

## 6. Podsumowanie

Odpowiednia selekcja przetargów, do których startuje przedsiębiorstwo, jest bardzo ważna w aspekcie budowania pozycji na rynku, który w ostatnim czasie przeżywa spadek gospodarczy. Umiejętność doboru odpowiednich zadań może nie tylko decydować o ogólnej kondycji i sukcesie firmy, ale nawet o jej przetrwaniu. Startowanie w przetargach dotyczących nieodpowiednich dla firmy przedsięwzięć może spowodować duże straty zarówno pieniędzy, jak i czasu. Nieprzystąpienie do przetargu może być z kolei przeoczeniem dobrej okazji do wzbogacenia się, poprawienia swojej pozycji i siły na rynku czy nawiązania relacji z nowymi klientami.

W artykule przedstawiono ocenę 15 czynników częściowo wyselekcjonowanych na podstawie literatury polskiej i zagranicznej, a częściowo zaproponowanych przez autorki. Czynniki najwyżej ocenianymi okazały się: rodzaj robót, opłacalność inwestycji i doświadczenie. Porównanie wyników uzyskanych w latach 2011 i 1999, wskazują na pewną zmianę podejścia polskich wykonawców do wyboru przetargów, w których biorą udział. Również można zauważyć, że wyniki w 2011 roku są bardziej zbliżone z tendencjami w innych krajach niż te uzyskane w 1999 roku.

Przeprowadzone badania wzbogaciły dotychczasowy dorobek wiedzy w tym zakresie o uaktualnione wyniki, ich porównanie z wcześniejszymi badaniami, a u wyko-

nawców budowlanych mogą spowodować wzrost świadomości w podejmowaniu decyzji przetargowych.

### BIBLIOGRAFIA

- [1] Ahmad I., Decision-support system for modeling bid/no-bid decision problem. *Journal of Construction Engineering and Management*, Vol.116, No.4, s. 595–608, 1990
- [2] Ahmad I., Minkarah I., Questionnaire survey on bidding in construction. *Journal of Management in Engineering Division*, Vol.4, No.3, s. 229–243, 1988
- [3] Bageis A. S., Fortune C., Factors affecting the bid/no bid decision in the Saudi Arabian construction contractors. *Construction Management and Economics*, 27, s. 53–71, 2009
- [4] Kosecki A., Plebankiewicz E., Czynniki warunkujące decyzje przetargowe polskich przedsiębiorstw budowlanych. Materiały z konferencji Naukowo-Technicznej – Procesy Budowlane 2000. Gliwice-Kokotek 28.09-1.10.2000. s. 93–100
- [5] Lin Ch.-T., Chen Y.-T., Bid/no bid decision-making – a fuzzy linguistic approach. *International Journal of Project Management*, 22, s. 585–593, 2004
- [6] Plebankiewicz E., Wspomaganie decyzji dotyczącej uczestnictwa w przetargu na roboty budowlane. Materiały z Konferencji Naukowo-Technicznej „Technologiczne, organizacyjne i ekonomiczne aspekty rozwoju budownictwa”, Olsztyn – Łańsk 2002, s. 217–224
- [7] Shash A. A., Factors considered in tendering decisions by top UK contractors. *Construction Management and Economics*, 11, s. 111–118, 1993
- [8] Wanous M., Boussabaine A. H., Lewis J., To bid or not to bid: a parametric solution. *Construction Management and Economics*, 18, s. 457–466, 2000
- [9] Wanous M., Boussabaine A. H., Lewis J., A neural network bid/no bid model: the case for contractors in Syria. *Construction Management and Economics*, 21, s. 737–744, 2003

# Ustawa Prawo zamówień publicznych a jakość w budownictwie

Prof. dr hab. inż. Tadeusz Biliński, Uniwersytet Zielonogórski

## 1. Wprowadzenie

Jakość budownictwa zależy od bardzo wielu czynników: od stosowanych wyrobów budowlanych i technologii, od używanego sprzętu budowlanego, od kwalifikacji i sumienności pracowników, od organizacji procesu budowlanego i koordynacji robót branżowych, od jakości robót wykończeniowych, a także od utrzymania technicznego obiektów budowlanych i właściwego ich użytkowania. Jakość budownictwa nie zależy jednak tylko i wyłącznie od solidności wykonania obiektów budowlanych. Wykonanie, nawet najbardziej staranne, zgodne ze sztuką inżynierską, nie przyniesie oczekiwanego efektu, jeśli projekt architektoniczno-budowlany jest niedopracowany, zawiera liczne wady i braki. W tej sytuacji nawet najlepszy wykonawca nie osiągnie zamierzonego

celu i uznania społecznego; ale też najbardziej dopracowany projekt budowlany nie zagwarantuje, że wykonane dzieło będzie odpowiedniej jakości, gdyż nierzetelny wykonawca potrafi wszystko popsuć, i to często nieodwracalnie. Kosztowna eksploatacja obiektu, dodatkowe koszty napraw w żadnym przypadku nie zrekompensują ewentualnie niskiej ceny wykonania. Nie ma prawa wyłączności: i projekt, i wykonanie muszą być prawidłowe i rzetelne przy godziwej cenie dla wykonawcy.

