



WŁODZIMIERZ WALERYCH

Biurow Usług Technicznych
Inżynierii Lądowej

Nadzór inwestorski nad realizacją inwestycji drogowych i mostowych

Autor nabył dwudziestoletnie doświadczenie inspektora nadzoru inwestorskiego robót drogowych i mostowych z pracy na drogach publicznych, zdobywane przy bu-

downiu małych i średnich obiektów inżynierskich i nadzorowaniu robót remontowych na podstawowej sieci dróg krajowych. Może to być uznane za podstawę do obiektywnego opisanie tej dziedziny działalności w specjalności drogi i obiekty mostowe.

Wieloletnie doświadczenie wyniesione z pracy w zarządzie dróg publicznych inżyniera, który pełnił funkcję inwestora i administratora dróg i mostów, a jednocześnie kierował pracą komisji oceny projektów drogowych i mostowych w okręgu dróg krajowych, daje płaszczyznę odniesienia do pracy „z drugiej strony” działalności jaką jest realizacja inwestycji drogowych i mostowych.

Czy inspektor nadzoru będący „człowiekiem” inwestora może zdobyć się na samodzielność, obiektywizm i neutralność, będąc „między młotem a kowadłem”, czyli między inwestorem zlecającym a wykonawcą inwestycji – przedsiębiorstwem budowy dróg czy mostów ?

Wymagania i obowiązki inspektora nadzoru

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane z aktualnymi zmianami, która wdraża dyrektywy Unii Europejskiej, w rozdziale 2 mówiącym o samodzielnych funkcjach technicznych w budownictwie, w art. 12.1.p.4 wyszczególnia *wykonywanie nadzoru inwestorskiego*, a w ust. 2 definiuje wymagania stawiane inżynierom mającym samodzielne stanowiska. Inne samodzielne stanowiska to: projektant, kierownik budowy, kierownik wytwórni prefabrykatów i inspektor kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych.

Funkcje te *mogą wykonywać wyłącznie osoby posiadające odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową, dostosowane do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną funkcją stwierdzone decyzją, zwaną dalej ‘uprawnieniami budowlanymi’ wydaną przez organ samorządu zawodowego, czyli w naszym przypadku przez Izbę Inżynierów Budownictwa.*

Złożenie dwuetapowego (pisemnego i ustnego) egzaminu ze znajomości procesu budowlanego oraz z umiejętności praktycznego stosowania wiedzy technicznej jest warunkiem uzyskania uprawnień budowlanych.

Inspektor nadzoru inwestorskiego w dziedzinie dróg i mostów musi posiadać uprawnienia budowlane bez ograniczeń w specjalności kierowania robotami drogowymi lub w specjalności kierowania robotami mostowymi.

Zgodnie z art. 5 ustawy Prawo budowlane zakres obowiązków inspektora nadzoru jest następujący:

- *reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej,*
- *sprawdzanie jakości wykonywanych robót budowlanych i stosowania przy wykonywaniu tych robót wyrobów (...) wprowadzonych do obrotu na rynku krajowym zgodnie z (...) odrębnymi przepisami (m.in. posiadające aprobaty techniczne),*
- *sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających; uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych inwestycji (...), oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazanie ich do użytkowania,*
- *potwierdzanie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad a także, na żądanie inwestora, kontrolowanie rozliczeń budowy.*

Inspektor nadzoru inwestorskiego (art. 26 ustawy PB) ma prawo wydawać kierownikowi budowy lub kierownikowi robót polecenia potwierdzone wpisem do dziennika budowy dotyczące:

- usunięcia nieprawidłowości lub/i zagrożeń,
- wykonania prób lub badań także wymagających odkrycia robót lub elementów zakrytych,
- przedstawienia ekspertyz dotyczących prowadzenia robót budowlanych ,
- przedstawienia informacji i dokumentów potwierdzających zastosowanie przy wykonaniu robót budowlanych wyrobów prefabrykowanych i materiałów,

a także:

- żądać od kierownika budowy lub kierownika robót dokonania poprawek lub ponownego wykonania wadliwie wykonanych robót, wstrzymanie dalszych robót budowlanych w przypadku, gdyby ich kontynuacja mogła wywołać zagrożenie lub spowodować niedopuszczalną niezgodność z projektem lub pozwoleniem na budowę.

