należy tutaj wskazać również ścisłe powiązanie z praktyką międzynarodową, gdzie przyjmuje się bardzo często budżet na nieprzewidziane czynniki właśnie na takim poziomie. Oczywiście ten poziom dokładności nie uwzględnia ryzyk wynikających ze zjawisk makroekonomicznych, które w ostatnim czasie w Polsce miały niewątpliwie wpływ na realizację projektów.

Schemat 2 Decyzja o realizacji przedsięwzięcia⁵

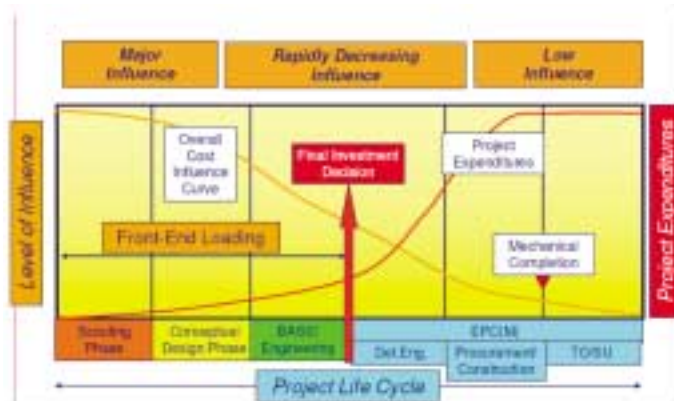


Schemat 3 Dokładność określenia budżetu realizacji przedsięwzięcia w stosunku do opracowanej dokumentacji technicznej⁶



Idąc dalej tym tokiem należy zauważyć, że największy wpływ na kształt projektu mamy w jego pierwszej fazie, kiedy jest on jeszcze w sferze planowania, tzn. na etapie koncepcji oraz projektu wstępnego i budowlanego. Wówczas wnoszone przez promotora projektu zmiany, propozycje czy też udoskonalenia, skutkują najmniejszymi konsekwencjami finansowymi dla projektu. Wówczas też istnieje największa elastyczność we wprowadzaniu zmian. Ich zakres może obejmować aspekty techniczne, technologiczne, organizacyjne jak i finansowe. Swoboda we wprowadzaniu zmian i możliwość kształtowania budżetu projektu spada gwałtownie po podjęciu ostatecznej decyzji o realizacji projektu. Wówczas dynamicznie wzrastają wydatki ponoszone na realizację projektu, a zamawiający ma coraz mniejszy wpływ na projekt.

Schemat 4 Fazy projektu a możliwość wprowadzania zmian i wpływania na koszt realizacji projekt⁷



To rozważanie doprowadza nas do odpowiedzi na podstawowe pytanie: kiedy zamawiający winni angażować najwyższej klasy doradców i konsultantów? Właśnie wtedy, kiedy można mieć największy wpływ na przyszłe koszty realizacji projektu, a więc w fazie wstępnej. Niestety praktyka wskazuje, iż zapotrzebowanie na najwyższej klasy ekspertów w początkowej fazie realizacji przedsięwzięć napotyka na wiele barier, na które inwestorzy/zamawiający w sektorze publicznym nie mają wpływu, bądź też nie chcą podejmować próby ich pokonywania. Bariery te nie pozwalają dokonać wyboru doradców i konsultantów według zdolności⁸, lecz podstawą jest najczęściej najniższa cena. Dalsze rozważanie na temat wyboru według zdolności nie jest jednak przedmiotem niniejszego opracowania.

⁵ Źródło: Tebodin SAP-Projekt Sp. z o.o. – Materiały szkoleniowe „Project Management – 1” – 2008.

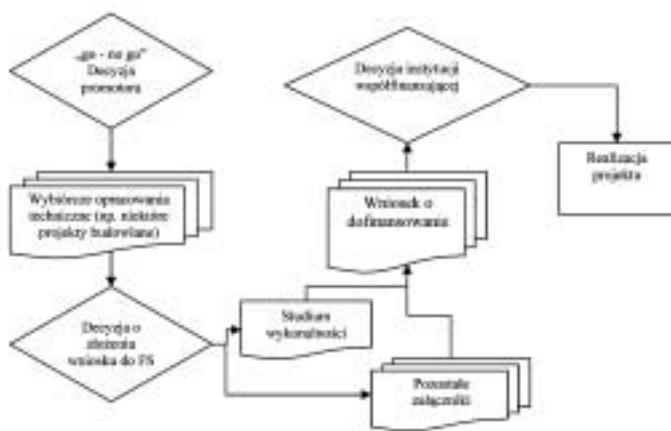
⁶ Źródło: Tebodin SAP-Projekt Sp. z o.o. – Materiały szkoleniowe „Project Management – 1” – 2008.

⁷ Źródło: Tebodin SAP-Projekt Sp. z o.o. – Materiały szkoleniowe „Project Management – 1” – 2008.

⁸ Patrz np.: Wybór według zdolności. Wytyczne do wyboru inżynierów konsultantów na podstawie jakości. Cosmopoli Pierwsze wydanie angielsko – polskie 1995.

Warto natomiast zwrócić uwagę na proces decyzyjny, zaadaptowany w przypadku programu Fundusz Spójności (ISPA) w sektorze ochrony środowiska. W olbrzymim uproszczeniu, jest to proces jednostopniowy oparty na decyzji instytucji współfinansującej, która to decyzja jest podejmowana na podstawie wniosku o dofinansowanie wraz z załącznikami. Wśród wielorakich dokumentów załączonych do wniosku, jednym z najbardziej istotnych w kontekście przyszłej realizacji projektu jest studium wykonalności, oraz raport z oceny oddziaływania projektu na środowisko. Proces przygotowania projektu w niektórych przypadkach był wspierany przez samą instytucję współfinansującą. Proces ten przedstawiono na Schemacie nr 5 poniżej.

Schemat 5. Uproszczony proces podejmowania decyzji inwestycyjnej w przypadku projektu współfinansowanego z funduszy celowych

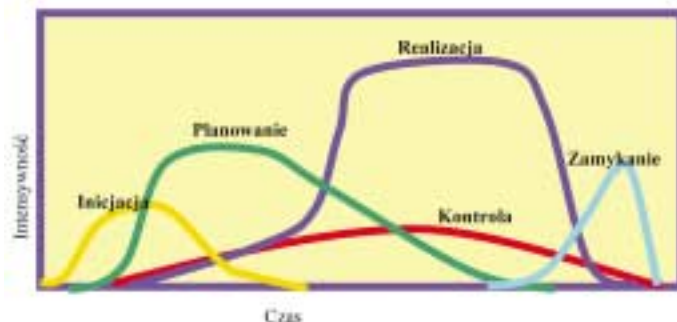


Przykład projektów dofinansowanych ze środków programów celowych wskazuje również, na fakt, że właśnie **przygotowanie projektu winno być przeprowadzone w sposób szczególnie staranny**.

Modelowym rozwiązaniem jest również wczesne angażowanie ekspertów i osób odpowiedzialnych za kolejne fazy realizacji przedsięwzięć. Procesy związane z realizacją projektu winny się na siebie w odpowiedni sposób nakładać (patrz Schemat 6). Począwszy od inicjacji projektu, planowania, poprzez realizację i zamknięcie projektu, winna rów-

nolegle być prowadzona kontrola, której zadaniem jest raczej wczesne ostrzeganie o potencjalnych niebezpieczeństwach, a nie wykrywanie nieprawidłowości ex-post, co najczęściej ma miejsce w naszej praktyce, a co powoduje raczej spowolnienie realizacji projektu niż jego sprawne wdrożenie.

Schemat 6. Intensywność realizacji procesów w cyklu realizacji przedsięwzięcia⁹



Podsumowanie

Wsparcie doradców i konsultantów zdaje się być najpotrzebniejsze w pierwszym okresie cyklu życia projektu, tj. w czasie jego planowania i przygotowania do realizacji. Wówczas to, możliwość wprowadzania modyfikacji jest największa przy równoczesnym najniższym koszcie inwestycyjnym takich zmian. Należy doprowadzać do sytuacji aby rozsądnie minimalizować ryzyko przekroczenia budżetu poprzez poprawne przygotowanie projektu, oraz podejmowanie decyzji w odpowiednim momencie jego przygotowania, kiedy decydujący posiadają rzetelne informacje co do poziomu takiego ryzyka. Modelowym rozwiązaniem jest etapowanie decyzji o realizacji projektu, a także o wysokości alokowanego budżetu, po to aby w konsekwencji jego realizacja przebiegała przy akceptowaniu niskim ryzyku. Z wielką nadzieją należy postrzegać działania środowisk decydujących o procesach podejmowania decyzji zmierzających do promowania projektów infrastrukturalnych o większym stopniu przygotowania do realizacji. Odpowiednio przyjęte kryteria oceny projektów mogą w niedalekiej przyszłości zaowocować szybszym i w konsekwencji efektywniejszym wydatkowaniem środków publicznych. ■

⁹ Źródło: Opracowanie własne.

Rola Inżyniera Konsultanta i Inżyniera Kontraktu

w kontraktach na realizację zamówień publicznych¹



dr Janusz RYBKA

Wstęp

Warunkiem pomyślnego przeprowadzenia przedsięwzięcia inwestycyjnego jest adekwatne do konkretnej sytuacji **zarządzanie przedsięwzięciem**. Należy pamiętać, że każde przedsięwzięcie charakteryzuje się unikatowymi okolicznościami, które muszą być uwzględnione przez Inwestora w procesie kreowania **modelu organizacyjnego przedsięwzięcia inwestycyjnego**. Aktualnie obowiązujące przepisy, urynkwienie mechanizmów, a także coraz powszechniejsze realizowanie dużych inwestycji przez podmioty publiczne, wprowadziły nową jakość do zagadnień związanych z szeroko pojmowanym procesem budowlanym. Nie zaskutkowało to jednak stworzeniem nowych i jednolitych standardów realizacji procesu inwestycyjnego, co przy dużej swobodzie podejmowania różnego rodzaju decyzji, braku precyzji przepisów i ciągłych zmian, niejednokrotnie prowadziło do powstawania nieprawidłowości [3,5,8]. Pomocna w propagowaniu nowych rozwiązań oraz w zdobywaniu wiedzy i nowych umiejętności, była realizacja w Polsce inwestycji przez zagranicznych inwestorów, przez podmioty prywatne, jak również finansowanie zadań ze środków międzynarodowych instytucji finansowych i środków pomocowych. Tworzone były dodatkowe wymagania dotyczące modelu organizacyjnego przedsięwzięcia inwestycyjnego wynikające bądź z oczekiwań inwestora, bądź też instytucji finansującej przedsięwzięcie. Międzynarodowe procedury nie zawsze jednak korelowały z przepisami krajowymi, niepotrzebnie komplikując prowadzenie procesu inwestycyjnego. Należy zwrócić jednocześnie uwagę, że w wielu przypadkach polscy inwestorzy największą wagę przykładali przede wszystkim do zachowania wymaganego modelu organizacyjnego, bez zwracania uwagi na wykorzystywanie wynikających z niego korzyści [26].

Podmioty procesu inwestycyjnego

W Polsce podstawowym aktem prawnym normującym przebieg procesu inwestycyjnego jest ustawa Prawo budow-

lane [13]. Określa ona wymagania stawiane projektowaniu, budowie, utrzymaniu i rozbiórce obiektów budowlanych, oraz określa udział w tych działaniach organów administracji publicznej. Wyróżnia ona czterech podstawowych uczestników procesu budowlanego oraz nakłada na nich obowiązki, w tym dotyczące nadzoru nad realizacją inwestycji. Inwestor odpowiada za całość przebiegu procesu, przy czym nie musi posiadać żadnej wiedzy i umiejętności z zakresu sztuki budowlanej. Pozostali uczestnicy muszą mieć niezbędne uprawnienia do realizowania swojej funkcji, potwierdzające zdobyte doświadczenie, wiedzę i umiejętności realizacji swoich zadań. Poza wykluczeniem możliwości łączenia funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego z równoczesnym wykonawstwem nadzorowanych prac budowlanych, ustawa nie precyzuje wzajemnych relacji uczestników procesu budowlanego zostawiając pełną swobodę kreowania modelu organizacyjnego przedsięwzięcia inwestycyjnego.

Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów (FIDIC) w oparciu o zdobyte doświadczenia i zbudowane na tej podstawie własne standardy, wskazuje na znaczenie w procesie inwestycyjnym roli **Inżyniera Konsultanta**. Pełni on specyficzną funkcję i wykonuje część, lub całość prac związanych z nadzorowaniem i obsługą techniczno-ekonomiczną przedsięwzięcia [10]. Działalność ta ma charakter niematerialny, obejmujący różnego rodzaju usługi, takie jak zarządzanie projektem, kierowanie realizacją przedsięwzięcia, prace projektowe, nadzór, księgowość i rozliczenia, inżynieria finansowa, czy też prace badawczo-rozwojowe. Wśród tego rodzaju czynności FIDIC wyróżnia pięć podstawowych grup działania [10]:

- 1) doradztwo,
- 2) studia przedinwestycyjne,
- 3) projektowanie i nadzór nad realizacją,
- 4) prace badawczo-rozwojowe i projektowo-badawcze,
- 5) zarządzanie przedsięwzięciem.

Polskie przepisy chociaż **nie wyróżniają tego rodzaju funkcji i zadań**, to jednak mieszczą przynajmniej część z nich w zadaniach poszczególnych uczestników procesu inwestycyjnego przewidzianych ustawą [13]. Coraz częściej jednak, w celu zapewnienia formalnych wymogów instytucji finansujących przedsięwzięcie, oraz zagwarantowania sprawnego przebiegu realizacji zadania, inwestorzy decydują się na ten rodzaj rozwiązania organizacyjnego, korzystając z usług Inżyniera Konsultanta posiadającego doświadczenie, wiedzę i odpowiednie umiejętności, cedując na niego część swoich obowiązków i uprawnień.

¹ W publikacji wykorzystano fragmenty książki - Krzysztof Blachut, Hanna Nikitiuk, Bogdan Nowak, Janusz Rybka, Andrzej Tiukało – Przedsięwzięcie Budowlane – Poradnik Inwestora- Wyd. Grupa Wydawnicza Marciszewski, Wrocław 2007.