## 2. Efektywność inwestycyjna

Trzeba mieć stale na uwadze koszt finalny inwestycji<sup>1</sup>. Dla oceny wartości inwestycji nie wystarczy wyliczenie,

<sup>1</sup> Life Cycle Costing.

nawet bardzo dokładne, wartości kosztorysowej jako nakładów łącznych na realizację inwestycji<sup>2</sup>.

W podstawowym ogólnym ujęciu wskaźnik efektywności inwestycji, mierzony na jednostkę efektu użytkowego, to stosunek wartości kosztorysowej inwestycji ( $W_{kit}$ ) do sumy jednostek efektu użytkowego uzyskiwanego z danej inwestycji, wyrażonego w jednostkach naturalnych<sup>3</sup>. Takie jednak podejście nie uwzględnia wpływu czasu oraz wszystkich pozycji nakładów. Nieodzwonnie jest uwzględnienie kosztów związanych z utrzymaniem technicznym obiektu budowlanego w jego przewidywanym całkowitym okresie eksploatacji. Nie tylko więc wartość kosztorysowa inwestycji ma istotne znaczenie dla jej oceny, ale także efekty użytkowe i koszty ich uzyskania. W takim przypadku wskaźnik inwestycji na jednostkę efektu to wzajemny stosunek zaktualizowanej (zdyskontowanej) wartości kosztorysowej ( $W_{kit}$ ) na moment rozrachunku ( $t_n$ ) oraz kosztów stałego utrzymania stanu technicznego obiektu budowlanego ( $K_{ut}$ ) w okresie eksploatacji do sumy jednostek efektu użytkowego.

Dla oceny efektywności inwestycji bardzo istotna w dłuższym okresie może być efektywność eksploatacyjna. A zatem to wskaźnik efektywności inwestycyjnej, obejmujący wartość kosztorysową inwestycji i koszty utrzymania technicznego obiektu, również niewymierne efekty użytkowe (np. estetyka), powinny być podstawą oceny efektywności inwestycji.

Tymczasem dominującym kryterium w budownictwie jest kryterium najniższej ceny, a cena, nawet rażąco niska nikogo nie zastanawia.

Kosztorys, wykonany przez wykonawcę przystępującego do przetargu, stanowiący podstawę kalkulacji ceny ofertowej, czyli przewidywanego wynagrodzenia za realizację inwestycji, nie może pominąć kosztów robót zapewniających właściwą jakość i trwałość obiektów budowlanych, a także odpowiednią ich estetykę przy zastosowaniu odpowiednich wyrobów budowlanych i zastosowaniu odpowiedniego sprzętu budowlanego.

### 3. Wybór oferty

Zleceniodawca z założenia powinien dążyć do wyboru najefektywniejszej i gwarantującej terminowość realizacji oferty. Rozstrzygnięcie jednak, która ze złożonych

ofert jest najkorzystniejsza (najefektywniejsza), to problem dość złożony. Atrakcyjność jednej z nich może wynikać z pełnej gwarancji terminowej i bezusterkowej realizacji za stosunkowo umiarkowaną cenę, innej zaś – przede wszystkim z bardzo niskiej ceny<sup>4</sup>, jednak bez gwarancji terminowej i pełnej realizacji umowy.

W pierwszym przypadku oferta może być bardzo rzetelna, wynikająca z dobrej organizacji przedsiębiorstwa, z wieloletnich doświadczeń i umiejętności jej pracowników, z gwarantowanej dostawy dobrych jakościowo materiałów i wyrobów budowlanych, z posiadanego przez przedsiębiorstwo nowoczesnego sprzętu budowlanego, z zagwarantowanej kooperacji z ogólnobudowlanymi i branżowymi uczciwymi podwykonawcami, z gwarancji uczciwej realizacji robót ulegających zakryciu i zanikających oraz rzetelnej, zgodnej ze sztuką budowlaną, realizacji tego zadania budowlanego.

