

WYBÓR FIRMY ZARZĄDZAJĄCEJ W REALIZACJI PUBLICZNYCH INWESTYCJI BUDOWLANYCH

Agnieszka LEŚNIAK*, Edyta PLEBANKIEWICZ

Wydział Inżynierii Lądowej, Politechnika Krakowska ul. Warszawska 24, 31-155 Kraków

Streszczenie: Realizacja inwestycji publicznych szczególnie tych dofinansowywanych przez Unię Europejską bardzo często wymusza na zamawiających konieczność zatrudnienia osoby/firmy zarządzającej przedsięwzięciem budowlanym. W celu poznania stosowanych w praktyce przez inwestorów publicznych metod pozyskiwania tego rodzaju firm poddano analizie ogłoszenia o wynikach udzielonych zamówień na usługi w budownictwie, które ukazały się Biuletynach Zamówień Publicznych. Analizowano usługi polegające na pełnieniu funkcji zarządzającego: Inżyniera Kontraktu lub Inwestora Zastępczego w trakcie realizacji inwestycji. Z przeprowadzonych analiz wynika, że podstawowym trybem wyboru stosowanym przez zamawiających sektora publicznego jest przetarg nieograniczony, gdzie jedynym kryterium oceny oferty na zarządzanie jest cena.

Słowa kluczowe: zamówienia publiczne, usługi w budownictwie polegające na zarządzaniu, metody i kryteria wyboru oferty.

1. Wprowadzenie

Na rynku budowlanym występuje szereg systemów realizacji przedsięwzięć budowlanych. Można je podzielić na dwie grupy:

- systemy bez udziału firmy zarządzającej takie jak system wykonawstwa częściowego, system generalnego wykonawstwa czy system zaprojektuj i buduj;
- systemy z udziałem firmy zarządzającej np. system zarządzania budową (construction management) system zarządzania kontraktowaniem (management contracting) lub system zarządzania przedsięwzięciem (project management).

W pierwszej grupie inwestor sam podejmuje się kierowania procesem inwestycyjnym, jest zaangażowany w prowadzenie przedsięwzięcia i ma dużą kontrolę nad jego realizacją. W tym przypadku inwestor sam podpisuje umowy z wykonawcami częściowymi lub generalnym wykonawcą, koordynuje prace i czuwa nad prawidłowym przebiegiem robót. Druga grupa systemów realizacji przedsięwzięć budowlanych charakteryzuje się udziałem dodatkowego uczestnika procesu budowlanego w postaci specjalistycznej firmy pełniącej usługi na zarządzanie. W każdym z systemów tej grupy to zarządzający w imieniu inwestora podejmuje się koordynacji prac związanych z realizacją inwestycji. W zależności

od przyjętego systemu różny jest zakres jego działania. Rola zarządzającego ograniczy się może wyłącznie do kierowania pracami wykonawców robót budowlanych, z którymi umowy bezpośrednio podpisuje sam inwestor (system zarządzania budową – ang. *construction management*) albo polegać na doradzaniu inwestorowi i koordynacji prac od etapu planowania, poprzez fazę realizacji robót aż do momentu uzyskania pozwolenia na użytkowanie (system zarządzania przedsięwzięciem – ang. *project management*). W systemie tym umowy z poszczególnymi podmiotami uczestniczącymi w realizacji inwestycji może zawierać opcjonalnie albo inwestor albo zarządzający. Szerszy opis tych systemów można znaleźć m.in. w (Czapliński i Czemplik, 2002), (Kietliński i in., 2007).

Wybór konkretnego systemu zależy od inwestora i związany jest m.in. z takimi czynnikami jak: źródła finansowania (inwestorzy publiczni i prywatni), rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej (inwestorzy prowadzący lub nie prowadzący działalności budowlanej) czy poziom doświadczenia w prowadzeniu inwestycji budowlanych.

Zamawiający publiczni decydując się na realizację inwestycji budowlanej w systemie z udziałem firmy zarządzającej będą zobligowani do wyboru tej firmy zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 i Nr 161, poz. 1078, ze zmianami). Wybór firmy

* Autor odpowiedzialny za korespondencję. E-mail: alesniak@izwbit.pk.edu.pl

zarządzającej sprowadzi się do udzielenia zamówienia na usługi polegające na pełnieniu funkcji zarządzającego podczas realizacji inwestycji budowlanej. Celem artykułu jest analiza sposobów wyboru firmy zarządzającej stosowanych przez inwestorów publicznych.

2. Modele realizacji inwestycji publicznych z udziałem firmy zarządzającej

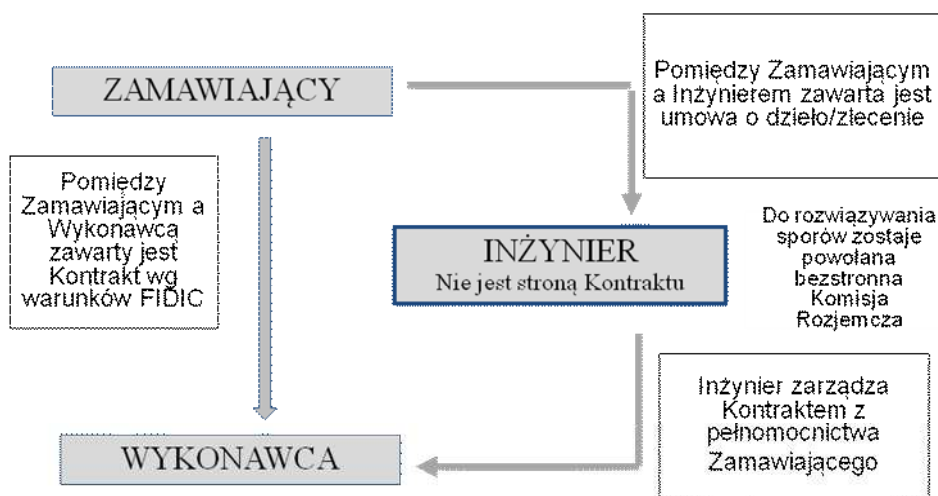
Popularnym sposobem realizacji publicznych inwestycji budowlanych jest przekazanie działań inwestora innemu podmiotowi tzw. inwestorowi zastępczemu. Nie ma przepisów prawnych (ustaw czy rozporządzeń), które regulowałyby zakres obowiązków i uprawnień inwestora zastępczego. Można jednak przyjąć, że jest to osoba lub firma, która działa w procesie budowlanym w imieniu inwestora (Zawadka, 2011). Inwestor bezpośredni (zwany czasami inwestorem zamawiającym) czyli ten, który dysponuje środkami i jest przyszłym użytkownikiem, powierza inwestorowi zastępczemu wykonywanie czynności, do których jest zobowiązany. Do obowiązków inwestora zastępczego należeć mogą zatem: zapewnienie opracowania projektu budowlanego, przeprowadzenie czynności związanych z wyborem wykonawcy, zorganizowanie procesu budowy, wybór kierownika budowy, kontrola wykonania i odbiór robót budowlanych. Szerszą listę możliwych zadań inwestora zastępczego można znaleźć w (Lapierre, 1998).