Metody realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego

Na etapie przedinwestycyjnym (którego głównym celem jest ocena wykonalności inwestycji) powinna być przeprowadzona dyskusja dostępnych metod realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego i zarekomendowania inwestorowi najodpowiedniejszej **metody realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego**, jako najbardziej adekwatnej dla zidentyfikowanych potrzeb i okoliczności danego przedsięwzięcia. **Zasadniczą sprawą jest również określenie przez inwestora potrzeby zatrudnienia i zdefiniowanie roli Inżyniera Konsultanta w procesie realizacji przedsięwzięcia.** Dla zadań prostych i nieskomplikowanych, o niewielkiej wartości zamówienia, przy posiadaniu własnego wykwalifikowanego personelu, funkcja ta wydawać się będzie zbędna. Przy realizacji zadań bardziej złożonych, braku u inwestora doświadczenia w realizacji prac inwestycyjnych oraz wykwalifikowanej kadry, może być to jedyna gwarancja powodzenia i zapewnienia efektywnego wydatkowania środków zaplanowanych na przedsięwzięcie. Należy podkreślić, że już **w fazie studium przedinwestycyjnego rola Inżyniera Konsultanta jest znacząca. To właśnie ten etap inwestycji może być najważniejszy i brzemienny w dalsze skutki, a późniejsza zmiana podejmowanych w tym czasie decyzji prowadzić może do komplikacji i nieuzasadnionego wzrostu kosztów.** Stąd też potrzeba fachowości i rzetelności pracy konsultanta, przy jednoczesnym zachowaniu również jak największej jego niezależności od subiektywnych działań inwestora. Jest to o tyle ważne, że oparte na wiedzy i profesjonalnym doświadczeniu wnioski z prac konsultanta czasami mogą okazać się sprzeczne z oczekiwaniami zamawiającego jego usługę. Nie oznacza to, że konsultant będzie działał przeciwko interesowi i oczekiwaniom zamawiającego. Ostateczny wybór pozostaje bowiem zawsze w gestii inwestora. Podejmując jednak kluczową decyzję o zainicjowaniu inwestycji musi on być uświadomiony o wszystkich szansach i zagrożeniach przedsięwzięcia i w takim kontekście dopiero wybierać skuteczną metodę jego realizacji.

Podstawowe metody realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego (np. robót publicznych, przedsięwzięć przemysłowych, inżynierii procesowej itd.), w którym uczestniczy Inżynier Konsultant wg FIDIC [10], podzielić można na następujące grupy: **Konwencjonalna, Środkami własnymi, Przez zarządzanie przedsięwzięciem, „Pod klucz”.**

Powszechnie znana i stosowana jest metoda **Konwencjonalna**, polegająca na tym, że zamawiający zatrudnia Inżyniera Konsultanta jako jego pełnomocnika lub powiernika [10]. Inżynier Konsultant odpowiada za przygotowanie planów i specyfikacji dla przedsięwzięcia, reprezentuje interesy zamawiającego podczas przetargów, lub przy negocjacjach i wyborze wykonawców robót, oraz administruje kontraktem zawartym z wykonawcą i sprawdza jakość wykonanych robót. W tradycji polskiej rozwiązanie to zbliżone jest do bardziej lub mniej rozbudowanej roli inwestora zastępczego [16] realizującego na podstawie zawartej umowy cywilnej część zadań i odpowiedzialności inwestora bezpośrednio (m.in. w zakresie zadań inspektora nadzoru, zapewnienia sporządzenia projektu przez osobę posiadającą do tego uprawnienia, opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia i wyboru wykonawcy itd.).

Można wyróżnić dwa warianty umocowania Inżyniera Konsultanta, które wykształciły się w praktyce:

- 1) Inżynier konsultant, działa w imieniu i na rzecz Inwestora (Zamawiającego) na podstawie udzielonego mu pełnomocnictwa, nawiązuje stosunki prawne z wykonawcami w taki sposób, że stroną tych stosunków jest Inwestor. Skutki prawne czynności nawiązywanych przez Inżyniera realizują się w sferze prawnej Inwestora. W konsekwencji Zamawiający według przepisów Prawa Zamówień Publicznych jest reprezentowany przez Inżyniera konsultanta. Zamawiający jest więc organizatorem przetargu i stroną umowy z wykonawcą. Inżynier interpretuje kontrakt tylko tak, jak jest on napisany. Wszelkie kontakty między stronami kontraktu odbywają się wyłącznie za pośrednictwem Inżyniera. Wymagana jest współpraca i zespołowe działanie Zamawiającego, Wykonawcy i Inżyniera w ramach kontraktu. Kluczowe decyzje muszą być podejmowane przez Zamawiającego. Dla uniknięcia konfliktu interesu, Inżynier nie powinien być zainteresowany materialnie, lub inaczej, w promowaniu określonych wykonawców czy dostawców.
- 2) Wariant drugi zakłada, że Inwestor dąży do całkowitego pozbycia się problemów związanych z realizacją przedsięwzięcia inwestycyjnego. Nie chce nawet zostać stroną umów z wykonawcami. Zainteresowany jest tylko otrzymaniem do eksploatacji gotowego obiektu. Inżynier zobowiązuje się dla niego zorganizować całe przedsięwzięcie inwestycyjne i za pośrednictwem wykonawców zapewnić kompletne wykonanie obiektu. Istotą tak zawartej umowy jest to, że Inżynier konsultant działa we własnym imieniu, choć na rachunek Inwestora (Zamawiającego). Staje się stroną umów z wykonawcami, działając jako powiernik Zamawiającego. W odróżnieniu od pełnomocnika, powiernik sam zaciąga zobowiązania, ale następnie musi przenieść wszystkie korzyści jakie uzyskał na Zamawiającego którego zastępuje, ponieważ działa on w jego interesie (na jego rachunek).

Kreowanie modelu organizacyjnego przedsięwzięcia inwestycyjnego

Proces kreowania modelu organizacyjnego przedsięwzięcia inwestycyjnego polega na dostosowaniu struktury organizacyjnej do celów, zasobów i otoczenia. Dotyczy zatem podejmowania decyzji o najlepszym grupowaniu działań i zasobów przeznaczonych dla realizacji przedsięwzięcia. Przy tworzeniu tego modelu organizacyjnego można wykorzystywać następujące działania konstruktywne:

- 1) **specyfikację działań** czyli dokonanie podziału zadania związanego z realizacją przedsięwzięcia na mniejsze części składowe – działania,
- 2) **funkcjonalne grupowanie działań w czynności**, które będzie zgodne z pewnym logicznym układem i uwzględniać będzie kryterium tych samych lub podobnych działań, zapewniając jednocześnie ich identyfikowalność i znaczenie, a także autonomię i sprzężenie zwrotne,
- 3) **określenie struktury realizacji procesu inwestycyjnego** (ustalenie hierarchicznej zależności pomiędzy poszczególnymi czynnościami),
- 4) **rozdzielenie uprawnień decyzyjnych** pomiędzy poszczególnymi realizatorami czynności – partnerami procesu inwestycyjnego,

Rola Inżyniera Konsultanta i Inżyniera Kontraktu

w kontraktach na realizację zamówień publicznych

- 5) **koordynacja działań** poszczególnych partnerów procesu inwestycyjnego,
- 6) **przyporządkowanie czynności poszczególnym partnerom** procesu inwestycyjnego we wszystkich jego fazach: przedinwestycyjnej, planowania i projektowania, zamawiania, realizacji i eksploatacji.

Działania w przedsięwzięciu inwestycyjnym

W procesie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego wyróżnić można kilka kolejno po sobie następujących faz. Są to:

- faza przedinwestycyjna,
- faza planowania i projektowania,
- faza kontraktowania zadań,
- faza realizacji inwestycji,
- faza eksploatacji inwestycji.

W każdej z nich wyróżnić można specyficzne zadania niezbędne do realizacji, których przeprowadzenie jest niezbędne lub celowe dla dalszego przebiegu procesu. Z niektórych z nich, w zależności od stopnia złożoności zadania i jego zakresu można zrezygnować [26].

Faza przedinwestycyjna

W trakcie czynności i działań przeprowadzanych w ramach fazy przedinwestycyjnej inwestor przeprowadza analizę co do celowości i potrzeby kontynuowania dalszych działań, ich skuteczności, prawdopodobieństwa zakończenia procesu z sukcesem, możliwości prawnych, technicznych i finansowych realizacji inwestycji, oraz definiuje wstępne założenia projektowe. Zakończeniem tej fazy jest decyzja o przystąpieniu do realizacji zadania, zlecenia opracowania dokumentacji projektowej, wyboru wykonawców i rozpoczęcia prac. Decyzja ta inicjuje zatem kolejne etapy – w tym fazę planowania i projektowania. Alternatywą jest wykazanie braku celowości przedsięwzięcia inwestycyjnego i decyzja o zaniechaniu dalszych związanych z tym działań [26].

Faza planowania i projektowania

Etap ten kończy fazę działań, których przerwanie, spowolnienie lub zmiana pierwotnie podjętych decyzji jedynie w ograniczonym stopniu wiąże się z dodatkowymi konsekwencjami finansowymi dla inwestora. Przede wszystkim koszty te związane są z dotychczas ponoszonymi wydatkami związanymi z przeprowadzonymi przygotowaniem. Okres ten powinien być zatem w jak największym stopniu wykorzystany do nadania ostatecznego kształtu przedsięwzięcia i podjęcia najbardziej optymalnych decyzji. Kolejną fazą jest już bowiem zamawianie inwestycji i zawieranie dwustronnych zobowiązań pomiędzy inwestorem i wykonawcami, lub dostawcami [26].

Faza kontraktowania zadań

Etap ten kończy organizacyjne przygotowania inwestora do rozpoczęcia prac budowlanych i otwiera fazę realizacji inwestycji. Należy zwrócić uwagę, że faza kontraktowania zadań, może pokrywać się w czasie z fazą realizacji inwestycji. Jest tak w przypadkach, gdy zaplanowane zostało zawarcie większej ilości kontraktów, a kolejne umowy zawierane są już w trakcie robót odpowiednio do bieżących potrzeb przebiegu procesu realizacji inwestycji [26].

Faza realizacji inwestycji

Jest to najbardziej złożony etap procesu, na którego przebieg wpływ mają nie tylko wcześniej przyjęte w fazach przygotowawczych rozwiązania techniczne i organizacyjne, ale również okoliczności zewnętrzne, z których wcześniej nie wszystkie można było przewidzieć. Weryfikowane są również w tym okresie przyjęte założenia jak i jakość przygotowania się wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego do jego realizacji. Okres ten może być zatem źródłem wielu konfliktów i wzajemnego obciążania się winami. Konieczne jest zatem posiadanie precyzyjnie określonych kompetencji, odpowiedzialności i sankcji ustalonych w fazie kontraktowania zadań. Zakończenie realizacji inwestycji rozpoczyna proces jej użytkowania [26].

Rozdzielenie uprawnień decyzyjnych pomiędzy partnerów procesu inwestycyjnego

Model organizacyjny procesu inwestycyjnego dostosowuje strukturę organizacyjną do celów, zasobów i otoczenia. Konieczne jest w nim precyzyjne określenie kompetencji, odpowiedzialności i sankcji poszczególnych uczestników i osób procesu inwestycyjnego, oraz wzajemnych ich relacji. Jest on zawsze specyficzny dla konkretnego rozwiązania i warunków. Można jednak w oparciu o wyodrębnione czynności i działania procesu inwestycyjnego wskazać na ogólne zasady i reguły, które każdorazowo jednak powinny zostać adaptowane do określonych założeń. Zależy on również od przyjętej metody realizacji inwestycji, szczególnie gdy planuje się zaangażowanie Inżyniera Konsultanta. Zasadnym jest aby dla procesu inwestycyjnego zbudować matryce kompetencji [26]. Matryce kompetencji nie muszą zawierać wszystkich czynności niezbędnych przy realizacji konkretnego przedsięwzięcia inwestycyjnego, nie mniej wskażą na podstawowe grupy działań i czynności, oraz możliwość w nich uczestniczenia stron i osób procesu inwestycyjnego.

Rola i zakres odpowiedzialności Inżyniera Konsultanta

Zakładając, że Inwestor (Zamawiający) nie posiada wystarczającej kadry posiadającej niezbędną wiedzę i upraw-

nienia, aby samodzielnie zorganizować i przeprowadzić proces inwestycyjny, to wówczas skorzysta z profesjonalnej pomocy zewnętrznej Inżyniera Konsultanta, który na podstawie zawartej umowy przejmie część obowiązków inwestora. Konsultant taki, jak już wcześniej zaznaczono, działa z całkowitą zawodową niezależnością, bez bezpośredniego finansowego zainteresowania budową, produkcją czy dostarczaniem materiałów. Gwarantuje zatem ograniczenie do minimum możliwości wystąpienia konfliktu interesów pomiędzy stronami procesu inwestycyjnego. Niedogodnością czy trudnością jest natomiast konieczność precyzyjnego określenia relacji, kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych uczestników przedsięwzięcia na drodze zawieranych umów. Zła treść umowy i wadliwe określenie zakresu zadań powodować będzie bowiem konflikty, dążenie do zmiany warunków finansowych, czy cedowanie powstających problemów wyłącznie na samego Zamawiającego. Dlatego niezwykle istotne jest w tym rozwiązaniu prawidłowe przygotowanie i zaplanowanie przedsięwzięcia, w tym opracowanie jednoznacznie opisującej przedmiot zamówienia dokumentacji projektowej i specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót, albo programu funkcjonalno – użytkowego. Istotny jest również sposób określenia wynagrodzenia Konsultanta. Popularnie stosowany w umowach procent od kosztu budowy może bowiem prowadzić do braku zainteresowania oszczędnościami kosztów, a nawet sprzyjać ich zawyżaniu.

Należy zauważyć, że w umowie z Inżynierem Konsultantem wymienia się obowiązki opisane w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ, część – opis przedmiotu zamówienia -OPZ), gdzie zwyczajowo kolejno odsyła się do Warunków Kontraktowych na roboty budowlane (Warunki kontraktowe wg FIDIC). Bywa, że warunki te opracowywane są w innym czasie, okolicznościach i przez „kolejnego” Konsultanta. Efektem jest niespójność wymagań i oczekiwań w umowie z Inżynierem Konsultantem, a jego obowiązkami i czynnościami w kontrakcie na roboty budowlane.