W drugim natomiast przypadku atrakcyjność oferty wynika prawie wyłącznie lub wyłącznie z bardzo niskiej ceny, przewidywanego na ogół niestarannego wykonawstwa, stosowania jakościowo nieodpowiednich lub niedopuszczonych do powszechnego stosowania wyrobów budowlanych, wykorzystywania zdekapitalizowanego sprzętu i środków transportu, zatrudniania pracowników o niskich kwalifikacjach i na ogół niesolidnych, a ponadto, co ma często miejsce, liczenie na otrzymanie zleceń na roboty dodatkowe.

Niewątpliwie korzystniejsza jest pierwsza oferta, choć prawie zawsze droższa od drugiej. Zadanie będzie zrealizowane w terminie, a jego jakość zagwarantuje bezusterkowość i niskie koszty eksploatacji. Trwałość obiektu budowlanego zapewni ciągłość eksploatacji. Nie powinno być niespodzianek nie tylko w okresie rękojmi, ale znacznie dłużej.

Przyjmowanie ceny jako jedyne kryterium wyboru oferty jest, moim zdaniem, nie tylko niewłaściwe, ale wręcz niedopuszczalne z uwagi na efekty społeczne i gospodarcze. Jeśli dodatkowo cena oferty jest niższa od kolejnej najniższej, czy nawet znacznie niższa od średniej ceny złożonych ofert, to musi to budzić podejrzenie. Przyjęcie ceny rażąco niskiej – ceny, która nie pokrywa rzeczywistych kosztów wykonania zadania, nie uwzględnia planowanego zysku, prowadzi do strat i do negatywnych skutków dla przedsiębiorstwa i gospodarki. Propozycja realizacji przedsięwzięcia za taką cenę jest nieodpowiedzialna i nie powinna być przez zleceniodawcę traktowana poważnie. Oferta może kryć wiele przykrych niespodzianek, a skutki dla zleceniodawcy są kłopotliwe i na ogół kosztowne.

Stwierdzenie, że wybór oferty był niewłaściwy, może nastąpić już w początkowej fazie realizacji zadania budowlanego, ale niestety, na ogół jest już za późno na zmianę wykonawcy. Stwierdzenie w zaawansowanej fazie budowy lub przed jej zakończeniem, że nastąpił niewłaściwy wybór oferty, będzie brzemienne w skutkach niemal

<sup>2</sup> Według ustawy o finansowym wspieraniu inwestycji, koszty obejmują: 1) cenę nabycia gruntu, 2) cenę nabycia lub koszt wytworzenia środków trwałych, takich jak budowle i budynki oraz ich wyposażenie związane z wprowadzeniem działalności gospodarczej, w szczególności: maszyny i urządzenia, narzędzia, przyrządy i aparatura, wyposażenie techniczne dla prac biurowych, infrastruktura techniczna, 3) cenę nabycia albo koszty wytworzenia wartości niematerialnych i prawnych, polegających na uzyskaniu patentu, nabyciu licencji lub nieopatentowanego know-how w wysokości nieprzekraczającej 25% kosztów nabycia działki i środków trwałych.

<sup>3</sup> Według ustawy o wspieraniu finansowym inwestycji, to wartość kosztorysowa inwestycji, obejmująca nakłady łączne na zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, zgodnie z ustawą o rachunkowości.

<sup>4</sup> Co powszechnie uważane jest za szkodnictwo społeczne i gospodarcze.

w całym okresie eksploatacji, a co najmniej do kapitalnego remontu obiektu budowlanego, najprawdopodobniej niezbędnego znacznie wcześniej niż programowo planowanego. Niekiedy nawet odbiór końcowy, nawet starannie przeprowadzony, nie gwarantuje, że obiekt został dobrze wykonany. Zdarzają się przypadki, że obiekty budowlane wyróżnione tytułem Mister Budowy, zaledwie po kilkuletniej eksploatacji wykazują wady, często uniemożliwiające normalną eksploatację, jak np. brak miejscami właściwej izolacji termicznej, niewłaściwie wykonana hydroizolacja, nieodpowiednie spadki posadzki, zła jakość wbudowanych wyrobów budowlanych czy nierównomierne osiadanie obiektu budowlanego wskutek niezagęszczenia gruntu, nadmiernego jego wybrania lub jego wymiany. Prawo jednak nie dopuszcza do automatycznego odrzucenia nieodpowiedniej, nieodpowiadającej inwestorowi oferty pod pozorem wadliwie opracowanej dokumentacji.

#### 4. Kryteria oceny ofert

W świetle art. 91 ustawy Prawo zamówień publicznych, zamawiający wcale nie musi dokonywać wyboru oferty najkorzystniejszej wyłącznie w oparciu o kryterium najniższej ceny. Jak najbardziej właściwe jest uwzględnienie jeszcze innych kryteriów. Co równie istotne, cena w ocenie oferty nie musi być wcale najważniejsza i mieć największą wagę. Przepisy prawne nie narzucają nawet najniższej wagi, na przykład 50% sumy wszystkich wag uwzględnianych kryteriów. A zatem zamawiający może przyjąć w świetle prawa, że stosunkowo największe znaczenie dla niego ma terminowość realizacji zamówienia lub jakość jego zrealizowania lub terminowość i jakość, a nie cena.

Ustawa daje dużą szansę na wyeksponowanie kryteriów pozacenowych, a więc na realizację polityki jakości budownictwa. Niekoniecznie jest zatem postulowanie możliwości korzystania z kryteriów właściwości wykonawcy, tj. wiarygodności technicznej czy finansowej. To zamawiający decyduje o klasyfikacji kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia<sup>5</sup>.

Zgodnie z art. 22, zamawiający nie może także określać warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia w sposób, który mógłby utrudnić uczciwą konkurencję. Ale zamawiający ma możliwość zastosowania przetargu ograniczonego (art. 47), w ramach którego możliwa jest ocena spełnienia przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu. Jeśli liczba wykonawców, którzy spełniają warunki udziału w postępowaniu jest większa niż określona w ogłoszeniu (art. 51), zamawiający zaprasza do składania ofert wykonawców, którzy otrzymali najwyższe oceny spełnienia tych warunków. W przypadku zastosowania trybu przetargu ograniczone-

go, zamawiający ma możliwość zaproszenia do składania ofert wykonawców, którzy najlepiej spełniają warunki udziału w postępowaniu, np. mają najlepsze doświadczenia ze wszystkich wykonawców w realizacji podobnych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert, określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Kryteriami oceny ofert są cena albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności: jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, koszty eksploatacji, serwis oraz termin wykonania zamówienia.

Kryteria oceny ofert nie mogą dotyczyć właściwości wykonawcy, a w szczególności jego wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej.

Należy jednak zaznaczyć, że dokonane przez wykonawcę błędy dokumentacji ofertowej nie stanowią automatycznego powodu do wykluczenia z postępowania kwalifikacyjnego. W takich bowiem okolicznościach ustawa nakłada na wykonawcę obowiązek złożenia w określonym terminie wyjaśnień lub złożenia oświadczeń, ustawowo wymaganych dokumentów lub dokonania innych formalności.

#### 5. Podsumowanie

Ustawa Prawo zamówień publicznych nie jest zasadniczą przeszkodą w uzyskiwaniu dobrej jakości w budownictwie. Umożliwia ona uwzględnienie wielu kryteriów jakościowych poza ceną. W praktyce jednak dla uproszczenia postępowania albo uniknięcia posądzenia o nieuczciwe rozstrzygnięcie przetargu, zamawiający przyjmuje cenę jako jedyne i podstawowe kryterium. Nagminnie stosuje się metodę świadomego traktowania ceny jako jedyne kryterium wyboru w celu uzyskania najlepszego wyniku finansowego i realizacji możliwie najszerszego zakresu przedsięwzięcia inwestycyjnego. W globalnym rozrachunku będzie to rozwiązanie niekorzystne i gospodarczo, i społecznie, ale inwestor nie naraża się na posądzenie o nieuczciwe rozstrzygnięcie przetargu. Unika tym samym licznych kontroli (NIK, ABW itp.). W świetle dotychczasowych doświadczeń w stosowaniu ustawy Prawo zamówień publicznych, wydaje się celowe wprowadzenie prekwifikacji podmiotów przystępujących do przetargu.

#### BIBLIOGRAFIA

- [1] Biliński T., Uwagi krytyczne o budownictwie. Przegląd Budowlany, nr 1, 2012 r.
- [2] Dolecki J., Przestanki wykluczenia wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wiadomości Projektanta Budownictwa, nr 1, 2012 r.
- [3] Ziemiński D., Czy warto stosować pozacenowe kryteria oceny ofert. Wiadomości Projektanta Budownictwa, nr 2, 2012 r.
- [4] Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 wraz ze zmianami)

<sup>5</sup> Należy dodatkowo zaznaczyć, że przepisy ustawowe przewidują też możliwość wprowadzenia, w drodze rozporządzenia, innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych.