CZASOPISMO ŚLĄSKIEJ IZBY BUDOWNICTWA

Forum Budownictwa Śląskiego

www.izbabud.pl

Konferencja

II „Śląskie Forum Inwestycji, Budownictwa, Nieruchomości”

wraz z obchodami

Śląskiego Dnia Budowlanych - 2010

Katowice, 14 października 2010 r.

UNIQA

UNIQA. Ubezpieczenia nowej generacji.

UNIQA Towarzystwo Ubezpieczeń SA jest firmą o długoletnim doświadczeniu i znajomości polskiego rynku. Spółka oferuje szeroką gamę ubezpieczeń skierowanych zarówno do klientów indywidualnych, jak i do podmiotów gospodarczych, w tym bogatą ofertę dla sektora mieszkalnictwa.

Grupa Ubezpieczeniowa UNIQA w Polsce obejmuje obecnie 2 spółki: UNIQA Towarzystwo Ubezpieczeń SA oraz UNIQA Towarzystwo Ubezpieczeń na Życie SA. Do 31 marca 2008 roku trzecią spółką należącą do Grupy było Towarzystwo Ubezpieczeń FILAR SA. Korporacja ubezpieczeniowa zawiązana w 1992 roku z inicjatywy największych Polskich Spółdzielni Mieszkaniowych, która dołączyła do Grupy UNIQA w 2004 roku. Przez okres trzech lat nastąpił dynamiczny rozwój spółki : wprowadzono nowe i zmodyfikowano istniejące ubezpieczenia, zanotowany został znaczący wzrost sprzedaży we wszystkich rodzajach produktów. Nastąpiły również inwestycje w infrastrukturę i serwis posprzedażowy oraz usprawniono procesy związane z likwidacją szkód. Przez te lata FILAR zmieniał się dla swoich Klientów, by jeszcze lepiej móc spełniać ich oczekiwania i odpowiadać na potrzeby.

UNIQA bazując na historii, wiedzy i doświadczeniu FILARA wdrożyła specjalną grupę produktów - FILAR & Bezpieczny dom. Pod jej parasolem można znaleźć szeroką gamę ubezpieczeń adresowanych zarówno dla klientów indywidualnych jaki i dla sektora mieszkaniowego, od lat będącego obszarem specjalizacji FILARA. W naszej ofercie znajdują się również inne ubezpieczenia odpowiadające wielu potrzebom na różnych etapach życia - obok ubezpieczeń mieszkań, są to ubezpieczenia komunikacyjne, zdrowotne, dla małych i średnich przedsiębiorstw czy szereg ubezpieczeń na życie.

FILAR & Bezpieczny dom to ubezpieczenia:

- Pakiet dla Spółdzielni Mieszkaniowych
- Pakiet dla właścicieli budynków wielomieszkaniowych UNIQA Wspólnota
- Obowiązkowe ubezpieczenie OC Zarządcy Nieruchomości
- Ubezpieczenie OC członków władz SM
- Ubezpieczene mieszkania ze składką płatną „przy czynszu”
- Ubezpieczenie lokali mieszkalnych

W ofercie UNIQA znajdziesz ubezpieczenia:

majątkowe
odpowiedzialności cywilnej
komunikacyjne
osobowe
ochrony prawnej
rolne
finansowe
a także ubezpieczenia na życie:
pracownicze
zbiorowe
indywidualne

TRADYCJA	BEZPIECZEŃSTWO	UMIEJĘTNOŚCI	OFERTA
Doświadczenie jednego z najstarszych europejskich ubezpieczycieli o austriackich korzeniach.	Stabilizacja finansowa zagwarantowana przez UNIQA Versicherungen AG.	Zaangażowanie specjalistów najwyższej klasy.	Nowoczesne produkty i profesjonalna likwidacja szkód.

UNIQA Towarzystwo Ubezpieczeń SA Oddział w Katowicach,
al. Roździeńskiego 88A, 40-203 Katowice , tel. (32) 20 80 522, 20 80 534
www.uniqa.pl

Szanowni Państwo!

W lutym **2008** roku samorządy gospodarcze i zawodowe oraz organizacje pozarządowe, prowadzące działalność w obszarach inwestycji, budownictwa, nieruchomości, zawarły porozumienie o utworzeniu platformy współdziałania jako **Forum Budownictwa Śląskiego**. Obecnie, po przystąpieniu do tego porozumienia kolejnych uczestników, a wśród nich Politechniki Śląskiej i Częstochowskiej, Polskiej Izby Ekologii i Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Górnictwa, Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego Oddział w Katowicach i Górnośląskiego Towarzystwa Gospodarczego, **„Forum”** reprezentuje ponad
40 tys. osób jako kadra inżynieryjno-techniczna i 300 organizacji gospodarczych. Celem tej inicjatywy było i jest zwiększanie skuteczności naszego udziału w stałej poprawie warunków prawnych, ekonomicznych i organizacyjnych regulujących procesy inwestycyjne i budownictwa oraz zarządzania nieruchomościami. Zajmowanie wspólnego stanowiska wobec nowych projektów legislacyjnych dotyczących zwłaszcza prawa budowlanego, zagospodarowania przestrzennego, systemu zamówień publicznych.
W roku ubiegłym, w trakcie **„I Śląskiego Forum Inwestycji, Budownictwa, Nieruchomości w Ustroniu Śląskim”**, poddaliśmy ocenie system kształcenia kadr dla budownictwa na poziomie średnim i wyższym, postulując uruchomienie **„Śląskiego Programu Edukacji Budowlanej”**. Wskazaliśmy na znaczenie jakie dla rozwoju inwestycyjnego ma wdrażanie zasad **Partnerstwa Publiczno-Prywatnego**.
Wspólne działania podejmowane są przez uczestników **„Forum”** także dla przywracania i odbudowy więzi integracyjnych w reprezentowanych środowiskach zawodowych – po trudnych procesach transformacji ustrojowej i rozległych zmianach strukturalnych oraz własnościowych w organizacjach gospodarczych. Celowa jako najlepszy sposób – na podnoszenie jakości działania – doceniania uczciwości, wzajemnej współpracy i kooperacji, honorowania osób tworzących historię gospodarczą regionu.
Kierując się tymi poglądami, od 2008 roku organizujemy wspólnie uroczyste obchody **Śląskiego Dnia Budowlanych**, połączone w tym roku z konferencją **„II Śląskie Forum Inwestycji, Budownictwa, Nieruchomości”**.
Życzymy jej uczestnikom konstruktywnych debat.

za samorządy zawodowe„Forum”
Przewodniczący Rady Śląskiej
Okręgowej Izby Inżynierów
Budownictwa

Franciszek Buszka

za samorządy i organizacje
gospodarcze „Forum”
Prezydent
Śląskiej Izby Budownictwa

Tadeusz Wnuk

ORGANIZATORZY KONFERENCJI

Śląska Izba Budownictwa.
Tadeusz Wnuk – Prezydent Izby.

Śląska Okręgowa Izba Inżynierów Budownictwa.
Franciszek Buszka – Przewodniczący Rady.

Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa – Oddział w Katowicach.
Andrzej Nowak – Przewodniczący.

Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych – Oddział w Katowicach.
Hieronim Spiżewski – Przewodniczący.

Instytut Gospodarki Nieruchomościami i Federacja Gospodarki Nieruchomościami.
Arkadiusz Borek – Prezes Zarządu oraz Prezydent.

Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział Katowice.
Andrzej S. Barczak – Prezes Zarządu.

Związek Pracodawców Budownictwa w Gliwicach.
Antoni Falikowski – Prezes.

Górnośląskie Towarzystwo Gospodarcze.
Krzysztof Mikuła – Przewodniczący.

PARTNERZY MERYTORYCZNI

PATRONAT HONOROWY

MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY

Minister Infrastruktury
Cezary Grabarczyk

MARSZAŁEK WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO
Bogusław Śmigielski

Serdecznie dziękuję Zarządowi Izby za zaproszenie na „II Śląskie Forum Inwestycji, Budownictwa, Nieruchomości". Gratuluję organizatorom podjęcia podczas konferencji najbardziej aktualnych problemów związanych z szeroko pojętą problematyką budownictwa mieszkaniowego. Z przyjemnością wyrażam zgodę na objęcie tego przedsięwzięcia honorowym patronatem.
Jedną z kluczowych przeszkód w rozwoju budownictwa – szczególnie w średnio i długookresowym horyzoncie czasu – jest obecny stan prawny, który nie tworzy warunków do uchwalania miejscowych planów przestrzennych. Jestem przekonany, że w trakcie obrad Izba przedstawi swoje postulaty także w tej kwestii.
Korzystając z okazji chciałbym podkreślić dużą rolę Forum w integracji środowiska, które swą działalnością daje dobry przykład dla całego kraju.
Wszystkim zgromadzonym życzę owocnych obrad.

WOJEWODA ŚLĄSKI
Zygmunt Łukaszczyk

W odpowiedzi na Pana pismo dotyczące honorowego patronowania konferencji „II Śląskie Forum Inwestycji, Budownictwa, Nieruchomości" informuję, że z przyjemnością będzie dla mnie objęcie tego wydarzenia swoim patronatem.
Jestem przekonany, że spotkanie stanie się dobrą okazją do wymiany doświadczeń i opinii. Mam nadzieję, że zdobyta wiedza będzie pomocna w codziennej praktyce zawodowej. Jednocześnie życzę, by konferencja przyczyniła się do realizacji dalszych pomysłów oraz przedsięwzięć związanych z rozwojem budownictwa w Polsce.
Łączę pozdrowienia, życzę organizatorom powodzenia w realizacji konferencji a jej uczestnikom owocnych obrad.

Rektor Politechniki Śląskiej
prof. dr hab. inż. Andrzej Karbownik

Rektor Politechniki Częstochowskiej
prof. dr hab. Maria Nowicka-Skowron

RADA PROGRAMOWA KONFERENCJI

prof. dr hab. inż. **Jan Ślusarek**
– Prorektor ds. Nauki i Współpracy z Przemysłem Politechniki Śląskiej w Gliwicach.

prof. zw. dr hab. **Andrzej S. Barczak** dr h.c.
– Rektor Śląskiej Wyższej Szkoły Zarządzania im. Gen. Ziętka w Katowicach,
Prezes Zarządu Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego Oddział Katowice, Członek Prezydium PAN.

prof. dr hab. **Jan Grabowski**
– Kierownik Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego Uniwersytetu Śląskiego.

prof. dr hab. inż. **Jarosław Rajczyk**
– Dziekan Wydziału Budownictwa Politechniki Częstochowskiej.

PROGRAM KONFERENCJI

„II Śląskie Forum Inwestycji, Budownictwa, Nieruchomości" wraz z obchodami „Śląskiego Dnia Budowlanych – 2010"

w dniu 14 października 2010 r. (czwartek)
Sala Sejmu Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach

9.00- 9.30	**Rejestracja uczestników konferencji** Hol Sali Sejmu Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach	
9.30-10.00	**Otwarcie spotkania i przywitanie Gości**	
10.00-10.45	**Obchody Śląskiego Dnia Budowlanych – 2010** Prowadzi: **Franciszek Buszka** – Przewodniczący Rady Śląskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa w Katowicach – wręczenie odznaczeń państwowych i wyróżnień, – nadanie Wielkiej Nagrody Prezydenta Śląskiej Izby Budownictwa – z Laurem z tytułem „Autorytet – budownictwa i gospodarki śląskiej", – prezentacja laureatów XX Edycji Konkursu „Budowa Roku", – wręczenie „Złotych Laurów 2010r." Instytutu Gospodarki Nieruchomościami	str. 8
10.45-11.00	**Przerwa kawowa**	
11.00-11.15	**Otwarcie konferencji** – przedstawienie celów programowych konferencji oraz uczestników poszczególnych sesji tematycznych. Prowadzi: **Tadeusz Wnuk** – Prezydent Śląskiej Izby Budownictwa	
11.15-12.30	**Sesja I**	
	Projekty rozwiązań realizacji budownictwa mieszkaniowego przez samorządy terytorialne Prowadzący sesję – **Arkadiusz Borek** – Prezes Zarządu Instytutu Gospodarki Nieruchomościami. Prezydent Federacji Gospodarki Nieruchomościami, Wiceprezes Śląskiej Izby Budownictwa. **„Spółka celowa oraz partnerstwo publiczno-prywatne realną alternatywą zmniejszenia deficytu zasobów mieszkaniowych"**	str. 11
	„Jak TBS-y mogą inwestować dzisiaj: – obligacje zamienne i odroczone prawo własności zamiast Krajowego Funduszu Mieszkaniowego" **Krzysztof Mikuła** – Przewodniczący Zarządu Górnośląskiego Towarzystwa Gospodarczego	str. 15
	„Fundacje budownictwa mieszkaniowego" **Wiesław Okoński** –Prezes Zarządu P.B. „Robud" Sp. z o.o. w Gliwicach, Członek Rady Śląskiej Izby Budownictwa,	str. 16
	„Propozycja alternatywnego sposobu finansowania inwestycji wspierających rozwój społecznych zasobów mieszkaniowych" **Dariusz Jeziorski** – Dyrektor Zespołu ds. Finansowania Nieruchomości PKO BP Oddziału Regionalnego w Katowicach	str. 17
	„Konsolidacja spółek mieszkaniowych szansą rozwoju" **Jarosław Wieszołek** – Prezes Zarządu Spółki Mieszkaniowej „Mysłowice" Sp. z o.o. w Mysłowicach	str. 18
	„Dziś i jutro – gospodarka mieszkaniowa miasta Bolesławiec" **Piotr Roman** – Prezydent Miasta Bolesławiec	str. 19

PROGRAM KONFERENCJI

Prezentacja Banku Zachodniego WBK S.A.
Rozmowa z **Jackiem Zakrzowskim** – Dyrektorem Regionu Śląskiego Banku Zachodniego WBK S.A. str. 21

Rozmowa z **Rafałem Rębilasem**, Dyrektorem 1 Oddziału w Chorzowie, Banku Zachodniego WBK S.A. str. 22

12.30-12.45 **Przerwa kawowa**

12.45-13.50 **Sesja II:**

Stan planowania i zagospodarowania przestrzennego krajowego, regionalnego, miejscowego
Prowadzący sesję – **Józef Kuklok-Opolski** – Prezes Zarządu „AB - PROJEKT" Sp. z o.o. w Tychach, Wiceprezes Śląskiej Izby Budownictwa

„Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju a inwestycje celu publicznego"
prof. dr hab. inż. arch. **Krzysztof Gasidło** – Dziekan Wydziału Architektury Politechniki Śląskiej str. 23

„Planowanie regionalne – pojęcie, zakresy, stan"
prof. dr hab. inż. arch. **Zbigniew Kamiński** – Prodziekan Wydziału Architektury Politechniki Śląskiej w Gliwicach str. 25

„Planowanie lokalne – bariera czy narzędzie rozwoju?"
dr **Krzysztof Kafka** – Prezes Południowej Okręgowej Izby Urbanistów w Katowicach str. 27

„Opinia Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej o projekcie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw"
dr Grzegorz A. Buczek – sekretarz Głównej Komisji Urbanistyczno-Architekonicznej w Warszawie str. 29

Rozmowa z **Dariusze Winkiem –** Głównym Ekonomistą Banku, Dyrektorem Departamentu Analiz

Makroekonomicznych i Sektorowych Banku BGŻ S.A. str. 33

13.50-14.00 Przezentacja Banku BGŻ S.A. – prowadzi **Dariusz Winek** – Główny Ekonomista Banku

14.00-14.15 **Przerwa kawowa**

14.15-15.30 **Sesja III**

Praktyka stosowania ustawy „Prawo zamówień publicznych"
Prowadzący sesję:
Tadeusz Wnuk – Prezydent Śląskiej Izby Budownictwa,
Franciszek Buszka – Przewodniczący Rady Śląskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa

Praktyka stosowania ustawy „Prawo zamówień publicznych" w ocenie „Zamawiających"

reprezentujący samorządy terytorialne Dąbrowy Górniczej i Zabrza
dr **Justyna Olszewska** – Naczelnik Biura Zamówień Publicznych Urzędu Miasta Zabrze,
dr **Jarosław Rokicki** – Kierownik Biura Koordynacji Zamówień Publicznych i Opinii Prawnych Urzędu Miasta Dąbrowa Górnicza
„Praktyka stosowania ustawy Prawo Zamówień Publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego (wybrane przykłady)" str. 35

Zarządu Drogowej Trasy Średnicowej S. A. w Katowicach – **Stefania Czaja-Kręcioch** – Główny specjalista
„Opinie i spostrzeżenia »Drogowej Trasy Średnicowej« S.A. wynikające z praktyki stosowania ustawy Prawo Zamówień Publicznych (PZP)" str. 40

Praktyka stosowania ustawy „Prawo zamówień publicznych" w ocenie „Wykonawców"

Zarządu Katowickiego Przedsiębiorstwa Budownictwa Przemysłowego „Budus" S.A. w Katowicach
– **Grażyna Szeliga** – Z-ca Dyrektora ds. marketingu
„Doświadczenia w stosowaniu ustawy Prawo zamówień publicznych z perspektywy Wykonawcy" str. 42

Zarządu Spółki „Dan-Pol" Sp. Jawna w Tychach – **Anna Piechota-Szczepańska**
– Dyrektor-trener i konsultant zamówień publicznych, były arbiter UZP
„O prawie do odwołania raz jeszcze" str. 43

Praktyka stosowania ustawy „Prawo zamówień publicznych" w ocenie „Ekspertów"

„Cena rażąco niska a czyn nieuczciwej konkurencji"
dr **Włodzimierz Dzierżanowski** – ekspert Grupy Doradczej Senna Sp. z o.o. w Warszawie str. 45

„O kilku problemach związanych z przetargiem ograniczonym"
dr **Jacek Kaczmarczyk** – ekspert LEX-FIN Finanse i Obrót Gospodarczy – Doradztwo i Usługi w Krakowie str. 46

„Potencjał techniczny i doświadczenie wykonawcy w zamówieniach publicznych"
Zbigniew Popek – ekspert zamówień publicznych, rozjemca FIDIC str. 49

„Rażąco niska cena w zamówieniach publicznych a usługi rzeczoznawców majątkowych"
dr **Ewa Przeszło** – Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach
dr **Justyna Kownacka** – Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach str. 53

Uczestnik panelu: Pani **Mirosława Nykiel** – Poseł Sejmowej Komisji Gospodarki

15.30-16.00 **Podsumowanie konferencji**

16.00 **Bankiet**

ZASZCZYTNE WYRÓŻNIENIA – ODZNACZENIA

MEDAL „ZA DŁUGOLETNIĄ SŁUŻBĘ” PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

ZŁOTY

KRYSTYNA STADNIK – Kierownik ds. przygotowania produkcji
PRZEDSIĘBIORSTWO ROBÓT INŻYNIERYJNYCH “BOSZKO-KOZUBSKI” Sp. z o.o. Sp. komandytowa w Dąbrowie Górniczej

HENRYK ŁUCZYK – kierownik robót
PRZEDSIĘBIORSTWO ROBÓT INŻYNIERYJNYCH “BOSZKO-KOZUBSKI” Sp. z o.o. Sp. komandytowa w Dąbrowie Górniczej

ODZNACZENIA „ZASŁUŻONY DLA BUDOWNICTWA”

ZŁOTA ODZNAKA HONOROWA
STANISŁAW TADLA – PREZES ZARZĄDU “BUDOWSERWIS” Z.U.H. Sp. z o.o. w Chorzowie

SREBRNA ODZNAKA HONOROWA
MARIUSZ SARATOWICZ – PREZES ZARZĄDU „ELTRANS” Sp. z o.o w Chorzowie

WIELKA NAGRODA PREZYDENTA ŚLĄSKIEJ IZBY BUDOWNICTWA Z LAUREM – DLA OSÓB INDYWIDUALNYCH Z TYTUŁEM „AUTORYTET – BUDOWNICTWA I GOSPODARKI ŚLĄSKIEJ”

ZBIGNIEW PODRAZA – Prezydent Miasta Dąbrowa Górnicza

NAGRODY W KONKURSIE BUDOWA ROKU 2009 DLA FIRM Z WOJ. ŚLĄSKIEGO

Nagroda II stopnia
Arkon Sp. z o.o. Bielsko-Biała
Za Zespół mieszkaniowy ZŁOTE WZGORZE przy ul. Urodzajnej w Bielsku-Białej
Dyplom odbiera Prezes Jerzy Woźniakowski.

Nagroda II stopnia
Katowickie Przedsiębiorstwo Budownictwa Przemysłowego BUDUS SA, Katowice
Za Budynek biurowy „Centrum Biurowe Kazimierz” w Krakowie.
Dyplom odbiera Prezes Leon Ucka

Nagroda III stopnia
Przedsiębiorstwo Budowlane ZUR Sp. z o.o. Gliwice
Za Budowę zespołu basenów otwartych w Andrychowie wraz z zapleczem i niezbędną infrastrukturą techniczną – Andrychów, al. Wietrznego
Dyplom odbiera Prezes Sławomir Deka

Nagroda I stopnia
BUDIMEX SA Warszawa, Oddział Budownictwa Komunikacyjnego Południe w Krakowie,
Za Przebudowę Węzła MURCKOWSKA w Katowicach wraz z budową dróg dojazdowych.
Dyplom odbiera Andrzej Nohel

ZŁOTA ODZNAKA HONOROWA POLSKIEJ IZBY INŻYNIERÓW BUDOWNICTWA

Danuta Bochyńska-Podloch – Sekretarz Rady ŚIOIIB III kadencji.

SREBRNA ODZNAKA HONOROWA POLSKIEJ IZBY INŻYNIERÓW BUDOWNICTWA

Roman Karwowski – członek Prezydium ŚIOIIB III kadencji, rzecznik prasowy Izby, delegat na Zjazd PIIB
Piotr Wyrwas – członek Prezydium ŚIOIIB III kadencji, delegat na Zjazd PIIB
Maria Świerczyńska – członek Rady ŚIOIIB III kadencji, delegat na Zjazd PIIB
Krzysztof Kolonko – członek Rady ŚIOIIB, delegat na Zjazd PIIB.

MEDAL 75-LECIA POLSKIEGO ZWIĄZKU INŻYNIERÓW I TECHNIKÓW BUDOWNICTWA

Xxxxx
Xxxxx
Xxxxxx

„ZŁOTY LAUR” INSTYTUTU GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCIAMI

– prestiżowa nagroda przyznawana za wsparcie i rozwój gospodarki nieruchomościami oraz podejmowanie przedsięwzięć służących oszczędnościom energii i ochronie środowiska.
„Złote Laury” mają na celu uhonorowanie pracy osób, które na co dzień angażują się w rozwój gospodarki nieruchomościami.
W 2010 roku Złote Laury przyznane zostaną już po raz trzeci

STATUETKI „ZŁOTY LAUR” OTRZYMAJĄ:

Gmina Miejska Bolesławiec,
Urząd Miejski w Skoczowie
Spółdzielnia Mieszkaniowa im. Obrońców Pokoju z Gliwic

Kapituła Nagród i Wyróżnień Śląskiej Izby Budownictwa w dniu 15 września 2010 nadała Panu Zbigniewowi Podrazie WIELKĄ NAGRODĘ PREZYDENTA ŚLĄSKIEJ IZBY BUDOWNICTWA – Z LAUREM i tytułem „AUTORYTET – BUDOWNICTWA I GOSPODARKI ŚLĄSKIEJ”

Absolwent Śląskiej Akademii Medycznej i Studium Podyplomowego przy Kolegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. W latach 1995-2001 – Dyrektor Szpitala Specjalistycznego w Dąbrowie Górniczej, zapewniając w tym okresie kompleksową modernizację tego obiektu. Doświadczony samorządowiec. Radny Dąbrowy Górniczej oraz Sejmiku Województwa Śląskiego. W roku 2001 uzyskał mandat Posła RP. Pełnił funkcję Przewodniczącego Sejmowej Komisji Zdrowia. W 2004 roku powołany na stanowisko Sekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia. W listopadzie 2006r. wybrany na stanowisko Prezydenta Miasta Dąbrowa Górnicza. Odznaczony przez Prezydenta Rzeczpospolitej Polskiej Krzyżem Komandorii Orderu Odrodzenia Polski. Uhonorowany Złotym Laurem Umiejętności i Kompetencji w kategorii Pro Publico Bono przez Kapitułę tej Nagrody,

Pan Zbigniew Podraza, pełniąc funkcję Prezydenta Miasta Dąbrowa Górnicza, zapewnił opracowanie, źródła i sposoby finansowania oraz realizację obszernego programu rozwoju inwestycyjnego miasta. Kluczowym przedsięwzięciem jest realizacja projektu „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej” z nakładami inwestycyjnymi ponad 500 mln. zł., z których blisko 300 mln to dotacja z funduszy EU oraz NFOŚIGW. W 2015 roku ponad 92% mieszkańców miasta będzie miało dostęp do tego systemu gospodarki komunalnej. Po okresie intensywnych przygotowań, rozpoczęta została budowa, unikalnego w skali kraju i kompleksowego, Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego dla Dzieci i Młodzieży Niepełnosprawnej, zwłaszcza niewidomej i niedowidzącej – z przedszkolem, szkołami stopnia podstawowego i średniego, internatem, obiektami rehabilitacji oraz sportu. Jednym z źródeł finansowania tej inwestycji, której koszt przekracza 60 mln zł, jest emisja obligacji komunalnych. „Rozwój społeczeństwa informacyjnego Dąbrowy Górniczej” to kolejny projekt inwestycyjny miasta, który przewiduje budowę 54 km sieci światłowodowej i zapewni jego mieszkańcom dostęp do szybkiego internetu, a także rozbudowę systemu monitoringu wizyjnego i systemu telefonicznego – z uzyskaniem środków finansowych na ten cel z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Uruchomiona została instalacja odgazowania składowiska odpadów komunalnych Lipówka II. Prowadzona jest termomodernizacja placówek oświatowych. Te przykłady działalności inwestycyjnej oraz aktywności i kreatywności w pozyskiwaniu środków finansowych na ten cel stanowiły dla Kapituły Nagród i Wyróżnień Śląskiej Izby Budownictwa wiodącą podstawę do uhonorowania Pana Zbigniewa Podrazę tytułem „Autorytetu – budownictwa i gospodarki śląskiej”.

Zbigniew Podraza
Prezydent Dąbrowy Górniczej,
polityk, działacz samorządowy,
wybitny lekarz

“BUDUS” S.A.

Inwestycje zrealizowane przez Katowickie Przedsiębiorstwo Budownictwa Przemysłowego BUDUS SA w systemie generalnego wykonawstwa, które otrzymały tytuł w konkursie

Budowa Roku 2009

Nagroda II stopnia w konkursie PZITB „Budowa Roku 2009” za realizację budynku biurowego „Centrum Biurowe Kazimierz” w Krakowie

Opis inwestycji:

Generalne wykonawstwo „Centrum Biurowego Kazimierz” w Krakowie przy ul. Podgórskiej
W ramach zadania wybudowano obiekt pełniący funkcje biurowo- usługowe (biurowiec klasy A) w konstrukcji szkieletowej żelbetowej.
Powierzchnia użytkowa – **22 375 m^2**
Kształt budynku podporządkowany jest kształtowi działki. Jest ona trójkątna, leży u zbiegu ulic Podgórskiej i Gęsiej.
Formę architektoniczną stanowią trzy trójtraktowe skrzydła ulokowane wzdłuż ulic.
Budynek posiada 7 kondygnacji. Piętra 1-4 to powierzchnie biurowe, natomiast parter, oprócz powierzchni biurowej, mieści również sale konferencyjno-szkoleniowe. Dwie kondygnacje podziemne zajmuje parking oraz pomieszczenia techniczno-gospodarcze. Obiekt wykonany został w wysokim standardzie wykończenia.
Kubatura obiektu: 103 635 m^3,
Powierzchnia całkowita: 27 769 m^2
Zakres wykonanego zadania obejmował kompleksowe
Zlecający: Globe Trade Centre SA

Nagroda III stopnia w konkursie PZITB „Budowa Roku 2009” za realizację Centrum Handlowego NIWA w Oświęcimiu

Opis inwestycji

Generalne wykonawstwo wraz ze współfinansowaniem – Centrum handlowe NIWA w Oświęcimiu przy ul. Powstańców Śląskich
W ramach zadania wybudowano obiekt handlowo – usługowy wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, parkingiem zewnętrznym oraz placami manewrowymi.
Powierzchnia użytkowa – **21 854 m^2**
Budynek posiada 2 kondygnacje nadziemne i 1 podziemną.
Część nadziemna (parter + piętro) mieści funkcję handlową – podstawową (hipermarket + pasaż handlowy), pomieszczenia zaplecza administracyjno-socjalnego, zaplecza magazynowego hipermarketu oraz pomieszczenia sanitarne i techniczne.
Część podziemna w całości przeznaczona jest na parking podziemny, który mieści 312 miejsc postojowych.
Przed budynkiem, na poziomie kondygnacji nadziemnej, znajduje się parking zewnętrzny na 155 miejsc postojowych
Budynek w całości jest dostępny dla osób niepełnosprawnych
Kubatura obiektu: 119 050 m^3,
Powierzchnia zabudowy: 9 069 m^2
Zakres wykonanego zadania obejmował kompleksowe zarządzanie realizacją inwestycji
Zlecający: RAMSAY Sp. z o.o.

Spółka celowa oraz partnerstwo publiczno-prywatne realną alternatywą zmniejszenia deficytu zasobów mieszkaniowych

Arkadiusz Borek

Zasoby mieszkaniowe w Polsce liczą ok. 13,0 mln lokali, przy liczbie mieszkańców wynoszącej 38,1 mln. Niestety, z poziomem 341 lokali na 1000 osób, Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc w Unii Europejskiej. Wielkość deficytu mieszkań jest szacowana na poziomie 1,8-2,0 mln lokali, w tym 600 tys. lokali czynszowych.

Tabela 1. Liczba mieszkań w wybranych miastach na prawach powiatu województwa śląskiego oraz największych miastach w Polsce.

Miasto	Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców	Liczba mieszkań	Liczba ludności (faktyczne miejsce zamieszkania)
Warszawa	468	799661	170781
Łódź	450	336104	747152
Chorzów	445	50374	113314
Katowice	435	134798	309621
Siemianowice Śląskie	422	29979	71118
Poznań	415	231380	557264
Kraków	412	311153	754624
Sosnowiec	411	91028	221259
Wrocław	410	258877	632162
Świętochłowice	403	21925	54360
Gdańsk	401	182699	455581
Częstochowa	399	95975	240612
Piekary Śląskie	397	23373	58832
Ruda Śląska	394	56776	143930
Bytom	394	72343	183829
Dąbrowa Górnicza	391	50167	128315
Gliwice	382	75151	196669
Województwo śląskie miasta	381	1386010	3635059
Polska miasta	380	8846727	23288181
Bielsko-Biała	377	66295	175677
Województwo śląskie ogółem	366	1700047	4645665
Mysłowice	364	27303	74998
Tychy	363	46920	129475
Zabrze	357	67290	188401
Jaworzno	351	33431	95228
Polska ogółem	345	13150294	38135876
Rybnik	336	47382	141177
Jastrzębie Zdrój	333	31143	93544
Żory	305	18951	62044

Opracowanie własne na podstawie GUS, Warszawa 2009

Arkadiusz Borek. Absolwent Politechniki Częstochowskiej, Akademii Ekonomicznej w Katowicach oraz Politechniki Śląskiej. Prezes Zarządu Instytutu Gospodarki Nieruchomościami. Prezydent Federacji Gospodarki Nieruchomościami. Członek Prezydium Śląskiej Izby Budownictwa. Członek Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej ds. zarządców nieruchomości. Autor bądź współautor przeszło 250 opracowań dla Miast i Gmin z terenu całej Polski, m. in.: *strategii rozwoju miast i strategii mieszkaniowych, wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gmin, programów rozwoju miast, programów rewitalizacji, restrukturyzacji zarządzania i prywatyzacji spółek oraz przedsięwzięć związanych z PPP.* Licencjonowany zarządca nieruchomości i pośrednik w obrocie nieruchomościami. Ukończony kurs dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa. Ukończony kurs na likwidatora i syndyka masy upadłości. Wykładowca na wyższych uczelniach. Były naczelnik wydziału inwestycji oraz wydziału infrastruktury komunalnej w Zabrzu. Były wiceprezydent miasta Tychy odpowiedzialny za inwestycje i infrastrukturę komunalną.

Okres 2004-2007 charakteryzował się na polskim rynku pozytywną koniunkturą napędzaną coraz większą liczbą inwestorów krajowych i zagranicznych, wspierających się mocno zewnętrznym finansowaniem. W tym czasie zmiana cen mieszkań sięgnęła ok. 20%, lecz zakończyła się w drugim półroczu 2007 r., na kilka miesięcy przed nastaniem kryzysu kredytowego i załamaniem płynności. Nastąpił drastyczny spadek sprzedawanych mieszkań (o ponad 50%), stagnacja cenowa, a w kolejnym kroku stopniowy spadek cen o 10-15%, uwarunkowany m. in. niedostatecznością płynnością deweloperów. Deweloperzy, którzy nie sprzedali mieszkań na czas, w celu zmniejszenia deficytu mieszkaniowego, zaoferowali je na wynajem, aby zostały zasiedlone i stanowiły stałe źródło przychodu w czasie.

Cechą charakterystyczną obecnego systemu instrumentów polityki mieszkaniowej jest pominięcie najszerszej grupy gospodarstw domowych, które osiągają dochody zbyt wysokie, aby nabyć uprawnienia do najmu lokalu socjalnego, a jed-

Tabela 2. Mieszkania oddane do użytkowania w 2008 r. w wybranych miastach na prawach powiatu województwa śląskiego oraz w największych miastach w Polsce.

Wyszczególnienie	Ogółem	
	Mieszkania	na 1000 mieszkańców
Warszawa	19049	11,1
Gdańsk	4550	10,0
Kraków	6621	8,8
Wrocław	5287	8,4
Bielsko-Biała	1203	6,8
Poznań	3343	6,0
Tychy	674	5,2
Polska miasta	109530	4,7
Polska ogółem	165189	4,3
Katowice	1303	4,2
Łódź	2397	3,2
Częstochowa	733	3,0
Województwo śląskie ogółem	12226	2,6
Rybnik	360	2,5
Żory	156	2,5
Województwo śląskie miasta	8105	2,2
Mysłowice	132	1,8
Piekary Śląskie	84	1,4
Gliwice	264	1,3
Jaworzno	110	1,2
Sosnowiec	228	1,0
Jastrzębie Zdrój	98	1,0
Dąbrowa Górnicza	122	1,0
Chorzów	98	0,9
Siemianowice Śląskie	56	0,8
Zabrze	141	0,7
Ruda Śląska	82	0,6
Bytom	83	0,5
Świętochłowice	17	0,3

Opracowanie własne na podstawie GUS, Warszawa 2009

Tabela 3. Struktura własnościowa mieszkań w Polsce w 2007 r.

Forma własności	Udział w całości zasobów mieszkaniowych [%]
Mieszkania własnościowe	63,5
Mieszkania spółdzielcze własnościowe	19,0
Mieszkania pozostałe	0,9
Razem mieszkania niespołeczne	**83,4**
Mieszkania komunalne	9,0
Mieszkania spółdzielcze lokatorskie	5,4
Mieszkania zakładowe i Skarbu Państwa	1,7
Mieszkania TBS	0,5
Razem mieszkania społeczne	**16,6**
Ogółem	**100,0**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS oraz materiałów Ministerstwa Infrastruktury 2010 r.

nocześnie zbyt niskie, aby zaciągnąć kredyt w ban-ku komercyjnym w celu zakupu lokalu na wolnym rynku (lub budowy własnego domu jednorodzinnego). Do tej grupy gospodarstw domowych ofertę powinny adresować samorządy gminne, towarzystwa budownictwa społecznego lub inne spółki gminne związane z mieszkalnictwem. Na rynku pozostaje wiec grupa osób (ok. 60%), dla których obecnie ani rynek mieszkań własnościowych, ani władze publiczne nie przedstawiają żadnej oferty mieszkaniowej. Osoby te powinny być (i są zainteresowane) ofertą stopniowego dochodzenia do własności mieszkaniowej.

Zadać sobie należy w tym miejscu pytanie: jaki model organizacyjno-prawny oraz **jaki montaż finansowy powinien zastosować samorząd terytorialny, aby móc skierować ofertę mieszkaniową dla gospodarstw domowych, oczekujących na ofertę mieszkaniową i zainteresowanych najmem ze stopniowym dochodzeniem do własności?**

Z dotychczasowych analiz i ekspertyz przeprowadzonych przez Instytut Gospodarki Nieruchomościami dla zainteresowanych samorządów wynika, że oferta (z uwagi m. in. na zadania własne gminy) powinna być przede wszystkim – i w pierwszym rzędzie – skierowana do I, II i III grupy decylowej.

Współczesny rozwój instrumentów rynku finansowego, swoboda zawierania umów, przyczyniają się do systematycznych zmian i rozwoju form współpracy w przedmiotowym obszarze. Partnerstwo publiczno-prywatne może być oparte o samą umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym, ale istnieje możliwość zawiązania w tym celu spółki kapitałowej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej. **Spółka SPV (Special Purpose Vehicle)** powinna mieć charakter celowy. Cel i przedmiot działalności spółki nie może wykraczać poza zakres określony umową o partnerstwie publiczno-prywatnym. Podmiot publiczny nie może zostać komplementariuszem.

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP) wprowadza dwa podstawowe typy transakcji:

- ❖ Model oparty na umowie o PPP – tradycyjny (rys. 1).
- ❖ Model oparty na umowie o PPP i umowie spółki (rys. 2).

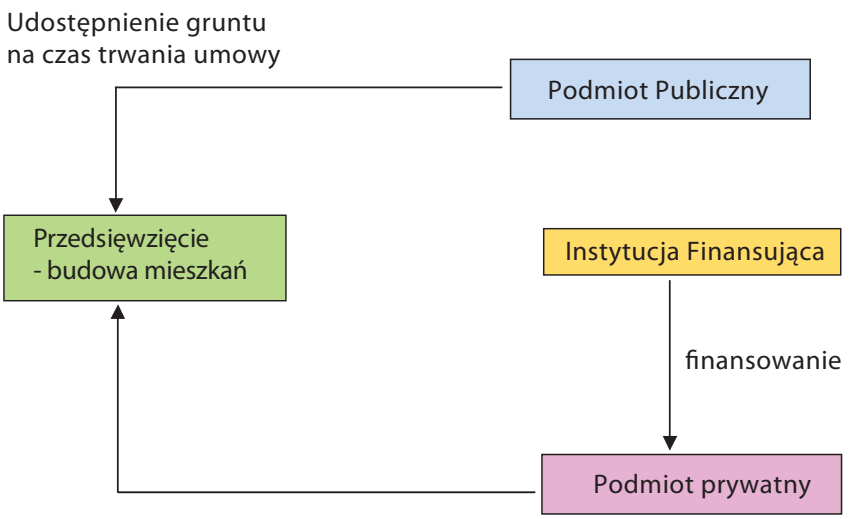
Zakładając spółkę celową Miasto/Gmina, jako partner publiczny, zobowiązany będzie najczęściej do wniesienia do spółki wkładu (najczęściej w postaci gruntów własnych), natomiast wybrany partner prywatny wkładu finansowego. Z tych środków, na gminnym terenie, będącym przedmiotem aportu, zawiązana spółka celowa wybuduje mieszkania komunalne, wg warunków określonych najpierw w ofercie, a potem w umowie spółki. Spółka powinna realizować dalsze inwestycje zgodnie z ustawą *Prawo zamówień publicznych*. W sytuacji, gdy środki finansowe inwestora prywatnego okażą się niewystarczające na wybudowanie wcześniej określonych mieszkań, zostanie on zobowiązany do sfinansowania inwestycji w brakującym zakresie ze środków zewnętrznych.

Podmioty zainteresowane współpracą z Miastem powinny składać oferty oraz dokumenty potwierdzające spełnienie kryteriów dopuszczenia do negocjacji. W kolejnym etapie winny zostać przeprowadzone negocjacje z podmiotami spełniającymi wymagane kryteria. Podmiot, z którym Miasto zawiąże spółkę celową, powinien zostać wybrany w oparciu o kryteria wyboru i po przeprowadzeniu negocjacji. Należy zwrócić uwagę, że możliwa i dopuszczalna jest formuła, gdy wpierw utworzona jest spółka celowa, której jedynym udziałowcem jest Miasto, a kolejnym dopiero krokiem jest dopuszczenie nowego udziałowca (partnera prywatnego) do spółki. W tym przypadku należy pamiętać, że partner prywatny, jako przyszły udziałowiec istniejącej już 100% spółki gminnej, również powinien być wybrany w trybie opisanym powyżej. Po zakończeniu czasu trwania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym spółka celowa przekazuje podmiotowi publicznemu składnik majątkowy, który był wykorzystywany do realizacji przedsięwzię-

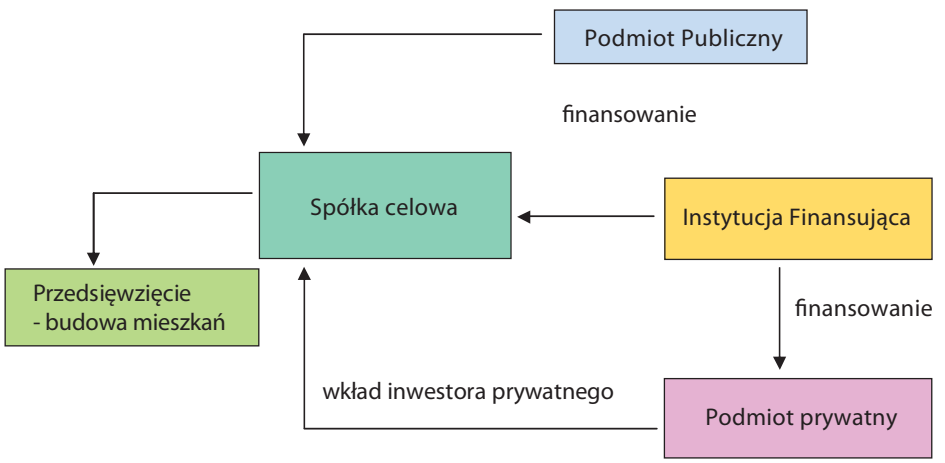
Tabela 4. Struktura decylowa wynagrodzeń

Grupa decylowa	I [zł]	II [zł]	III [zł]	IV [zł]	V (mediana) [zł]
Najwyższe wynagrodzenie w grupie decylowej (październik 2009)	1332	1701	2029	2353	2692
Wynagrodzenie netto (70% wynagrodzenia brutto)	933	1191	1420	1647	1884
Wynagrodzenie netto – gospodarstwo 2-osobowe	1866	2382	2840	3294	3769
Czynsz = 25% miesięcznych dochodów	466	595	710	823	942
Czynsz/m^2 – mieszkanie 50-metrowe	9,3	11,9	14,2	16,5	18,8

Źródło: materiały Ministerstwa Infrastruktury 2010



Rys. 1. Model tradycyjny oparty na umowie o PPP.



Rys. 2. Model oparty na umowie o PPP i umowie spółki celowej.

cia, w stanie niepogorszonym, z uwzględnieniem jego zużycia wskutek prawidłowego używania (chyba że umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym stanowi inaczej).

Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym, może w tym przypadku stanowić, że przekazanie składnika majątkowego nastąpi na rzecz państwowej lub samorządowej osoby prawnej lub spółki handlowej z co najmniej większościowym udziałem jednostki samorządu terytorialnego albo Skarbu Państwa. Roszczenie podmiotu publicznego przeciwko partnerowi prywatnemu lub spółce o przekazanie składnika majątkowego przedawnia się z upływem lat dziesięciu od dnia zakończenia czasu trwania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Po zakończeniu realizacji inwestycji zawiązana spółka celowa ulega likwidacji, a jej majątek zostaje odpowiednio podzielony. Miasto otrzyma bezpłatnie z powrotem grunt wraz z powstałymi na nim zabudowaniami oraz infrastrukturą towarzyszącą w liczbie, która zostaje określona najpierw w ofercie, a potem w umowie spółki. Partner prywatny nie ma prawa do roszczeń finansowych w stosunku do Miasta z tytułu przekazania na jej rzecz majątku. Ponadto wraz z likwidacją, spółka celowa dokonać powinna na rzecz Miasta cesji gwarancji wynikających z umowy o roboty budowlane na zrealizowane obiekty.

Podmiotowi publicznemu przysługuje oczywiście prawo pierwokupu udziałów partnera prywatnego w spółce. Podmiot publiczny powinien dysponować możliwością prawa pierwokupu (stosowane zapisy w powyższej sprawie powinny być zawarte w umowie spółki). Zbycie przez partnera prywatnego udziałów z naruszeniem postanowień zawartych w umowie powinno być nieważne. Podmiot publiczny powinien m. in. posiadać pisemne gwarancje, wynikające z treści umowy spółki, gdyż dysponuje prawem pierwszeństwa wskazania najemców.

W przypadku natomiast, gdy Miasto posiada udziały w istniejącej już spółce prawa handlowego np. własnej spółce mieszkaniowej (np. w istniejącym TBS-ie), można wówczas wnikliwie rozważyć dwie możliwości:

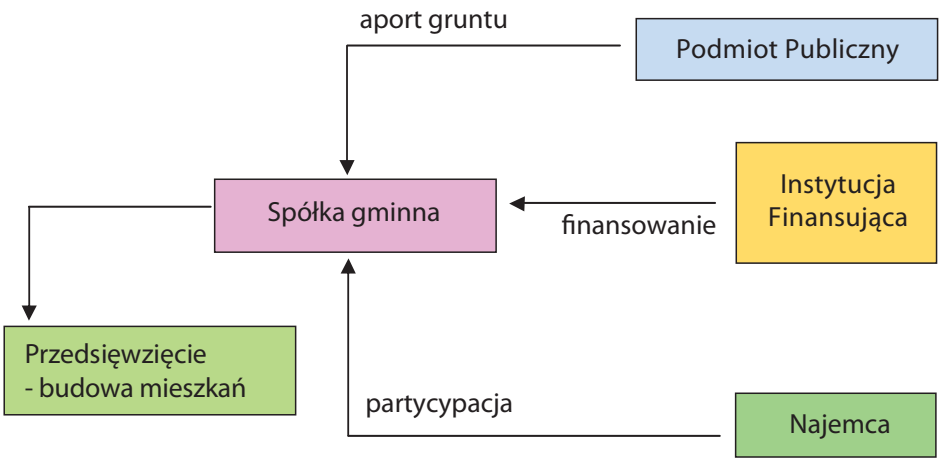
1. Spółka gminna otrzymuje np. kolejny aport od Miasta w postaci gruntu i jest operatorem całego przedsięwzięcia zmierzającego do wybudowania nowego zasobu mieszkaniowego. W tym przypadku spółka może skorzystać z zewnętrznych źródeł finansowania (Instytucja Finansująca) oraz partycypacji zainteresowanych najemców, którzy docelowo mogą stać się właścicielami nowo wybudowanych mieszkań.

W powyższym przypadku zainteresowani najemcy mogliby partycypować w kosztach budowy, mając pewność, że docelowo po okresie spłaty kredytu staliby się współwłaścicielami zabudowanej nieruchomości. Najemcy spłacaliby kredyt względem spółki gminnej i byłby on wkalkulowany w stawkę comiesięcznego czynszu.

