

Wpływ zmian w dokumentacji na proces inwestycyjny

Mgr inż. Agnieszka Rogoża, Instytut Budownictwa, Wydział Budownictwa Lądowego i Wodnego, Politechnika Wroclawska

1. Wprowadzenie

Proces inwestycyjny jest ciągiem działań uporządkowanych pod względem technicznym, prawnym i organizacyjnym. W budownictwie efektem końcowym procesu inwestycyjnego są zrealizowane obiekty budowlane bądź roboty budowlane. Każdy proces inwestycyjny przebiega w ściśle określonych fazach i etapach i obejmuje szereg powiązanych ze sobą działań.

Aby zapewnić realizację procesu inwestycyjnego zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, wymagane jest uzyskiwanie, na wszystkich jego etapach, niezbędnych opinii, uzgodnień i decyzji.

Przebieg procesu inwestycyjnego oraz czas i koszt jego realizacji zależą od: wielkości, funkcji i stopnia skomplikowania obiektu, sposobu zarządzania inwestycją, a także wielu różnych trudnych do przewidzenia czynników, które mogą generować zakłócenia w jego planowanym przebiegu [1, 2].

W artykule przedstawiono analizę przebiegu procesu inwestycyjnego dla wybranej inwestycji budowlanej finansowanej ze środków publicznych. Zdefiniowano i opisano zakłócenia powstałe w trakcie realizacji i ich wpływ na czas realizacji. Opiszana sytuacja dotyczy etapu przygotowania i projektowania obiektu użyteczności publicznej.

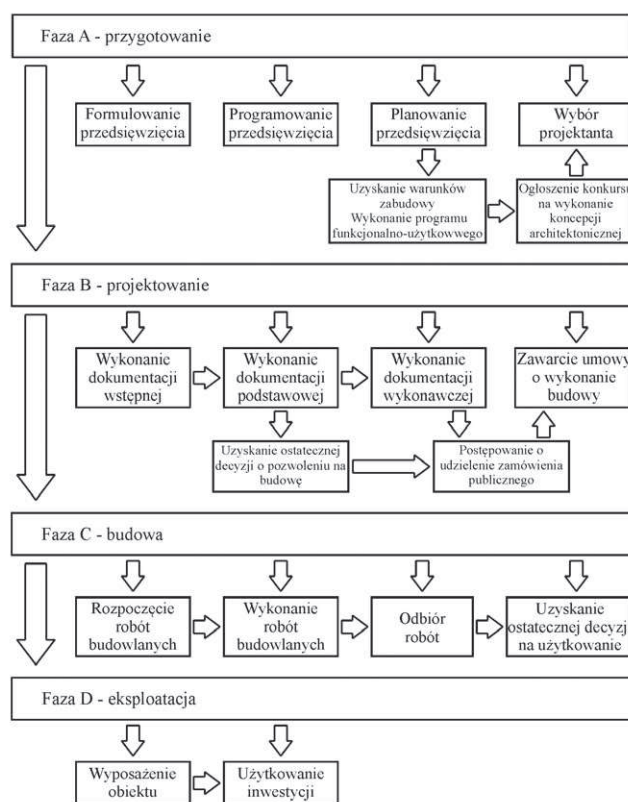
2. Opis problemu

W przedsięwzięciu budowlanym można wyróżnić cztery podstawowe fazy realizacji procesu inwestycyjnego: przygotowanie, projektowanie, budowę i użytkowanie obiektu. W ramach każdej fazy wyodrębnić można etapy, które stanowią określony ciąg działań, w wyniku których powstają produkty cząstkowe. Schemat struktury procesu budowlano-inwestycyjnego z podziałem na fazy i etapy przedstawiono na rysunku 1. Przejście z jednej fazy do drugiej uwarunkowane jest otrzymaniem decyzji administracyjnej.