W nomenklaturze Międzynarodowej Federacji Inżynierów Konsultantów (FIDIC) nie ma osobnego pojęcia Inżynier Kontraktu. Pojęcie to stało się w kraju powszechne wraz realizacją kontraktów (umów o roboty budowlane) opartych na warunkach kontraktowych FIDIC przy realizacji projektów finansowanych ze środków pomocowych UE. Inżynierowi Kontraktu przypisywane są usługi związane z fazą realizacji inwestycji, lub dodatkowo z fazą kontraktowania zadań, które obejmują m. in.:

- przygotowanie materiałów przetargowych i organizację postępowania przetargowego dotyczącego wyboru wykonawcy robót,
- pomoc w przygotowaniu i podpisaniu umowy na roboty budowlane,
- uzyskanie od wykonawcy (wykonawców) finansowego zabezpieczenia wykonania kontraktu,
- weryfikację ubezpieczeń (zabezpieczeń) kontraktu,
- udział w przekazaniu wykonawcy terenu budowy,
- zatwierdzenie i przejęcie od wykonawcy harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji inwestycji,
- przyjęcie od wykonawcy planu płatności po uprzednim jego uzgodnieniu z inwestorem,
- przyjęcie od wykonawcy Planu Zarządzania Jakością oraz Programu Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia na Budowie,

- przyjęcie od wykonawcy Planu Zarządzania Środowiskiem,
- nadzór nad zgodnością realizacji robót z harmonogramem,
- nadzór nad finansowaniem robót zgodnie z harmonogramem,
- udział w naradach technicznych problemowych i innych organizowanych przez wszystkie strony procesu inwestycyjnego,
- organizowanie narad wynikających z bieżących potrzeb realizacji zadania,
- wydawanie polecenia na wykonanie robót dodatkowych, uzupełniających i zamiennych oraz zmian materiałów po uprzedniej konsultacji z inwestorem i instytucjami finansującymi,
- podejmowanie wszelkich racjonalnych działań umożliwiających prawidłową realizację harmonogramu i informowanie inwestora o ewentualnym zagrożeniu w realizacji,
- prowadzenie nadzoru technicznego (inwestorskiego) nad realizacją robót, zgodnie z prawem budowlanym,
- stałą konsultację i doradztwo fachowe na rzecz uczestników procesu inwestycyjnego,
- współpracę z nadzorem autorskim projektanta,
- współdziałanie z władzami terenowymi i organami nadzoru budowlanego,
- odbiór wykonanych etapów (odcinków) robót,
- protokoły badań i sprawdzeń,
- sprawdzanie okresowych zestawień wykonawcy i potwierdzanie kwot do wypłaty,
- prowadzenie księgowości, rozliczenia związane z realizacją przedsięwzięcia i finansowanie odebranych prac,
- prowadzenie kwalifikacji środków trwałych, czy kwalifikacji kosztów,
- prowadzenie rozliczeń z instytucjami finansującymi przedsięwzięcie,
- opracowanie raportów okresowych i raportu końcowego,
- przygotowanie odbioru końcowego,
- nadzór nad rozruchem i szkoleniem obsługi,
- czynności ostatecznych odbiorów robót, lub dostaw objętych kontraktem,
- oddanie inwestycji do użytkowania,
- czynności odbiorów pogwarancyjnych robót, lub dostaw objętych kontraktem.

Usługi związane z pozostałymi fazami realizacji (głównie opracowanie studium wykonalności, wniosków, koncepcji, projektów, pomoc prawna czy rozliczeń finansowych, audyty itp.) zwyczajowo przypisuje się Inżynierowi Konsultantowi (zwanemu często Konsultantowi asysty technicznej). Ostateczny zakres czynności kształtowany jest na etapie konstruowania umowy z Inżynierem Konsultantem (Inżynierem Kontraktu) i zależy od indywidualnego podejścia do realizacji projektu przez Zamawiającego.

Znaczenie właściwego wyboru Inżyniera Konsultanta i Kontraktu

Wybranie Inżyniera Konsultanta czy Inżyniera Kontraktu (zwanego dalej Inżynier) jest jedną z najważniejszych decyzji, jakie podejmuje Zamawiający. Sukces każdego przedsięwzięcia często zależy od możliwości pozyskania najbardziej zdolnych, doświadczonych i renomowanych In-

Rola Inżyniera Konsultanta i Inżyniera Kontraktu

w kontraktach na realizację zamówień publicznych

zżynierów, jacy są aktualnie osiągalni. Najlepsze rezultaty przedsięwzięcia osiągane są wtedy, gdy istnieje pełne i wzajemne zaufanie między Zamawiającym i jego Inżynierem. Dzieje się tak, ponieważ Inżynier musi w każdym przypadku podejmować decyzje i działać w najlepszym interesie Zamawiającego. Metoda wyboru powinna, zatem wzmacniać wzajemne zaufanie między stronami.

Przy podejmowaniu decyzji, co do wyboru metody wyboru Inżyniera, należy wziąć pod uwagę dwa główne zagadnienia.

Sprawiedliwe zastosowanie zasad przetargu konkurencyjnego nie jest możliwe, ponieważ napisanie dokładnych specyfikacji wykonania obowiązków Inżyniera jest zadaniem trudnym, jeżeli nie niemożliwym. Inaczej mówiąc, jeżeli współzawodnictwo oparte jest na cenie, to różni Inżynierowie mogą przewidywać bardzo różny poziom usług. Chociaż można sporządzić specyfikację realizacji dla fizycznych aspektów samego przedsięwzięcia, to bardzo trudno jest sporządzić właściwe specyfikacje dotyczące działania Inżyniera. Trudność wynika z faktu, że takie czynniki, jak zakres badań, rozpatrywanie wariantów czy jakość prac projektowych, nie mogą być ujęte ilościowo. Każdy czynnik nie tylko zależy od użytych przy wykonywaniu pracy zawodowej metod i procedur, ale także od wiedzy, doświadczenia, umiejętności osądu, wytrzymałości i wyobraźni Inżyniera, oraz jego personelu.

Pomyślne wykonanie usług inżyniersko-doradczych, zależy od poświęcenia dostatecznej ilości czasu przez odpowiednio kwalifikowane osoby. Zatem metoda wyboru nie powinna wymuszać obniżenia wynagrodzenia do poziomu, przy którym Inżynierowie nie mogą sobie pozwolić na wyznaczenie do wykonania zadania, odpowiednio kwalifikowanego personelu, przez wystarczający okres czasu. Niewystarczające wynagrodzenia prowadzą do zawężenia zakresu usług i obniżenia ich jakości, przez poświęcanie mniejszej ilości czasu na pracę nad przedsięwzięciem, lub przez wyznaczenie do pracy personelu gorzej płatnego i zwykle mniej kwalifikowanych osób. W ten sposób **niższe wydatki poniesione na wynagrodzenie Inżynierów, nie dają gwarancji niższych całkowitych kosztów przedsięwzięcia**. Niewłaściwie wykonywane usługi inżyniersko-doradcze prowadzą często do wyższych kosztów budowy, wyższych kosztów materiałów i wyższych kosztów przyszłej eksploatacji obiektu. Straty z tego tytułu mogą być prawdopodobnie dużo większe, niż oszczędności na wynagrodzeniach za usługi inżyniersko-doradcze.

Wyboru Inżyniera najczęściej dokonuje się zgodnie z procedurami ustawy Prawo Zamówień Publicznych [14], w przypadku projektów finansowanych w całości lub w części ze środków pomocowych UE. Prawidłowe przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego determinuje poprawność przeprowadzenia procedury, a co za tym idzie także poprawność udzielenia zamówienia. O dobrym przeprowadzeniu zamówienia publicznego stanowią dwa podstawowe elementy: opis przedmiotu zamówienia i wymagania podmiotowe dla wykonawcy.

Opis przedmiotu zamówienia jest podstawowym czynnikiem determinującym podjęcie przez Inżyniera decyzji o udziale w postępowaniu. Ustawa Prawo zamówień publicznych wymaga, aby przedmiot zamówienia został opisany w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, z uwzględnieniem wszystkich wymagań i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty. Zgodnie z zasadą wyrażoną w ustawie [14], zamawiającemu nie wolno określać przedmiotu zamówienia w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję. Wyrażona zasada ma przeciwdziałać tendencyjnemu i nieuczciwemu określaniu przedmiotu zamówienia. Do opisu przedmiotu zamówienia stosuje się nazwy i kody określone we wspólnym słowniku zamówień – CPV. Dla ogólnie pojętej usługi Inżyniera przykładowe kody to:

- 74.14.11.00-0 – Ogólne usługi doradcze w zakresie zarządzania
- 74.23.10.00-7 – Doradcze usługi inżynierskie i budowlane
- 74.26.41.00-8 – Usługi zarządzania projektem budowlanym
- 74.26.20.00-3 – Usługi nadzoru budowlanego

Postawienie wymagań dla wykonawcy, a więc spełnienie warunków podmiotowych jest koniecznym, lecz niewystarczającym potwierdzeniem wiarygodności wykonawcy. Ma to jednak podstawowe znaczenie dla udzielenia zamówienia. Stosunkowo nowym elementem postępowania o zamówienie publiczne, mało jeszcze wykorzystywanym w praktyce, jest możliwość stawiania warunków przedmiotowych – spełniania przez oferowane usługi wymagań określonych przez zamawiającego [14]. Określenie kwalifikacji Inżyniera w aspekcie doświadczenia proponowanego personelu, oraz wielkości i jakości firmy, jest istotnym elementem trafnego wyboru wykonawcy usługi. Oprócz kwalifikacji ważnym miernikiem przydatności Inżyniera przy realizacji określonego przedsięwzięcia są jego kompetencje techniczne, zdolności organizacyjne, dostęp do zasobów czy systemy zapewniania jakości. Zamawiający powinien poszukiwać informacji o wszystkich powyższych sprawach przez otrzymanie w ofercie Inżyniera obszernej informacji pisemnej w formie propozycji (opisu organizacji i metodologii zarządzania przedsięwzięciem).

W naszym prawodawstwie za kryterium podstawowe uważana jest cena, a nie kryterium właściwości oferenta. Przed Zamawiającym pojawia się więc dylemat, jak zrównoważyć zdolności z ceną, oraz jak ująć ilościowo to, co się traci na kompetencji technicznej, zdolności do zarządzania i zaufaniu, przyjmując możliwe tańsze usługi. Pomimo że są w użyciu dobrze wypróbowane metody wyboru, które opierają się na ocenie zdolności, doświadczenia i uczciwości Inżyniera konsultanta, wywierana jest często silna presja na Inżynierów konsultantów, aby konkurowali ze sobą pod względem ceny swoich usług.

Jeżeli ma to być konkurowanie pod względem ceny usługi, to niech odbywa się to w kręgu „lepszych” wykonawców.

Takie założenie można zrealizować stosując procedurę przetargu ograniczonego, lub negocjacji z ogłoszeniem. Tak więc, należy ułożyć krótką listę, nie więcej niż pięciu firm inżyniersko-doradczych, które wydają się być najbardziej kwalifikowane dla danego przedsięwzięcia i zaprosić do złożenia oferty czy do negocjacji. W tym ostatnim przypadku Zamawiający może po prostu przedyskutować przedsięwzięcie z najbardziej odpowiednim Inżynierem i negocjować umowę.

Powierzenie przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia dla Inżyniera Konsultanta lub Inżyniera Kontraktu

Stosownie do treści art. 15 ustawy Prawo zamówień publicznych, postępowanie o udzielenie zamówienia przygotowuje i przeprowadza zamawiający. Zamawiający, zgodnie z ustępem 2, może jednak powierzyć przygotowanie albo przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia własnej jednostce organizacyjnej lub osobie trzeciej [14]. Podmioty te działają jako pełnomocnicy zamawiającego, co oznacza, iż dokonywane przez nich, w granicach umocowania, czynności pociągają za sobą skutki bezpośrednio dla zamawiającego. Cytowany artykuł przewiduje możliwość delegacji całości uprawnień zamawiającego związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania. Osobą trzecią może być zarówno osoba fizyczna jak i osoba prawna, która będzie działała poprzez swoje organy a więc także Inżynier.

Osoba trzecia, której powierzono przygotowanie albo przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, działa w imieniu i na rzecz zamawiającego. Powinna ona ujawnić, że działa w imieniu

i na rzecz zamawiającego. Jej działania są dla zamawiającego wiążące; są traktowane jak działania samego zamawiającego [25]. Jeżeli zamawiający przewiduje, że wynagrodzenie za usługę przygotowywania jak i przeprowadzanie postępowania przez osobę trzecią będzie przekraczało odpowiednie progi ustawowe, powinien dla samego wyboru takiej osoby trzeciej zastosować Pzp [25].

Inżynier może być wybierany na etapie realizacji każdej z faz przedsięwzięcia inwestycyjnego i do czynności według uznania Zamawiającego. Do takich czynności można zaliczyć przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o zamówienie publiczne.

Na podstawie wyników kontroli i audytów zrealizowanych, oraz realizowanych projektów, można postawić tezę, że **najśłabszym elementem procesu inwestycyjnego** przygotowywanym przez Inwestora (Zamawiającego) **jest opis przedmiotu zamówienia na roboty budowlane**. Słabość polega na tym, że wielu Zamawiających nie potrafi w sposób wyczerpujący i jednoznaczny postawić wymagania dla projektantów w zakresie merytorycznym jak też formalnym do opracowywanej dokumentacji projektowej. „Słaba” dokumentacja przekłada się na źle przygotowany kontrakt na roboty budowlane. Jak zaznaczono powyżej, doświadczonemu i wykwalifikowanemu Inżynierowi można powierzyć usługi w zakresie wyboru projektanta co skutkować powinno otrzymaniem dobrej dokumentacji projektowej. Na etapie fazy realizacji, Inżynier pomocny będzie w przygotowaniu warunków kontraktowych i wyborze wykonawcy robót.