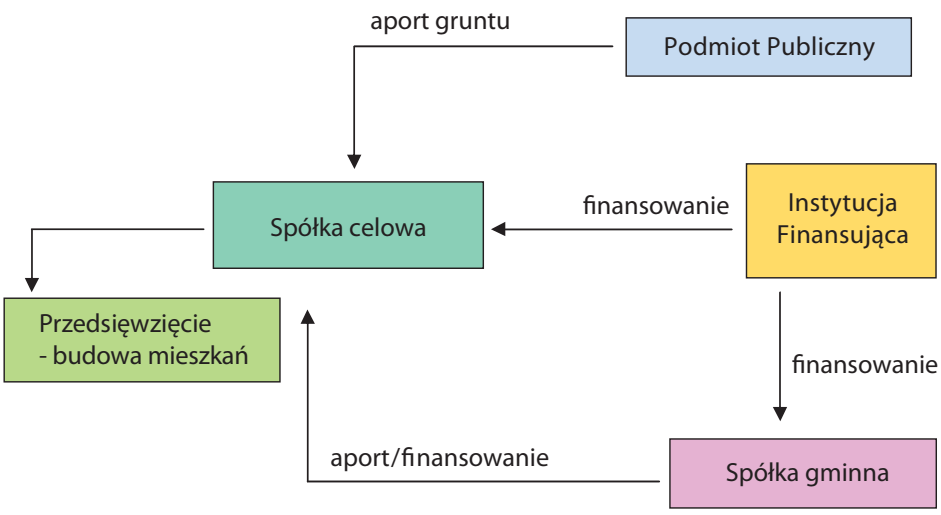
2. Spółka gminna tworzy spółkę celową, do której podmiot publiczny przekazuje aportem grunt

W tym modelu powołanie spółki celowej generuje jednak pewne dodatkowe koszty związane z jej powołaniem i początkowym utrzymaniem spółki celowej. Z punktu widzenia organizacyjnego i finansowania przedsięwzięcia jest to zazwyczaj rekomendowany model przez Instytucje Finansujące.

Model oparty na spółce celowej przewiduje zawiązanie spółki przez podmiot publiczny oraz partnera prywatnego, ale po wybraniu partnera pry-



Rys. 3. Model oparty na wykorzystaniu istniejącego gminnego podmiotu prawa handlowego



Rys. 4. Model oparty na wykorzystaniu istniejącego już gminnego podmiotu prawa handlowego w celu powołania nowej spółki – spółki celowej

Tabela 5. Porównanie kosztów realizacji inwestycji w obydwu modelach

Lp.	Model oparty na umowie o PPP i umowie spółki celowej	Model oparty na umowie o PPP
1.	Koszty rejestracji spółki celowej	brak
2.	Kapitał początkowy	brak
3.	Koszty zarządzania	brak
4.	Koszty osobowe	Koszty osobowe
5.	Koszty doradztwa transakcyjnego	Koszty doradztwa transakcyjnego

Tabela 6. Rozkład ryzyk w obydwu modelach.

Lp.	Model oparty na umowie o PPP i umowie spółki celowej	Model oparty na umowie o PPP	
		Partner publiczny	Partner prywatny
1.	Formalne	Formalne	
2.	Realizacyjne		Realizacyjne
3.	Finansowe		Finansowe
4.	Popytowe		Popytowe
5.	Operacyjne		Operacyjne

watnego na zasadach przewidzianych dla PPP – w konkurencyjnej procedurze uregulowanej w prawie zamówień publicznych lub ustawie o koncesji na roboty budowlane i usługi (art. 6-20). Nadmienić należy, że jeżeli transakcja spełniaprzesłanki pozwalające na uznanie jej za PPP, czyli polega przede wszystkim na budowie i eksploatacji określonej infrastruktury, nie ma podstaw do zawiązywania spółki z pominięciem procedur przetargowych. Należy pamiętać, że jeżeli gmina, wbrew prawu, wybierze partnera prywatnego na zasadach ogólnych, to taka umowa zawarta bez przetargu jest sprzeczna z prawem i może zostać uznana za nieważną. Zgodnie z nowelizacją ustawy o PPP istnieje możliwość wyboru partnera prywatnego na zasadach konkurencyjnych, ale dotyczy to tylko niektórych transakcji w sektorze telekomunikacyjnym (ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnej z dnia 17 lipca 2010).

Wnioski:

Z uwagi na istniejący stopień zadłużenia samych gmin, jak i również olbrzymi deficyt zasobów mieszkaniowych (również odszkodowań z tytułu niezrealizowanych wyroków eksmisyjnych), oraz na podstawie przeprowadzonych przez Instytut Gospodarki Nieruchomościami analiz, ekspertyz i przygotowanych dokumentacji przetargowych wynika, że gminy mogą i powinny zastosować wyżej opisane modele z wykorzystaniem partycypacji zainteresowanych najemców, (nie posiadających jednak pełnej zdolności kredytowej), którzy docelowo doszliby do pełnej własności mieszkaniowej. Akceptowalna przez samych najemców stawka czynszu (zawierającego spłatę 20-30 letniego kredytu) dla grup decylowych I, II oraz III waha się w przedziale 9,30-14,20 zł/m^2. Przeciętny miesięczny czynsz nie powinien przekraczać 25% miesięcznych dochodów netto gospodarstwa domowego najemcy [tabela 4]. Nowe inwestycje mieszkaniowe powinny być finansowane ze środków zewnętrznych (Instytucja Finansująca) w postaci kredytu bankowego, partycypacji zainteresowanych najemców, udziału Partnera Prywatnego oraz ewentualnie z emisji obligacji. Emitentem obligacji byłaby spółka celowa, a celem emisji obligacji mieszkaniowych byłby zakup nowo budowanych mieszkań przez zainteresowanych najemców (lub osób przez nich wskazanych). 20-50% kosztów inwestycji mogłoby pochodzić od najemców/przyszłych właścicieli (obligatoriuszy), którzy objęliby obligacje zamienne na prawo własności. Z uwagi na bardzo duże nakłady związane z tego typu przedsięwzięciami, należy bezwzględnie zmniejszyć ryzyko całego przedsięwzięcia poprzez uprzednie wykonanie **Studium Wykonalności i Celowości Realizacji Przedsięwzięcia** min. w takich obszarach jak:

1. Diagnoza w zakresie potrzeb mieszkaniowych (z podziałem w różnych kategoriach)
2. Analiza pierwotnego i wtórnego rynku mieszkań na sprzedaż (popyt i podaż)
3. Analiza rynku wynajmu mieszkań (popyt, podaż, realizowane i planowane inwestycje)
4. Potencjał ekonomiczny ludności (zdolność kredytowa, grupy decylowe etc.)
5. Analiza formalno-prawna oraz ekonomiczna
6. Źródła finansowania inwestycji

Powyższe Studium Wykonalności i Celowości Realizacji Przedsięwzięcia jest również dokumentem wymaganym i pożądanym przez Instytucje Finansujące przedsięwzięcie.

Jak TBS-y mogą inwestować dzisiaj: obligacje zamienne i odroczone prawo własności zamiast Krajowego Funduszu Mieszkaniowego

Krzysztof Mikuła, Przewodniczący Górnośląskiego Towarzystwa Gospodarczego w Katowicach, Wiceprezes Zarządu Katowickiego TBS Sp. z o.o.

Krzysztof Mikuła. Ukończył prawo na Uniwersytecie Śląskim, w latach 2005-2007 poseł na Sejm RP, w latach 1998-2005 zasiadał w Radzie Miasta Katowice, gdzie m.in. przewodniczył komisjom Skarbu i Edukacji.

W zeszłym roku rząd wycofał się ze wspierania budowy mieszkań na wynajem w systemie towarzystw budownictwa społecznego. Likwidacja Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM) pozbawiła tbs-y głównego źródła finansowania inwestycji. Są jeszcze realizowane inwestycje finansowane z KFM, ale na nowe kredyty nie ma praktycznie co liczyć. Znając aktualną sytuację finansów państwa oraz prowadzoną przez rząd politykę oszczędnościową, nie należy – zdaje się – liczyć w najbliższym czasie na rządowy program finansujący budownictwo społeczne.

Wg ostrożnych szacunków na mieszkanie w towarzystwach budownictwa społecznego oczekuje ok. 100 tys. gospodarstw domowych. W samych tylko Katowicach na liście oczekujących znajduje się 1700 nazwisk. Są to osoby o dochodach uniemożliwiających zakup lokalu mieszkalnego na wolnym rynku, a jednocześnie niekwalifikujące się na otrzymanie mieszkania komunalnego. Sytuacja ekonomiczna tej grupy pozwala jej na opłacenie czynszu, który zawiera w sobie spłatę kredytu zaciągniętego na realizację inwestycji. Zaostrzenie polityki kredytowej banków będzie skutkować powiększaniem się tego segmentu ludności.

Zestawienie dwóch wyżej opisanych okoliczności – braku programu rządowego, wspierającego budownictwo społeczne oraz istnienia dużej niezaspokojonej potrzeby mieszkaniowej, prowadzi nieuchronnie do wniosku, iż trzeba szukać nowego modelu realizacji tego typu budownictwa.

Prace koncepcyjne prowadzone w naszej Spółce nad takim modelem, zbiegły się w czasie z pracami Ministerstwa Infrastruktury nad założeniami do projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz zmianie niektórych innych ustaw. Ministerstwo opracowało projekt nowego w Polsce systemu realizacji przedsięwzięć budownictwa mieszkaniowego w formule mieszkań na wynajem, opierający się na partycypacji przyszłego najemcy w kosztach budowy lokalu mieszkalnego (w wysokości do 50% kosztów budowy), z docelowym przeniesieniem własności na najemcę, po całkowitej spłacie zobowiązań zaciągniętych na budowę lokalu. Ministerstwo określa tę formułę jako „społeczne grupy mieszkaniowe", które kreować mają m.in. tbs-y.

KTBS opracował model, który opiera się na podobnym mechanizmie, ale jest możliwy do realizacji w aktualnym stanie prawnym. Opiera się on na emisji obligacji zamiennych adresowanych do przyszłych najemców. Oczywistym jest przyjęte założenie, że „najtaniej" będzie pożyczyć pieniądze na budowę mieszkań właśnie od tego segmentu, wszyscy pozostali uczestnicy rynku – instytucje finansowe, inwestorzy, partnerzy prywatni – pożyczać będą na gorszych dla Spółki warunkach. Z drugiej strony KTBS daje możliwość posiadania własnego mieszkania osobom, których sytuacja finansowa nie pozwala na nabycie lokalu na wolnym rynku. Najemcy obejmują obligacje emitowane przez TBS w wysokości 50% kosztów budowy mieszkania, a w zamian otrzymują prawo najmu lokalu (od razu), a po spłacie kredytu, który zaciągnie KTBS, obligacje będą zamieniane na prawo własności lokalu.

Całość montażu finansowego inwestycji wyglądałby następująco:

- miasto wnosi aportem grunt, a w zamian uzyskuje pewną ilość mieszkań na wynajem, zgodnie z dotychczasową praktyką,
- 50% kosztów inwestycji pochodzi od obligatariuszy (tj. najemców i przyszłych właścicieli), którzy obejmują obligacje zamienne na prawo własności mieszkania,
- kredyt komercyjny (20-30 lat), który jest spłacany w czynszu (tak jak w systemie dzisiaj funkcjonującym).

Należy podkreślić, iż budowane w tym systemie mieszkania są częścią budownictwa „misyjnego", gdyż są przeznaczone dla osób, które nie mają zdolności kredytowej pozwalającej na nabycie mieszkania na rynku. Z naszych analiz i specyfiki tego modelu wynika, iż głównymi odbiorcami będą młode małżeństwa, poszukujące możliwości usamodzielnienia się.

Korzyści dla gminy z przyciągnięcia lub zatrzymania takich mieszkańców są oczywiste. Ta ważna konkluzja, jeżeli będziemy pamiętać, iż ok. 84% wszystkich tbs-ów została utworzona właśnie przez gminy.

Potrzeba utworzenia nowej fundacji budownictwa społecznego

Wiesław Okoński

W Polsce wg. GUS brakuje ok. 1460 tysięcy mieszkań. Szacunek ten oparto na wyliczeniu ilości gospodarstw oraz ilości mieszkań zamieszkanych. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w Polsce nie wystarcza na nabycie nawet 1m^2 a w największych miastach za przeciętną miesięczną pensję można nabyć 0,5÷0,6 m^2 mieszkania. Około 125 tys. gospodarstw oczekuje na mieszkania komunalne z czego ok. 75 tys. dotyczy mieszkań socjalnych.

Nie spełniły oczekiwań Towarzystwa Budownictwa Społecznego budujące mieszkania na wynajem dla średnio zarabiających, gdzie wielkość czynszu regulowanego wynosi ok. 6÷8 zł/m^2, a w ostatnich latach następuje tendencja spadkowa ilości mieszkań budowanych przez TBS (brak możliwości pozyskania preferencyjnych kredytów) i obecnie wynosi ok. 2÷7% ogółem budowanych mieszkań.

W większych miastach kilka tysięcy osób zajmuje mieszkania z wyrokami eksmisyjnymi, właściciele tych lokali żądają od gminy odszkodowania uzyskując pozytywne wyroki sądowe. Użytkownicy mieszkań, którzy wynajmują dotychczas mieszkania komunalne mogą nabyć te mieszkania na własność, nikt nie kontroluje czy sytuacja majątkowa najemcy mieszkania komunalnego uprawnia go do dalszego wynajmowania. Jedynie przed przydziałem takiego lokalu kontrolowany jest status majątkowy.

Zlikwidowane zostały:

– ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych

– krajowy Fundusz Mieszkaniowy oraz Fundusz Termomodernizacji i Remontów

– przewiduje się likwidację programu „Rodzina na swoim"

– maleją wydatki z budżetu państwa na mieszkalnictwo (są najniższe w stosunku do Produktu Krajowego brutto w całej Unii Europejskiej)

Utworzenie nowej fundacji budownictwa społecznego w świetle obowiązujących przepisów jest możliwe, konieczne byłoby, żeby fundacje zwolnione były z podatku dochodowego co umożliwiłoby pełniejszą realizację swych zadań. Sądy przyjęły praktykę rejestracji fundacji jako organizacji pożytku publicznego dopiero po dwuletniej działalności. Dlatego oczekując na nowe rozwiązanie można wykorzystać obecnie funkcjonujące organizacje pożytku publicznego poprzez rozszerzenie celu fundacji.

Obowiązek budownictwa mieszkań społecznych w całości scedowany został na samorządy gminne przy minimalnym wsparciu finansowym z budżetu centralnego. Należy założyć, że nowe przygotowywane rozwiązania prawne umożliwią samorządom gminnym zawieranie szeroko rozumianych umów współpracy z fundacjami i organizacjami pożytku publicznego, angażując obie strony w rozwiązywanie problemu mieszkaniowego dla najuboższych.

Należy oczekiwać regulacji prawnych umożliwiających również pozaspołeczny rozwój budownictwa mieszkaniowego z udziałem gminy, ale przy założeniu docelowego przeniesienia własności na najemcę.

WIESŁAW OKOŃSKI
Absolwent Politechniki Śląskiej w Gliwicach, Wydział Budownictwa – Inżynier Budownictwa Lądowego. Od 1987 roku jest Prezesem Przedsiębiorstwa Budowlanego „Robud" sp. z o.o. Jest inicjatorem i założycielem Związku Pracodawców w Gliwicach i jego Prezesem od 1993 do 2003 roku, aktualnie Prezes Honorowy. Założyciel Fundacji „Nadzieja dzieci" w Zabrzu, Prezes Zarządu Fundacji, która jest organizatorem trzech zakładów aktywności zawodowej. Zatrudniających ponad 100 osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności.

Istnieje pilna potrzeba zdefiniowania na nowo adresatów środków publicznych przeznaczanych na budownictwo społeczne oraz uchwalenia prawa określającego zasady użytkowania mieszkań społecznych. Powinno to wyeliminować obecne nieprawidłowości, a przede wszystkim dożywotnie użytkowanie mieszkań komunalnych bez względu na aktualną sytuację materialną lokatorów tych mieszkań, określenie wielkości czynszu w zależności od sytuacji finansowej najemców.

Istnieją grupy, szczególnie osoby niepełnosprawne, których nie stać na płacenie czynszów w pełnej wysokości, w oparciu o procentową wartość odtworzeniową. Dla takich osób winna być ustalona minimalna stawka najmu. Taka minimalna stawka najmu musi jednak obowiązywać na czas oznaczony, wyłącznie dla osób nie posiadających innych lokali, oraz gdy dochód netto nie będzie przekraczał kwoty ustalonej przez gminę. Mieszkania społeczne nie mogą też być zbywane na własność najemcom.

Propozycja alternatywnych sposobów finansowania inwestycji wspierających rozwój społecznych zasobów mieszkaniowych

Dariusz Jeziorski, Dyrektor Zespołu ds. Finansowania Nieruchomości PKO BP Oddziału Regionalnego w Katowicach

W prawidłowo funkcjonującej gospodarce jednym z podstawowych elementów rozwoju jest sektor budownictwa mieszkaniowego. Nie na próżno mówi się przecież, że budownictwo napędza koniunkturę. Tysiące młodych ludzi, którzy wchodzą w okres swej aktywności zawodowej i którzy tworzą nowe rodziny, podejmuje heroiczne działania w celu osiągnięcia dwóch, najważniejszych dla nich na tym etapie życia, celów: zdobycia pracy odpowiedniej do wykształcenia i kwalifikacji oraz mieszkania, postrzeganego jako niezbędny element stabilizacji w życiu.

Jednak w obu tych dziedzinach sytuacja w naszym kraju nie jest najlepsza. Wśród 27 krajów Unii Europejskiej posiadamy najniższy wskaźnik stosunku liczby mieszkań do liczby mieszkańców oraz najniższy wskaźnik średniej powierzchni mieszkania przypadającego na jednego mieszkańca. Rynek mieszkań czynszowych przeznaczonych dla osób o stosunkowo niskich dochodach praktycznie nie istnieje.

Dlatego też każde działanie zmierzające do poprawy takiego stanu rzeczy należy uznać za pożądane i o działaniach takich należy mówić. Z tym większą radością i zaciekawieniem zapoznałem się z *Założeniami projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz zmianie niektórych innych ustaw*, przygotowanymi przez Ministerstwo Infrastruktury. Szczególnie propozycja finansowania zasobów mieszkaniowych w oparciu o tworzenie społecznych grup mieszkaniowych (dalej zwanych SGM) wzbudziła moje zainteresowanie. Stwierdzam bowiem, że niezaprzeczalnym, bardzo silnym argumentem przemawiającym na korzyść inwestycji realizowanych przez samorządy bądź przy ich udziale, argumentem, którego brak inwestorom komercyjnym, jest rosnące zapotrzebowanie na mieszkania czynszowe.

Założenia Ministerstwa Infrastruktury w sposób szczegółowy – w odniesieniu do SGM – określają zasady ich tworzenia, działania, wzajemnych praw i obowiązków pomiędzy inwestorem, przyszłym najemcą, a docelowym właścicielem lokalu. Jednak jako praktyk mam poczucie czasu, jaki musi upłynąć od momentu, kiedy zapisy zawarte w założeniach zostaną przekute w konkretne działania. Tym bardziej, że – na co wypadałoby zwrócić uwagę – również przy obecnym stanie prawnym możemy z powodzeniem zrealizować inwestycje mieszkaniowe. Dlatego pozwalam sobie przedstawić Państwu sposób na sfinansowanie inwestycji mieszkaniowych w ramach obecnie funkcjonujących uregulowań prawnych.

Działające na naszym rynku instytucje finansowe posiadają w swoich ofertach produkty, które po dostosowaniu do indywidualnych potrzeb inwestora mogą z powodzeniem sfinansować inwestycje mieszkaniowe. Działania te muszą być jednak oparte na dwóch podstawowych założeniach: po pierwsze – indywidualne podejście instytucji finansującej do inwestora, po drugie – zapewnienie maksimum bezpieczeństwa realizowanej inwestycji.

Odnosząc się do pierwszego założenia, muszę stwierdzić, że w swojej praktyce bankowej nie spotkałem się z dwoma takimi samymi inwestycjami. To, co sprawdziło się przy realizacji inwestycji X, niekoniecznie musi sprawdzić się przy realizacji inwestycji Y. Bardzo ważna jest świadomość, że każda inwestycja jest inna i że przy tworzeniu nowego montażu finansowego inwestycji indywidualność tę trzeba uwzględnić.

Kolejne założenie to zapewnienie inwestycji maksimum bezpieczeństwa, rozumianego jako próba wyeliminowania wszelkiego, możliwego do przewidzenia, ryzyka. Chodzi tu o bezpieczeństwo dla inwestora, odbiorcy końcowego, czyli klienta, oraz dla instytucji finansującej przedsięwzięcie.

Pierwszym etapem realizacji inwestycji winno być stworzenie podmiotu celowego, powołanego do realizacji określonego zadania, w tym przypadku do budowy nowych zasobów mieszkaniowych. Co do formy prawnej utworzonego podmiotu nie ma tu szczególnych wymogów. W praktyce najczęściej są to spółki prawa handlowego, przeważnie spółki z o.o., rzadziej S.A.. Inwestor działający w formie podmiotu celowego zapewnia inwestycji większe bezpieczeństwo poprzez jaśniejszy i prostszy sposób kontroli przepływu środków pieniężnych związanych z inwestycją. Również nadzór nad prowadzonymi robotami budowlanymi jest bardziej skuteczny. Raz wykonywany przez inwestora, drugi raz przez podmiot finansujący.

Kolejnym działaniem jest stworzenie montażu finansowego inwestycji, czyli zapewnienie jej środków finansowych.. Zasadą jest obowiązek wniesienia przez inwestora wkładu własnego na poziomie minimum 20 % wartości inwestycji. Pozostałe 80% wartości inwestycji należy zabezpieczyć przed jej rozpoczęciem. Ważne jest, aby zabezpieczone finansowanie było finansowaniem pewnym. Takim pewnym finansowaniem jest np. przyznany kredyt bankowy. Wpłaty dokonane od przyszłych klientów należy dla bezpieczeństwa inwestycji uznać za wpływy przyszłe i niepewne. Należy uznać, że klient na każdym etapie inwestycji może się wycofać i pierwotnie wpłacone przez niego środki inwestor zmuszony będzie mu zwrócić. Jednak obawa przyszłych inwestorów o nadmierne zadłużanie się w bankach jest przedwczesna, gdyż przyznany **kredyt bankowy zapewnia możliwość jego wykorzystania, nie stanowi zaś obowiązku wykorzystania**. Inwestor, który prowadzi inwestycje zgodnie z harmonogramem robót, który prowadzi aktywną politykę marketingową i który posiada uznaną markę, postrzeganą jako bezpieczna, już na dalszym etapie inwestycji może z powodzeniem korzystać ze środków pozyskiwanych od przyszłych nabywców, mając cały czas komfort posiadania środków bankowych możliwych do wykorzystania i pełnego zrealizowania inwestycji. Parametrem, który indywidualnie ustala się z inwestorem w oparciu o analizę przepływów pieniężnych, jest okres kredytowania. Obowiązujące uregulowania pozwalają instytucjom finansowym kredytować przedsięwzięcia realizowane pod wynajem na okres nawet do 30 lat. Przy czym należy podkreślić, że okres 30 lat jest okresem maksymalnym, który może ulec skróceniu. Tak długi okres kredytowania inwestycji podyktowany jest źródłem spłaty kredytu. Spłata kredytu następuje dopiero po zamknięciu inwestycji i dokonywana jest przez najemców w czynszu miesięcznym. Dlatego długością okresu kredytowania można korygować miesięczne obciążenie najemcy.

Założenia do projektu Ministerstwa Infrastruktury, odnoszące się do SGM, zakładają docelowe przeniesienie własności lokalu na najemcę (oczywiście po spełnieniu pewnych warunków). Rozwiązanie, które pokrótce prezentuję, również dopuszcza przeniesienie własności.

Reasumując, wypada raz jeszcze przychylnie odnieść się do prezentowanych przez Ministerstwo Infrastruktury założeń do projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz zmianie niektórych innych ustaw, jako tego dokumentu, który daje nam w przyszłości szansę na rozwój budownictwa mieszkaniowego. Jednak niezależnie od tego dokumentu należałoby, o czym jestem głęboko przekonany, podjąć działania wspierające rozwój budownictwa mieszkaniowego w ramach obecnie funkcjonujących uregulowań.

Konsolidacja spółek mieszkaniowych szansą na rozwój

Jarosław Wieszołek, prezes zarządu „Spółki Mieszkaniowej Mysłowice" Sp. z o.o. w Mysłowicach.

Spółki Mieszkaniowe należące do Katowickiego Holdingu Węglowego S.A. obecnie poddawane są procesowi konsolidacji. Działania te dotyczą także „Spółki Mieszkaniowej Mysłowice" Sp. z o.o., która rozpoczęła swą działalność w 1995 roku w wyniku restrukturyzacji byłej Kopalni Węgla Kamiennego „Mysłowice". Spółka powstała na bazie wyodrębnionego działu mieszkaniowego kopalni, jako Spółka prawa handlowego, której jedynym właścicielem jest KHW S.A. W wyniku restrukturyzacji kopalń KHW S.A. powstało 10 podobnych spółek, których podstawowym zadaniem było zarządzanie nieruchomościami.

Szanse na rozwój firmy umożliwia, konsolidacja poszczególnych spółek, polegająca na przejmowaniu, mniejszych Spółek przez Spółkę wiodąca. Konsolidacja ta jest kolejnym etapem przemian holdingowych spółek. Od dnia 01.07.2010 r. obecna SM Mysłowice składa się z 4 Spółek pierwotnie powołanych do życia: SM Mysłowice, SM Kazimierz – Juliusz, SM Wesoła, SM Niwka – Modrzejów. Po połączeniu tych 4 spółek kapitał zakładowy wynosi 77, 5 mln zł. Największa część kapitału pochodzi z SM Mysłowice, bo aż 81,8%; 17,7% wniosła SM Wesoła, dwie pozostałe Spółki wniosły 0,5% kapitału. Można więc stwierdzić, że obecna Spółka powstała na bazie jednej Spółki majątkowej i trzech zarządczych. Niemalże 100% wniesionych własnych mieszkań należało do SM Mysłowice przy braku mieszkań należących do kopalni. Po konsolidacji Spółka, poza posiadaniem majątku w postaci działek niezabudowanych i lokali użytkowych, zarządza łącznie ponad 8,2 tys. lokali mieszkalnych. Poniżej przedstawiono strukturę mieszkań zarządzanych po przeprowadzonej konsolidacji.

Poprzez konsolidację pojawiły się nowe perspektywy, które w poprzednim stanie nie miały możliwości zaistnienia. Zmienił się poprzedni stan rzeczy, w którym mniejsze Spółki nie posiadające swojego majątku, a generujące zyski z zarządzania powierzonymi budynkami, nie miały możliwości inwestowania w swój majątek. Po konsolidacji pozyskiwane środki finansowe można wykorzystać do planowej polityki remontowo – inwestycyjnej własnego zasobu. Większy kapitał i silniejsza pozycja na rynku nieruchomości sprawiła, że Spółka jest lepiej postrzegana nie tylko przez wspólnoty mieszkaniowe ale także przez innych kontrahentów.

Konsolidacja dała możliwość lepszego wykorzystania posiadanego majątku przez opracowanie i wdrożenie koncepcji odnoszącej się do posiadanych zasobów mieszkaniowych. W zasobach Spółki został wyselekcjonowany zasób, w obrębie którego dokonywana będzie alokacja najemców w nim zamieszkujących. Osoby zajmujące najbardziej atrakcyjne mieszkania z wyrokami eksmisyjnymi bez prawa do lokalu socjalnego będą przesiedlane do utworzonych na bazie najstarszego majątku pomieszczeń tymczasowych. Odzyskane w ten sposób mieszkania w najmłodszym zasobie staną się przedmiotem obrotu rynkowego.

Z obecnym kapitałem ludzkim i finansowym przed Spółką otwierają się nowe dziedziny działalności gospodarczej w branży budowlanej. Spółka, która dysponuje własnymi gruntami w ilości kilkaset hektarów jest lepiej postrzegana przez banki kredytujące inwestycje. Z nadzieją przyjmujemy więc opracowane założenia do ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych dające możliwość skonsolidowanej Spółce zaistnienia na ryku nieruchomości, już nie tylko jako profesjonalny zarządca ale także jako inwestor realizujący przedsięwzięcia z zakresu Społecznych Grup Mieszkaniowych. SGM w swym założeniu ma zaspakajać potrzeby mieszkaniowe na zasadzie umowy najmu lecz z przyrzeczeniem docelowego przeniesienia własności. W sytuacji przyjęcia projektu ustawy, pojawia się dla skonsolidowanej Spółki kolejna szansa na rozwój poprzez stworzenie długoletniego programu gospodarowania lokalami mieszkalnymi. Może się więc okazać, że istniejąca w Spółce koncepcja optymalizacji wykorzystania zasobów wpisze się z powodzeniem w rządową propozycję budownictwa społecznego. Program gospodarki lokalami Spółki obejmował by budowę mieszkań w systemie SGM, skierowanym w pierwszej kolejności do osób zajmujących mieszkania w starym zasobie Spółki lecz mających możliwości finansowe uczestniczenia w SGM-ach. Odzyskane po przesiedleniach lokale najstarsze mogą być przeznaczane na pomieszczenia tymczasowe. Konsolidacja daje więc możliwość alokacji mieszkańców już nie tylko w obrębie jednej Spółki czy nawet jednego miasta. Skonsolidowana Spółka zgodnie z przyjętym kierunkiem rozwoju już teraz prowadzi efektywniejsze działania w zakresie zarządzania najmem, ograniczyła koszty działalności przez zmianę struktury organizacyjnej i ujednoliciła politykę remontową.

Siła skonsolidowanej Spółki tkwi także w lepiej wyszkolonej i wykorzystywanej kadrze oraz korzystaniem w szerokim zakresie z outsourcingu. Dzięki synergii lepiej można wykorzystać kapitał ludzki i finansowy. Konsolidacja dała więc szanse nie tylko na lepsze zarządzanie majątkiem ale także na otworzenie się na rynek inwestycji budowlanych.

JAROSŁAW WIESZOŁEK
Jest licencjonowanym zarządcą i pośrednikiem w obrocie nieruchomościami. Przez wiele lat jako szef wydziałów nieruchomościowych, pracował w administracji samorządowej Rudy Śląskiej i Zabrza. W latach 2007-2008 był prezesem Górnośląskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Katowicach. Przed objęciem funkcji prezesa zarządu "Spółki Mieszkaniowej Mysłowice" Sp. z o.o. w Mysłowicach pracował w nadzorze właścicielkim Katowickiego Holdingu Węglowego S.A. w Katowicach. Wykładowca na wyższych uczelniach.

Dziś i jutro – gospodarka mieszkaniowa miasta Bolesławiec

Piotr Roman – prezydent Bolesławca

Najbardziej zależy nam na tym, aby ludzie chcieli żyć w Bolesławcu. Jednak, żeby tak było, muszą mieć gdzie mieszkać, mieć na miejscu pracę oraz ciekawe możliwości spędzania wolnego czasu. Dlatego też pracujemy nad nowatorskim systemem, opartym na partnerstwie publiczno-prywatnym, który pozwoli wybudować aż trzysta mieszkań – informuje prezydent Bolesławca Piotr Roman.

Warto przypomnieć, że Strategia Mieszkalnictwa dla Gminy Miejskiej Bolesławiec na lata 2008-2015 została przyjęta uchwałą Rady Miasta Bolesławiec Nr XVI/139/07 w dniu 28 listopada 2007 r.

W Strategii zostały nakreślone trzy cele główne: „Rozwój budownictwa mieszkaniowego"; Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych najuboższych gospodarstw domowych"; „Polepszenie standardu zasobów mieszkaniowych i jakości zamieszkania". Strategia zakłada, iż zasób mieszkaniowy powinien być zróżnicowany pod względem struktury własności, rodzaju zabudowy, standardu i ceny, tak aby mógł zaspakajać potrzeby mieszkaniowe wszystkich gospodarstw domowych w Bolesławcu.

Cele te są osiągane m. in. poprzez stwarzanie warunków do rozwoju budownictwa mieszkaniowego, poprzez podaż gruntów należących do miasta, uzbrajanie terenów, zwiększanie nakładów na remonty i modernizacje zasobu mieszkaniowego miasta. Jednym z priorytetów jest także za-

PIOTR ROMAN. Bolesławianin, absolwent wydziału nauk politycznych Uniwersytetu Wrocławskiego. Ukończył również podyplomowe studia samorządu lokalnego i gospodarki lokalnej na wydziale prawa Uniwersytetu Wrocławskiego oraz szereg szkoleń i kursów. Przez osiem pracował jako nauczyciel. Od szesnastu lat pracuje w samorządzie. W 1994 został przewodniczący Sejmiku Samorządowego Gmin Województwa Jeleniogórskiego. W latach 1998-2002 Starosta Bolesławiecki. Od 2002 Prezydent Miasta Bolesławiec.

Inicjatywy prezydenta Bolesławca w latach 2006 – 2010 (aktualna kadencja)

• utworzył Specjalną Strefę Ekonomiczną • doprowadził do budowy basenu • spowodował uruchomienie lodowiska w okresie zimowym • doprowadził do uzbrojenia terenów pod budownictwo mieszkaniowe i w strefie przemysłowej • doprowadził do budowy nowych sal gimnastycznych dla Gimnazjum Samorządowego nr 2 przy ul. Bielskiej oraz Miejskiego Zespołu Szkół przy ul. Jana Pawła II • rozpoczął budowę Domu Spokojnej Starości • doprowadził do remontu Domu Dziennego Pobytu, biblioteki i muzeum • doprowadził do remontu ulic (m. in. Zabobrze, Ceramicznej i Góralskiej) oraz budowy dróg i odwodnienia na osiedlu domów socjalnych przy ul. Kościuszki • doprowadził do zakupu nowych autobusów dla MZK, modernizacji systemu ciepłowniczego w mieście • kontynuuje remonty kolejnych placówek szkół i przedszkoli • współfinansowanie remontów dróg powiatowych • doprowadził do budowy kompleksu boisk w ramach programu „Orlik" • kontynuuje budowę systemu ścieżek rowerowych w mieście • powstają kolejne mieszkania budowane przez Towarzystwo Budownictwa Społecznego, w tym roku oddanych zostanie 80 mieszkań • przeprowadza remonty kolejnych podwórek wraz z placami zabaw • doprowadził do budowy nowego budynku Bolesławieckiego Ośrodka Kultury i utworzenia Międzynarodowego Centrum Ceramiki • stworzył korzystny system dofinansowania dla wspólnot mieszkaniowych w celu przeprowadzenia remontu kamienic przyrynkowych • spowodował, że Rynek i podwórka wokół Rynku stają się prawdziwą wizytówką miasta • zainicjował szereg wydarzeń kulturalnych i sportowych w mieście • spowodował bezpłatny dostęp do internetu dla ponad 12 tys. mieszkańców • **za jego kadencji od 2002 miasto uzyskało dofinansowanie zewnętrzne w wysokości 97 676 681 zł.**

pewnienie odpowiedniej ilości mieszkań socjalnych, tak by zaspokoić rosnące potrzeby najuboższych gospodarstw domowych oraz realizować na bieżąco sądowe wyroki eksmisyjne z prawem do lokalu socjalnego.

Miasto uzbraja nowe tereny pod budownictwo mieszkaniowe, zarówno jednorodzinne jak i wielorodzinne. Powstają nowe osiedla mieszkaniowe, na których indywidualni inwestorzy budują swoje domy jednorodzinne jak i wielorodzinne.

Oferta mieszkaniowa Bolesławca to również budownictwo ramach TBS-u, spółki ze 100% udziałem Gminy Miejskiej Bolesławiec. Pomimo trudności z pozyskaniem kredytu z nieistniejącego już KFM, jeszcze w tym roku zostanie oddanych 80 nowych mieszkań, a TBS przyjął strategię rozwoju na kolejne lata.

Natomiast nowatorski systemem, oparty na partnerstwie publiczno-prywatnym, pozwoli zaspokoić potrzeby mieszkaniowe w Bolesławcu, m. in. osobom, których nie stać jeszcze na budowę domu lub zakup mieszkania. Tym samym mamy nadzieję przyciągnąć do fachowców, ludzi z inicjatywą, którzy w naszym mieście będą mieć możliwości, aby realizować swoje cele życiowe i pasje. Radni zaakceptowali już tę formę prowadzenia budownictwa mieszkaniowego, dokonując w miesiącu wrześniu b. r. aktualizacji Strategii.

Oprócz budowy nowych mieszkań miasto inwestuje w renowacje starej substancji mieszkaniowej, jak i w jej otoczenie. W planie na najbliższe lata mamy, wspólnie ze wspólnotami mieszkaniowymi, rewitalizację 66 kamienic położonych w obrębie Starego Miasta. Pierwsze inwestycje rozpoczęły się już w m-cu sierpniu br.

W pierwszym półroczu 2010 r. rozpoczęła się także modernizacja zapleczy w strefie zabudowy staromiejskiej. Projekt przewiduje kompleksową renowację siedmiu podwórek, które zostaną wyposażone w urządzenia rekreacyjno – sportowe: huśtawki, zjeżdżalnie, karuzele, mini boiska do koszykówki, stoły do ping – ponga itp. Remont obejmuje również odnowienie sieci ulicznej, wybrukowanie zapleczy kostką kamienną, wymianę elementów małej architektury. Celem renowacji jest przywrócenie historycznego charakteru zabudowy.

Wśród kolejnych inwestycji wymienić należy poprawę atrakcyjności i wizerunku Starego Miasta, jako miejsca czystego i zadbanego, z zielenią wprowadzającą mikroklimat. Projekt stanowi drugi etap renowacji płyty głównej Rynku oraz plant miejskich. Jego ideą jest utworzenie atrakcyjnego miejsca do zamieszkania i spędzania wolnego czasu, jak również podniesienie atrakcyjności turystycznej. W Rynku planuje się posadzenie ponad czterdziestu drzew, wprowadzenie małej architektury, utworzenie iluminacji zieleni oraz budowę fontanny miejskiej.

Kolejne inwestycje, realizowane w Bolesławcu, które uatrakcyjnią zamieszkiwanie i przyciągną nowych mieszkańców to:

– budowa nowej pływalni,

– budowa Międzynarodowego Centrum Ceramiki,

– budowa Centrum Integracji Kulturalnej,

– przebudowa zabytkowej pływalni i przywrócenie jej dawnej funkcji zakładu kąpielowego.

Wszystkie wymienione inwestycje otrzymały dofinansowanie z Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego oraz z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Nowo powstające obiekty mają się stać miejscem kulturotwórczym, z bogatą ofertą zajęć artystycznych, integrującym lokalne środowiska twórcze związane z szeroko rozumianą kulturą i dziedzictwem kulturowym i pozwolą na stworzenie w Bolesławcu międzynarodowego ośrodka kultywującego tradycje ceramiczne.

Firmowy bank

Wybierając bank, który zajmie się sprawami finansowymi naszego przedsiębiorstwa nie warto ryzykować. Chodzi przecież o naszą firmę i jej przyszłość. W tym przypadku najlepiej sprawdzają się instytucje z doświadczeniem, dysponujące szeroką siecią oddziałów, profesjonalną kadrą i dostosowanymi do wymogów klientów produktami. O bankowej obsłudze firm rozmawiamy z panem Jackiem Zakrzowskim – Dyrektorem Regionu Śląskiego Banku Zachodniego WBK S.A.

– Czy Bank Zachodni WBK to duży bank?

– Jeden z trzech największych w Polsce. Na terenie całego kraju posiadamy łącznie 611 oddziałów, 15 centrów bankowości biznesowej dedykowanych obsłudze średnich firm oraz ponad 1040 bankomatów. Szeroko jesteśmy znani ze świetnych kampanii reklamowych z udziałem gwiazd światowego kina, ale koncentrujemy naszą działalność nie tylko na usługach dla klientów indywidualnych. Drugą najważniejszą dla nas grupą klientów są przedsiębiorstwa – zarówno te mikro, małe i średnie, jak i wielkie korporacje.

– Najwięcej mamy jednak w Polsce firm z segmentu MSP?

– Tak, i widać to również wśród naszych klientów firmowych, których jest już ponad 200 tysięcy. Większość z nich to właśnie MŚP, co znajduje odzwierciedlenie w naszej ofercie. Przy tak zróżnicowanej i licznej grupie trudno jest proponować wszystkim te same produkty dlatego wprowadziliśmy trzy rodzaje rachunków bieżących – Mini, Opti i Maxi. Różnią się one proporcjami pomiędzy wysokością miesięcznej opłaty, ilością rachunków dodatkowych oraz opłat za poszczególne transakcje. Dzięki temu rozwiązaniu przedsiębiorca może dostosować rachunek do swoich potrzeb i zoptymalizować koszty.

– Rachunek to jednak dopiero początek współpracy z bankiem. A co z kredytami?

– Udzielamy praktycznie każdego rodzaju kredytu – w rachunku bieżącym, obrotowych oraz inwestycyjnych, i to nawet na sfinansowanie 100% inwestycji, bez wkładu własnego. Mamy też naprawdę szybki kredyt Biznes Ekspres dla małych i średnich przedsiębiorstw. W jego przypadku kredytobiorca ma swobodę dysponowania środkami bez konieczności deklarowania na co je przeznaczy. W ramach Biznes Ekspresu można otrzymać nawet 500 tys. złotych i to w ciągu 24 godzin od złożenia kompletu dokumentów.

– A czy robią Państwo coś, aby obniżyć koszt kredytu?

– Tak, współpracujemy z instytucjami zewnętrznymi, dzięki którym możemy udzielać kredytów o niższym oprocentowaniu. Wspomniany już kredyt Biznes Ekspres oferujemy również w ramach środków pozyskanych z Europejskiego Banku Inwestycyjnego – ten produkt nosi nazwę Biznes Ekspres EBI i jest tańszy dla małych i średnich przedsiębiorstw, których rozwój chce wspomagać w ten sposób EBI. Ponadto oferujemy kredyty termomodernizacyjne ze środków Banku Gospodarstwa Krajowego oraz bardzo korzystne kredyty z dopłatami Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

– A jak z innymi źródłami finansowania? Przecież nowoczesne firmy nie korzystają tylko z kredytów?

– Spółki wchodzące skład Grupy BZ WBK zapewniają zarówno leasing, jak i faktoring. Leasingujemy pojazdy, komputery i sprzęt biurowy, maszyny, a nawet nieruchomości. Stale rozwijamy zresztą swoją ofertę bacznie obserwując potrzeby rynku – nasze spółki oferują między innymi high tech leasing, eko leasing, który umożliwia kompleksowe finansowanie elektrowni wiatrowych oraz usługi dedykowane lekarzom i weterynarzom. BZ WBK Faktor wprowadził z kolei ostatnio Faktoring Ekspres, w ramach którego nasza spółka finansuje 70% wartości wierzytelności brutto wynikającej z faktury z uwzględnieniem limitów przyznanych poszczególnym odbiorcom klienta. Limit finansowania odnawia się w miarę spłacania wierzytelności przez odbiorców. To usługa przygotowana przede wszystkim z myślą o małych i średnich przedsiębiorstwach.

– Czy realizują Państwo również operacje walutowe?

– Tym zajmuje się Departament Usług Skarbu BZ WBK. Zatrudnienie w nim fachowcy świadczą usługi na najwyższym poziomie, dbając o indywidualne podejście do spraw klienta. Słowo „negocjacje" przy ustalaniu kursów sprzedaży i kupna walut nie jest im obce.

– Wiemy już, że oferują Państwo praktycznie wszystko z zakresu obsługi finansowej? Która z tych usług jest dla Państwa najważniejsza?

– Najważniejszy jest klient, a nie usługi. Dlatego poza rozwijaniem oferty stale podnosimy też jakość obsługi i umiejętności naszych pracowników. Staramy się możliwie skracać proces podejmowania decyzji w banku, obserwujemy rynek i dostosowujemy ofertę do jego wymagań. Produkty i usługi są w BZ WBK środkiem, a nie celem. Najważniejszy jest ten, kto z nich korzysta i to jego potrzebom je podporządkowujemy.

Faktoring czyli jak przyspieszyć pieniądze

Każdy przedsiębiorca staje kiedyś przed problemem szybszego otrzymania swoich pieniędzy. Zamówienie zostało zrealizowane, faktura wystawiona, odbiorca towaru ma odroczony termin płatności, a pojawia się potrzeba szybkiego dostępu do pieniędzy. Co zrobić? Odpowiedź jest prosta – skorzystać z faktoringu, o którym rozmawiamy z panem Rafałem Rębilasem, Dyrektorem 1 Oddziału w Chorzowie, Banku Zachodniego WBK S.A.

– Czym jest faktoring?

– Jest to forma krótkoterminowego finansowania firm udzielających tzw. kredytów kupieckich, czyli stosujących odroczone terminy płatności dla swoich odbiorców.

– A prościej?

– W ramach tej usługi, firma otrzymuje środki finansowe dotychczas zablokowane w niezapłaconych fakturach, które wystawiła swoim odbiorcom. Dzięki faktoringowi obroty przedsiębiorstwa mogą wzrosnąć bez angażowania własnych środków finansowych.

– Jak działa faktoring?

– Wszystko opiera się na umowie faktoringowej zawieranej między dostawcą, zwanym faktorantem, i faktorem, na przykład spółką BZ WBK Faktor. Zgodnie z umową, dostawca ceduje na faktora, czyli BZ WBK Faktor, należności wynikające ze wcześniejszej sprzedaży. W praktyce polega to na przekazaniu faktur. Wówczas faktor wypłaca klientowi zaliczkę. Następnie odbiorca zamówienia reguluje należność, a w końcu następuje rozliczenie wierzytelności z dostawcą.

– Czy to naprawdę szybka forma pozyskiwania środków?

– Jedna z najszybszych na rynku. Oferujemy ją np. w postaci usługi Faktoring Ekspres. W jej ramach BZ WBK Faktor finansuje 70% wartości wierzytelności brutto wynikającej z faktury z uwzględnieniem limitów przyznanych poszczególnym odbiorcom klienta. Limit finansowania odnawia się w miarę spłacania wierzytelności przez odbiorców. Liczymy, że po pojawieniu się w naszej ofercie Faktoringu Ekspres, usługi związane z tą formą finansowania zyskają szczególne uznanie w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw.

Niestety faktoring w naszym kraju jest wciąż produktem pozostającym w cieniu wszelkiego rodzaju usług kredytowych, dlatego wraz z wprowadzeniem Faktoringu Ekspres skupiamy się na dialogu z potencjalnymi klientami i edukacji w zakresie usług faktoringowych.

– Jakie korzyści przynosi korzystanie z faktoringu?

– Natychmiastowy wpływ należności za sprzedany towar lub usługę zwiększa płynność przedsiębiorstwa i w efekcie efektywność gospodarowania jego zasobami. Ma to oczywiście odzwierciedlenie we wskaźnikach i strukturze bilansu firmy. Usługi faktoringowe pozwalają też wydłużyć odbiorcom terminy płatności, zwiększając w ten sposób konkurencyjność przedsiębiorstwa na rynku. Co więcej, zewnętrzne zarządzanie należnościami pozwala redukować koszty administracji. Bardzo istotny jest również fakt, iż faktor przejmuje na siebie ryzyko związane z brakiem płatności lub niewypłacalnością odbiorców, klient jest więc bezpieczny i pewny otrzymania zapłaty za dostarczony towar lub świadczone usługi.

– A czym różni się faktoring od kredytu?

– Faktoring to kompleksowe rozwiązanie, którego podstawową funkcją, podobnie jak w przypadku kredytów, jest finansowanie. Dużym błędem byłoby jednak pominięcie wielu usług, które oferujemy klientom, a których próżno szukać w przypadku kredytowania. Mowa tu o administrowaniu finansowanych przez nas faktur, monitorowaniu wierzytelności i prowadzeniu całego procesu windykacyjnego. Warte podkreślenia jest również ograniczenie ryzyka związanego z niewypłacalnością kontrahentów. Kredyty najczęściej bazują na tzw. twardych zabezpieczeniach, na przykład na hipotece czy zastawie. W faktoringu zabezpieczeniem są natomiast wierzytelności handlowe, weksel czy pełnomocnictwo do rachunku – instrumenty, które można ustanowić szybko i w prosty sposób.

– Jakie innowacje wprowadza produkt Faktoring Ekspres?

– Faktoring Ekspres to produkt wprowadzający nową jakość usług faktoringowych na polskim rynku. Przy jego konstruowaniu kierowaliśmy się mottem „finansowania skrojonego na miarę" – możliwie indywidualnego i elastycznego a jednocześnie przejrzystego i dostępnego dla możliwie szerokiej grupy przedsiębiorców.

Faktoring Ekspres będzie produktem uniwersalnym, dostępnym dla przedsiębiorców właściwie z każdej branży. Oferta jest skierowana również dla klientów, którzy nie mogą otrzymać kredytu. Faktoring Ekspres wypełnia tę lukę i stanowi szansę na dynamizowanie rozwoju i tych przedsiębiorstw.

– Jak wygląda współpraca przy faktoringu?

– W celu poprawienia szybkości przepływu informacji i zacieśnienia współpracy między klientem a faktorem wprowadziliśmy nowoczesny system informatyczny, zapewniający stałą komunikację z BZ WBK Faktor za pośrednictwem aplikacji internetowej – 24 godziny na dobę, siedem dni w tygodniu. Elektroniczny proces komunikacji pozwoli całkowicie zrezygnować z papierowych dokumentów. Oczywiście ciągle pozostaje możliwość tradycyjnej wysyłki dokumentów pocztą lub kurierem.

– Jak wygląda procedura nawiązywania współpracy faktoringowej?

– Rozpoczęcie współpracy nigdy nie było tak proste. Produkt Faktoring Ekspres dostępny jest w sieci oddziałów Banku Zachodniego WBK – wystarczy się udać do jednego z nich i spotkać się z doradcą, który udzieli dodatkowych informacji, rozwieje wszelkie wątpliwości związane z produktem i pomoże nowym klientom złożyć wniosek faktoringowy, a później podpisać umowę. Jest ona zawierana na rok z możliwością jej przedłużenia.

Bank Zachodni WBK S.A.
1 Oddział w Chorzowie
ul. Katowicka 72
godziny otwarcia 8.00 – 18.00
Tel nr. 32 346 09 90, 32 346 09 38
e-mail – katarzyna.machalica@bzwbk.pl
e-mail – katarzyna.ilnicka@bzwbk.pl

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, a inwestycje celu publicznego

dr hab. inż. arch. **Krzysztof Gasidło** prof. Politechniki Śląskiej

1. Rozwój i znaczenie planowania krajowego

Odkąd istnieją wyższe formy organizacji społecznej (państwa) konieczne jest odpowiednie do potrzeb tych organizacji zagospodarowanie przestrzeni. Państwa podejmowały zorganizowane działania dla rozwoju większych obszarów budując drogi, umocnienia, systemy nawadniające, kolonizując obszary słabo zaludnione. Można wymienić wiele przykładów takich działań podejmowanych w Polsce zarówno dla realizacji pojedynczych ponadlokalnych inwestycji jak i dla wielokierunkowego rozwoju większych obszarów. W XIV wieku Kazimierz Wielki wybudował system około 50 zamków stanowiący wraz ze spichlerzami podstawę układu obronnego królestwa. W drugiej połowie XVIII wieku podjęto budowę systemu kanałów umożliwiających pełniejsze wykorzystanie dróg wodnych w Polsce: kanału Ogińskiego, Królewskiego i Bydgoskiego. W 1817 roku Stanisław Staszic opracował i rozpoczął wdrażanie koncepcji Staropolskiego Okręgu Przemysłowego zwanego ówcześnie „ciągłym zakładem fabryk żelaznych nad rzeką Kamienną".

Jako początek nowoczesnego planowania ponadlokalnego (regionalnego i krajowego) w Polsce przyjmuje się moment wydania Rozporządzenie Prezydenta RPO O prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli z 16 lutego 1928 roku. Przewidywało ono sporządzanie, w razie potrzeby planów zabudowania kilku sąsiadujących ze sobą osiedli.

Władze II Rzeczpospolitej rozumiały znaczenie planowania dla rozwoju przestrzennego wielkich miast i ich otoczenia, regionów i całego państwa. Konieczność zespolenia ziem wchodzących do 1918 roku w skład różnych państw, próba przezwyciężenia wielkiego kryzysu gospodarczego a także zagrożenia zewnętrzne wymusiły planowe działania w obrębie całego państwa. W latach 1930-32 powstała Komisja Wspólnego Planu Zabudowania m. st. Warszawy i Sąsiednich Okolic i powołano organ wykonawczy tej komisji – Biuro Planu Regionalnego m. Warszawy. Podobne biura powstały także w Wejherowie, Łodzi, Poznaniu oraz Katowicach (Biuro Planu Regionalnego Zagłębia Górniczo-Przemysłowego). W 1936 roku utworzono także Biuro Planowania (krajowego) przy Gabinecie Wiceprezesa Rady Ministrów (Eugeniusza Kwiatkowskiego) dla koordynacji realizacji Centralnego Okręgu Przemysłowego według, rządowego programu inwestycyjnego na lata 1936 – 40 dla podniesienia zdolności obronnych państwa (była to pierwsza polska – niestety przerwana przez wojnę „pięciolatka"). Bez krajowego i regionalnego planowania niemożliwe byłoby zrealizowanie takich zadań jak budowa portu i miasta w Gdyni oraz łączącej ją ze Śląskiem magistrali kolejowej.

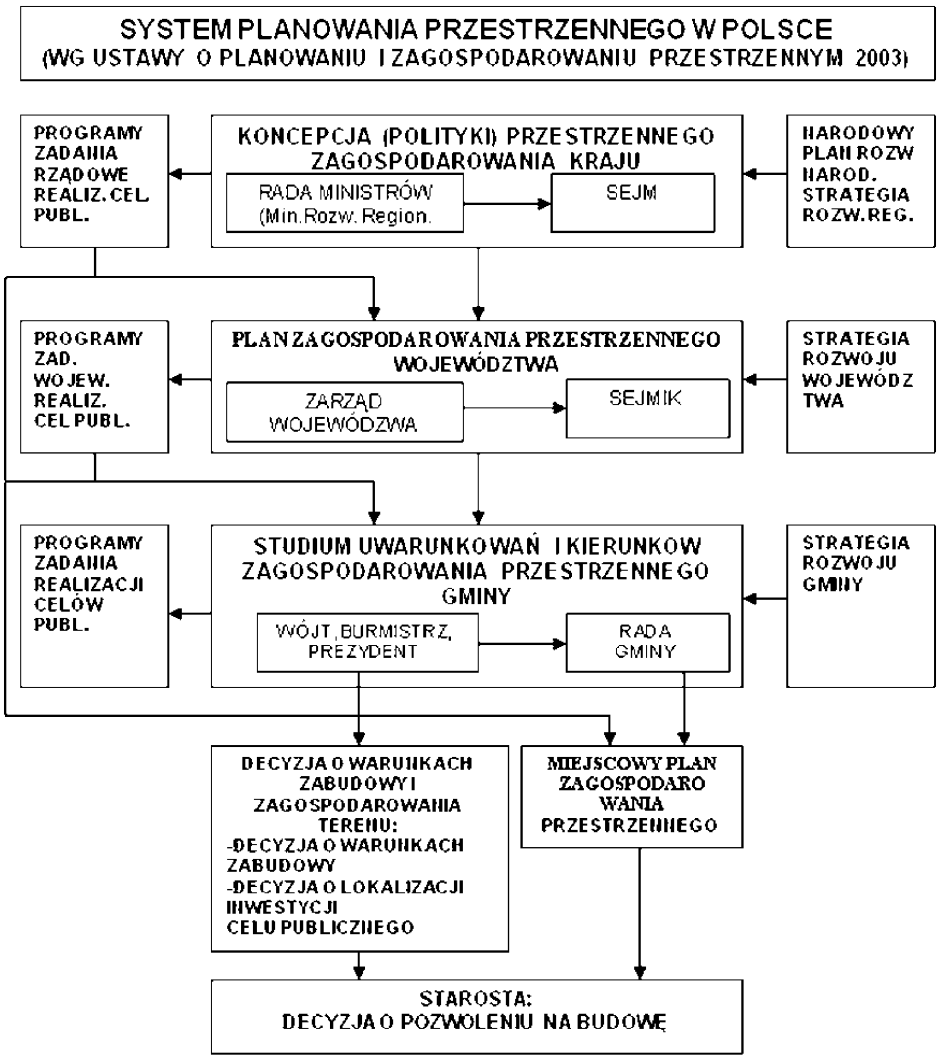
Według wielu opinii polskie planowanie przestrzenne na poziomie krajowym i regionalnym było wówczas jednym z najnowocześniejszych i najskuteczniejszych w świecie.

W 1946 Prezydent RP wydał dekret O planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju ustalający trójstopniowy system planistyczny: plan krajowy implikował plan regionalny, ten zaś plany miejscowe. Podobnie jak po I wojnie Światowej plan krajowy i plany regionalne służyły odbudowie kraju, integracji przestrzeni państwa w nowych granicach, budowie nowej infrastruktury, rozwojowi gospodarczemu (uprzemysłowieniu). W roku 1961 podjęto próbę całościowej regulacji planowania przestrzennego w Ustawie o planowaniu przestrzennym. Na jej podstawie powstały wojewódzkie pracownie planów regionalnych (służby planistyczne), które sporządziły plany regionalne dla wszystkich 17 istniejących ówcześnie województw. W 1975 roku przeprowadzono reformę podziału terytorialnego kraju likwidując powiaty i wprowadzając 49 mniejszych województw. Uchwalona w 1984 znowelizowana Ustawa o planowaniu przestrzennym dostosowała system planistyczny do nowego podziału oraz zaznaczała rosnące znaczenie czynnika społecznego.

2. Miejsce Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju w systemie planowania przestrzennego w Polsce

W 1994 roku Sejm uchwalił Ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym. Znosiła ona poprzednią Ustawę o planowaniu przestrzennym z 1984 roku. Zmiana była konieczna, bo należało dostosować gospodarkę przestrzenną do przekształcającego się ustroju państwa. Już w samej nazwie nowej ustawy zawarta była informacja na jakich założeniach była ona oparta. Mianowicie, w tytule brak słowa „planowanie"; w tekście także pojawia się ona rzadko. Obowiązujący dotychczas termin „miejscowy plan ogólny" zastąpiono terminem „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy", termin „plan regionalny" zniknął ponieważ ustawodawca uznał, że nie ma potrzeby planowania przestrzeni większej niż przestrzeń gminy, natomiast „plan krajowy" zastąpiono pojęciem „koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju" przewidując, że w województwach (istniało ich wtedy 49) będzie się na jej podstawie wykonywać „studium zagospodarowania przestrzennego województwa" określające cele, uwarunkowania i kierunki polityki przestrzennej państwa na obszarze województwa. Ustawa przewidywała, że ponadlokalne zadania celu publicznego będą ujmowane w odpowiednich programach rządowych i wojewódzkich oraz zamieszczane w rejestrach prowadzonych przez wojewodę. Zadania o charakterze przestrzennym miały być wprowadzane do dokumentów planistycznych gminy w drodze negocjacji.

W praktyce, już po kilku latach okazało się, że ustawa na poziomie krajowym i regionalnym nie działa zgodnie z intencjami ustawodawcy ponieważ państwo samo pozbawiło się w znacznym stopniu wpływu na zagospodarowanie przestrzenne przekazując władztwo planistyczne gminom. Nawet jednak i te narzędzia, których mogło użyć nie zostały zastosowane szybko i skutecznie. Np. Koncepcję Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPPZK) opracowano



Rys. 1. Schemat sytemu planowania przestrzennego w Polsce (oprac. Krzysztof Gasidło)

i przyjęto dopiero pod koniec 2000 roku i ogłoszono w połowie 2001 (czyli po 7 latach obowiązywania Ustawy).

Po przeprowadzeniu reformy administracyjnej w 1999 roku i utworzeniu 16 samorządowych województw znowelizowano Ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzając do systemu planowania przestrzennego plany zagospodarowania przestrzennego województw. W zakresie planowania krajowego nowelizacja nie wprowadzała zmian.

W 2003 roku uchwalono Ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym znoszącą poprzednią, „niesprawną" Ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym. Nowa ustawa (aktualnie obowiązująca) z pewnością lepiej konstytuuje system planowania przestrzennego (rys. 1). Między innymi pokazuje, że na poziomie krajowym nie chodzi tylko o „politykę przestrzenną" opisywaną m. in. przez cele, zasady, wartości, ale o stworzenie narzędzia posiadającego pewne atrybuty planu: opisowe, koordynacyjne, regulacyjne, kreacyjne. Dokument opracowywany na poziomie planowania krajowego określono zatem jako „Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju" (KPZK).

Analizując system planowania przestrzennego można zauważyć, że na każdym poziomie – krajowym, regionalnym i miejscowym wyodrębniają się jego składniki w kategoriach; strategicznej, planistycznej i operacyjnej. Dla jego oceny istotna jest odpowiedź na pytania: czy struktura systemu odpowiada rzeczywistym uwarunkowaniom a także czy relacje pomiędzy poszczególnymi poziomami i kategoriami sprzyjają osiąganiu celów w gospodarce przestrzennej, szczególnie zaś w zakresie planowania i realizacji inwestycji.

3. Inwestycje celu publicznego w KPZK (poprzednio KPPZK).

Opublikowana w 2001 roku (M. P. nr 26) i wciąż obowiązująca Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (obecnie określana jako Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju) jest dokumentem o charakterze bardziej dyskursywnym niż planistycznym. Prezentowane w dokumencie cele, zasady, środki i narzędzia w niewielkim zakresie korespondują z konkretnymi ustaleniami i wskazaniami sposobu realizacji inwestycji celu publicznego na poziomie krajowym. Dość powiedzieć, że ustalenia Koncepcji mają status załącznika, natomiast część dotycząca inwestycji publicznych ma objętość 7 (!) zdań i zaczyna się od stwierdzenia „…programy zawierające zadania rządowe służące realizacji celów publicznych praktycznie jeszcze nie funkcjonują w polskiej gospodarce przestrzennej." Ustawy z 1994 i 2003 roku nie wprowadziły zatem na poziomie krajowym skutecznych narzędzi dla realizacji zadań celu publicznego. Objawem tego były m. in. znane trudności w realizacji krajowych inwestycji drogowych.

Doraźnym rozwiązaniem okazały się tzw. „specustawy". Są to m. in.:

- *specustawa drogowa* – ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* (t. p.: HYPERLINK „http://isap. sejm. gov. pl/DetailsServlet? id=WDU20030800721" Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 721, ze zm.)
- *specustawa EURO 2012* – z ustawa dnia 7 września 2007 r. *o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012* (HYPERLINK „http://isap. sejm. gov. pl/DetailsServlet? id=WDU20071731219" Dz. U. z 2007 r. Nr 173, poz. 1219, ze zm.)
- *specustawa lotniskowa* – ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. *o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego* (HYPERLINK „http://isap. sejm. gov. pl/DetailsServlet? id=WDU20090420340" Dz. U. z 2009 r. Nr 42, poz. 340, ze zm.)
- *specustawa o gazoporcie* – ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. *o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu* (HYPERLINK „http://isap. sejm. gov. pl/DetailsServlet? id=WDU20090840700" Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 700, ze zm.)
- *specustawa powodziowa* – ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r.* (HYPERLINK „http://isap. sejm. gov. pl/DetailsServlet? id=WDU20101230835" Dz. U. z 2010 r. Nr 123, poz. 835).

Specustawy są skuteczne – pozwalają prowadzić inwestycje na poziomie krajowym. Na dłuższą metę taki sposób zarządzania przestrzenią jest jednak nieracjonalny. Trudno sobie wyobrazić, że to Sejm będzie decydował o każdej większej inwestycji a posłowie będą kierowali się celami merytorycznymi zamiast ściśle politycznymi. Mogłaby powstać sytuacja jak w planowaniu miejscowym, w którym nadużywane jest stosowanie decyzji administracyjnych w postaci warunków zabudowy i zagospodarowania terenu zamiast długookresowego planowania, co prowadzi do niepewności inwestycyjnej i wzmożenia chaosu przestrzennego.

4. Stan prac nad Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej zmieniły się uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne również w zakresie inwestycji o znaczeniu ponadlokalnym (m. in. pojawienie się środków z funduszy europejskich). W październiku 2006 roku Rząd przystąpił do opracowania nowej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju w perspektywie roku 2030. Po likwidacji delegowanego przez ustawę do wykonania KPZK Rządowego Centrum Studiów Strategicznych prace prowadzi Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Tempo działań nie jest zbyt szybkie. W 2007 roku powołano zespół do przygotowanie tez i założeń do Koncepcji. W grudniu 2008 roku gotowy był ekspercki projekt KPZK, który następnie stał się przedmiotem dyskusji w wojewódz-

twach. Ich celem było wprowadzenie do projektu wniosków i postulatów regionalnych W maju 2010 projekt KPZK został zaakceptowany przez Ministra Rozwoju Regionalnego. Obecnie znajdujemy się końcowej w fazie procedury – od marca 2010 roku opracowuje się Prognozę oddziaływania projektu KPZK 2030 na środowisko, która we wrześniu zostanie poddana konsultacjom społecznym.

6. Kierunki zmian planowania krajowego przewidywane w projekcie Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju oraz nowelizacji Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Wypracowane w ciągu ostatnich lat propozycje poprawy sprawności realizacji inwestycji celu publicznego znalazły swoje odzwierciedlenie w projekcie KPZK. Zbiór zasad polityki przestrzennego zagospodarowania kraju różnią się od zasad KPPZK wprowadzeniem zasady hierarchiczności. Oznacza ona, że ustalenia na poziomie krajowym będą obligatoryjne dla poziomu regionalnego i miejscowego a cały system planowania przestrzennego jest bardziej ukierunkowany na realizację zadań celu publicznego. Projekt KPZK akcentuje jednocześnie konieczność zachowania zasady subsydiarności.

Innym elementem sprzyjającym sprawnej realizacji inwestycji jest dopuszczenie możliwości planowania przestrzennego w obszarach funkcjonalnych. Pozwoli to rozwiązywać konflikty przestrzenne i osiągać cele rozwojowe z pominięciem granic jednostek administracyjnych.

Projekt KPZK szczególny nacisk kładzie na inwestycje w zakresie transportu i komunikacji odsyłając wskazania odmiennych rodzajów inwestycji do innych krajowych dokumentów strategicznych. System komunikacyjno-transportowy kraju w perspektywie 2030 to sieć autostrad i dróg ekspresowych łączących ośrodki metropolitalne (praktycznie wszystkie miasta wojewódzkie), zintegrowana z siecią kolei o średniej prędkości co najmniej 160 km/godzinę oraz międzynarodowymi portami lotniczymi w Warszawie, Łodzi, Krakowie, Katowicach, Gdańsku, Wrocławiu, Poznaniu, Szczecinie i Bydgoszczy.

Projekt nowelizacji Ustawy w zakresie planowania krajowego idzie w podobnym kierunku. W projekcie pojawia się nazwa „Plan Zagospodarowania Przestrzennego Kraju" (zamiast „Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju"), co nadaje dokumentowi planistycznemu na poziomie krajowym silniejszej pozycji w stosunku do planów regionalnych i studiów gminnych. Wyraża się to m. in. w przepisie, że ustalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Kraju są wiążące dla wójta, burmistrza, prezydenta miasta, marszałka województwa. Praktycznie oznacza to, że obszary inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (szczególnie tych realizowanych na podstawie specustaw) będą uwzględniane w studium gminnym jako przesądzone uwarunkowania. Dla zagwarantowania dysponowania przestrzenia projekt nowelizacji przewiduje ustanowienie czasowej rezerwy terenu dla inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym na okres do 48 miesięcy.

Te i inne propozycje zmian pozwalają wnioskować, że legislacja w zakresie planowania przestrzennego zmierza do wzmocnienia efektywności i przewidywalności procesów w zakresie zadań o charakterze inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym.

Planowanie regionalne – pojęcie, zakresy, stan

prof. dr hab. inż. arch. **Zbigniew J. Kamiński** Politechnika Śląska, Wydział Architektury

1. Termin „planowanie regionalne" w powszechnym rozumieniu znaczy „planowanie rozwoju i przestrzennego zagospodarowania regionu" (Słownik rozwoju regionalnego). Podkreśla on regionalny wymiar planowania przestrzennego.

2. W przeszłości często terminem „planowanie regionalne" opatrywana była „polityka regionalna", nazywana przez to „planowaniem inter-regionalnym" dla odróżnienia od planowania „regionalnego-lokalnego" lub inaczej „intra-regionalnego". Chodziło wówczas o polityki rządu centralnego, których celem było „wyrównywanie warunków życia w kraju", czyli wyrównywanie dysproporcji w rozwoju przestrzennym kraju, za pomocą redystrybucji środków budżetowych w przekroju międzyregionalnym. Było to możliwe dzięki utrzymywaniu się w krajach zachodnich po II wojnie światowej wysokiego tempa wzrostu gospodarczego i dysponowaniu przez państwo dużą nadwyżką ekonomiczną. Jednak spadek tempa wzrostu, z ograniczeniami budżetowymi i prywatyzowaną infrastrukturą oraz zaostrzająca się konkurencja w skali globalnej (globalizacja), doprowadziły w konsekwencji do zmiany treści terminu „polityka regionalna". W tym czasie, istniał podział na polityki gospodarcze, które były stosowane inter-regionalnie i polityki przestrzenne ukierunkowane bardziej lokalnie. Tracił on na znaczeniu w latach 80. XX wieku i obecnie już nie jest aktualny. Jak obecnie zauważa się, „najbardziej charakterystyczną z zaistniałych zmian była utrata monopolu przez państwo, które w polityce regionalnej stało się jednym z partnerów, obok samorządów terytorialnych, podmiotów gospodarczych, społecznych i innych oraz instytucji ponadnarodowych, np. Unii Europejskiej. /…/ Banki lokalne, instytucje venture capital, izby przemysłowo-handlowe, ośrodki wymiany informacji, agencje i fundacje rozwoju itp., z racji pełnionej roli urosły do rangi podmiotów polityki regionalnej" (Pietrzyk I. 2000, s. 19).

3. Jest oczywiste, że planowanie regionalne w dużej mierze jest uzależnione od politycznych i ekonomicznych kontekstów, w jakich jest podejmowane. W krajach, w których gospodarka jest kierowana przez państwo, wygląda ono zupełnie inaczej niż w państwach, w których ten wpływ jest minimalny i wówczas planowanie regionalne może być uważane przez „aktorów" regionalnej sceny jako: wspomagające rozwój gospodarczy i społeczny lub wręcz przeciwnie, jako zbędny balast, którego należy się pozbyć. W większości rozwiniętych krajów funkcjonują formy planowania regionalnego. Planowanie regionalne odgrywa szczególnie znaczącą rolę wszędzie tam, gdzie regiony mają pewną autonomię w stosunku do władz centralnych. Tak jest między innymi w krajach skandynawskich, Belgii, Austrii, Niemczech, Hiszpanii, Włoszech, Holandii, Francji (Glasson J., Marshall T., 2007).

4. Abstrahując od istniejących regionalnych różnic i różnie definiowanych regionów, interesujące wydają się być prawidłowości charakteryzujące obecne planowanie regionalne:

· Podstawowym celem planowania regionalnego jest decydowanie o generalnym rozmieszczeniu w regionie działalności/funkcji i zagospodarowaniu przestrzennym. Na bazie mapy w skali planowania regionalnego, pokazywane są wówczas przede wszystkim:

Podstawowe elementy sieci osadniczej, w tym nowe osiedla, obszary ekonomicznego i komercyjnego rozwoju.

Podstawowe elementy infrastruktury, w tym liniowe i punktowe.

Podstawowe elementy systemu obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego.

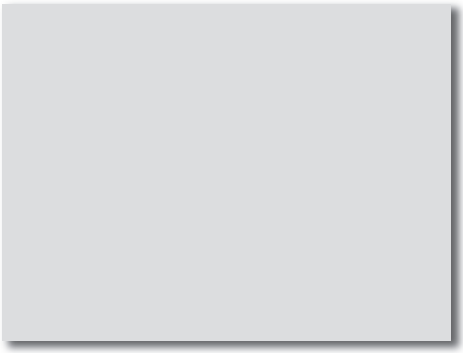
· Zakres planowania regionalnego wyznaczają uwarunkowania osiągania celów planowania, w tym zasadniczo: ekonomiczne, społeczne, środowiskowe. Planowanie regionalne wychodzi poza wąskie zagadnienia użytkowania terenu i obejmuje szersze zagadnienia promocji ekonomicznego rozwoju, ochrony środowiska, dostarczenia infrastruktury. Głównym celem planowania regionalnego, jest przybliżenie społeczeństwu rozwoju zrównoważonego.

· Cele planowania regionalnego mogą być wdrażane w różny sposób, w tym poprzez dokument nazywany planem, zwykle zawierającym mapę lub diagram ilustrujący planistyczne propozycje.

5. W Unii Europejskiej „planowanie regionalne" jest obecnie traktowane jako jeden z istotnych elementów krajowych systemów planowania przestrzennego (The Compendium …1997, s. 24):

· Planowanie regionalne usiłuje kształtować układy rozwojowe wewnątrz „regionu" poprzez strategię, która łączy przestrzenną/fizyczną zmianę z polityką ekonomiczną i społeczną.

· Planowanie regionalne działa na poziomie poniżej szczebla krajowego, ale powyżej szczebla lokalnego. Może być ono podejmowane dla obszarów administracyjnych, takich jak administracyjny region, ale może być także podejmowane jako planowanie obszarów funkcjonalnych, takich jak



na przykład regiony miejskie. Planowanie regionalne integruje przestrzenne konsekwencje i cele polityki krajowej z warunkami w określonych miejscach.

· Planowanie regionalne może działać na różnych poziomach władzy na tym samym obszarze, tak jak to jest gdy planowanie sub-regionalne występuje w obszarze planowania regionalnego.

· Instrumenty planowania regionalnego wyrażane są w formie planu mającego charakter strategiczny i nie zawierają szczegółów miejsc.

6. Popularność planowania regionalnego, która wzrasta od lat 90. XX wieku i być może jest dla kogoś zaskakująca, wynika z: /i/-„rozlewania się miast" i potrzeby działania w skali ponadlokalnej; /ii/-ograniczonych możliwości budżetowych państwa nakazujących poszukiwanie rozwiązań problemów na niższych szczeblach władzy; /iii/-presji demokratycznych które domagają się poszerzenia udziału w rządzeniu. W tym kontekście, plan regionalny oferuje atrakcyjne funkcje. Funkcją podstawową jest funkcja koordynacyjna. Strategiczne myślenie o przyszłości przyjmuje formę uzgodnionych przestrzennych wizji. Ustala się różne zamierzenia, które są skoordynowane ze sobą pod względem czasu i miejsca ich realizacji, funkcjonowania oraz efektów końcowych. Funkcja koordynacyjna planu pozwala na uzgadnianie realizacji zadań celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków ich wprowadzenia do planu lokalnego. Plan pełni zatem także funkcję negocjacyjną, ale także można dopatrzeć się w nim pełnienia całego szeregu innych istotnych funkcji, które usprawiedliwiają potrzebę istnienia planowania regionalnego. Do nich zaliczyć można funkcje: organizacyjną, regulacyjną i kontrolną, promocyjną i marketingową, informacyjną i inspirującą.

7. W polskiej praktyce sprawy planowania regionalnego były regulowane przez kolejne ustawy o planowaniu przestrzennym z 1961 i 1984 roku. Pod rządami tych ustaw funkcje planowania regionalnego zredukowane zostały do problematyki przestrzennego zagospodarowania województw. Prowadziło to do niekorzystnego rozbicia planowania strategicznego w województwach na dwa nurty: -planowania społeczno-gospodarczego (zwanego terytorialnym), oraz -planowania przestrzennego zagospodarowania województw (zwanego regionalnym). Oba rodzaje planowania były prowadzone w odrębnym trybie i przez inne instytucje. Ustawa z 7 lipca 1994 roku „o zagospodarowaniu przestrzennym" nie operuje już terminem „planowanie regionalne" w odniesieniu do planów przestrzennych. Termin „planowanie regionalne" jest odtąd stosowany w szerszym znaczeniu, które obejmuje społeczne, ekonomiczne, przyrodnicze, kulturowe i przestrzenne aspekty rozwoju regionalnego (Kozak M., Pyszkowski A., Szewczyk R., 2000). Ustawa z 23 marca 2003 roku „o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym", także nie stosuje terminu „planowanie regionalne", lecz odnosi się do planowania przestrzennego: „w gminie", „w województwie", „na szczeblu krajowym".

8. Wyrazem praktyk planowania regionalnego, w tym także prowadzonych w województwie śląskim są aktualnie obowiązujące dwa podstawowe dokumenty planistyczne:

„Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego – Śląskie 2020", przyjęta przez Sejmik Województwa Śląskiego w dniu 17 lutego 2010 roku, stanowiąca aktualizację „Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2020", przyjętej przez Sejmik Województwa Śląskiego 4 lipca 2005 roku. Pierwsza Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego została przyjęta przez Sejmik Województwa Śląskiego w 2000 roku.

„Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego", przyjęty przez Sejmik Województwa Śląskiego w dniu 21 czerwca 20004 roku. Jest to pierwszy tego rodzaju Plan dotyczący przestrzeni województwa śląskiego. Jako jedyny w kraju został opracowany w oparciu o aktualną ustawę z dnia 23 marca 2003 roku i w tym sensie był opracowaniem pionierskim w skali kraju.

9."Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego – Śląskie 2020" jest głównym narzędziem polityki rozwoju prowadzonej przez samorząd województwa. Jak czytamy we Wprowadzeniu do dokumentu: „Strategia, jako główne narzędzie polityki rozwoju prowadzonej przez samorząd województwa, wyznacza zakres działań podejmowanych przez władze regionu, a także stanowi punkt odniesienia dla inicjatyw oraz dokumentów o charakterze planistycznym, przestrzennym i programowym, podejmowanych i tworzonych na poziomie regionalnym, lokalnym, a także przez środowiska branżowe". Celem aktualizacji Strategii było uwzględnienie zmieniających się uwarunkowań rozwoju regionalnego i zawartych między innymi w dokumentach szczebla krajowego i wymogów prawa, a także „silniejsze wpisanie regionu w światowe trendy związane z rozwojem gospodarki opartej na wiedzy, dyfuzją rozwoju poprzez ośrodki metropolitalne podnoszeniem jakości życia przy uwzględnieniu wymogów wynikających z zasad zrównoważonego rozwoju" (op. cit.).

10."Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego", w teorii jest instrumentem „Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego" i jej wykładnią. W praktyce, podąża za ustaleniami Strategii lub je wyprzedza w innowacyjny sposób, czego wyrazem może być zarysowana w Planie wizja śląskiego obszaru metropolitalnego, wspierająca konkurencyjność województwa śląskiego. Wskazane zostały strategiczne kierunki i działania dotyczące przestrzennego rozwoju województwa w orientacyjnej perspektywie roku 2015, w tym obejmujące:

· cztery obszary metropolitalne, tworzące skonsolidowany śląski obszar metropolitalny;

· pasma rozwoju (korytarze transportowo-osiedleńcze) o zróżnicowanych funkcjach;

· strefy wielofunkcyjne o różnym charakterze.

Strategiczne cele Planu są osiągane poprzez realizowane programy i projekty, na przykład: „Program Modernizacji Wojewódzkiego Parku Kultury i Wypoczynku im. Gen. Jerzego Ziętka", przyjęty przez Sejmik Województwa Śląskiego w 2006 roku; „Projekt Budowy Nowego Muzeum Śląskiego w Katowicach", realizowany z funduszy europejskich na podstawie międzynarodowego konkursu architektonicznego rozstrzygniętego w 2007 roku itp.

11. W kontekście obserwowanych praktyk planowania regionalnego w województwie śląskim, nasuwają się uwagi do rozważenia:

· W nowych regulacjach prawnych, wyrazem planowania regionalnego powinien być jeden podstawowy dokument: „przestrzenna strategia rozwoju województwa". Obecna praktyka, posługująca się dwoma dokumentami, Strategią i Planem, zdaje się tkwić w historycznych zaległościach, w których obok planowania społeczno-gospodarczego, które z reguły było a-przestrzenne, było też odrębne planowanie przestrzenne.

· Uczestnictwo partnerów sceny regionalnej w procesach planowania regionalnego jest kluczowe dla rozwoju województwa. Wymaga to aby ten udział w dyskusji o przyszłości województwa nie odbywał się okazjonalnie i zwykle przy kolejnej aktualizacji Planu lub Strategii, ale permanentnie, na zasadach wypracowanej organizacji stałej konferencji. Propozycja taka została zapisana w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego w 2004 roku.

Realizowana obecnie aktualizacja Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego na obszarze czterech gmin, której cel określony został jako „uszczegółowienie Planu w obszarze przyszłego rozwoju Międzynarodowego Portu Lotniczego Katowice", – wydaje się być kompletnym nieporozumieniem, wykazującym ignorancję istoty warsztatu planowania regionalnego. W tym podejściu także powielana jest skandaliczna praktyka znana z planowania lokalnego, w której nie licząc się z konsekwencjami, pod dyktando spraw bieżących dokonuje się dowolną ilość punktowych zmian w strukturze planu.

Bibliografia:

Glasson J., Marshall T., Regional planning. London and New York 2007.

Kozak M., Pyszkowski A., Szewczyk R., Słownik rozwoju regionalnego. PARR, Warszawa 2000.

Pietrzyk I., Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich. PWN, Warszawa 2000.

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego, Katowice 2004.

Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego – Śląskie 2020, Katowice 2010.

The EU compendium of spatial planning systems and policies. European Communities1997..

Planowanie lokalne – bariera czy narzędzie rozwoju?

Dr Krzysztofa Kafka

Planowanie przestrzenne dotyka istotnych i „wrażliwych" sfer życia współczesnego społeczeństwa. Istotność i wrażliwość ta wynika z tego, że planowanie przestrzenne reguluje aspekty z zakresu wartości, dóbr oraz praw. Mają one bardzo rożnorodny charakter: są to dobra publiczne, ważne dla pewnej grupy społecznej, ale są i dobra ważne dla pojedynczych ludzi, lub bardzo wąskich grup, czasem reprezentujących interesy partykularne. Planowanie przestrzenne dotyka wreszcie jednego z fundamentów gospodarki wolnorynkowej – prawa własności oraz sposobu jego wykonywania.

Tak rozumiane planowanie przestrzenne – to planowanie w sytuacji stałego, permanentnego konfliktu, sporu między celami ogólnymi oraz interesami indywidualnymi. Z jednej strony oczekujemy od planowania przestrzennego, że będzie skutecznie realizować określone ogólne ważne społecznie cele, z drugiej strony chcemy, że takie planowanie nie krępowało indywidualnych inicjatyw i wreszcie – nie blokowało rozwoju.

Planowanie lokalne

System planowania przestrzennego w Polsce jest skonstruowany, podobnie jak w innych krajach europejskich, z podziałem na określone szczeble administracji publicznej: centralnej i samorządowej. System taki podzielony jest zgodnie z kompetencjami na planowanie krajowe, regionalne i lokalne. Upraszczając ten podział, można powiedzieć, że dwa pierwsze „szczeble" planowania odpowiedzialne są za określanie celów oraz kierunków rozwoju przestrzennego kraju i regionu, a więc regulacji o charakterze strategicznym oraz, w pewnym zakresie, kierunki zmian przestrzennych; planowaniu lokalnemu, i tylko jemu, przypisana jest kompetencja określania przeznaczenia terenu oraz standardów zabudowy i zagospodarowania terenu. Planowanie krajowe i regionalne nie stanowią prawa; nie są też wiążące dla dokumentów sporządzanych na szczeblu lokalnym. Jedynym dokumentem stanowiącym prawo są w Polsce miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

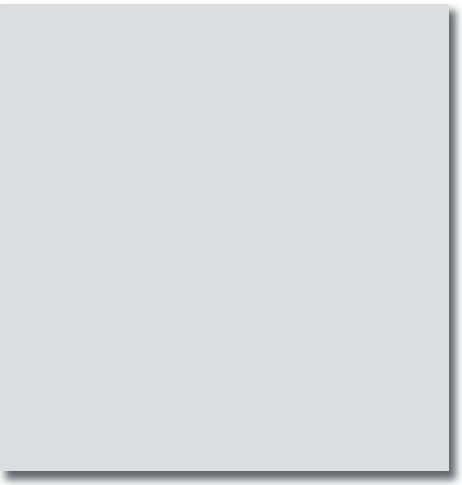
Podobnie jak w wielu innych systemach planistycznych określone kompetencje polegające w szczególności na sporządzaniu dokumentów planistycznych, a także stanowieniu prawa, są przypisane do ściśle określonych szczebli oraz organów administracji publicznej.

W polskim systemie planistycznym nie ma hierarchiczności. Ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województwa, czy planu zagospodarowania przestrzennego województwa nie są wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych, ani studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Planowanie przestrzenne szczebla lokalnego, a dokładniej mówiąc – gminnego, jest więc planowaniem autonomicznym. Niezależność taka jest z pewnością zgodna z zasadą subsydiarności państwa, zapisaną w preambule do Konstytucji. Zgodnie z nią, sprawy ważne dla obywateli są „załatwiane" i rozwiązywane na jak najniższym szczeblu administracji publicznej, najbliżej obywatela. Dopiero sprawy wykraczające poza możliwości określonego szczebla mogą być przyjęte przez szczebel wyższy. Z pewnością problem realizacji zabudowy lub zagospodarowania terenu, będącego własnością danej osoby fizycznej lub prawnej jest problemem lokalnym i winien być rozwiązywany przez organa administracji gminnej: wójta, burmistrza lub prezydenta, w granicach prawa powszechnie obowiązującego oraz w granicach prawa lokalnego, stanowionego przez odpowiednie Rady Gmin.

Cele ogólne planowania

Jak wskazano we wstępie, planowanie przestrzenne dotyka ważnych spraw. Ich waga wynika przed wszystkim z regulowania prawa własności, a dokładniej mówiąc: ze sposobu jego wykonywania. W polskim społeczeństwie istnieje głęboko zakorzeniona świadomość wartości nieruchomości. W świadomości tej istnieje głębokie przekonanie, że z prawa własności wynika wprost prawo do jej wykorzystania w sposób zgodny z własnymi potrzebami, co jest rozumiane – że może być wykorzystywana w sposób niemalże dowolny. Prawo to nie powinno być w żaden sposób ograniczane, a próba ingerencji w naszą własność jest przyjmowana jako krzywda. Prawdopodobnie z tej świadomości wynika z jednej strony fakt dużej liczby samowoli budowlanych, a z drugiej – silnych protestów przeciwko różnym, czasem ważnym inwestycjom publicznym, jak przedsięwzięcia drogowe, infrastrukturalne i inne. W polskiej świadomości istnieje silna jednostka zwana czasem w literaturze „NIMBY" (*ang. not in my backyard – nie na mojej działce*).



Trzeba w tym miejscu zadać sobie pytanie: jakie są właściwe cele planowania przestrzennego? Warto zadać sobie pytanie, po co i komu jest w ogóle potrzebne planowanie przestrzenne? Czy można planowanie takie zastąpić jakimiś innymi mechanizmami?

W literaturze cele planowania przestrzennego określa się jako:

ochronę interesu publicznego,
zapobieganie i minimalizowanie konfliktów,
tworzenie warunków rozwoju,
równoważenie i umacnianie rynku

W przepisach prawa, a ściślej: w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r. Nr 80, poz. 717) cele te określane są w sposób następujący: „w planowaniu przestrzennym uwzględnia się:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;
- walory architektoniczne i krajobrazowe;

- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych;
- walory ekonomiczne przestrzeni;
- prawo własności;
- potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa;
- potrzeby interesu publicznego;
- potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych."

Część z tych celów ma charakter uogólnionych celów publicznych. Dobrem wszystkich są takie wartości jak ład przestrzenny, obronność i bezpieczeństwo, walory architektoniczne, dobra kultury oraz środowiska. Są to wartości niepodważalne.

Pewna część tych celów ma na celu ochronę interesów indywidualnych i partykularnych. Najsilniej chronionym interesem jest wymieniona w przepisach prawa „ochrona prawa własności".

Planowanie przestrzenne nie może wkraczać w prawo własności. Nie może nikogo pozbawiać tego prawa, ale może ograniczać prawo do jego wykonywania. Nie można nikomu zabronić posiadania np. samochodu, ale nie wolno używać go w celach sprzecznych z prawem. Nie można zabronić nikomu posiadania działki, ale nie wolno jej używać w sposób niezgodny z przepisami prawa, w tym także prawa miejscowego, czy powszechnie obowiązującego prawa ochrony środowiska, czy prawa budowlanego.

Wolność posiadania ograniczona jest ponadto wolnością innych osób. W postępowaniu administracyjnym osoby te nazywane będą stronami i będą im służyły wszelkiego rodzaju prawa do składania wniosków skarg, zażaleń i odwołań. Ochrona interesu innych osób nie posiadających przymiotów strony leży w kompetencji organów administracji publicznej, sporządzających plan miejscowy.

Takie rozumienie przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, każe postrzegać ten dokument jako dokument o charakterze restrykcyjnym. Restrykcyjność ta jest bardzo często widoczna w praktyce: w obszarach, dla których sporządzony został plan miejscowy, realizacja przedsięwzięć budowlanych jest często daleko trudniejsza, niż w obszarach, dla których inwestycja jest realizowana ana podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Liczba ograniczeń, nakazów, zakazów oraz dopuszczeń jest zazwyczaj tak znaczna, że uzyskanie stosownego pozwolenia na budowę wymaga sporego zaangażowania środków, a przede wszystkim czasu.

Punkt widzenia samorządu lokalnego

Planowanie przestrzenne miało z założenia rozwiązywać konflikty. Najczęściej jednak w trakcie sporządzania dokumentów planistycznych ujawniane, a czasem generowane są nowe konflikty. Znaczna ich część wynika z konfliktów pomiędzy podmiotami planowania: organami administracji samorządowej, społecznością lokalną, a właścicielami nieruchomości, potencjalnymi inwestorami. Źródłem tych konfliktów są odmienne oczekiwania wobec tworzonego planu.

Oczekiwaniem lokalnej administracji samorządowej jest to, aby ustalenia planu były jednoznaczne, a ich stosowanie przewidywalne, a z drugiej strony elastyczne. Nie jest to łatwe, gdyż, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa „realizatorem" ustaleń planu jest inny organ, niż ten, który go sporządził. Pozwolenia na budowę wydaje starosta powiatowy, który nie uczestniczy w procedurze sporządzania planu.

Sytuację komplikuje bardzo złożona i wieloetapowa procedura sporządzania samego planu. W jej procedurze udział, na pełnych prawach bierze, od kilkunastu do dwudziestu kilku różnych instytucji odpowiedzialnych za określone zakresy kompetencji. Są nimi min.: inne organa administracji samorządowej, konserwator zabytków, regionalny dyrektor ochrony środowiska, zarządy i dyrekcje obszarów chronionych w tym wód powierzchniowych i podziemnych, zarządcy dróg, ciągów infrastruktury technicznej a także organa udzielające zgody na zmianę przeznaczenia gruntów z produkcji rolnej i leśnej. Uchwalenie planu przy braku zgody któregokolwiek z tych organów jest niemożliwe. W praktyce, gmina przystępując do sporządzania planu nie jest w stanie przewidzieć, jaki dokument w ostatecznym etapie, po wielu miesiącach lub latach, będzie w stanie przyjąć.

Ponadto należy zauważyć, ze cały proces sporządzania planu miejscowego, obejmujący etapy przedprojektowe polegające na zakupie materiałów planistycznych, sporządzenia ekofizjografii, są bardzo długotrwałe i kosztowne.

Do uchwalanego planu dołącza się rozstrzygnięcie o sposobie sfinansowania inwestycji z zakresu inwestycji celu publicznego. W załączniku tym, sporządzający plan, dokonuje analizy możliwych wpływów do budżetu gminy z tytułu uchwalenia planu miejscowego a także kosztów jakie gmina będzie musiała ponieść w celu realizacji inwestycji komunalnych (drogowych i infrastrukturalnych). W załącznikach tych wykazuje się praktycznie w każdym przypadku duże dysproporcje między niskimi przewidywanymi dochodami gminy, a koniecznymi wydatkami.

Potrzeby rozwoju

Oczekiwania inwestorów czy właścicieli nieruchomości w zakresie planowania przestrzennego są w pewnych zakresach zbieżne z oczekiwaniami samorządu. I jedna i druga strona nie jest usatysfakcjonowana ani przedłużającym się postępowaniem, ani jego skomplikowaniem, ani – niemożnością przewidzenia jego skutków.

Jeżeli jednak gmina może w tym czasie realizować inne zadania, to inwestor zmuszony do oczekiwania na sporządzenie planu miejscowego przez okres średnio dwóch lat – z pewnością będzie musiał zrewidować swoje zamierzenia inwestycyjne. Być może będzie zmuszony porzucić całkowicie realizację zamierzenia lub przenieść inwestycję do innej gminy lub dalej, za granicę.

Szczęśliwa będzie sytuacja, w której realizacja inwestycji będzie mogła nastąpić na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, ale wydanie jej zastrzeżone jest do nieruchomości spełniających określone warunki, które w skrócie można nazwać „zasadą dobrego sąsiedztwa". Wydanie decyzji może trwać tylko 3-4 miesiące.

Szczególnie niefortunna będzie jednak sytuacja, w której zmiana planu miejscowego będzie wymagała uprzedniej zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Wtedy oczekiwanie na rezultat będzie trwało latami.

Niekoniecznie szczęśliwa będzie sytuacja, w której gmina będzie posiadać ważny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Problem dotyczy zwłaszcza planów sporządzonych pod rządami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003r., czyli od momentu, kiedy to plany stały się bezpośrednią podstawą do uzyskania pozwolenia na budowę. Plany sporządzane przed tą datą określały przede wszystkim przeznaczenie nieruchomości, czasem opisując pewne paramtery zabudowy. W chwili obecnej plan musi zawierać pełny zakres ustaleń nie tylko co do przeznaczenia nieruchomości, ale także – opisu standardów kształtowania zabudowy (linii zabudowy, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, geometrii dachu, powierzchni zabudowy), a także wiele innych parametrów.

Wymagania obecnie obowiązujące ustawy spowodowały, ze plany, które kiedyś liczyły kilkanaście stron tekstu, w chwili obecnej są obszernymi kilkudziesięcio- lub stukilkudziesięciostronnicowymi dokumentami. Plany starają się regulować wszelkie możliwe do przewidzenia sytuacje. Jest to zadanie karkołomne. Niemożliwe do realizacji.

Po roku 2003 inwestor przystępujący do realizacji zamierzenia budowlanego znalazł się w sytuacji szczególnej: został zmuszony do przeprowadzenia całego procesu projektowego, angażując środki finansowe i czas na własne ryzyko, by potem nie mieć stuprocentowej pewności uzyskania pozwolenia na budowę. W chwili obecnej nie ma już pośredniej decyzji między planem a pozwoleniem na budowę, która była swego rodzaju promessą wiążącą zarówno inwestora jak i organ administracji architektoniczno-budowlanej.

Wnioski z diagnozy

System planowania przestrzennego sprawia wrażenie struktury bardzo niespójnej wewnętrznie, a także niezgodnej lub czasem sprzecznej z innymi przepisami prawa. Dodatkowo w ostatnich latach daje się zauważać tendencja do wprowadzania coraz większej liczby nowych przepisów w trybie szybkiej ścieżki w randze tzw. „spec-ustaw", z zakresu np. dróg publicznych, przedsięwzięć telekomunikacyjnych, przedsięwzięć EURO 2012, czy spraw przeciwpowodziowych czy tzw. „ustaw żywiołowych". Liczba tego typu przepisów, a także zapowiedzi wprowadzania w podobnym trybie dalszych, powodują postępującą erozję i rozkład systemu planistycznego.

Z powyższej skrótowej prezentacji stanu obecnego wynika obraz dość smutny. Praktycznie żaden uczestnik procesu planowania nie jest z niego usatysfakcjonowany. Nie jest zadowolony ani samorząd lokalny, ograniczany w swoich kompetencjach, ani społeczność lokalna nie mająca praktycznie żadnego wpływu na wyniki ustaleń, ani inwestor – zmęczony przedłużającymi się i niepewnymi procedurami.

Powstaje sytuacja, w której regulacje prawne są niesprawne. Nie zadowalają one praktycznie

nikogo. Nie realizują też w sposób oczekiwany celów, jakie zostały przed nimi postawione.

Kierunki zmian

Zmiany są oczekiwane. Procedury legislacyjne zostały już wdrożone. Trwają one praktycznie od początku obecnej kadencji parlamentu. Wieloletnie prace ministerstwa infrastruktury nad projektem zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dają rezultaty, które są dyskutowane ze środowiskiem urbanistów i samorządów lokalnych. Zmiany te są dość zgodnie krytykowane.

W oficjalnym stanowisku Izby Urbanistów czytamy, że proponowane rozwiązania znacznie komplikują i tak bardzo złożony i niespójny już system prawny, wprowadzając nowe opracowania i dokumenty planistyczne jak chociażby miejscowe przepisy urbanistyczne, będące nowym przepisem prawa miejscowego. Wprowadzenie kolejnego aktu o charakterze jednostkowej decyzji planistycznej nie zapewnia ani spójności ani przewidywalności planowania.

Z drugiej strony projekty zmian przepisów nie niwelują dotychczasowych zidentyfikowanych „wąskich gardeł" planowania. Procedury planistyczne miałyby pozostać w dotychczasowej formie, lub wręcz miałyby ulec wydłużeniu.

Nikt nie kwestionuje konieczności wprowadzenia zmian. Powinny one jednak zdaniem środowiska urbanistów zmierzać w kierunku uproszczenia oraz zachowania pełnej spójności i integralności systemu planowania przestrzennego. Zmiany systemu planowania powinny być podjęte, zdaniem środowiska urbanistów, dopiero po szczegółowej analizie stanu istniejącego, w której zidentyfikowane zostaną obszary wymagające interwencji legislacyjnej.

Zmiany systemu planowania mogłyby odbywać się dwuetapowo: w pierwszym etapie dokonano by niezbędnych zmian w ramach istniejących przepisów, docelowo jednak należałoby przygotować pełny projekt nowej ustawy o planowaniu przestrzennym.

W ramach obecnego systemu można wprowadzić takie zmiany, które usprawnią go. Zmiany te powinny przede wszystkim zmierzać do powiązania decyzji o warunkach zabudowy z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, którego ranga powinna zostać podniesiona, być może nawet do poziomu aktu prawa miejscowego, w całości lub w pewnych zakresach. W opinii izby urbanistów celowe byłoby rozszerzenie obowiązku sporządzania planów miejscowych.

Jak zwykle diabeł tkwi w szczegółach. Na niejednym takim szczególe, potyka się cały system planistyczny, z niejednym styka się inwestor na drodze do realizacji ważnej inwestycji.

Docelowo należy jednak przemyśleć cały system planistyczny na nowo. Powinno w nim być miejsce na elastyczny i liberalny rozwój, a także miejsce na ścisłą ochronę walorów krajobrazowych, środowiskowych, czy konserwatorskich. Przestrzeń jest dobrem unikalnym, musi podlegać różnego rodzaju regulacjom i restrykcjom, a czasem ochronie, tam, gdzie jest to uzasadnione. Konieczne jest jednak wskazanie takich obszarów, w których możliwe byłoby realizowanie potrzeb rozwoju. To powinno być zadaniem nowego systemu planistycznego w Polsce.

Opinia głównej komisji urbanistyczno-architektonicznej o projekcie ustawy o zmienie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw

Wersja z dnia 19 maja 2010 roku, uchwalona na posiedzeniu Głównej Komisji w dniu 1 lipca 2010 roku.

dr **Grzegorz A. Buczek** - sekretarz Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Warszawie

Uwagi ogólne

1. W projekcie ustawy proponuje się strukturalną zmianę systemu planowania przestrzennego. Jej istotą jest wprowadzenie dwóch równoległych mechanizmów kontroli i sterowania zmianami związanych z dwoma rodzajami planistycznych aktów prawa miejscowego. Pierwszy mechanizm opiera się na sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które są podstawą do wystąpienia o pozwolenie na realizację inwestycji. W ramach drugiego sporządza się lokalne przepisy urbanistyczne, które są podstawą do wydawania decyzji administracyjnej w sprawie Urbanistycznego Planu Realizacyjnego (UPR), a ten dopiero jest podstawą do wystąpienia o pozwolenie na budowę. Do czasu sporządzenia lokalnych przepisów urbanistycznych podstawą do wydania decyzji są krajowe przepisy urbanistyczne. Istotne jest, że każda pozytywna decyzja dla poważniejszej inwestycji musi być zgodna ze studium - może być wykonana dopiero po uchwale rady gminy o jej zgodności ze studium – oraz, że wymusza się uchwalenie lokalnych przepisów urbanistycznych dla obszaru objętego UPR. Brak zgodności wniosku o taką decyzję ze studium wywołuje przystąpienie do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

2. Drugi mechanizm zastępuje obecnie obowiązujące zasady wydawania decyzji o warunkach zabudowy i o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. W porównaniu z nimi jest on znacznie bardziej powiązany z planowaniem przestrzennym i wymusza obejmowanie planami kolejnych części miasta. Wzmacnia ponadto znaczne rolę studium, co nakłada na nie dodatkowe wymagania. Wzmocnienie roli studium gminnego należy ocenić pozytywnie. Projekt ustawy jednak nie upraszcza i nie usprawnia „procedur planistycznych", wręcz je komplikuje. Zauważyć jednak trzeba, że ogranicza ich korupcjogenny charakter.

3. Koncentrując się na problematyce planistycznej projektu ustawy (rozdziału 2) Główna Komisja uważa za ogólnie korzystną widoczną „ewolucję" projektu (w porównaniu z wcześniejszymi propozycjami Resortu), oraz te wszystkie propozycje, które zmierzając do zwiększenia kontroli planistycznej – wprowadzają nowe, potrzebne instrumenty – takie jak normatywy urbanistyczne, wzmocnienie roli komisji urbanistyczno – architektonicznych i wprowadzenie instytucji mediatora. Projekt likwiduje „decyzję o warunkach zabudowy", korupcjogenną i promującą „rozlewanie się" miast, co jednocześnie wyeliminuje z praktyki wadliwie stosowaną zasadę „dobrego sąsiedztwa".

4. Podkreślić należy zwiększenie kontroli planistycznej w procesach urbanizacyjnych, udoskonalony i wzmocniony został system planowania krajowego, poprawiono i uczytelniono relacje pomiędzy różnymi rodzajami planów, aczkolwiek nie wszystkie zmiany proponowane w sferze planowania ponadlokalnego są prawidłowe, o czym jest mowa w uwagach szczegółowych. W ocenie Głównej Komisji projekt wprowadza szereg racjonalnych zmian prawnych i stwarza szansę, że prawidłowo wdrażany, przyniesie pozytywne efekty.

5. Ustawa sygnalizuje, że gminy powinny posiadać strategiczne zintegrowane dokumenty rozwoju społeczno-gospodarczego, a przede wszystkim prognozę zapotrzebowanie na tereny i formy jego zagospodarowania. Projekt ustawy idzie w tym kierunku, wprowadzając wymaganie opracowania, co najmniej raz w kadencji prognozy rozwoju na okres 7 lat.

6. Poprawiona została proponowana zmiana sposobu powoływania komisji urbanistyczno – architektonicznych przez „rady". Proponowane przepisy doprecyzowujące sposób powoływania i skład tych komisji należy ocenić pozytywnie.

7. Ogólnie przepisy dotyczące planowania krajowego i planowania wojewódzkiego idą w dobrym kierunku. Następuje wzmocnienie roli wiążących ustaleń i możliwości tworzenia czasowych rezerw terenu, jako tzw. przepisów prawa miejscowego, co

należy uznać za rozwiązania poprawiające skuteczność realizacji celów interesu publicznego.

8. Propozycje dotyczące planu krajowego, jako planu koordynacji inwestycji i ochrony interesów celu publicznego o znaczeniu krajowym, zdecydowanie poprawiają czytelność tego dokumentu i jego relacje z planami wojewódzkimi i lokalnymi. Sytuują go we właściwej pozycji instrumentalnej wobec dokumentów strategicznych tzw. strategii i koncepcji rozwoju, w tym polityki urbanizacyjnej czy też polityki przestrzennej.

9. Bardzo ważne i pożyteczne są proponowane zmiany podatkowe polegające na objęciu podatkiem od nieruchomości gruntów przeznaczonych w planie miejscowym na cele nierolnicze i nieleśne. Po pierwsze jest to wyraz sprawiedliwości społecznej, po drugie stanowi niezbędny nacisk na władających gruntami na zagospodarowanie gruntów do tego przygotowanych z zaangażowaniem środków publicznych. Po trzecie, dla gminy jest to rekompensata za wydatkowane środki i oraz zachęta do sporządzania planów miejscowych. Kolejnym działaniem legislacyjnym powinien być krok w stronę podatku od wartości nieruchomości. Zmiany podatkowe powinny objąć wszystkie obszary objęte obowiązującymi planami miejscowymi, a nie tylko tymi, który będą sporządzone na podstawie zmienionej ustawy.

10. Główna Komisja uważa, że zamiast osiągnięcia istotnych celów, jakim miało być uproszczenie i przyspieszenie procesu inwestycyjnego oraz upowszechnienie planowania miejscowego – nastąpi zbędne skomplikowanie procedur i w konsekwencji – najprawdopodobniej – odchodzenie od planowania miejscowego. Zagrożenie takie było uprzednio sygnalizowane, tymczasem omawiany projekt ustawy nie zawiera w tej sferze istotnych, korzystnych zmian w stosunku do projektu z końca 2008 r. Mechanizm oparty na lokalnych przepisach urbanistycznych, ze względu na brak zobowiązań zwykle wynikających z uchwalenia planu miejscowego, prawdopodobnie będzie stosowany częściej przez gminy. Jednocześnie złożona procedura uzyskania pozytywnej decyzji o urbanistycznym planie realizacyjnym zmniejsza atrakcyjność tego modelu dla inwestorów.

11. Regulacje proponowane w projekcie ustawy częściej wprowadzają nowe rozwiązania (których sprawność i efektywność budzi obawy lub wątpliwości) zamiast usuwać ułomności obowiązującego aktu prawnego. Główna Komisja wyraża pogląd, biorąc pod uwagę dotychczasową praktykę orzecznictwa administracyjnego, że wiele proponowanych rozwiązań może wywołać nowe, trudne obecnie do przewidzenia skutki.

12. Ponownie, podobnie jak jesienią 2008 r., Główna Komisja została postawiona przed zadaniem trudnym do wykonania w obecnej fazie procesu legislacyjnego dotyczącego przedmiotowego projektu, w sytuacji wprowadzania do ustawy o pizp zmian poprzez uchwalanie innych ustaw, i to zarówno z inicjatywy innych resortów – stosunkowo niewielkich (ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw), jak i z inicjatywy komisji parlamentarnych – zmian poważnych i niespójnych, zarówno z wcześniej wspomnianymi zmianami „resortowymi", jak i zmianami proponowanymi w przedmiotowym projekcie (druk sejmowy nr 3029, tj. – ustawa z dnia 20 maja 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, nota bene fragmentarycznie zmienionej przez Senat). Te prace legislacyjne nie są skoordynowane, np. zmianami ustawy o ochronie zabytków… wzmacnia rolę konserwatorów zabytków w niektórych procedurach dot. przygotowania inwestycji, podczas gdy „ustawa sejmowa" – osłabia ją…; omawiany projekt ustawy eliminuje decyzje o warunkach zabudowy, ustawa w druku sejmowym nr 3029 – ułatwia ich wydawanie i zastępowanie nimi planów miejscowych.

13. Projekt ustawy nie próbuje opanować skutków niekontrolowanego rozwoju wynikającego z kolejnych ustaw podstawowych i towarzyszących osłabiających lub wręcz likwidujących planowanie miejscowe (podtrzymanie fakultatywności planowania miejscowego, niedostateczny zakres obowiązku planistycznego, wprowadzenie bez odpowiedniego zabezpieczenia a tym samym rozwój patologicznego funkcjonowania decyzji o WZ i zasady dobrego sąsiedztwa). Proponowane w projekcie ustawy mechanizmy wymuszające koncentrację zabudowy, na przykład zasady jej kontynuacji, są zdecydowanie za słabe, biorąc zwłaszcza pod uwagę rozmiary patologii przestrzennej w Polsce. Projekt ustawy pozwala na inwestowanie bez planu i przepisów urbanistycznych na podstawie UPR w dowolnej części obszaru zurbanizowanego. Na jego podstawie nie będzie stanowić problemu zbudowanie nowego osiedla mieszkaniowego w oderwaniu od istniejącej tkanki urbanistycznej. Te niekorzystne zjawiska zostały wzmocnione innymi ustawami, w szczególności o odrolnieniu gruntów rolnych i leśnych – która daje zupełną swobodę na zabudowywanie gruntów rolnych poniżej IV klasy oraz wyłącza całkowicie ochronę gruntów rolnych w granicach administracyjnych miast. (Ustawa o ochronie gruntów mówi o zgodzie na odrolnienie gruntów na podstawie planu tylko w odniesieniu do gruntów klasy I- III, leśnych stanowiących własności skarbu państwa i pozostałych gruntów leśnych a jednocześnie stanowi (art. 5), iż cała ustawa nie dotyczy odrolnienia w granicach miast).

14. UPR posiada wady (czasochłonne procedury) planu miejscowego mając jedynie tę zaletę, że nie gmina płaci za jego sporządzenie. Ma jednak zasadniczą wadę – nie porządkuje przestrzeni „terenów rozwojowych", na których zwłaszcza jest przewidywany. Przez komplikacje proceduralne, a zwłaszcza formalne i organizacyjne będą mogli przebrnąć jedynie wytrawni deweloperzy, ale nie urzędnicy gminni w ich obecnym składzie. Można by było oprzeć się na jednym rodzaju aktu prawa miejscowego – na miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który w zależności od różnic w ustaleniach operacyjnych (stawka procentowa, opłaty adiacenckie, scalenie i podział nieruchomości) oraz od sposobu finansowania miałby różne skutki prawne. Ponadto miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nieobejmujący terenów do inwestycji celu publicznego i nieustalający obowiązku scalenia i podziału nieruchomości różnić się będzie nieznacznie od lokalnych przepisów urbanistycznych.

15. Podtrzymanie fakultatywności planu dla tzw. obszarów rozwoju zabudowy zmusza do poszukiwania innych dalszych i skomplikowanych narzędzi kontroli. Rezygnujemy tym samym z podstawowego instrumentu kontroli rozwoju wypracowanego i wprowadzonego przez cywilizację gospodarki rynkowej.

16. Projekt w szerokim zakresie zastępuje „uzgodnienia" administracyjne opiniami, co należy uznać za decyzję prawidłową. Tym niemniej wątpliwości budzi rezygnacja z niektórych uzgodnień i zastąpienie ich opiniowaniem, np. opiniowanie osłabi rolę konserwatora zabytków i spowoduje zagrożenie dla realizacji planistycznej ochrony dziedzictwa kulturowego.

17. Sprawy ocen oddziaływania na środowisko zostały uporządkowane i nie dominują nad innymi przepisami proceduralnymi; w praktyce należy jednak oczekiwać kłopotów i dalszych trudności w związku z użyciem nieprecyzyjnych zapisów pozwalających na subiektywną interpretację określeń np. mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Za jakiś czas prawdopodobnie pojawi się potrzeba sporządzenia urzędowej listy inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko albo inwestycji o obowiązkowej ocenie oddziaływania.

18. Ustawa nie zobowiązuje władz centralnych do formułowania, stanowienia i wdrażania racjonalnej polityki przestrzennej i urbanizacyjnej, winny być to obligatoryjne zadania władz centralnych. Być może pojawi się to w kolejnych regulacjach prawnych dotyczących problemów rozwoju. W tym kontekście warto przypomnieć, że temu celowi miało służyć w szczególności sformułowanie i przyjęcie przez Rząd „krajowej polityki architektonicznej", której społeczny projekt został przekazany zainteresowanym resortom już ponad rok temu, do dalszego opracowania. Projekt ten powinien być istotnym elementem koordynacji systemowej reformy gospodarki przestrzennej.

19. Propozycje rozwiązań planowania krajowego i wojewódzkiego i lokalnego w małym stopniu przystają do wymagań dynamicznej, elastycznej gospodarki, która będzie musiała się rozwijać w warunkach rosnącej nieprzewidywalności zdarzeń i konieczności stałego, kroczącego dokonywania zmian planu. Wymagać to będzie stosowania nowych technik planistycznych, do których – jak widać z przedłożonych propozycji – nie jesteśmy przygotowani.

Uwagi i rekomendacje dotyczące proponowanych rozwiązań

20. Projekt wprowadza uproszczone instrumenty planistyczne dla obszarów zagospodarowanych lub nieprzeznaczonych do intensywnej zabudowy, wydaje się jednak, że wymaga zasadniczej korekty, aby niektóre z tych narzędzi nie zastępowały planów miejscowych, na obszarach podlegających rozwojowi lub przewidywanych do rozwoju w przyszłości.

21. Sprowadzenie obowiązku planowania tylko do realizacji inwestycji celu publicznego reprezentowanego przez inwestycje z rejestru rządowego lub inwestycji wojewódzkich czy powiatowych jest zawężeniem rozumienia istoty interesu publicznego. Budzi wątpliwość, że inwestycje lokalnego celu publicznego można opracować w trybie UPR-u (art. 14 pkt. 7). Przecież ład przestrzenny, dziedzictwo kulturowe, przestrzenie publiczne, etc., to także tytuł do interwencji poprzez przepis gminny (decyduje następnie o całej logice zarządzania przestrzenią w gminie). W trosce o ład przestrzenny plany miejscowe zagospodarowania przestrzennego powinny być podstawowym dokumentem służącym zarządzaniu przestrzenią. Planami miejscowymi należy obowiązkowo objąć „przestrzenie publiczne", z konsekwencją dla realizacji inwestycji (kubaturowych) celu publicznego w tych przestrzeniach.

22. Projekt ustawy wzmacnia formalno – prawną rolę studium i sugeruje, iż ustalenia studium muszą być precyzyjne na tyle, aby nie budziły wątpliwości, co do zgodności z ustaleniami planistycznymi. Taki przepis sprawi jednak, że studium szybko się będzie dezaktualizowało i będzie barierą w procesie kontrolowania rozwoju. W tej sytuacji trzeba rozważyć, czy studium wraz z przepisami urbanistycznymi powiązanymi z określonymi terenami nie mogłoby stanowić podstawy do wydawania pozwoleń na budowę. Takie rozwiązanie mogłoby być wystarczające dla średnich i małych miast. Nie rozwiązuje to jednak problemu planowania w obszarach metropolitalnych. Główna Komisja zwraca jednakże uwagę, iż w konsekwencji zmian ustawowych z 2003 roku – co podtrzymuje projekt zmian ustawy – rola studium, jako aktu formułowania polityki

przestrzennej gminy została bardzo zredukowana (w dużej mierze jest to zasługa sądów oraz niechęci do tworzenia strategicznych dokumentów planistycznych). Ten fakt oznacza, iż: – albo trzeba przywrócić rangę studium, jako dokumentu zintegrowanego rozwoju społeczno – gospodarczego zwierającego uwarunkowania i kierunku rozwoju przestrzennego i wzmocnić system planowania miejscowego, albo wprowadzić obowiązek (lub system motywacyjny) do planowania (formułowanie lokalnych strategii) rozwoju lokalnego. Wówczas rola studium sprowadzałaby się do funkcji regulacyjnej w zakresie przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowania.

23. Art. 20a ust. 1 projektu ustawy dopuszcza sytuację, w której na danym obszarze mogą jednocześnie obowiązywać dwa akty prawa miejscowego odnoszące się do zagospodarowania przestrzennego. Powodować to będzie olbrzymie problemy z ustaleniem nadrzędności jednego nad drugim w przypadku niedających się uniknąć sprzeczności, zwłaszcza przy różnicach warsztatowych w zakresie sposobów formułowania ustaleń. Uchwalenie planu powinno uchylać krajowe przepisy urbanistyczne w granicach objętego nim obszaru.

24. Mediator – jego funkcja jest zdecydowanie lepiej dopracowana niż we wstępnym projekcie. Brak jest natomiast konsekwencji w zaprojektowaniu procedur mediacyjnych, jeśli chodzi o poziom krajowy. Czyżby wyznaczenie inwestycji celu publicznego na tym poziomie nie było konfliktogenne w trakcie tworzenia tego planu? Mediacje przez komisję arbitrażową odnoszą się do planowania wojewódzkiego. Ta sprawa wymaga doprecyzowania. Nadal instytucja mediatora jest, a zdecydowanie nie powinna być – łączona z SKO. Rozdział dotyczący mediacji i zawarte w nim przepisy wymagają doprecyzowania.

25. Zdecydowanie na niekorzyść zmieniono zasady składania wniosków i uwag do projektów (zmian) studium i planu miejscowego. Obecne przepisy są w tym względzie korzystniejsze, należało tylko zmienić termin – zbyt krótki – rozpatrywania wniosków do planu miejscowego, albo poprzez jego wydłużenie, albo poprzez rozwiązanie analogiczne do obecnie obowiązującego dla procedury studium – sposób rozpatrzenia wniosków jest „ujawniany" poprzez wyłożenie projektu (zmian) studium. Korzystnym rozwiązaniem byłoby przeniesienie rozstrzygnięcia wstępnie zbieranych uwag i wniosków w art. 11 ust. 1, art. 17 ust. 1 i art. 26c ust. 1 z pkt. 3 do pkt. 6. Niekorzystne jest wymieszanie wniosków z uwagami, które są składane w dwóch fazach procedur planistycznych.

26. Projekt ustawy nie powstaje w „próżni legislacyjnej". Art. 10 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, dróg/ulic gminnych, powiatowych, wojewódzkich, krajowych i autostrad – mówi ni mniej, ni więcej, tylko: „w sprawach dotyczących lokalizacji dróg, przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym nie stosuje się"– znaczy to, np., że w planach miejscowych zagospodarowania przestrzennego linie rozgraniczające teren/pasów – dróg/ulic – są nieważne (linie te stanowią większość linii, rozgraniczające tereny w planach miejscowych) zaprzeczając istocie tych planów. Główna Komisja uważa, że lokalizacja dróg powinna odbywać się wyłącznie na podstawie planu miejscowego i wnioskuje o skoordynowanie cytowanej ustawy z niniejszym projektem.

27. Przy realizacji w projektowanych przepisach opisanego powyżej kierunku integracyjnego w planowaniu, należy jednak zadbać szczególnie o utrzymanie regulacji ochronnych (co może wymagać zmian w ustawach „szczegółowych") i ścisłego ustalenia ich relacji do planów. Znając polskie realia – na terenach nieobjętych specjalną ochroną będzie nasilał się niekontrolowany rozwój, a na dodatek nie będą tam obowiązywały żadne ograniczenia i normy. No bo jak np. dla obszaru niewskazanego pod urbanizację w studium powiedzieć, iż obowiązują tam krajowe przepisy urbanistyczne? W ustawie musi być zapis, iż procedury odrolnienia i odlesienia nie stosuje się na podstawie przepisów planu miejscowego w granicach miast, a poza miastami zgodnie z odrębnymi ustawami. A więc wejście w życie tej ustawy w tej formie jest bardzo groźne dla konstytucyjnie wymaganego rozwoju zrównoważonego. Mając na uwadze obecne zjawiska i społeczne koszty rozwoju, niezbędny wydaje się przepis mówiący, iż postawą odrolnienia gruntów są rozstrzygnięcia planu miejscowego, a w przypadku gruntów szczególnych tj., określonych art. 7 ust 2 należy wystąpić o zgodę.

28. Za właściwe rozwiązanie należy uznać to, że studium musi uwzględnić 7 letnią prognozę rozwoju. Ma to na celu ograniczenie nadmiernej ekspansji terenów budowlanych w stosunku do potrzeb. Jednocześnie jednak wiadomo, iż prognozy lokalne są zwykle sprzeczne z prognozami mezo i makro. Tak więc ustawa musi narzucić obowiązek prognozowania i bilansowania potrzeb w ramach szerszych układów, co najmniej regionalnych, dla obszarów metropolitalnych w skali kraju. Należy w przepisach końcowych (art. 27) umieścić zapis, iż dopasowanie już istniejących studiów następuje przez wyznaczenie granic obszaru zabudowy, rozwoju zabudowy i kontynuacji zabudowy oraz „wyznaczenie granic odrolnienia gruntów na terenie administracyjnym miast" (w konsekwencji odrolnienie następowałoby na podstawie planów miejscowych).

29. Budzi zastrzeżenia, iż tyle uwagi poświęca się poszukiwaniu złożonych konstrukcji i skomplikowanych procedur kontrolowania rozwoju bez planów miejscowych i wymuszaniem ich opracowywania drogami pośrednimi (art. 58 – po stwierdzeniu sprzeczności zmierzenia z ustaleniami studium). To stanowisko było wyrażone przez Główną Komisję w październiku 2008 roku i Główna Komisja nadal je podtrzymuje.

30. Projektowany art., 3 pkt. 20 – standardy jakości rozwoju urbanistycznego: definicja jest mało precyzyjna – pogmatwana. Jakości życia nie da się określić standardami ilościowymi lepiej wręcz mówić o warunkach bytowych lub zaspokojeniu potrzeb.

31. Trudno ocenić, czy projekt rzeczywiście *„wprowadza zachęty do uchwalania planów miejscowych, przywracając w dużym zakresie fakultatywność rencie planistycznej dokonując zmian w przepisach dotyczących podatku od nieruchomości na terenach objętych planami"*. Prostym rozwiązaniem jest jednoznaczne przyjęcie zasady, iż plany miejscowe i koszty obsługi procesu inwestycyjnego muszą się samofinansować, a przynajmniej związek między kosztami planowania a dochodami z rozwoju na kanwie decyzji planistycznych będzie ewidentny i łatwy do odczytania. Należy rozważyć – przykładowo wprowadzenie (podobnie jak to stosują inne kraje) opłat planistycznych przy wydawaniu pozwoleń na budowę. Potrzebne jest równoległe wprowadzenie podatku od wartości przygotowanych do inwestowania nieruchomości. Opłaty adiacenckie, jak pokazuje dotychczasowa praktyka, nie wystarczą do tego celu.

32. System odszkodowań z tytułu skutków uchwalenia planów jest nadal nierozwiązany we właściwy i skuteczny sposób. Właściciel ponoszący skutki negatywne uchwalania planów ma możliwość dochodzenia odszkodowania w 100%, natomiast za uzyskane korzyści ponosi opłatę do wysokości 30% lub w przypadku przepisów urbanistycznych 20%, ale może to być także 0%, bo decyzja zależy od rady gminy (co jest często w praktyce spotykane).

33. Nie został w projekcie ustawy wyjaśniony problem „dóbr kultury współczesnej" – w zakresie ich wskazywania i obowiązku ochrony na równi z zabytkami. Należy podać definicję i/lub odesłać do właściwej ustawy, tj. do ustawy o ustroju samorządu gminnego.

34. Nie został w projekcie ustawy sprecyzowany sposób obowiązkowego („zadanie własne gminy" bądź „inwestycja celu publicznego o znaczeniu ponad lokalnym") – wskazywania terenów pod obiekty terenochłonne, szkolnictwa, zdrowia itp. – również w przepisach urbanistycznych krajowych nie określono izochrony dojścia do szkół i przedszkoli.

35. Krajowe przepisy urbanistyczne uważamy za celowe, jako wprowadzenie minimalnych standardów zarówno programowych, jak przestrzennych – jednak ich treść jest wysoce niedoskonała, w niektórych przypadkach – szkodliwa. Duże zagrożenia rodzi przyjęcie krajowych przepisów urbanistycznych, które będą obowiązywały na wszystkich obszarach urbanizacji nieobjętych planami miejscowymi lub miejscowymi przepisami urbanistycznymi. Tym samym, wprowadzają one na tych terenach prawo do zabudowy, radykalnie zwiększają ich wartość. Uchwalenie planu miejscowego lub miejscowych przepisów urbanistycznych będzie stanowiło ograniczenie tego prawa. Zarezerwowanie terenów pod park albo wprowadzenie zakazu zabudowy będą więc wymagały od gminy wypłacenia znacznych odszkodowań. Jest to poważny powód wstrzymywania się gmin od sporządzania tych aktów. Można oczekiwać, że gminy przezornie ograniczą obszar urbanizacji w studium. Gminy te jednak tracąc inwestorów, na rzecz gmin wyznaczających większe obszary urbanizacji, będą prawdopodobnie zmieniały swoją politykę. Krajowe przepisy urbanistyczne powinny więc być bardziej restrykcyjne niż potencjalnie plany miejscowe i przepisy urbanistyczne. Gminy będą wtedy zainteresowane sporządzaniem aktów planistycznych, bo będą mogły uzyskać korzyści z renty planistycznej.

36. Gminne przepisy urbanistyczne nie powinny podobnie, jak – krajowe – dotyczyć problemów, do których rozstrzygnięcia potrzebny jest nie tylko tekst, ale również rysunek, a więc nie mogą decydować o przeznaczeniu terenów w ich podziale innym niż istniejący podział (na kwartały – może – działki) – w szczególności dotyczy to terenów „rozwojowych" (a nie „kontynuacji"). Gminne przepisy urbanistyczne nie powinny zaniżać standardów zapisanych w przepisach krajowych, bez precyzyjnego uzasadnienia.

37. Projekt ustawy nie wprowadza efektywnych mechanizmów zmuszających urzędników gminnych i innych do konstruktywnego działania – zaniechanie nie jest karalne pod warunkiem znalezienia powodu (który zawsze się znajdzie), a podejmując decyzję zawsze można popełnić karalny błąd nie czerpiąc nawet z tego zysku. Konieczne jest wzmocnienie działań nadzorczych wojewody (nad zgodnością postępowania samorządów z prawem).

38. Powiązanie planu miejscowego z budżetem gminy z jednej strony zwiększa szanse jego realizacji, z drugiej może spowodować zmniejszenie liczby sporządzanych planów miejscowych. Wiązanie regulacji planistycznych z dokumentem operacyjnym może być przyczyną wielu trudności. Nie jest jasne, czy plan miejscowy zachowuje swoją ważność w przypadku, gdy rada gminy wycofa z uchwały budżetowej i z wieloletniego planu inwestycyjnego środki na realizację inwestycji celu publicznego i innych należących do zadań własnych gminy lub przesunie terminy realizacji? Zmiana taka może wynikać z przyczyn niezależnych od gminy. Czy taka zmiany uchwały budżetowej będzie naruszeniem

prawa i nie będzie mogła być zaakceptowana przez wojewodę? Wydaje się, że te kwestie wymagają wyjaśnienia w projekcie ustawy.

39. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i lokalne przepisy urbanistyczne w odniesieniu do zakresu ustaleń i procedury różnią się nieznacznie. Istotne różnice dotyczą skutków operacyjnych obu aktów prawa miejscowego. Plan miejscowy daje podstawę do wywłaszczenia nieruchomości pod inwestycje celu publicznego, może narzucić scalenie i podział nieruchomości, ale można go uchwalić tylko, mając zapewnione finansowanie tych inwestycji w budżecie gminy. Lokalne przepisy urbanistyczne mogą jedynie zarezerwować tereny pod inwestycje celu publicznego na 36 miesięcy, ale można je uchwalić bez żadnych zobowiązań budżetowych, mimo że wywołują skutki finansowe. Można powiedzieć, że dotychczasowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego został przekształcony w dwa rodzaje planów. Mechanizm z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego ma więc charakter bardziej operacyjny i „aktywny" dla gminy, a mechanizm z lokalnymi przepisami – kontrolny i „bierny". Stosując pierwszy mechanizm gmina angażuje więcej środków własnych, narzuca więc więcej wymagań, ale za to droga do zgody na realizację inwestycji jest prostsza. Mechanizm ten nie zadziała bez nacisku na władających gruntami przygotowanych w ten sposób do inwestowania. Wzrost wartości nieruchomości przygotowanych do zabudowy, jak pokazuje dotychczasowa praktyka, będzie zniechęcać inwestorów. Procedura opracowywania i uchwalania miejscowych przepisów urbanistycznych i planów miejscowych tak niewiele się różni od siebie, iż de facto nie wiele wnosi do oczekiwanego uproszczenia i przyśpieszenia procesów budowlanych. Ostateczna różnica proceduralna i merytoryczna między zatwierdzaniem UPR – decyzją, a planu miejscowego – uchwałą rady, jest niewielka, a środki na opracowanie planu miejscowego warunkującego realizacje przedsięwzięcia można pozyskać w inny prostszy sposób, być może wręcz przez dopuszczenie finansowania prac planistycznych przez zainteresowanych, z zachowaniem dotychczasowej procedury gminnej, w tym w szczególności składania wniosków, opiniowania i uzgadniania, debaty publicznej oraz wnoszenia uwag oraz wprowadzenia mediacji przy odnośnych rozstrzygnięciach. Wprowadzenie UPR grozi naruszaniem interesów publicznych i należy wycofać się z tego rozwiązania. Należy rozważyć w to miejsce możliwość opracowania uproszczonego planu miejscowego uchwalanego przez gminę uwzględniającego zgłoszone zamierzenie inwestycyjne. Koszty tak wykonanego planu w części odnoszącej się do zamierzenia inwestycyjnego pokrywane powinny być w formie opłaty za pozwolenie na budowę.

40. Krytyczna opinia Głównej Komisji ws. wprowadzenia UPR nie wyklucza pozytywnej oceny wprowadzenia przepisów projektowanego art. 50, ust. 2 – 5, z zastrzeżeniem dotyczącym konieczności rozszerzenia zbioru przypadków, w których sposób zabudowy i zagospodarowania terenu określa wyłącznie plan miejscowy, w tym utrzymania tego obowiązku w odniesieniu do obszarów przestrzeni publicznej.

41. Aktualne są wcześniejsze uwagi Głównej Komisji: która wielokrotnie i bezskutecznie zwracała uwagę, że *„przy tworzeniu nowych przepisów i nowych rozwiązań prawnych, powinny być wykorzystane wnioski z orzecznictwa dotyczącego obowiązującego obecnie prawa, a w tym celu niezbędne jest przeprowadzenie stosownej analizy dotychczasowego orzecznictwa."* Uwzględnienie wniosków z tej analizy powinno doprowadzić do takiej redakcji przepisów, która zasadniczo ograniczy zbyt częste w ostatnich latach przypadki interpretowania w procesie orzecznictwa przepisów regulujących zasady planowania przestrzennego niezgodnie z „duchem" ustawy, intencjami ustawodawcy, a nawet literą przepisów, zwłaszcza tych o ogólniejszym – „ideowym" – charakterze. Właściwie skorygowany i uzupełniony projekt ustawy, w szczególności na podstawie analizy orzecznictwa administracyjnego dotyczącego materii i praktyki zmienianych przepisów, może radykalnie poprawić stan prawa i instytucji gospodarki przestrzennej w Polsce. Dlatego w ocenie Głównej Komisji celowe jest opracowanie w pilnym trybie ekspertyzy prawnej, która dostarczyć może logicznych i przekonywujących argumentów stronie rządowej, na etapie prac w Komisjach Sejmu i Senatu oraz umożliwić udoskonalenie opiniowanego projektu ustawy.

42. Przepisy projektu nie dyscyplinują gmin w zakresie obowiązku dbałości o ład przestrzenny (co jest ich „zadaniem własnym" zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym) i nadal nie dają wojewodom skutecznych uprawnień do walki z patologiami przestrzennymi.

43. Projekt nie zawiera przesłanek do zapewnienia kadr o odpowiednim poziomie przygotowania fachowego – dla realizacji przepisów prawa zawartych w projekcie ustawy. Biorąc pod uwagę stan administracji „gospodarki przestrzennej" w Polsce, ustawa powinna wprowadzić nakaz działań w tym kierunku.

44. Główna Komisja rekomenduje dopracowanie i przyjęcie jako dokumentu rządowego „krajowej polityki architektonicznej", która może być cennym instrumentem koordynacji procesów legislacyjnych dotyczących problemów przestrzennych i społecznych. Jej brak negatywnie odróżnia Polskę od wielu krajów UE, co należy ocenić krytycznie zwłaszcza wobec zbliżającej się polskiej prezydencji. Główna Komisja uznaje opiniowany projekt Ustawy *o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw* (wersja 19 maja 2010 r.) za propozycję lepszą niż dotychczasowe propozycje legislacyjne oraz projekty zmian regulacji dot. planowania przestrzennego sformułowane poza Resortem. Główna Komisja rekomenduje, aby projekt ten stanowił podstawę dalszych prac legislacyjnych, pomimo szeregu zgłoszonych wątpliwości i zastrzeżeń zawartych w niniejszej Opinii. Rekomendując powyższe, Główna Komisja bierze pod uwagę, dodatkowo, znane wady polskiego systemu prawnego regulujące procesy przestrzenne oraz niektóre inicjatywy Komisji Sejmowej „Przyjazne Państwo", powiększające patologiczne procesy przestrzenne. Ten ostatni problem Główna Komisja przedstawiła w swoich wcześniejszych wystąpieniach do Ministra Infrastruktury.

45. Główna Komisja rekomenduje, aby w dalszych pracach legislacyjnych wzięte zostały pod uwagę zastrzeżenia i rekomendacje zawarte w niniejszej Opinii oraz wprowadzone zostały trzy zasadnicze zmiany do projektu ustawy:

a. Na obszarze urbanizacji podstawą pozwolenia na budowę winny być plany miejscowe lub uproszczony plan miejscowy (refinansowany przez zainteresowany podmiot) sporządzany w zgodzie ze studium i krajowymi przepisami urbanistycznymi przed wydaniem decyzji administracyjnych. Skutki finansowe i prawne uproszczonego planu miejscowego winny obciążać tychże zainteresowanych.

b. Podstawą zmiany przeznaczenia gruntów w granicach miast (i – jak obecnie – poza nimi) winny być plany miejscowe, w konsekwencji strategicznych decyzji w tej sferze zapisanych w zaktualizowanych studiach gminnych.

c. Krajowe przepisy urbanistyczne" powinny wyrażać politykę urbanistyczną państwa, być podstawą oceny jakości studium i wzmacniać pozycję kontrolną wojewody (nie mogą zastępować planów). „Krajowe przepisy urbanistyczne" powinny w większym zakresie określić minimalne standardy zagospodarowania przestrzennego decydujące o jakości życia lokalnej społeczności i obywatela. Krajowe przepisy urbanistyczne nie mogą stanowić prawa do zagospodarowania terenu.

46. Główna Komisja wyraża pogląd, że uwzględnienie proponowanych zmian jest jednym z podstawowych warunków, aby uchwalony projekt ustawy przyniósł oczekiwaną poprawę funkcjonowania systemu gospodarki przestrzennej w Polsce, zwłaszcza w sferze planowania przestrzennego. Podkreślić należy, że projektowana ustawa nie należy do kategorii działań legislacyjnych o charakterze systemowym i że podjęcie takiej reformy – legislacyjnej, instytucjonalnej, proceduralnej, ekonomicznej – jest w dziedzinie gospodarki przestrzennej konieczne. Wskazują na to zarówno skutki bezplanowej urbanizacji, która jest częstym zjawiskiem w Polsce jak też zacofanie naszego kraju w tej dziedzinie, co pokazują porównania z krajami o wysokiej kulturze urbanistycznej.

47. Równocześnie Główna Komisja zaleca rozważenie uwag zawartych w dostarczonych odrębnie indywidualnych opiniach jej członków.

/-/ Adam Kowalewski
Przewodniczący Głównej Komisji
Urbanistyczno-Architektonicznej

Uwaga: Fragmenty Opinii wyróżnione kursywą w punktach 31 i 41 pochodzą z Opinii GKUA o projekcie *ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw* – w wersji z dn. 23. IX. 2008 r. przyjętej na posiedzeniu Głównej Komisji w dniu 1 października 2008 roku.

Perspektywy dla polskiej gospodarki pozostają korzystne

Dariusz Winek
Główny Ekonomista Banku
Dyrektor Departamentu Analiz
Makroekonomicznych i Sektorowych

Jakie perspektywy przewiduje Pan dla polskiej gospodarki?

Zacznijmy od tego, że już teraz ożywienie w polskiej gospodarce nabiera tempa. Świadczą o tym dane na temat wzrostu PKB w drugim kwartale, który wyniósł w relacji rocznej 3,5%, a po wyeliminowaniu czynników sezonowych nawet 3,8%. Obserwujemy szybki wzrost produkcji przemysłowej, której roczna dynamika utrzymuje się na poziomie dwucyfrowym od czerwca br. Silne ożywienie w przemyśle potwierdzają wrześniowe dane PMI dotyczące kondycji polskiego sektora przemysłowego, które ukształtowały się na poziomie najwyższym od listopada 2006 roku. Dlatego też pomimo utrzymujących się nadal wielu czynników ryzyka w otoczeniu zewnętrznym, wśród których najważniejsze to kłopoty fiskalne w strefie euro czy wyhamowanie ożywienia w gospodarce amerykańskiej, perspektywy dla gospodarki polskiej pozostają korzystne. W krótkim i średnim okresie opierają się one na dwóch filarach: inwestycjach współfinansowanych ze środków unijnych oraz eksporcie, podtrzymywanym przez nadal niski kurs złotego i stosunkowo dobrą kondycję gospodarki niemieckiej.

Największym wewnętrznym czynnikiem ryzyka jest kondycja finansów publicznych, zarówno na poziomie centralnym, jak i samorządowym. Przy braku determinacji ze strony rządu w zakresie reform trudno będzie ograniczyć w najbliższych latach deficyt finansów publicznych do poziomu 3% PKB, wymaganego przez unijny Pakt Stabilności i Wzrostu. Dlatego też cały czas nie można wykluczyć groźby przekroczenia w tym lub przyszłym roku progu ostrożnościowego 55% długu do PKB, skutkującego koniecznością podjęcia bardziej drastycznych reform, odbijających się w krótkim okresie na wzroście gospodarczym. Jeśli jednak uda się temu zapobiec oraz nie wystąpią inne niespodziewane wstrząsy w otoczeniu zewnętrznym, to wymienione powyżej dwa czynniki rozwojowe powinny pozwolić na osiągnięcie 3,5%-4,5% wzrostu gospodarczego, co najmniej do trzeciego kwartału 2012 roku.

Czy zatem w obliczu poprawy koniunktury po stronie banków możemy oczekiwać zwiększenia akcji kredytowej?

Poprawa koniunktury w sektorze bankowym jest widoczna, ale mimo wszystko nadal silnie odczuwa on skutki kryzysu finansowego. Podobnie jak w trakcie poprzedniego spowolnienia w latach 2000–2001 z opóźnieniem widoczne jest zjawisko wzrostu kredytów z utratą wartości, czyli psucia się jakości portfela kredytowego banków, zarówno w segmencie instytucjonalnym, jak i detalicznym. Prowadziło to do zacieśniania warunków i kryteriów udzielania kredytów, w szczególności w segmencie detalicznym w zakresie maksymalnego zadłużenia kredytobiorców czy badania ich zdolności kredytowej. Proces ten jest stymulowany przez Komisję Nadzoru Finansowego poprzez wprowadzenie Rekomendacji T czy dyskutowaną obecnie Rekomendację SII2. Dlatego – mimo oznak ożywienia – „poluzowywanie" akcji kredytowej postępuje wolno i dotyczy tylko niektórych segmentów rynku. Wyjątkiem mogą być kredyty hipoteczne dla klientów detalicznych, gdzie proces ten nastąpił stosunkowo szybko. Łatwo dostępny kredyt, zarówno konsumpcyjny, jak i hipoteczny dla klientów indywidualnych, był fenomenem okresu boomu 2006–2007. Dziś wszystko wskazuje na to, że nie wrócimy już do tych łagodnych reguł sprzed kryzysu.

Czy powodem tego jest także brak środków na udzielanie kredytów?

W Polsce relacja kredytu hipotecznego do PKB to ok. 16%, a przykładowo w Holandii wynosi ona ok. 100%. Z kolei w przypadku kredytu konsumenckiego poziom nasycenia rynku w Polsce jest wyższy, licząc zarówno w relacji do PKB, jak i wynagrodzeń, i przekracza średnią unijną. Zatem w pewnych segmentach, w szczególności w segmencie kredytów hipotecznych, rynek ma jeszcze potencjał do wzrostu. Niestety, choć nadal utrzymuje się duża nadpłynność w krajowym sektorze bankowym, to przy fundamentalnych zależnościach makroekonomicznych wysokość krajowych depozytów nie pokrywa już wolumenu udzielonych kredytów. Z tego punktu widzenia banki, a przynajmniej ich część (bo płynność w sektorze bankowym jej rozłożona bardzo nierównomiernie), nie mają z czego tych kredytów udzielać. W wyniku kryzysu możliwość pozyskania finansowania zewnętrznego jest gorsza, bo przed spowolnieniem, m. in. banki-matki, były bardziej skłonne do udzielania takiego finansowania. Dziś duża część tych zagranicznych instytucji finansowych mówi o strategii samofinansowania należących do nich i działających w Polsce banków-córek. Trzeba jednak pamiętać, że szybki wzrost akcji kredytowej to pierwszy krok do dynamicznego zwiększania popytu np. na rynku nieruchomości, a co za tym idzie – wykreowania silnych wzrostów cen. W celu utrzymania równowagi makroekonomicznej rozwój akcji kredytowej nie powinien istotnie przekraczać tempa wzrostu nominalnego PKB. Nie możemy zatem mówić o wzrostach rzędu kilkudziesięciu procent, jak było przed kryzysem w przypadku kredytów hipotecznych czy konsumpcyjnych, tylko maksymalnie ok. 10%. Sądzę jednak, że dynamika wzrostu akcji kredytowej w najbliższych latach będzie zbliżona właśnie do nominalnego PKB. A więc przy wzroście realnym PKB na poziomie 4% i inflacji na poziomie 3% otrzymujemy nominalny wzrost gospodarczy na poziomie 7%. To powinna być podstawa wzrostu akcji kredytowej. Część banków może pozyskiwać jednak

dodatkowe finansowanie z zagranicy od banków-matek – a trzeba pamiętać, że kilka banków nadal takie możliwości ma – lub z emisji obligacji na rynku europejskim. Dzięki temu rzeczywista akcja kredytowa może rosnąć nieco szybciej.

Jednak mimo poprawy koniunktury wydaje się, że wiele sektorów gospodarki, w tym deweloperzy, nadal skarży się na bariery w pozyskiwaniu kredytów.

Banki dość niechętnie liberalizują swoją politykę kredytową wobec deweloperów. Tę ostrożność wobec nich da się zauważyć szczególnie przy mieszkaniowych kredytach hipotecznych udzielanych w złotych. W tym segmencie rynku nasila się obecnie konkurencja o klienta detalicznego pomiędzy bankami, prowadząc m. in. do spadku marż. Na deweloperów patrzy się dużo ostrożniej, co w wielu przypadkach nie jest słuszne. W Polsce ta branża mimo wszystko dość łagodnie przeszła przez kryzys, między innymi dlatego, że ceny nieruchomości spadły nieznacznie, o kilka, kilkanaście procent w zależności od regionu, a nie kilkadziesiąt procent jak w krajach silnie dotkniętych kryzysem. Również rentowność branży, choć niewątpliwie obniżyła się, to jednak pozostaje nadal na wysokim poziomie. Wyzwaniem dla branży w okresie kryzysu było natomiast utrzymanie płynności finansowej. Te firmy, które dysponowały dużymi zasobami ziemi, mogły ją zastawiać lub sprzedawać, pozyskując w ten sposób niezbędne środki na kontynuację realizowanych projektów. Znacznie gorsza sytuacja dotyczyła tych podmiotów, które nie dysponowały zasobami ziemi. W ich przypadku ograniczenie finansowania przez banki oraz brak popytu ze strony nabywców mógł prowadzić do bankructwa. Jednak mimo wszystko duża część projektów, które były rozpoczęte przed kryzysem, była kontynuowana. Dzięki temu nie nastąpiła silna redukcja podaży mieszkań, która z chwilą ożywienia mogłaby ponownie doprowadzić do zachwiania cen na rynku. Bezpośrednio po upadku Lehman Brothers spadła liczba rozpoczynanych budów komercyjnych i mieszkaniowych. Przed kryzysem była ona już jednak bardzo wysoka, a po gorszym 2009 roku od początku bieżącego roku liczba ta zaczęła się ponownie zwiększać. Obserwowany wzrost sprzedaży mieszkań może stymulować dalszy rozwój sektora. Przyczyną rosnącego popytu jest na pewno koniec oczekiwań na dalsze spadki cen wśród potencjalnych kupujących, poprawa oceny bieżącej i przyszłej sytuacji finansowej gospodarstw domowych, a także chęć wzięcia kredytu mieszkaniowego na łagodniejszych zasadach, przed wejściem w życie postanowień Rekomendacji T i zmian w rządowym programie „Rodzina na swoim". Polepszające się perspektywy branży powinny też sprawić, że banki stopniowo coraz bardziej przychylnym wzrokiem będą podchodzić do finansowania deweloperów.

Czy poprawa koniunktury nie spowoduje wzrostu inflacji?

Obecnie inflacja ma przede wszystkim charakter podażowy, a nie popytowy. Innymi słowy, mówimy o wzroście cen żywności w konsekwencji niższych zbiorów produkcji roślinnej. Mamy też do czynienia ze wzrostem cen paliw i energii oraz innych surowców, co jest konsekwencją globalnej poprawy koniunktury, szczególnie w Chinach. Po stronie krajowego popytu zagrożenie wiąże się częściowo ze wzmożonymi zakupami na skutek planowanych zmian regulacyjnych, w tym zmian w podatku VAT. Niebezpieczne są też rosnące oczekiwania inflacyjne grożące przełożeniem na rzeczywiste zmiany cen. Dalsza poprawa koniunktury w perspektywie drugiej połowy 2011 roku i całego 2012 roku może oznaczać też rzeczywiste zagrożenie inflacyjne również po stronie popytowej.

Czy w związku z tym należy się liczyć z podwyższeniem stóp procentowych przez Radę Polityki Pieniężnej?

Pomimo tego, że w lipcu i sierpniu inflacja spadła z 3,5% w grudniu 2009 roku do 2%, perspektywy są niekorzystne i w ciągu najbliższych miesięcy należy oczekiwać zwiększenia tempa wzrostu cen. Pierwsze szacunki wzrostu cen we wrześniu wskazują, że inflacja wzrosła już do okolic celu inflacyjnego NBP wynoszącego 2,5%. Oczekuję, że na koniec bieżącego roku inflacja wzrośnie do ok. 2,7%, a w marcu przyszłego roku może nawet zbliżyć się do 3,5%. Dlatego podwyżki stóp procentowych są wysoce prawdopodobne jeszcze przed końcem bieżącego roku. Łączna skala podwyżek może wynieść około 75–100 punktów bazowych, co oznacza, że najpóźniej w pierwszym kwartale 2011 roku dojdziemy do poziomu 4,25%–4,50%. Co ważne z punktu widzenia klientów banków, utrzymująca się nadpłynność sektora może prowadzić do dalszego spadku marż, co oznaczałoby, że podwyżki stóp procentowych NBP nie w pełni przełożyłyby się na oprocentowanie kredytów dla klientów banków.

Praktyka stosowania ustawy prawo zamówień publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego (wybrane przykłady)

dr Justyna Olszewska, dr Jarosław Rokicki

Dr Justyna Olszewska ponad sześć lat pracowała na stanowisku naczelnika w administracji samorządowej, dr nauk ekonomicznych, prowadziła szkolenia dla oddziałów Poczty Polskiej, Telewizyjnej Agencji Informacyjnej, Telewizji Polskiej. Razem z Jarosławem Rokickim autorka książki: Zamówienia publiczne- zarządzanie organizacją, ludźmi i problemami, autorka komentarzy z zakresu zamówień publiczbnych i partnerstwa publiczno-prywatnego publikowanych w programie LEX.

Dr Jarosław Rokicki doktor nauk ekonomicznych w zakresie ekonomii, na stanowisku kierowniczym komórki zamówień publicznych w administracji samorządowej. Ukończył studia podyplomowe na Akademii Ekonomicznej w Katowicach z zakresu zamówień publicznych. Wykładowca uczelni prywatnych, autor wielu artykułów o charakterze ekonomicznym i z zakresu zamówień publicznych. Występował jako pełnomocnik w wielu postępowaniach odwoławczych przed zespołami arbitrów i Krajową Izbą Odwoławczą w Warszawie.

Stosunkowo częste nowelizacje ustawy Prawo zamówień publicznych obligują Zamawiającego (w tym jednostki samorządu terytorialnego) do dostosowania swoich działań do nowych uregulowań w zakresie wydatkowania środków publicznych. Prawidłowością staje się fakt, iż początkowo stosowanie znowelizowanych przepisów ustawy Prawo Zamówień Publicznych, szczególnie w przypadku ich dużej ilości i niejednoznaczności, sprawiają Zamawiającemu wiele trudności. Często ich działania opierają się na literalnym interpretowaniu wprowadzanych zmian w przepisach ustawy, kiedy ratio legis tych norm jest zupełnie inne. Jednocześnie sama lektura uzasadnienia do nowelizacji ustawy staje się niewystarczająca. Niejednokrotnie sami Wykonawcy weryfikujący działania Zamawiającego w toku prowadzonego postępowania, poprzez wnoszone środki ochrony prawnej, starają się przywracać z różnym skutkiem porządek prawny. Tym samym działania Wykonawców wnoszą element praktyki w stosowaniu przepisów ustawy Prawo Zamówień Publicznych przez Zamawiających. W konsekwencji to właśnie na styku relacji zachodzących między najważniejszymi uczestnikami rynku zamówień publicznych (Zamawiający – Wykonawcy) dochodzi do wykształcenia się doktryny istotnie wpływającej na zachowania tych podmiotów. Wydaje się, iż celem pełnego zastosowania nowych uregulowań w zakresie prawa zamówień publicznych konieczne staje się wypracowanie jednolitych poglądów stanowiących kompendium zarówno orzecznictwa KIO, sądów powszechnych, poglądów doktryny i Prezesa UZP.

Dlatego autorzy artykułu, w oparciu o dotychczasowy dorobek judykatury i ich własne doświadczenia oraz obserwację zachowań innych uczestników rynku zamówień publicznych, dokonają próby oceny stosowania przepisów ustawy i tym samym sformułują wnioski czy wręcz czasami zgłoszą postulaty mogące stać się przyczynkiem do dalszej dyskusji. Jednocześnie należy wskazać, iż złożona i obszerna materia zamówień publicznych powoduje konieczność ograniczenia ram niniejszego artykułu do wskazania zdaniem autorów, tych obszarów stosowania przepisów ustawy, które wydają się interesujące z praktycznego punktu widzenia i poddania ich ocenie z perspektywy Zamawiającego (z dużym naciskiem na stosowanie przepisów wprowadzonych ostatnimi nowelizacjami ustawy). Artykuł zostanie również wzbogacony deskrypcją czynności podejmowanych przy realizacji dużych projektów infrastrukturalnych i informatycznych, których finansowanie pochodzi ze środków unijnych. Struktura przyjęta do prowadzenia projektów zostanie zilustrowana w ujęciu tabelarycznym, co pozwoli na wskazanie szeregu zdywersyfikowanych czynności podejmowanych głównie przez pracowników komórki odpowiedzialnej za realizację zamówień publicznych. Należy zauważać, iż wnioski jakie zostaną poczynione w tej materii (w tym omówienie potencjalnych problemów przy praktycznej realizacji tych projektów) mają swoje źródło w odpowiednim zaplanowaniu działań Zamawiającego ukierunkowanych na optymalne podejmowanie decyzji z punktu widzenia stawianych celów prowadzących w konsekwencji do prawidłowego rozliczenia projektu.

Nie bez przyczyny autorzy artykułu w jego wstępie zaznaczyli na trudności Zamawiających w obliczu pojawiających się nowych zmian w stosowaniu przepisów ustawy. Należy wskazać na pozytywne działania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w postaci publikowanych na stronie internetowej UZP (www. uzp. gov. pl) opinii prawnych dotyczących nowelizacji ustawy, co stanowi niebywałe ułatwienie dla grupy Zamawiających będących przecież bezpośrednimi użytkownikami ustawy. Wydaje się jednak, iż czasookres między zamieszczeniem opinii prawnych w zakresie znowelizowanych przepisów ustawy na stronie UZP, a samą nowelizacją powinien być jak najkrótszy. Na szczególną uwagę zasługuje również lektura Informatora Urzędu Zamówień Publicznych wydawanego co miesiąc przez Prezesa UZP obejmującego m. in. aktualności z prawa zamówień publicznych, przykłady kontroli prowadzonej przez Prezesa, orzecznictwo ETS czy KIO, jak również niezmiernie istotne analizy systemowe dotyczące struktury podmiotowo – przedmiotowej zamówień publicznych. Można w tym miejscu pokusić się nawet o stwierdzenie, iż użyteczność informacji pozyskanych z Informatora jest o wiele większa niż w periodykach podejmujących problematykę zamówień publicznych (z perspektywy Zamawiającego). Należy bowiem wskazać, iż Informator UZP jest bezpłatny (dostępny na stronie

UZP) i wydawany przez Prezesa Urzędu będącego centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach zamówień publicznych, jak również dodatkowo ma stosunkowo dużą częstotliwość jego ukazywania i zawartość merytoryczną informacji (w tym ich użyteczność), co czyni go najważniejszą pozycją w podręcznej „bibliotece" Zamawiających.

W dalszej kolejności należy podnieść bardzo istotny aspekt w niniejszych rozważaniach. Mianowicie, jednostki samorządu terytorialnego dokonujące zamówień publicznych mają dziś do czynienia ze swoistym dychotomicznym ich charakterem. Z jednej strony znaczna część zamówień finansowana jest ze środków własnych pochodzących z budżetów samorządów, z kolei z drugiej strony stale rośnie liczba zamówień współfinansowanych ze środków zewnętrznych w postaci m. in. środków unijnych, które uznać można za zamówienia o charakterze kwalifikowanym. Sprawia to, iż Zamawiający poddawany jest kontroli prawidłowości swoich działań w zakresie zamówień publicznych przez instytucje kontrolujące takie jak m. in. Regionalna Izba Obrachunkowa, Najwyższa Izba Kontroli czy Urząd Kontroli Skarbowej. W zależności od źródła finansowania zamówienia Zamawiający dostosowuje często swoje działania do późniejszej kontroli, od której często uzależniona jest np. utrata środków dofinansowania zadania. Jednocześnie bardzo często zdarza się, iż instytucja pośrednicząca akceptuje wstępnie specyfikację istotnych warunków zamówienia czy ogłoszenia, a później w toku przeprowadzonej kontroli w konfrontacji z faktycznie podejmowanymi działaniami Zamawiającego okazuje się, iż ta sama instytucja już w roli kontrolującego zgłasza zastrzeżenia dotyczące np. konstrukcji kryteriów oceny ofert opierających się na subiektywnej ocenie członków Komisji Przetargowej. Dlatego tak ważny jest właściwy podział zadań w zespołach realizujących projekty unijne, związany także z podziałem odpowiedzialności. Podział ten musi być czytelny i jasny także dla instytucji zarządzającej, która jako pierwsza będzie prowadzić kontrole na różnych etapach projektu.

Jak wskazuje praktyka, wielu Zamawiających zleca np. opracowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia czy udział w badaniu i ocenie złożonych ofert wyspecjalizowanym podmiotom rynkowym płacąc za to wysokie koszty, niezależnie od posiadania w swoich zasobach wewnętrznych (kadrowych) specjalistów zajmujących się zamówieniami publicznymi. Outsourcing ma zapewnić wyższą skuteczność działań Zamawiającego, co w obliczu ich prawidłowości, jak wskazuje późniejsza kontrola, często nie zostaje w pełni zachowane. Zdarzają się przypadki wyboru Inwestora Zastępczego, który w imieniu Zamawiającego dokonuje szeregu czynności, których późniejsza ocena nie wydaje się pozytywna. Dlatego tak niezmiernie istotne staje się inwestowanie w kapitał ludzki, za czym przemawia dobrze rozwinięty dziś rynek szkoleniowy dotyczący zamówień publicznych. Dla przykładu koszt przeszkolenia np. 30-sto osobowej grupy pracowników Zamawiającego przeprowadzony w jego siedzibie często porównywalny jest z udziałem podmiotów trzecich (rynkowych) w przygotowaniu i przeprowadzeniu jednego tylko postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a niejednokrotnie koszt udziału tych podmiotów staje się nawet większy. Po 20 latach funkcjonowania gospodarki rynkowej Zamawiający będącymi jednostkami samorządu terytorialnego stają się równoprawnymi uczestnikami (podmiotami) rynku, które gospodarują środkami publicznymi w warunkach ryzyka i uczestniczą w konkurencji miedzy innymi jednostkami samorządu nie tylko w wymiarze lokalnym czy krajowym, ale również międzynarodowym. JST jako organizacją ucząca się wymaga więc inwestowania w posiadanie własnych zasobów kadrowych, które to właśnie staję się swoistą „inwestycją w przyszłość". Inaczej należy spojrzeć na wykorzystanie zasobów zewnętrznych w przypadku realizowania zadania publicznego w formule partnerstwa publiczno – prywatnego przez samorządy terytorialne. Materia ta jest ciągłe niezmiernie trudna z uwagi na interdyscyplinarny charakter postępowania, mającego w efekcie na celu wyłonienie partnera prywatnego, a ponad to z uwagi na fakt, że nie ma wykształconych praktyk postępowania w warunkach funkcjonowania polskiego rynku. Zanim to nastąpi, wykorzystanie podmiotów sektora prywatnego, oczywiście po analizie efektywności realizacji zadania publicznego w formule PPP, wydaje się niemal niezbędne i wskazane co wymusza chociażby konieczność opracowania ryzyk pomiędzy partnerami, profesjonalnego prowadzenia np. dialogu konkurencyjnego czy bardzo długiego terminu zawarcia umowy o partnerstwo publiczno – prywatne.

Niezależnie od powierzenia części obowiązków w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania na zasadach outsourcingu podmiotom rynkowym należy wskazać, iż odpowiedzialność ciągle spoczywa na Zamawiającym, który jest niejako beneficjantem nie tylko korzyści związanych z podjętymi działaniami, ale również strat. Nie uwalnia go to bowiem od skutków prawnych faktycznych czynności wykonywanych w sprzeczności z obowiązującymi przepisami lub procedurami.

Dlatego niebywale ważne staje się szerzenie pozytywnych praktyk Zamawiających celem uniknięcia w przyszłości popełniania tych samych błędów czy wręcz stworzenia systemowego wzoru zachowań Zamawiającego na płaszczyźnie zamówień publicznych. Pojawia się więc postulat dla instytucji kontrolujących, by te tworzyły dokumenty wzorcowe czy ujawniały na zasadzie podobnej jak wyniki kontroli Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych zamieszczane w Informatorach UZP błędy popełniane przez samych Zamawiających. Wydaje się, iż tego typu praktyki na poziomie regionalnym (wojewódzkim) winny wypełniać działania Zamawiającego ukierunkowane na prawidłowe realizowanie zamówień publicznych.

Bardzo istotnym obszarem stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych jest ustalanie kryteriów oceny ofert przez Zamawiających. Nie ulega wątpliwości, że kryteria oceny ofert powinny odnosić się do przedmiotu zamówienia[1], z zastrzeżeniem art. 5 ust. 1 ustawy; nie mogą dotyczyć właściwości wykonawcy; muszą być „mierzalne" dać się wyrazić w punktach/procentach oraz nie mogą utrudniać uczciwej konkurencji. Należy zauważyć, iż cena jest obligatoryjnym kryterium oceny ofert i musi być zastosowana w każdym postępowaniu niezależnie od jego wartości lub przedmiotu. Wyłącznie od Zamawiającego zależy jaki udział przypadnie cenie w kryterium oceny ofert. Jak wynika z najnowszych danych Biuletynu Informacyjnego Urzędu Zamówień Publicznych Nr 9/2010 za okres od 01.01.2010 do 31.08.2010 r. w zdecydowanej większości Zamawiający przyznawali cenie 100 % w kryterium oceny złożonych ofert (odsetek postępowań, w których obserwuje się tą tendencję wynosi dla robót budowlanych 95 %, dostaw-91 %, usług-84 %)[2]. Warto w tym miejscu zastanowić się czym spowodowana jest taka tendencja? Odpowiedzi można doszukiwać się w co najmniej kilku wymiarach[3].

Po pierwsze, Zamawiającemu jest najprościej oceniać oferty stosując jedno kryterium oceny wg formuły matematycznej, co sprawia, iż proces przygotowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia przez Zamawiającego jest krótszy niż w przypadku konieczności opisu pozacenowych kryteriów oceny ofert. Równocześnie Zamawiający niejako eliminuje możliwość wnoszenia środków ochrony prawnej przez potencjalnych Wykonawców na opis tych kryteriów.

Po drugie, w przypadku kontroli zamówień publicznych (w tym kontroli zamówień współfinansowanych ze środków unijnych) zarzuty nie będą odnosić się do nieprawidłowego opisu tych kryteriów przez Zamawiającego i w konsekwencji często nie będą powodować konieczności zwrotu dofinansowania (wraz z odsetkami) środków unijnych przyznanych na realizację zadania. Jak wskazała ekspert ds. zamówień publicznych I. Ziarnak w wyniku doświadczeń pokontrolnych kwestionowanie premiowania jakości ponad cenę prowadzi do tego, że Zamawiający wolą wybierać najtańsze rozwiązania, określając przy tym wsposób bezwzględny wysokie wymagania jakościowe dla przedmiotu zamówienia[4]. Przypomnijmy, iż Ministerstwo Rozwoju Regionalnego opracowało dokument regulujący kwestię wymierzania korekt finansowych za naruszenia prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy Unii Europejskiej[5]. W jego załączniku odnajdziemy taryfikator zawierający wyrażone procentowo wielkości korekt finansowych przypisane konkretnym rodzajom naruszeń prawa zamówień publicznych. W odniesieniu do kryteriów oceny ofert, brak pełnej informacji w tym zakresie (w tym m. in. w przetargu nieograniczonym naruszenie art. 36 ust. 1 pkt 13 poprzez brak zamieszczenia w siwz pełnej informacji o kryteriach oceny ofert i ich znaczeniu oraz sposobie oceny) skutkuje wymierzeniem korekty finansowej w wysokości 25 % dla zamówień publicznych, które są w całości objęte dyrektywą 2004/18/WE[6]. Niewątpliwie tak dotkliwe skutki finansowe mogą być skuteczną barierą dla Zamawiających w postaci ograniczenia ich decyzji co do zastosowania pozacenowych kryteriów oceny ofert.

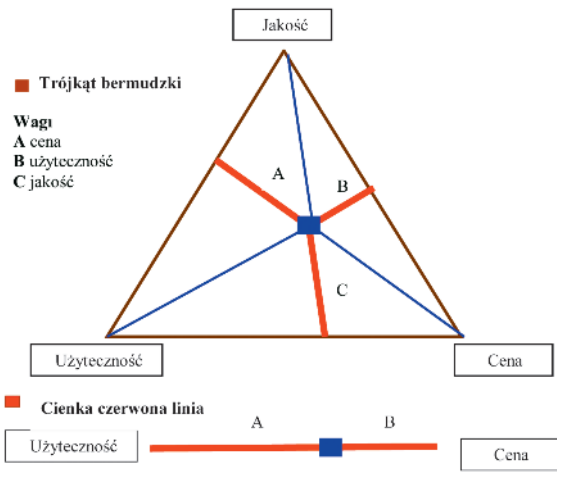
I wreszcie po trzecie, na rynku zamówień publicznych nie ma wypracowanej i sprawdzonej przez Zamawiających metodologii ustalania pozacenowych kryteriów oceny ofert, która mogłyby stanowić dobry przykład dla innych Zamawiających.

Konkludując ten wątek należy wskazać, iż w dużej mierze nie skorzystanie przez Zamawiających z prawa do szerszego oceniania zaoferowanych rozwiązań, może prowadzić w konsekwencji do ponoszenia wysokich i nieuzasadnionych kosztów w przyszłości. Przy zastosowaniu ceny jako jedynego kryterium oceny ofert może przecież okazać się, że Wykonawca, którego oferta była najtańsza np. zamontuje najtańsze urządzenia i materiały (sanitariaty łazienkowe, płytki itp.). Tym samym Zamawiający zapłaci wysoką cenę za wdrożone (zakupione) rozwiązanie, które na etapie oceny okazuję się wprawdzie najtańsze, jednak później np. po zamontowaniu nie funkcjonalne i często generujące dodatkowe koszty dla Zamawiającego. Często słyszy się zarzut dotyczący stanu infrastruktury drogowej w Polsce odnoszący się do zastosowania ceny jako jedynego kryterium oceny ofert przekładającej się w konse-

kwencji na jakość wykonanej roboty budowlanej. Wówczas jest jednak za późno na poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: jak ta pierwotna iluzja na etapie oceny najtańszej cenowo oferty wobec rzeczywistego „użytkowania wykonanego przedmiotu zamówienia" ma się do wydatków publicznych, które powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Wtedy może sprawdzić się potoczne powiedzenie, że „kto kupuje tanio ten kupuje dwa razy".

W dalszej kolejności pojawia się kwestia o zastosowanie innych niż cena kryteriów oceny ofert (w tym ustalenia ich mierzalności) oraz opisu np. parametrów technicznych, jakości itd. celem wyboru oferty najkorzystniejszej nie tylko pod względem ceny, ale np. jakości wykonania przedmiotu zamówienia.

Zastosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert, odnoszących się do przedmiotu zamówienia, istnieje przede wszystkim w sytuacji konieczności uzyskania zamówienia czy przedmiotów wysokiej jakości, użyteczności (funkcjonalności) bądź o niższych kosztach eksploatacji. Dlatego ustalone przez Zamawiającego kryteria mogą w dużym stopniu przyczynić się do uzyskania zamówienia o jakości i użyteczności zgodnej z wymaganiami Zamawiającego. Dysponując trzema syntetycznymi zmiennymi tj. ceną, jakością i użytecznością można wykreślić swoisty trójkąt bermudzki (rysunek 1), w którym Zamawiający dokonuje wyborów poszukując optymalnego rozwiązania spełniającego trzy cechy w stopniu maksymalnym. Należy jednak podkreślić, iż nie ma możliwości uzyskania maksymalnej wartości w każdej z tych kategorii, ponieważ cechy te są ze sobą powiązane. Mianowicie, maksymalizacja użyteczności czy też jakości pociąga za sobą maksymalizację ceny, z kolei maksymalizacja jakości może powodować minimalizowanie użyteczności[7].



Rysunek 1. Znaczenie i waga danego kryterium. Położenie niebieskiego punktu wskazuje, jakie jest dla nas znaczenie danego kryterium – im bliżej tym ważniejsze. Waga tego kryterium jest więc położona po drugiej stronie – im większe znaczenie, tym większa waga. *Źródło: M. Hazy, Kryteria pozacenowe, „Przetargi publiczne", Nr 12/2009, s. 20*

Jak ilustruje rysunek, Zamawiający dokonuje świadomego wyboru znaczenia jednej cechy wobec drugiej, aby w ostateczności znaleźć taki punkt w przestrzeni trójkąta, który zapewni najlepsze spełnienie jego potrzeb. Oczywiście dokonywanie wyborów typu cena versus użyteczność versus jakość jest niebywale trudne w praktyce i powinno być rozpatrywane indywidualnie w zależności od specyfiki i charakteru przedmiotu zamówienia. Wprawdzie nie ma „złotego środka", ale już sama świadomość istnienia konieczności dokonywania tych wyborów zmusza Zamawiającego do poszukiwania najlepszych rozwiązań spełniających jego oczekiwania.

W dalszej kolejności warto zastanowić się nad zastosowaniem poniższych kryteriów dla postępowań odnoszących się do robot budowlanych i w niektórych przypadkach wskazać na potencjalne zagrożenia jakie kryją się z ich zastosowaniem.

Pierwsze kryterium pozacenowe może stanowić termin realizacji zamówienia publicznego, przy czym już na wstępie należy wskazać konieczność zachowania ostrożności w ustaleniu tego kryterium i nadaniu mu odpowiedniej wagi procentowej szczególnie w przypadku robót budowlanych. Ryzyko stwarza wystąpienie pola potencjalnej manipulacji przez Wykonawców w postaci możliwości zaoferowania nierealnego terminu realizacji zamówienia przy jednoczesnej deklaracji wyższej ceny. Późniejsza konieczność przedłużenia terminu wykonania zamówienia np. na skutek wystąpienia okoliczności sankcjonujących zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki na „zamówienia dodatkowe" w świetle art. 67 ust. 1 pkt. 5 Pzp może wypaczyć sens przeprowadzonego zamówienia publicznego. Może bowiem okazać się, że wybór najkorzystniejszej oferty był jedynie pozorny w kontekście zaistniałego zamówienia z wolnej ręki, którego uzasadnienie przesłanek było zakwestionowane w toku kontroli zamówienia publicznego. Dlatego istotne staje się, aby Zamawiający – stosując kryterium terminu realizacji – stworzył bardzo rygorystyczny i szczegółowy katalog kar umownych, które zastosuje za niedotrzymanie zaoferowanego terminu realizacji oraz dopilnował jakości zamówienia przy krótszym terminie realizacji zamówienia[8].

Poza terminem realizacji Zamawiający ma możliwość ustalenia kryterium oceny ofert w odniesieniu do terminu gwarancji. Tutaj tez pojawia się ryzyko, aby wykonawca nie przedstawił nierealnych warunków np. serwisu gwarancyjnego na 100 lat, co z kolei skłania Zamawiającego do ustalenia maksymalnego terminu gwarancji.

Trzecie kryterium może być związane z technicznymi aspektami realizacji zamówienia. Zastosowanie najnowszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko naturalne związane jest z tzw. zielonymi zamówieniami np. kryterium stosowania materiałów posiadających unijny certyfikat CE lub dodatkowo punktowanie realizacji zamówienia przy użyciu maszyn i urządzeń pochodzących z recyklingu lub takich, które po ich zużyciu wykonawca zobowiąże się poddać recyklingowi (niedotrzymanie zobowiązania podlegać będzie wówczas zastosowaniu zapisanej w umowie kary umownej za nienależyte wykonanie zamówienia)[9]. Możliwe jest też kryterium stosowania przy realizacji zamówienia maszyn i urządzeń działających dzięki biopaliwom[10].

Przy ustaleniu kryteriów oceny ofert można również określić w siwz minimalne parametry techniczne np. materiałów czy urządzeń budowlanych, natomiast w kryteriach oceny ofert nic nie stoi na przeszkodzie, aby posługując się tabelą wprowadzić punktację za wszystkie te elementy, które wykraczają w sposób obiektywny i mierzalny poza minimalne wymogi stawiane Wykonawcom. Przypomnijmy, iż Zamawiający może zażądać w ogłoszeniu o zamówieniu, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub zaproszeniu do składania ofert dokumentów potwierdzających spełnianie przez oferowane roboty budowlane wymagań określonych przez zamawiającego. Zgodnie z & 5 ust. 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. Nr 226, poz. 1817) dokumenty te mogą stanowić załączone do oferty próbki czy opisy umożliwiające obiektywną weryfikację w zakresie ustalonego kryterium oceny. Nie ulega wątpliwości, że jeśli dane urządzenie ma lepszą wydajność to przy większych parametrach Zamawiający uzyska mniejsze koszty użytkowania, co ma szczególne znaczenie w jednostkach samorządu terytorialnego reprezentujących sektor finansów publicznych.

Abstrahując od prawidłowego ustalenia kryteriów oceny ofert i sposobu oceny w przypadku robót budowlanych należy dołożyć należytej staranności w opisie przedmiotu zamówienia na roboty budowlane (dokumentacji projektowej). Projektant powinien dokonać bardzo szczegółowego opisu (zgodnego z oczekiwaniami Zamawiającego), przy czym w miejscach w których wskazał producenta winien dopuścić zgodnie z ustawą Pzp „rozwiązania równoważne o podobnej nie gorszej jakości". Warto w tym miejscu przypomnieć, że ustawodawca wskazuje na obowiązek opisywania przedmiotu zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót, a zatem w obu tych dokumentach należy wskazać możliwość zastosowania rozwiązań równoważnych. Na marginesie także warto zauważyć, że obowiązek tendotyczy wszystkich trybów udzielania zamówienia na roboty budowlane i w każdym z nich obowiązek ten istnieje także, o czym wielu zamawiających zapomina, w przypadku trybu z wolnej ręki na roboty dodatkowe i uzupełniające.

Podsumowując ten wątek należy wskazać, iż stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert odnoszących się do przedmiotu zamówienia pozwala Zamawiającemu uzyskać zamówienia o wysokiej jakości i funkcjonalności bądź o parametrach technicznych zgodnych z wymaganymi. Jednak biorąc pod uwagę fakt, iż kryteria niemierzalne często mają charakter subiektywny, do ich ustalania należy podchodzić ostrożnie, mając na uwadze ich właściwy opis. Należy pamiętać, że przy ich wyborze nie mamy nieograniczonej swobody arbitralnego wyboru oferty. Określając czytelnie, przy opisie podanych kryteriów, zasady oceny i kluczowe elementy, jakie będą brane pod uwagę przy ocenie jakości, kryteria mają charakter obiektywny. Takie szczegółowe określenie kryteriów oceny pozwoli ograniczyć zarzut zgłaszany przez ewentualną kontrolę stosowania kryteriów uznaniowych, nierównego traktowania wykonawców czy naruszenia obowiązku zachowania uczciwej konkurencji. Ma to szczególne znacze-

nie w przypadku zamówień współfinansowanych ze środków unijnych.

Kolejny praktyczny aspekt realizowania zamówień publicznych można odnaleźć w problematyce ogłoszeń. Przed ostatnią nowelizacją podmioty rynkowe dowiadywały się o zawarciu umowy z wybranym Wykonawcą w trybach niekonkurencyjnych dopiero po zamieszczeniu ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w odpowiednim miejscu wskazanym ustawą (art. 95 Pzp). Wprowadzona zmiana w postaci nowego typu ogłoszenia zamiarze zawarcia umowy w trybach nie wszczynanych publikacją tj. negocjacji bez ogłoszenia i zamówienia z wolnej ręki zapewnia niewątpliwie przejrzystość działania Zamawiającego. Rozwiązanie to umożliwia bowiem innym Wykonawcom kwestionowanie prawidłowości wyboru trybu przez Zamawiającego już na etapie wszczęcia postępowania czy po wyborze oferty najkorzystniejszej w zależności od trybu. Choć zamieszczenie ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy jest fakultatywne to przynosi ono wiele wymiernych korzyści np. krótszych terminów wnoszenia odwołań przez Wykonawców czy negatywnych konsekwencji związanych z unieważnieniem umowy (art. 146 ust. 2 p. z. p). Podobny charakter spełnia zresztą ogłoszenie o udzieleniu zamówienia z uzasadnieniem umożliwiającym wyraźne zredukowanie terminów wnoszenia środków odwoławczych przez Wykonawców.

Z kolei trudno ocenić intencję Ustawodawcy w zakresie art. 40 ust. 5 Pzp, zgodnie z którym Zamawiający po zamieszczeniu/przekazaniu ogłoszenia o zamówieniu odpowiednio w Biuletynie Zamówień Publicznych/Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich może bezpośrednio poinformować o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia znanych sobie wykonawców, którzy w ramach prowadzonej działalności świadczą dostawy, usługi lub roboty budowlane będące przedmiotem zamówienia. W opublikowanym przez Urząd Zamówień Publicznych komentarzu czytamy, iż „celem tego przepisu jest zwiększenie konkurencyjności postępowań (…) poprzez otwarcie ich na małych przedsiębiorców (wykonawców), którzy nie pozyskują informacji o zamówieniach z ogłoszeń publikowanych zgodnie z przepisami ustawy – Prawo zamówień publicznych (czyli na stronie internetowej zamawiającego, w BZP czy też Dzienniku Urzędowym UE)" co „nie narusza zasady równego traktowania, o której mowa w art. 7 ust. 1."[11] Pojawia się w tej materii wiele wątpliwości chociażby związanej z faktem przekazania informacji wybranej

Tabela 1. Zestawienie wybranych projektów unijnych dla Miasta Zabrze

Nazwa Projektu unijnego	Okres realizacji Projektu	Wartość Projektu (netto)	Opis usług doradczych wykonywanych przez lidera/ Struktura przyjęta do prowadzenia Projektu
Usprawnienia połączeń drogowych na Drodze Krajowej nr 4 (88) w obrębie Gminy Zabrze, Projekt SPOT /2.2/50/04- wykonanie robót budowanych	czas realizacji inwestycji 09.2005-03.2006] czas realizacji Projektu luty 2005 czerwiec 2007	18.547.000 PLN	Naczelnik Wydziału Biuro Zamówień Publicznych- w ramach Projektu przygotowanie księgi procedur (obiegi dokumentów, karty stanowisk pracy dla pracowników Biura Zamówień Publicznych), zakresy czynności osób uczestniczących w zespole realizacyjnym ds. Projektu (nadzór nad pracownikami Biura Zamówień Publicznych), w ramach obowiązków członka Zespołu ds. realizacji Projektu: podpisanie wniosku o wszczęcie postępowania, dokonanie korekty SIWZ i podpisanie w zakresie formalno- prawnym, podpisywanie wybranych pism z upoważnienia Beneficjenta w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z udzielonym pełnomocnictwem ogólnym (działanie w imieniu kierownika Zamawiającego), podejmowanie decyzji ostatecznej w sprawie kwalifikowania ofert do odrzucenia, rozstrzygania kwestii spornych w procedurze protestacyjno- odwoławczej, podpisywanie dokumentów do kontroli).
Zakup sprzętu i oprogramowania na potrzeby Urzędu Miejskiego w Zabrzu zaangażowania we wdrażanie Projektu SPOT nr SPOT/3.1/149/05	czas realizacji zamówienia publicznego styczeń 2006-luty 2006 czas realizacji Projektu czerwiec 2004 czerwiec 2007	67.000 PLN	Naczelnik Wydziału Biuro Zamówień Publicznych- w ramach Projektu przygotowanie księgi procedur (obiegi dokumentów, karty stanowisk pracy dla pracowników Biura Zamówień Publicznych), zakresów czynności osób uczestniczących w zespole realizacyjnym ds. Projektu (nadzór nad pracownikami Biura Zamówień Publicznych), w ramach obowiązków członka Zespołu ds. realizacji Projektu: podpisanie wniosku o wszczęcie postępowania, dokonanie korekty SIWZ i podpisanie w zakresie formalno- prawnym, podpisywanie wybranych pism z upoważnienia Beneficjenta w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z udzielonym pełnomocnictwem ogólnym (działanie w imieniu kierownika Zamawiającego), podejmowanie decyzji ostatecznej w sprawie kwalifikowania ofert do odrzucenia, rozstrzygania kwestii spornych w procedurze protestacyjno- odwoławczej, podpisywanie dokumentów do kontroli).
Projekt Gospodarki Wodno-Ściekowej na terenie Gminy Zabrze Projekt finansowany ze środków Funduszu Spójności nr 2004/PL/16/C/PE/027	czas realizacji Projektu czerwiec 2004 wrzesień 2010	Całość Projektu ponad 600.000.000 PLN	Naczelnik Wydziału Biuro Zamówień Publicznych- w ramach Projektu przygotowanie księgi procedur do Projektu P1-P10 (obiegi dokumentów, karty stanowisk pracy dla pracowników Biura Zamówień Publicznych, organizacja zamówień publicznych w ramach Projektu) Zgodnie z procedurą P-4 pkt 4.6 Naczelnik Biura Zamówień Publicznych była osobą odpowiedzialną za przeprowadzenie przetargów w ramach Projektu. Przygotowała zakresy czynności osób uczestniczących w zespole realizacyjnym ds. Projektu (nadzór nad pracownikami Biura Zamówień Publicznych), w ramach obowiązków członka Zespołu ds. realizacji Projektu: podpisanie wniosku o wszczęcie postępowania, dokonanie korekty SIWZ i podpisanie w zakresie formalno- prawnym, podpisywanie wybranych pism z upoważnienia Beneficjenta w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z udzielonym pełnomocnictwem ogólnym (działanie w imieniu kierownika Zamawiającego), podejmowanie decyzji ostatecznej w sprawie kwalifikowania ofert do odrzucenia, rozstrzygania kwestii spornych w procedurze protestacyjno- odwoławczej, podpisywanie dokumentów do kontroli).

i znanej przez Zamawiającego grupie Wykonawców. Trudno zgodzić się ze stanowiskiem, że przekazanie tej informacji może nastąpić telefonicznie ze względu na możliwość przekazania szerszego wachlarzu informacji potencjalnemu Wykonawcy (poza wszczęciem postępowania) i tym samym naruszenia naczelnej zasady prawa zamówień publicznych. Z kolei jeśli rzeczona informacja została przekazana telefonicznie to czy powinna być na tą okoliczność sporządzona stosowna notatka służbowa, co jest związane z obowiązkiem zachowania pisemności podczas prowadzonego postępowania. Ponadto czy powiadomienie lokalnej grupy wykonawców i to wyłącznie wybranej przez zamawiającego jest adekwatne do zasady równego traktowania wykonawców i nie prowadzi np. do dyskryminacji innych wykonawców, którzy działają w gminie sąsiedniej, a są również znani Wykonawcy. Pojawia się wręcz pytanie, czy jeśli Zamawiający będzie korzystał z tej ustawowej możliwości to nie powinien on posiadać sporządzonej listy znanych wykonawców, którzy w ramach prowadzonej działalności świadczą dostawy, usługi lub roboty budowlane będące przedmiotem zamówienia. Wówczas tej skrupulatnie wyselekcjonowanej grupie Wykonawców Zamawiający przekazywałby informacje o wszczęciu postępowania (wg rozdzielnika). Na marginesie można wskazać, iż grupa ta mogłaby obejmować wszystkich Wykonawców, którzy w okresie ostatnich 3 lat składali oferty do Zamawiającego.

Kolejnym aspektem przedmiotowych rozważań winna stać się problematyka środków ochrony prawnej w aktualnym stanie normatywnym, a w szczególności zniesienie instytucji protestu i wprowadzenie rozwiązania o nieco ułomnym charakterze, którym jest informacja o czynności bezprawnie podjętej lub zaniechanej przez Zamawiającego, i która jest do Zamawiającego bezpośrednio kierowana. Podkreślenia wymaga, że informacja ta może stanowić skuteczne wzruszenie działań Zamawiającego wyłącznie w odniesieniu do postępowań o wartości zamówienia mniejszej niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 (tzw. zamówień podprogowych), a z jej zakresu wyłączono czynności określone w art. 180 ust. 2 p. z. p., stanowiące przedmiot odwołania. Z uwagi na fakt, że wniesienie informacji jw. skutkuje, w przypadku uznania zasadności przekazanej informacji, obowiązkiem powtórzenia czynności albo dokonania czynności zaniechanej wraz z koniecznością poinformowania o tym fakcie wykonawców, za pożądaną dla pełnej transparetności działań Zamawiającego, uznać należy zdaniem autorów praktykę indywidualnej odpowiedzi kierowanej do Wykonawcy w przypadku oddalenia podniesionych zarzutów, pomimo braku obowiązku ustawowego. De lege ferenda rozważyć należy, czy z uwagi na brak możliwości zaskarżenia przez Wykonawców działań Zamawiających podjętych na skutek zastosowania instytucji, o której mowa w art. 181 p. z. p., nie byłaby zasadna jej likwidacja na rzecz objęcia odwołaniem wszystkich czynności Zamawiających, bez wprowadzenia ograniczenia rzeczowego czy też limitu kwotowego. Tym samym Zamawiający, niezależnie od wniesionego przez Wykonawcę odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej, mógłby w istocie uznając wszystkie zarzuty Wykonawcy wnieść odpowiedź na odwołanie i w konsekwencji doprowadzić do umorzenia przez Izbę postępowania na posiedzeniu niejawnym bez udziału stron. W dalszej kolejności odwołującemu zostałby zwrócony uiszczony wpis, strony zaś nie ponosiłyby żadnych kosztów postępowania. Takie rozwiązanie ma swoje poparcie w praktyce, bowiem jak stwierdza prezes Krajowej Izby Odwoławczej Pani Renata Tubisz „daje się zaobserwować częste korzystanie przez zamawiającego z instytucji uwzględnienia w całości zarzutów odwołania".[12]

Instytucja odwołania funkcjonująca w obecnym porządku prawnym jako podstawowego środka ochrony prawnej, przy jednoczesnej likwidacji możliwości składania protestu, u podstaw której legła mała skuteczność tego środka zaskarżenia, miała w intencji Ustawodawcy, przyspieszyć procedurę odwoławczą, i stosując zasadę ostrożnego optymizmu uznać należy, że skutek ten został osiągnięty.

Należy podkreślić również, iż pozostaje duża grupa Wykonawców, w szczególności średnich i małych przedsiębiorstw, która rezygnuje z walki o przedmiotowe zamówienia nawet po wykluczeniu lub odrzuceniu ich oferty.[13] Jest to związane głównie z wysokimi kosztami udziału w procedurze odwoławczej, konieczności posiadania specjalistycznej wiedzy merytorycznej w zakresie sporządzania odwołania i udziału na rozprawie przed KIO oraz w zakresie zamówień podprogowych możliwość dochodzenia swoich racji na drodze wniesionego odwołania wyłącznie w odniesieniu do swojej oferty, a nie konkurentów. Wobec zamkniętego katalogu, na jaki może zostać wniesione odwołanie (art. 180 ust. 2) w postępowaniach podprogowych Wykonawcom pozostaje jedyne narzędzie poinformowania zamawiającego o niezgodnej z przepisami ustawy czynności podjętej przez niego lub zaniechaniu czynności, do której jest on zobowiązany na podstawie ustawy. W obliczu jednak braku uregulowań prawnych w zakresie obowiązku udzielenia odpowiedzi na informację wnoszoną przez Wykonawców w trybie art. 181 ust. 1 Pzp, w przypadku oddalenie całości zarzutów, narzędzie to może okazać się bezskuteczne. Wykonawcom pozostaje jeszcze możliwość poinformowania „do wiadomości" o dokonanych (bądź zaniechanych) czynnościach instytucje kontrolujące np. RIO czy Prezesa UZP. Tylko należy zastanowić się nad tym czy taka była intencja Ustawodawcy?

Jako ostatni aspekt praktyczny należy podnieść kwestię właściwej organizacji postępowań o udzielenie zamówienia publicznego finansowanych ze środków zewnętrznych. Ważny jest podział odpowiedzialności dla osób wykonujących czynności w postępowaniu, a w szczególności uwypuklenie zadań przeznaczonych dla lidera zespołu. Tabela nr 1 prezentuje największe projekty Miasta Zabrze i zadania realizowane przez lidera zespołu w zakresie dalszego podziału pracy pomiędzy członków zespołu realizacyjnego. Przy organizowaniu pracy komórki zamówień publicznych na potrzeby realizacji postępowań finansowanych ze środków zewnętrznych, należy także pamiętać, że są zadania, jakie można powierzyć pracownikom i takie, jakie lider zespołu/kierownik komórki musi wykonać sam.[14] Oprócz zadań związanych z podziałem obowiązków między podległych pracowników, lider zespołu musi samodzielnie oceniać pracowników, wyznaczać im cele, ale także osobiście uczestniczyć w ważnych spotkaniach. Uczestnictwo w takich spotkaniach jest związane nie tylko z faktem, iż lider zespołu powinien mieć najwyższe kompetencje, ale jest także związane z tym, iż zwykle w spotkaniach tych uczestniczą osobiście inne osoby kierujące pracownikami. Oprócz metod podziału zadań pod względem kryteriów pilności wykonania i ich rangi dla organizacji, lider musi ustalać także hierarchię spotkań. Niektóre z nich mogą być przesunięte w czasie, w innych lider nie musi uczestniczyć osobiście, a może delegować na spotkanie pracownika. Jeśli lider zespołu ds. zamówień publicznych podpisuje jakiekolwiek dokumenty z upoważnienia kierownika zamawiającego należy odradzić udział w spotkaniach komisji. Komisja jako zespół pomocniczy kierownika zamawiającego winna składać się ze specjalistów, których dobór umożliwia jej sprawną pracę, natomiast sam lider jako podpisujący czy akceptujący pod podpis kierownika zamawiającego dokumenty, musi być w pozycji nadrzędnej wobec komisji przetargowej. Dlatego musi zapewnić sobie obiektywizm i spojrzenie z dystansu na prace komisji.

[1] zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy Pzp kryteria oceny ofert odnoszą się do ceny albo ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia (w szczególności jakości, funkcjonalności, parametrów technicznych, zastosowania najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, kosztów eksploatacji, serwisu oraz terminu wykonania zamówienia).

[2] Dane dostępna na oficjalnej stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych www.uzp.gov.pl

[3] Por. M. Hazy, Kryteria pozacenowe, „Przetargi publiczne", Nr 12/2009, s. 20-21.

[4] opinia eksperta ds. zamówień publicznych Iwony Ziarniak dotycząca pozacenowych kryteriów oceny ofert zob. „Przetargi Publiczne", Nr 4/2010, s. 5.

[5] Szerzej na ten temat zob. G. Karwatowicz, M. Lamch – Rejowska, Korekty finansowe jako sankcje za naruszenia przepisów Prawa Zamówień Publicznych, „Zamówienia publiczne. Doradca", Nr 1/2010 s. 26-33. Wskazać jednak należy, że dokument ten nie ma w Polsce rangi aktu normatywnego czy przepisu wykonawczego.

[6] Korekty finansowe, o których mowa w niniejszym artykule są dostępne na stronie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (link: http://www.mrr.gov.pl/ministerstwo/prawo/obowiazujace_prawo/strony/lista.aspx). Zob. także artykuł z tym związany: Z. Raczkiewicz, Problemy z interpretacją prawa wspólnotowego, „Prawo zamówień publicznych", Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa, Nr 2/2008.

[7] M. Hazy, Kryteria pozacenowe…op. cit., s. 21.

[8] P. Kuderczak, Nie tylko cena może mieć znaczenie, „Przetargi Publiczne", Nr 2/2010, s. 22.

[9] Komisja Europejska opracowała zestaw kryteriów środowiskowych (GPP Toolkit) dot. zielonych zamówień publicznych możliwych do stosowania w państwach członkowskich. Kryteria zostały opracowane dla 10 grup wyrobów i usług (w tym m. in. budownictwa, żywności, transportu, mebli) szerzej na ten temat na stronie Urzędu Zamówień Publicznych (link: http://www.uzp.gov.pl/cmsws/ page/?D;975;kryteria_srodowiskowe_-_gpp.html), szerzej na ten nowych kryteriów w zakresie zielonych zamówień publicznych również w Informatorze Zamówień Publicznych Nr 9/2010, s. 5-9.

[10] P. Kuderczak, Nie tylko cena…op. cit., s. 22.

[11] Prawo zamówień publicznych po zmianach z 2009 r. pod redakcją J. Sadowego, wyd. Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010 r., s. 35 dostępny na stronie internetowej www.uzp.gov.pl

[12] Zmiany jednak rewolucyjne, wywiad z Renatą Tubisz – prezesem Krajowej Izby Odwoławczej dostępny w Monitorze Zamówień Publicznych Nr 6/2010 s. 4-7

[13] Zob. opinię eksperta ds. zamówień publicznych Iwony Ziarniak dotycząca szans małych wykonawców na zdobycie zamówienia zamieszczoną w Przetargach Publicznych, Nr 9/2010, s. 5.

[14] Szerzej na ten temat zob. J. Olszewska, J. Rokicki, Zamówienia publiczne. Zarządzanie organizacją, ludźmi i problemami, stan prawny na 29.01.2010 r. Wydawnictwo: Wolters Kluwer Polska – ABC, Warszawa 2010.

Opinie i spostrzeżenia „Drogowej Trasy Średnicowej" S.A. wynikające z praktyki stosowania ustawy Prawo Zamówień Publicznych (PZP)

Stefania Czaja-Kręcioch Gł. Specjalista w dziale zamówień i umów „Drogowej Trasy Średnicowej" S.A.

Od wielu lat jako zamawiający prowadzimy postępowania o udzielenie zamówień publicznych dla robót i usług w zakresie budownictwa drogowego. Naszym zadaniem jest wyłonienie spośród wszystkich złożonych w danym postępowaniu ofert-oferty najkorzystniejszej, na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Ustawa Prawo zamówień Publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r. zawiera w art. 1 pkt 5 definicję najkorzystniejszej oferty jako ofertę która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego, albo ofertę z najniższą ceną. Ustawa formułuje również (art. 91 ust. 2), że innymi kryteriami niż cena mogą być w szczególności:

- jakość
- funkcjonalność
- parametry techniczne
- zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko
- koszty eksploatacji
- serwis
- termin wykonania zamówienia

Jak wynika z powyższego cena jest obligatoryjnym, ale nie jedynym kryterium oceny ofert. To w teorii. W praktyce to właśnie cena w większości postępowań jest jedynym kryterium oceny ofert-jako kryterium wymierne i jednoznaczne, ponieważ dla wymienionych powyżej pozacenowych kryteriów oceny poza terminem wykonania brak sposobu obliczenia i punktowania każdego z tych kryteriów.

W tym miejscu należy podkreślić, iż zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy Pzp określone przez zamawiającego kryteria oceny ofert winny odnosić się do przedmiotu zamówienia, którym w naszym przypadku są roboty drogowe.

Z tego względu z wymienionych przez ustawodawcę w art. 91 ust. 2 ustawy Pzp kryteriów oceny ofert stosowaliśmy w naszych postępowaniach również oprócz ceny kryterium oceny ofert odnoszące się do terminu wykonania zamówienia.

Natomiast pozostałe przykładowe kryteria oceny ofert odnoszące się do przedmiotu zamówienia takie jak jakość, funkcjonalność, parametry techniczne w odniesieniu do robót drogowych nie mają zastosowania z uwagi na obowiązujące dla tego typu robót specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych (STWiORB) które zawierają zbiór wymagań niezbędnych do określenia standardu i jakości robót, w zakresie sposobu wykonania robót budowlanych, właściwości wyrobów oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót.

Wymagania i normy zawarte w STWiORB nie podlegają więc ocenie – każdy wykonawca składający ofertę musi je przestrzegać.

Natomiast zamawiający może żądać od wykonawcy dokumentu potwierdzającego spełniania wymagań jakościowych, jeśli te wymagania stanowią warunek udziału w postępowaniu.

Wydaje się, że jednym z możliwych do zastosowania kryterium pozacenowym oceny ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na roboty drogowe zwłaszcza remonty dróg mogłoby stać się kryterium ekologiczne dotyczące recyklingu tj. ponownego wbudowania materiałów.

Dla zastosowania w praktyce tego kryterium niezbędne jest określenie składu materiałów z recyklingu oraz ilości które mogą zostać ponownie wbudowane.

Zastosowanie bowiem tych materiałów nie może w żaden sposób wpłynąć negatywnie na wymaganą jakość dróg czy też na inne parametry techniczne wymagane dla danej klasy drogi.

Premiowany wówczas przez zamawiającego mógłby zostać np. skład materiału jaki wykonawca zamierza użyć, ilość tego materiału itp.

Sądzimy, że proponowane powyżej kryterium zostanie szczegółowo opisane pod względem znaczenia, sposobu obliczenia i punktowania przez Urząd Zamówień Publicznych w ramach tzw. „zielonych zamówień".

Ponadto w oparciu o praktykę stosowania przepisów ustawy Pzp zarówno jako zamawiający jak i wykonawca pragniemy zwrócić uwagę na kilka aspektów związanych ze stosowaniem ustawy Pzp oraz rozporządzeń do ustawy które naszym zdaniem należałoby rozpatrzyć przy kolejnych aktualizacjach ustawy p, a należą do nich:

1. Cena rażąco niska

Istniejący stan prawny nie pozwala na uznawanie w oparciu o kryteria arytmetyczne że oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Jako zamawiający, mimo niedostatków ustawy, jesteśmy zobligowani do wszczęcia **procedury wyjaśniającej** w każdym przypadku powzięcia przez nas uzasadnionych wątpliwości dotyczących ceny oferty.

Na podstawie złożonych przez wykonawcę wyjaśnień i dostarczonych dowodów zamawiający w sposób obiektywny musi przyjąć lub odrzucić ofertę. Zamawiający w wielu przypadkach nie ma realnej możliwości podważenia złożonych przez wykonawcę wyjaśnień i wykazania, że są niewiarygodne.

Wydaje się, że rozwiązaniem problemu ceny rażąco niskiej byłoby dopuszczenie przez ustawodawcę odrzucenie ofert o najwyższej i najniższej cenie oraz wyborze oferty zbliżonej do ceny średniej.

2. Możliwość zatrzymywania wadium na podstawie art. 46 ust. 4a

Ustawa nakłada na zamawiającego obowiązek zatrzymania wadium, jeżeli wykonawca w odpowiedzi na wezwanie nie złożył dokumentów lub oświadczeń potwierdzających m. in. spełnienie warunków udziału w postępowaniu.

Uważamy że egzekwowanie tego przepisu z jednej strony może spowodować zatrzymanie wadium z błahych przyczyn, takich jak np. uznanie przez zamawiającego, iż przesłanie określonego pisma faksem, a następnie jego niezwłoczne potwierdzenie na piśmie które nie wpłynęło w określonym terminie świadczy o tym, że wykonawca nie dochował należytej staranności wysyłając przedmiotowe pismo listem poleconym.

Z drugiej strony konieczność uzupełniania oświadczeń i dokumentów wynika, na co wskazuje praktyka, z braku jednoznacznego określenia wymaganych dokumentów dotyczących udziału w postępowaniu podmiotów trzecich.

Wykonawca wykazując spełnienie warunków udziału w postępowaniu z wykorzystaniem potencjału podmiotów trzecich zobowiązany jest wykazać, iż będzie dysponował zasobami tego podmiotu niezbędnymi do realizacji zamówienia, na nim również ciąży obowiązek udowodnienia zamawiającemu dysponowania tymi zasobami.

Dostępność zasobów osób trzecich winna być starannie badana przez zamawiającego m. in. poprzez weryfikację składanych przez te podmioty dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich zamawiający może żądać od wykonawcy.

Zgodnie z opinią prawną rekomendowaną przez Urząd Zamówień Publicznych można stwierdzić, że §1 ust. 2 tego rozporządzenia znajduje zastosowanie do przypadków, gdy wykonawca-ubiegając się o udzielenie zamówienia-powołuje się na osoby zdolne do wykonania zamówienia należące do innych podmiotów, tj. podmiotów, które dysponują takimi osobami a podmiot trzeci, na którego zasoby powołuje się wykonawca będzie brał udział w realizacji części zamówienia, przy której zasoby te będą wykorzystywane. Co do zasady dotyczy to przypadków podwykonawstwa.

Natomiast brak jest jednoznacznego stanowiska urzędu, jeśli chodzi o wymagane dokumenty, w przypadku zaangażowania przez wykonawcę na podstawie różnych stosunków prawnych osoby fizycznej-niezależnie od tego, czy prowadzi działalność gospodarczą przy pomocy przedsiębiorstwa, czy też świadczy usługę na podstawie umowy zlecenia, jeżeli osoba ta będzie wykonywała wyłącznie osobiście, uzgodnione z wykonawcą czynności.

To samo dotyczy obowiązku przedstawienia dokumentów wymienionych w rozporządzeniu dla każdego podmiotu trzeciego, który użyczył wykonawcy swojej wiedzy i doświadczenia na zasadzie art. 26 ust. 2b-często pytania dotyczące tego problemu są zadawane zamawiającemu przez wykonawcę w postępowaniu.

Reasumując, należy podkreślić, iż art. 46 ust. 4 ustawy Pzp ma charakter restrykcyjny i dolegliwy finansowo dla wykonawcy, z tego względu winien być interpretowany w sposób zgodny z punktu widzenia celu, dla jakiego został wprowadzony, tj. wyłącznie w celu zapobiegania zmowom wykonawców.

3. Propozycja dotycząca rozporządzeń

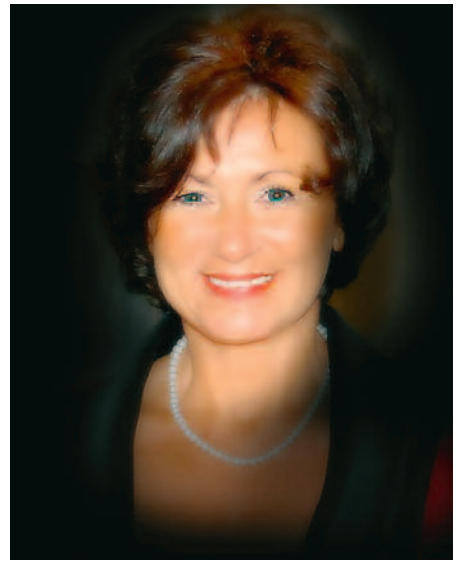
W celu wykazania spełnienia przez wykonawcę warunków, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy pzp zamawiający żąda (w postępowaniach określonych w art. 26 ust. 1 ustawy) m. in. wykazu wykonanych usług w zakresie niezbędnym do wykazania spełnienia warunku wiedzy i doświadczenia **w okresie ostatnich trzech lat** (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2009 roku w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane Dz. U. Nr 226, poz. 1817)

Dla wykonawcy usług projektowych oraz usług w zakresie nadzorowania i zarządzania projektami oraz pełnienia funkcji inżyniera kontraktu warunek powyższy stanowi częstokroć barierę która uniemożliwia złożenie ofert w postępowaniu.

Dla tego typu specjalistycznych usług czasokres świadczenia tych usług powinien zostać wydłużony. Może bowiem okazać się, że w ciągu ostatnich trzech lat nie projektowano żadnego podobnego obiektu do objętego przedmiotem zamówienia natomiast zarządzanie dużym projektem i pełnienie usług inżyniera kontraktu jest w toku, wobec czego nie stanowi potwierdzenia spełnienia warunku udziału w postępowaniu. Kwalifikują się wyłącznie usługi wykonane i zakończone.

Stąd nasz postulat o zwiększenie okresu dokumentowania wykonanych usług w okresie **ostatnich 5-10 lat.**

Doświadczenia w stosowaniu ustawy prawo zmówień publicznych z perspektywy wykonawcy



Grażyna Szeliga Dyrektor ds. Marketingu Katowickie Przedsiębiorstwo Budownictwa Przemysłowego

Podstawową tezą przewijającą się w toku dyskusji odnośnie obecnego i przyszłego kształtu ustawy Prawo zamówień publicznych jest uproszczenie regulacji zawartych w ustawie. Jest to teza rozpowszechniona, spójna z tezami zgłaszanymi dla innych obszarów prawa, tyleż chwytna co populistyczna. Teza taka pojawia się także w stosunku do innych obszarów prawa. Uproszczenia wprowadzone ostatnią nowelizacją nie zawsze jednak prowadzą do celu jakiego oczekiwały rzesze stosujących ustawę – jasności i przejrzystości zasad oraz przewidywalności rozstrzygnięć.

Idea prosta ustawa- prosta praktyka stosowania – niski koszt obsługi procesów przetargowych-zadowolenie uczestników procesu, w przypadku ostatniej nowelizacji ustawy i utworzenia jej całkowitego kształtu nie znalazła zastosowania.

Według analizy Wykonawcy, który przed podjęciem decyzji, w którym przetargu uczestniczyć, czyli według analizy prowadzonej przez podmiot stale śledzący stosowane warunki kształtuje się przekonanie, że Zamawiającemu pozostawiono dużą dowolność w interpretacji i zastosowaniu wytycznych wskazanych ustawą do określenia Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, co nie jest jednoznaczne z oczekiwaniem rozwiązań liberalnych acz równych dla obu podmiotów stosujących ustawę.

Pojawia się wrażenie, że Zamawiających potraktowano jako wysoce biegłych w stosowaniu prawa i z tej racji pozostawiono dowolność w następujących obszarach kształtowania warunków przetargu:

Ustalenie warunków umownych

Doświadczenia Wykonawcy w próbach zmiany warunków umownych zawartych w SIWZ wskazują na porażkę –odpowiedzi: „Zamawiający nie widzi potrzeby…", Zamawiający nie wyraża zgody…", „Zamawiający utrzymuje treść…." pojawiają się najczęściej, nawet przy wykazaniu im wad prawnych umów. Wszelkie sugestie chociaż w części wyrównujące pozycję Zamawiającego i Wykonawcy najczęściej spotykają się z odmową ich przyjęcia. Często również stosowane warunki umów według Fibic są tak modyfikowane, że nie pozostaje to w jakiejkolwiek relacji z ideą umowy równej dla obu stron. Brak możliwości negocjacji wypacza ideę nazwy „umowa".

Ustalenie szczegółowości wymagań w zakresie zdolności technicznej, ekonomicznej i finansowej.

Wykonawcy biorą udział w przetargach ogłaszanych przez różne instytucje. Podmioty te ustalają przetargi według reguł ustawy- w ogóle ale według własnych wymagań- w szczególe. Wymagania te są dowolnie kształtowane. Często odnosi się wrażenie, że Zamawiający opisuje wręcz wymagania wg wzoru, który już istnieje. W ocenie Wykonawcy wymagania winny zostać dostosowane do skali zadania ukształtowanie ich winno pozostać pod autentyczną kontrolą. Kolejnym przykładem jest ograniczenie konkurencji i dostępu do rynku mniejszych firm poprzez określanie kryteriów oceny wniosków, w przypadku procedury ograniczonej. Określa się bowiem jako kryterium wyboru wyłącznie wysokość przychodów ze sprzedaży. Nawet możliwość wiązania się w konsorcja, często nie wystarcza aby dorównać wielkim zagranicznym koncernom, których przychody sięgają miliardów złotych. Tym samym lista firm zakwalifikowanych do postępowań (w ilości 5-7) jest ciągle identyczna, prawie niezmienna.

Możliwość zatrzymywania wadium na podstawie art. 46 ust. 4a – przepis wprowadzony celem zapobiegania zmowom cenowym.

Obecna praktyka powoduje duże niebezpieczeństwo zatrzymywania przez Zamawiających wadiów z nie zawsze uzasadnionych, czasem błahych przyczyn. Dotyczy to w szczególności sytuacji gdy oferta zajmuje niższą lokatę a pomimo tego wymaga pracochłonnych uzupełnień i wyjaśnień. Wadium zostaje zatrzymane, natomiast jego odzyskanie przez Wykonawcę jest już sprawą dużo bardziej skomplikowaną, ponieważ coraz częściej KIO odmawia orzekania w podobnych sprawach, argumentując, że nie jest to rozstrzygnięcie w zakresie najkorzystniejszej ceny. Procesy w sądach powszechnych przedłużają się.

Ograniczane terminu udzielania wyjaśnień w trakcie okresu przeznaczonego na opracowanie oferty – art. 38 ust. 1.

W przypadkach dużych, skomplikowanych zamówień, Wykonawca często nie jest w stanie w pełni zaznajomić się z dokumentacja przetargową. Przedstawiane przez Zamawiających dokumentacje, w wielu przypadkach, zawierają dużo nieścisłości, wręcz błędów. W takich przypadkach Zamawiający decydują się na przedłużenie terminu składania ofert. Pomimo przedłużenia terminu składania oferty czas na zadawanie skutecznych pytań nie zostaje jednak zmieniony.

Wszystkie te elementy decydują o przeważającej pozycji Zamawiającego, dyktującego bezwzględnie warunki udziału w postępowaniu, kształtującego procedury przetargowe z założeniem ograniczonych możliwości i praw Wykonawcy. Wskazać także należy, że taką pozycję potwierdza nieprzewidywalne orzecznictwo prezentowane przez Krajowa Izbę Odwoławczą. Te praktyki powodują, że Prawo zamówień publicznych „żyje" na kilku płaszczyznach:

- Jako literalny odczyt ustawy i rozporządzeń, z uwzględnieniem celu jaki regulacje te miały spełnić.
- Jako prawo rozstrzygnięte w wyniku orzecznictwa.
- Jako prawo odczytane przez poradnictwo i szkolenia, odbierane jako domniemane.

Jeśli dołożyć do tego model prawa utworzony przez sądownictwo to okazuje się, ze w najlepszej wierze działania legalnego z punktu widzenia Wykonawcy czasem nie wiadomo jak uczestniczyć w przetargu by być pewnym rezultatu lub choć nie ponieść strat.

Przedstawione uwagi wynikają z obserwacji i doświadczeń udziału w postępowaniach przetargowych. Jest to obserwacja procesu ze strony Wykonawcy. Interesujące jest natomiast skonfrontowanie spostrzeżeń obu stron. I tego właśnie oczekuje się od Urzędu Zamówień Publicznych.

O prawie do odwołań raz jeszcze

Anna Piechota-Szczepańska jest prawnikiem, trenerem i konsultantem zajmującym się tematyką zamówień publicznych. Były arbiter z listy Prezesa UZP

Nowelizacja Ustawy Prawo Zamówień Publicznych (Pzp) która weszła w życie w październiku 2008r. istotnie ograniczyła wykonawcom ubiegającym się o zamówienia publiczne na roboty budowlane o wartości poniżej tzw. progów unijnych możliwość korzystania ze środka ochrony prawnej jakim jest odwołanie. Po okresie blisko dwóch lat funkcjonowania znowelizowanych przepisów czas przyjrzeć się ponownie regulacjom ustawowym i ocenić czy zmiany były zasadne i jak wpłynęły na funkcjonowanie rynku w segmencie robót budowlanych.

Przypomnijmy iż nowelizacja ustawy Pzp z października 2008 r. wprowadziła rozwiązanie iż odwołanie od czynności podejmowanych przez zamawiających lub zaniechań wymaganych ustawowo czynności, przysługuje **wyłącznie** w czterech enumeratywnie wskazanych w przepisach przypadkach tj.:

1. wyboru trybu negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki lub zapytania o cenę;
2. opisu sposobu dokonywania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu
3. wykluczenia odwołującego z postępowania o udzielenie zamówienia;
4. odrzucenia oferty odwołującego.

Dla uczestników postępowań o zamówienia publiczne na roboty budowlane w praktyce oznacza to iż dopiero w sytuacji gdy szacunkowa wartość zamówienia przekroczy 4 845 000 euro[1] czyli aż 18 599 955 PLN mogą oni składać odwołania na wszystkie czynności podjęte przez zamawiającego lub zaniechania takich czynności.

Jak nie trudno sobie uzmysłowić przeważająca większość postępowań o zamówienia publiczne na roboty budowlane nie przekracza wartości 4 845 000euro, co tym samym oznacza iż w tych postępowaniach wykonawcy nie mogą składać odwołań w innych przypadkach niż cztery wskazane powyżej.

W sytuacji więc gdy zamawiający dopuszcza się naruszeń ustawy Pzp dotyczących przykładowo:

a. zapisów specyfikacji istotnych warunków zamówienia gdzie przedmiot zamówienia opisany jest w sposób który powoduje że dany wykonawca nie może wziąć udziału w postępowaniu (przedmiot zamówienia jest tak opisany że może być wykonany wyłącznie z użyciem materiałów których dystrybutor współpracuje z konkurencyjnym podmiotem na zasadzie wyłączności);

b. kryteriów oceny ofert gdzie wprowadzono jako kryterium oceny warunki dotyczące właściwości wykonawcy (np. ilość posiadanych wcześniejszych realizacji) lub wprowadzono kryteria niemierzalne, uznaniowe (np. walory estetyczne zależne od decyzji i uznania komisji przetargowej bez określenia metodologii punktacji)

Liczba opublikowanych ogłoszeń w okresie **01.01.2009 – 31.12.2009**

Rodzaj ogłoszenia	Miejsce publikacji		RAZEM
	BZP	TED	
O zamówieniu	148 904	14 180	163 084
O udzieleniu zamówienia	177 599	19 094	196 693
O konkursie	119	45	164
O wynikach konkursu	95	69	164
O zmianie ogłoszenia	26 592	7 296*	33 888
O koncesji na usługi\roboty budowlane	14	23	37
Informacyjne o planowanych zamówieniach	-	433	433
Razem	353 323	41 140	394 463

* – ogłoszenia dotyczące dodatkowych informacji, informacji o niekompletnej procedurze lub sprostowania
Źródło: Informator Urzędu Zamówień Publicznych Nr 1, styczeń 2010 r.

c. wyboru oferty najkorzystniejszej dokonanej z naruszeniem przepisów

d. braku odpowiedzi na pytania wykonawców lub udzielania odpowiedzi z naruszeniem ustawowych terminów

wykonawcy wobec takich naruszeń ustawy są w praktyce bezradni.

Zgodnie z danymi opublikowanymi przez Urząd Zamówień Publicznych w okresie:

od 01.01.2009 do 31.12.2009 w Biuletynie Zamówień Publicznych, a więc w publikatorze właściwym dla ogłoszeń o zamówieniach publicznych poniżej progów unijnych opublikowano 148 904 ogłoszeń o zamówieniu. Podczas gdy w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, a więc publikatorze właściwym dla ogłoszeń o przetargach unijnych zamieszczono zaledwie 14 180 ogłoszeń.[2]

Jednocześnie z ogólnej liczby postępowań na roboty budowlane, usługi oraz dostawy 35,18% ogłoszeń dotyczyło robót budowlanych.

Z powyższych danych wynika iż przeważająca większość przetargów na roboty budowlane to przetargi które nie przekraczają wartości progów unijnych. W postępowaniach tych wykonawcy mają więc znacznie ograniczoną możliwość poddania kontroli decyzji zamawiających instytucji zewnętrznej jaką jest Krajowa Izba Odwoławcza (KIO).

W chwili obecnej wydaje się należy powrócić do pytania czy utrzymywanie powyższego ograniczenia w korzystaniu przez wykonawców ze środków ochrony prawnej w przetargach poniżej progów unijnych jest nadal uzasadnione. Jeśli sięgniemy do uzasadnienia nowelizacji ustawy opracowanego przez Urząd Zamówień Publicznych który był inicjatorem wprowadzonych w roku 2008 ograniczeń w prawie do odwołania, to wynika z niego iż przesłanką zmian była występująca wówczas potrzeba usprawnienia przebiegu procedur udzielania zamówień publicznych.

W chwili obecnej gdy kolejne nowelizacje ustawy wprowadziły dodatkowe zmiany w postaci:

1. likwidacji instytucji protestu jaki wcześniej obligatoryjnie poprzedzał odwołanie;
2. jednoosobowe składy orzekające Krajowej Izby Odwoławczej;
3. podniesienie wartości wpisu od skargi do sądu powszechnego[3];

zasadnym byłoby podjęcie dyskusji nad przywróceniem w szerszym zakresie prawa do odwołania w postępowaniach na roboty budowlane. Tym bardziej iż aktualnie średni oczekiwania na wydanie wyroku przez KIO uległ znaczącemu skróceniu i według danych opublikowanych przez Urząd Zamówień Publicznych w miesiącu lipcu 2010 r. wyniósł zaledwie 12 dni![4].

W postępowaniach których przedmiotem są usługi lub dostawy pełne prawo do odwołania przysługuje wykonawcom już wówczas gdy wartość tych postępowań sięga wartości 125 000 euro lub 193 000 euro w zależności od statusu prawnego zamawiającego.

Istotna jest również okoliczność iż dyrektywy unijne nie nakazują ustawodawcom wprowadzenia ograniczeń w prawie do odwołania w postępowaniach poniżej wartości unijnych, a więc zmiana w tym zakresie nie naruszałaby dyrektyw unijnych.

Informacje napływające od wykonawców wskazują iż niestety w szeregu postępowaniach dochodzi do istotnych nieprawidłowości które rzutują na wynik danego postępowania. Jeżeli zamawiający wybiera ofertę nieprawidłową ale jednocześnie nie odrzuca żadnej z innych ofert, to w takiej sytuacji wykonawcy są bezradni. Pozostaje jedynie drogą powiadamiania instytucji kontrolnych, co jednak nie wstrzymuje podpisania umowy i realizacji zamówienia z wykonawcą który nie powinien zostać wybrany według zasad Pzp. Wydaje się iż dla uzdrowienia sytuacji na rynku należałoby umożliwić poddanie kontroli KIO decyzji zamawiających w znacznie szerszym zakresie niż obecnie. Czy należy obawiać się ponownego zalewu odwołaniami KIO? Na to pytanie wprawdzie nie można w chwili obecnej odpowiedzieć, ale należy pamiętać iż każdy wykonawca jest podmiotem gospodarczym który liczy środki jakie wydatkuje, a koszty odwołania istotnie wzrosły. Ponadto KIO pozbawiona została możliwości unieważniania postępowań oraz wprowadzono regulację iż izba uwzględnia odwołanie tylko wówczas, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania. Nie każde więc naruszenie przepisów którego dopuści się zamawiający skutkuje uwzględnieniem odwołania i to powinno wstrzymywać wykonawców od pochopnego korzystania z uprawnień ustawowych. Pozostaje mieć tylko nadzieję iż ustawodawca zwróci uwagę na problem z jakim boryka się branża budowlana i znajdzie jego rozwiązanie w kolejnej nowelizacji Pzp.

[1] Zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Dz. U. Nr 224 poz. 1795

[2] Informator Urzędu Zamówień Publicznych Nr 1, styczeń 2010 r.

[3] Zgodnie z Ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 206, poz. 1591), od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych pobiera się opłatę stałą w wysokości pięciokrotności wpisu wniesionego od odwołania w sprawie, której dotyczy skarga. Jeżeli skarga dotyczy czynności w postępowaniu o udzielnie zamówienia publicznego podjętych po otwarciu ofert, pobiera się opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości przedmiotu zamówienia w postępowaniu którego skarga dotyczy, jednak nie więcej niż 5 000 000 złotych.

[4] Źródło: dane opublikowane na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych, Informacja dotycząca odwołań wniesionych w postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wszczętych od 29 stycznia 2010r. stan na dzień 31 lipca 2010 r.

Cena rażąco niska a czyn nieuczciwej konkurencji

dr **Włodzimierz Dzierżanowski** – ekspert Grupy Doradczej Senna Sp. z o.o. w Warszawie

Ustawa Pzp zawiera dwie bardzo podobne przesłanki odrzucania ofert. Jedną z nich jest złożenie oferty stanowiącej czyn nieuczciwej konkurencji, którym jest między innymi sprzedaż towarów lub usług (w tym robót budowlanych) poniżej kosztów własnych, a drugą złożenie oferty z rażąco niską ceną.

Fakt zaproponowania ceny poniżej kosztów (czyn nieuczciwej konkurencji) ustala się poprzez porównanie ulegają wyłącznie koszty ponoszone przez wykonawcę do ceny jego oferty – cena wyższa lub równa kosztom wytworzenia (zakupu) nie będzie stanowić czynu nieuczciwej konkurencji. Ceny oferowane przez konkurentów, przeciętne ceny na rynku nie mają znaczenia. Nie może być również przesłanką do uznania za czyn nieuczciwej konkurencji sprzedaż poniżej kosztów które ponosi dla uzyskania towaru konkurent zarzucający taki czyn.

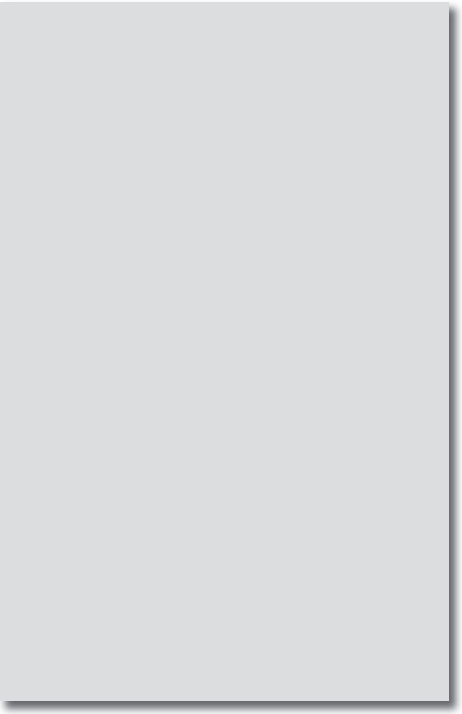
Fakt zastosowania rażąco niskiej ceny porównanie dokonywane jest wobec przedmiotu zamówienia tj. jego wartości rynkowej. Fakt uzyskiwania lub nie uzyskania zysku przez wykonawcę nie ma znaczenia przesądzającego. Jednak w ocenie KIO udowodnienie zysku wystarcza dla uznania, że cena jest uczciwa. KIO nie podejmuje prób oceny czy zysk nie został uzyskany przez wykonawcę przy jednoczesnym narażeniu na straty swoich kooperantów lub podwykonawców i zaoferowanie w związku z tym ceny powyżej kosztów zakupu, lecz jednocześnie rażąco odbiegającej od warunków rynkowych. I to błąd taka okoliczność winna skutkować zastosowaniem przesłanki o cenie rażąco niskiej do odrzucenia oferty.

Ustawa nie precyzuje jednak pojęcia rażąco niskiej ceny. Definicji brak również dyrektywach. Orzecznictwo wskazuje jednak że chodzi o ofertę z ceną niewiarygodnie niską, znacząco odbiegającą od cen rynkowych.

Zamawiający ma obowiązek a nie prawo wyjaśnić wszelkie wątpliwości co do ceny. Jeśli tego nie uczyni – wykonawcy mogą tego żądać składając odwołanie. Niestety kosztowne. Wpis wynosi bowiem od 10 do 20 tys zł w zależności od wartości robót budowlanych. Warto więc pamiętać, że w odwołaniu nie powinno być tylko zarzutu że cena konkurencji jest rażąco niska. Wówczas bowiem na wnoszącym odwołanie będzie zgodnie z prawem spoczywał obowiązek przedstawienia dowodów. Zarzut powinien więc dotyczyć, przede wszystkim tego, że zamawiający nie wyjaśnił ceny budzącej wątpliwości co do jej rzetelnego obliczenia. Wówczas dowód nie skierowania prośby o wyjaśnienie jest niezmiernie łatwy bo wynika z dokumentacji postępowania. Za to zamawiający będzie musiał udowodnić, że cena nie budziła wątpliwości, stąd nie podjął czynności jej wyjaśnienia. W praktyce prawidłowość tej ceny będzie wówczas wyjaśniał wykonawca który ją złożył (przystępujący do odwołania po stronie zamawiającego). Uczyni to metodami, które zastosowałaby gdyby zamawiający zgodnie z art. 90 wezwał go do wyjaśnień.

Zamawiający oceniając czy nie ma do czynienia z ceną rażąco niską, powinien cenę zaproponowaną w ofercie w pierwszej kolejności odnieść do ustalonej przez siebie wartości zamówienia, uwzględniając różnicę spowodowaną zawarciem w cenie kwoty podatku VAT. Jeżeli jednak cena oferty nie odbiega co prawda od wartości zamówienia ustalonej przez zamawiającego, ale jednocześnie rażąco odbiega od cen innych ofert, zamawiający winien ustalić, czy wartość zamówienia została ustalona prawidłowo. W przypadku spostrzeżenia uchybień i braku należytej staranności, wartość ta nie może być punktem odniesienia do weryfikowania rynkowego charakteru cen podawanych w ofertach. W takiej sytuacji pozostaje porównanie cen pomiędzy złożonymi ofertami, które dotyczą tego samego przedmiotu zamówienia, które stanowią element rynku lub porównanie do cen rynkowych.

Nie może być uznane za cenę rażąco niską złożenie oferty w którejś jakiś element świadczenia ceny znacząco odbiegającej od cen rynkowych, a nawet ceny nierealnej. Jeśli wielkość taka zostaje następnie skompensowana cenami za inne elementy świadczenia i w całości cena nie nabiera charakteru rażąc niskiego zamawiający nie powinien ingerować w zasady przeprowadzania kalkulacji wewnętrznej (w obrębie przedmiotu zamówienia) dokonanej przez wykonawcę. wystąpieniu czynu nieuczciwej konkurencji poprzez oferowanie cen nienormalnie niskich nie może decydować uznaniowo ustalony przez zamawiającego automatyzm czynności. ETS w wyroku (C – 103/88 Costanzo), wskazał, na taki zakaz



twierdząc, że wykonawca musi mieć możliwość złożenia dodatkowych wyjaśnień, a dopiero po ich zweryfikowaniu zamawiający może podjąć decyzję czy podejrzenie nieuczciwego i nierynkowego zaniżenia ceny rzeczywiście miało miejsce.

ETS w sprawach połączonych C 147/06 i C 148/06 SECAP SpA, wskazał, że prawo włoskie zgodnie z którym do ofert należy dołączyć w momencie ich składania wyjaśnienia dotyczące najważniejszych pozycji cenowych wskazanych w ogłoszeniu o zamówieniu lub w zaproszeniu, które razem stanowią kwotę równą co najmniej 75% wartości podstawowej zamówienia, a kto nie dołączy lub dołączy niewystarczające jest automatycznie wykluczany jest niezgodne z Traktatem. Wskazał jednak że regulacje takie mogłyby być stosowane gdy roboty nie mają wpływu na rynek UE. Można więc by je przyjąć do robót o mniejszej wartości.

O kilku problemach związanych z przetargiem ograniczonym

dr Jacek Kaczmarczyk

W artykule poruszonych zostało kilka zagadnień związanych z udzielaniem zamówień publicznych w trybie przetargu ograniczonego po uchwalonej w dniu 5 listopada 2009 r. nowelizacji ustawy – Prawo zamówień publicznych. Artykuł jest także pretekstem do poruszenia kilku problemów pojawiających się przy stosowaniu nowego przepisu art. 26 ust. 2b ustawy.

Przetarg ograniczony jest trybem rzadziej stosowanym niż przetarg nieograniczony, w szczególności gdy wartość zamówienia jest mniejsza niż tzw. próg unijny, co w przypadku robót budowlanych oznacza, że wartość ta jest mniejsza od kwoty 18 599 995 zł (kwota obowiązująca od dnia 1 stycznia 2010 r.).

Postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie przetargu ograniczonego jest postępowaniem, które możemy nazwać, chociaż ustawa nie posługuje się tym pojęciem, dwuetapowym. W pierwszym etapie wykonawcy składają wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, przy czym wniosek może złożyć każdy zainteresowany wykonawca. Na podstawie złożonych wraz z wnioskiem oświadczeń i dokumentów zamawiający dokonuje oceny spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu, a także kwalifikuje wykonawców, w liczbie wskazanej w ogłoszeniu, do drugiego etapu postępowania. Drugi etap to złożenie ofert, ich badanie i ocena, a w konsekwencji wybór najkorzystniejszej oferty.

Wybór wykonawców do drugiego etapu postępowania nie może być arbitralny, uznaniowy, lecz powinien być oparty o obiektywne kryteria. Zamawiający zaprasza do składania ofert wykonawców, którzy otrzymali najwyższe oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu. Oznacza to, że zamawiający obowiązany jest każdemu wykonawcy przypisać „ocenę" spełniania warunków, zgodnie ze znaczeniami warunków udziału w postępowaniu określonymi w ogłoszeniu o zamówieniu oraz w sposób, którego opis także powinien być zawarty w ogłoszeniu o zamówieniu. Nałożony na zamawiającego obowiązek zawarcia w ogłoszeniu o zamówieniu (w trybie przetargu ograniczonego) opisu sposobu dokonywania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu oznacza nie tylko, jak np. w przetargu nieograniczonym, opis tego sposobu z punktu widzenia kwalifikacji wykonawcy pod kątem oceny „wykazał" – „nie wykazał" (spełnianie warunków), ale również opis sposobu przyporządkowania wykonawcy, który wykazał spełnianie warunków udziału w postępowaniu, liczby punktów z tytułu spełniania warunków lub, gdy tylko jednemu warunkowi jest przypisane znaczenie, opis sposobu klasyfikacji wykonawców według określonego przez zamawiającego parametru. W ten sposób zamawiający tworzy ranking wykonawców i kwalifikuje do drugiego etapu postępowania tych wykonawców, którzy znaleźli się na najwyższych miejscach w rankingu, w liczbie określonej w ogłoszeniu.

Postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie przetargu ograniczonego jest czasowo dłuższe niż w trybie przetargu nieograniczonego. Zakładając najkrótsze możliwe ustawowe terminy oraz „bezproblemowe" przeprowadzenie postępowania, jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza próg unijny, to przetarg nieograniczony trwa 40 dni, podczas gdy przetarg ograniczony co najmniej 70 dni, a jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż próg unijny, a przedmiotem zamówienia są roboty budowlane, to przetarg nieograniczony trwa 14 dniu, podczas gdy przetarg ograniczony co najmniej 21 dni. Zatem z punktu widzenia sprawności przeprowadzenia postępowania, przetarg nieograniczony zawsze będzie „górą" nad przetargiem ograniczonym, a więc ten element nie będzie zachęcał zamawiających do wyboru trybu przetargu ograniczonego.

Przetarg ograniczony jest najczęściej stosowany wówczas, gdy zamawiający spodziewa się dużej liczby ofert i chce liczbę złożonych ofert ograniczyć. Ale także wtedy, gdy liczba potencjalnych wykonawców zainteresowanych uzyskaniem zamówienia nie będzie zbyt wielka, ale z dużą dozą prawdopodobieństwa nie mniejsza niż 5, celowe może być przeprowadzenie przetargu ograniczonego. Dotyczy to sytuacji, gdy zamawiający chce otrzymać oferty od wykonawców, którzy nie tylko spełniają warunki udziału w postępowaniu, lecz którzy są najlepiej przygotowani do wykonania zamówienia, którzy w najwyższym stopniu gwarantują należyte wykonanie zamówienia, którzy, by posłużyć się językiem ustawy, otrzymają najwyższe oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu Różnica między dwoma przetargowymi trybami udzielenia zamówienia jest oczywista. W przetargu nieograniczonym zamawiający nie ma żadnego wpływy na to, kto złoży oferty, a w konsekwencji nie ma żadnego wpływu na to, któremu wykonawcy będzie musiał udzielić zamówienia, gdyż jedynie kryteria oceny ofert będą o tym decydo-

Jacek Kaczmarczyk jest doktorem nauk matematycznych (doktorat na Uniwersytecie Jagiellońskim). Zamówieniami publicznymi zajmuje się od kilkunastu lat. Współpracował z Urzędem Zamówień Publicznych m.in. w latach 1998-2000 w grupie ekspertów nad przygotowaniem projektu nowej ustawy o zamówieniach publicznych, w roku 2003 nad projektem obowiązującej ustawy – Prawo zamówień publicznych (głównie sporządzając ekspertyzy) oraz na przełomie lat 2007 i 2008 r. opiniując propozycje nowelizacji ustawy. W latach 2001 – 2004 współpracował z grupą senatorów przy nowelizacjach ustawy o zamówieniach publicznych oraz w procesie uchwalania nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych. Współpracował z Kancelarią Senatu (z Biurem Prawno-Organizacyjnym) przy nowelizacji Prawa zamówień publicznych w 2006 r. Przy nowelizacji ustawy w 2008 r. na zaproszenie przewodniczącego senackiej podkomisji Komisji Gospodarki był ekspertem oraz autorem kilkunastu poprawek.

Jest autorem ponad 90 artykułów z zakresu zamówień publicznych (problematyka prawna, zagadnienia teoretyczne i praktyczne).

wać, o ile tylko wykonawca spełnia warunki udziału w postępowaniu. Natomiast w przetargu ograniczonym zamawiający często ma, a przynajmniej może mieć wpływ na to, którzy z wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia będą dopuszczeni do złożenia oferty, a w konsekwencji spośród ofert których wykonawców będzie wybierał ofertę najkorzystniejszą.

Nowelizacja ustawy przyniosła na tyle istotne zmiany, że pod znakiem zapytania można postawić celowość stosowania przetargu ograniczonego w sytuacji, gdy intencją zamawiającego jest wyselekcjonowanie wykonawców dających możliwie największą gwarancję należytego wykonania zamówienia. Statystyki pokazują, że wskaźnik liczby wszczętych postępowań w trybie przetargu ograniczonego do liczby wszystkich wszczętych postępowań w trybach przetargowych znacząco spadał w kolejnych kwartałach roku 2010 w stosunku do odpowiednich kwartałów roku 2009, by w trzecim kwartale 2010 r. osiągnąć zaledwie 57% wartości w stosunku do trzeciego kwartału 2009 r., gdy wartość zamówienia jest mniejsza niż próg unijny, oraz 65% w przypadku zamówień o wartościach równych lub przekraczających próg unijny. Wyraźny spadek wskaźnika nastąpił po wejściu w życie nowelizacji ustawy, a zatem w nowelizacji, jak się wydaje, należy upatrywać przyczyny „spadku popularności" przetargu ograniczonego.

Przepisy dotyczące przetargu ograniczonego nie uległy istotnym zmianom. Zmieniły się natomiast przepisy dotyczące warunków udziału w postępowaniu oraz, w sposób bardzo istotny, przepisy dotyczące możliwości wykazywania przez wykonawców spełniania warunków.

Art. 22 ust. 1 po nowelizacji ma brzmienie: *„O udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wykonawcy, którzy spełniają warunki, dotyczące:*
posiadania uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności, jeżeli przepisy prawa nakładają obowiązek ich posiadania;
posiadania wiedzy i doświadczenia;
dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia;
sytuacji ekonomicznej i finansowej".

Chociaż przepis nie wprowadza żadnych nowych cech podmiotowych wykonawcy w stosunku do zawartych w przepisie przed nowelizacją, to ma zasadnicze znaczenie po połączeniu go z innym przepisem, przepisem art. 26 ust. 2b.

Przed nowelizacją ustawy wykonawca niekoniecznie musiał dysponować zasobami w zakresie potencjału technicznego oraz osób zdolnych do wykonania zamówienia (art. 22 ust. 1 pkt 3) w chwili złożenia oferty lub wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Dla wykazania spełniania określonego w tym zakresie warunku wystarczające było, gdy przedstawił pisemne zobowiązanie innych podmiotów do udostępnienia mu tych zasobów, co wprost było zapisane w art. 22 ust. 1 pkt 2 przed nowelizacją: *„O udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wykonawcy, którzy (…) dysponują potencjałem technicznym i osobami zdolnymi do wykonania zamówienia lub przedstawią pisemne zobowiązanie innych podmiotów do udostępnienia potencjału technicznego i osób zdolnych do wykonania zamówienia".*

W zakresie dysponowania zasobami innych podmiotów nowelizacja określiła nowe zasoby innych podmiotów, na których wykonawca może polegać. Tymi nowymi zasobami są zasoby finansowe oraz, co jest rozwiązaniem niemal rewolucyjnym, zasoby w postaci wiedzy i doświadczenia, zgodnie z przepisem art. 26 ust. 2b:

„Wykonawca może polegać na wiedzy i doświadczeniu, potencjale technicznym, osobach zdolnych do wykonania zamówienia lub zdolnościach finansowych innych podmiotów, niezależnie od charakteru prawnego łączących go z nimi stosunków. Wykonawca w takiej sytuacji zobowiązany jest udowodnić zamawiającemu, iż będzie dysponował zasobami niezbędnymi do realizacji zamówienia, w szczególności przedstawiając w tym celu pisemne zobowiązanie tych podmiotów do oddania mu do dyspozycji niezbędnych zasobów na okres korzystania z nich przy wykonaniu zamówienia".

Przepis powyższy jest wdrożeniem do polskiego prawa przepisów dyrektyw unijnych dotyczących zamówień publicznych: art. 47 ust. 2 dyrektywy 2004/18/WE *„Wykonawca może, w stosownych sytuacjach oraz w przypadku konkretnego zamówienia, polegać na zdolnościach innych podmiotów, niezależnie od charakteru prawnego łączących go z nimi powiązań. Musi on w takiej sytuacji udowodnić instytucji zamawiającej, iż będzie dysponował niezbędnymi zasobami, np. przedstawiając w tym celu stosowne zobowiązanie takich podmiotów", oraz art. 48 ust. 3: „Wykonawca może, w stosownych sytuacjach oraz w przypadku konkretnego zamówienia, polegać na zdolnościach innych podmiotów, niezależnie od charakteru prawnego łączących go z nimi powiązań. Musi on w takiej sytuacji dowieść instytucji zamawiającej, iż będzie dysponował zasobami niezbędnymi do realizacji zamówienia, na przykład przedstawiając w tym celu zobowiązanie tych podmiotów do oddana mu do dyspozycji niezbędnych zasobów".*

Jak wolno przypuszczać, to właśnie przepis art. 26 ust. 2b jest odpowiedzialny za istotne zmniejszenie zainteresowania zamawiających udzielaniem zamówień w trybie przetargu ograniczonego. Jeżeli powodem, dla którego zamawiający decyduje się udzielić zamówienia w tym trybie jest chęć wyselekcjonowania wykonawców, dających potencjalnie największą gwarancję należytego wykonania zamówienia, to problemem, przed którym stoi zamawiający, jest określenie takich warunków udziału w postępowaniu, które będą rzeczywiście służyć selekcji wykonawców, a także opisanie sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków, co łącznie można nazwać określeniem sposobu kwalifikacji wykonawców do drugiego etapu postępowania.

Przed nowelizacją ustawy, w przypadku robót budowlanych, warunkami służącymi kwalifikacji wykonawców do drugiego etapu postępowania były warunki związanie wprost z wiedzą i doświadczeniem, co jest jak najbardziej zrozumiałe, wprost oczywiste. Praktycznie nigdy nie były stosowane warunki związane z potencjałem technicznym i osobowym, gdyż było to bezcelowe – skoro bowiem wykonawca mógł polegać na „obcym" potencjale technicznym, a także na osobach zdolnych do wykonania zamówienia „użyczonych" mu przez inne podmioty, co de facto oznaczało, że mógł mieć „zerowy" własny potencjał techniczny i nie dysponować ani jedną osobą zdolną do wykonania zamówienia, to przyjmowanie warunków dotyczących tych cech wykonawcy jako podstawy kwalifikacji wykonawców do drugiego etapu postępowania sprowadzałoby się raczej do kwalifikacji wykonawców na podstawie ich zdolności organizacyjnych w „zorganizowaniu sobie" stosownych zobowiązań innych podmiotów, a nie świadczyłoby o ich potencjale technicznym i osobowym.

Istotne pytanie brzmi: skoro wykonawca może polegać na wiedzy i doświadczeniu innych podmiotów, to czy posłużenie się warunkiem dotyczącym wiedzy i doświadczenia wykonawcy, jeżeli zamawiający chce zakwalifikować do drugiego etapu postępowania wykonawców istotnie najlepiej przygotowanych do wykonania robót, ma jakikolwiek sens? Czy nie jest tak, jak w przypadku warunków dotyczących potencjału technicznego i osobowego, że ocena wykonawców sprowadzać się będzie de facto do oceny zdolności wykonawcy w znalezieniu podmiotów, które „udostępnią" mu swoją wiedzę i doświadczenie, czyli w praktyce udostępnią jakieś zobowiązania oraz odpowiednią liczbę referencji (lub innych dokumentów potwierdzających, że roboty zostały wykonane zgodnie z zasadami sztuki budowlanej i prawidłowo ukończone)?

W aktualnej sytuacji prawnej wykonawca, który nie ma żadnego doświadczenia w wykonywaniu robót budowlanych, nie dysponuje żadnym sprzętem, osobami posiadającymi uprawnienia budowlane ani zasobami finansowymi, może skutecznie ubiegać się o zamówienie, jeżeli tylko znajdzie podmioty, które zobowiążą się do udostępnienia mu wymaganego sprzętu, znajdzie osoby posiadające wymagane uprawnienia oraz przedsiębiorców, którzy udostępnią mu swe zasoby wiedzy i doświadczenia w zakresie robót budowlanych oraz podmiot, który posiada wymaganą zdolność kredytową i który zobowiąże się udzielić wykonawcy pożyczki w wymaganej wysokości. Wykonawca taki może złożyć ofertę (zaś w przetargu ograniczonym wniosek, a po zaproszeniu go do złożenia oferty, także ofertę), która może być ofertą najkorzystniejszą. Spektakularnym przykładem takiej sytuacji był przetarg ograniczony na dostawę 10 000 stacji roboczych, w którym sześciu spośród

czternastu wykonawców, którzy złożyli wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, powołało się na wiedzę i doświadczenie dokładnie tych samych 11 podmiotów, które złożyły zobowiązania o treści, jak w art. 26 ust. 2b, a wykonawcy załączyli referencje wystawione dla tych podmiotów. Pięciu spośród nich zostało zaproszonych do składania ofert. Ponieważ kilku innych wykonawców złożyło odwołania, w sprawie wypowiedziała się Krajowa Izba Odwoławcza w dwóch wyrokach, z dnia 23 lipca 2010 r. (sygn. akt KIO 1448/10, KIO 1450/10, KIO 1451/10 oraz z dnia 26 lipca 2010 r. KIO 1452/10, KIO 1453/10, KIO 1454/10), stwierdzając, że *„Skorzystanie z przysługującego wykonawcom prawa nie może stanowić o nieważności czynności prawnej na podstawie art. 58 kc, nie stanowi także – wbrew twierdzeniom odwołującego (…) – o naruszeniu zasad współżycia społecznego (…)". Izba stanęła także na stanowisku, że „dla dopuszczalności zastosowania art. 26 ust. 2b ustawy nie jest konieczne, aby podmiot udostępniający swoje doświadczenie na zasadach określonych tym przepisem, brał udział w realizacji zamówienia jako podwykonawca", gdyż uczestnictwo to „może mieć dowolną, dozwoloną prawem formę (np. podwykonawstwo, doradztwo, konsultacje)".*

W przypadku robót budowlanych trudno wyobrazić sobie by wykonawca, który sam nie ma doświadczenia w wykonywaniu robót budowlanych, lecz powołuje się wyłącznie na doświadczenie innego podmiotu, wykonywał te roboty bez czynnego udziału owego podmiotu jako podwykonawcy. Jak się jednak okazuje, Krajowa Izba Odwoławcza widzi taką możliwość. W wyroku z dnia 9 lipca 2010 r. (sygn. akt KIO 1265/10) Izba stwierdziła, że *„Dysponowanie nimi [tj. zasobami w postaci wiedzy i doświadczenia – przyp. JK] to potencjalna możliwość skorzystania z przedsiębiorstwa podmiotu trzeciego na zasadzie użycia go do wykonania całości bądź części robót, jak też użycia know-how tego przedsiębiorstwa w sposób pośredni – poprzez czuwanie w toku realizacji zamówienia przez to przedsiębiorstwo nad prawidłowością stosowanych w danym przypadku technik budowlanych, użycia określonych materiałów, przyjęcia określonego zaangażowania osobowego, czy też technicznego przedsiębiorstwa itp."*. Podobnie Izba uznała w wyroku z dnia 16 lipca 2010 r. (sygn. akt KIO 1399/10):, *„oddanie wiedzy i doświadczenia w tym zakresie może odbywać się zarówno na zasadzie podwykonawstwa, jak i w inny sposób (konsultacje, doradztwo)"*. Z kolei istotnie odmienne stanowisko zajęła Izba w wyroku z dnia 2 czerwca 2010 r. (sygn. akt KIO 890/10) stwierdzając, iż *„art. 26 ust. 2b Pzp w zakresie polegania na wiedzy i doświadczeniu podmiotów trzecich ma zastosowanie tylko i wyłącznie przy jednoczesnym uczestnictwie podmiotu trzeciego przy realizacji części zamówienia w charakterze podwykonawcy",* a także w innym wyroku z dnia 5 sierpnia 2010 r. (sygn. akt KIO 1588/10, KIO 1596/10), gdzie Izba uznała, że *„zobowiązanie* [podmiotu trzeciego – przyp. JK] *o udostępnieniu zasobów powinno zawierać wyraźne nawiązanie do uczestnictwa tego podmiotu w wykonaniu zamówienia. Powyższe uczestnictwo, w tej konkretnej sprawie, gdzie przedmiotem zamówienia są roboty budowlane, musi być związane z osobistym udziałem podmiotu w charakterze podwykonawcy"*. We wszystkich przypadkach przedmiotem zamówienia były roboty budowlane. Na istotny element, tzw. handel referencjami, zwróciła uwagę Izba w wyroku z dnia 14 lipca 2010 r. (sygn. akt KIO 1333/10): *„zobowiązanie podmiotu trzeciego (…) do udostępnienia wyłącznie wiedzy i doświadczenia bez jednoczesnego wskazania sposobu korzystania w trakcie realizacji przedmiotowego zamówienia z udostępnionych zasobów jest niewystarczające dla spełnienia warunku udziału w postępowaniu. Odmienne stanowisko i zgoda na brak udziału w realizacji zamówienia podmiotu udostępniającego wiedzę i doświadczenie, może prowadzić do tzw. „handlu referencjami" oraz stwarzać sytuacje, w której zamawiający dokona wyboru wykonawcy, który nie będzie zdolny w sposób należyty zrealizować zamówienie publiczne".*

Wiedza i doświadczenie, jako warunek kwalifikacji wykonawców do drugiego etapu postępowania jest, a przynajmniej powinien być, warunkiem jak najbardziej naturalnym, którego stosowanie powinno być niemal oczywiste. Istotnie, tak było przed nowelizacją ustawy. Po nowelizacji nie jest to już oczywiste. Przeciwnie, jest to warunek, którego w celu wyłonienia wykonawców do drugiego etapu postępowania zamawiający stosować raczej nie powinni, a jeżeli już go stosują, to w ograniczonym zakresie. W oparciu o ten warunek zamawiający nie wyłonią bowiem wykonawców, na których im najbardziej zależy. Czy zatem udzielanie zamówień w trybie przetargu ograniczonego ma jakikolwiek sens w przypadku, gdy intencją zamawiającego jest zaproszenie do składania ofert tych wykonawców, którzy dają największą gwarancję należytego wykonania zamówienia?

Nie dochodziłoby do kwalifikacji do drugiego etapu przetargu ograniczonego wykonawców, którzy dysponują wiedzą i doświadczeniem innego podmiotu, a sami nie mają żadnego doświadczenia, gdyby zamawiający posłużyli się innym, lub przynajmniej dodatkowym warunkiem udziału w postępowaniu, warunkiem, który dotyczyłby takiej właściwości podmiotowej, która nie byłaby „zasobem" możliwym do udostępnienia wykonawcy w myśl przepisu art. 26 ust. 2b. „Zasobem", który nie podlega udostępnieniu innemu podmiotowi, jest sytuacja ekonomiczna podmiotu, co jest oczywiste, nadto sytuacja ekonomiczna nie została wymieniona w art. 26 ust. 2b. Z kolei warunki udziału w postępowaniu mogą dotyczyć sytuacji ekonomicznej. „Słabi" (w sensie doświadczenia) wykonawcy nie mieliby większych szans na zakwalifikowania się do drugiego etapu przetargu, a udostępnienie („użyczenie") referencji byłoby bezcelowe. Warunek dotyczący sytuacji ekonomicznej wykonawcy, jak choćby warunek posiadania odpowiedniego przychodu netto ze sprzedaży, mając na uwadze obowiązujące przepisy, jest, jak się wydaje, znacznie lepszym warunkiem służącym do wyboru ograniczonej liczby wykonawców niż warunek dotyczący doświadczenia. Nie jest to jednak z pewnością warunek najlepszy, co więcej, można powiedzieć, że jest to warunek w pewnym sensie zły, gdyż praktycznie nie dopuszcza do ubiegania się o zamówienie mniejszych wykonawców. Czy istnieje zatem możliwość wyeliminowania tego stanu rzeczy, tj. „powrotu" do warunku wiedzy i doświadczenia jako warunku kwalifikacji wykonawców do drugiego etapu przetargu ograniczonego?

Wydaje się, że nie. Przeszkodą jest ustawowy obowiązek przypisania znaczeń warunkom udziału w postępowaniu. Jeżeli wykonawca może polegać na zasobach innych podmiotów, to także może polegać na tych zasobach wykazując doświadczenie, które będzie podstawą kwalifikacji, a przepis ustawy nie rozróżnia dokonywania oceny pod kątem oceny „wykazał" – „nie wykazał" (spełnianie warunku), od oceny dokonywanej w celu wyłonienia wykonawców do drugiego etapu postępowania. Jednak przepisy dyrektywy 2004/18/WE nie nakazują przypisywać znaczeń warunkom udziału w postępowaniu. Co więcej, dają one możliwość wyboru ograniczonej liczby wykonawców w zasadzie przy zastosowaniu dowolnych, byleby niedyskryminacyjnych kryteriów, co wprost jest zapisane w art. 44 ust. 3 dyrektywy: *„W przypadku procedur ograniczonych (…) instytucje zamawiające mogą ograniczyć liczbę odpowiednich kandydatów, których zaproszą do złożenia ofert (…) o ile dostateczna liczba odpowiednich kandydatów jest dostępna. Instytucje zamawiające podają w ogłoszeniu o zamówieniu obiektywne i niedyskryminacyjne kryteria lub reguły, które zamierzają stosować"*. Wynika z tego, że zamawiający może określić warunki udziału w postępowaniu bez przypisywania im jakichkolwiek znaczeń. Wykonawcy w celu wykazania spełniania warunków, w tym warunku dotyczącego wiedzy i doświadczenia, mogą polegać na zasobach innych podmiotów zgodnie z przepisem art. 26 ust. 2b. Natomiast w celu kwalifikacji wykonawców do drugiego etapu postępowania zamawiający może zastosować inne kryteria związane z doświadczeniem, tyle że z doświadczeniem własnym wykonawcy. W ten sposób żaden wykonawca, który spełnia warunki udziału w postępowaniu, nie zostanie z postępowania wykluczony, a jednocześnie do składania ofert zostaną zaproszeni ci wykonawcy, którzy mają własną wiedzę i własne doświadczenie, a więc postulat wyłonienia wykonawców dających w najwyższym stopniu gwarancję należytego wykonania zamówienia będzie spełniony. Aby dać zamawiającym możliwość stosowania takich kryteriów wyboru, należałoby dokonać niewielkiej zmiany przepisów, uchylając obowiązek przypisania warunkom znaczeń oraz dopuścić stosowanie, w ślad za przepisem dyrektywy, obiektywnych kryteriów wyboru ograniczonej liczby wykonawców.

Potencjał techniczny i doświadczenie wykonawcy w zamówieniach publicznych

Zbigniew Popek Ekspert ds. zamówień publicznych, rozjemca FIDIC

Od 1994 r. środki publiczne przeznaczone na usługi, dostawy i roboty budowlane wydawane są w oparciu o przepisy dotyczące zamówień publicznych. Zgodnie z art. 2 ust. 13 prawa zamówień publicznych (tj. Dz. U nr 113 z 2010r poz. 759 z późniejszymi zmianami) przez zamówienie publiczne należy rozumieć umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Stosownie do tego przepisu prawa wszyscy zamawiający zakwalifikowani do sektora finansów publicznych są obowiązani do przestrzegania praw i zasad w tym zakresie. Od czasu wprowadzenia w życie powyższych przepisów podlegały one licznym zmianom. Rok 2010 przyniósł również istotne zmiany polskiego prawa zamówień publicznych. Jedną z wprowadzonych zmian jest nowa treść art. 22 prawa zamówień publicznych, a zwłaszcza ust. 1 tego artykułu. Treść artykułu w zasadniczy sposób zmienia podejście do ustalania warunków udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne. Aktualizacja przepisów w tym zakresie oddzieliła warunki udziału Wykonawcy w postępowaniu od przyczyn jego wykluczenia z postępowania. Wprowadzony został jeden obowiązek określenia warunków udziału w postępowaniu oraz ustalenia opisu sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków. Tak więc nie wystarczy określić warunków udziału w postępowaniu, ale dla wypełnienia ustawowych obowiązków Zamawiający musi podać sposób oceny spełniania każdego z opisanych warunków. Ponadto warunki udziału w postępowaniu powinny być związane z przedmiotem zamówienia i proporcjonalne do niego. Wykonawcy składając ofertę w postępowaniu są obowiązani wykazać, że dysponują zdolnością swoją, uczestników konsorcjum lub podmiotów trzecich do wykonania zamówienia. Oznacza to, że podwykonawcy lub podmioty trzecie mogą zamiennie zamiast wykonawcy spełniać warunki udziału stawiane wykonawcy w postępowaniu, jeżeli w swojej ofercie wykonawca wskaże te podmioty oraz określi sposób ich dostępności stosownie do treści art. 26 ust. 2b prawa zamówień publicznych.

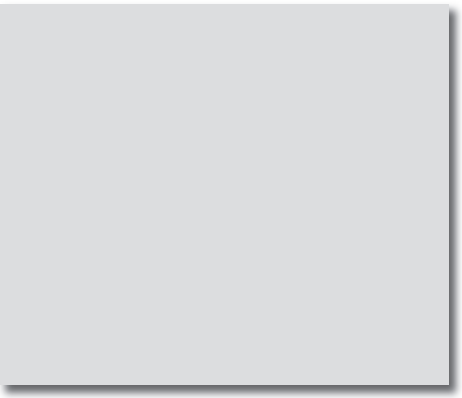
Zamawiający przygotowując postępowanie o zamówienie publiczne ustala na podstawie art. 22 ust. 1 warunki udziału Wykonawcy w postępowaniu. Jakie warunki Zamawiający ułoży zależy wyłącznie od niego. Może ustalić warunki dotyczące wszystkich części ust. 1, a więc:

1) posiadania uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności, jeżeli przepisy prawa nakładają obowiązek ich posiadania;
2) posiadania wiedzy i doświadczenia;
3) dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia;
4) sytuacji ekonomicznej i finansowej,

albo może ustalić wybrane z nich. Wybór Zamawiającego w tym zakresie jest fakultatywny. Ważne oczywiście jest to aby były one możliwe do spełnienia przez ubiegającego się o zamówienie publiczne Wykonawcę i nie ograniczały dostępu do rynku zamówień publicznych poprzez naruszenie art. 7 prawa zamówień publicznych tzn. zasady uczciwej konkurencji.

Mając powyższe na uwadze chciałbym skupić się na skutkach jakie wywołuje zastosowanie art. 26 ust. 2b, czyli użyczenie wiedzy, doświadczenia, sprzętu, kadry technicznej itp. w kontekście spełniania warunków udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne w zakresie **posiadania doświadczenia i potencjału technicznego.**

Tuż po wprowadzeniu powyższych przepisów pojawił się w praktyce udzielania zamówień publicznych pogląd, że aktualnie zgodnie z treścią art. 26 ust. 2b potencjalny Wykonawca nie musi posiadać ani żadnego doświadczenia zawodowego, ani żadnego sprzętu czy też wyposażenia technicznego dla wykonania zamówienia, tylko sobie go pożyczyć od innego Wykonawcy na czas prowadzenia postępowania, a po jego zakończeniu i skutecznie zawartej umowie realizować zamówienie przy udziale innego swobodnie dobranego podmiotu. Taką interpretację uzasadniał wówczas również



pogląd Urzędu Zamówień Publicznych opublikowany w lutym 2010 r., który wskazywał, że *„W przypadku wykazywania spełniania warunków udziału w postępowaniu poprzez odwoływanie się do potencjału podmiotów trzecich w zakresie sytuacji finansowej, potencjału technicznego (np. sprzętu) czy też osób zdolnych do realizacji zamówienia za wystarczające może być uznane zobowiązanie podmiotu trzeciego do udostępnienia odpowiednich zasobów na rzecz wykonawcy. Konieczność udowodnienia dysponowaniem tymi zasobami* ***niekoniecznie musi wiązać się z udziałem podmiotu trzeciego w realizacji zamówienia.*** *Stosunek wykonawcy z podmiotem trzecim może ograniczać się do zobowiązania udzielenia wykonawcy np. pożyczki, wydzierżawienia określonego sprzętu czy też udostępnienia pracownika, co dla wykazania spełnienia odpowiednich warunków i z punktu widzenia zapewnienia gwarancji należytego wykonania zamówienia może okazać się wystarczające. W specyfikacji zamawiający może podać przykładowy sposób udowodnienia dysponowania potencjałem, nie może jednak ograniczać treści art. 26 ust. 2b Pzp poprzez narzucenie wykonawcy konkretnej formy udowodnienia dysponowania potencjałem.".* Analizując taki sposób interpretacji przepisu art. 26 ust. 2b należy wyciągnąć niekorzystny wniosek, że laureatami postępowań o zamówienie publiczne mogą być

tzw. „teczkowi Wykonawcy" tzn. tacy którzy oprócz zarejestrowanej działalności nie mają żadnego majątku. Z takimi Wykonawcami walczyliśmy przez kilka lat, aby wyeliminować podobne patologie w działalności gospodarczej. Uzasadnieniem do tej walki było nierówne traktowanie firm mających doświadczenie i wykwalifikowanych pracowników zdobytych w ciągu wielu lat działalności na rynku budowlanym w stosunku do jednoosobowych nowych podmiotów gospodarczych, którzy niczym nie ryzykując oferowali bardzo niskie ceny w postępowaniach przetargowych. Ponadto wybór takiego" teczkowego Wykonawcy" mógł skutkować niemożliwością uzyskania jakiejkolwiek rekompensaty przez Zamawiającego w przypadku jego odstąpienia od realizacji umowy bądź też przerwania jej wykonywania np. po wykonaniu tylko łatwych i prostych elementów zamówienia publicznego i uzyskaniu za nie zapłaty. Odstąpienie przez takiego Wykonawcę od realizacji zamówienia mogło powodować liczne kłopoty Zamawiających zwłaszcza w zakresie zamówień publicznych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Oceniając treść zapisów art. 26 ust. 2b nie sposób wyciągnąć wniosek, że ustawodawca nie przewidział w proponowanej jego treści takich skutków jak opisałem powyżej. Należy jednak zauważyć, że ustawodawcy na pewno przyświecała myśl dobrego zapisu, ale niestety nie przełożyło się to na opublikowany tekst. Mało tego w pierwszym okresie obowiązywania tej nowelizacji rozstrzygano postępowania mając na uwadze taką interpretację.

Rynek zamówień publicznych jest jednak coraz bardziej aktywny i Wykonawcy, którzy zauważyli nie dostatecznie precyzyjny zapis ustawodawcy i zaczęli składać odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej w zakresie stosowania powyższego przepisu.

Taki stan rzeczy spowodował, że Krajowa Izba Odwoławcza zmuszona została do dokonania dokładnej analizy treści przepisu art. 26 ust. 2b, w kontekście możliwości posługiwania się doświadczeniem i potencjałem technicznym podmiotu nie uczestniczącego w postępowaniu o zamówienie publiczne, ani też nie uczestniczącemu w realizacji umowy o zamówienie publiczne.

Rozstrzygnięcia odwołań w tym zakresie spowodowały, że Urząd Zamówień Publicznych opublikował na swojej stronie internetowej nowe stanowisko o powyższym problemie.

Cóż z tego stanowiska można wywnioskować?

Po pierwsze Urząd Zamówień Publicznych opublikował dwie opinie na ten temat spójne ze sobą. Z treści tych opinii, które moim zdaniem mają za zadanie poprawienie niefortunnego tekstu art. 26 ust. 2b, wynika, że **Wykonawca** w prowadzonym postępowaniu o zamówienie publiczne **może powoływać się na doświadczenie i potencjał techniczny innego Wykonawcy pod warunkiem, że potencjał tego podmiotu będzie wykorzystany przy realizacji zamówienia albo ten podmiot będzie bezpośrednio uczestniczyć w wykonaniu stosownego zamówienia np. w charakterze podwykonawcy.** Urząd Zamówień Publicznych stoi na stanowisku, że tylko taka jednoznaczna interpretacja przepisu art. 26 ust. 2b wynika z jego treści. Nie sposób jednak zgodzić się z takim stanowiskiem. Moim zdaniem z treści przepisu art. 26 ust. 2b nie można wyciągnąć takiego wniosku, a myślę, że prezentowany mój pogląd w tym zakresie nie jest odosobniony. Uzasadnienie Urzędu Zamówień Publicznych o transpozycji do prawa krajowego postanowień art. 47 ust. 2 oraz art. 48 ust. 3 dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. Urz. UE L 134/114 z 30.04.2004 r., ze zm.) oraz art. 54 ust. 5 i 6 dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynującej procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz. Urz. UE L 134/1 z 30.04.2004 r., ze zm.) nie jest wystarczające. Należy zgodzić się z tym jak pisze Urząd Zamówień Publicznych iż*... doświadczenie stanowi składnik przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym i dzieli byt prawny takiego przedsiębiorstwa (arg. z art. 551 i art. 552 k. c.). Nie jest zatem możliwe udostępnienie doświadczenia bez jednoczesnego udostępnienia przedsiębiorstwa, z którym to doświadczenie jest związane...".* Jeżeli jednak Wykonawca, który powołuje się na doświadczenie i potencjał podmiotu trzeciego przy ubieganiu się o pozyskanie zamówienia publicznego jest poniekąd zmuszany do podzlecenia tej części zamówienia to jak się to ma do przepisów ustawy o Swobodzie Działalności Gospodarczej. Na temat stosowania tej ustawy w naszym kraju i na rynku europejskim wypowiedziała się nie tylko Komisja Europejska, ale również Europejski Trybunał Sprawiedliwości wykazując, że nie można ograniczać dostępu Wykonawcy do swobody wyboru Podwykonawcy na każdym etapie zamówienia publicznego, a więc w czasie postępowania, ale również i w czasie jego wykonywania.

Reasumując stwierdzić należy, że Wykonawca wykazując spełnianie warunków udziału w postępowaniu zgodnie z przepisami prawa zamówień publicznych może powołać się na doświadczenie i potencjał techniczny podmiotu trzeciego, ale tylko w przypadku zdaniem Urzędu Zamówień Publicznych jeżeli wykaże iż podmiot ten będzie uczestniczyć w realizacji zamówienia. Moim zdaniem ustawodawca powinien dokonać zmiany treści art. 26 ust. 2b, aby w taki sposób móc wymagać spełniania warunków od Wykonawcy na etapie przetargu. I cóż niby wszystko czytelne i jasne, ale moim zdaniem w dalszym ciągu nie mogę sobie wytłumaczyć jak można pożyczać od kogoś innego doświadczenie zawodowe.

No cóż rzeczywistość jest skomplikowana i cały czas wszyscy się czegoś nowego uczymy, a więc idę do znajomego lekarza pożyczyć sobie jego doświadczenie i rozpoczynam świadczenie usług medycznych!!!

Propozycje zmian w ustawie Prawo zamówień publicznych

1. Ad. art. 2 pkt. 5, który dotyczy definicji najkorzystniejszej oferty. Wnioskuje się do istniejącego tekstu dodanie następującego uzupełnienia „oraz projektowania budowlanego" aby otrzymać następujący zapis:

„a w przypadku zamówień publicznych w zakresie działalności twórczej, naukowej **oraz projektowania budowlanego**, których przedmiotu nie można z góry opisać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący – ofertę, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia."

Ad. art. 2 pkt. 14, proponuje się dodanie następującego punktu:

„14) zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych – należy przez to rozumieć umowę zawartą miedzy zamawiającym a wykonawcą budowlanym lub konsorcjum wykonawców, której celem jest zaprojektowanie i wykonanie przedmiotu zamówienia na podstawie programu funkcjonalno – użytkowego.

Uzasadnienie

Dokumenty unijne zwracają szczególną uwagę na wybór oferty najkorzystniejszej, czyli prezentującej najlepszą relację między jakością i ceną. W zamówieniach dotyczących dokumentacji projektowej ta relacja jest bardzo istotna. Jakość dokumentacji projektowej rozstrzyga o kosztach obiektu, który powstaje w wyniku robót budowlanych, realizowanych na podstawie projektu. I dlatego przesłanki wyboru wykonawcy powinny być oparte na wielu kryteriach (jakość, funkcjonalność doświadczenie, walory eksploatacyjne i in.). Niestety, ze szkodą dla finalnego efektu inwestycji praktyka udzielania zamówień publicznych w Polsce wskazuje, iż zamawiający posługują się najczęściej tylko jednym kryterium – ceną. Tymczasem bez wątpienia przesłanki, świadczące o merytorycznej wartości ofert powinny decydować o wyborze wykonawcy przy przetargach, dotyczących zamówień z zakresu planowania przestrzennego, projektowania urbanistycznego i projektowania architektoniczno-budowlanego oraz przetwarzania danych, zwłaszcza w przypadkach, jeżeli te zamówienia nie są poprzedzane konkursem. Decyzja o przyjęciu tego wniosku powinna skutkować również korektą tekstu **art. 91a ust. 2** przez dodanie po słowie „naukowej" tekstu: **„oraz projektowania budowlanego".**

2. Ad. Art. 10. Proponuje się dodanie ust. 3 o następującej treści:

„3. zamówień publicznych w zakresie działalności twórczej, naukowej oraz projektowania budowlanego stosuje się przetarg ograniczony lub procedury wymienione w ust. 2, na warunkach określonych w tym ustępie o ile nie został uprzednio przeprowadzony konkurs według zasad, o których mowa w dziale III rozdział I ustawy".

Uzasadnienie

Dla zamówień intelektualnych, których przedmiotu nie można z góry opisać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, powinno się wskazać, jako właściwe, inne tryby zamówienia z wyłączeniem przetargu nieograniczonego. Przetarg ograniczony jest odpowiednim trybem dla tych zamówień gdyż zapewnia zamawiającemu dostęp do wykonawców spełniających warunki przetargu. Jest on zbliżony do „systemu dwóch kopert".

3. Ad art. 29, który określa ogólne zasady opisywania przedmiotu zamówienia. Wnioskuje się o dodanie ust. 1a o następującej treści:

„1 a) Zamawiający nie może żądać od wykonawców, aby w ramach oferty wykonali nieodpłatnie zamówienie lub jego część."

Uzasadnienie

Zamawiający często wymagają od oferentów sporządzenia koncepcji w ramach oferty na wykonanie prac projektowych. Stanowi to ok. 15% – 20% wartości projektu budowlanego. Koncepcje te często nie są brane pod uwagę w ocenie prac lub ich ocena stanowi kryterium o minimalnej wadze. Wymuszane w trybie zamówień publicznych nieodpłatne wykonywanie części zamówienia narusza zasady określone w art. 2 pkt 13 ustawy oraz w Kodeksie Cywilnym (art. 735 § 1). W prawdzie w ustawie nie podano, że można w siwz żądać koncepcji projektowej bez określenia warunków wynagrodzenia, ale w dużej części przetargów na prace projektowe zamawiający wymagają jej przedstawienia, a w rozmowach bezpośrednich powołują się na artykuł 97 ust. 2, który nakłada obowiązek zwrotu wykonawcom złożone przez nich plany, rysunki, modele, próbki, wzory, programy komputerowe oraz inne podobne materiały.

4. Ad. art. 31, który określa dokumenty, za pomocą których zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane.

Wnioskuje się **dodanie nowych ust. 2a i 3b i zmianę ust. 4** o następującej treści:

„2a) Jeżeli przedmiotem zamówienia jest dokumentacja projektowa dla robót budowlanych w rozumieniu ustawy Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. – zamawiający opisuje przedmiot zamówienia za pomocą wytycznych programowo – funkcjonalnych."

„3 b) Wytyczne programowo – funkcjonalne obejmują:

1) przewidywany program użytkowy i jego podstawowe parametry oraz oczekiwany standard obiektu,

2) wymagania techniczne, funkcjonalne i ewentualnie kosztowe dotyczące zamierzenia budowlanego,

3) oczekiwany zestaw dokumentów i opracowań projektowych,

4) ewentualny podział na etapy realizacyjne,

5) informację o dokumentach, które dotychczas zgromadził zamawiający."

W ust. 4 wprowadzić nowy pkt 4 o następującej treści:

„4) wytycznych programowo – funkcjonalnych."

Uzasadnienie

Powszechnie stosowaną procedurą realizacji zamierzeń inwestycyjnych powinno być odrębne zamawianie projektowania, a następnie robót budowlanych. Procedura ta najbardziej skutecznie chroni interesy zamawiającego. W ustawie brak jednoznacznego wskazania sposobu opisu przedmiotu zamówienia na samą dokumentację projektową.

Wnioskuje się aby zamawiający opisywał przedmiot zamówienia na prace projektowe za pomocą **wytycznych programowo – funkcjonalnych**, natomiast minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej określił, w drodze rozporządzenia ich szczegółowy zakres i formę.. W nowym ust. 3b sformułowano propozycje zawartości tych wytycznych.

5. Ad art. 31. Wnioskuje się dodanie nowych ust. 5 i 6 o następującej treści:

„5. Zamówienia obejmujące zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, przeprowadzane na podstawie programu funkcjonalno-użytkowego, mogą być stosowane dla:

a. prostych obiektów kubaturowych o powszechnie ustalonych standardach oraz dla inwestycji liniowych o ustalonych parametrach i uregulowanym statusie dotyczącym prawa do terenu,

b. zamówień na obiekty, które mogą być realizowane przez wykonawców dysponujących prawami do know how technologii produkcji lub usług,

c. Inwestycji zamawianych w trybie koncesji lub przedsięwzięć publiczno-prywatnych (ppp), w których wykonawca będzie przez określony czas eksploatatorem zbudowanego obiektu.

6. Na podstawie programu funkcjonalno-użytkowego nie mogą być zamawiane inwestycje budowlane współfinansowane z udziałem środków funduszy Unii Europejskiej".

Uzasadnienie

Obserwacje i analiza zamówień przeprowadzonych na podstawie programu funkcjonalno-użytkowego wskazują, że procedura ta nie jest stosowana w sposób właściwy. Negatywne wyniki stosowania tej procedury pokazują doświadczenia z realizacji metra warszawskiego, oraz analiza specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla tych postępowań.

Jest ona wykorzystywana przez niektórych zamawiających dla pozbycia się odpowiedzialności za brak przygotowania inwestycji i przerzucenia obowiązków i ryzyka na wykonawcę bez zapewnienia rozsądnych warunków wykonania umowy i wykreowania właściwej ceny oferty za przedmiot zamówienia. Działania te będą skutkować realizacją przedmiotu zamówienia na niższym poziomie jakościowym, w porównaniu z trybem zamówienia dokonanego na podstawie dokumentacji projektowej i specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych.

Proponowany zakaz stosowania tej procedury do zamówień współfinansowanych z udziałem środków z Unii Europejskiej wynika z faktu, że procedura tego zamówienia może być przez zamawiającego uruchomiona bez przeprowadzenia studiów i analiz przedprojektowych oraz sporządzania studium wykonalności inwestycji, a więc braku oceny ekonomicznej całości inwestycji. Może to skutkować wycofaniem środków unijnych w trakcie realizacji albo po wykonaniu inwestycji.

6. Ad art. 36, który dotyczy specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

1. W pkt. 16 projektu nowelizacji, który określa uprawnienia zamawiającego odnośnie podawania w specyfikacji istotnych warunków zamówienia jego wymagań dotyczących warunków umowy – Izby wnioskują wykreślenie słów: „albo wzór umowy", z utrzymaniem pozostałych, wymienionych tam praw zamawiającego, albo zmianą na rzecz sformułowania **„propozycja tekstu umowy"**.

Uzasadnienie

Wnioskuje się o wyłączenie dla zamawiających możliwości dołączania do SIWZ wzoru umowy. Wnioskuje się wprowadzenie sformułowania **„propozycja tekstu umowy"**, które dopuszcza możliwość wprowadzenia zmian.

Wniosek ma swoje uzasadnienie w fakcie, że zamawiający nadużywają tej formy prawnej, formułują umowy wadliwe, naruszające zasadę równości stron. Nie przyjmuje się wniosków dotyczących zmian w umowach,. Zamiast korekty, we wzorach umów wadliwych zapisów, zgłaszanych przez uczestników postępowania w trakcie trwania procedury przetargowej, zamawiający przekazują wnioskodawcy sugestię odstąpienia od przetargu. Równocześnie obserwuje się u zamawiających niski stan umiejętności formułowania umów, a także brak dobrych wzorców ogólnych warunków umów. Jako pozytywną w tym względzie ocenia się inicjatywę Urzędu Zamówień Publicznych, aby w wyniku realizacji grantu Banku Światowego, zostały przygotowane wzorcowe dokumenty przetargowe. Dla robót budowlanych takie wzorcowe dokumenty zostały opublikowane. Opracowane wzorcowe dokumenty dla prac projektowych nie uwzględniają specyfiki tych zamówień i nie zostały opublikowane.

2. W zakończeniu **ust. 2 w art. 36** wnioskuje się dodanie nowego ust. 6 oraz ust. 7 o następującej treści:

„6. Dla zamówień w zakresie działalności twórczej, naukowej, lub projektowania budowlanego, gdy zamawiający w ramach oferty wymaga przedłożenia koncepcji projektowej dla planowanego przedsięwzięcia – jest zobowiązany w specyfikacji istotnych warunków zamówienia zawrzeć zobowiązanie, że odkupi od autorów ich autorskie prawa majątkowe na określonych warunkach."

„7. Przy zamówieniach intelektualnych, w przypadku wyboru innego wykonawcy niż wykonawca poprzedniego stadium, powinno być podane zobowiązanie odnośnie honorowania praw autorskich poprzedniego wykonawcy – nabycie prawa do wykonywania projektu zależnego."

Uzasadnienie

Do częstych przypadków występujących obecnie, głównie w zamówieniach na prace projektowe, jest wymaganie przez zamawiających przedłożenia w ramach oferty koncepcji projektowych i ich nieodpłatne przejmowanie przez zamawiających, tj. bez honorowania zasad odkupienia autorskich praw majątkowych, czyli z naruszeniem ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. Nr 24/1994 r., poz. 83 z późn. zm.).

Przy wykonywaniu przez wykonawców robót budowlanych projektów wykonawczych pomijane jest wymóg uzgadniania tego stadium dokumentacji projektowej z autorem projektu budowlanego. Prowadzi to w wielu przypadkach do wykonywania robót budowlanych na podstawie projektów wykonawczych niezgodnych z projektem budowlanym. Powstają różnego ro-

dzaju spory o odpowiedzialności prawnej przy katastrofach budowlanych. W wielu przypadkach stosowane są w projektach wykonawczych rozwiązania i materiały budowlane tańsze, ale o mniejszej trwałości.

Ad. art. 37. Proponuje się dodanie ustępu przewidującego delegację dla ministra budownictwa do określenia, w trybie rozporządzenia:

1) formy i zakresu publikacji dokumentacji projektowej na stronie internetowej,

2) rodzajów obiektów dla których można publikować dokumentację projektową na stronie internetowej.

Uzasadnienie

Podana w art. 37 możliwość podawania na stronie internetowej specyfikacji istotnych warunków zamówienia w przypadku robót budowlanych obejmuje również dokumentację projektową oraz specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót budowlanych. Do odbioru tak objętościowych specyfikacji większość oferentów nie jest przygotowana pod względem technicznym. Dla dużych inwestycji szczególnie drogowych objętość dokumentacji projektowej wynosi kilka tysięcy stron lub arkuszy. Należy również podkreślić, że dla niektórych inwestycji publikowanie dokumentacji projektowej nie powinno być prawnie dopuszczone ze względów bezpieczeństwa przyszłej inwestycji. Publikacja dokumentacji projektowej na stronie internetowej stanowi naruszenie praw autorskich. Te i inne zagadnienia powinny zostać uregulowane w rozporządzeniu Ministra Budownictwa. Można to zagadnienie rozwiązać przy okazji zapowiadanej nowelizacji rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnie 2 września 2004 r.

7. Ad art. 55 ust. 1, który dotyczy przesłanek wyboru trybu negocjacji z ogłoszeniem.

Wnioskuje się wprowadzenie do polskich przepisów dyspozycji art. 30 lit. c Dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r., jako pkt 3a w art. 55 ust. 1 o następującej treści:

„3 a) dla usług związanych z projektowaniem obiektów budowlanych, jeżeli ich zakres uniemożliwia określenie przedmiotu zamówienia w specyfikacji istotnych warunków zamówienia z dokładnością pozwalającą na jego udzielenie w drodze wyboru najkorzystniejszej oferty według zasad przetargu nieograniczonego lub ograniczonego."

Uzasadnienie

W projekcie nowelizacji nie zaproponowano zmian w art. 55 ust. 1 obecnej ustawy. W art. 30 nowej dyrektywy unijnej zawarto wyraźną przesłankę zalecającą stosowanie trybu negocjacji z ogłoszeniem **do skomplikowanych zamówień na prace projektowe**. Zdaniem Izb ta nowa (korzystna) przesłanka, dopuszczająca stosowanie negocjacji z ogłoszeniem, powinna zostać implementowana do ustawy Prawo zamówień publicznych.

8. Ad. Art. 89. Wnioskuje się dodanie nowego ust. 1a o następującej treści:

„1a Za ofertę z rażąco niską ceną uznaje się ofertę z ceną odbiegającą od wartości zamówienia, określoną przez zamawiającego według zasad zawartych w art. 32 do 35, która ze względu na niewiarygodny poziom ceny, nie zapewnia właściwego wykonania przedmiotu zamówienia".

Uzasadnienie

W „Informatorze Urzędu Zamówień Publicznych" (maj – czerwiec 2004 r.) podano m. in.: Ustawa, wprowadzając możliwość odrzucenia oferty przez zamawiającego z powodu rażąco niskiej ceny, nie precyzuje jednak tego pojęcia. Nie definiują go również przepisy dyrektyw Unii Europejskiej będące u podstaw przedmiotowej regulacji. Znaczenia tego nie wyjaśnia również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Mając na względzie cel przedmiotowej regulacji wydaje się, iż za ofertę z rażąco niską ceną można uznać ofertę z cena niewiarygodną, nierealistyczną w porównaniu do cen rynkowych podobnych zamówień. Oznacza to cenę znacząco odbiegającą od cen przyjętych, wskazującą na fakt realizacji zamówienia poniżej kosztów wytworzenia usługi, dostawy, roboty budowlanej. Przyczyną wyraźnie niższej ceny od innych ofert może być albo świadome działanie wykonawcy albo nierzetelność kalkulacji wykonawcy, co grozi nienależytym wykonaniem lub niewykonaniem zamówienia w przyszłości. Jak wynika z treści art. 89 ust. 1 pkt. 4 ustawy punktem odniesienia dla kalkulacji ceny jako rażąco niskiej jest ustalona przez zamawiającego cena za przedmiot zamówienia. Ceną ustaloną przez zamawiającego, która będzie stanowiła punkt odniesienia do stwierdzenia, czy mamy do czynienia z rażąco niską ceną, będzie wartość przedmiotu zamówienia ustalona przez zamawiającego, powiększona o podatek VAT. Przepis art. 89 ust 1 pkt. 4 wyraźnie bowiem wskazuje, iż chodzi o odniesienie ceny do przedmiotu zamówienia.

9. Ad. art. 91. Proponuje się zmianę treści ust. 2 zgodnie z Dyrektywą 2004/18/WE oraz proponuje się dodać ust. 7 następującej treści:

„2. Kryteriami oceny ofert są różne kryteria odnoszące się do danego zamówienia, a w szczególności jakość, wartość techniczna, wartości estetyczne i funkcjonalne, cena, aspekty środowiskowe, koszty eksploatacji, serwis oraz termin wykonania zamówienia. Dla usług intelektualnych cena nie może być jedynym lub dominującym kryterium.

„7. Minister właściwy do spraw budownictwa gospodarski przestrzennej i mieszkaniowej określi w drodze rozporządzenia sposób ustalania kryteriów oceny ofert, wartość poszczególnych kryteriów oraz sposób ich zastosowania ze szczególnym uwzględnieniem zamówień, których przedmiotem są prace projektowe dotyczące inwestycji budowlanych."

Uzasadnienie

Kryteria oceny ofert powinny być określone zgodnie z Dyrektywą 2004/18/WE również w zakresie szczegółowych ustaleń. Dotychczasowe, stosowane w przeważającym stopniu kryterium cena, powoduje niewłaściwy, w wielu przetargach, wybór wykonawcy. Jest to szczególnie istotne przy usługach intelektualnych, w tym prac projektowych, a także przy robotach budowlanych. Znane są bardzo liczne przetargi, w których wybór ofert według kryterium najniższej ceny doprowadził do niewłaściwych rozwiązań projektowych oraz do stosowania niskiej jakości materiałów budowlanych. Inwestycje są rzeczywiście tańsze, ale odznaczają się znacznie niższą trwałością. Widoczne jest to szczególnie przy stosowaniu tańszych warstw asfaltu na drogach i ulicach.

Różnorodność przedmiotu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, stawia przed zamawiającym trudne zadanie ustalenia kryteriów oceny ofert, w stosunku do każdego przeprowadzanego postępowania, z uwzględnieniem specyficznych cech danego przedmiotu zamówienia. Niestety zamawiający nie dysponują często wiedzą, która pozwoliłaby im zastosować inne, niż cena lub termin realizacji, kryteria oceny ofert. Określenie w rozporządzeniu sposobu ustalania kryteriów oceny ofert, wartości poszczególnych kryteriów oraz sposobu ich wartościowania, ułatwi zamawiającemu stosowanie poza cenowych kryteriów oceny ofert.

Propozycje dotyczące rozporządzeń

1. Do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający oraz form w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. Nr 87, poz. 3999)

Proponuję się wprowadzenie następujących zmian i uzupełnień:

1. Ad art. 1.2.

2) wykazu wykonanych, ***a w przypadku świadczeń okresowych lub ciągłych również wykonywanych, dostaw lub usług w okresie ostatnich trzech lat, a w przypadku usług specjalistycznych (intelektualnych wymienionych w art. 2. pkt. 5) ustawy) w okresie ostatnich 5 – 10 lat,*** przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, odpowiadających swoim rodzajem i wartością dostawom lub usługom stanowiącym przedmiot zamówienia, z podaniem ich wartości, przedmiotu, dat wykonania i odbiorców, oraz załączenia dokumentów potwierdzających, że te dostawy lub usługi zostały wykonane należycie;

2. Ad art. 1.2 dodaje się nowy punkt 7)

7) wykazu, używanych zgodnie z prawem, programów komputerowych wraz i kopiami aktów ich nabycia lub dzierżawy, niezbędnymi do realizacji zamówienia.

Uzasadnienie

Do pkt. 2). Dla specjalistycznych usług intelektualnych – projektowanie obiektów inżynierskich np. obiekty hydrotechniczne projektowanych stosunkowo rzadko, czasookres projektowanych obiektów powinien być wydłużony. Może się bowiem okazać, że w ciągu ostatnich trzech lat nie projektowano żadnego podobnego obiektu do objętego przedmiotem zamówienia.

Do pkt. 7). Wiele obiektów inżynierskich, a także innych, wymaga aby projektowanie było wspomagane specjalistycznymi programami komputerowymi. Większość z nich jest bardzo kosztowna. Wielu wykonawców (projektantów) korzysta z nielegalnie nabytych programów komputerowych, które są wielokrotnie tańsze i mogą oferować znacznie niższe ceny za prace projektowe. Proponowany zapis ma na celu likwidację lub znaczne ograniczenie tej nieuczciwej konkurencji.

Rażąco niska cena w zamówieniach publicznych a usługi rzeczoznawców majątkowych

Dr Ewa Przeszło, Dr Justyna Kownacka

I. Uwagi ogólne

Związki pomiędzy ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[1] (dalej jako u. o. g. n.) a ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[2] (dalej jako p. z. p.) są oczywiste. Zgodnie z art. 1 pkt. 1 u. o. g. n. określa ona zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego, a więc podmiotów, które z mocy art. 3 p. z. p. obowiązane są do stosowania postanowień regulacji dotyczącej zamówień publicznych. Ponadto, zgodnie z art. 7 u. o. g. n., jeżeli istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości, wartość tę określają rzeczoznawcy majątkowi, o których mowa w przepisach rozdziału 1 działu V. W praktyce oznacza to, że podmioty te np. przed wystawieniem danej nieruchomości do sprzedaży będą musiały skorzystać z usług rzeczoznawców majątkowych wyłanianych w trybach uregulowanych w p. z. p., o ile wartość zamówienia przekracza równowartość w złotych 14 000 euro. W tym kontekście zaś pojawia się problem rażąco niskiej ceny, o której stanowi art. 90 p. z. p. za usługi oferowane przez rzeczoznawców majątkowych. Nie sposób również nie zauważyć, iż p. z. p. znajduje swoje również powiązania z prawem konkurencji, a to za sprawą ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji[3] (dalej jako u. z. n. k.) oraz ustawy z dnia 16 kutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów[4] (dalej jako u. o. k. k.).

W świetle powyższego zasadnicze staje się pytanie, jakie mechanizmy powinny wykształcić regulacje prawne dotyczące zamówień publicznych, aby skutecznie przeciwdziałać występowaniu rażąco niskiej ceny, a w szczególności jakie kryteria oceny ofert stosować celem ograniczenia zakresu zastosowania rażąco niskiej ceny w postępowaniach w sprawie udzielenia zamówienia w ogólności, a przy udzielaniu zamówień na usługi rzeczoznawców majątkowych w szczególności? Czy wbrew tradycyjnemu zapatrywaniu, zgodnie z którym cena powinna być jedynym kryterium oceny ofert (ponieważ czyni to postępowanie szybszym i bardziej czytelnym) należy uznawać, że w postępowaniach na usługi rzeczoznawców majątkowych za dopuszczalne, wskazane lub wręcz niezbędne jest stosowanie innych niż cena kryteriów oceny ofert?

Powstaje ponadto pytanie czy w komentowanych postępowaniach dopuszczalne jest stosowanie kryteriów oceny ofert odnoszących się do właściwości wykonawcy. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie wykazu usług o charakterze priorytetowym i nieprioritetowym[5] nie zalicza usług rzeczoznawców majątkowych do usług priorytetowych. Nie zostały one również oddzielnie wyspecyfikowane w wykazie usług o charakterze nieprioritetowym, w którym jednak zawarta została pozycja 27 pt. „Inne usługi". Należałoby więc przyjmować, że usługami o charakterze nieprioritetowym są usługi wyszczególnione w wykazie zawartym w ww. rozporządzeniu oraz wszelkie usługi inne niż wymienione w wykazie usług o charakterze priorytetowym oraz wykazie usług o charakterze nieprioritetowym[6].

Zdaniem autorów artykułu usługi rzeczoznawców majątkowych należy kwalifikować jako usługi architektoniczne, inżynieryjne i pomiarowe o kodzie CPV 71250000-5, a więc usługi priorytetowe. Tym samym, należy przyjmować, iż w postępowaniach na usługi rzeczoznawców majątkowych obowiązuje zakazu ustalania kryteriów oceny ofert na podstawie właściwości wykonawcy ustanowiony w art. 91 ust 3 p. z. p. W tym miejscu warto jednak zaznaczyć, że na stronach internetowych dostępne są specyfikacje istotnych warunków zamówienia, w których zamawiający wskazuje jednak, że kodem CPV przywoływanym do opisu przedmiotu zamówienia na usługi rzeczoznawców majątkowych jest 70000000-1 odnoszący się do usług w zakresie nieruchomości, co daje możliwość zaliczenia przedmiotowych usług do usług nieprioritetowych. Takie stanowisko zamawiających powoduje, iż mogą oni skorzystać z art. 5 p. z. p. i wyboru rzeczoznawców w oparciu o kryterium właściwości podmiotowych, o którym mowa w art. 91 ust. 3 p. z. p.

II. Regulacja prawna działalności rzeczoznawców majątkowych

Do podstawowych źródeł prawa, które określają działalność prowadzoną przez rzeczoznawców

majątkowych należy u. o. g. n. Zgodnie z działem V u. o. g. n. zatytułowanym „Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami" działalność ta wykonywana jest przez rzeczoznawców majątkowych. W myśl art. 174 ust. 2 u. o. g. n. rzeczoznawcą majątkowym jest osoba fizyczna posiadająca uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości, nadane w trybie przepisów rozdziału 4 działu V.

Rzeczoznawca nabywa prawo wykonywania zawodu z dniem wpisu do centralnego rejestru rzeczoznawców majątkowych. Na tej podstawie uzyskuje prawo wykonywania zawodu oraz używania tytułu „rzeczoznawca majątkowy" (art. 174 ust. 3b u. o. g. n.). Wykonując swój zawód rzeczoznawca prowadzi we własnym imieniu działalność gospodarczą jednoosobowo lub w ramach spółki osobowej ustanowionej w celu szacowania nieruchomości bądź wykonuje zawód na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej u podmiotu prowadzącego działalność w zakresie szacowania nieruchomości (art. 174 ust. 7 u. o. g. n.). Rzeczoznawca majątkowy jest uprawniony do dokonywania określenia wartości nieruchomości, a także maszyn, i urządzeń trwale związanych z nieruchomością (art. 174 ust. 3 u. o. g. n.) oraz do sporządzania opracowań i ekspertyz, niestanowiących operatu szacunkowego, dotyczących m. in. rynku nieruchomości oraz doradztwa w zakresie tego rynku, efektywności inwestowania w nieruchomości i ich rozwoju, wyceny nieruchomości zaliczanych do inwestycji w rozumieniu przepisów o rachunkowości, wyceny nieruchomości jako środków trwałych jednostek w rozumieniu ustawy o rachunkowości (art. 174 ust. 3a u. o. g. n.). Podkreślić należy obowiązek stałego doskonalenia zawodowego przez rzeczoznawców majątkowych[7]. Poza tym, jak wynika z u. o. g. n., wykonując swoje czynności, rzeczoznawca majątkowy zobowiązany jest przestrzegać zasady wynikające z przepisów prawa oraz ustalone standardy zawodowe, ze szczególną starannością właściwą dla zawodowego charakteru tych czynności, a także zobowiązany jest do przestrzegania zasad etyki zawodu, kierując się w wycenie nieruchomości – zasadą bezstronności. Standardy zawodowe, zgodnie z art. 175 ust. 6 u. o. g. n. ustalają organizacje majątkowe w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (Standardy Zawodowe Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych[8]). Zasady etyki zawodowej powinny być zgodne z normami etycznymi wykonywanymi przez rzeczoznawców majątkowych jako zawodu zaufania publicznego. Kodeks Etyki Zawodowej Rzeczoznawców Majątkowych został uchwalony dnia 24 września 2008 r. na posiedzeniu Rady Krajowej Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych (Nr Uchwały 13/08). Wśród postanowień Kodeksu mowa jest m. in. o zobowiązaniu rzeczoznawcy majątkowego do poszanowania prawa i stosowania zasady bezstronności (pkt. 1), rzetelności w postępowaniu wobec klienta (pkt. 2) czy wykonywaniu operatów szacunkowych obiektywnie i w sposób wolny od uzależnień od klienta (pkt. 6).

Wejście do Unii Europejskiej spowodowało otwarcie rynku dla rzeczoznawców majątkowych. Wiąże się to z zasadą swobodnego przepływu usług i z obowiązkiem przestrzegania dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych[9], która uznała zawód rzeczoznawcy majątkowego za zawód regulowany. Oznacza to, że po nostryfikacji kwalifikacji – na podstawie art. 18 ustawy z dnia 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej[10] – zawód ten mogą w Polsce wykonywać rzeczoznawcy zagraniczni[11].

Do innych źródeł prawa, istotnych dla wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego, można zaliczyć m. in. następujące akty prawne: ustawę z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[12], ustawę z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny[13] oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego[14].

Istotną rolę wśród kategorii źródeł stanowi również p. z. p. Jak wynika z ww. ustawy, zamówienia publiczne to umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są dostawy, usługi lub roboty budowlane (art. 2 pkt. 3 p. z. p.). Wśród usług tych występują także usługi świadczone przez rzeczoznawców majątkowych (usługi to – zgodnie z art. 2 pkt. 10 p. z. p. – wszelkie świadczenia, których przedmiotem nie są roboty budowlane lub dostawy, a są usługami określonymi w przepisach wydawanych na podstawie art. 2a p. z. p. [15]).

III. Pojęcie rażąco niskiej ceny w Unii Europejskiej i prawie polskim

Zarówno prawo Unii Europejskiej, jak i prawo polskie nie definiują pojęcia rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia, której stwierdzenie w postępowaniu w sprawie udzielenia zamówienia stanowi podstawę do odrzucenia oferty (art. 89 ust. 1 pkt. 4 p. z. p.). W prawie europejskim w tzw. dyrektywie klasycznej, tj. dyrektywie 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi[16] – w art. 55 – stwierdza się, że jeżeli oferty odnoszące się do świadczenia wydają się rażąco niskie, zamawiający, przed odrzuceniem tych ofert, zwraca się (na piśmie) do oferenta o podanie elementów składowych oferty, które uważa za istotne. W przypadku usług są to np.:

1) ekonomiczność danej metody świadczenia usług,

2) techniczne lub wyjątkowo korzystne warunki, którymi dysponuje oferent w celu realizacji usługi,

3) oryginalność proponowanych przez oferenta usług,

4) zgodność usług z przepisami dotyczącymi ochrony zatrudnienia i warunków pracy,

5) możliwość uzyskania przez oferenta pomocy państwowej.

Zamawiający przez konsultacje z oferentem weryfikuje elementy oferty, przy uwzględnieniu przedstawionych dowodów. Tak więc, Unia Europejska nie przedstawia żadnej metody kalkulacji rażąco niskiej ceny i zostawia ten obowiązek państwom członkowskim[17].

Przedstawione regulacje dotyczące rażąco niskiej ceny jedynie pozwalają wskazać na jej cechy, brak jednak definicji ustawowej, tak jak brak w doktrynie i orzecznictwie europejskim interpretacji opisywanego pojęcia. Nie oznacza to, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) nie odnosi się do wspomnianej kwestii. W orzeczeniach ETS z 22 czerwca 1989 r. (C – 103/88) i orzeczeniu z 18 czerwca 1991 r. (C – 295/89) Trybunał zauważył, że nie dopuszczalne jest automatyczne uznanie ceny za cenę rażąco niską opierając się jedynie na arytmetycznym kryterium i odrzuceniu ofert nie podając oferentom przesłanek braku rzetelności złożonych ofert[18].

W prawie polskim sytuacja wygląda podobnie, co oznacza, że ustawodawca nie definiuje rażąco niskiej ceny, a jedynie pomocą w jej określeniu może być orzecznictwo zespołu arbitrów, a od 2007 r. – wyroki Krajowej Izby Odwoławczej (dalej jako KIO), organu uprawnionego do rozstrzygania odwołań wnoszonych przez wykonawców na czynności lub zaniechanie zamawiającego.

Analiza orzecznictwa zespołu arbitrów pozwala wskazać na następujące przymioty dotyczące rażąco niskiej ceny:

1) rażąco niską cenę należy odnieść do całości przedmiotu, a nie do jego poszczególnych elementów składowych (cen jednostkowych)[19];

2) ceną „rażącą niską" jest cena niewiarygodna, nierealistyczna w porównaniu do cen rynkowych podobnych zamówień; jest to cena, za którą nie można zrealizować zamówienia, gdyż jest ona nierealna[20];

3) wykładnia językowa pozwala też na stwierdzenie, że oferta z ceną rażącą to cena, która znacznie odbiega od cen rynkowych[21];

4) za ofertę z ceną „rażąco niską" należy uznać ofertę, wskazującą na zamiar realizacji zamówienia publicznego poniżej kosztów wytworzenia usługi, dostawy lub roboty budowlanej[22];

5) za ofertę z rażącą ceną należy uznać taką ofertę, która pozostaje w rażącej dysproporcji do indywidualnie oferowanego świadczenia, jest więc to rażąca dysproporcja, mowa tu raczej o cenie spekulacyjnej, która „dla wykonawcy niesie ryzyko niewywiązania się z kontraktu, zaś dla zamawiającego – niebezpieczeństwo uwikłania się w źle rokujące przedsięwzięcie"[23];

6) jeżeli cena najtańszej oferty jest o około 45% niższa od wartości szacunkowej zamówienia, podmiot zamawiający powinien mieć uzasadnione wątpliwości, czy cena oferty nie jest rażąco niska[24];

7) cena rażąco niska to cena, która budzi wątpliwości, że mamy do czynienia z naruszeniem zasady konkurencji poprzez to, że nie pokrywa kosztów realizacji przedmiotu zamówienia[25].

W ostatnich orzeczeniach Krajowa Izba Odwoławcza stwierdza, że rażąco niska cena to cena nierealna w stosunku do przedmiotu zamówienia, a ściślej do wartości szacunkowej powiększonej o podatek VAT, a także w stosunku do średniej ceny pozostałych ofert i cen rynkowych[26]. Ponadto, nie jest wystarczające do wykluczenia faktu wystąpienia ceny rażąco niskiej jedynie samo powołanie się na ogólną sytuację na rynku robót budowlanych powodujących stały spadek cen w tej branży, tak jak do dowiedzenia powyższego nie wystarcza samo powołanie się na różnice cenowe pomiędzy ofertami. Konieczne jest przeprowadzenie porównania i analizy poszczególnych elementów cenotwórczych przedmiotu zamówienia oraz dostępnych danemu wykonawcy okoliczności, które wpłynęły na dokonaną przez wykonawcę ich wycenę"[27]. Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła również, że „…Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt. 4 ustawy – Prawo zamówień publicznych zamawiający odrzuca ofertę jeżeli zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

W opinii Urzędu Zamówień Publicznych próba określenia pojęcia rażąco niskiej ceny jest wypadkową przedstawionej powyżej linii orzecznictwa Zespołu Arbitrów i Krajowej Izby Odwoławczej. Stąd też, zdaniem UZP, „mając na względzie cel

przedmiotowej regulacji wydaje się, iż za ofertę z rażąco niską ceną można uznać ofertę z ceną niewiarygodną, nierealistyczną w porównaniu do cen rynkowych podobnych zamówień. Oznacza to cenę znacząco odbiegającą od cen przyjętych, wskazującą na fakt realizacji zamówienia poniżej kosztów wytworzenia usługi, dostawy, roboty budowlanej. Przyczyną wyraźnie niższej ceny od innych ofert może być albo świadome działanie wykonawcy albo nierzetelność kalkulacji wykonawcy, co grozi nienależytym wykonaniem lub niewykonaniem zamówienia w przyszłości"[28]. W opinii UZP podkreśla się, że ustalając czy mamy do czynienia z ofertą zawierającą rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, zamawiający musi się zwrócić się do wykonawcy o szczegółowe wyjaśnienie powodów zaproponowania tak niskiej ceny. Sprzeczne z ustawą jest automatyczne odrzucenie ofert bez możliwości wykazania, że ich oferta jest rzetelna. Dokonując oceny czy cena jest rażąco niska należy dokonać porównania jej z wartością zamówienia powiększoną o podatek VAT[29].

Nie sposób również nie zauważyć, iż zarówno podejście ustawodawcy, jak i orzecznictwa do problemu rażąco niskiej ceny uległo zmianie. Pod rządami uprzednio obowiązującej ustawy o zamówieniach publicznych[30] przesłanka odrzucenia oferty z uwagi na stosowanie rażąco niskiej ceny mieściła się w przesłance czynu nieuczciwej konkurencji (art. 27a ust. 1 pkt. 2). Uzasadnienia jej obecnego legislacyjnego wyodrębnienia należy upatrywać m. in. we wzroście postępowań, w których problem rażąco niskiej ceny był rozpatrywany. Także ogromna liczba orzeczeń w tym zakresie wskazuje, że problem jest poważny. Można w tym miejscu postawić pytanie o możliwość stworzenia kryterium czy też progu, po zaistnieniu którego cenę należałoby kwalifikować jako rażąco niską.

Zdaniem KIO słuszne jest stanowisko przyjęte w wielu państwach Unii Europejskiej, że obowiązek wyjaśnienia elementów cenowych oferty istnieje, gdy cena odbiega o 10% od średniej ceny grupy ofert o zbliżonych cenach, względnie o 20% od wartości szacunkowej zamówienia[31]. E. Wiktorowska stwierdza zaś, że „czerwona lampka zapaliłaby jej się dopiero przy 30-proc. dysproporcji"[32]. Kwestia ta bynajmniej nie jest pozbawiona aspektu praktycznego. Aktualnie obowiązująca ustawa z zakresu zamówień publicznych stwarza po stronie zamawiającego obowiązek zwrócenia się do wykonawcy o udzielenie w określonym terminie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny celem ustalenia, czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia (art. 90 ust. 1 p. z. p.). Vide, obowiązek ten powstaje, jeśli zamawiający powziął wątpliwość co do rzetelności ustalenia oferowanej mu ceny. Oznacza to, że w sumie działanie zamawiającego opisane w art. 90 ust. 12 p. z. p. może mieć w dużym stopniu charakter uznaniowy. Celem uniknięcia tego typu sytuacji rozważać można wprowadzenie domniemania – choćby na wzór rozwiązania funkcjonującego w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów w art. 4 pkt. 10 (zgodnie z którym domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40%) przy pełnej świadomości odmienności celów ww. ustawy – wprowadzającego próg powyżej, którego zamawiający musiałby podejmować przewidziane przepisami prawa czynności zmierzające do ustalenia czy cena ma charakter rażąco niski. Mogłoby się to dokonać poprzez dodanie w art. 90 ust. 1 p. z. p. zdania drugiego w brzmieniu: „Domniemywa się, że oferta zawiera rażąco niską cenę jest niższa od ustalonej przez zamawiającego wartości przedmiotu zamówienia lub cen rynkowych przedmiotu zamówienia o 30 %". Jest rzeczą jasną, że również w razie braku stwierdzenia zaistnienia progu 30 % zamawiający mający wątpliwości co do tego, czy cena jest rażąco niska mógłby zwrócić się do wykonawców o stosowne wyjaśnienia[33]. Powyższe nie oznacza również, że przekroczenie 30 % progu stanowiłoby dla zamawiającego podstawę do automatycznego kwalifikowania danej ceny jako rażąco niskiej. W takim przypadku zamawiający byłby natomiast zobligowany do zwrócenia się do wykonawców o udzielenie wyjaśnień. Tym samym – co wymaga wyraźnego podkreślenia – sugerowane rozwiązanie nie zwolni naturalnie zamawiających z obowiązku indywidualnej analizy każdego konkretnego przypadku. Może się jednak przyczynić do stworzenia bardziej czytelnych ram działania zamawiających w tym zakresie.

Podsumowując, można stwierdzić, że rażącą niską ceną jest **cena nierealistyczna, która nie daje jakichkolwiek szans na zysk, jak i cena, która ma charakter dumpingowy** (np. oferowanie towarów poniżej kosztów zakupu lub usług za symboliczne kwoty), która jednak pomimo ceny poniżej kosztów, może być ceną realistyczną. Cena rażąco niska to też **cena, która stwarza prawdopodobieństwo, iż zamówienie albo nie zostanie w ogóle wykonane albo zostanie wykonane w sposób nienależyty.**

IV. Postępowanie w sprawie udzielania zamówienia publicznego na usługi rzeczoznawców majątkowych

Postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia na usługi rzeczoznawców majątkowych, jeśli chodzi o sekwencję zdarzeń, nie odbiega od każdego innego postępowania. Ustawodawca nie przewidział w tym zakresie żadnych preferencji. Jak już wspomniano powyżej – wobec braku możliwości kwalifikowania usług rzeczoznawców majątkowych jako usług niepriorytetowych, w komentowanych postępowaniach nie znajdą zastosowania udogodnienia wynikające z art. 5 p. z. p. Tradycyjnie stosowanym trybem udzielenia zamówienia jest przetarg nieograniczony, dużo rzadziej przetarg ograniczony. W naszej opinii nie zachodzi podstawa do zastosowania trybu zapytania o cenę uregulowanego w art. 69 – 73 p. z. p., gdyż usługi świadczone przez rzeczoznawców majątkowych nie są usługami powszechnie dostępnymi o ustalonych standardach jakościowych[34].

Pierwsze z czynności podejmowanych przez zamawiającego tj. opis przedmiotu zamówienia i szacowanie jego wartości mają niebagatelne znaczenie dla zmniejszenia ryzyka wystąpienia rażąco niskiej ceny w składanych w postępowaniu ofertach. Zgodnie z art. 29 ust. 1 p. z. p. przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Podkreślenia wymaga, że opisanie przedmiotu zamówienia w sposób uwzględniający wszystkie wymagania określone w przywołanym przepisie leży zarówno w interesie zamawiającego (stwarza mu szansę otrzymania porównywalnych ofert), jak też wykonawców (pozwala im na zawarcie korzystnej umowy i jej wykonanie zgodnie z oczekiwaniem zamawiającego)[35]. Analiza orzecznictwa wskazuje jednak, że już sam opis przedmiotu zamówienia na usługi rzeczoznawców majątkowych nastręcza zamawiającym trudności. Problem ten dostrzega również samo środowisko rzeczoznawców majątkowych. Jak zauważa W. Nurek, „taśmowa produkcja wycen nieruchomości zaszła już na tyle daleko, że przedmiot przetargu przestano określać na podstawie istotnych dla procesu wyceny parametrów nieruchomości. Niektórzy organizatorzy postępowania o zamówienie publiczne powzięli pomysł definiowania przedmiotu zamówienia na sztuki. Dla osób spoza branży nie powinien być zaskakującym fakt, że w praktyce nieco innym zadaniem jest wycena nieruchomości zabudowanej garażem, a innym wycena nieruchomości zabudowanej obiektami fabryki, czy też biurowcem[36]". Zespół arbitrów stwierdził, że zbyt ogólny i nie uwzględniający danych, mających wpływ na sporządzenie oferty jest opis przedmiotu zamówienia polegających na gatunkowym określeniu przedmiotu zamówienia w poszczególnych pakietach, w których zamawiający wskazał, jaką liczbę działek (nieruchomości lokalowych) zamierza oszacować, z tym że każdą z liczb podzielił na te, które będą realizowane „w pierwszej kolejności nie mniej niż…" oraz pozostałe. Przy takim opisie przedmiotu zamówienia występuje bowiem wiele niewiadomych, których nawet hipotetyczne ustalenie nie jest możliwe. W przywołanym wyroku zespół arbitrów stwierdził również, że opisanie tylko gatunkowe poszczególnych pakietów uniemożliwia skalkulowanie ceny ryczałtowej, którym zamawiający mógłby się posłużyć tylko przy założeniu, że wykonawca wie jakie nieruchomości i do jakich celów będzie szacował przynajmniej w zakresie tzw. gwarantowanym[37]. W innym wyroku zespół arbitrów stwierdził, iż naruszenie art. 29 ust. 1 p. z. p. stanowi brak sprecyzowania przez zamawiającego, jakich nieruchomości miałaby dotyczyć wycena, jaki jest jej cel oraz czy nieruchomości będące przedmiotem wyceny posiadają dokumentację techniczną, plany czy też inwentaryzację. W takim przypadku nie ma podstaw do przygotowania oferty, która musi zawierać przede wszystkim cenę ofertową, a ta uzależniona jest od rodzaju wycenianej nieruchomości[38]. Zbyt ogólny opis przedmiotu zamówienia i zgoda rzeczoznawców majątkowych na udział w postępowaniach na zasadach zaproponowanych przez zamawiającego, a stanowiących naruszenie zasad, na jakich powinny być one prowadzone, naraża tych wykonawców na zrzut naruszenia Kodeksu Etyki Zawodowej Rzeczoznawców Majątkowych w części nakładającej obowiązek wykonywania operatów szacunkowych obiektywnie i w sposób wolny od uzależnień od klienta.

Niejasne jest też czy niewyczerpujące opisanie przedmiotu zamówienia w sposób bezpośredni wypływa na cenę oferowaną za jego wykonanie, ale również na krąg potencjalnych oferentów. Wykonawcy dysponujący znacznym doświadczeniem zawodowym, a tym samym dający lepszą gwarancję należytego wykonania zamówienia, mając na uwadze istniejące zagrożenia albo nie będą składać ofert w postępowaniach, w których opis przedmiotu zamówienia nie jest wyczerpujący, albo też z ostrożności będą sztucznie zawyżać ceny w składanych przez siebie ofertach celem zabezpieczenia się przez nieprzewidzianymi nakładami pracy. Możliwy jest również scenariusz, w którym oferty składać będą tylko, czy też głównie, wykonawcy mniej doświadczeni, gotowi na podjęcie takiego ryzyka albo też tacy, którym

zależeć będzie na uzyskaniu dostępu do rynku, a oferowane przez nich ceny będą niższe od tych, którzy lepiej ten rynek znają. Ta ostatnia sytuacja w sposób naturalny stwarza możliwość wystąpienia rażąco niskiej ceny.

Wydaje się także, iż sam zamawiający będzie miał problemy z oszacowaniem wartości przedmiotu zamówienia w sytuacji, w której przedmiot zamówienia pozostaje niedookreślony. Powstaje również pytanie, w oparciu o jakie przesłanki należy szacować przedmiot zamówienia na usługi rzeczoznawców majątkowych? Pamiętać przy tym należy, iż w art. 32 ust. 1 p. z. p. ustawodawca zobligował zamawiającego do ustalenia z należytą starannością wartości zamówienia, którego podstawą jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług. Zamawiający może zarówno odwoływać się do wartości zamówień na te usługi udzielonych w poprzednich latach przy uwzględnianiu w szczególności waloryzacji. Zamawiający może również przed wszczęciem postępowania wystąpić do podmiotów legitymujących się konieczną wiedzą i doświadczeniem o opracowanie istotnych przy szacowaniu wartości przedmiotu zamówienia kwestii[39].

Paradoksem jest również to, że w postępowaniach na usługi, w których decydujące znaczenie posiada jakość ich wykonania, a do takich należą usługi rzeczoznawców majątkowych, zamawiający – świadomi przecież niebezpieczeństwa borykania się z problemem rażąco niskiej ceny – z uporem ograniczają się do kryterium ceny. Nie sposób właściwie znaleźć specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w której zamawiający przy konstruowaniu kryteriów oceny ocen w zamówieniach na usługi rzeczoznawców majątkowych sięgnąłby do innego niż cena kryterium oceny ofert. Tymczasem art. 91 ust. 2 p. z. p. wyraźnie stanowi, że 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. Z powyższego wynika, że dobór kryteriów w przetargach publicznych nie może być dowolny, ale jego zakres jest bardzo szeroki. Zawsze kryterium tym jest cena, ale to zamawiający decyduje o tym, jakie znaczenie w konkretnym postępowaniu jej przypisze. Zamawiający powinien zagwarantować taką konstrukcję kryteriów oceny ofert, aby, aby ocena była obiektywna, a tym samym możliwe było wyrażenie tej oceny w punktach. Nic nie stoi więc na przeszkodzie – jak wskazuje zdrowy rozsądek – skorzystania z dostępnych aktualnie zamawiającym instrumentów celem zwalczania rażąco niskich cen w postępowaniach na usługi rzeczoznawców majątkowych i w sporządzanych specyfikacjach odwoływać się również do innych niż cena kryteriów oceny ofert. W szczególności mogłaby to być metodologia sporządzenia danego operatu.

Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt. 4 p. z. p. zamawiający odrzuca ofertę zawierającą rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Zanim jednak dojdzie do odrzucenia zamawiający zwraca się do wykonawcy o udzielenie w określonym terminie wyjaśnień dotyczących składników oferty mających wpływ na wysokość ceny. Jeżeli jednak wykonawca nie złożył wyjaśnień (z dowodami) bądź jeżeli ocena wyjaśnień i dowody potwierdzają fakt złożenia oferty z rażącą niską ceną w stosunku do przedmiotu zamówienia – zamawiający odrzuca ofertę wykonawcy. Wynika z tego, że dużą rolę odgrywać będzie zachowanie wykonawcy, a przede wszystkim rodzaj, rzetelność i szczegółowość przesłanych wyjaśnień. W myśl art. 90 ust. 2 p. z. p. ustawy zamawiający, oceniając wyjaśnienia, bierze pod uwagę takie obiektywne czynniki jak: oszczędność metody wykonania zamówienia, wybrane rozwiązania techniczne, wyjątkowo sprzyjające warunki wykonywania zamówienia dostępne dla wykonawcy, oryginalność projektu wykonawcy oraz wpływ pomocy publicznej udzielonej na podstawie odrębnych przepisów[40]. Katalog ten ma charakter przykładowy i stanowi odzwierciedlenie postanowień dyrektywy klasycznej w sprawie zamówień publicznych. Nie jest wystarczające złożenie jakichkolwiek wyjaśnień, lecz tylko tych, które są odpowiednio umotywowane, zawierające zdaniem wykonawcy dowody, że zaproponowana oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny[41].

V. Rażąco niska cena a prawo konkurencji

Za sprawą rażąco niskiej ceny prawo zamówień publicznych wkracza również w obszar zainteresowania prawa konkurencji i to zarówno prawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jak i prawa antymonopolowego. Na zależność pomiędzy tymi dwoma regulacjami prawnymi wskazuje m. in. art. 89 ust. 1 pkt. 3 p. z. p., który stanowi, że zamawiający odrzuca ofertę, jeśli złożenie jej zawiera stanowi czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Na wyraźny związek prawa zamówień publicznych oraz prawa konkurencji zwróciła również uwagę Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, która podkreśla rolę, jaką zamówienia publiczne odgrywają, gdy idzie o zwalczanie karteli, zwłaszcza w zakresie zmowy przetargowej (*bid – ridding*).[42]

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 u. z. n. k., czynem nieuczciwej konkurencji jest utrudnianie innym przedsiębiorcom dostępu do rynku, w szczególności przez sprzedaż towarów lub usług poniżej kosztów ich wytworzenia lub świadczenia albo ich odprzedaż poniżej kosztów zakupu w celu eliminacji innych przedsiębiorców. Dla wyczerpania dyspozycji przywołanego przepisu niezbędnym jest wykazanie dokonania sprzedaży usług poniżej ich kosztów świadczenia, czego skutkiem jest utrudnienie innym przedsiębiorstwom dostępu do rynku, co tym samym powinno mieć na celu eliminację innych przedsiębiorców. Sama więc sprzedaż poniżej kosztów własnych nie wystarcza jeszcze do zakwalifikowania danego zachowania jako czynu nieuczciwej konkurencji. Konieczne jest bowiem wykazanie, że doszło do tego w celu eliminacji innych przedsiębiorców.[43] Należy z tego wyprowadzić wniosek, że dozwolona jest sprzedaż poniżej kosztów dokonywana w innym celu. W razie więc wykazania przez zamawiającego, że np. oferowana przez wykonawcę cena za wykonanie usługi jest rażąco niska i spełnione zostały pozostałe przesłanki z art. 15 ustawy u. z. n. k., a tym samym oferta ta stanowi czyn nieuczciwej konkurencji, stanowić będzie podstawę do odrzucenia takiej oferty na podstawie art. 89 ust. 1 pkt. 3 p. z. p. Nawet jednak pobieżna analiza przytoczonych przepisów wskazuje, że z uwagi na konieczność wykazania dodatkowych przesłanek dla postawienia zarzutu popełnienia czynu nieuczciwej konkurencji, zamawiający w razie ustalenia, że oferowana im cena jest rażąco niska raczej nie będą angażować sił i środków celem wykazania dodatkowej przesłanki odrzucenia oferty z art. 89 ust. 1 pkt. 3 p. z. p. Mogą tym być jednak zainteresowani inni wykonawcy składający ofertę w danym postępowaniu, a w skuteczne instrumentarium wyposaża ich obowiązujący system środków ochrony prawnej. Wykonawcy ubiegający się o udzielenie zamówienia publicznego mogą bowiem, w postępowaniach o wartości równej lub wyższej niż progi wspólnotowe, wnieść odwołanie na zaniechanie odrzucenia oferty innego wykonawcy z uwagi na spełnienie przesłanek z art. 89 ust. 1 pkt 3 p. z. p. W postępowaniach zaś o wartości niższej niż progi wynikające z rozporządzenia wydanego na podstawie art. 11 ust. 8 p. z. p. niezadowoleni wykonawcy na podstawie art. 181 ust. 1 p. z. p. mogą skorzystać z instytucji tzw. „quasi protestu" polegającego na tym, że wykonawca może w terminie przewidzianym do wniesienia odwołania poinformować zamawiającego o niezgodnej z przepisami ustawy czynności podjętej przez niego lub zaniechaniu czynności, do której jest on zobowiązany na podstawie ustawy, na które nie przysługuje odwołanie na podstawie art. 180 ust. 2 p. z. p. Istotne znaczenie będzie posiadał też sam rozkład ciężaru dowodowego w przypadku odrzucenia oferty bądź na podstawie art. 89 ust. 1 pkt. 3 p. z. p. bądź art. 89 ust. 1 pkt. 4 p. z. p. Autorzy niniejszego artykułu są zdania, że to wykonawca wezwany do złożenia wyjaśnień powinien udowodnić, że stosowana przez niego cena nie jest rażąco niska.[44] W przypadku zaś odrzucania oferty na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 3 p. z. p. to zamawiający – z uwagi na brzmienie art. 6 k. c. w związku z art. 14 p. z. p. – będzie musiał udowodnić, że działanie wykonawcy stanowi czyn nieuczciwej konkurencji.

Warto również w tym miejscu wskazać na relację porozumienia ograniczającego konkurencję, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 6 u. o. k. k., zgodnie z którym zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym, polegające w szczególności na ograniczaniu dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem do czynu nieuczciwej konkurencji, o którym mowa w art. 15 u. z. n. k. Z wzajemnego stosunku u. z. n. k. i u. o. k. k. nie wynika, że zastosowanie jednej z tych ustaw powoduje wyłączenie możliwości zastosowania drugiej lub, że którekolwiek z nich jest prejudycjalne do drugiej. Co więcej, w konsekwencji niektóre stany faktyczne będą zawsze oceniane na gruncie obu omawianych ustaw.

VI. Wnioski

Reasumując, należy podkreślić, iż:

1) Mając na względzie jednolitą linię orzecznictwa zespołu arbitrów i sądów okręgowych, Krajowa Izba Odwoławcza podziela pogląd, że za ofertę z rażąco niską ceną należy uznać ofertę z ceną niewiarygodną, nierealistyczną w porównaniu do cen rynkowych podobnych zamówień publicznych, tj. cenę wskazującą na fakt wykonania zamówienia poniżej kosztów wytworzenia przedmiotu zamówienia. Punktem odniesienia dla oceny, czy cena jest rażąco niska, jest przedmiot zamówienia i jego wartość. Nie oznacza to jednak, że każda oferta z ceną niższą od wartości zamó-

wienia, powiększonej o podatek VAT, zawiera rażąco niską cenę …"[45]

2) Konstrukcja rażąco niskiej ceny ma na celu wyeliminowanie z postępowania wykonawców niewiarygodnych z uwagi na proponowane nierealistyczne ceny. Drugorzędne znaczenie posiada natomiast wykrycie czynu nieuczciwej konkurencji w stosunku do innych wykonawców, co stanowi materię ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.[46]

3) Pewną nielogicznością jest to, że jak wskazuje doświadczenie, czasami prościej wykazać zamawiającemu nieprawidłowości w przedmiocie oszacowania wartości zamówienia niż wykonawcy udowodnić posługiwanie się rażąco niską ceną. Zamawiający bowiem, mimo dobrej woli, nie ma realnej szansy, pomimo zachowania zasady rzetelności przy badaniu oferty, podważenia kalkulacji przedstawionej przez wykonawcę i wykazana jej niewiarygodności.[47] Należałoby więc – *de lege ferenda* – postulować za stworzeniem przykładowych wytycznych UZP w tym zakresie lub nawet zmiany przepisów. Dopóki bowiem nie nastąpi interwencja ustawodawcy w postaci zaproponowanym w niniejszym artykule trudno liczyć na jakąkolwiek zmianą jakościową w tym zakresie.

4) Coraz częściej mają więc miejsce zjawiska patologiczne, polegające np. na nieokreślaniu kryteriów wyceny nieruchomości, a na wycenie nieruchomości od sztuki, co chociażby narusza przepis art. 29 ust. 1 p. z. p. Przedmiot zamówienia nie może opisywać zamówienia w sposób, który mógłby utrudnić uczciwą konkurencję (art. 29 ust. 2 P. z. p.). Poza tym, ograniczenie się przy wyborze rzeczoznawców majątkowych przez zamawiającego do zastosowania jednego kryterium, tj. ceny, narusza ogólne zasady prawa.

5) Postulując przyjęcie koncepcji stosowania w ustawodawstwie, a tym samym w praktyce, że usługi rzeczoznawców byłyby uznawane za usługi nieprioritetowe, można by odwoływać się do właściwości podmiotowych wykonawcy (rzeczoznawcy), takich jak: doświadczenie, posiadana praktyka, umiejętność rzetelnego działania, co odzwierciedlałoby logiczne i obiektywne podstawy wyboru rzeczoznawcy, a tym samym charakter wykonywanego przez niego zawodu.

6) Należy zgodzić się ze stanowiskiem zespołu arbitrów, iż oceniając, czy mamy do czynienia z ofertą zawierającą niską cenę niezbędne jest porównanie elementów ceny obowiązującej na rynku w stosunku do tych samych składników podanych w kwestionowanej ofercie (ocena merytoryczna oferty przez zamawiającego), biorąc pod uwagę takie kryteria, jak: możliwości techniczne, ekonomiczne, doświadczenie wykonawcy.[48]

[1] t. j. Dz. U. 10.102.651.
[2] t. j. Dz. U. 10.113.759.
[3] t. j. Dz. U. 03.153.1503 ze zm.
[4] Dz. U. 07.50.331 ze zm.
[5] Dz. U. 10.12.68.
[6] Taka interpretacja wydaje się zgodna ze stanowiskiem UZP. W stanowisku wyrażonym pod rządami uprzednio obowiązującego stanu prawnego stwierdzono, że „w załączniku II B do Dyrektywy zawarta jest także pozycja „inne usługi", co teoretycznie otwiera możliwość zaliczania do usług nieprioritetowych wszelkich usług niewymienionych wyraźnie na liście usług priorytetowych (stanowiącej załącznik IIA do Dyrektywy)", J. Baehr, T. Czajkowski, W. Dzierżanowski, T. Kwieciński, W. Łysakowski, Prawo zamówień publicznych. Komentarz pod red. T. Czajkowskiego. Wydanie trzecie, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2007 r., s. 66, dostępny na stronie www.uzp.gov.pl
[7] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie stałego doskonalenia zawodowego przez rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami oraz zarządców nieruchomości, Dz. U. 08.80.475.
[8] Dostępne na stronach internetowych.
[9] Dz. U. Unii Europejskiej z 30 września 2005 r., L 255/222.
[10] Dz. U. 08.63.394.
[11] Zob. też Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 20 stycznia 2009 r. w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania o uznanie kwalifikacji zawodowych do wykonywania zawodów regulowanych, Dz. U. 09.17.90.
[12] t. j. Dz. U. 09.152.1223 ze zm.
[13] Dz. U. 64.16.93 ze. zm.
[14] Dz. U. 04.207.2109.
[15] Patrz: przypis nr 5.
[16] Dz. U. L 134 z 30 kwietnia 2004 r.
[17] Tak też: G. Wicik, P. Wiśniewski, Prawo zamówień publicznych. Komentarz. Suplement aktualizujący., Warszawa 2007 r., s. 451.
[18] Art. 29 ust. 5 Dyrektywy Rady 71/305, od stosowania którego Kraje Członkowskie nie mogą odstąpić w żadnym istotnym stopniu, zakazuje Krajom Członkowskim wprowadzania przepisów, które wymagają automatycznej dyskwalifikacji ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia, według kryterium arytmetycznego, zobowiązuje natomiast zamawiającego do zastosowania procedury analizy ofert, przewidzianej w tej dyrektywie, która daje oferentowi sposobność przedstawienia wyjaśnień – wyrok KIO z dnia 13 marca 2009 r., sygn. akt. KIO/UZP 249/09.
[19] wyrok SO w Częstochowie z 21 września 2005 r., sygn. Akt VI Ca 628/05.
[20] wyrok zespołu arbitrów z 20 grudnia 2006 r., sygn. Akt UZP/ZO/0 – 2956/06; wyrok KIO z dnia 28 lutego 2008 r., Sygn. Akt KIO/UZP 123/08.
[21] wyrok SO w Warszawie z dnia 6 września 2002 r., sygn. akt V Ca 1020/02, w którym sąd odnosząc się do poprzedniej ustawy tj. ustawy z 10 czerwca 1994 r. stwierdził, iż" kwota 1 zł jako odpowiadająca miesięcznemu kosztowi zarządzania obiektami i wynagrodzenia zarządcy (…) jest oczywiście nierealna z punktu widzenia logiki i doświadczenia życiowego i racjonalności decyzji ekonomicznych przedsiębiorców", za M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Zakamycze 2005 r., s. 298.
[22] wyrok zespołu arbitrów z 23 sierpnia 2006 r., sygn. akt UZP/O/0 – 2329/06; wyrok zespołu arbitrów z 16 lutego 2005 r., sygn. akt UZP/ZO/0 – 242/05.
[23] wyrok zespołu arbitrów z 25 stycznia 2005 r., sygn. akt UZP/ZO/0 – 69/05; wyrok zespołu arbitrów z dnia 21 listopada 2005 r., sygn. akt UZP/ZO/0-3390/05. Tak też: G. Wicik, P. Wiśniewski, Prawo zamówień publicznych. Komentarz. Suplement aktualizujący., Warszawa 2007 r., s. 452.
[24] wyrok zespołu arbitrów z 26 lipca 2005 r., sygn. akt UZP/O/0 – 1866/05.
[25] wyrok zespołu arbitrów z 7 czerwca 2005 r., sygn. akt UZP/ZO/0 – 1204/05.
[26] wyrok KIO z 23 kwietnia 2009 r., sygn. Akt KIO/UZP 447/09.
[27] wyrok KIO z dnia 9 listopada 2009 r., sygn. Akt KIO/UZP 1362/09.
[28] Opinia UZP dostępna na stronach www.uzp.gov.pl
[29] J. w.
[30] T. j. Dz. U. 02.72.664 ze zm.
[31] wyrok KIO z dnia 23 grudnia 2008 r., sygn. Akt KIO/UZP 1443/08.
[32] S. Wikariak, Podejrzanie niskie oferty, „Rzeczpospolita" z 27 lipca 2004 r.
[33] „Dla zakwalifikowania oferty do danego postępowania nie jest wystarczające złożenie jakichkolwiek wyjaśnień, lecz wyjaśnień odpowiednio umotywowanych, przekonujących, że zaproponowana oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny" – wyrok KIO z dnia 23 grudnia 2008 r., sygn. akt KIO/UZP 1443/08.
[34] W praktyce spotyka się jednak postępowania na usługi rzeczoznawców majątkowych prowadzone są w trybie zapytania o cenę. Patrz: http://www.powiat-gliwice.info/przetargi/Zapytanie-o-cene-ZGM-MKK-3414-5015-09-Rzeczoznawcy-majatkowi-20098,4177; http://firma.riv.pl/158239.html
[35] Biorąc jednak pod uwagę dotychczasowe stanowisko UZP dotyczące świadczenia usług podobnego rodzaju trudno uznać takie stanowisko za prawidłowe. Przykładowo UZP stwierdził, iż „na gruncie ustawy- Prawo zamówień publicznych usługi prowadzenia ksiąg rachunkowych nie można uznać za usługę powszechnie dostępną o ustalonych standardach jakościowych. Usługa ta nie może być spełniona przez dowolnego wykonawcę, lecz wyłącznie przez osoby lub podmioty posiadające uprawnienia wymagane do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych; jak również, że „na gruncie ustawy Prawo zamówień publicznych usługi pełnienia funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego w zakresie danej specjalności nie można uznać za usługę powszechnie dostępną o ustalonych standardach jakościowych. Usługa ta nie może być spełniona przez dowolnego wykonawcę, lecz wyłącznie przez osoby lub podmioty zatrudniające osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane, w zakresie pełnienia funkcji nadzoru inwestorskiego w danej specjalności, Przesłanki wyboru zapytania o cenę – przykłady nieprawidłowości wykrytych w toku kontroli przeprowadzanej przez Prezesa UZP, „Informator Urzędu Zamówień Publicznych", UZP, Warszawa, 2010 r., Nr, s. 23 i s. 31.
[36] J. Baehr, T. Czajkowski, W. Dzierżanowski, T. Kwieciński, W. Łysakowski, Prawo zamówień publicznych. Komentarz pod red. T. Czajkowskiego. Wydanie trzecie, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2007 r., s. 147, dostępny na stronie www.uzp.gov.pl
[37] W. Nurek, Przetargi publiczne – marginalizowanie roli rzeczoznawcy majątkowego, Nieruchomości C. H. Beck, 2006 r., Nr 6, dostępne pod adresem: http://www.nieruchomosci.beck.pl/index.php?cid=16&id=967&mod=m_artykuly.
[38] wyrok zespołu arbitrów z dnia 22 lutego 2007 r., sygn. akt. UZP/ZO/0-154/07.
[39] wyrok zespołu arbitrów z dnia 09 stycznia 2007 r., sygn. akt UZP/ZO/0-3058/06. Patrz również: wyrok ZA z dnia 24 marca 2006 r., sygn. akt UZP/ZO/0-812/06, w którym uznano, że organizowanie przetargów na wykonywanie wycen bliżej nie określonych nieruchomości stanowi naruszenie prawa zamówień publicznych, bowiem przedmiot wyceny powinien być określony w sposób jednoznaczny.
[40] Zobacz: opinia UZP „Dopuszczalność zwracania się do wykonawców o przedstawienie cen zamawianych usług jako podstawa sposobu szacowania wartości zamówienia", dostępna pod adresem: www.uzp.gov.pl
[41] Zob. też Ł. Laszczyński, Rażąco niska cena, „Monitor Zamówień Publicznych", 2007 r., Nr 9, s. 12.
[42] wyrok SO w Warszawie z 5 stycznia 2007 r., sygn. akt V Ca 2214/06.
[43] Zob. szerzej: Fighting Cartels in Public Procurement, dostępne pod adresem: www.oecd.org/data-oecd/45/63/41505296.pdf.
[44] Szerzej na ten temat: T. Skoczny, Komentarz do art. 15 (w:) Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz pod red. J. Szwaja, Warszawa 2006 r., s. 551 i nast.; E. Nowińska, M. du Vall, Komentarz do ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Warszawa 2006 r., s. 166 i nast.
[45] Tak też: M. Płużański, Prawo zamówień publicznych, Komentarz, 3. Wydanie, Warszawa 2009 r., s. 487.
[46] wyrok KIO z dnia 9 stycznia 2008 r., sygn. Akt KIO/UZP 1441/07.
[47] J. Pieróg, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Warszaw2007 r., s. 227.
[48] R. Pruszowski, Umowa o zamówienie publiczne a rażąco niska cena, „Zamówienia Publiczne. Doradca", 2010 r., Nr 5, s. 22 -32.
[49] Wyrok zespołu arbitrów z 31 sierpnia 2005 r., Sygn. akt UZP/ZO/0 – 2355/05, w którym stwierdził on, że odrzucenie oferty może mieć miejsce tylko wówczas, gdy jest ona nierealistyczna, co może spowodować nierzetelne wykonanie albo niewykonanie zamówienia w przyszłości.

INSTYTUT GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCIAMI

FARAON

Program do zarządzania nieruchomościami

www.ign.org.pl

Studia podyplomowe

Praktyki zawodowe

Szkolenia specjalistyczne

Pośrednictwo w obrocie nieruchomościami

Zarządzanie nieruchomościami

Pełna obsługa procesu inwestycyjnego

Opracowywanie dokumentów strategicznych i analitycznych

Wykonywanie audytów i świadectw charakterystyki energetycznej budynków

Wykonywanie okresowych kontroli technicznych obiektów budowlanych

Autor programu komputerowego do zarządzania nieruchomościami FARAON

Interaktywna Giełda Nieruchomości

STUDIA PODYPLOMOWE:

- Charakterystyka energetyczna i audyting energetyczny budynków
- Gospodarka przestrzenna
- Pośrednik w obrocie nieruchomościami
- Rewitalizacja terenów zurbanizowanych i poprzemysłowych
- Wycena nieruchomości
- Zarządca nieruchomości
- Zarządzanie ryzykiem

PRAKTYKI ZAWODOWE:

- Zarządca nieruchomości
- Pośrednik w obrocie nieruchomościami

Instytut Gospodarki Nieruchomościami

ul. Mariacka 1
41-014 Katowice

tel. (32) 203-89-30
fax (32) 206-84-55
tel./fax (32) 206-59-95

e-mail: biuro@ign.org.pl
http://www.ign.org.pl

INSTYTUT GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCIAMI
www.ign.org.pl

INTERAKTYWNA GIEŁDA NIERUCHOMOŚCI
www.ign.net.pl

FEDERACJA GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCIAMI
www.fgn.org.pl

DOKUMENT-SERWIS

Dokument-Serwis Sp. z o.o. oferuje kompleksowe rozwiązania w zakresie obsługi dokumentacji. Świadczymy usługi obróbki cyfrowej, tworzenia kopii cyfrowych i papierowych wszelkiej dokumentacji z zaangażowaniem nowoczesnej techniki cyfrowej. Istniejemy na rynku od 1992 r. oferując usługi, których zakres i technologia zmieniają się wraz z rozwojem potrzeb klientów. Wieloletnie funkcjonowanie w branży pozwoliło nam na zdobycie wiedzy i doświadczenie pozwalających na uzyskiwanie najwyższej jakości dokumentacji przez nas wykonywanej.

Wychodząc naprzeciw wymaganiom rynku, i naszych klientów, stworzyliśmy unikalne, **profesjonalne zaplecze sprzętowe** do wykonywania **dokumentacji technicznych i architektonicznych**. Prace wykonywane są na urządzeniach uznanych dostawców **nowoczesnych technologii** w tym segmencie rynku. Zapewnia to **wysoką jakość i szybkość usług**.

Zapraszamy do korzystania z naszej oferty obejmującej między innymi: **cyfrowy druk** kolorowy i czarno-biały, **skanowanie, ploterowe wycinanie, kopiowanie** (planów, map, rysunków technicznych, plakatów, banerów) na różnych materiałach i podłożach, **projektowanie graficzne,** a także profesjonalną **oprawę** dokumentów wraz z ich **złożeniem** do wymaganego formatu.

Oferujemy Państwu dogodną współpracę finansową poprzedzoną indywidualnymi ustaleniami terminów płatności.

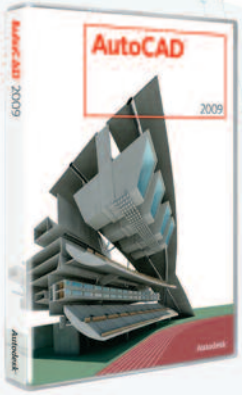
Zespół wykwalifikowanych pracowników zapewnia profesjonalną i miłą obsługę o czym świadczy wielu zadowolonych klientów. **Służymy radą i naszym doświadczeniem**.

Profesjonalizm, jakość i szybkość to nasza specjalność!

ul. Astrów 10
40-045 Katowice
tel.: (32) 251 79 40
fax: (32) 251 19 47
wydruki@ds.com.pl
skan@ds.com.pl

ul. Akademicka 16
44-100 Gliwice
tel.: (32) 237 28 61
gliwice@ds.com.pl

www.ds.com.pl



KSERO
WYDRUKI
SKANOWANIE
OPRAWA

KOLOROWE I CZARNO-BIAŁE
WIELKOFORMATOWE

AutoCAD