Istotny wpływ na przebieg procesu inwestycyjnego ma sposób finansowania [3]. Finansowanie poszczególnych etapów może być realizowane na dwa sposoby: albo ze środków własnych inwestora bądź ze środków zewnętrznych pozyskiwanych np. w formie dofinansowania

od instytucji rządowych lub ze środków Unii Europejskiej. Zakres dofinansowania może obejmować całość inwestycji lub być ograniczony do przygotowania dokumentacji, realizacji obiektu czy jego wyposażenia w niezbędne urządzenia lub instalacje. Dofinansowanie inwestycji ze środków zewnętrznych wiąże się z podpisaniem umowy z instytucją finansującą, ustaleniem i zatwierdzeniem harmonogramu realizacji. Nietrzymanie terminów określonych w harmonogramie oraz zmiany w przedmiocie finansowania mogą wiązać się z utratą części lub całości środków pozyskanych na realizację inwestycji.

Bardzo często proces przygotowania, projektowania bądź realizacji obiektu budowlanego przebiega równolegle z procesem pozyskiwania środków finansowych. W wielu miejscach obu przebiegających równolegle



Rys. 1. Schemat struktury procesu budowlano-inwestycyjnego dla inwestycji publicznej

procesów występują wzajemne sprzężenia. W przypadku obiektu finansowanego ze środków publicznych zarządzanie procesem, a w szczególności współpraca między inwestorem i wykonawcami poszczególnych etapów inwestycji, w dużym stopniu uwarunkowana jest przepisami nie tylko Prawa budowlanego, ale również Prawa zamówień publicznych [7, 8].

Prawo zamówień publicznych reguluje sposób wyboru wykonawców usług, dostaw i robót budowlanych przez inwestora publicznego. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zależy od przedmiotu zamówienia i jego wartości. Dodatkowo może zależeć od praw wyłącznych wynikających z odrębnych przepisów, np. prawa autorskiego [6]. Podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz ograniczony. W przypadkach określonych w ustawie można stosować także zamówienie z wolnej ręki. Może nim być nagroda uzyskana w konkursie na koncepcję architektoniczną obiektu.

Każde zakłócenie powstałe w przebiegu procesu inwestycyjnego wynikające z błędów w interpretacji obowiązujących przepisów prawa, błędnie sporządzonymi dokumentami oraz z innych przyczyn natury prawnej, technicznej, organizacyjnej czy też ludzkiej może wywołać dodatkowe do rozwiązania problemy i wpłynąć na wydłużenie czasu realizacji oraz wzrost kosztów. Całkowity czas i koszt realizacji inwestycji w znacznym stopniu zależy od liczby zakłóceń wygenerowanych w procesie inwestycyjnym, co zapisać można w postaci następujących formuł:

$$T_r = T_p + \Delta T, \Delta T \leftarrow f(z, t_{z,i}) \quad (1)$$

$$K_r = K_p + \Delta K, \Delta K \leftarrow g(z, t_{z,i}) \quad (2)$$

gdzie:

T_r – całkowity rzeczywisty czas realizacji,

T_p – planowany czas realizacji,

K_r – całkowity rzeczywisty koszt realizacji,

K_p – planowany koszt realizacji,

ΔT – przyrost czasu realizacji spowodowany zakłóceniami z ,

ΔK – przyrost kosztów realizacji spowodowany zakłóceniami z ,

z – liczba zakłóceń w przebiegu realizacji inwestycji

$t_{z,i}$ – czas trwania zakłócenia i , $i = 1, 2, 3, \dots, n$.

Poniżej zamieszczono analizę zakłóceń powstałych w trakcie realizacji obiektu budowlanego finansowanego ze środków publicznych.

3. Studium przypadku realizacji obiektu publicznego

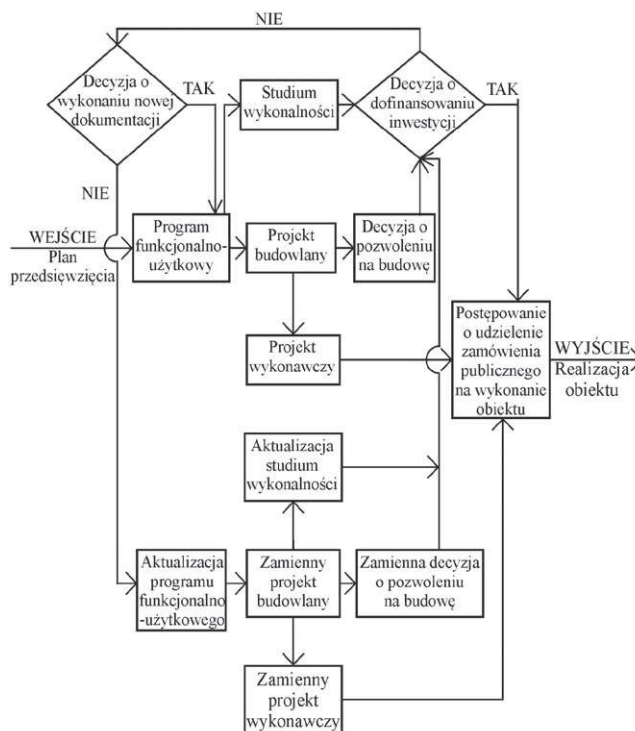
3.1. Opis inwestycji

Przedmiotowa inwestycja jest obiektem użyteczności publicznej o powierzchni użytkowej około 12 000 m². Przewidywany czas trwania wszystkich etapów procesu

inwestycyjnego zaplanowano na 6 lat, natomiast realizację obiektu budowlanego zaplanowano na 3,5 roku. Koszt inwestycji wraz z docelowym wyposażeniem oszacowano na kwotę ponad 100 mln zł. Inwestycja finansowana była częściowo ze środków własnych inwestora, a częściowo z funduszy Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013. Równoległe z pracami projektowymi prowadzone były działania mające na celu pozyskanie środków finansowych.

3.2. Dokumentacja obiektu

Dokumentacja projektowo-kosztorysowa obiektu została oparta na programie funkcjonalno-użytkowym oraz koncepcji architektoniczno-urbanistycznej wyłonionej w ramach konkursu przeprowadzonego zgodnie



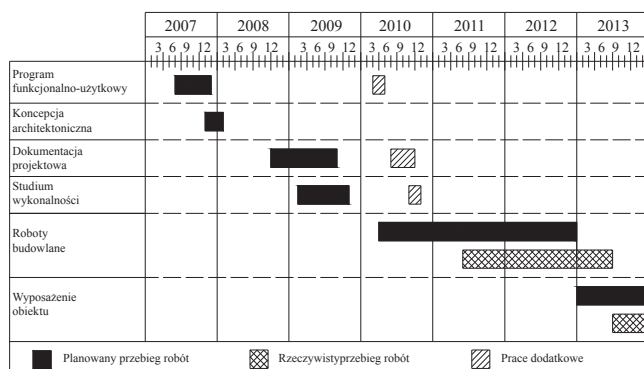
Rys. 2. Schemat działań obejmujący etap projektowania inwestycji i pozyskiwania środków finansowych

z ustawą Prawo zamówień publicznych [4, 5]. Z autorem wyłonionej koncepcji konkursowej została zawarta umowa na wykonanie dokumentacji. Przewidywała ona realizację prac projektowych w dwóch etapach: etap pierwszy obejmował wykonanie projektu budowlanego wraz z uzyskaniem ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, etap drugi obejmował wykonanie projektu wykonawczego wraz z pozostałą dokumentacją określoną w przedmiocie umowy. W umowie zawarto klauzulę, że inwestor przejmie prawa majątkowe do dokumentacji dopiero po zrealizowaniu całego projektu, a więc również wykonawczego. Okazało się, że warunek ten bardzo skomplikował przebieg procesu inwestycyjnego.

3.3. Wymagania związane z finansowaniem inwestycji

W celu pozyskania środków finansowych na realizację inwestycji sporządzono Studium Wykonalności stanowiące załącznik do wniosku o dofinansowanie realizacji projektu ze środków Unii Europejskiej. W umowie dotyczącej finansowania projektu określono szczegółowo:

- zakres realizowanego obiektu budowlanego o funkcji zgodnej z programem funkcjonalno-użytkowym i dla którego wykonano projekt budowlany i uzyskano ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę,
- terminy realizacji poszczególnych etapów inwestycji oraz termin zakończenia budowy i oddania obiektu do użytkowania,
- warunki finansowania, które zawierały zapisy, że każda zmiana w harmonogramie realizacji inwestycji musi być ustalona i zatwierdzona przez instytucję finansującą oraz że nie jest możliwe wydłużenie czasu wykonania obiektu. Ponadto w umowie zawarto zastrzeżenie, że w przypadku zmiany kluczowych jej elementów środki na dofinansowanie realizacji obiektu mogą zostać cofnięte.