Konkluzja

Warunkiem pomyślnego przeprowadzenia przedsięwzięcia inwestycyjnego jest adekwatne do konkretnej sytuacji wykorzystanie umiejętności, wiedzy i doświadczenia Inżyniera w zarządzaniu przedsięwzięciem. ■

LITERATURA:

1. Brandenburg H., Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2002
2. Chrościcki Z., Zarządzanie projektem – zespołami zadaniowymi Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2001
3. Gradowski J., Ostaszewski J., Przestrzeganie Prawa budowlanego przez uczestników procesu inwestycyjnego, Kontrola Państwowa 5/2002
4. Hausner J. (red.), Korzystanie z funduszy Unii Europejskiej, Poradnik, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE w Krakowie, Kraków 1999
5. Informacja o wynikach kontroli realizacji inwestycji wieloletnich przez jednostki samorządu terytorialnego północno-zachodniej części Polski przejętych z dniem 1 stycznia 1999r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie, raport 82/2003/K/02/009/1/012/LSZ, Szczecin 2003 (www.nik.gov.pl)
6. Kierowanie budową i projektem budowlanym. Poradnik dla inżynierów i menadżerów budowlanych, WEKA, Warszawa 2002.
7. Mingus N., Zarządzanie projektami, Alpha Books, Helion, Gliwice 2002
8. Nowak B., Zaleski J., Monitoring i ewaluacja inwestycji wieloletnich, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2002, raport opracowany w ramach dotacji Banku Światowego na wsparcie systemu monitoringu i oceny użycia funduszy pomocowych Unii Europejskiej i innych funduszy pomocowych
9. Przewodnik po Białej Księdze oraz inne uwagi dotyczące dokumentów umów o doradztwie, COSMOPOLI, FIDIC, Wydanie angielsko-polskie, Warszawa 1998 – Lozanna 1991
10. Rola inżyniera konsultanta w przedsięwzięciach, COSMOPOLI, FIDIC, Wydanie angielsko-polskie, Warszawa 1996 – Lozanna 1975
11. Stręk J., Berezecki M., Pienta H., Stadia i skład dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań, GDDP, SłITK, Warszawa 2000
12. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r o zamówieniach publicznych (t. j. DzU 72 z 2002 r poz. 664 z późn zm.)
13. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r Prawo Budowlane (tekst jednolity Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.)
14. Ustawa z dnia Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655)
15. Weiss E., Zarządzanie projektami współfinansowanymi przez Unię Europejską, I-Bis, Wrocław 2003
16. Weiss I., Jurga R., Inwestycje budowlane, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 1996
17. Werner W. A., Proces inwestycyjny. Studium przypadku, Ofic. Wyd. Politechniki Warszawskiej, Warszawa 1999
18. Warunki kontraktu na budowę, COSMOPOLI, FIDIC, Wydanie angielsko-polskie, Warszawa 2000 – Lozanna 1999
19. Warunki kontraktu na realizację EPC/pod-klucz, COSMOPOLI, FIDIC, Wydanie angielsko-polskie, Warszawa 2000 – Lozanna 1999
20. Warunki kontraktu na urządzenia i budowę z projektowaniem, COSMOPOLI, FIDIC, Wydanie angielsko-polskie, Warszawa 2000 – Lozanna 1999
21. Wytyczne i ustalenia wyjściowe do szacowania kosztu przedsięwzięcia, COSMOPOLI, FIDIC, Wydanie angielsko-polskie, Warszawa 1994 – Lozanna 1980
22. Wzór umowy o usługach klient/konsultant, COSMOPOLI, FIDIC, Wydanie angielsko-polskie, Warszawa 1992 – Lozanna 1991
23. Ziolkowski J., Dokumenty w zarządzaniu inwestycjami, Ofic. Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1995
24. Żywica R., Meszek W., Żywica A., Organizacja procesu inwestycyjnego, Wyd. Politechniki Poznańskiej, Poznań 2003
25. „Prawo zamówień publicznych” komentarz pod redakcją Tomasza Czajkowskiego Urząd Zamówień Publicznych© Warszawa 2006 Jerzy Baehr, Tomasz Czajkowski, Włodzimierz Dzierżanowski, Tomasz Kwieciński, Waldemar Łysakowski Wydanie drugie. Stan prawny na 1 października 2006 r.
26. Krzysztof Błachut, Hanna Nikitiuk, Bogdan Nowak, Janusz Rybka, Andrzej Tiukało – Przedsięwzięcie Budowlane –Poradnik Inwestora- Wyd. Grupa Wydawnicza Marciszewski, Wrocław 2007

Beneficjencie – bądź ostrożny w stosowaniu Subklauzuli 13.2



Maciej i Maria
RÓŻAŃSCY

Klauzula 13 [Zmiany i korekty]

W przypadku podpisania kontraktu współfinansowanego przez Unię Europejską, Beneficjent powinien być szczególnie ostrożny w stosowaniu klauzuli 13 Warunków Kontraktowych FIDIC, tam gdzie może wystąpić zastosowanie subklauzuli 13.2 [Analiza wartości].

Kontrakt realizowany przez strony według Warunków Kontraktowych dla Budowy dla Robót Inżynieryjno – Budowlanych projektowanych przez Zamawiającego/Beneficjenta (czerwony FIDIC) jest kontraktem obmiarowym. Jego cena kontraktowa może ulec zmianie, np. w przypadku gdy Inżynier zainicjuje zmiany a wykonawca przedłoży ofertę, która zdaniem wykonawcy:

- przyspieszy ukończenie,
- obniży koszt ponoszony przez Beneficjenta na wykonanie, utrzymanie lub użytkowanie robót,
- poprawi sprawność lub zwiększy wartość ukończonych robót dla Beneficjenta, lub
- w inny sposób będzie dla niego korzystna.

Zgodnie z postanowieniami subklauzuli 13.2 (c), jeżeli ta zmiana spowoduje obniżenie wartości kontraktowej danej części to Inżynier winien postąpić zgodnie z klauzulą 3.5 [Ustalenia] celem uzgodnienia lub ustalenia honorarium, które należy włączyć do ceny kontraktowej. Honorarium takie winno wynosić połowę (50%) różnicy między następującymi kwotami:

- obniżką wartości kontraktowej wynikającą ze zmiany, a
- obniżeniem wartości zmienionych robót dla Beneficjenta, jeśli takie nastąpi, biorąc pod uwagę obniżenie jakości, oczekiwanej trwałości lub sprawności użytkowej.

Aby wyrazić to w prosty sposób, honorarium powinno wynosić połowę zaoszczędzonej wartości robót po zastosowaniu zmiany, przy uwzględnieniu np. obniżonej trwałości urządzenia zamiennego. Jeszcze prościej można to wytłumaczyć w przypadku zastosowania tańszej technologii wykonania robót budowlanych, gdyż w tym przypadku odpada

element trwałości wykonanych robót i całe wyliczenie honorarium polega na wyliczeniu różnicy ceny pierwotnej i nowej ceny zaproponowanej przez wykonawcę.

Poniżej przedstawiona zostanie sytuacja jaka zaistniała w trakcie realizacji jednego z projektów. W projekcie tym zamawiający jest Beneficjentem finansowania z funduszy Unii Europejskiej.

Podczas prowadzenia robót według Warunków Kontraktowych dla Budowy dla Robót Inżynieryjno – Budowlanych projektowanych przez Beneficjenta (czerwony FIDIC) przy budowie kanalizacji, zgodnie z projektem dostarczonym przez Beneficjenta, wykonawca w celu ułożenia rurociągu powinien wykonać wykop, który należało umocnić grodzicami. Zamiast wąskiego wykopu umocnionego grodzicami, wykonawca zaproponował Inżynierowi wykonanie wykopu szerokoprzestrzennego nie wymagającego umocnień. Po wykonaniu przez wykonawcę kalkulacji cenowej z której wynikało, że zmiana przyniesie korzyści w wysokości 79 658,80 €, Inżynier zainicjował zmiany. Strony podpisały odpowiedni protokół konieczności, a wykonawca wykonał roboty zgodnie z zaakceptowanymi zmianami, roszcząc sobie zgodnie z subklauzulą 13.2 prawo do zapłaty połowy zaoszczędzonej sumy (honorarium) w wysokości 39 829,4. Kwota ta to wyliczenia teoretyczne jakie wykonał wykonawca, nie uwzględniając zasad finansowania z funduszy europejskich.

A jak wygląda rzeczywistość?

Załóżmy, że cena kontraktowa za wykonanie rurociągu na odcinku z którego „wygenerowano oszczędności”, wynosi

288 724,90 €.

Finansowanie z funduszu UE wynosi 62% 179 009,43 €

Finansowanie z funduszu Beneficjenta 109 715,47 €

Wyliczona przez wykonawcę oszczędność to 79 658,80 €

z czego połowa przysługuje Beneficjentowi i połowa wykonawcy.

Wyliczone honorarium dla wykonawcy powinno wynieść 39 829,40 €

przy czym

Oszczędność z zaniechania zabijania grodzic wynosi 112 256,30 €

Wzrost kosztów wykopu z wąskiego na szerokoprzestrzenny wyniósł 32 597,50 €

Nowa cena kontraktowa po wygenerowaniu „oszczędności” wyniesie 209 066,10 €

Oczywistym jest, że żaden fundusz nie zapłaci za roboty zaniechane, tak więc w tym przypadku „zaniecha-

nie" 112 256,30 € nie będzie sfinansowane w założonych 62% które wynoszą 69 598,96 €, czyli wartość finansowania tego odcinka należy pomniejszyć o 69 598,96 € i wyniesie ono dla całego odcinka 109 410,47 €.

Teraz po wprowadzeniu oszczędności, wykonawcy należy się 209 066,10 € powiększone o wzrost kosztów z tytułu powiększonego wykopu i związanej z tym zwiększonej ilości ziemi do wywieżenia w kwocie 32 597,50 €, oraz należne honorarium 39 829,40 €, co razem wynosi 281 494,00 €.

Przy finansowaniu w wysokości 109 410,47 €, aby wykonawca otrzymał swoje 281 494,00 €, Beneficjent musi zapłacić 172 083,53 €, czyli o 62 368,06 € więcej, niż powinien zapłacić przed wprowadzeniem zmian.

Jeżeli jednak Beneficjent uzyska współfinansowanie na zwiększenie kosztów wykopu, to jego udział zmniejszy się o 62% z 32 597,50 €, co wynosi 20 210,45 €, a jego strata zmniejszy się do 42 157,61 €.

Beneficjencie bądź ostrożny

Poniżej zamieszczona jest część pisma kancelarii prawniczej do Komisji Rozjemstwa w Sporach, w takiej właśnie sprawie.

Istotnym dla braku podstaw roszczeń wykonawcy o zapłatę honorarium jest nieziszczenie się podstawowej przesłanki określonej w klauzuli 13.1 pkt. (ii) Ogólnych Warunków Kontraktu, a mianowicie, że obniży koszt ponoszony przez Beneficjenta. W niniejszej sprawie nawet jeżeli by przyjąć, że wprowadzone „zmiany” są oszczędnościami, to dla Beneficjenta wprowadzenie „zmian” w zakresie robót i uzyskanie w związku z tym oszczędności de facto prowadzi do straty. Wynika to z okoliczności, że Beneficjent nie uzyska w zakresie honorarium dla wykonawcy dofinansowania z UE i musiałby z własnych środków pokryć to honorarium. Przypomnieć należy, że kontrakt jest finansowany ze środków unijnych w wysokości 62%. Tym samym, jeżeli nie byłoby oszczędności, to Beneficjent zapłaciłby z każdych 100,- złotych wynagrodzenia (przy finansowaniu z UE) 38,- złotych, a w przypadku gdy są oszczędności, to Beneficjent musi zapłacić 50,- złotych na 100,- złotych oszczędności. Wobec tego, z punktu widzenia Beneficjenta bardziej opłacalnym jest nie wprowadzanie żadnych oszczędności, gdyż wówczas Beneficjent uzyskuje dofinansowanie z UE. W związku z tym, gdyby uznać zaniechanie robót za oszczędności, to wobec braku

korzyści dla Beneficjenta nie powstaje roszczenie wykonawcy o zapłatę honorarium. Podkreślić należy, że wykonawca miał świadomość, że kontrakt jest finansowany ze środków unijnych, oraz przyjął wynikające z tego konsekwencje. Wspomniana zgoda zawarta jest w treści aktu umowy.

W tym miejscu wspomnieć należy, że jednostka dokonująca kwalifikowania wydatków, tj. która określa czy dany wydatek może być zakwalifikowany, jako podlegający refundacji ze środków unijnych, stoi na stanowisku, że roboty za których wykonanie wykonawca domaga się zapłaty honorarium nie mogą być objęte dofinansowaniem z Unii Europejskiej. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej uważa, że kwalifikowane mogą być tylko wydatki za roboty wykonane, a nie za roboty zaniechane, jak to miało miejsce w niniejszym przypadku.

Ponadto istotnym w sprawie jest fakt, że kontrakt zawarty przez strony jest kontraktem obmiarowym, co oznacza, że wykonawca otrzymuje wynagrodzenie za faktycznie wykonaną pracę. W przypadku zmiany sposobu wykonywania, np. wykopów, mamy do czynienia nie ze zmianą, a z zaniechaniem wykonania określonych robót. Otóż wykonawca zamiast wykonywać wykop wąskoprzestrzenny wykonał wykop szerokoprzestrzenny. W związku z tym skoro wykonawca zaniechał wykonania robót w postaci zabijania grodzic i w to miejsce wykonał wykop szerokoprzestrzenny, to przysługuje mu wynagrodzenie za wykopanie większej ilości ziemi, ale nie przysługuje mu wynagrodzenie za zaniechane roboty w postaci zbijania grodzic.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na treść subklauzuli 12.4 Ogólnych Warunków Kontraktu (OWK). Zgodnie z tą subklauzulą wykonawcy w przypadku zmiany polegającej na pominięciu części lub całości robót, przysługuje roszczenie o ujęcie w cenie kontraktowej kosztu (*przyp. koszty ogólne wykonawcy*) który uważany byłby za pokryty w przypadku realizacji robót pominiętych, a który to koszt nie znalazł pokrycia w innych robotach zastępczych.

Powyżej opisany i wyjaśniony przykład jest jedną z wielu sytuacji, które mogą powstać w trakcie realizacji projektu współfinansowanego z funduszy Unii Europejskiej, oraz pokazuje również, jak uważnie i w sposób przemyślany należy stosować w takich przypadkach subklauzulę 13.2 zawartą w czerwonej książce FIDIC.

Roboty dodatkowe, uzupełniające i zamienne w zgodności z prawem zamówień publicznych



Zbigniew
BOCZEK

Dyrektor
Europejskiego
Instytutu Ekonomiki
Rynków.
Wykładowca
i Rozjemca SIDiR

lowane w ustawie Prawo zamówień publicznych, a należące do materii prawa cywilnego. Do czynności podejmowanych przez zamawiającego i wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia, oraz umów w sprawach zamówień publicznych, stosuje się przepisy ustawy Kodeks cywilny, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej (art. 14 p. z. p. + art. 139 ust. 1 p. z. p.).

wymaga, by czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonywały osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm (art. 7 ust. 2 p. z. p.). Zamawiający który udziela zamówienia, lub dokonuje zmian w zawartej umowie z naruszeniem przepisów ustawy podlega karze pieniężnej (art. 200 p. z. p.).

Ustawa Prawo zamówień publicznych została uchwalona w dniu 29 stycznia 2004 r., a weszła w życie w dniu 2 marca 2004 r., za wyjątkiem kilkunastu przepisów, które weszły w życie z dniem 1 maja 2004 r. Prawo zamówień publicznych określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych, oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie (art. 1 p.z.p.¹).

W postępowaniu o zamówienie publiczne, obok ustawy regulującej zamówienia publiczne, oraz wydanych do niej aktów wykonawczych, a także ustawy o finansach publicznych, szczególne znaczenie mają przepisy Kodeksu cywilnego, oraz Kodeksu postępowania cywilnego. Ustawa Prawo zamówień publicznych jest unormowaniem szczególnym w stosunku do Kodeksu cywilnego. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pierwszeństwo przysługuje przepisom ustawy Prawo zamówień publicznych. Kodeks cywilny reguluje natomiast wszelkie kwestie nie uregu-

Zamawiający i wykonawca

Przez wykonawcę, rozumie się osobę fizyczną lub prawną, albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która ubiega się o udzielenie zamówienia publicznego i złożyła ofertę, lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego (art. 2 pkt 11 p.z.p.). Zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy, wybranemu zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych (art. 7 ust. 3 p.z.p.).