Praktyki inwestorów

Inwestorzy państwowi i samorządowi, dysponując zespołami pracowników i doradców ds. zamówień publicznych w budownictwie dróg i mostów na drogach publicznych, przygotowujących warunki i progi przetargowe, akceptują coraz częściej własne, rozwinięte ponad wszelką miarę, asekuracyjne zakresy obowiązków inspektorów nadzoru inwestorskie-

go; organizują przetargi na nadzory robót o wartości poniżej 30 tys. euro zamiast zapytań o cenę.

Powstają niesymetryczne umowy: wszystkie prawa po stronie inwestora a wszelkie obowiązki i kary po stronie inspektora nadzoru.

Ponadto inwestorzy wyłaniając wykonawców robót budowlanych zgodnie z obowiązującą Ustawą o zamówieniach publicznych dokonują wyboru najtańszych wykonawców – niestety często najgorszych merytorycznie. Inwestorzy mają przeświadczenie, że następnie wyłaniając również w drodze przetargu najtańszego inspektora nadzoru, zdołają zrealizować inwestycje zgodnie z umową. W konsekwencji inspektor nadzoru ma być „cudotwórcą” i nie dopuścić do zagrożenia obniżenia jakości robót, terminowości oraz trwałości obiektu.

W wyniku takiej dramatycznej sytuacji, opartej na „wolno-amerykance” konkurencyjnej, upadają małe i średniej wielkości firmy wykonawcze jak i zespoły nadzoru inwestorskiego – skupiające wybitnych polskich specjalistów, którzy realnie wyceniają swoje usługi, zapewniając inwestorom profesjonalizm i bezpieczeństwo realizowanych budów. Obecnie są oni bez szans.

Wykorzystują niejednokrotnie zaistniałą sytuację firmy ze spekulacyjnym kapitałem zagranicznym, wchodząc powszechnie na polski rynek budowlany. Prawo konkurencji zamienia się w hegemonię wielkich firm.

Obowiązki inspektora nadzoru inwestorskiego opisane w Ustawie Prawo Budowlane zostały przez niektórych inwestorów państwowych i samorządowych zdeformowane i „rozdęte” do niebywałych rozmiarów.

Przykładem do przemyśleń niech będą wielorakie obowiązki inspektorów nadzoru inwestorskiego w nadzorze nad małymi obiektami mostowymi o wartości inwestycji kilku milionów złotych:

Poza preambułą o współpracy z Inwestorem i obowiązkiem wykonywania przez samodzielnego inspektora nadzoru – w ciągu 3 dni poleceń (!) kierownika projektu wyznaczonego przez inwestora – następuje wyszczególnienie 41 (czterdzieści jeden!) obowiązków inspektorów nadzoru w stosunku do inwestora.

Do obowiązków tych należą m.in.:

- reprezentowanie inwestora poprzez sprawowanie kontroli zgodności budowy z dokumentacją projektową, specyfikacjami technicznymi, obowiązującymi polskimi normami oraz w kontaktach z osobami trzecimi a w szczególności współpracy z lokalnymi samorządami i mieszkańcami,
- pełnienie nadzoru inwestorskiego nad wszystkimi robotami objętymi umową w pełnym zakresie zg. prawem budowlanym,
- pełnienie nadzoru inwestorskiego nad robotami objętymi zamówieniami dodatkowymi i uzupełniającymi,
- kontrolowanie miejsc pozyskiwania materiałów, ich montowania, składowania i przygotowania do wbudowania,
- prowadzenie regularnych inspekcji budowy w celu sprawdzenia jakości wykonywanych robót zgodnie z warunkami technicznymi oraz najlepszą praktyką inżynierską i poświadczania wykonania dziennych zakresów robót,
- opiniowanie, w ciągu 7 dni harmonogramów rzeczowo-finansowych i przedłożenie ich do akceptacji przez kierownika projektu,

