

Rola projektanta w procesie zamówień publicznych inwestycji technologicznych gospodarki wodno-ściekowej

The role of a designer in the public procurement process of technological investments in water and sewage management

AGATA KOSZYKA, IZABELA ZIMOCH

DOI 10.36119/15.2021.6.5

Określenie precyzyjnie zadań poszczególnych uczestników procesu inwestycyjnego w dobie wydatkowania środków unijnych na poprawę wielu kluczowych elementów infrastruktury kraju, w tym infrastruktury wod-kan, stanowi niezmiernie istotny element efektywności prowadzonych działań inwestycyjnych. Kluczowym komponentem tego procesu jest wybór autora dokumentacji projektowej i jego rola w procesie inwestycyjnym, determinująca jakość oraz efekt końcowy realizowanych przedsięwzięć.

Niniejszy artykuł stanowi próbę odnalezienia roli przypisanej autorowi dokumentacji projektowej stanowiącej podstawę opisu przedmiotu zamówienia dla inwestycji budowlanych realizowanych w ramach regulacji systemu zamówień publicznych, na przykładzie inwestycji obejmujących obiekty technologiczne w sektorze gospodarki wodno-ściekowej. Istnieje zauważalny brak spójności przepisów technicznych i formalno-administracyjnych systemu zamówień publicznych, którego zarys przedstawiono w niniejszej pracy. Przeprowadzona analiza realizacji zamówień publicznych dla inwestycji wodociągowych pozwoliła określić założenia teoretyczne dotyczące konieczności posiadania przez twórcę dokumentacji projektowej możliwości podejmowania autonomicznych decyzji co do zastosowania najlepszych, dla celu któremu mają służyć, rozwiązań, wynikających z posiadanego doświadczenia oraz fachowej wiedzy branżowej. Wobec powyższego w przeprowadzonych rozważaniach analizie poddane zostały wytyczne dotyczące opisu przedmiotu zamówienia wymagane od inwestorów publicznych, określone w sposób zero-jedynkowy właściwy dla jasnych i klarownych zasad oceny i przyznawania punktacji w postępowaniach przetargowych.

Słowa kluczowe: proces inwestycyjny, projektant, inwestycje wod-kan, ustawa Prawo Zamówień Publicznych

Defining precisely the tasks of individual participants of the investment process in the era of spending EU funds on the improvement of many key elements of the country's infrastructure, including water and sewage infrastructure, is an extremely important element for the effectiveness of investment activities. The key component of this process is the selection of the author of the design documentation and his role in the investment process, determining the quality and end result of the projects implemented.

This article is an attempt to find the role assigned to the author of the design documentation constituting the basis for the description of the subject of the contract for construction investments implemented under the regulations of the public procurement system, based on the example of investments including technological facilities in the water and sewage management. There is a noticeable inconsistency of technical, formal and administrative provisions of the public procurement system, the outline of which is presented in this article. The conducted analysis of public procurement for water supply investments allowed to take the determination of theoretical assumptions regarding the need for the author of the design documentation to make autonomous decisions regarding the application of the best solutions, resulting from the experience and professional knowledge in environmental engineering. In view of the above, the guidelines for the description of the subject of the contract, required from public investors, specified in the zero-one manner appropriate for clear and transparent rules of evaluation and awarding scoring in tender procedures, were analyzed.

Keywords: investment process, designer, water and sewage investments, the Public Procurement Law

Wstęp

System zamówień publicznych oraz uregulowania z niego wynikające stanowią niezwykle istotny element procesu realizacji inwestycji budowlanych. System

ten określić można jako zbiór regulacji stanowiących podstawę wydatkowania środków publicznych. Regulacje powyższe definiują między innymi poszczególne role przypisane osobom uczestniczącym w procesie wydatkowania środków publicznych.

Oprócz wielu innych aspektów, określają także wymagania co do sposobu opisywania przedmiotu zamówienia, w tym zamierzeń inwestycji budowlanych. Powyższe regulacje nie stanowią jednak, wyłącznie uporządkowania środowiska, którego

mgr inż. Agata Koszyka, prof. dr hab. inż. Izabela Zimoch, <https://orcid.org/0000-0003-3048-4002> - Politechnika Śląska, Katedra Inżynierii Wody i Ścieków, Gliwice. Adres do korespondencji/Corresponding author: izabela.zimoch@polsl.pl

dotyczą, ale kreują dodatkowo zakres możliwości odniesienia i wykorzystania odrębnych przepisów branżowych. Niejednokrotnie, na potrzeby systemu zamówień publicznych podejmuje się próby zdefiniowania zakresów, które posiadają już odrębne ustawowe definicje branżowe, w szczególności w obszarze przepisów technicznych.

Dla zapewnienia spójności procesu inwestycyjnego niezmiernie ważne jest zachowanie właściwej korelacji pomiędzy regulacjami systemu zamówień, a zestawem norm i przepisów branżowych. Istnieje uzasadniona obawa, że wobec liczby uregulowań dotyczących procedur wydatkowania środków publicznych, zakresu ich kontroli i rangi ich zastosowania, następuje marginalizacja wykorzystania dobrych praktyk i standardów opracowanych dla poszczególnych gałęzi gospodarki, w tym w szczególności bagatelizowanie ról osób realizujących samodzielne funkcje techniczne, a także zakresu i formy dokumentacji projektowej, w stosunku do systematyki i pojęć stosowanych przez rynek postępowań publicznych.

Analiza systemowa rynku zamówień publicznych

Normatywną podstawę funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce stanowi ustawa (...) – Prawo zamówień publicznych, zwana dalej, „ustawą Pzp” lub „Pzp” wraz z aktami wykonawczymi do tej ustawy.¹

Od 01.01.2021r. w systemie zamówień publicznych obowiązują nowe regulacje wynikające z wejścia w życie tzw. nowej ustawy Prawo Zamówień Publicznych [1]. Obecnie obowiązującą pozostaje ustawa z dnia 11 września 2019 roku (Dz. U. 2019 poz. 2019), poddana późniejszym zmianom.

Regulacjom ustawowym zgodnie z Art. 1 podlegają m.in. podmioty zobowiązane do stosowania przepisów ustawy i zasady udzielania zamówień, ale także zakres wyłączeń stosowania ustawy. Wprowadzenie określenia „system zamówień publicznych” pozwala na rozszerzenie zakresu zainteresowania niniejszego artykułu w stosunku do samej procedury udzielenia zamówienia, wynikającej z ustawy prawo zamówień publicznych (PZP), o szereg elementów poprzedzających uruchomienie postępowania na wybór wykonaw-

cy. Ponadto ujmuje inwestycje podlegające wyłączeniu z ustawy o zamówieniach publicznych ze względu na ich wartość jak i rodzaj zamawiającego.

Ustawa PZP określa kilka rodzajów zamawiających m.in. w zależności od sposobu ich finansowania, podmiotów nadzorujących oraz prowadzonej przez nie działalności. W zakresie zainteresowania niniejszego artykułu, jako grupa najbardziej miarodajna dla analizowanych inwestycji pozostają podmioty określone jako zamawiający publiczni wskazani w art. 4 pkt. 1) oraz zamawiający sektorowi, wskazani w art. 5 ust. 1 pkt. 1) ustawy PZP [1]. W ramach regulacji ustawowych z zakresu konieczności stosowania ustawy PZP wyłączono m.in. inwestycje, których wartość nie przekracza kwoty 130 tys. zł (Art. 2 ust. 1 pkt. 1 [1]) oraz zamówienia sektorowe, udzielane przez zamawiających sektorowych o wartości nieprzekraczającej progów unijnych (Art. 2 ust. 1 pkt. 2 [1]).

Jako zamówienia sektorowe, w zakresie przeprowadzonych analiz prezentowanych w artykule, rozważano jedynie ich część, zawężoną do działalności sektorowej w zakresie gospodarki wodnej, zgodnie ze wskazaniem wnioskującym z art. 4 ust. 1 ustawy PZP.