Zamawiający, to osoba fizyczna bądź prawna, albo jednostka nieposiadająca osobowości prawnej, obowiązana stosować ustawę p.z.p. przy udzielaniu zamówienia publicznego, czyli organizująca proces udzielenia zamówienia w oparciu o szczególne obowiązki prawne wynikające z tej ustawy. **Za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiada kierownik zamawiającego**, a także inne osoby w zakresie, w jakim powierzono im czynności w postępowaniu i przygotowaniu postępowania (art. 18 p. z. p.). Ustawa Prawo zamówień publicznych

Roboty budowlane

Roboty budowlane są to prace dotyczące obiektów budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane². Polegają one na wykonaniu robót budowlanych, w oparciu o projekt dostarczony przez Zamawiającego, bądź zaprojektowaniu i zarazem wykonaniu takich robót przez Wykonawcę, zgodnie z wymaganiami określonymi w umowie przez zamawiającego (art. 2 pkt 8 p.z.p.). Szczególną odmianą zamówień są umowy o roboty budowlane obejmujące dodatkowo koncesję na eksploatację obiektu budowlanego, w ramach których, wynagrodzeniem za wykonanie zamówionych robót jest prawo do eksploatacji obiektu budowlanego, albo takie prawo wraz z zapłatą (art. 2 pkt 4 p.z.p.).

W obrębie zamówień na roboty budowlane, występują najczęściej trzy rodzaje zamówień:

- wykonanie robót budowlanych,
- zaprojektowanie i zarazem wykonanie robót budowlanych,
- wykonanie robót budowlanych z kon-

¹ Ustawa Prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r. z późniejszymi zmianami.

² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r., Nr 207, poz. 2016 z późniejszymi zmianami.)

cesyjnym uprawnieniem do eksploatacji obiektu budowlanego.

Pierwszy rodzaj zamówień obejmujących wykonanie robót dotyczy wykonywania jakichkolwiek prac zaliczanych do robót budowlanych, albo wykonywanie obiektu budowlanego, dla uzyskania połączonego efektu, w oparciu o dokumentację (wymagania) Zamawiającego. Drugi rodzaj uwzględnia jeszcze dodatkowo projektowanie przez Wykonawcę. Połączenie usługi projektowania z robotami budowlanymi, następuje wprowadzenie na gruncie umowy mieszanej, ale w jej ramach prymat przyznaje się zobowiązaniu charakterystycznemu dla robót i w efekcie całe zamówienie musi być traktowane jako kontrakt na roboty budowlane. Trzeci rodzaj zamówień budowlanych stanowi nowość w zakresie koncesyjnego upoważnienia dla Wykonawcy do korzystania z obiektu budowlanego (publicznego), będącego rezultatem wykonanych (zamówionych) robót budowlanych. Wykonywanie tego rodzaju zamówienia, poddane zostało szczególnej regulacji wprowadzającej szereg odstępstw od zasad ogólnych (art. 128 p.z.p.).

Zamówienia dodatkowe i uzupełniające

Zamówienia dodatkowe to dalsze zamówienia, funkcjonalnie związane z zamówieniem na roboty budowlane uprzednio udzielonym. Ustawa Prawo zamówień publicznych dopuszcza takie zamówienia dodatkowe, ale nie przez rozszerzenie uprzedniego zamówienia. Są one możliwe poprzez zamówienie z wolnej ręki w oparciu o art. 67 ust. 1 pkt 5. Ponadto Ustawa p. z. p. przewiduje zamówienia uzupełniające w oparciu o art. 67 ust. 1 pkt 6. Lista możliwości jest ograniczona. Zamówienia dodatkowe mogą być udzielone w tym trybie tylko w przypadku, jeśli zaistnieją łącznie następujące okoliczności:

- zamówienie dodatkowe zostanie udzielone dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych,
- zamówienie dodatkowe nie jest objęte zamówieniem podstawowym,
- zamówienie dodatkowe nie przekracza łącznie 50 % wartości realizowanego zamówienia podstawowego,
- jest niezbędne do prawidłowego wy-

konania zamówienia podstawowego, ➤ jego wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, oraz co najmniej jeden z poniższych warunków:

- a) z przyczyn technicznych lub gospodarczych oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego wymagałoby poniesienia niewspółmiernie wysokich kosztów,
- b) wykonanie zamówienia podstawowego jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego.

Udzielenie zamówienia dodatkowego musi więc być ściśle powiązane z prawidłowym wykonaniem zamówienia podstawowego, tzn. takim wykonaniem tego zamówienia, aby spełniało ono podstawowe wymagania funkcjonalne, zgodne z potrzebami zamawiającego. Konieczność udzielenia zamówienia dodatkowego musi wynikać z sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, czyli takiej, której nie można było stwierdzić na etapie przygotowania specyfikacji zamówienia przy dochowaniu należytej staranności przez zamawiającego, oraz kiedy bez jego wykonania niemożliwym będzie zrealizowanie zamówienia podstawowego. Sytuacja ta nie powinna być wynikiem zaniedbań lub niestaranności zamawiającego. Nie będzie zamówieniem dodatkowym zamówienie, które zostaje udzielone w wyniku źle przeprowadzonego przez zamawiającego procesu inwestycyjnego (wyrok NSA z dnia 22 marca 2000 r. sygn. akt II SA 2169/99). Reasumując, istotą dodatkowych robót budowlanych jest to, iż wykraczają one poza zakres przedmiotu zamówienia określony w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót, oraz dokumentacji projektowej. Dlatego też nie jest możliwe ich rozliczenie w ramach zawartej umowy bez naruszenia przepisów art. 140 ustawy Prawo zamówień publicznych. Roboty te stanowią zawsze nowe zamówienie, które musi podlegać odrębnej procedurze postępowania, co wiąże się z podpisaniem odrębnej umowy na ich wykonanie.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 6 Ustawy Prawo zamówień publicznych, możliwe jest udzielenie zamówień uzupełniających dotychczasowemu wykonawcy robót budowlanych. Zamówienie takie może zostać udzielone w trybie z wolnej ręki w okresie 3 lat od udzielenia

zamówienia podstawowego, jeżeli polega na powtórzeniu tego samego rodzaju zamówień objętych zamówieniem podstawowym, oraz **gdy zamówienie uzupełniające było przewidziane w specyfikacji istotnych warunków zamówienia i dotyczy przedmiotu zamówienia w niej określonego**. Z tej przesłanki można zatem skorzystać na przykład w sytuacji, kiedy zamawiający już na etapie przygotowania postępowania wie, że mogą wystąpić roboty polegające na powtórzeniu tego samego rodzaju robót, których zakres ilościowy jest trudny do określenia, a które będzie chciał powierzyć temu samemu wykonawcy. Może to dotyczyć np. konieczności wykonania nowych przyłączy do domów wybudowanych po podpisaniu kontraktu. Wymagane jest wówczas uwzględnienie wartości zamówienia uzupełniającego przy ustalaniu wartości zamówienia podstawowego (art. 32 ust. 3 p.z.p.).

Roboty konieczne do wykonania nieobjęte umową

Jedno z orzeczeń Sądu Najwyższego stwierdza, że **jeżeli wykonawca wykonał konieczne roboty nieprzewidziane wprost w umowie, to należy mu się zapłata, chociażby nie została zawarta dodatkowa umowa**. W takim wypadku podstawą do wypłaty należności są przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu – art. 405 k. c. (wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 5 grudnia 2006 r. – sygn. IICSK 327/06).

Ponadto wyrok SN z 21 lutego 1991r.; II CR 538/90, Prawo Gospodarcze 1993r. nr 5, s. 20 „**Wpis do dziennika budowy tylko wtedy może być podstawą wykonania robót nie objętych umową, jeżeli są one niezbędne ze względu na bezpieczeństwo lub zabezpieczenie przed awarią**.” Oznacza to, że wykonawca jest upoważniony do odmowy wykonania robót dodatkowych wskazanych przez Inspektora Nadzoru (Inżyniera kontraktu) jeżeli polecenie, lub konieczność ich wykonania, nie zostanie potwierdzona przez zamawiającego, zgodnie z obowiązującym prawem.

Roboty zamiennie

W przepisach prawa nie jest zdefiniowane pojęcie robót zamiennych. W ustawie Prawo budowlane jest mo-

wa jedynie o zmianach w rozwiązaniach projektowych, o które może występować kierownik budowy do Inspektora Nadzoru, jeżeli są one uzasadnione koniecznością zwiększenia bezpieczeństwa realizacji robót budowlanych, lub spowodują usprawnienie procesu budowy (art. 23 Prawa budowlanego). W art. 20 jest mowa o rozwiązaniach zamiennych w stosunku do przewidzianych w projekcie, których możliwość wprowadzenia wymaga uzgodnienia z projektantem w ramach nadzoru autorskiego. Ponadto w art. 36a Prawa budowlanego jest mowa o istotnych i nieistotnych odstępniach od zatwierdzonego projektu budowlanego, a w art. 57 o zmianach dokonanych podczas wykonywania robót, nie odstępujących w sposób istotny od zatwierdzonego projektu, lub warunków pozwolenia na budowę.

Uwzględniając powyższe, można przyjąć, że **roboty zamienne są dopuszczalne, jeżeli nie wykraczają poza zakres przedmiotu zamówienia**, nawet jeżeli skutkują przekroczeniem ceny oferty, o ile oczywiście są spełnione warunki, o których mowa w art. 144 ustawy Prawo zamówień publicznych. W przypadku natomiast, **gdy zmiany polegają na rezygnacji z wykonania części robót objętych przedmiotem zamówienia, a w ich miejsce zamawiający zamierza zlecić wykonanie innych robót budowlanych, nawet o wartości niepowodującej przekroczenia ceny oferty**, to tego rodzaju roboty zamienne

wymagają odrębnego postępowania i zawarcia odrębnej umowy.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Kierownik zamawiającego, oraz pracownicy i osoby gospodarujące środkami publicznymi, lub wykonujący czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych podlegają, niezależnie od odpowiedzialności określonej innymi przepisami prawa, przepisom ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest m. in. przekroczenie zakresu uprawnienia i wykorzystania środków publicznych niezgodnie z obowiązującymi procedurami i przepisami prawa. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych (art. 17 ust. 6 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest również zaniechanie działania, do którego osoby były zobowiązane (art. 23). Odpowiedzialność jest ponoszona zarówno za umyślne, jak i nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych

(art. 22). Nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku działania lub zaniechania podjętego wyłącznie w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego. Zdarzeniem losowym jest zdarzenie wywołane przez czynniki zewnętrzne, którego nie można było przewidzieć z pewnością, w szczególności zagrażające bezpośrednio życiu lub zdrowiu ludzi, lub grożące powstaniem szkody niewspółmiernie większej niż spowodowane działaniem lub zaniechaniem naruszającym dyscyplinę środków publicznych (art. 27). Osoba, która naruszyła dyscyplinę finansów publicznych wskutek wykonania polecenia przełożonego albo kierownika jednostki, albo dysponenta środków publicznych, organu nadzorującego lub organu założycielskiego, nie ponosi odpowiedzialności, jeżeli przed wykonaniem polecenia zgłosiła pisemnie zastrzeżenie, i pomimo tego zastrzeżenia, otrzymała pisemne potwierdzenie wykonania polecenia, albo polecenie nie zostało odwołane czy zmienione. W tym przypadku odpowiedzialność ponosi osoba, która podpisała się pod pisemnym poleceniem wykonania polecenia, a przy braku takiego dokumentu, osoba która wydała polecenie (art. 29). Ukaranie osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie ogranicza możliwości dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę.

Rozjemstwo i Arbitraż w sporach



Krzysztof
WOŹNICKI
Prezes SIDiR
Rozjemca

Zamawiający przekazał Wykonawcy bezbłędnie wykonany projekt, nie wprowadził żadnych zmian w czasie realizacji, a Wykonawca nie napotkał na żadne nieprzewidziane okoliczności podczas budowy. Czy to możliwe? Oczywiście, teoretycznie może się zdarzyć. W praktyce jednak taka sytuacja jest zbliżona do szansy wygrania w Totka.

Standardowe kontrakty, np. w oparciu o Warunki kontraktowe FIDIC, przewidują możliwość wystąpienia błędu w projekcie, zmiany poglądów inwestora lub nietypowe sytuacje, takie jak: natknięcie się na bombę, bądź jeszcze gorzej, zabytkowy kurhan.

Nie tracąc kontroli nad czasem i budżetem, Zamawiający rękami swojego Inżyniera może stosownie do okoliczności skorygować wynagrodzenie Wykonawcy. Proszę zwrócić uwagę na słowo „stosownie”. Zdaniem Wykonawcy stosowne wynagrodzenie będzie zawsze kwotowo wyższe niż propozycja Zamawiającego. Już od dawna wiadomo, że przeważająca większość kontraktów na usługi budowlane kończy się sporem, który najczęściej ma finał w sądzie. Spór przed sądem, to proces długi i drogi. Koszty postępowań są często bardzo wysokie, a wyrok – nie dość, że nieprzewidywalny, to dziwnym trafem najczęściej oscylował blisko przyznania Stronom racji po połowie, bo z perspektywy sędziego, który nie

rozumie istoty sporu, to rozwiązanie najbardziej bezpieczne.

Bank Światowy, tytułem eksperymentu, wprowadził do kontraktu na olbrzymią elektrownię wodną w Hondurasie instytucję i klauzulę rozjemczą. Powołano grupę ekspertów, których zadaniem było rozpatrywanie i rozstrzyganie wszystkich spraw spornych wynikłych w trakcie realizacji przedsięwzięcia. Spory były rozstrzygane natychmiast, bez zakłócania toku budowy. Eksperyment zakończył się takim sukcesem, że Bank Światowy, a potem również inne instytucje finansujące inwestycje, wprowadziły jako obowiązujący, zapis dotyczący komisji rozjemczej w kontraktach (również w kontraktach FIDIC).