- zatwierdzanie harmonogramów badań wykonawcy robót i określenia 10% badań w przypadku każdego asortymentu przez laboratorium inwestora,
- sprawdzanie autentyczności i poprawności certyfikatów, polis ubezpieczeniowych, gwarancji wykonania, ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, tytułów własności sprzętu itp.,
- kontrola jakości robót i materiałów, wraz ze sposobem składowania i magazynowania materiałów,
- kontrolowanie badań laboratoryjnych, oceny przydatności gruntów, sprawowanie nadzoru geotechnicznego,
- sporządzanie comiesięcznego raportu monitoringu jakości robót w terminie 5 dni od zakończenia miesiąca wraz z opinią na temat działań wykonawcy robót, technologii, stosowanych materiałów, sprzętu i maszyn, ilości pracowników, warunków atmosferycznych itp.,
- sprawdzanie kompletności i prawidłowości przedłożonych przez wykonawcę robót dokumentów odbioru oraz uczestnictwa w odbiorze,
- odbiór robót, w tym robót zanikających i ulegających zakryciu,
- sprawdzanie jakości robót i powiadamianie kierownika projektu o wykrytych wadach oraz określanie zakresu koniecznych do wykonania robót poprawkowych.
- przedkładanie kierownikowi projektu do zatwierdzenia wniosków o wprowadzenie nowych podwykonawców, robót dodatkowych nie ujętych w kosztorysie ofertowym z kalkulacją, wniosków o rozszerzenie robót kontraktowych wraz z uzasadnieniem i przedmiarem,
- sprawdzanie i zatwierdzania PZJ,
- dokonywanie rozliczeń miesięcznych w terminie 7 dni po dostarczeniu przez wykonawcę dokumentów odbiorowych oraz rozliczenie końcowe budowy w terminie 30 dni od zakończenia robót, przed odbiorem ostatecznym.
- prowadzenie fotograficznej dokumentacji budowy,
- sprawdzanie rozliczeń składanych przez wykonawcę robót, szacowanie zaawansowania rzeczowego i wartościowego wykonanych robót,
- opracowanie wniosków dla inwestora „zawierających wyczerpujące informacje dotyczące harmonogramu, kosztów, sytuacji rynkowej, powszechnie obowiązujących przepisów prawa itp., nie jest ograniczona możliwości formułowania rekomendacji wariantowych i warunkowych”,
- współpraca z projektantem i uzyskiwanie jego zgody na zmiany w projekcie budowlanym,
- weryfikacja i opiniowanie dokumentacji projektowej wraz z postępem robót,
- comiesięczne organizowanie rad budowy, przewodniczenie obradom oraz sporządzanie protokołów dla inwestora i wykonawcy w terminie 3 dni,
- wykrywanie ryzyk powstania potencjalnych roszczeń ze strony wykonawcy i stron trzecich i informowanie o tym inwestora nie później niż w ciągu 2 dni,
- rozpatrywanie roszczeń wykonawcy robót i przedstawienia stanowiska w ciągu 21 dni od daty złożenia roszczenia końcowego,
- udział wspierający inwestora w sprawach sądowych,
- udział w załatwianiu skarg i roszczeń osób trzecich,
- prowadzenie korespondencji – udzielanie odpowiedzi inwestorowi w ciągu 3 dni,

- kontrola wytyczenia obiektów przez uprawnionego geodetę oraz odnotowywanie sprawy w Dzienniku Budowy,
- kontrolowanie przestrzegania przez wykonawcę robót zasad bhp oraz zgodności prowadzenia i oznakowania robót pod ruchem, utrzymania porządku na terenie budowy, a także zgodności oznakowania robót z zatwierdzonym projektem tymczasowej organizacji ruchu,
- przygotowanie sprawozdania z jakości robót,
- sprawdzanie zgodności planu zagospodarowania terenu z geodezyjną inwentaryzacją powykonawczą,
- przekazywanie inwestorowi informacji dotyczących środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz wyposażenia będących własnością inwestora,
- kontrola robót związanych z ochroną środowiska,
- zlecanie sporządzania zmian rysunków i specyfikacjach, które mogą okazać się konieczne lub zalecane w trakcie budowy,
- weryfikowanie i zatwierdzanie rysunków wykonawczych sporządzanych przez wykonawcę robót,
- sporządzanie projektów poleceń zmian wraz z uzasadnieniem i kalkulacją oraz przedkładania ich kierownikowi projektu w terminie 14 dni od zaistnienia przestanki wskazującej na konieczność wprowadzenia zmiany,
- przedstawianie kierownikowi projektu pisemnych zaleceń na temat wyceny nieprzewidzianych robót.

Ponadto nadzór inwestorski obowiązany jest do wykonania następujących prac:

- dopuszczanie do pracy wytwórni mieszanek mineralno-asfaltowych i betonowych, wytwórni prefabrykatów oraz sprzętu i środków transportu wykonawcy robót,
- dopuszczanie materiałów, prefabrykatów i wszystkich elementów i urządzeń przewidzianych do wbudowania i wykorzystania przy realizacji robót,
- zatwierdzanie a najczęściej opiniowanie receptur i technologii proponowanych przez wykonawcę robót,
- wstrzymywanie robót prowadzonych w sposób zagrażający bezpieczeństwu lub niezgodnie z wymaganiami określonymi w umowie o roboty budowlane,
- decydowanie o sposobie zabezpieczenia wykopalisk odkrytych na terenie budowy.