Rynek zamówień publicznych w ujęciu wartościowym określany jest rokrocznie w formie Sprawozdania Prezesa UZP o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych, sporządzanego na podstawie sprawozdań przekazywanych Prezesowi Zamówień Publicznych przez Zamawiających Publicznych. Według danych Urzędu Zamówień Publicznych realizacja procesu inwestycyjnego w 2019 r. zgodnie z ustawą PZP charakteryzowała się [2]:

- wartość zamówień udzielonych w 2019 r. w oparciu o przepisy ustawy wyniosła ok. 198,9 mld zł (w 2018 r. – 202,1 mld zł; w 2017 r. – 163,2 mld zł; w 2016 r. – 107,4 mld zł);
- rok 2019 był kolejnym, w którym największą część środków przeznaczono na roboty budowlane - co prawda odsetek ten nie był tak wysoki jak w latach wcześniejszych – 36% ogólnej wartości zamówień – ale nadal największy (dla porównania, w 2018 r. kwota przeznaczona na ten rodzaj zamówień stanowiła 46% ogólnej wartości zamówień, w 2017 r. – 44%, a w 2016 r. – 34%);
- w 2019 r. największą część robót budowlanych udzielały instytucje samorządowe: administracja samorządowa – 46% zamówień udzielonych przez tę grupę zamawiających (w 2018 r. – 48%) i jednostki organizacyjne admi-

nistracji samorządowej – 29% zamówień (w 2018 r. – 31%) [3].

Na podstawie powyższych danych stwierdzić można, że wartościowy nakład środków pochodzących od zamawiających zobowiązanych do stosowania ustawy PZP na roboty budowlane w roku 2019 wyniósł ponad 71,5 mln zł. Dla porównania wartość ta w roku 2018 r. wynosiła ok. 93 mln zł, a w roku 2017r. ok. 72 mln zł. Zaznaczyć należy, że rok 2020, dla którego na chwilę obecną nie ma jeszcze udostępnionych podsumowujących opracowań analitycznych, może mieć nieco odmienną charakterystykę. Zmiana proporcji analitycznych nastąpić może w odniesieniu do wpływu zmian w regulacjach dotyczących procedur przetargowych od dnia 01.01.2021 r. Wielu zamawiających polegając na dotychczasowych doświadczeniach zdecydowało się na wcześniejszą publikację postępowań planowanych na rok 2021, w celu zachowania standardów obowiązujących w myśl dotychczasowej ustawy. Stąd też liczby procedur występujących na przełomie roku mogą być nieco nietypowe.

W ujęciu ilościowym i danych szczegółowych, charakterystyki rynku zamówień publicznych dokonać można w oparciu o Biuletyn Zamówień Publicznych oraz Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (TED). Wg danych urzędu zamówień publicznych liczba postępowań na roboty budowlane, opublikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych w roku 2019 (data publikacji w BZP od 01.01.2019 do 31.12.2019 r.) wynosi 90622, z czego 57751 stanowi zamówienia realizowane przez administrację samorządową, a jedynie 389 dotyczy zamawiających udzielających zamówień sektorowych, w tym 174 dotyczy sektora gospodarki wodnej [4].

Liczba wszystkich postępowań na usługi projektowe opublikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych w roku 2019 wynosi 1 728. Analogicznie wg danych TED [5] liczba postępowań ogłoszonych przez polskich zamawiających na roboty budowlane realizowane na terytorium Polski w 2019 r. (data publikacji 01/01/2019 do 31/12/2019) wynosi 1 945, natomiast liczba postępowań na usługi polegające na opracowaniu dokumentacji projektowej wynosi około 50% tj. 855.

Istota wpływu systemu zamówień publicznych na proces inwestycyjny wynika również z faktu, że znaczny procent realizacji inwestycji budowlanych finansowany jest z funduszy Unii Europejskiej, co obliguje inwestorów do stosowania ustawowych regulacji (wg PZP) w zakresie wyboru wykonawcy robót budowlanych oraz usług projektowych.

¹ Urząd Zamówień Publicznych; Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2019r.; Wprowadzono uogólnienie zapisów ze względu na zmiany legislacyjne. Sprawozdanie dotyczy roku ubiegłego, obecnie obowiązująca ustawa posiada odmienny numer publikacyjny oraz datę.

W przypadku braku konieczności stosowania procedur określonych dla Zamówień Publicznych zastosowanie dla wydatkowania funduszy unijnych znajdują analogiczne, w zakresie formalizacji proceduralnych, wytyczne kwalifikowalności wydatków w ramach funduszy UE [6].

Rola projektanta wg przepisów budowlanych

Rola projektanta określona jest w przepisach budowlanych dość jednoznacznie. Zatem wydawać by się mogło, że autor dokumentacji projektowej odpowiada za jej zakres i formę, ale przede wszystkim za jej treść. W myśl Prawa budowlanego [7] jako podstawowe obowiązki projektanta wskazać należy:

- opracowanie projektu budowlanego w sposób zgodny z wymaganiami ustawy, ustaleniami określonymi w decyzjach administracyjnych dotyczących zamierzenia budowlanego, obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej;
- zapewnienie, w razie potrzeby, udziału w opracowaniu projektu budowlanego osób posiadających uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności;
- wzajemne skoordynowanie techniczne wykonanych przez branżystów, opracowań projektowych, zapewniające uwzględnienie zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w procesie budowy, z uwzględnieniem specyfiki projektu budowlanego oraz zapewnienie zgodności projektu technicznego z projektem zagospodarowania działki lub terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym;
- sporządzenie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia ze względu na specyfikę projektowanego obiektu budowlanego, uwzględnianej w planie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia;
- określenie obszaru oddziaływania obiektu;
- uzyskanie wymaganych opinii, uzgodnień i sprawdzeń rozwiązań projektowych w zakresie wynikającym z przepisów.

Z powyższych elementów wynika jednoznacznie, że określenie wszelkich newralgicznych wymagań dotyczących zamierzenia inwestycyjnego, w tym koordynacja ze wszelkimi zewnętrznymi czynnikami o potencjalnym oddziaływaniu na zakres planowanej inwestycji, jest zadaniem projektanta. Rolą projektanta jest także okre-

ślenie wielkości zespołu projektowego pod kątem wymaganych zakresów uprawnień do projektowania, w ramach wzajemnego ich uzupełniania w poszczególnych branżach. Inwestor zwykle na etapie wyboru autora dokumentacji projektowej wskazuje docelowe funkcje, których oczekuje po zrealizowaniu robót budowlanych, dla których dokumentacja projektowa ma zostać opracowana, walory estetyczne i użytkowe, standard zastosowanych wykończeń, wyposażenie, dodatkowe wymagania itp. W przypadku inwestorów prywatnych, naturalnym jest, że rolą projektanta oprócz wymagań technicznych i formalno-prawnych jest wsparcie w procesie decyzyjnym poprzez przedstawienie plusów i minusów przewidywanych rozwiązań szczegółowych oraz ich wpływu na koszt inwestycyjny i eksploatacyjny.

W przypadku inwestora prywatnego dokonywanie zmian w pierwotnie przewidywanych założeniach inwestora stanowi naturalną formę optymalizacji i najlepszego dopasowania opracowania do celu, któremu ma służyć. Formalnie odzwierciedlenie powyższego stwierdzenia znaleźć można przykładowo w art. 20 ust. 1 pkt. 3) prawa budowlanego [7], który stanowi, że do obowiązków projektanta należy *wyjaśnianie wątpliwości dotyczących projektu i zawartych w nim rozwiązań*, a także pkt. 3a) *sporządzanie lub uzgadnianie indywidualnej dokumentacji technicznej*. Dodatkowo, fakt weryfikacji zgodności założeń twórcy opracowania z postępowaniem realizacji robót budowlanych wynika z kolejnych zapisów pkt. art. 30, tj. do obowiązków projektanta należy: *sprawowanie nadzoru autorskiego na żądanie inwestora lub organu administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie: stwierdzania zgodności realizacji z projektem, uzgadniania możliwości wprowadzenia rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidzianych w projekcie, zgłoszonych przez kierownika budowy lub inspektora nadzoru inwestorskiego*. Ponadto istnieje szczegółowe formalne uzasadnienie jaki jest wymagany zakres dokumentacji projektowej, a także spodziewana jego forma.

Jak przedstawiono powyżej przepisy techniczne dość precyzyjnie wyjaśniają rolę poszczególnych uczestników procesu budowlanego, wymagane uprawnienia do wykonywania opracowań projektowych itp.

Opis przedmiotu zamówienia wg wymagań systemu zamówień publicznych

Nieco odmiennie sytuacja ma się

w przypadku wydatkowania środków publicznych. Inwestor zobowiązany jest do opisu przedmiotu zamówienia na etapie ogłoszenia o zamówieniu. W jaki sposób następuje definiowanie opisu przedmiotu zamówienia w systemie zamówień publicznych. Otóż ustawodawca wskazał dwie możliwości – pierwsza dotyczy usług projektowych poprzedzających wykonanie robót budowlanych jako odrębnej procedury. Opis przedmiotu zamówienia dokonany ma być adekwatnie do rodzaju zamówienia, w tym przypadku usługi, tj. *„w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty”* (Art. 99 ust. 1 [1]) oraz dodatkowo *„Zamawiający określa w opisie przedmiotu zamówienia wymagane cechy dostaw, usług lub robót budowlanych. Cechy te mogą odnosić się w szczególności do określonego procesu, metody produkcji, realizacji wymaganych dostaw, usług lub robót budowlanych, lub do konkretnego procesu innego etapu ich cyklu życia, nawet jeżeli te czynniki nie są ich istotnym elementem, pod warunkiem, że są one związane z przedmiotem zamówienia oraz proporcjonalne do jego wartości i celów.”* (Art. 99 ust. 2 [1]).

Druga możliwość obejmuje zadania realizowane w trybie zaprojektowania i wykonania robót budowlanych, gdzie opisu przedmiotu zamówienia, oprócz powyższych wymagań, dokonać należy w formie programu funkcjonalno-użytkowego (Art. 103 ust. 2 [1]).

W obu jednak przypadkach konieczność określenia szczegółów wymaganej dokumentacji projektowej nastąpić musi przed wyborem projektanta. Na inwestorze ciąży zatem obowiązek samodzielnego dokonania wyborów dotyczących rodzajów i parametrów stosowanych materiałów, wymaganych technologii i innych newralgicznych elementów, tak aby dochować wymogów równego traktowania wykonawców oraz zasad zachowania uczciwej konkurencyjności i umożliwić zainteresowanym wykonawcom dokonanie wyceny swojej oferty i wskazania kosztu prac projektowych.

Możliwość wprowadzania zmian w trakcie realizacji zadania jest w procedurach finansowanych ze środków publicznych oraz funduszy UE znacznie ograniczona. Decyzje podjęte zatem na etapie opisu co dokładnie projektant ma zaprojektować, determinują finalny efekt dokumentacji projektowej. Dodatkowo fakt określenia wymagań komplikuje konieczność przedstawienia szczegółów realizacji zadania, do jednostki

współfinansującej inwestycję, już na etapie wstępnych planów inwestycyjnych – zwykle przed wyborem projektanta.

Analiza prezentowana w artykule ograniczona została jedynie do inwestycji z zakresu obiektów technologicznych gospodarki wodno-ściekowej, jako zastępujących na szczególną uwagę.

Jeśli zatem dokumentacja projektowa, którą inwestor planuje opracować dotyczy obiektu technologicznego już istniejącego, w którym występują określone instalacje, procesy i urządzenia oraz znany jest skutek ich pracy – w znaczeniu efektywności technologicznej, sprawa jest zdecydowanie prostsza. Zdefiniowanie konieczności modyfikacji istniejącego układu technologicznego nastąpić może w formie analogii do istniejących elementów oraz w oparciu o dotychczasowe doświadczenia. Jednak w przypadku budowy nowych obiektów technologicznych, dla których brak jest dotychczasowych doświadczeń sprawa jest zdecydowanie trudniejsza. Inwestor zobowiązany jest określić rodzaj wymaganej technologii, wymagania materiałowe i inne wytyczne do procesu projektowego dla realizacji, co do której nie posiada doświadczeń, ani zwykle kadry użytkowników mogących wskazać kierunek opracowania. Zwłaszcza dla inwestycji podlegających wycenie ofertowej jednocześnie prac projektowych, jak i robót budowlanych, w celu minimalizacji ryzyka powstania kosztów dodatkowych, opis prac do wykonania powinien być szczegółowy i precyzyjny. Zgodnie z wymaganiami ustawy o zamówieniach publicznych inwestor opracowuje zatem program funkcjonalno-użytkowy (PFU). Zwykle wobec braku odpowiednich fachowców w własnych strukturach, zadanie powyższe powierzone zostaje zewnętrznemu podmiotowi. Autor PFU wskazuje wymagane procesy i technologie, spodziewane rezultaty, standardy wykończeń itp. W takich okolicznościach, autor PFU powinien być wybrany jako doświadczony fachowiec w wymaganej branży. Spodziewać się zatem można precyzyjnych i dokładnych określeń zawartych w PFU. Nie jest jednak jego zadaniem prowadzenie prac projektowych i dokonywanie obliczeń technicznych wymaganych od projektanta. Powinien natomiast wskazać wartości graniczne dla wykonawcy robót budowlanych, aby mógł on określić wartość oferty. Na tym etapie mamy zatem do czynienia z dylematem dotyczącym roli autora dokumentacji projektowej w systemie zamówień publicznych. Gdzie bowiem kończy się zakres prac autora PFU, a zaczyna projektanta, i co w przypadku wystąpienia sprzeczności obliczeń technologicznych z warunkami brzegowymi PFU?

Analizując drugą ustawową ścieżkę realizacji inwestycji inwestor opisuje przedmiot zamówienia zgodnie z wymaganiami ustawy PZP oraz dokonuje wyboru doświadczonego fachowca lub zespołu fachowców jako autora prac projektowych. Celem rzetelnego określenia niezbędnych nakładów do wyceny zamawiający wskazał na etapie opisu przedmiotu zamówienia rozwiązanie i technologie spodziewane do zaprojektowania, czerpiąc doświadczenia z ościennych jednostek, działalności marketingowej dostawców urządzeń i wyposażenia, lub poprzez inne realizowane w dobrej wierze praktyki. Zamawiający w opisie przedmiotu zamówienia, zdając sobie sprawę, że zatrudnia fachowca w dziedzinie określonych prac projektowych, oczekuje od niego opracowania koncepcji technologicznej, budowy modelu, przeprowadzenia badania medium (woda, ścieki) itp. Autor dokumentacji pozostaje jednak związany ramami zakresu wskazanego przez inwestora. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, gdzie obliczenia technologiczne wymagane od projektanta oraz analiza medium, w celu doboru wymaganych procesów poprzedzona została konkretnymi wskazaniem zamawiającego co do jego oczekiwań. Zwykle w zakresie takiego opisu znajduje się zapis, że zamawiający ma zaakceptować koncepcję technologiczną. Co zatem w przypadku jeśli inwestor nie wziął pod uwagę czynników, które w porównywanym obiekcie ościennym nie występują, lub jeśli jego wymagania oparte na propozycjach przedstawianych w materiałach marketingowych jest nieadekwatne do wymagań obiektu?

W obu przedstawionych przypadkach autor dokumentacji projektowej zobowiązany jest do zaprojektowania obiektu – nie tyle zgodnie ze swoją wiedzą i doświadczeniem, ale na podstawie otrzymanych materiałów wyjściowych, bowiem nie on odpowiada za jej treść. Autor dokumentacji projektowej sprowadzony został zatem jedynie do roli kreślacza, który przeniesie na papier zapisy PFU i uzupełni je odpowiednimi obliczeniami potwierdzającymi założenia, lub przeniesie na papier wyobrażenia zamawiającego, co do tego jak jego obiekt ma wyglądać i uzupełni je obliczeniami uzasadniającymi spodziewane rozwiązanie.

Charakterystyka kosztów inwestycyjnych w odniesieniu do prac projektowych

Newralgicznym elementem każdego procesu inwestycyjnego jest analiza kosztów inwestycji w odniesieniu do wartości

środków możliwych do poniesienia przez inwestora. Niezależnie od źródła finansowania istnieje konieczność określenia spodziewanej wartości zamierzenia inwestycyjnego. W odniesieniu do rynku zamówień publicznych wartość inwestycji jest dodatkowo czynnikiem determinującym konieczność stosowania określonych procedur w ramach postępowania na wybór wykonawcy zadania lub jego części składowych. Parametrem wyjściowym dla wielu decyzji zamawiającego publicznego jest spodziewana wysokość nakładów finansowych. W zakresie planowania inwestycji publicznych ustawodawca (w znaczeniu Autora ustawy PZP) wskazał na konieczność określenia całkowitego szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy, ustalonego z należytą starannością (Art. 28 [1]). W odniesieniu do Art. 34 ust. 1 [1] „Wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie:

1. kosztorysu inwestorskiego sporządzonego na podstawie dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, 1309, 1524, 1696, 1712 i 1815);
2. planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.”

Na podstawie powyższych danych określić można następujący tok postępowania: zamawiający opracowuje dokumentację techniczną, i na jej podstawie planuje inwestycję w odniesieniu do jej spodziewanej kosztowności.

Odrębnym zagadnieniem pozostaje istota konieczności zaplanowania określonych nakładów na przewidywane inwestycje oraz pozyskanie dofinansowania np. ze środków UE, stanowiących wartościowy udział w określonych kosztach inwestycyjnych. Pojawiające się możliwości związane z pozyskaniem zewnętrznych środków finansowych, pochodzących z różnych programów wspólnotowych, determinują powstanie specyficznej ścieżki błyskawicznej adaptacji zamierzeń inwestycyjnych poszczególnych inwestorów do ram określonych jako zakres możliwy do sfinansowania w ramach danego programu.

Interesującym zagadnieniem w przedmiotowym postępowaniu pozostaje rola autora dokumentacji projektowej. Projektant wybrany zwykle uproszczoną ścieżką, bez wykorzystania procedur ustawowych dostaje zadanie opracowania dokumentacji projektowej spełniającej założenia programu, w ramach którego inwestor planuje pozyskać dofinansowanie. Termin realizacji przedmiotowej dokumentacji zazwyczaj zostaje wyznaczony jako nieadekwatnie krótki – wynika bowiem z konieczności złożenia wniosku o dofinansowanie. Zakres wymaganych prac do realizacji pozostaje w takich przypadkach również "ciekawie" określony. Zakres realizacji nie powstaje na podstawie rzeczywistych aspektów wskazanych do realizacji w wyniku analizy technicznej zagadnienia, sporządzony zostaje w oparciu o typy nakładów możliwych do sfinansowania. Finalnie powstaje zakres prac, w którym realizacji np. podlega wymiana części wyposażenia technologicznego i pozostawienie części linii technologicznej bez zmian. Pod znakiem zapytania pozostaje, w takich przypadkach zakres odpowiedzialności inwestora za wyłączenie z zakresu opracowania części elementów i tym samym zagrożenie dla efektywności całego układu.

Interesującym aspektem w przedmiotowej tematyce pozostaje również korelacja kosztów prac projektowych w stosunku do realizacji inwestycji budowlanych. Koszt prac projektowych jako proporcjonalna wartość w stosunku do wartości robót budowlanych realizowanych na jej podstawie określona została w przepisach budowlanych rangi rozporządzenia wykonawczego do ustawy Prawo budowlane. Na etapie wyboru projektanta inwestor publiczny rzadko jest jednak w stanie określić spodziewany koszt robót budowlanych. Dopiero w wyniku opracowania dokumentacji powstaje kosztorys i określona zostaje wartość robót do wykonania lub analogicznie plan kosztów na podstawie PFU. Koszt opracowania prac projektowych szacowany jest zwykle na podstawie rozpoznania rynku, zatem w formie zapytania znanych zamawiającemu wykonawców. Zwykle zastosowana zostaje uproszczona procedura wyboru wykonawcy, jako właściwa dla spodziewanych wartości za opracowanie dokumentacji, nie podlegająca wymaganiom publikacyjnym trybów ustawowych. Finalnie mamy do czynienia z sytuacją, gdzie obiekt technologiczny o wartości kilku milionów złotych zaprojektowany zostaje za kwotę niższą niż normatywne wartości procentowe dla kosztów prac projektowych (np. dla zakładu uzdatniania wody i oczyszczalni ścieków 4,5-6% wartości RB [8]).

Podsumowanie i wnioski

Podsumowując powyższe rozważania

nasuwa się wniosek, że rola autora dokumentacji projektowej w systemie zamówień publicznych jest nieco bagatelizowana. Wybór autora prac projektowych, którego wizja co do efektu zamierzenia inwestycyjnego jest możliwie najbardziej spójna z planem inwestycyjnym inwestora winien stanowić kluczowy element w procesie inwestycyjnym. Analiza taka wymaga jednak znacznego doświadczenia w prowadzeniu inwestycji budowlanych po stronie zamawiającego oraz odpowiedniego czasu na weryfikację poszczególnych aspektów założeń inwestycyjnych. Orzec można, że nie jest właściwym rozwiązaniem polegające na bardzo szczegółowym zdefiniowaniu wymagań zamawiającego, na etapie procedury wyboru wykonawcy prac projektowych, bo efektem może być zbudowanie ograniczenia dla optymalizacji rozwiązań docelowych. Zamawiający opisując przedmiot zamówienia inwestycji wod-kan nie powinien posilkować się konkretnymi rozwiązaniami, których oczekuje, zobligowany jest natomiast do precyzyjnego zdefiniowania funkcji i celu, któremu zamierzenie ma służyć. Rolą autora projektu powinno być zaprojektowanie rozwiązań technicznych i funkcjonalnych, które zapewnią osiągnięcie wskazanego przez inwestora efektu. Nie jest również właściwym skracanie czasu niezbędnego do opracowania dokumentacji, bowiem może to spowodować problemy na etapie wykonawczym, niewspółmierne nakłady finansowe lub w szczególnych przypadkach całkowity brak możliwości osiągnięcia celu założenia inwestycyjnego.

Dodatkowo wskazać można, że jednostopniowa procedura wyboru wykonawcy prac projektowych oparta na podstawowym trybie udzielenia zamówienia polegającym na dokonaniu szczegółowego opisu zakresu projektu przez inwestora i konieczności złożenia fachowej oferty przez projektanta bez samodzielnej oceny tła planowanej inwestycji lub całkowite wyłączenie trybów ustawowych poprzez sztuczne zniżanie wartości prac do wykonania nie jest rozwiązaniem właściwym z punktu widzenia jego celowości. Ustawodawca wskazał zamawiającym publicznym ścieżkę innych trybów wyboru wykonawcy gdzie możliwym jest prowadzenie rozmów z fachowcami branżowymi, tak aby zoptymalizować efekt. Wykorzystanie możliwej alternatywy jest jednak niewielkie i odnosi się zazwyczaj do twórczości artystycznej i walorów estetycznych, a także do inwestycji o znacznej wartości gdzie kadra po stronie inwestora jest adekwatnie znacząca.

Stosowanie alternatywnych metod wyboru wykonawcy prac projektowych pozostaje niejednokrotnie w sprzeczności z harmonogramem realizacji inwestycji w kontekście planów budżetowych lub programów finansujących, ze względu na

ich czasochłonność. Czynniki ekonomiczne, chęć ustrzeżenia się przed błędami skutkującymi korektami finansowymi oraz działający na niekorzyść czas – jako elementy utrudniające realizację zadań inwestycyjnych nie skłaniają do wyboru procedur nieznanych i niesprawdzonych.

Drugim istotnym spostrzeżeniem pozostaje fakt, że próba odrębnej definicji na potrzeby systemu zamówień publicznych, zarówno zakresu i formy dokumentacji projektowej jako opisu przedmiotu zamówienia, jak i praw oraz obowiązków projektanta budowlanego realizującego samodzielną funkcję techniczną jako autora opisu przedmiotu zamówienia, stanowi utrudnienie we właściwej realizacji przepisów branżowych a tym samym w optymalizacji powstałych opracowań. Nie należy zapominać, że sporządzenie dokumentacji najbardziej optymalnej z punktu widzenia celu, któremu ma służyć, posiada ogromne znaczenie dla efektywności oraz użyteczności zrealizowanego obiektu lub infrastruktury. Przypuszczać można, że wprowadzanie zbyt dużej liczby ograniczeń i normatywów formalnych dla kreacji budowlanych poprzez standardy wymagane dla jednolitej oceny procedur wydatkowania publicznych środków finansowych spowoduje zniekształcenie celu przeznaczenia przedmiotowych środków.

Pozostaje mieć nadzieję, że doświadczenia zdobyte w sektorze publicznym w związku z wydatkowaniem środków unijnych pozwolą na optymalizację procesów realizacji inwestycji technologicznych, a także na optymalizację wczesnego budowania dalszych strategii ich rozwoju, zamiast zauważalnego trendu upraszczania i skracania prac projektowych.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych, Dz. U. 2019, poz. 2019 <https://uzp.bip.gov.pl/sprawozdania/>
- [2] <https://uzp.bip.gov.pl/sprawozdania/>
- [3] <https://uzp.bip.gov.pl/sprawozdania/sprawozdanie-prezesa-uzp-o-funkcjonowaniu-systemu-w-2019-r.htm>
- [4] <https://searchbip.uzp.gov.pl/DaneArchiwalne>
- [5] <https://ted.europa.eu/TEd/search/statisticSearchResult.do>
- [6] Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020 (Miir/2014-2020/12); <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-w-zakresie-kwalifikowalnosci-wydatkow-w-ramach-europejskiego-funduszu-rozwoju-regionalnego-europejskiego-funduszu-spolecznego-oraz-funduszu-spojnosci-na-lata-2014-2020/>
- [7] Ustawa z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane, Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, 2127, 2320, z 2021 r. poz. 11, 234, 282.
- [8] Załącznik do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym. (Dz. U. 2004 nr 130 poz. 1389).