

# Prawo budowlane czy podręcznik budownictwa ogólnego?

Inż. Jerzy Kubiszewski

W artykule pt. „Realizacja budowy wg Prawa budowlanego” („Przegląd Budowlany” nr 9/2005) mgr inż. arch. Władysław Korzeniowski napisał: „ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane uległa już 15-krotnej zmianie, w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 28 lipca 2005 r., czyli w ciągu niecałych 5 lat”.

Potwierdza to, zdaniem Autora, konieczność dalszych zmian co ogłosił w „Przeglądzie Budowlanym” nr 9/2005, cytując: „okoliczności te stwarzają szczególne trudności w pokonaniu skutków tego prawnego tsunami, osobom pełniącym samodzielne funkcje techniczne na budowach, na których nie ma z natury rzeczy odpowiednich warunków, pozwalających na systematyczne śledzenie wszystkich zmian i opanowanie niezbędnej znajomości aktualnego stanu prawnego”.

Aby ułatwić to zadanie, Autor po przedstawieniu oceny prawnych regulacji dotyczących prac przygotowawczych na budowie i braku jego zdaniem odpowiednich regulacji Prawa budowlanego dotyczących dokumentacji organizacyjnej budowy, pisze co następuje:

„Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane nie zawiera żadnych regulacji określających, w jakich przypadkach jest wymagane sporządzenie projektu zagospodarowania terenu budowy, ani zakresu merytorycznego takiego opracowania” i dalej „przepis Prawa budowlanego dotyczący obowiązku opracowania przez kierownika budowy planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, wymaga rze-

czowego i przestrzennego skorelowania z projektem zagospodarowania terenu budowy”, co zdaniem Autora „przemawia za koniecznością ustalenia w Prawie budowlanym również przypadków, kiedy projekt zagospodarowania terenu budowy jest wymagalny, a także określenia jego ramowej treści składającej się z części opisowej i graficznej”. W tym miejscu należy przypomnieć, że

■ projekt zagospodarowania terenu budowy zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 2 września 2004 r. jest częścią projektu wykonawczego dokumentacji projektowej<sup>1</sup> i jak powszechnie wiadomo bez tego projektu nie można sporządzić przedmiaru robót dla celów przetargu. Natomiast do zadań kierownika budowy należy opracowanie „projektu organizacji robót” co wynika z ogólnych warunków umownych FIDIC o roboty budowlane<sup>2</sup>.

■ zaktualizowana polska norma PN-B-01027 z roku 2002 „Rysunek budowlany. Oznaczenia graficzne stosowane w projektach zagospodarowania działki i terenu” ustala graficzne zasady przygotowania dokumentacji projektowej i nie ma potrzeby powtarzania jej treści w Prawie budowlanym.

Tak więc, projekt zagospodarowania placu budowy stanowi zarówno integralną część dokumentacji projektowej, jak i podstawę opracowania wyceny kosztów inwestycji. Tym samym, takiego projektu nie może opracować kierownik budowy, ponieważ jego osoba

pojawi się dopiero po rozstrzygnięciu przetargu na wybór wykonawcy.

Nie można tym samym zaakceptować propozycji Autora, ponieważ jest ona oparta na procedurach przygotowania inwestycji obowiązujących przed rokiem 1990 w gospodarce planowanej. Jest ponadto jeszcze jedna przesłanka, którą należy wymienić. Jest nią konieczność kierowania się zasadami naukowej organizacji pracy na budowie, stanowiącymi integralną część wiedzy inżyniera budownictwa. Twórcą tych zasad był niezapomniany prof. W. Żenczykowski, autor „Budownictwa ogólnego tom I-IV”, a jego następcy w sposób twórczy ją rozwijają, szeroko stosując informatykę. Tak więc zapisywanie w Prawie budowlanym tego co ustala nauka, co znajduje swój wyraz w publikacjach fachowych i co podlega stałej naukowej weryfikacji, uczyni Prawo budowlane jeszcze bardziej podatnym na urzędnicze manipulacje interpretacyjne i spowoduje dalszą dezintegrację procesu inwestycyjnego i budowlanego. Z tego zdaje sobie sprawę Autor, pisząc o trudnościach w zgeneralizowaniu zapisu ustawowego; cytując: „można powiedzieć, że jest to do pewnego stopnia usprawiedliwione wielkim zróżnicowaniem charakteru, wielkości i stopnia złożoności warunków realizacji przedsięwzięć budowlanych, co utrudnia zgeneralizowanie takich wymagań”.

Jeżeli istnieje potrzeba pomocy dla kierowników budowy, to na pewno w kierunku uprosz-

czenia prawa i nie formalizowania tych obowiązków, które wymagają z jego strony postawy kreatywnej, a nie ścisłego trzymania się paragrafów, KIEROWNIK BUDOWY NIE MOŻE BYĆ TRAKTOWANY JAK URZĘDNIK.

Jest ku temu dobra okazja po latach dominacji budowlanej biurokracji. W okresie minionych 15 lat poznaliśmy kierunki, w jakich rozwija się proces inwestycyjno-budowlany w krajach wysoko rozwiniętej gospodarki rynkowej. Po wejściu Polski do UE mamy obowiązek w imieniu ochrony polskich interesów rozważyć co należy z pożytkiem zaadoptować.

Zacznijmy od przyczyn, dla których inwestorzy wielkich i unikalnych inwestycji, odchodzą od tradycyjnych metod organizacji budowy stosowanych powszechnie do lat sześćdziesiątych ubiegłego stulecia. Przyczynami odejścia są liczne „katastrofy finansowe” wielkich inwestycji, jak: stadionu olimpijskiego w Monachium, wielkiego szpitala klinicznego w Aachen, tamy na rzece Itaipu w stanie Parana w Brazylii, tunelu pod kanałem La Manche, lotniska na terenach szelfu w Japonii i wiele innych budowli, na których zaniedbano przeprowadzenia wszechstronnej oceny warunków i oszacowania kosztów.

Konieczność pokrywania deficytów finansowych inwestycji publicznych, zarówno z budżetów państwowych, jak i dodatkowych emisji papierów wartościowych przez udziałowców partnerstwa publiczno-prywatnego, spowodowała konieczność poszukiwania lepszych od tradycyjnych metod zarządzania procesem przygotowania projektów i realizacji inwestycji budowlanych wielkich rozmiarów.

Pierwszym krokiem w tym kierunku było już w latach siedemdziesiątych opracowanie jednolitych warunków umowy o roboty budowlane, znanych pod skrótem FIDIC i powołanie instytucji „Inżyniera Budowy”<sup>3</sup> ponoszące

go odpowiedzialność za jakość i koszty budowy.

Okazało się, że przekroczenia kosztów występują również na skutek niedostatku wiedzy z zakresu przyczyn zewnętrznych. W marcu 2001 roku Komisja Europejska opublikowała i zaleciła stosowanie metod kierowania projektami inwestycyjnymi zapisanymi w „Podręczniku zarządzania cyklami projektowania” (Manual Project Cycle Management), którego pierwsza redakcja powstała w roku 1993 jako opracowanie eksperckie. Podręcznik zarządzania cyklami projektowania stał się więc dokumentem zobowiązującym inwestorów do zarządzania cyklami w ujednolicony sposób, a uzyskane wyniki, to jest ocenę rzetelności przygotowania cykli projektu, przyjęto jako jedyną podstawę do finansowania inwestycji z funduszy Unii Europejskiej i pożyczek bankowych udzielanych przez EBOR i IBRD.

Zarządzanie cyklami projektu inwestycyjnego polega na prowadzeniu przez zarządzającego projektem, przy udziale rzeczoznawców, merytorycznej ocenie przygotowania przez zespoły programujące i projektujące poszczególnych etapów cykli przygotowania projektu. Oceny te dotyczą etapów:

#### 1.1. Programowania

Polega on na ocenie kierunków rozwoju strategicznego państwa – beneficjenta, członka UE, na tle rozwoju Unii Europejskiej jako całości. Opierając się na znajomości głównych problemów rozwojowych kraju i koniunktury, robiąc wspólny rachunek podaży i popytu z Unią Europejską, program krajowy programuje sposoby rozwiązywania lokalnych priorytetów poprzez zaangażowanie kapitałów zewnętrznych i kapitałów Unii Europejskiej.

#### 1.2. Identyfikacji celów

Po określeniu planu strategicznego, potencjalni udziałowcy analizują ideę projektu z punktu widzenia zbieżności celów. Określają

oni zainteresowanie dalszymi studiami sektorowymi lub tematycznymi lub też inicjują opracowanie prefeasibility study dla podjęcia decyzji co do dla dalszych prac studialnych.

#### 1.3. Oceny techniczno-ekonomicznej

Wszystkie znaczące aspekty projektu są oceniane z punktu widzenia Strategii Rozwojowej Kraju. Potencjalni beneficjenci projektu i wszyscy udziałowcy aktywnie uczestniczą w ocenie szczegółowych rozwiązań projektu. Przedmiotem oceny są następujące analizy:

– „feasibility study” – studium możliwości;

– „Logical Framework” – logiczna ocena struktury projektu, wraz z tabelami bilansującymi zaangażowanie środków finansowych. Na tej podstawie udziałowcy projektu podejmują decyzję, czy planowana inwestycja powinna być skierowana do sfinansowania czy też odrzucona.

#### 1.4. Finansowania

Propozycja finansowania jest uznana za kompletną, kiedy uzyska aprobatę krajowego i międzynarodowego komitetu i zostanie podpisana stosowna umowa przez Rząd lub inną jednostkę, z organami zarządzającymi funduszami.

Podstawą do finansowania jest przedstawienie wyników prac wykonanych na podstawie podręcznika European Commission – Europe Aid Manual Project Cycle Management.

#### 1.5 Realizacji

W fazie realizacji obowiązuje zasada monitorowania zachodzących procesów. W przypadku okoliczności niesprzyjających prawidłowej realizacji, monitorowanie ma na celu zapobieżenie negatywnym skutkom dla inwestora, który po zrealizowaniu inwestycji w miejsce zysków ponosiłby straty.

#### 1.6. Oceny po zrealizowaniu inwestycji

Ocena, inaczej rozliczenie z uzyskanych efektów i kosztów, powin-

na obejmować ocenę: programu na tle prowadzonej w okresie realizacji polityki gospodarczej; zgodności uzyskanych efektów z potrzebami społeczeństwa; zdolności usługowych i wytwórczych z założeniami; kosztów realizacji. Celem powinno być przedstawienie pełnego obiektywnego obrazu, który powinien służyć wyciągnięciu wniosków dla kolejnych inwestycji.

Obowiązki wynikające z wymienionych etapów, realizowane są przez „Zarządzających projektami” (Project manager), którzy przyjmują na siebie odpowiedzialność za zrealizowanie inwestycji, za nie przekroczenie kosztów od fazy programowania oraz za rozliczenie inwestycji<sup>4</sup>. Nowa specjalność zawodowa, jaką jest umiejętność zarządzania fazami przygotowania projektu i jego realizacji, powiązana jest merytorycznie i strukturalnie z rzeczoznawstwem w zakresie szacowania kosztów.

W Niemczech od 30 lat działają rzeczoznawcy do spraw zarządzania projektami inwestycji. Ocenia

się, że wartość inwestycji poddanych tej procedurze wynosi około 1,75 miliarda euro rocznie.

W Anglii prace tego rodzaju powierzane są „Dyplomowanym rzeczoznawcom” stowarzyszonym w RICS (Royal Institution Chartered Surveyers).

W Stanach Zjednoczonych rzeczoznawcy do spraw szacowania kosztów zorganizowani są w dwóch stowarzyszeniach:

■ AACE – International Association for the Advancement for Cost Engineering

■ SCEA – Society of Cost Estimating and Analysis.

Celem tych stowarzyszeń jest podnoszenie kwalifikacji członków poprzez organizowanie praktyk i szkoleń. Tytuł uzyskuje się po zdaniu egzaminu.

Przytoczone kierunki nowego podejścia do organizacji procesu inwestycyjno-budowlanego zmuszają do postawienia podstawowego pytania, czy należy pójść drogą:

1. administracyjnej regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego, tworząc nowe przepisy ustawowe, a tym samym, podporządkowując

ten proces administracyjnej kontroli;

2. regulacji opartej na stosowaniu zdobyczy nauki – na kompetencji i doświadczeniu inżynierów, ekonomistów i finansistów, która funkcjonuje w nowoczesnej gospodarce.

#### PRZYPISY

<sup>1</sup> Patrz „Wzorcowa dokumentacja przetargowa na roboty budowlane „wydanie „WACETOB” Warszawa 2004, s. 205

<sup>2</sup> jak w przypisie nr 1 na s. 52 pkt 4.6.2. i na s. 117 pkt 2.3.1.

<sup>3</sup> zgodnie z polską nomenklaturą „Przedstawiciel zamawiającego” patrz odnośnik nr 1 s. 44 pkt 1.1.6.

<sup>4</sup> w Polsce mieliśmy do czynienia z podobną instytucją. Były to „Dyrekcje inwestycji w budowie”, warszawskie giełdy prowadził ze znakomitą skutkiem „Zarządzający projektem”

**Wrocławskie  
Przedsiębiorstwo  
Hala Ludowa sp. z o.o.  
51-618 Wrocław  
ul. Wystawowa 1**

**Dział Sprzedaży:**

Tel. 71 347 51 34, -28, -14

Fax 71 372 94 67

e-mail: [tarbud@halaludowa.wroc.pl](mailto:tarbud@halaludowa.wroc.pl)

[www.halaludowa.wroc.pl](http://www.halaludowa.wroc.pl)



**Targi Budownictwa  
TARBUD 2006  
17-19 marca**