Poprawny model funkcjonowania Komisji Rozjemczej wygląda następująco. Jednocześnie z podpisaniem kontraktu powołuje się Komisję Rozjemczą, składającą się z jednej lub trzech osób. Po jednej osobie rekomenduje Zamawiający i Wykonawca, a trzecią osobą ustalają sami Członkowie. Członkowie komisji mają obowiązek bywać od czasu do czasu na budowie, np. uczestniczą w radach budowy. Kiedy wystąpi sytuacja sporna, nie czekając na eskalację konfliktu, Komisja ma dany spór rozstrzygnąć. Zarówno problemy małe i średnie, z którymi nie warto biec do sądu, ale również spory dużej wartości Komisja rozstrzyga szybciej, taniej, a często też i trafniej, niż Sąd Powszechny.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt zagadnienia. O ile Sąd Powszechny musi rozstrzygać zgodnie z literą prawa, o tyle w sądownictwie polubownym (Komisja Rozjemcza, Sąd Arbitrażowy) może przeważać zasada słuszności. Oznacza to możliwość wydania werdyktu uwzględniającego okoliczności i uwarunkowania które

rzeczywiście zaistniały a nie tylko suche zapisy kontraktowe.

Powoływanie komisji rozjemczych oraz rozstrzyganie sporów w drodze rozjemstwa powoli staje się standardem na naszym rynku inwestycji budowlanych. Coraz więcej prawników i menadżerów dostrzega korzyści jakie te formy rozwiązywania konfliktów niosą ze sobą. Szańce obrońców sądów powszechnych rzedną na naszych oczach i oby tak dalej, czego sobie i Państwu życzę.

Decyzja Komisji Rozjemczej jest dla stron **OBOWIAZUJĄCA** i jest wystarczającą podstawą do dokonania przyznanej w Decyzji płatności regulującej rozliczenia Stron, a przynajmniej w zakresie rozstrzygniętej kwestii spornej. Strona niezgadająca się z Decyzją, ma otwartą drogę do dalszego dochodzenia swoich racji przed Sądem Arbitrażowym lub Powszechnym.

Naturalną kolejną instancją po decyzji Komisji Rozjemczej jest Sąd Arbitrażowy. W kontrakcie powinien znaleźć się zapis na Sąd Arbitrażowy. Oczywiście nie mam na myśli, szacownych wielce, instytucji w Paryżu czy Wiedniu. Mając na względzie koszty i czas polecam instytucje usytuowane w Warszawie. Strony mogą się umówić na postępowanie wg. regulaminu Sądu Arbitrażowego przy Krajowej Izbie Gospodarczej, przy Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan lub przy Stowarzyszeniu SIDIR. O ile dwa pierwsze są powszechnie znane o tyle trzeci jest młodą organizacją powołaną do rozstrzygania wyłącznie sporów z umów na usługi budowlane.

Większość regulaminów sądów arbitrażowych przewiduje wpływ Stron na skład orzekający o czym bardzo często zainteresowani nie wiedzą, a powinni bo o wartości merytorycznej Sądu decydują kwalifikacje jego arbitrow. ■

Arbitraż

– wyroki bez zbędnej zwłoki



Piotr
NOWACZYK
Prezesa Sądu
Arbitrażowego
przy Krajowej Izbie
Gospodarczej
w Warszawie,
partner w kancelarii
Salans

Arbitraż zyskuje na popularności. Nie tylko z powodu przeciążenia sądów powszechnych, ale również dlatego, iż jest bardziej dostosowany do realiów współczesnego obrotu gospodarczego. Pozwala przedsiębiorcom skupić się na działalności i nie marnotrawić energii na przewlekłe spory.

Od niemal dwudziestu lat, to jest od chwili wprowadzenia w Polsce gospodarki rynkowej, na temat niewydolności sądów powszechnych napisano i powiedziano wiele. Choć obiektywnie trzeba przyznać, że w ciągu tych lat wprowadzono wiele potrzebnych zmian, to daleko jeszcze do sytuacji, którą można by określić jako zadowalającą. Wymiar sprawiedliwości dla przedsiębiorców jawi się jako instytucja nieprzyjazna. A przecież spory między firmami muszą być rozstrzygane na bieżąco. Właśnie tym zajmuje się sądownictwo arbitrażowe (polubowne). Z powodzeniem i od wielu lat stosowane w krajach zachodnich, w ostatnich latach cieszy się coraz większą popularnością nad Wisłą. Działa szybciej i na ogół taniej od sądów tradycyjnych, a ponadto – co ważne dla biznesmenów – z zachowaniem tajemnicy wobec osób trzecich odnośnie wszelkich szczegółów sporu, z faktem zaistnienia sporu włącznie (jeśli strony tego sobie życzą). Z tej ścieżki skorzystało już w naszym kraju tysiące firm.

Wyrok w parę miesięcy – nie lat

Sądy arbitrażowe są niezależne od sądów powszechnych. Ich wyroki mają przy tym równą moc prawną. Sądownictwo polubowne działa jednoinstancyjnie, w oparciu o jasne zasady (chyba, że strony zgodzą się na dwie instancje). Strony sporu, decydując się na arbitraż, wyznaczają arbitrów współ-



nie i godzą się na ich wyrok. Upraszcza to znakomicie wszelkie procedury, gdyż strony – najczęściej firmy – nie muszą tracić czasu na apelacje, kasacje, zażalenia. W związku z tym nie ponoszą dodatkowych kosztów, chociażby na honoraria prawników. Samo wydanie wyroku trwa nie dłużej niż kilka miesięcy (średnio 9 m-cy), więc stosunkowo krótko, jak na warunki polskie. Jakie znaczenie ma czas dla działalności biznesowej – nie trzeba nikogo przekonywać. Na wyroki sądów po-

wszechnych czeka się przecież latami, w arbitrażu.

Niższe koszty

Arbitraż odznacza się znacznie większą od sądownictwa powszechnego prostotą postępowania, jest mniej sformalizowany. Skoro bowiem swoboda zawierania umów jest fundamentem wolnorynkowej gospodarki, to dla czego spory mają być wciśnięte w pułapkę sztywnych przepisów? Wyłączywszy sprawy o alimenty, strony mogą docho-

dzić rozstrzygnięcia praktycznie wszelkich sporów.

Last but not least – koszty, ponoszone przez strony sporu, zwykle są w arbitrażu niższe, niż w sądownictwie powszechnym. W największym w Polsce, Sądzie Arbitrażowym przy Krajowej Izbie Gospodarczej (SA przy KIG), opłata rejestracyjna wynosi zaledwie 500 zł (bez 22 proc. VAT) za sprawę o wartości przedmiotu sporu do 10 tys. zł, natomiast opłata arbitrażowa do ok. 700 tys. zł za sprawę o wartości przedmiotu sporu powyżej 100 mln zł.

Mniejsze sądy krajowe pobierają opłaty w wysokości około 5 proc. wartości przedmiotu sporu lub ustalony procent kosztów, pobieranych przez sądy powszechne. Stosunkowo najniższe koszty postępowań obowiązują w branżowych instytucjach arbitrażowych.

Międzynarodowy Sąd Arbitrażowy dla spraw Żeglugi Morskiej i Śródlądowej w Gdyni za rozpatrzenie sprawy, w której przedmiot sporu wynosi 10 tys. USD, pobiera 500 USD, a w sprawach, w których przedmiot sporu wart jest 5 mln USD – pobiera 0,05 % spornej kwoty.

W sporach mniejszych gatunkowo i o mniejszej wartości, firmy mogą skorzystać z możliwości mediacji, rozstrzyganych w sądownictwie arbitrażowym przez zawodowych mediatorów. Opłata za mediacje, prowadzone przez SA przy KIG, wynosi 20% opłaty arbitrażowej.

Czy na pewno same zalety?

Sceptycy wskazują, że arbitraż nie zawsze bywa szybki i skuteczny. Najczęściej winne temu są błędy, dokony-

wane w zapisach na sąd polubowny. Zdarza się, że w zapisie nie wymienia się stosunku prawnego, którego miałyby dotyczyć ewentualne postępowanie arbitrażowe, nie ma wskazanej instytucji, która miałaby takie postępowanie prowadzić. Jednak w pozwach, kierowanych do sądów powszechnych błędy zdarzają się znacznie częściej i znacznie trudniej jest ich uniknąć, o ile nie dysponuje się fachową obsługą prawną. Inna wątpliwość, za pomocą której podważana jest szybkość postępowania arbitrażowego, to możliwość zgłoszenia do sądu powszechnego skargi o uchylenie wyroku sądu polubownego. Nadużywanie tego instrumentu świadczy niestety o niezrozumieniu istoty arbitrażu. Sam fakt, że strony decydują się na zapis na sąd polubowny, wskazuje, że chcą, by wszelkie spory zostały rozstrzygnięte w jednej instancji, szybko i najlepiej w drodze porozumienia. Jeżeli ktoś z góry zakłada, że w razie ewentualnego sporu będzie chciał maksymalnie przeciągać postępowanie, nie powinien decydować się na arbitraż. Zdarza się też, że strona niezadowolona z wyroku składa skargę do sądu powszechnego. Sąd może ją uwzględnić i tym samym uchylić rozstrzygnięcie polubowne, albo skargę oddalić. Nie może jednak wyroku zmienić. Warto wiedzieć, że skarga o uchylenie wyroku przysługuje jedynie z powodów formalnych: braku lub wady zapisu na sąd polubowny, rozstrzygnięcia w sprawach nieobjętych zapisem, wydania wyroku w tej samej sprawie wcześniej lub jego sprzeczności z podstawowymi zasadami porządku prawnego RP. Sens postępowania polubownego sprowadza się bowiem do tego, by wyrok uznać i wykonać bez zbędnej zwło-

ki. Jeśli którakolwiek ze stron postępowania decyduje się na odwołania do kolejnych instancji sądów powszechnych, ten sens się ulatnia.

Euro 2012 – inwestycyjny boom

Trzecia, co do wielkości, impreza sportowa świata – po igrzyskach olimpijskich i piłkarskim Mundialu – odbędzie się w Polsce i na Ukrainie. Tylko w Polsce ma powstać 11 nowych stadionów, 870 km autostrad, zmodernizowanych zostanie 2000 km dróg, tyle samo torów kolejowych. Przebudowane zostaną lotniska, dworce kolejowe i przejścia graniczne, powstaną dziesiątki nowych hoteli i stacji metra. Czy podobny rozmach inwestycyjny możliwy jest bez sądownictwa polubownego? Nie. Każda budowa wiąże się ze sporami między wykonawcami, właścicielami gruntów itp. Każda inwestycja budzi rozbieżności między inwestorami. Nie da się kontynuować inwestycji, oddając spór przeciętnym polskim sądom powszechnym, działającym w trzyinstancyjnej hierarchii. Szybkie rozstrzygnięcie sporu umożliwia kontynuację budowy bez jej wstrzymywania. Prawnicy, którzy znają się na kontraktach budowlanych FIDIC, będą mieć pełne ręce roboty. Czekają nas rosnąca liczba umów, zawierających typowe klauzule arbitrażowe (KIG, ICC, UNCITRAL, SIDiR > FIDIC).

Szykują się zmiany w dziedzinnie prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki gruntami, komunikacji itp. Priorytetem są ułatwienia dla inwestorów. Czy wymiar sprawiedliwości dotrzyma kroku? Sądownictwo polubowne na pewno tak. Osobiście polecam. ■

Co nowego dla beneficjentów?



Małgorzata
NIZYGOROCKA

Polskie Stowarzyszenie Beneficjentów
Funduszy Pomocowych

Polska, jako pełnoprawny członek Unii Europejskiej, uzyskała dostęp do funduszy unijnych. Dzięki wykorzystaniu przeznaczonych nam ponad 67 mld euro na modernizację i budowę infrastruktury podstawowej, zmniejszy się dystans do najbardziej rozwiniętych społeczeństw. By absorpcja środków przebiegała prawidłowo, potrzeba rzetelnej wiedzy Beneficjentów w zakresie możliwości sposobu realizacji projektów współfinansowanych z Funduszu Spójności. 25 stycznia br. Minister Rozwoju Regionalnego Elżbieta Bieńkowska zatwierdziła *Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013*, natomiast 1 lutego br. zaprezentowała wyniki weryfikacji list projektów indywidualnych m.in. dla POIiŚ.

Opis działań priorytetów

Szczegółowy opis priorytetów został opracowany na podstawie ostatecznego tekstu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko przyjętego przez Komisję Europejską decyzją z 7 grudnia 2007 r., oraz propozycji przedstawionych w trakcie konsultacji przez właściwe ministerstwa, jako instytucji pośredniczących w systemie POIiŚ. Przypomnijmy, że zmiany w treści *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko* następują w przypadku zajścia zmian społeczno-gospodarczych, uwzględnienia zmian w priorytetach wspólnotowych, krajowych lub regionalnych, wystąpienia trudności w realizacji, oraz oceny wynikającej z monitorowania programu. Dokument powstał z uwagi na szczególny charakter programów operacyjnych. Zaś uszczegółowienia obejmują informacje z zakresu ogólnych zasad i reguł realizacji programu, priorytetów i konkretnych działań. Dotyczą one typów projektów, list potencjalnych beneficjentów i systemu wdrażania projektów. Opis priorytetów składa się z dwóch części. Pierwsza opisuje ogólne zasady oraz inżynierię finansową dla programu operacyjnego, natomiast druga szczegółowo przedstawia priorytety i zakres działań.

Zatwierdzony przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego *Szczegółowy opis priorytetów* został stworzony z myślą

o uszczegółowieniu i ułatwieniu procedur przygotowania inwestycji i prawidłowego przygotowania wniosku o dofinansowanie. Określa on jakie zakresy rzeczowe i projekty mogą być współfinansowane przez UE.

Weryfikacja list projektów

Weryfikacja list projektów indywidualnych dla krajowych programów operacyjnych *Infrastruktura i Środowisko*, *Innowacyjna Gospodarka* i *Rozwój Polski Wschodniej*, wynika z doświadczeń okresu 2004-2006 w zakresie występujących wówczas problemów z prawidłowym i terminowym wdrażaniem projektów oraz realizacji Strategii Rozwoju Kraju. W dokumencie podsumowującym proces modyfikacji list, wydanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego czytamy, że *niezwykle istotna jest wczesna identyfikacja inwestycji strategicznych oraz objęcie ich procesem zarządzania, koordynacji i wsparcia doradczego już na etapie przygotowania projektu*. Pojawiły się również obawy w zakresie spójności projektów indywidualnych z ostatecznymi zapisami programów operacyjnych. Kolejnym istotnym elementem uzasadniającym fakt przeprowadzenia weryfikacji był problem kryteriów wyboru projektów dla poszczególnych programów operacyjnych.