Innym systemem realizacji inwestycji publicznych w ostatnich latach, głównie tych finansowanych ze środków unijnych, stał się system oparty na Wzorach Warunków Kontraktowych FIDIC. W modelu realizacji inwestycji według FIDIC postacią kluczową jest Inżynier. Jest to osoba (firma) nie będąca stroną tego kontraktu ale zarządzająca nim z pełnomocnictwa zamawiającego. Najczęściej stosowane (choć nie jedyne) są dwa wzory warunków kontraktowych FIDIC – tak zwana „książka czerwona” nosząca tytuł: Warunki Kontraktu dla budowy – dla robót inżynieryjno-budowlanych projektowanych przez Zamawiającego i tak zwana „książka żółta” –

Warunki Kontraktu dla Urządzeń oraz Projektowania Budowy - dla urządzeń elektrycznych i mechanicznych oraz robót inżynieryjno-budowlanych projektowanych przez Wykonawcę. W zależności od wzoru kontraktu model organizacyjny przypomina system generalnego wykonawstwa (czerwona książka) lub system zaprojektuj i buduj (żółta książka), przy czym w obu przypadkach do schematu organizacyjnego wprowadzony zostaje dodatkowy podmiot - firma zarządzająca, zwana tutaj Inżynierem (w warunkach polskich często Inżynierem Kontraktu). Inwestor podpisuje oddzielne umowy: z generalnym wykonawcą na wykonanie robót oraz z firmą zarządzającą na pełnienie funkcji Inżyniera. Inżynier nie jest stroną kontraktu zawartego między wykonawcą a zamawiającym. Nie ma zatem możliwości korygowania tego kontraktu ani zwalniania żadnej ze stron z zapisanych obowiązków. Podczas realizacji robót a także w okresie zgłaszania wad Inżynier działa (administruje i koordynuje kontrakt) w imieniu zamawiającego i ma w związku z tym szereg uprawnień. Relacje między uczestnikami realizacji przedsięwzięcia zgodnie z warunkami kontraktu według wzorów FIDIC przedstawia rysunek 1.

3. Sposoby i kryteria wyboru Inżyniera Kontraktu i Inwestora Zastępczego - wyniki badań własnych

W celu zbadania metod pozyskiwania firm zarządzających realizacją inwestycji przez inwestorów publicznych, poddano analizie ogłoszenia o wynikach udzielonych zamówień na usługi w budownictwie, polegające na pełnieniu funkcji Inżyniera Kontraktu oraz Inwestora Zastępczego, które ukazały się Biuletynach Zamówień Publicznych. Do szczegółowych analiz wybrano ogłoszenia z 2010 roku. Zamawiającymi były jednostki sektora publicznego sklasyfikowane według ustawy Prawo zamówień publicznych jako inwestor publiczny i mające swoje siedziby w województwie małopolskim.



Rys. 1. Uczestnicy kontraktu w warunkach FIDIC

W badanym okresie ukazało się 16 ogłoszeń, w tym 8 dotyczyło zamówienia na usługi pełnienia funkcji Inżyniera Kontraktu i 8 na pełnienie funkcji Inwestora Zastępczego. Średnia wartość udzielonych zamówień na Inżyniera Kontraktu wyniosła 434 065,44 zł. Wartość minimalna zamówienia to 87 840,00zł. Maksymalna wartość zamówienia to 963 800,00zł, zamawiającym był Miejski Zakład Wodociągów i Kanalizacji z Nowego Targu a zamówienie dotyczyło modernizacji gospodarki wodnej i ściekowej w Nowym Targu. Zarówno maksymalne jak i minimalne zamówienie dotyczyło pełnienia funkcji Inżyniera Kontraktu dla inwestycji realizowanej w oparciu o Warunki Kontraktu dla budowy czyli tzw. czerwonej książki. W przypadku zamówień na usługi polegające na pełnieniu funkcji inwestora zastępczego, maksymalna wartość zamówienia wynosiła 406 800,00zł i obejmowała pełnienie czynności inwestora zastępczego dla zadania inwestycyjnego: Rozbudowa budynku dla Sądu Okręgowego w Tarnowie oraz Prokuratury Okręgowej i Rejonowej w Tarnowie. Minimalna wartość to 22 680,09zł a średnia wartość udzielonych zamówień wyniosła 218 574,65zł. W 87% analizowanych inwestycji z udziałem firmy zarządzającej (w 100% z udziałem Inżyniera Kontraktu) korzystano z funduszy Unii Europejskiej.

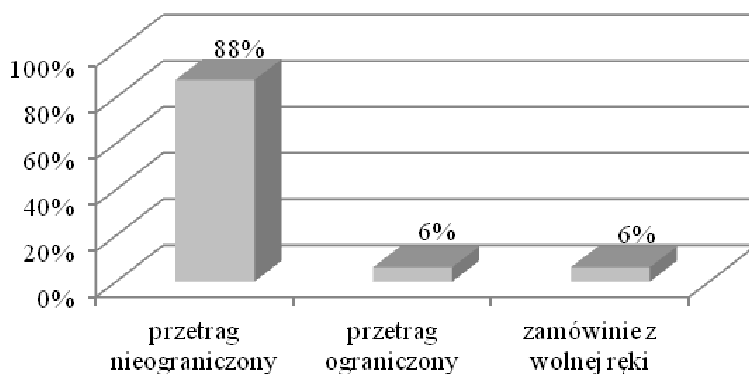
Tryby udzielania zamówień na pełnienie usług zarządzającego w trakcie realizacji inwestycji budowlanych przedstawiono na rysunku 2.

W zdecydowanej większości (88% przypadków) zastosowano przetarg nieograniczony. Udział innych trybów jest znikomy – tylko raz zastosowano przetarg ograniczony i raz zamówienie z wolnej ręki, które dotyczyło zamówienia dodatkowego.

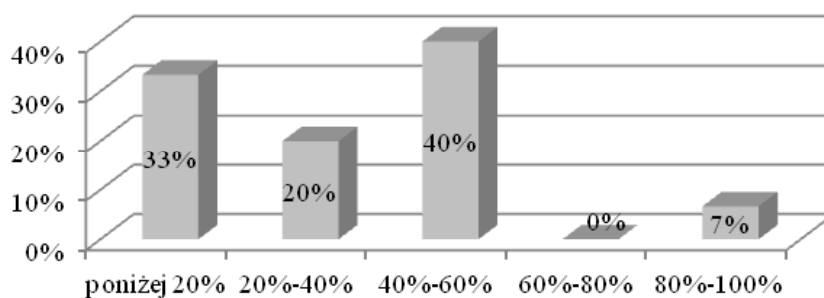
Przy wyborze najkorzystniejszej oferty we wszystkich postępowaniach zastosowano wyłącznie jedno kryterium – kryterium najniższej ceny. Dane ze Sprawozdań Urzędu Zamówień Publicznych wskazują, że we wszystkich zamówieniach na usługi w 2009 roku zastosowano to kryterium w 88% postępowań. Z drugiej strony zauważyć należy, że zamówienia na usługi według Urzędu Zamówień Publicznych (UZP, 2009) stanowią drugi w kolejności rodzaj zamówień, w których zamawiający stosują większą liczbę kryteriów. Nie znalazło to jednak potwierdzenia w analizowanych przypadkach gdzie usługi dotyczą budownictwa.

W 75% badanych przypadków wysokość wybranej oferty nie przekroczyła wartości zamówienia. Wśród pozostałych wybrana oferta przekraczała wartość zamówienia średnio o 26%. Maksymalnie różnica ta stanowiła aż 55% a minimalnie 1%. W postępowaniu składano średnio 3 oferty. Minimalna ilość złożonych ofert wynosiła 1 a maksymalna 7. Różnica pomiędzy najniższą a najwyższą ceną oferty w 33% postępowań nie przekraczała 20%. Warto jednak podkreślić, że grupą tą stanowiły postępowania, w których złożono wyłącznie jedną ofertę (pomijając jedno zamówienie udzielone z wolnej ręki). W blisko połowie analizowanych postępowań (47%) różnica ta wynosiła ponad 40%, co świadczy o dużym zróżnicowaniu cenowym składanych ofert. Szczegółowo różnice w zależności od ilości postępowań przedstawiono na rysunku 3.