Kolejnym zakresem obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego jest wnioskowanie w następujących sprawach:

- wprowadzania koniecznych zmian w dokumentacji projektowej,
- zlecenia usunięcia wad stronie trzeciej w przypadku, gdy wykonawca robót nie usunie ich w wyznaczonym terminie,
- zmiany terminu wykonania robót w umowie o roboty budowlane, kiedy zmiana taka nie wynika z winy czy zaniedbań wykonawcy robót,
- zlecenia wykonania robót dodatkowych,
- wydania polecenia przyspieszenia lub opóźnienia tempa robót,
- udzielania zamówień dodatkowych lub uzupełniających niezbędnych do prawidłowej realizacji zamówienia podstawowego, zgodnie z Ustawą Prawo zamówień publicznych, w szczególności z art. 67 ust. 1 pkt. 5 i 6 Ustawy,
- usunięcia z terenu budowy każdej osoby zatrudnionej przez wykonawcę robót, która zachowuje się niewłaściwie lub jest niekompetentna lub niedbała w swojej pracy,

- w uzasadnionych przypadkach zlecanie ewentualnych niezbędnych ekspertyz, dodatkowych badań laboratoryjnych i pomiarów wykonywanych przez specjalistyczne, niezależne laboratoria – na koszt inwestora.

Inspektor nadzoru inwestorskiego akceptuje ponadto:

- laboratorium wykonawcy robót, o ile nie zostało wskazane w jego ofercie, oraz propozycję wykonawcy robót odnośnie zmiany laboratorium na inne niż wskazane w ofercie wykonawcy robót po szczegółowym sprawdzeniu kwalifikacji personelu, kompletności i sprawności sprzętu (również w zakresie potwierdzeń metrologicznych) i urządzeń laboratoryjnych,
- sprzęt i urządzenia pomiarowe wykonawcy robót oraz jego propozycje odnośnie zmiany sprzętu lub urządzeń,
- źródła pozyskania materiałów,
- materiały zgłoszone przez wykonawcę robót do wbudowania w terminie 3 dni od daty przedłożenia,
- sporządzone przez wykonawcę robót protokoły z inwentaryzacji dróg, budynków i urządzeń obcych na i w otoczeniu terenu budowy.

Inspektor nadzoru inwestorskiego ma obowiązek wyegzekwowania od wykonawcy robót przygotowanie operatu kłaudacyjnego (odbiorowego), jego sprawdzenie i zadbanie o dostarczenie przez inspektora wszelkich dokumentów niezbędnych do uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu w zakresie zgodnym z ustawą Prawo Budowlane, a także sprawdzenie i potwierdzenie gotowości obiektu do dokonania przez inwestora komisijnego odbioru ostatecznego.

Inspektor nadzoru, w trakcie wykonywania nadzoru oraz po jego wykonaniu, przez okres 5 lat, zobowiązany jest się do poddania kontroli w zakresie prawidłowości realizacji inwestycji, która może być przeprowadzona przez inwestora lub inne podmioty uprawnione do kontroli. Inspektor nadzoru ma obowiązek zapewnienia w tym celu nieograniczonego prawa wglądu we wszelkie dokumenty związane z realizacją nadzoru przez okres 5 lat od wykonania zadania objętego umową nadzoru.

Wśród wyszczególnionych przykładowo obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego znajduje się wreszcie konkluzja kluczowa wystarczająca za całą powyższą, niejasną „literaturę”, a brzmi ona następująco:

Wykonawca nadzoru zobowiązuje się zlecony nadzór inwestorski prowadzić zgodnie z obowiązującymi przepisami a w szczególności zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 Prawo Budowlane (tekst ujednolicony Dz. U. z 2016 r. poz. 290, 961, 1165, 1250, art. 25)

„Radosna twórczość” większości inwestorów, a w szczególności zespołów radców prawnych i pracowników administracji państwowej i samorządowej dotyczące obowiązków inspektora nadzoru – nie kończy się na tym.

Dalsze wymagania dotyczą szczegółów roboczych pracy inspektorów nadzoru takich jak np.:

- zapoznanie się szczegółowe z dokumentacją projektową,
- zapoznanie się z terenem budowy (w ciągu 7 dni),
- częściowe odbiory wykonanych robót,
- sprawdzanie dokumentów jakościowych i wyników badań laboratoryjnych,

- uczestniczenie w badaniach „in situ” i przy pobieraniu próbek,
- zatwierdzanie harmonogramów badań laboratoryjnych,
- zapoznanie się i przestrzeganie procedur obowiązującego systemu zarządzania jakością w laboratorium inwestora,
- w przypadku negatywnych wyników badań i pomiarów kontrolnych inspektor zobowiązany jest pisemnie ustosunkować się do monitoringu zapewnienia jakości, sporządzanym w okresach miesięcznych w zakresie podjętych działań naprawczych, w tym ich efektywności oraz innych nieprawidłowości jakościowych.

Inspektor nadzoru inwestorskiego, zwany często inspektorem – koordynatorem, musi posiadać do wykonywania nadzoru zespół uprawnionych specjalistów, m.in. drogowych, mostowych, konstrukcyjnych, technologa, elektryka, łącznościowca, inspektora wod. – kan., geologa, geodetę, archeologa, ekologa, ornitologa, kierownika biura terenowego.

Inspektor nadzoru inwestorskiego na średniej wartości budowach (5–7 mln zł) względnie na niektórych małych obiektach mostowych musi dysponować wyposażonym zapleczem do obsługi biura nadzorowanej inwestycji, prowadzi listę obecności inspektorów (zg. z formularzem cenowym), prowadzi niezbędną korespondencję itp.

Kary umowne i odszkodowania

Kary umowne i odszkodowania, które inspektor nadzoru inwestorskiego zobowiązany jest ponosić w trakcie i po zakończeniu nadzoru bywają następujące:

- w przypadku odstąpienia od umowy przez którąkolwiek ze stron z przyczyn, za które ponosi odpowiedzialność, w wysokości 20% ceny umownej brutto, w części świadczenia, które nie zostało zrealizowane,
- w wysokości 10 000,00 zł (dziesięć tysięcy złotych 00/100) za podjęcie zobowiązania lub czynności w imieniu inwestora i bez uzyskania jego zatwierdzenia,
- w wysokości 0,2% wynagrodzenia brutto za każde z naruszeń obowiązków wyszczególnionych w dwunastu spośród 41 punktów,
- w wysokości 0,2% wynagrodzenia brutto za każdy dzień zwłoki wynikający z nieuzasadnionej nieobecności osoby wchodzącej w skład personelu inspektora nadzoru; przez nieuzasadnioną nieobecność inwestor rozumie niezgłoszenie nieobecności kierownikowi projektu,
- za przekroczenie terminów określonych w poszczególnych obowiązkach inspektora w wysokości 1 000 zł za każdy dzień zwłoki,
- w wysokości 10% ceny umownej brutto za niedotrzymanie terminu realizacji umowy na roboty budowlane, nad którymi sprawowany będzie nadzór, wynikający z winy inspektora nadzoru.

Inwestor potrąca kary umowne z wynagrodzenia inspektora nadzoru lub wystawia notę obciążeniową z terminem płatności do 30 dni.

Trudno komentować i kontestować instytucje kar umownych, również dlatego, aby nie wywoływać „wilka z lasu”. Należy je przeanalizować i poważnie wziąć pod uwagę przed podpisaniem umowy na sprawowanie nadzoru.

Warunki udziału w postępowaniu przetargowym

Zgodnie z prawem o Zamówieniach Publicznych inspektor nadzoru inwestorskiego może uczestniczyć w przetargu nieograniczonym na kontrakt o wartości powyżej 30 tys. euro lub w trybie bezprzetargowym poniżej ww. wartości. W pierwszym przypadku przystępując do przetargu, inspektor musi spełnić warunki ekonomiczne, dotyczące konieczności uzyskania przychodów z działalności gospodarczej w ciągu ostatnich trzech lat w wysokości zawyżonej w stosunku do wartości składanej oferty. Musi się również wykazać wiedzą i doświadczeniem w wykonywaniu nadzorów inwestorskich w ostatnich trzech latach nad obiektami o wartości inwestycji często wielokrotnie przekraczającej wartość budowy, o nadzór której ubiega się inspektor. Notabene, wymagany okres doświadczeń i wiedzy dotyczący wykonawstwa robót wynosi 5 lat.