Analizy wymagała również kwestia rozgraniczenia działań planowanych do realizacji w ramach programów operacyjnych, oraz dublowanie się projektów zamieszczonych na listach. Istotne okazało się również przyjęcie linii demarkacyjnej przez komitet Nadzorujący NSRO, co wymagało sprawdzenia, czy projekty zaplanowane już do realizacji umiejscowione są na listach odpowiedniego programu operacyjnego. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego poddało również w wątpliwość kwestie finansowe projektu w zakresie alokacji finansowej dla projektów indywidualnych, która przekraczała alokację finansową dostępną dla danego programu operacyjnego i konkretnego priorytetu. W przypadku wielu projektów indywidualnych zakres czasowy okazał się nieadekwatny i nierealny, więc terminy ich realizacji należało doprecyzować.

Projekty na listach

Z 541 projektów na listach kluczowych pozostało 433. W zakresie projektów wodno-ściekowych na liście projektów kluczowych znalazło się 6 projektów z okresu 2004-2006, 2 projekty tzw. fazowe i 25 projektów spełniających kryteria wysokiego stopnia redukcji zanieczyszczeń i przygotowania do realizacji. W zakresie gospodarki odpadami pozostało 15 projektów, z czego 5 stanowią projekty z poprzedniej perspektywy finansowej, a pozostałe 10 to projekty kluczowe, dla spełnienia przez Polskę dyrektyw odpadowych. Minister Rozwoju Regionalnego

Elżbieta Bieńkowska tłumaczy, że *umieszczenie projektu na liście projektów kluczowych nie oznacza gwarancji uzyskania dofinansowania. Gwarancją dotacji nie jest także pre-umowa, a dopiero podpisanie właściwej umowy o dofinansowanie. Miejsce na liście projektów kluczowych oznacza jedynie, że projekt jest ważny dla strategii kraju* – poinformowała Pani Minister.

Proces weryfikacji list projektów indywidualnych przebiegał dwuetapowo. Najpierw instytucje odpowiedzialne za realizację poszczególnych priorytetów dokonały powtórnej analizy list projektów, po czym Ministerstwo Rozwoju Regionalnego rozpatrzyło listy nadesłane przez poszczególne resorty. Nie dodano żadnych nowych projektów do list, a środki uwolnione w wyniku weryfikacji list będą przeznaczone na realizację projektów z list rezerwowych lub na procedurę konkursową.

Efekty weryfikacji

W wyniku przeprowadzonej weryfikacji, ograniczono ilość projektów na listach podstawowych i rezerwowych programów operacyjnych. W przypadku m.in. I priorytetu POIiŚ – Gospodarka wodno-ściekowa, ograniczenia dokonano w większym zakresie niż przewidywało Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Następnie, wartość projektów indywidualnych dostosowano do dostępnej alokacji w ramach priorytetu danego programu operacyjnego za wyjątkiem priorytetów transportowych w ramach POIiŚ. Dzięki weryfikacji list projektów zaktualizowano

również wartości całkowite i maksymalne wartości ich dofinansowania, zaproponowane na obowiązujących listach podstawowych i rezerwowych. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego poinformowało, że opracuje bazę monitoringu projektów indywidualnych, która będzie pełnić rolę narzędzia umożliwiającego monitorowanie, przez Instytucje Zarządzające usytuowane w MRR, procesu przygotowania inwestycji indywidualnych do realizacji. Informacje z zakresu stanu przygotowań projektów do realizacji będą włączane do comiesięcznych raportów o stopniu wdrażania programów operacyjnych 2007-2013. Uruchomione zostanie także wsparcie doradcze, którego celem jest usprawnienie procesu przygotowania projektów indywidualnych do realizacji, finansowanych ze środków Programu Pomoc Techniczna. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jest przekonane, że spójne działanie elektronicznego monitoringu projektów indywidualnych i wsparcia doradczego, umożliwi wczesne zdiagnozowanie i wykrycie trudności na etapie przygotowania projektów indywidualnych do realizacji, oraz pozwoli uruchomić odpowiednie środki zapobiegawcze.

Przeprowadzony proces weryfikacji list projektów indywidualnych i zatwierdzony *Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013*, doprecyzowuje politykę Państwa w zakresie zobowiązań akcesyjnych. Wszelkie informacje na temat omawianych dokumentów znajdują się na stronach internetowych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: <http://www.mrr.gov.pl/>.

SYSTEM • SEKOCENBUD • *Robimy to najlepiej*

Wydajemy kwartalnie aktualne wartości i wskaźniki niezbędne do:

- szacowania kosztów inwestycji
- waloryzacji wynagrodzeń



Profesjonalne doradztwo i wykonywanie ekspertyz, wycen i waloryzacji wynagrodzeń przez ekspertów SEKOCENBUD



WYDAWCA:
Ośrodek Wrażeń Ekonomiczno-Organizacyjnych Budownictwa PROMOCJA Sp. z o.o.
tel.: (22) 440-84-00, fax: (22) 440-84-01, promocja@sekocenbud.pl
www.sekocenbud.pl

Gwarancje ubezpieczeniowe w procesach inwestycyjnych



Elwira
OSTROWSKA-GRACZYK
Dyrektor Biura
Ubezpieczeń
Finansowych
PZU S.A.

Według prognoz analityków, rynek ubezpieczeń finansowych będzie w najbliższych latach dynamicznie się rozwijał. Ta sfera ubezpieczeń majątkowych jest wyjątkowo silnie skorelowana z aktywnością gospodarczą.

Członkostwo Polski w UE wpływa stabilizująco na warunki funkcjonowania polskiej gospodarki, a napływ funduszy unijnych stanowi bardzo silny impuls rozwojowy. W związku z rozpoczętym nowym okresem programowania na lata 2007-2013 szanse rozwoju polskiej gospodarki są ogromne.

Rozwój ten może być jeszcze szybszy, ze względu na zwiększenie penetracji rynku, wzrost świadomości w sferze aktywnego zarządzania podmiotami, oraz realizację przez Polskę i Ukrainę projektu „EURO 2012”.

Łączna suma środków zaangażowanych w realizację Narodowej Strategii Spójności w latach 2007-2013 wyniesie około 85,6 mld euro. Z tytułu realizacji NSS średniorocznie (do roku 2015) będzie wydatkowane około 9,5 mld euro, co odpowiada około 5% produktu krajowego brutto. Z tej sumy:

- 67,3 mld euro będzie pochodziło z budżetu UE,
- 11,8 mld euro z krajowych środków publicznych,
- 6,4 mld euro zostanie zaangażowanych ze strony podmiotów prywatnych.

Polska postrzegana jest jako doskonała lokalizacja potencjalnych inwestycji, lub rozszerzenia projektów w Europie. Nasza gospodarka rozwija się znacznie szybciej niż strefa euro, a świadczy o tym chociażby fakt, iż

wzrost polskiego PKB (który wyniósł w 2006 roku 5,8%) jest dwa razy wyższy niż w Europie Zachodniej.

Przystępując do inwestowania, przedsiębiorcy biorą pod uwagę kilka czynników, takich jak wielkość rynku, stabilność polityczną i koszty produkcji. Korzyści te nie są jednak jednostronne, ponieważ zyskują na tym również kraje, do których napływa kapitał zagraniczny. Dzięki niemu gospodarka staje się nowocześniejsza – napływają nowe technologie produkcji, powstają nowe miejsca pracy, co jest istotne zwłaszcza przy dużym poziomie bezrobocia.

Wzrost inwestycji przekłada się bezpośrednio na wzrost zainteresowania produktami ubezpieczeń finansowych, a w szczególności gwarancjami ubezpieczeniowymi. Dlatego też PZU SA planuje na najbliższe lata dynamiczny rozwój szczególnie w podgrupie gwarancji kontraktowych, które są jednym z elementów umożliwiających pozyskanie środków z UE. Obecnie gwarancje kontraktowe stanowią 91% portfela gwarancji ubezpieczeniowych PZU SA i ich udział będzie nadal wzrastał.

Gwarancje ubezpieczeniowe zabezpieczają prawidłową realizację całego procesu inwestycyjnego począwszy od przetargu. Są istotnym elementem zarządzania ryzykiem w różnego rodzaju procesach inwestycyjnych (bez względu na źródło finansowania), w tym także współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej.

Jednym ze sposobów finansowania inwestycji publicznych może być Partnerstwo Publiczno – Prywatne, które jest doskonałym instrumentem przy realizacji dużych inwestycji/projektów. Wykorzystanie PPP jako instrumentu finansowania inwestycji może pozytywnie wpłynąć na realizację projektów koniecznych do wykonania np. w związku z organizacją przez Polskę Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej.

Z wypowiedzi Ministra Gospodarki wynika, że organizacja EURO 2012 ma przyciągnąć jak najwięcej kapitału

prywatnego, a partnerstwo daje takie możliwości. Prywatny partner ma nie tylko przynieść pieniądze, ale również wysoką jakość prowadzonych inwestycji.

Obowiązująca od 7 października 2005 roku Ustawa o Partnerstwie Publiczno – Prywatnym stwarza podstawy prawne do wykorzystania prywatnych źródeł finansowania projektów infrastrukturalnych.

Agencja ratingowa Standard & Poor's definiuje PPP jako jakikolwiek średnio, lub długoterminowy związek między sektorem publicznym a prywatnym, oparty na takim podziale ryzyk i korzyści, który jest zgodny z umiejętnościami, doświadczeniem i możliwościami finansowymi każdego z partnerów, w celu uzyskania oczekiwanych wyników.

Rola firmy ubezpieczeniowej która w swej ofercie posiada długoterminowe gwarancje, jest ogromna. Gwarancje ubezpieczeniowe są jednym z istotnych elementów umożliwiających pozyskanie środków w ramach różnego rodzaju funduszy UE, co bezpośrednio przekłada się na zwiększenie absorpcji tych środków. Dodatkowo kontraktowe gwarancje ubezpieczeniowe mogą być wykorzystywane jako forma zabezpieczenia projektów finansowanych w ramach PPP. Tu najistotniejszą rolę będzie odgrywała gwarancja należytego wykonania kontraktu.

Z uwagi na przewidywany wzrost liczby i wielkość planowanych w Polsce inwestycji związanych z koniecznością wykorzystania środków unijnych jak i organizacją przez Polskę Mistrzostw Europy w 2012 roku, firmy łączą się tworząc grupy kapitałowe, lub tworzone są konsorcja wykonawców dla realizacji kontraktów. Dlatego też PZU S.A. podjął kroki, które pozwolą na bezpieczne angażowanie się w wysokie kwotowo ryzyka, przy uwzględnieniu kumulacji zaangażowania w podmioty powiązane kapitałowo. ■



Chcesz odnieść sukces? Ogranicz ryzyko.

Gwarancje ubezpieczeniowe PZU zapewniają poczucie pewności w biznesie nawet wtedy, kiedy wywiązanie się ze wszystkich warunków umowy nie jest możliwe. Nasza oferta jest elastyczna i komponowana tak, aby odpowiadać na indywidualne potrzeby klientów. Najbardziej intratne przedsięwzięcia wiążą się z dużym ryzykiem. Należy je ograniczyć, aby z powodzeniem korzystać z nieograniczonych możliwości, jakie stwarza rynek. Z naszą gwarancją każde, nawet ryzykowne przedsięwzięcie ma taki sam finał. Za każdym razem kończy się sukcesem.

PZU – zaufanie, które procentuje.



PZU SA

0 22 582 25 10 lub 0 22 582 38 34
www.pzu.pl

Rozliczenia i audyty

wykorzystania środków pomocowych przez Beneficjentów funduszy pomocowych



Jerzy Jacek
RYBIŃSKI
Prezes Polskiego
Stowarzyszenia Beneficjentów
Funduszy Pomocowych

Bezpieczeństwo środków publicznych?

... to bardzo trudny i szeroki temat. Pod względem przedmiotowym finanse zostały podzielone według strumieni i stanów pieniądza. Według tego kryterium możemy wyróżnić **finanse publiczne i finanse gospodarstw domowych**, a także finanse banków, finanse przedsiębiorstw, oraz finanse ubezpieczeń. Chciałbym zwrócić szczególną uwagę na dwa pierwsze z wymienionych rodzajów finansów. Jedne i drugie decydują o naszym życiowym standardzie, komforcie i poczuciu bezpieczeństwa. Uzmysławia nam to i przekonuje nas o tym ogromna rzesza pracowników jednostek budżetowych, dysponujących niskimi finansami gospodarstw domowych i często dużymi finansami publicznymi.

Finanse publiczne, są to środki specjalnego przeznaczenia i nadzoru.

Jakie funkcje spełniają te finanse? Formalnie przypisano im dwie funkcje: **stymulacyjną** – służącą hamowaniu lub pobudzaniu działalności gospodarczej, oraz **rozdzielczą**. Z kolei funkcji rozdzielczej przypisano różne role: ostateczną – gdy przy zakupie danego produktu, usługi wypada on w konsekwencji z rynku, transakcyjną – gdy jest przeprowadzany szereg transakcji, transferową – gdy pieniądź przemieszcza się na rynku bez ruchu towarów i usług.

Finanse publiczne to finanse państwa i samorządu terytorialnego, obejmują one procesy związane z gromadzeniem środków publicznych, oraz ich rozdysponowaniem, tj. w szczególności z pobieraniem i gromadzeniem środków publicznych np. podatki i wydatkowanie środków publicznych np. inwestycje. Centralnym punktem gromadzenia środków publicznych jest budżet państwa i licznie rozproszone w terenie budżety samorządów. Poza wymienionymi budżetami istnieją tzw. „para budżety”, jak np. *Fundusz Ochrony Środowiska* lub *Fundusz Ubezpieczeń Społecznych*.

Chciałbym zwrócić uwagę szczególnie na Samorząd terytorialny. Jest on rozumiany jako organizacja mieszkańców, która jest przymusową korporacją prawa publicznego mieszkańców danego obszaru, mających wspólne interesy i potrzeby publiczne.

Jednostki samorządu terytorialnego: gminy, powiaty, województwa, powstają tylko z mocy prawa krajowego i działają w granicach przez prawo określonych. Członkami wspólnoty samorządowej z mocy prawa są wszyscy mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego. Samorząd posiada własną demokratyczną organizację wewnętrzną, ustaloną przez ustawę i własny statut; powołany jest on do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej w formach właściwych dla tej administracji, która corocznie uchwała własny budżet, niebędący częścią budżetu państwa, ani budżetu innej jednostki samorządu terytorialnego. Samorządy zostały wyposażone w uprawnienie stanowienia **prawa miejscowego** i wykonywanie olbrzymiej większości zadań z zakresu administracji lokalnej i ewentualnie również regionalnej, jak to jest w przypadku polskiego samorządu województwa.

Samorządy terytorialne są więc podmiotem zarówno prawa publicznego (dysponując kompetencjami administracyjno prawnymi), jak i podmiotem prawa prywatnego (osobą prawa cywilnego, mającą zdolność sądową); decyzje samorząd podejmuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a względną samodzielność samorządu ogranicza zdecentralizowany nadzór organów państwowych, z reguły ograniczony do kryterium legalności. Samorządy kontrolowane i chronione są przez niezawisłe sądy administracyjne i sądy powszechne.

Samorządy na realizację zadań dysponują środkami publicznymi, którymi są:

- 1) dochody publiczne;
- 2) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);
- 3) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, oraz inne niż wymienione w pkt 2;
- 4) przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące:
 - a) ze sprzedaży papierów wartościowych oraz z innych operacji finansowych,
 - b) z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego,
 - c) ze spłat pożyczek udzielonych ze środków publicznych,
 - d) z otrzymanych pożyczek i kredytów;
- 5) przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności, oraz pochodzące z innych źródeł.

Dochody publiczne to również:

- 1) daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty oraz inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, funduszy celowych, oraz innych jednostek sektora finansów

- publicznych wynika z odrębnych ustaw niż ustawa budżetowa, zwanych dalej „odrębnymi ustawami”;
- 2) inne dochody należne, na podstawie odrębnych ustaw, budżetowi państwa, jednostkom samorządu terytorialnego oraz innym jednostkom sektora finansów publicznych;
 - 3) wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych;
 - 4) dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych, do których zalicza się w szczególności:
 - a) wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze,
 - b) odsetki od środków na rachunkach bankowych,
 - c) odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych,
 - d) dywidendy z tytułu posiadanych praw majątkowych;
 - 5) spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz jednostek sektora finansów publicznych;
 - 6) odszkodowania należne jednostkom sektora finansów publicznych;
 - 7) kwoty uzyskane przez jednostki sektora finansów publicznych z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji;
 - 8) dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw, niestanowiące przychodów w rozumieniu ust. 1 pkt 4 lit. a i b;
 - 9) inne dochody należne jednostkom sektora finansów publicznych określone w odrębnych przepisach lub umowach międzynarodowych.

Do środków publicznych zalicza się również, o których mowa w ust. 1 pkt 2, zalicza się:

- 1) środki przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych;
- 2) środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybołówstwa;
- 3) środki:
 - a) Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej „Sekcja Gwarancji”,
 - b) Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji,
 - c) Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich;
- 3a) niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA):
 - a) Norweskiego Mechanizmu Finansowego,
 - b) Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego,
 - c) Szwajcarskiego Mechanizmu Finansowego;
- 4) inne środki.

Ponadto Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, wykaz środków publicznych niezaliczanych do środków, o których mowa w ust. 3 pkt 3a i 4, biorąc pod uwagę źródło pochodzenia, przeznaczenie oraz beneficjentów tych środków.

Klasyfikacja ta jest zdefiniowana w Ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Rozmiar zadań nałożonych na administrację samorządową jest tak ogromny, że musi się ona posiłkować w ich realizacji wzmiankowanymi środkami pochodzącymi z funduszy pomocowych.

Jakie kroki należy przedsięwziąć w tym celu?

Niezbędne jest dobre przygotowanie projektu pod względem rzeczowym i formalnym. Przedstawiając skrótowo ten pro-

ces, należy dokonać oceny rozmiaru potrzeb, jakie nasz projekt winien zaspokoić dla określenia rozmiaru projektu. Trzeba dokonać rozpoznania najlepszych dostępnych technologii możliwych do zastosowania w naszych warunkach, oraz skutków realizacji projektu dla środowiska. Poznać warunki i koszty zgody na realizację projektu. Oszacować całkowity koszt przedsięwzięcia i wtedy można dokonać odpowiedniego doboru Programu Operacyjnego, analizując szczegółowy opis priorytetu odpowiedniego dla naszego projektu Programu, a następnie odpowiedniego źródła wsparcia projektu dotacją rozwojową. Dokładne przestudiowanie opisu programu i prawnych warunków uzyskania dotacji, szczególnie w zakresie wymogów wniosku o potwierdzenie pomocy na mocy art. 39 do 41 Rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 Europejski fundusz rozwoju regionalnego/fundusz spójności na inwestycje w infrastrukturę, pozwoli na określenie obszarów kwalifikowalności kosztów i pozostałych kosztów projektu. To działanie jest niezbędne do opracowania właściwej formy dokumentacji projektowej. Niezbędne jest ustalenie sposobu zarządzania przygotowaniem i realizacją projektu, oraz założenia pełnej inżynierii finansowej projektu. Informacje te pozwolą na przygotowanie studium wykonalności, a następnie wypełnienie wniosku o potwierdzenie pomocy i skompletowanie formalnie wymaganych załączników. Po otrzymaniu Decyzji potwierdzającej przyznanie pomocy należy przystąpić do pełnej, precyzyjnej realizacji projektu.

Raport końcowy

Po zakończeniu jego realizacji, **projekt powinien być wiernym odzwierciedleniem treści aplikacji i warunków określonych w Decyzji. Potwierdzenie zakończenia realizacji wykonuje się w formie Raportu Końcowego.** Raport ten musi odnosić się, w sposób opisowy, do wykonanego zakresu i uzyskanych efektów rzeczowych. Wydatki są podawane w rozbiu na kategorie kosztów kwalifikowanych. Kwoty i wysokość wydatków winny odpowiadać kategoriom wydatków podanych w aplikacji. Ten idealny opis nigdy nie odpowiada rzeczywistości. **Odstępstwa od deklarowanego w aplikacji obrazu projektu, muszą być szczegółowo opisane i uzasadnione.** Nie mogą one powodować uszczerbku ani narażać w jakikolwiek sposób na straty budżetu, z którego pomoc została przyznana. Wszelkie istotne zmiany winny być w odpowiednim terminie i formie zgłoszone oraz wprowadzone do aktualizacji Decyzji.

Niestety rzeczywistość często bywa inna. **Możliwość zatrudnienia wykwalifikowanego i profesjonalnie przygotowanego personelu, zarówno w fazie przygotowania jak i realizacji projektu przez beneficjentów jest bardzo trudna i droga.** Wprowadza to zakłócenie w systemie płac u Beneficjenta. **Część firm doradczych nie posiada odpowiedniego doświadczenia,** a zatrudnienie uzupełnia pracownikami o niepełnych kwalifikacjach. Podobnie jest z firmami wykonawczymi i dostawcami. Wszyscy nabieramy doświadczeń w realizacji inwestycji w oparciu o „zasady warunków kontraktowych FIDIC”. Kierownictwo beneficjenta najczęściej nie zawsze ma czas na poznanie obowiązujących wymagań w realizacji inwestycji z udziałem środków pomocowych, a tylko ono jest upoważnione do podejmowania decyzji. **Stan prawny w Polsce w sposób ciągły dostosowuje się do wymogów unijnych** i podlega również zmianom z powodów politycznych. To też wpływa na realizację projektów. Przykładowo, podatek VAT, zgodnie z właściwą ustawą, dla infrastruktury towarzyszącej budownictwu mieszka-

Rozliczenia i audyty

wykorzystania środków pomocowych przez Beneficjentów funduszy pomocowych

niowemu, zmienił wysokość z 7% na 22%. Podnosi to koszty inwestycji. Nie wszyscy beneficjenci – gminy, uwzględnili treść tego zapisu w preliminowanym koszcie inwestycji, oraz w którym momencie zawansowania realizacji ta zmiana wystąpi. **Duża część beneficjentów nie prognozowała wzrostu kosztów inwestycji po dacie wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Spowodowało to liczne niedoszacowania inwestycji, przekraczające w skali kraju kwotę ponad miliard**.

Problemy sypią się jak z rogu obfitości, a przy podejmowaniu decyzji nie zawsze pamiętamy o wszystkich wymaganiach formalnych. Początek realizacji to postępowanie przetargowe. Tutaj jest popełnianych najwięcej, często rażących, błędów. Przykładowo, w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, protokoły zawierają informacje o powierzeniu pracownikowi zamawiającego wykonywania czynności zastrzeżonych dla kierownika zamawiającego, choć nie zostało to odzwierciedlone w dokumentacji postępowania, która nie zawierała dokumentu, w którym kierownik zamawiającego na piśmie powierzyłby pracownikowi wykonywanie zastrzeżonych dla niego czynności.

Błędne relacje między wykonawcą a zamawiającym wynikają często z tego, że zamawiający w ogłoszeniu o zamówieniu, na potwierdzenie warunku posiadania niezbędnej wiedzy i doświadczenia, oraz dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym i osobami kompetentnymi w zakresie przygotowywania zamówienia, wymaga przedłożenia wykazu wykonanych usług, obejmującego okres dłuższy niż określony w rozporządzeniu prezesa Rady Ministrów w sprawie rodzajów dokumentów, jakich zamawiający może żądać od wykonawcy. Często też zamawiający wykluczając wykonawców wskazują błędną podstawę prawną.

W sferze przygotowania postępowania przetargowego, zamawiający nie dokonują rzetelnego i prawidłowego opisu przedmiotu zamówienia, a w wyniku braku precyzji w przygotowywaniu wspomnianego opisu, do zamawiającego wpływa znaczna ilość pytań dotyczących treści siwz, szczególnie w zakresie rozbieżności i błędów w zapisach składających się na dokumentację projektową. Zmusza to zamawiających do udzielania wykonawcom wyjaśnień i konieczność wprowadzania licznych zmian w treści zapisów dokumentacji projektowej. Ponadto, zamawiający nie udzielają wykonawcom odpowiedzi na pytania w terminie niezwłocznym. W kwestii siwz zamawiający popełniają również błędy wynikające z poczynionej przez nich modyfikacji siwz, w sposób mający wpływ na obliczanie oferty. Często też zamawiający nie przedłużają terminów składania ofert, lub nie zachowują ustawowego terminu. Innym przykładem naruszeń jest sytuacja, gdy zamawiający szacuje przedmiot zamówienia jako wartość brutto, czyli z podatkiem od towarów i usług, a ponadto dokonuje przeliczenia wartości zamówienia niezgodnie z kursem złotego w stosunku do euro, które jest podstawą przeliczania wartości zamówień publicznych. Kolejną rzeczą jest, że zamawiający w treści siwz

nie dokonuje zapisu, czy przewiduje udzielenie zamówień uzupełniających.

W ramach wyboru najkorzystniejszej oferty zdarza się, że zamawiający przed otwarciem ofert podaje kwotę, którą zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia lub podaje kwotę nie uwzględniając podatku od towarów i usług, a więc podaje kwotę netto zamiast brutto. Błędem w tym zakresie jest również, nie informowanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wyborze oferty mimo, iż wartość zamówienia przekracza wyrażoną w złotych równowartość 60000 €.

Kolejno, w kwestii umowy w sprawach zamówień publicznych, zamawiający określając dopuszczalne przez nich formy zabezpieczenia wykonania umowy bezpodstawnie zawężają krąg banków i towarzystw ubezpieczeniowych, które mogą udzielić zabezpieczenia wykonania umowy, do bliżej nieokreślonej grupy „uznanych przez zamawiającego” banków, oraz do krajowych instytucji finansowych.

Powyżej wymienione przeze mnie naruszenia przepisów ustawy Prawo Zamówień Publicznych o udzielenie zamówień publicznych finansowanych ze środków Funduszu Spójności, to tylko niektóre z wielu, wynikające m.in. z braku wiedzy na ten temat. **Należy jednak pamiętać, że nieznanie podstaw prawnych w zakresie zamówień, nie zwalnia Beneficjenta z obowiązku ich stosowania i odpowiedzialności.**

W fazie realizacji projektu występują trzy główne powody wprowadzania zmian:

W miarę rosnącej wiedzy o przedmiocie projektu, beneficjent dokonuje zmian dla uzyskania lepszego technicznie i technologicznie efektu. Do tego dochodzą przesłanki wynikające z bardzo szybkiego postępu technicznego.

Propozycje zmian składane przez wykonawców i dostawców, są najczęściej podyktowane chęcią zwiększenia ich zysku z realizowanego kontraktu. Beneficjenci nie zawsze są świadomi, iż nie spełniają one podstawowego warunku prawnego, a mianowicie muszą być „korzystne dla zamawiającego”. To jest trudny do spełnienia warunek!!!

Wprowadzenie zmian konieczne jest dla realizowania projektu, a których w racjonalny sposób nie dało się wcześniej przewidzieć. Tylko te zmiany wolno zgodnie z prawem wprowadzić do zakresu projektu!!!

W każdym z tych przypadków, dla zastosowania zmian trzeba znaleźć rozwiązanie prawne, które pogodzi co najmniej ustawy: Prawo zamówień publicznych, Kodeks cywilny, ustawę o finansach publicznych oraz występujące w kontraktach warunki kontraktowe FIDIC. To bardzo trudne zagadnienie prawne. Popełniony tutaj błąd powoduje naruszenie prawa.

Zacytuję zdanie, nieznanego mi autora, które pomoże nam zrozumieć stojącą za tymi środkami odpowiedzialność, korzystających z nich samorządowców. **„Pozyskiwanie funduszy unijnych na realizację projektów jest końcem długiego procesu. Wsparcie jest udzielane procesom dobrze udokumentowanych potrzeb i daje szanse ich trwałego zaspokojenia.”** ■

B-Act[®] Sp. z o.o.

skutecznie zarządzamy inwestycjami

85-075 Bydgoszcz, ul. Paderewskiego 24
tel.: (+52) 321 25 49
fax.: (+52) 321 11 99
e-mail: hq@b-act.com.pl
www.b-act.com.pl
Członek:





Stowarzyszenia Inżynierów, Doradców i Rzecznawców (SIDiR)

ul. Długa 44/50, lok. 101, 00-241 Warszawa

tel./fax.: +48 022 826 16 72

tel./fax.: +48 022 826 56 49

www.sidir.pl

e-mail: biuro@sidir.pl

- › szkolenia FIDIC
- › prowadzone przez autoryzowanych wykładowców SIDiR
szkolenia otwarte i szkolenia dedykowane - na
zamówienie firm
- › opinie i ekspertyzy - wykonane przez niezależnych
konsultantów SIDiR
- › komisje rozjemcze - polubowne rozwiązywanie sporów
na drodze przed - sądowej dzięki rozjemcom SIDiR
- › sąd arbitrażowy - powołany przy SIDiR sąd arbitrażowy
złożony z ekspertów SIDiR



Ogólnopolska Konferencja

„Bezpieczeństwo Środków Publicznych w Inwestycjach Budowlanych”

pod patronatem honorowym
Ministerstwa Infrastruktury
oraz patronatem medialnym
Inżyniera Budownictwa.

Warszawa ■ Holiday Inn

13-14 marca 2008



BEZPIECZNIE BEZPROBLEMOWO BEZWYKOPOWO



INFRA

GRUPA PBG



www.infra.com.pl