Sprawozdanie Urzędu Zamówień Publicznych (UPZ, 2009) wskazuje, że w zamówieniach na usługi cena zależy od największej liczby czynników, dlatego różnica pomiędzy maksymalną a minimalną ceną oferty jest tutaj najwyższa – w 2009 roku w 31% postępowaniach przekroczyła ona 100%.



Rys. 2. Tryby udzielania zamówień na usługi polegające na zarządzaniu inwestycją budowlaną



Rys. 3. Różnica pomiędzy najniższą a najwyższą ceną oferty

4. Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy udzielonych zamówień publicznych, polegających na zarządzaniu realizacją inwestycji budowlanej wynika, że wybór zarządzającego najczęściej odbywa się w drodze przetargu nieograniczonego a jedynym stosowanym kryterium jest cena. Przetarg nieograniczony jest jednym z podstawowych trybów udzielania zamówień publicznych, nie wymaga zaistnienia określonych przepisami przesłanek a oferty mogą składać wszyscy zainteresowani wykonawcy. Taka forma wyboru firmy zarządzającej nie powinna budzić zastrzeżeń jednak niepokojącym wydaje się fakt stosowania tylko tego jedynego kryterium – ceny. Biorąc pod uwagę, że zarządzający w imieniu zamawiającego, koordynuje przebieg robót i działania wykonawców a w przypadku inwestora zastępczego – podpisuje w jego imieniu także umowy należałoby przy jego wyborze uwzględnić także kryteria jakości. W oparciu o dane, pochodzące z Biuletynu Zamówień Publicznych, w roku 2010 w całym kraju udzielono 411 ogłoszeń na usługi w budownictwie polegające na zarządzaniu, z czego 100 zamówień dotyczyło pełnienia funkcji Inwestora Zastępczego a 311 stanowiły zamówienia na Inżyniera Kontraktu. Wybór Inżyniera Kontraktu podyktowany jest wykorzystaniem przy realizacji zamówienia wzorów warunków kontraktowych FIDIC. Publikacje FIDIC wyraźnie wskazują na konieczność wyboru Inżyniera Kontraktu głównie w oparciu o kryteria jakości, czego zamawiający publiczni wydają się nie dostrzegać. Takie podejście prowadzi często do wyboru niekompetentnych zarządzających i późniejszych problemów z realizacją inwestycji, o czym w praktyce przekonują się obie strony: zarówno zamawiający jak i wykonawca.

Literatura

- Czapliński K., Czemplik A. (2002). Analiza porównawcza modeli organizacyjnych procesu budowlanego. W: Materiały Konferencji Naukowo-Technicznej „Technologiczne, organizacyjne i ekonomiczne aspekty rozwoju budownictwa”, Olsztyn – Łańsk, 65-74.
- Kietliński W., Janowska J., Woźniak C. (2007). Proces Inwestycyjny w budownictwie. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Lapierre Ł. (1998). Umowy w procesie budowlanym. Polskie Centrum Budownictwa, Warszawa.
- Zawadka A. (2011). Inwestor zastępczy – luksus czy konieczność. *Inwestycje sektora publicznego*, 1/2011.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 i Nr 161, poz. 1078, ze zm.).
- Urząd Zamówień Publicznych. (2010). Sprawozdanie z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2009 roku, Warszawa, 24-28.
- Biuletyny Zamówień Publicznych (2010).

SELECTION OF MANAGEMENT COMPANY IN CONSTRUCTION PUBLIC SECTOR INVESTMENTS

Abstract: Polish public investors choosing a project organizational system with the participation of a management company apply one of the solutions: employing a replacement investor or employing an Engineer (if the FIDIC forms of contract are used). Both cases they have to make a choice under the Public Procurement Law. The paper discussed method using by public investors for selecting of the management company. The analysis shows that the primary mode of selection used by public investors is an open tender where the only one criterion for assessing the bid of management is the price.