Dla członków zespołu inspektora progi czasowe (3 lata) i wartościowe (robót nadzorowanych) są niezwykle wygórowane. Są to progi zaporowe, uniemożliwiające przystępowanie do przetargu specjalistom drogowcom i mostowcom, prowadzącym małe firmy lub samodzielną działalność gospodarczą, posiadającym wysokie kwalifikacji teoretyczne, praktyczne oraz wymagane uprawnienia. W efekcie duże, często zagraniczne firmy consultingowe monopolizują tą sferę działalności inżynierskiej.

Ważnym progiem zaporowym jest finansowe zabezpieczenie należytego wykonania umowy o nadzór inwestorski – zwykle w maksymalnie dopuszczalnej wysokości 10% zaoferowanej ceny brutto, mimo że zgodnie z art. 150 ust.2 Ustawy Prawo o zamówieniach publicznych zabezpieczenie to „ustala się w wysokości od 2% do 10%” ceny ofertowej.

Niezrozumiała jest, sprzeczna z polityką Państwa, tendencja inwestorów do eliminowania z rynku pracy profesjonalnych, małych krajowych firm lub samodzielnych specjalistów drogowych i mostowych, prowadzących działalność gospodarczą.

Od 16 kwietnia 2016 r., zgodnie z ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy Pzp (Dz. U. z 2014, poz. 423) obowiązuje zgodnie z art. 1 ust 1 pkt.6 podwyższony do 30.000 euro – próg, od którego powstaje obowiązek stosowania Pzp do wszystkich kategorii zamówień.

Ustawodawca umożliwił inwestorom państwowym i samorządowym zawarcie umów na nadzór inwestorski bez stosowania przepisów Pzp. Mimo to inwestorzy stosują nowe „prawo powielaczowe” określające tzw. „określone” modele, do których należą modele : ofertowy, negocjacyjny i przetargowy (!).

Przetargowy model „pies czyli kot” nie ma przetargów poniżej 30 tys. euro, a jednak mogą być i są. Racjonalni, rozsądni, dobrzy gospodarze zarządzający drogownictwem w sektorze państwowym czy samorządowym zapraszają do składania ofert wysyłając do profesjonalnych inspektorów i firm tzw. zapytania ofertowe. Z tych ofert po analizie wyłaniają najlepszą z ich gospodarskiego punktu widzenia - do zawarcia umowy.

System „negocjacyjny” dopuszcza prowadzenie negocjacji wysokości ofert już zaproponowanych przez nadzór. Oferta zostaje zaakceptowana przez inwestora po zakończeniu negocjacji i uzgodnieniu stanowisk stron.

Trzecim sposobem zawarcia umowy jest przetarg – zgodnie z art. 701–704 Kodeksu Cywilnego.

Podsumowanie

Inspektor nadzoru inwestorskiego wyspecjalizowany w zakresie budowy dróg i mostów, posiadający uprawnienia budowlane w nieograniczonym zakresie spełnia samodzielną funkcję w budownictwie i wykonuje zawód zaufania publicznego, biorąc pełną odpowiedzialność za sprawowanie nadzoru inwestorskiego.

Zgodnie z prawem budowlanym obok inwestora, projektanta i kierownika budowy jest uczestnikiem procesu budowlanego. Pełni funkcję strażnika interesu publicznego w dziedzinie jakości, nowoczesności, trwałości, bezpieczeństwa i oszczędności środków społecznych w budowie dróg i mostów.

Warunkiem spełnienia tej funkcji w systemie ekonomicznym, opartym na gospodarce rynkowej jest nie tylko utrzymanie optymalnego standardu ekonomicznego inspektora

nadzoru inwestorskiego, ale też stosowanie w stosunku do niego przez inwestorów odpowiednio zrównoważonych wymogów formalno-biurokratycznych na rzecz merytoryczno-fachowych. Zbyt wygórowane progi prowadzą do eliminowania krajowych firm i specjalistów drogowych i mostowych prowadzących działalność gospodarczą.

Bibliografia

- [1] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane z (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414 z późniejszymi zmianami)
- [2] Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów. (Dz.U. 2001 nr 5 poz. 42)
- [3] Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 5 listopada 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie samodzielných funkcji technicznych w budownictwie (Dz.U. 2007 nr 210 poz. 1528)
- [4] Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014 poz. 423)
- [5] Wybrane fragmenty zakresów obowiązków inspektorów nadzoru inwestorskiego opisane i publikowane w materiałach przetargowych różnych inwestorów w 2015 i 2016 r.

Informacja z LIX Technicznych Dni Drogowych

Problemy w uzyskiwaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację inwestycji drogowych

W związku z widoczną potrzebą rozwoju infrastruktury drogowej oraz możliwościami pozyskiwania środków finansowych ze źródeł zewnętrznych (szczególnie ze środków unijnych) wielu inwestorów spogląda coraz śmielej zarówno na możliwości pozyskania owych środków, jak również ze względów, a raczej pod naporem społecznym, na potrzebę rozbudowy istniejącej i na budowę nowej infrastruktury drogowej. W tym celu inwestor zobowiązany jest przygotować i przedłożyć do organu architektoniczno-budowlanego kompletny projekt budowlany wraz z odpowiednimi decyzjami i opiniami. Jedną z podstawowych decyzji, którą należy uzyskać w toku prowadzenia prac projektowych, jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Potrzeba ta wynika wprost z art. 71 ustęp 2 Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 3 października 2008 r. (tekst jednolity z dnia 9 lutego 2016 r. Dz. U. z 2016r. poz. 353) – dalej zwana Ustawą – gdzie ustawodawca jednoznacznie określił organ oraz procedurę uzyskiwania takiej decyzji, jak również podzielił inwestycje na przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Biorąc pod uwagę powyższe, potencjalny inwestor inwestycji drogowej zobligowany jest do uzyskania decyzji o śro-

dowiskowych uwarunkowaniach w zasadzie w każdym przypadku rozbudowy, przebudowy oraz budowy drogi z wyłączeniem kilku przypadków określonych w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Samo uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach stanowi kluczowe uzgodnienie pozwalające tak naprawdę na otrzymanie, w dalszym etapie postępowania administracyjnego, pozytywnej decyzji zezwalającej na prowadzenie prac budowlanych. Wiąże się jednak ono z kilkoma poważnymi problemami, z którymi każdy inwestor inwestycji drogowej (zwany dalej zarządcą) musi się zmierzyć na etapie jej uzyskiwania.

Pierwszym „problemem” jest potrzeba wykonania szczegółowej koncepcji przebiegu planowanej drogi w celu sporządzenia karty informacyjnej przedsięwzięcia. Szczegółowość planowanej inwestycji wymagana do sporządzenia karty informacyjnej przedsięwzięcia jest ściśle związana z potrzebą spełnienia wymagań zawartych w art. 3 ustęp 5 Ustawy. Pociąga to za sobą dla zarządcy skutki finansowe, związane z wykonaniem tak szczegółowej koncepcji, uwzględniającej równocześnie w swoim obszarze szereg warunków technicznych wymaganych przepisami szczególnymi dla zadań inwestycyjnych drogowych, przy jednoczesnym założeniu,

że przedstawiona koncepcja nigdy do końca nie będzie spełniała warunków narzuconych w toku uzgodnień z organami opiniującymi oraz wydającymi decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Jednocześnie należy zauważyć, że sama wizja przebiegu drogi w danej lokalizacji również może być zachwiana na etapie uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zarówno poprzez wyrażenie odmiennego zdania co do proponowanego wariantu przebiegu drogi podczas udziału społeczeństwa w postępowaniu (art. 29 Ustawy), jak również organu właściwego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 81 Ustawy), który może stwierdzić zasadność realizacji przedsięwzięcia w innym wariantcie niż proponowany przez wnioskodawcę (zarządcę), co skutkuje ponownym wykonaniem koncepcji lub też zmianami w już zaopiniowanej przez inne organy koncepcji przebiegu drogi. Niezależnie od rozwiązania powyższego problemu zarządca musi mieć na uwadze dodatkowy wpływ czasu potrzebny na uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz musi liczyć się z dodatkowymi kosztami na ten cel.

Dodatkowo na uwagę zasługuje fakt „podwójnego” uzgadniania przez organy środowiskowe przebiegów dróg w odniesieniu do planowanej realizacji, zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Mając na uwadze potrzebę uzgodnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, co wynika wprost z art. 17 ustęp 6 pkt 3 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (tekst jednolity z dnia 13 maja 2016 r. Dz. U. z 2016 r. poz. 778), zachodzi pytanie co do celowości ponownego uzgadniania bądź opiniowania z tym samym organem (regionalnym dyrektorem ochrony środowiska) planowanej inwestycji drogowej, zgodnej z uchwalonym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Zwłaszcza mając na uwadze fakt, że zgodnie z art. 75 i art. 77 Ustawy regionalny dyrektor ochrony środowiska co do zasady występuje jako organ wydający lub opiniujący decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia.

Również poważnym problemem dla zarządcy drogi są wielokrotnie narzucane przez organy wydające decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zabezpieczenia przed hałasem. Obecnie najbardziej popularnym zabezpieczeniem przed hałasem na drogach są ekrany dźwiękochłonne, które budzą kontrowersje z punktu widzenia warunków technicznych samego sposobu projektowania dróg (należy brać pod uwagę znużenie kierowcy spowodowane monotonią jazdy w ścianie ekranów), jak również nie są akceptowalne społecznie, szczególnie w obszarach prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż zasłaniają widok poszczególnych działalności z drogi, przy której są zlokalizowane. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na koszt zarówno budowy, jak i późniejszego utrzymania ekranów dźwiękochłonnych, który stanowi znaczną część kosztów całej inwestycji. W przypadku chęci zastosowania innych sposobów zabezpieczenia obszaru przed hałasem (np. wałów ziemnych), zarządca musi liczyć się z jeszcze większymi kosztami spowodowanymi potrzebą wykupu dodatkowego terenu potrzebnego na takie zabezpieczenie oraz późniejszego utrzymania. Wielokrotnie w przy-

padku narzucenia ekranów dźwiękochłonnych przez organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach w obszarach silnie zurbanizowanych dochodzi do swobodnego absurdu umieszczania w miejscach występowania zjazdów tzw. bram z ekranów dźwiękochłonnych, umożliwiających wyjazd z posesji na drogę. Bramy te praktycznie przez większość czasu pozostają otwarte, co z kolei powoduje „rozprężenie” hałasu zebranego we wcześniejszym obszarze właśnie w miejscu otwarcia.

Wiele zapisów znajdujących się w decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach nakładających na inwestora konkretne obowiązki podczas realizacji inwestycji powoduje niejednokrotnie utrudnienie tych inwestycji, a w szczególnych przypadkach wręcz uniemożliwia realizację zamierzenia inwestycyjnego (np. możliwość budowania w ciągu roku jednego obiektu mostowego w okresie pomiędzy 1 listopada a 31 marca). Zapisy takie, po wyczerpaniu drogi odwoławczej, powodują wielokrotnie odstąpienie przez inwestora od kontynuowania prac już na etapie dokumentacji projektowej. Również wielokrotnie ma miejsce sytuacja, gdy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zawiera błędy w zapisach, mające wpływ na realizację inwestycji, a błędy te zawinione są przez organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Pomimo tego że zgodnie z art. 113 par. 2 Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (tekst jednolity z dnia 04 grudnia 2015 r. Dz. U. z 2016 r. poz. 23), każdorazowo na wniosek strony organ, który wydał decyzję, wyjaśnia w drodze postanowienia wątpliwości co do treści decyzji, to wielokrotnie ma miejsce sytuacja, że błędne zapisy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie są prostowane za pomocą stosownego postanowienia. Jedyną drogą wskazywaną przez organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach z błędem jest wskazanie ponownego wystąpienia o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zmiana decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w zakresie błędnych zapisów lub też niekiedy wystąpienie o ponowną ocenę oddziaływania na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę. Takie postępowanie, jak również niedotrzymywanie terminów ustawowych przewidzianych dla procedury uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, także powoduje zarówno stratę czasu i pieniędzy przez inwestora, jak też może doprowadzić do braku możliwości aplikowania o środki unijne.

Mając na uwadze powyższe problemy, z którymi spotykają się na co dzień szczególnie inwestorzy infrastruktury drogowej, należałoby rozważyć możliwość ponoszenia kosztów związanych z zapisami znajdującymi się w treściach decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a będących wpływem potrzeb zabezpieczenia całokształtu szeroko rozumianego środowiska (np. przejścia dla dzikiej zwierzyny, zabezpieczenia antyhałasowe itp.) przez organy wydające te decyzje, co w konsekwencji mogłoby doprowadzić do ograniczenia zabezpieczeń przyrodniczych do potrzebnego minimum i nie generowałoby niepotrzebnych kosztów realizacji inwestycji.

Mariusz Kozera

z-ca dyr. Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich