

Cykl procesu budowlanego w zamówień publicznych

Cykl proces budowlanego realizowany w rygorach ustawy Prawo zamówień publicznych ma wiele odrębności formalno prawnych stosunku do klasycznego procesu budowlanego prowadzonego na rynku prywatnym, które powodują, że inwestor publiczny musi się cały czas sprawdzać, czy działa zgodnie z prawem.

Ustawa Prawo zamówień publicznych zdefiniowała pojęcie robót budowlanych znacznie szerzej niż to czyni Ustawa Prawo budowlane. Zgodnie z przepisami art. 2 pkt 8 tejże ustawy pod pojęciem robót budowlanych - należy rozumieć wykonanie albo zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, z późn. zm.²⁾), a także realizację obiektu budowlanego w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, za pomocą dowolnych środków, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego. Ta definicja wpływa, że zamówieniem publicznym na robotę budowlaną może być zamówienie na wykonanie robót budowlanych jak i różne przypadki łączenia robót i towarzyszących im usług.

W celu powiązania procesu budowlanego ze specyfiką przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych można podzielić proces budowlany na działania i odpowiadające im zamówienia publiczne usługi i roboty budowlane :

1. **Działania zarządcze finansowe** – usługi finansowe związane z finansowaniem procesu budowlanego
2. **Działania zarządcze organizacyjne** – usługi zarządcze - zastępstwa inwestycyjnego, usługi nadzoru
inwestycyjnego, i usługi związane z zorganizowaniem , prowadzeniem i kontrolą procesu budowlanego
3. **Działania zarządcze operacyjne**
 - etap prac przedprojektowych - usługi przedprojektowe (ekspertyzy, badania, inwentaryzacje, studia wykonalności, warunki podłączenia do sieci, mapy dla celów projektowych założenia do projektowania, usługi geologiczno –inżynierskie, geodezyjne
 - etap prac projektowych - usługi projektowe , usługi nadzoru autorskiego
 - etap wykonania robót - roboty budowlane , usługi kierownika budowy
 - etap użytkowanie, utrzymanie – usługi zarządzania obiektem (sprzętanie, konserwacja, remonty , administracji)
 - etap likwidacji - roboty budowlane –rozbiórka, usługi utylizacji
4. **Działania zarządcze administracyjne (na przykładzie decyzji administracyjnych)**
 - etap prac przedprojektowych – ew. usługa uzyskania decyzji o warunkach zabudowy , ew. decyzja środowiskowa
 - etap prac projektowych - ew. usługa uzyskania decyzji pozwolenia na budowę , decyzji środowiskowej
 - etap wykonania robót – ew. usługa uzyskania decyzji o użytkowaniu
 - etap eksploatacji, utrzymania - ew. usługa dotycząca decyzji o zmianie użytkowania, plus inne ww. decyzje
 - etap likwidacji - ew. usługa uzyskania decyzji o rozbiórce

I. Podstawowe strategie prowadzenia procesu budowlanego

Inwestor prowadząc proces budowlany może oczywiście wykonywać wszystkie działania samodzielnie, jeśli dysponuje w swojej jednostce odpowiednimi służbami. W warunkach polskich nie ma jednostek sektora finansów publicznych, które mogłyby całkowicie samodzielnie przeprowadzić proces budowlany. Inwestor publiczny jest więc zmuszony posłużyć się wykonawcą zewnętrznym w celu realizacji procesu budowlanego. Do realizacji działań procesu budowlanego zamawiający może zatrudnić m.in. :

- 1) doradców (geologów, geodetów, architektów , inżynierów budowlanych itd.)
- 2) projektantów
 - głównego projektanta
 - projektantów branżowych –zlecenia częściowe
- 3) inspektorów nadzoru
- 4) wykonawców robót
 - wykonawców częściowych
 - wykonawców głównych
 - wykonawców generalnych
 - wykonawców totalnych –deweloperów –realizator
- 5) zarządców nieruchomości

Inwestor publiczny może na trzy podstawowe sposoby wykonywać działania cyklu procesu budowlanego.

Pierwsza strategia prowadzenia procesu budowlanego polega na poszukiwaniu wykonawcy, któremu zamawiający w ramach zamówienia publiczne przekazuje jak największą liczbę działań niezbędnych do realizacji jego potrzeb. Jest to strategia agregowania zleceń. Ideałem w tej strategii jest dokonanie wyboru wykonawcy totalnego tj takiego ,który w całości przeprowadzi za inwestora publicznego proces budowlany – weźmie w ramach zlecenia wykonanie prac przedprojektowych, projektowych, wykonania robót, usługi eksploatacyjne, utrzymaniowe i ew. likwidacyjne oraz całościowe zarządzanie projektem – usługę zastępstwa inwestycyjnego

Drugą strategią prowadzenia procesu budowlanego jest podzielenie działań i czynności związanych z jego realizacją na jak największą liczbę niepodzielnych zleceń. W tym przypadku jest to strategia odrębnych zleceń. W tej strategii inwestor publiczny zgodnie z zasadami ustawy Prawo zamówień publicznych dzieli proces na odrębne zamówienia wg reguł tożsamości przedmiotowej , tożsamości podmiotowej i tożsamości czasowej. Z zasady udziela on wówczas odrębnych zleceń na prace przedprojektowe, prace projektowe, wykonanie robót budowlanych, usługi zarządcze , usługi zarządzania nieruchomością

Wspólną cechą tych dwóch strategii jest to że nadal finansowanie procesu budowlanego jest po stronie Inwestora publicznego.

Trzecia strategii prowadzenia procesu budowlanego różnią się od wcześniej wymienionych tym, że inwestor publiczny szuka zastępcy do wykonania wszystkich podstawowych działań zarządczych w tym w sferze działań finansowych . Zastępca inwestycyjny inwestora w tej strategii działając jako powiernik staje się realizatorem przejmującym odpowiedzialność finansową za poszczególne działania operacyjne. W strategii trzeciej inwestor może dokonywać podziału procesu budowlanego na zlecenia usług i robót budowlanych lub te działania łączyć, ale na realizatora-powiernika przerzuca ciężar finansowania przedsięwzięcia.

W strategii tej inwestor publiczny może doprowadzić w skrajnym przypadku do sytuacji , w której wykonawca totalny –realizator całkowicie przejmie finansową odpowiedzialność za wykonanie procesu budowlanego w ramach jednego zlecenia obejmujące wszystkie niezbędne etapy cyklu ekonomicznego życia obiektu budowlanego. Zamawiający wówczas nie angażuje pieniędzy własnych w celu zaspokojenia potrzeb budowlanych budowy/ modernizacji lub przebudowy, rozbudowy lub utrzymania czy likwidacji obiektu budowlanego. Realizator w tej formule uzyskuje zwrot swoich kosztów wraz z godziwym zyskiem poprzez eksploatację wykonanych robót budowlanych.

W przypadku tej strategii z zasady mają zastosowanie przepisy ustawy o Partnerstwie Publiczno – Prywatnym i Ustawy o koncesji na roboty budowlane i usługi z uwzględnieniem w określonych sytuacjach przepisów Prawa zamówień publicznych.

W praktyce inwestorzy publiczni preferują pierwszą i drugą strategię działania. Strategie te mają szczegółowo uregulowane zasady formułowania opisu robót budowlanych. Na rynku jest wiele przykładów realizacji takich zleceń służących jako wzorzec.

Zlecenia z udziałem partnera prywatnego są dotychczas rzadko realizowane w Polsce ze uwagi na brak jednoznacznych standardów takiego prowadzenia procesu budowlanego. Brakuje przykładowych specyfikacji istotnych warunków zamówienia w tym wzorów umów, które szczegółowiej pokazywałyby sposób formułowania warunków udziału i ich weryfikacji oraz kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty oraz zasady rozliczania efektów takich zleceń. Dodatkowo szczegółowe regulacje dotyczące stosowania tej strategii są regulowane w ustawie o partnerstwie publiczno –prywatnym i ustawie o koncesji na roboty budowlane i usługi.

Czynniki wpływające na opis przedmiotu zamówienia na roboty budowlane w klasycznych procedurach prowadzonych wg przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych

Sposób opisu robót budowlanych , usług oraz niezbędnych do ich realizacji dostaw zależy od wielu czynników. Do najważniejszych z nich należy :

- 1.Planowalność robót** (możliwość lub nie opisanie robót zgodnie z zasadami art. 29-31 ustawy Pzp)
- 2.Rodzaj finansowania robót** (finansowanie wewnętrzne lub zewnętrzne – PPP)
- 3.Złożoność robót** (roboty jednorodne lub połączone z usługami i dostawami)
- 4.Stopień scalenia lub podziału robót** (roboty podzielone na branże , obiekty , części obiektów)
- 5.Rodzaj robót** (roboty nowe lub na istniejących obiektach)
- 6.Stopień skomplikowania robót** (roboty wymagające pozwolenia na budowę lub nie)
- 7. Wartość robót** (roboty poniżej 14 tys euro i przekraczające tę kwotę)

Ad. 1

Roboty budowlane mogą być :

- 1) planowane częściowo-planowalne
- 2) nieplanowalne

Roboty budowlane planowane to takie roboty budowlane, które zamawiający może opisać zgodnie z Przepisami art. 29-31 ustawy Pzp tj. przygotować np. dokumentację projektową i specyfikacje techniczne lub program funkcjonalno –użytkowy.

Roboty budowlane częściowo-planowalne- to takie roboty, dla których zamawiający może określić jedynie maksymalny zakres bez możliwości ustalenia precyzyjnej ich lokalizacji i czasu wykonania. W takim przypadku nie może on wypełnić wszystkich obowiązków wynikających ze przepisów art. 29-31 . W tej sytuacji najpierw dokonuje on zlecenia robót na podstawie umowy ramowej, która w przyszłości umożliwi mu zlecenie właściwego zamówienia publicznego w trybie negocjacji bez ogłoszenia lub zamówienia z wolnej ręki

Roboty budowlane nieplanowane – to takie roboty, które muszą być zlecane w warunkach zagrożenia życia ludzkiego lub zagrożenia wystąpieniem strat materialnych. W przypadku wystąpienia takich robót inwestor Nie może w ogóle przygotować opisu robót wg przepisów art. 29-31 ustawy Pzp

Ad. 2

Roboty budowlane inwestora publicznego finansowane ze jego środków własnych podlegają podczas zlecenia wyłącznie przepisom ustawy Pzp .

Roboty budowlane inwestora publicznego finansowane ze środków prywatnych podlegają przepisom ustawy o partnerstwie publiczno –prywatnym , ustawie o koncesji na roboty budowlane i usługi lub przepisom ustawy Prawo zamówień publicznych

Ad. 3

Zlecana robota budowlana może być robotą jednorodną w rozumieniu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych lub robotą złożoną tj połączeniem :

- 1) roboty budowlanej z usługą niezwiązaną z tą robotą
- 2) roboty budowlanej z dostawą nie związaną z tą dostawą
- 3) usługi z robotą budowlaną niezbędną do wykonania usługi
- 4) dostawy z robotą budowlaną niezbędną do zainstalowania lub rozmieszczenia tej dostawy

Ad. 4

W systemie zamówień publicznych roboty budowlane muszą być

1) łączone w jedno zamówienie zgodnie z zasadą tożsamości podmiotowej, tożsamości przedmiotowej oraz zasadą tożsamości czasowej tzn roboty budowlane lub dzielone według zasady

1) dzielenia bez konsekwencji tj dzielenia, które nie powoduje obejścia przepisów ustawy

2) dzielenia z uzasadnieniem w zgodzie art. 6a ustawy Pzp

3) dzielenia na w jednym postępowaniu

4) dzielenia na odrębne postępowania ale z zachowaniem procedury udzielenia zamówienia dla . poszczególnych części takiej jak dla postępowania obejmującego sumę wszystkich części

Ad. 5

Dla opisu robót istotne znaczenie ma czy roboty dotyczą nowo wznoszonego obiektu czy też obiektu istniejącego. Roboty budowlane dotyczące obiektu istniejącego muszą być poprzedzone wykonaniem wielu usług towarzyszących mających na celu ustalenie **z należytą starannością** stanu istniejącego tj. inwestor publicznych musi wykazać iż 1) dokonał kontroli technicznych obiektu zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane,

2) sporządził badania, ekspertyzy, opinie, inwentaryzacje jeśli to konieczne do ustalenia stanu zniszczenia elementów obiektu

3) obiektywnie ustalił stopień pilności wykonania robót naprawczych,

Ad. 6

Z zgodnie z przepisami art. 31 ustawy Pzp oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego o formie i zakresie niezbędnych dokumentów opisujących roboty budowlane decyduje fakt, czy roboty podlegają pod obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę.

Jeśli roboty wymagają pozwolenia na budowę inwestor publiczny musi opisać roboty za pomocą

1) dokumentacji projektowej składającej się z :

- projektu budowlanego
- projektów wykonawczych
- przedmiaru
- informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia

2) specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót

Jeśli roboty nie wymagają pozwolenia na budowę inwestor publiczny musi opisać roboty za pomocą

1) dokumentacji projektowej składającej się z :

- planów, rysunków lub innych dokumentów określających zakres i lokalizację robót
- przedmiaru
- projektów, pozwoleń, uzgodnień i opinii jeśli tego odrębne przepisy wymagają

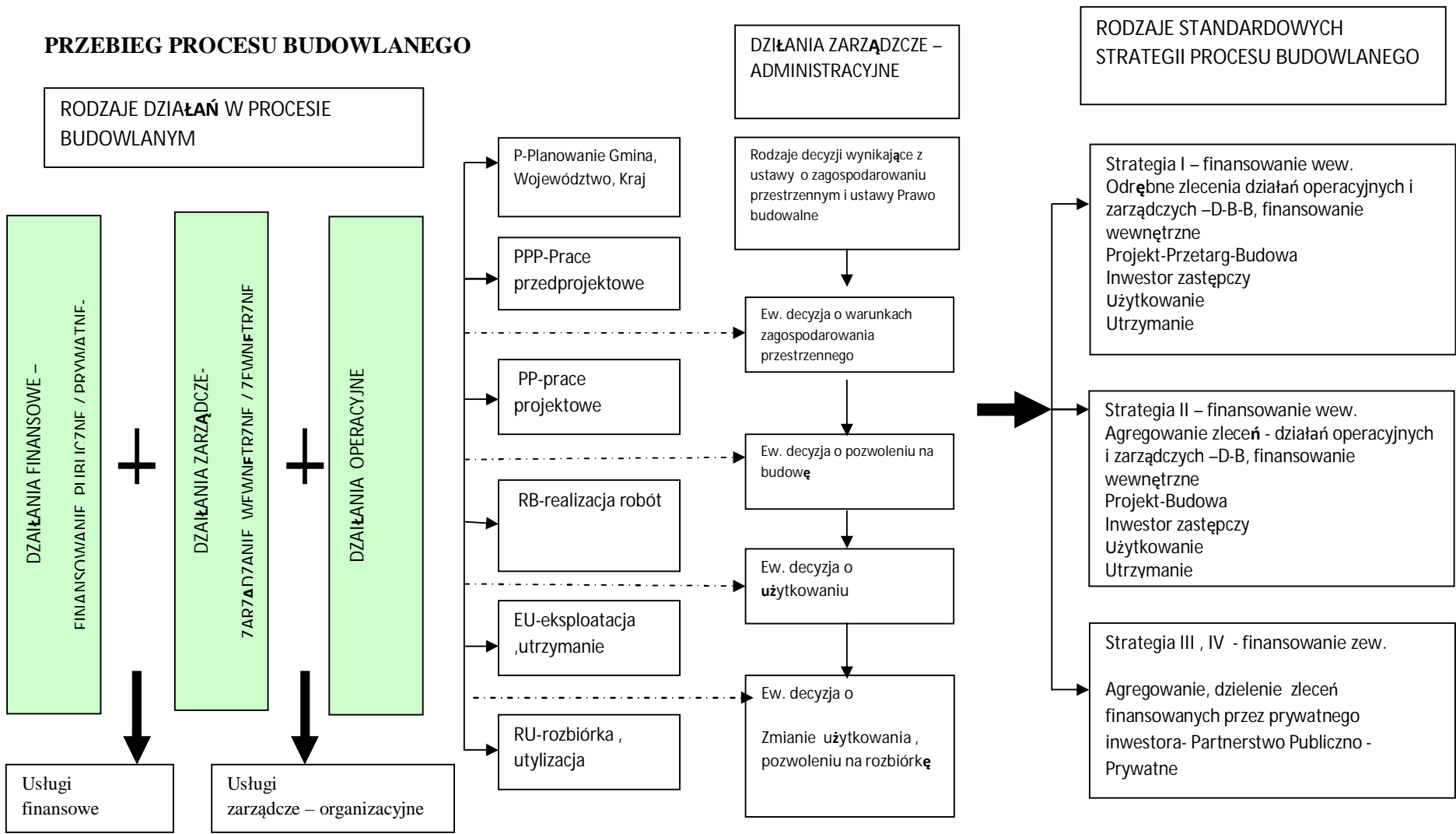
2) specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót

Ad . 7

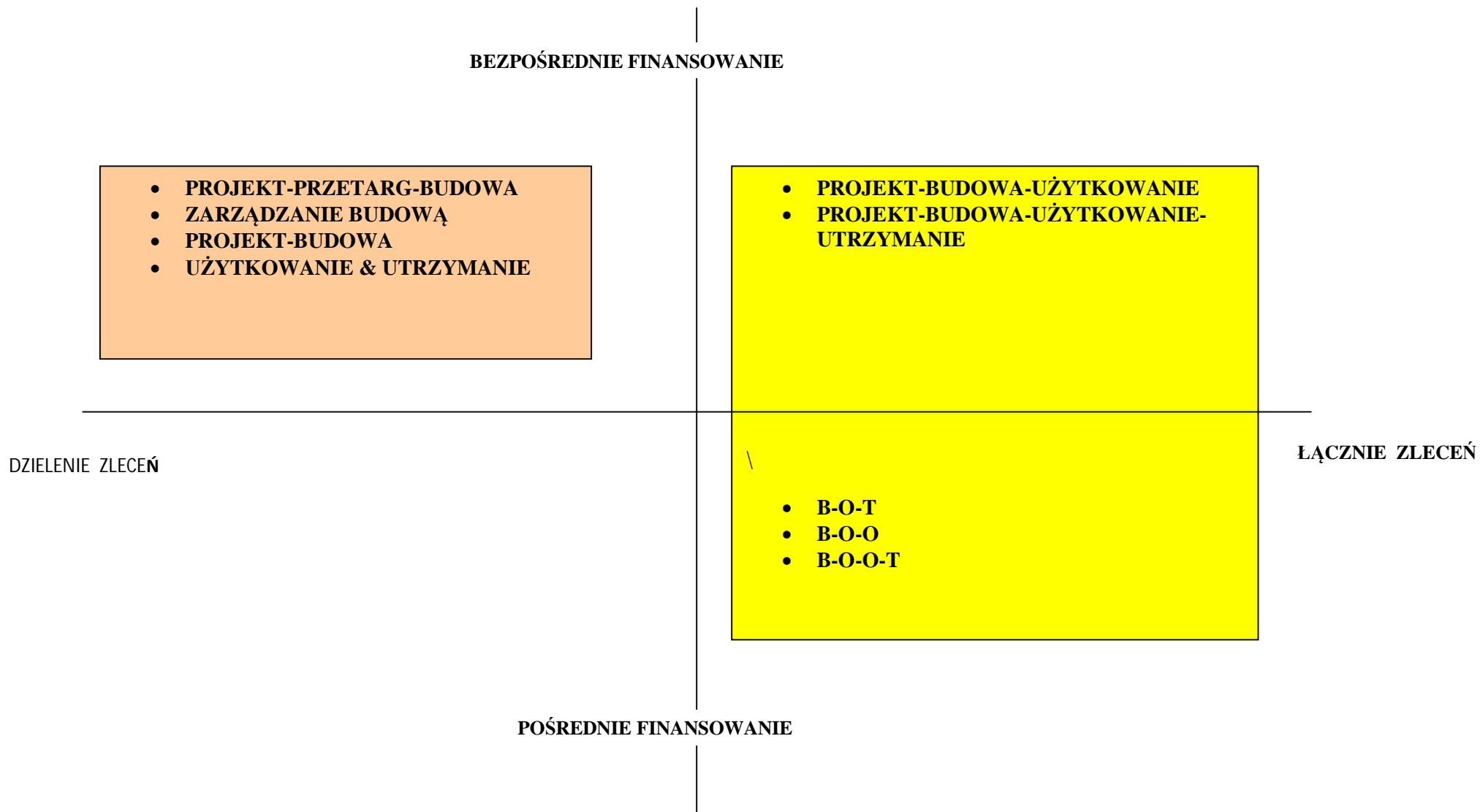
W istotne sposób na zlecenie robót wpływa także wartość robót, które podlegają zleceniu.

W przypadku robót budowlanych o wartości poniżej 14 tys euro inwestor publiczny nie musi stosować przepisów art. 29-31 ustawy Pzp.

PRZEBIEG PROCESU BUDOWLANEGO

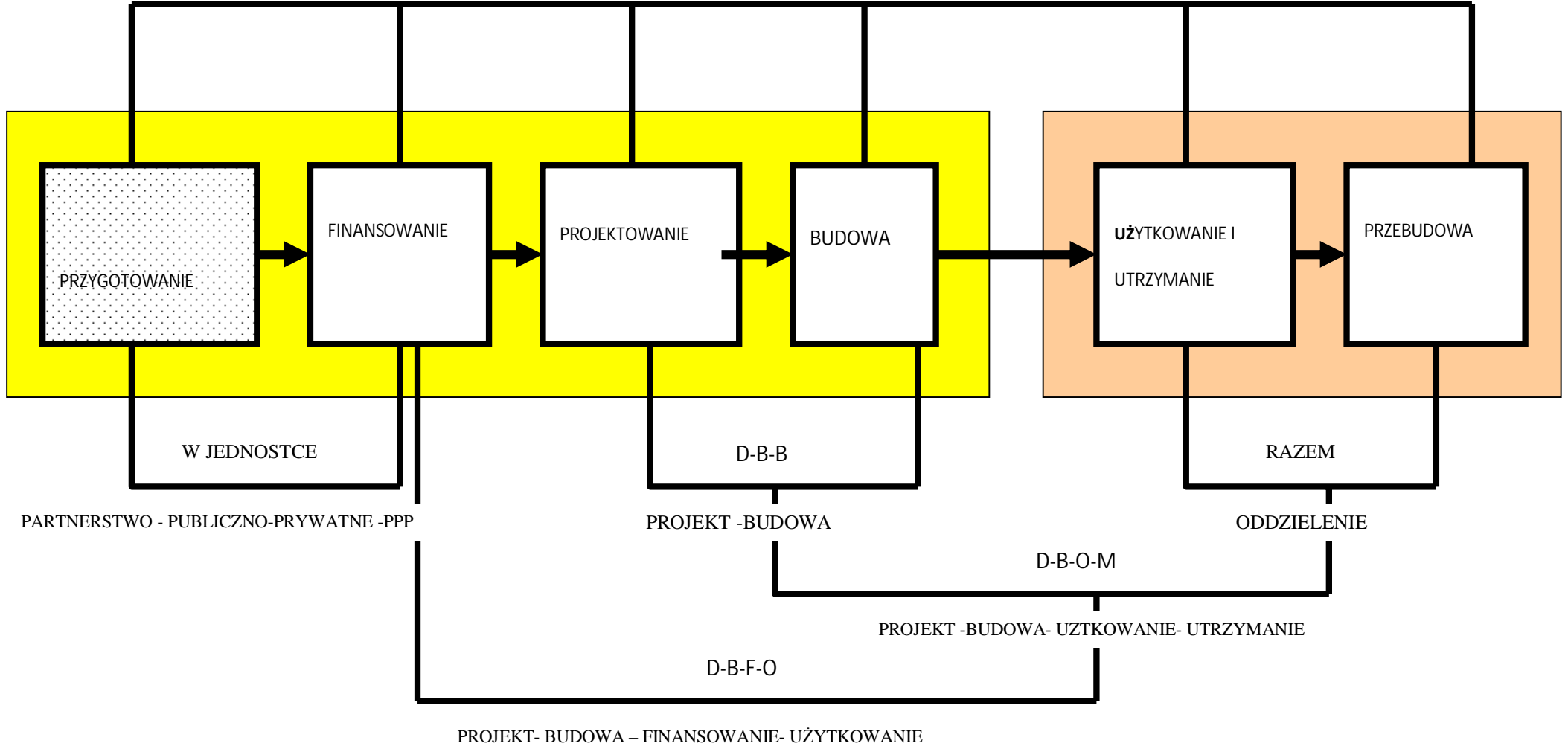


SPOSOBY PROWADZENIA PROCESU BUDWOLANEGO WG PRZYJĘTEGO RODZAJU FINANSOWANIA I AGREGOWANIA DZIAŁAŃ



SPOSOBY PROWADZENIA PROCESU BUDOWLANEGO

POD KLUCZ - ZLECENIE CAŁOŚCIOWE

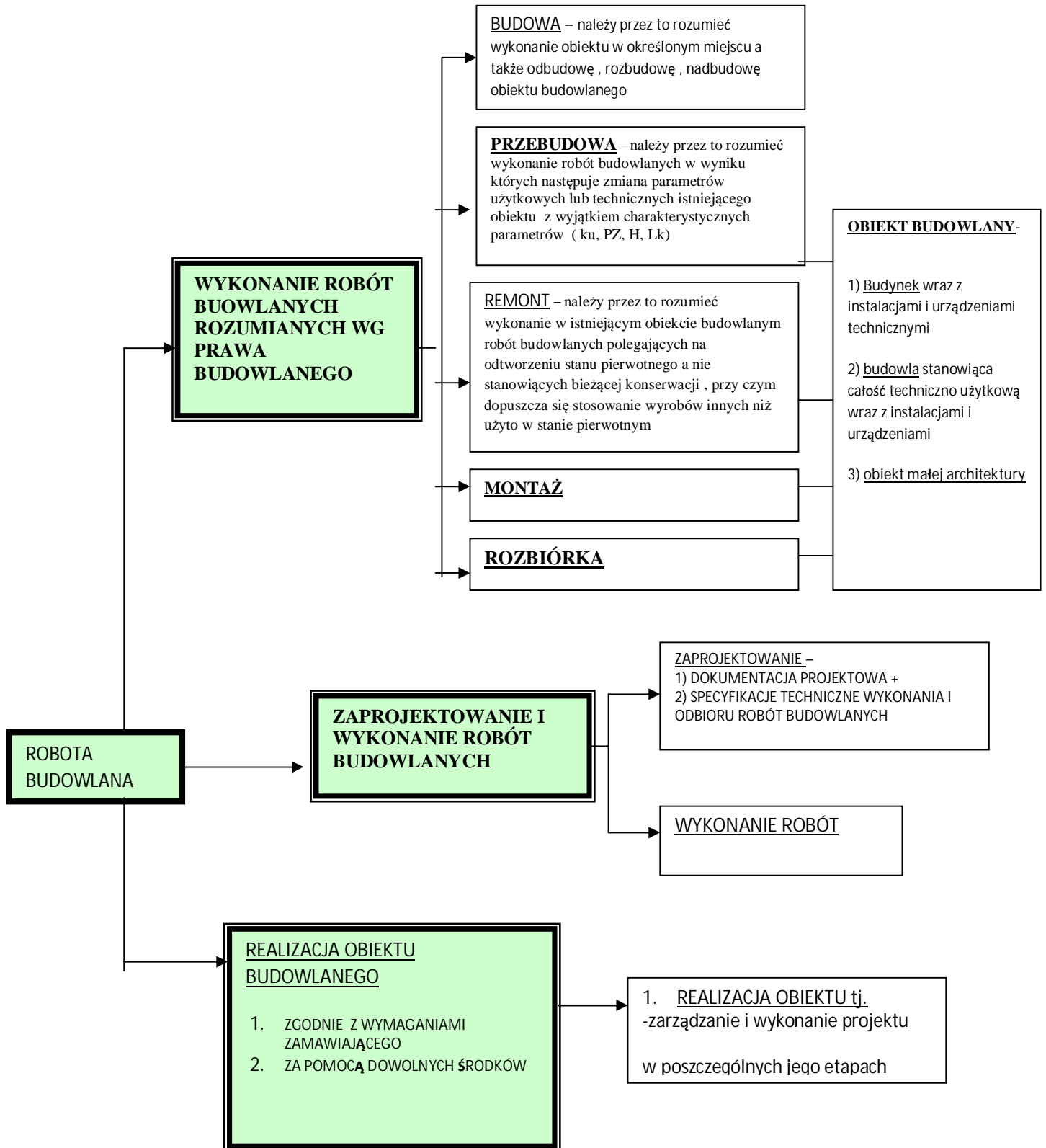


RODZAJE WYKONAWCÓW W PROCESIE BUDOWLANYM WRAZ Z ZAKRESEM POTENCJALNIE WYKONYWANYCH PRZEZ NICH ŚWIADCZEŃ

Prace przedprojektowe						Projektowanie			Realizacja robót			Użytkowanie			
Założenia projektu		Program projektu –zdefiniowanie projektu													
Pozyskanie terenu	Ustalenie wstępnych założeń projektu	Funkcjonalne wymagania, jakościowe	Organizacja projektu	Założenia projektowe	Koncepcja całego projektu	Projekt wstępny – wybór systemów	Projekt budowlany – wybór materiałów , wymiarowanie	Projekt wykonawczy -	Przygotowanie oferty	Przygotowanie realizacji	Realizacja robót	Przekazanie użytkownikowi	Zarządzanie	Użytkowanie i utrzymanie	Zmiana użytkowania Rozbiórka
Inwestor												Inwestor			
Projektanci-Konsultanci															
Projektanci branżowi															
												Wykonawca stanu surowego			
												Wykonawca wykończenia			
												Główny wykonawca *			
						Generalny projektant									
						Generalny wykonawca *									
						Totalny wykonawca –realizator *									
Inwestujący totalny wykonawca –realizator - deweloper *															

* Jeśli wykonawca nie wykonuje swoimi siłami żadnych robót budowlanych , wówczas nazywa się go realizatorem

DEFINICJA ROBÓT BUDOWALNYCH WG USTAWY PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH



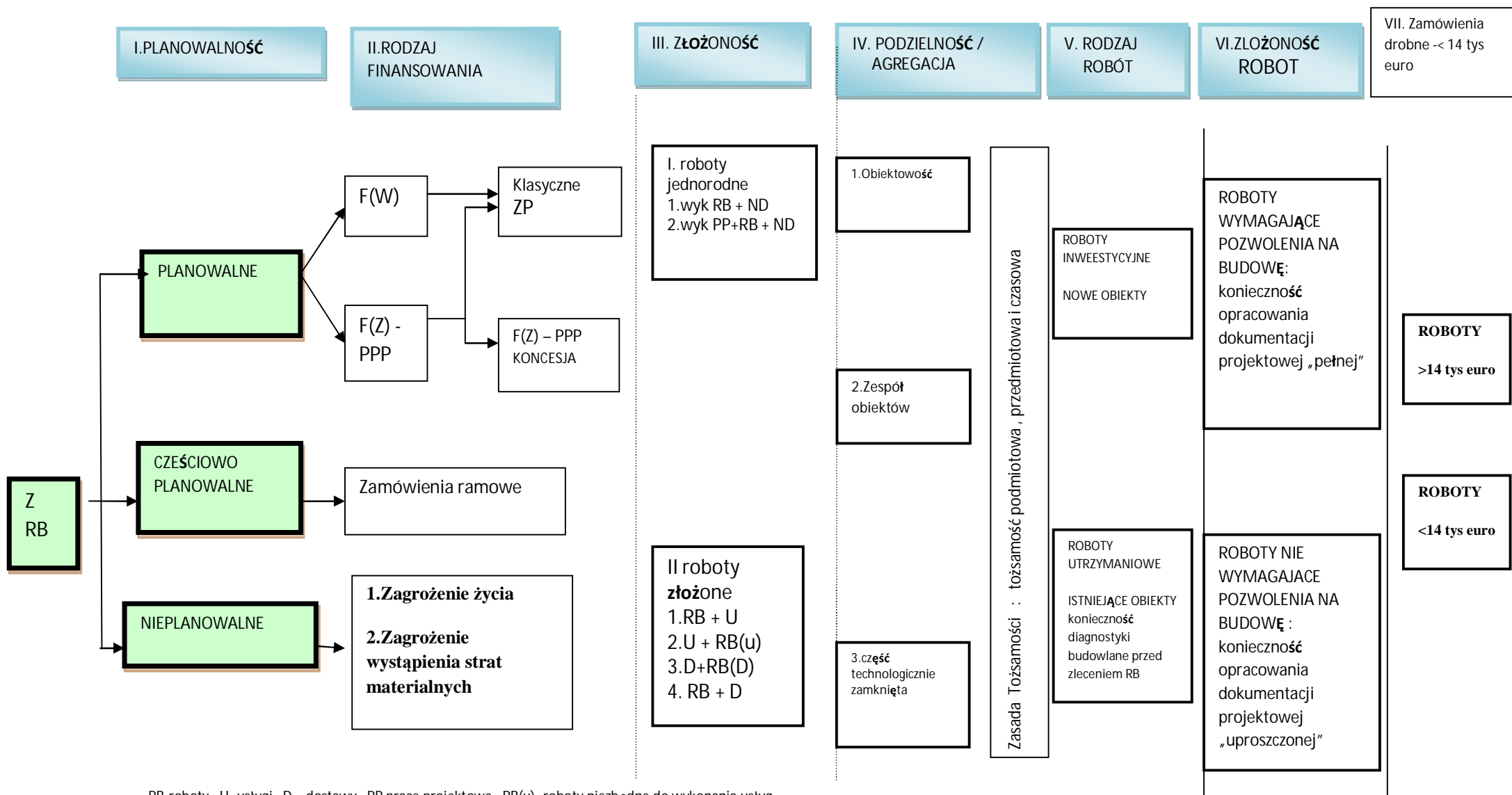
Porównanie rodzajów robót

Porównanie rodzajów robót budowlanych dla <u>budynku</u>							
kryterium	budowa	rozbudowa	nadbudowa	odbudowa	remont	przebudowa	rozbiórka ^[1]
obiekt przed rozpoczęciem robót	nie istnieje	istnieje	istnieje	nie istnieje/istnieje częściowo	istnieje	istnieje	istnieje/istnieje częściowo
obiekt po zakończeniu robót	istnieje	istnieje	istnieje	istnieje	istnieje	istnieje	nie istnieje/istnieje częściowo ^[2]
powierzchnia zabudowy	większa	większa	bez zmian	bez zmian	bez zmian	bez zmian	mniejsza
kubatura	większa	większa	większa	większa	bez zmian	bez zmian	mniejsza
wysokość	większa	bez zmian	większa	bez zmian	bez zmian	bez zmian	mniejsza/bez zmian ^[3]
powierzchnia użytkowa	większa	większa	większa	bez zmian	bez zmian ^[4]	bez zmian/niewielka zmiana ^[5]	mniejsza

Przypisy rzeczowe do tablicy:

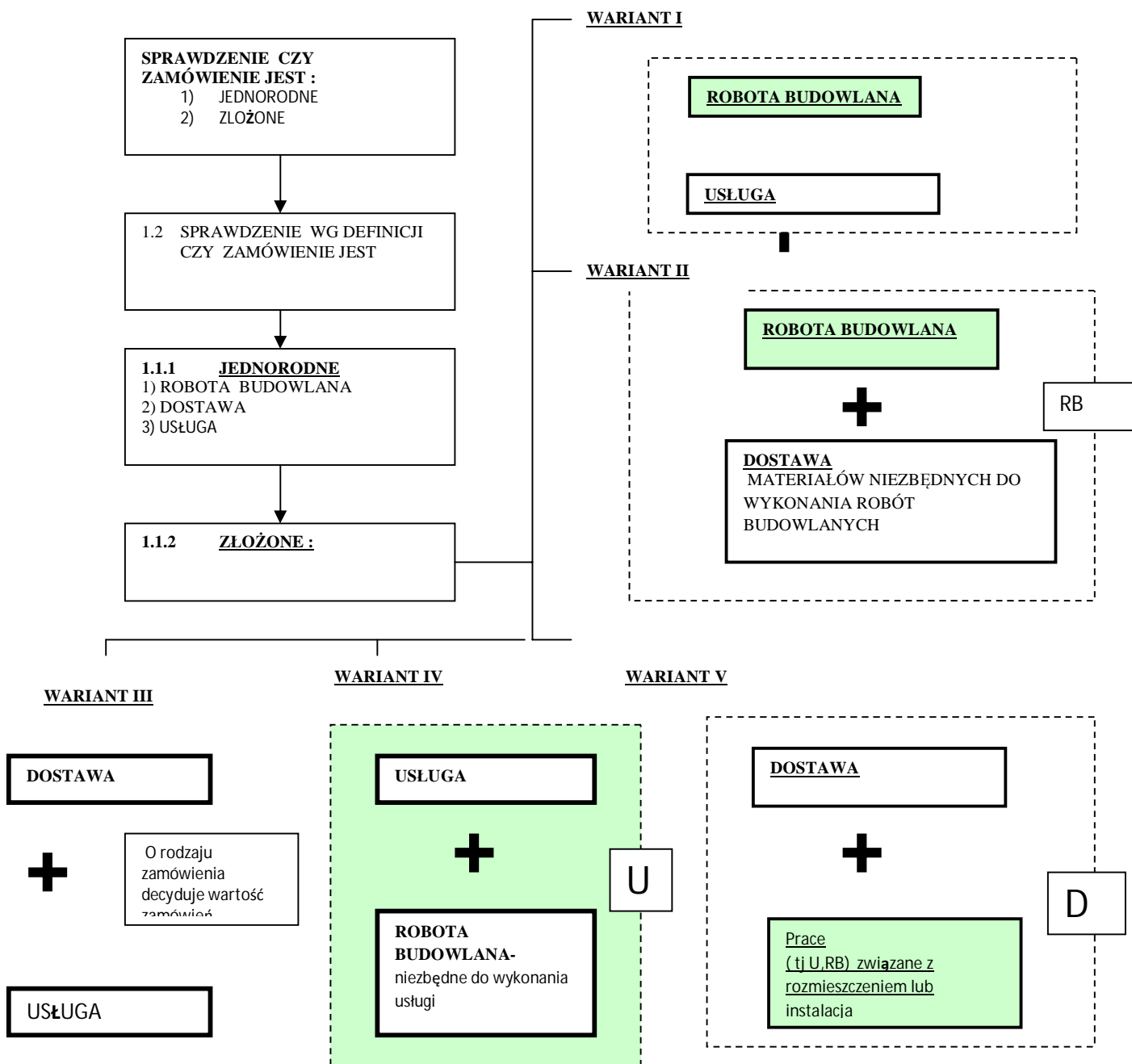
- ↑ przy rozbiórce całego obiektu budowlanego, pojęcie mniejszej powierzchni użytkowej, powierzchni zabudowy i kubatury — oznacza oczywiście, że te parametry obiektu całkowicie rozebranego (a więc już nieistniejącego), mają wartość: zero
- ↑ rozbiórka obiektu może dotyczyć tylko jego części, po zakończeniu rozbiórki części obiektu, zwykle wymagane będzie przeprowadzenie innych robót budowlanych, które przystosują pozostałą część obiektu budowlanego do eksploatacji
- ↑ przy rozbiórce wysokość może pozostać bez zmian przy rozbiórce części obiektu budowlanego
- ↑ nie uwzględniono stosunkowo niewielkich zmian powierzchni jakie mogą wynikać np. ze zmiany grubości ścianek działowych, okładzin ściennych itp., co wynika z faktu dopuszczalności stosowania przy remontach innych materiałów niż zastosowane pierwotnie dla wykonania określonych elementów budynku
- ↑ w wyniku przebudowy może nastąpić stosunkowo niewielka zmiana powierzchni wynikająca, np. ze zmiany ilości ścian i innych elementów budynku, oraz jak przy remoncie — ich grubości, grubości okładzin itp.

CZYNNIKI WPLYWAJĄCE NA OPIS ROBÓT W SYSTEMIE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH



RB-roboty , U- usługi , D – dostawy , PP prace projektowe , RB(u)- roboty niezbędne do wykonania usług
 Rb(D) – roboty niezbędne do wykonania dostaw , PPP –partnerstwo F(W) –finansowanie inwestora publicznego , F(Z)
 – finansowanie inwestora prywatnego

ZAMÓWIENIA JEDNORODNE I ZŁOŻONE NA ROBOTY BUDOWALNE



- CZYNNIKI DECYDUJĄCE O ZALICZENIU MONTAŻU PRZEDMIOTÓW WYPOSAŻENIA OBIEKTU BUDOWLANEGO DO ROBÓT BUDOWLANYCH /DOSTAW**
- PRZEDMIOT WYPOSAŻENIA JEST W SWOJEJ FORMIE I WYMIARACH DOPASOWANY DO POMIESZCZENIA –(RB)
 - PRZEDMIOT WYPOSAŻENIA MUSI BYĆ ROZŁOŻONY NA CZĘŚCI W CELU ZASTOSOWANIA GO W INNYM MIEJSCU . BRAK JEGO DEMONTAŻU MOŻE POWODOWAĆ USZKODZENIE OBIEKTU LUB USZKODZENIE PRZEDMIOTU –(RB)
 - MONTAŻ PRZEDMIOTU WYPOSAŻENIA NIE WIĄŻE SIĘ Z ISTOTNYMI ROBOTAMI BUDOWLANYMI - (D)
 - PRZEDMIOT WYPOSAŻENIA MOŻE BYĆ ODDZIELONY OD OBIEKTU BEZ NARUSZENIA KOMPETNOŚCI I UŻYTKOWLANOŚCI I MOŻE SŁUżyć SAMODZIELEMU CELOWI UŻYTKOWEMU - (D)
 - PRZEDMIOT WYPOSAŻENIA STANOWI URZĄDZENIE KOŃCOWE INSTALACJI (np. telewizor)- (D)

SPOSOBY DZIELENIA ZAMÓWIENIA

I. DZIELENIE BEZ KONSEKWENCJI

Zamówienie jest podzielone na części . Pomimo podziału zamówienia , wartość zamówienia każdej części wyznacza taką samą procedurę , jaka obowiązuje dla całego zamówienia. Podział zamówienia nie rodzi żadnych konsekwencji proceduralnych – w wyniku podziału zamówienia nie ma nowych procedur do przeprowadzenia

II. DZIELENIE Z UZASADNIENIEM –względy techniczne , finansowe, organizacyjne

Zamówienie jest podzielone na odrębne postępowania. Wartość odrębnych części wyznacza procedurę wg której należy przeprowadzić postępowanie . Dzielenie chociaż dotyczy nawet tego samego przedmiotu jest uzasadnione np. nieprzewidywalnością wystąpienia zamówień częściowych

Uwaga : zasada uzupełniona o przepis nowelizacji – art. 6a

III. DZIELENIE NA CZĘŚCI PRZEDMIOTU ZAMÓWIENIA W JEDNYM POSTĘPOWANIU

Zamówienie jest podzielone na części w obrębie jednego postępowania. Wartość zamówienia jest wyznaczona na sumę wartości zamówień częściowych. W ramach jednego postępowania zamawiający może dokonać wyboru odrębnych wykonawców równą liczbie części , które wynikają z podziału zamówienia .

IV. DZIELENIE NA ODREBNE POSTĘPOWANIA

Zamówienie jest podzielone na części w taki sposób , że każda część stanowi przedmiot odrębnego postępowania. Każde odrębne postępowania prowadzone jest jednak w procedurze , która jest ustalona na podstawie wartości zamówienia stanowiącej sumę wszystkich części .

STRATEGIE ZLECENIA ROBÓT BUDOWLANYCH A ZAKRES OPISU PRZEDMIOTU ZAMÓWIENIA

Lp.		STRATEGIA ZLECENIA RB	OPIS PRZEDMIOTU			Wynagrodzenie	
			Obowiązkowa dokumentacja				Nieobowiązkowa dokumentacja
			1. Dokumentacja uproszczona 2. Specyfikacje techniczne	1. Dokumentacja uproszczona 2. Specyfikacje techniczne	Program funkcjonalno-użytkowy		
1.	Zamówienia planowane	Zamówienie na usługę $U > RB$ $U + RB$ /konserwacje				tak	Poprzez wskazanie ceny
2.		Zamówienie na dostawę $D + RB(D)$				tak	Poprzez wskazanie ceny
3.		Zamówienie na robotę					
3.1		RB > 14 tys Euro					
		RB	tak	tak	nie		Poprzez wskazanie ceny
3.1.1		RB + U gdzie $U < RB$	tak	tak	nie		Poprzez wskazanie ceny
3.1.2		RB + PP	nie	nie	tak		Poprzez wskazanie ceny
3.1.3		RB + PP + Uz			tak		Poprzez wskazanie ceny
3.2		RB < 14 tys Euro				tak	
4		Zamówienia nieplanowane	RB – awaryjne				
	- wynikające z wad		nie	nie	nie		
	- wynikające z zużycia (wg pkt 1,2,3)		tak	tak			Poprzez wskazanie ceny/ustalenie podstaw
		- wynikające z zdarzeń losowych (wg pkt 1,2,3)	tak	tak			Poprzez wskazanie ceny/ustalenie podstaw
5.	Zamówienia częściowe planowane	RB – umowa ramowa	Dokumentacja obowiązkowa tylko na etapie zlecenie już robót w procedurze zamówienia publicznego	Dokumentacja obowiązkowa tylko na etapie zlecenie już robót w procedurze zamówienia publicznego	Dokumentacja obowiązkowa tylko na etapie zlecenie już robót w procedurze zamówienia publicznego	Tak	ustalenie podstaw