Rys. 3. Planowany i rzeczywisty harmonogram realizacji inwestycji

4. Zakłócenia powstałe w przebiegu procesu

4.1. Analiza sytuacji

W trakcie realizacji drugiego etapu fazy projektowej obejmującej wykonanie dokumentacji wykonawczej, a więc już po zatwierdzeniu projektu budowlanego i uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę oraz na podstawie przeprowadzonej analizy Studium Wykonalności, okazało się, że inwestycja nie ma charakteru dostatecznie innowacyjnego i wątpliwe jest finansowanie z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013 zgodnie z wcześniej zawartą pre-umową dotyczącą projektu. Zaproponowano więc następujące zmiany w projekcie budowlanym, które umożliwiłyby uzyskanie finansowania z powyższego programu, a mianowicie:

- zmianę funkcji obiektu przy utrzymaniu dotychczasowego usytuowania, gabarytów zewnętrznych oraz przegród wewnętrznych i zewnętrznych. Zmiana funkcji

obiektu spowodowała zmiany w projekcie, dla którego uzyskano już pozwolenie na budowę, głównie w części dotyczącej projektowanych instalacji,

- w celu zmniejszenia kosztów budowy wprowadzono zmiany obejmujące rozwiązanie posadowienia budynku, co z kolei spowodowało zmiany w przebiegu tras sieci uzbrojenia terenu.

4.2. Możliwe warianty rozwiązania problemu

Zgodnie ustawą Prawo budowlane oraz Prawem zamówień publicznych w przypadku zmiany funkcji obiektu możliwe są trzy drogi postępowania [7, 8]:

- uzyskanie nowego pozwolenia na budowę na podstawie nowego projektu budowlanego wraz z wymaganymi uzgodnieniami i opiniami.** W tym przypadku dla obiektu, do którego stosuje się przepisy Prawa zamówień publicznych, należy zastosować odpowiednią procedurę przetargową, wyłonić wykonawcę dokumentacji i zawrzeć umowę na jej wykonanie. Jednak w przypadku uzyskania nowej decyzji o pozwoleniu na budowę przestaje obowiązywać pre-umowa z instytucją finansującą realizację obiektu, a więc pojawia się ponownie problem finansowania;

- uzyskanie zamiennego pozwolenia na budowę na podstawie zamiennego projektu projektowej.**

W tym przypadku konieczne jest uzyskanie zgody autora projektu na zmianę dokumentacji projektowej oraz przeprowadzenie procedury przetargowej na prace polegające na wprowadzeniu zmian w dokumentacji projektowej. W omawianym przypadku dokumentacja projektowa, która miała być przedmiotem zmian, była jeszcze w trakcie realizacji. W trakcie wykonania była dokumentacja wykonawcza, a inwestor nie posiadał praw majątkowych do projektu budowlanego będącego podstawą uzyskania pozwolenia na budowę. Problem stał się więc bardziej złożony. Należałoby poczekać na zakończenie trwającej umowy, odbiór dokumentacji projektowej, a następnie przygotowanie i ogłoszenie zamówienia na jej zmianę w trybie przetargu;

- udzielenie przez zamawiającego publicznego zamówienia na zmianę dokumentacji projektowej z zastosowaniem trybu z wolnej ręki skierowanego bezpośrednio do autora pierwotnej dokumentacji.** Rozwiązanie takie dopuszcza ustawa Prawo zamówień publicznych. W takim przypadku należy z dotychczasowym autorem podpisać nową umowę na wykonanie zamiennego dokumentacji projektowo-kosztorysowej zgodnie z ustalonym zakresem. Takie zmiany wymagają odrębnych ustaleń z instytucją finansującą oraz jej zgodę.

Na rysunku 2 przedstawiono przebieg działań związanych z projektowaniem i pozyskiwaniem środków finansowych, ilustrujący trzy przedstawione wyżej przypadki.

4.3. Przyjęte rozwiązanie

Zgodnie z podpisaną umową dotyczącą prac projektowych, w chwili ujawnienia się zakłócenia inwestor nie

posiadała praw majątkowych do dokumentacji, która była podstawą uzyskania pozwolenia na budowę. Nie mógł więc sam zdecydować, jak rozwiązać problem zmian w dokumentacji, co skomplikowało bardzo będący w toku proces inwestycyjny. Istniało również duże prawdopodobieństwo, że po utracie zewnętrznych środków inwestycja nie zostanie zrealizowana.

W zaistniałej sytuacji należało przede wszystkim rozważyć takie rozwiązanie, które umożliwiłoby kontynuację już rozpoczętego procesu inwestycyjnego finansowanego z dotychczasowego źródła. Rozpoczęty proces realizacji inwestycji mógł być kontynuowany, po spełnieniu następujących warunków:

- dotychczasowy projektant wyrazi zgodę na wprowadzenie zmian w projekcie,
- podpisana zostanie umowa z dotychczasowym projektantem na wykonanie zamienną dokumentacji projektowo-kosztorysowej,
- wykonany zostanie zamienny projekt budowlany i użyta zamienna decyzja o pozwoleniu na budowę,
- potwierdzone zostanie finansowanie po zmianie zakresu umowy z instytucją dofinansowującą.

Opisane zakłócenia w procesie inwestycyjnym związanym z realizacją przedmiotowego obiektu użyteczności publicznej spowodowały wykonanie dodatkowych czynności na etapie projektowania i wpłynęły na opóźnienie terminu rozpoczęcia fazy realizacji obiektu o 14 miesięcy. Prawdopodobnie nie uda się dotrzymać terminu rozpoczęcia eksploatacji obiektu planowanego na 31.12.2013 r. Planowany harmonogram procesu inwestycyjnego oraz rzeczywisty z uwzględnieniem zaistniałych zakłóceń przedstawia rysunek 3. Koszt wykonania dokumentacji projektowej wzrósł o około 2 mln złotych.

5. Podsumowanie

Wnikliwa analiza zaistniałego przypadku, badanie przyczyn i skutków powstałych zakłóceń pozwoliły na sformułowanie następujących wniosków:

- Przebieg i sposób zarządzania procesem inwestycyjnym w budownictwie jest w dużym stopniu uzależniony od obowiązujących przepisów prawa oraz źródła finansowania.
- Wnikliwa analiza uwarunkowań zewnętrznych realizacji inwestycji, poprawne przygotowanie dokumentacji zgodnie z obowiązującymi wymaganiami, prawidłowa kontrola oraz zarządzanie procesem inwestycyjnym na wszystkich etapach jego realizacji, a szczególnie na etapie przygotowawczym i projektowym, może zmniejszyć ryzyko niepowodzenia procesu inwestycyjnego.
- Zmiany w dokumentacji w trakcie trwania procesu inwestycyjnego mogą spowodować wydłużenie czasu jego realizacji oraz konieczność poniesienia dodatkowych nakładów finansowych.
- Przejęcie przez inwestora praw majątkowych do dokumentacji projektowej powinno mieć miejsce po każdym etapie jej wykonania, a zwłaszcza po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na budowę.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Kietliński W., Janowska J., Woźniak C., Proces inwestycyjny w budownictwie, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2007
- [2] Kierowanie budowlanym procesem inwestycyjnym, pod red. M. Potońskiego, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2009
- [3] Krajowy system zarządzania budowlanymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi finansowanymi z udziałem środków publicznych i pomocowych Unii Europejskiej, Projekt celowy nr 6T07 2004 C/6413
- [4] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, Dz.U. 2011 nr 282. poz. 1649, z późn. zm.
- [5] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego, Dz.U. 2004 nr 202. poz. 2072, z późn. zm.
- [6] Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Dz.U. 1994 nr 24 poz. 83 z późn. zm.
- [7] Ustawa Prawo budowlane, Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414 z późn. zm.
- [8] Ustawa Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2010 nr 113 poz. 759 z późn. zm.

Zapraszamy
do prenumeraty
„Przeglądu Budowlanego”
Prenumerata – 252 zł
Ulgowa – 126 zł
Studencka – 126 zł
Elektroniczna – 75 zł

