



Stan surowy otwarty i stan surowy zamknięty. Przepisy vs. praktyka obrotu

Strony umowy o roboty budowlane teoretycznie wiedzą, jakie prace należy wykonać, by doprowadzić budynek do etapu stanu surowego otwartego i stanu surowego zamkniętego. Doświadczenie pokazuje jednak, że wiedza ta kończy się tam, gdzie wola i zamiar stron umowy zaczynają być rozbieżne.



Aldona Pajor
radca prawny
Zaborowska Kancelaria Adwokacka

Spojrzenie formalnoprawne na pojęcia stanu surowego otwartego i stanu surowego zamkniętego dowodzi, że tylko wyraźne oznaczenie w umowie zakresu robót, które doprowadzą budowę do tych etapów, pozwoli uniknąć przyszłych, wzajemnych roszczeń, także na drodze sądowej. Nie istnieje bowiem formalna (legalna/prawna)

definicja tych terminów. **Żadne przepisy prawa ani normy techniczne nie określają nawet minimalnego zakresu prac lub robót, których wykonanie umożliwi doprowadzenie obiektu do stanu surowego otwartego czy stanu surowego zamkniętego.** Nawet jeżeli w praktyce obrotu funkcjonują te pojęcia, to w prawie polskim sam zwyczaj nie jest powszechnie

obowiązującym prawem i automatyczne posługiwanie się wypracowanym przez praktykę znaczeniem tych terminów może być w konkretnym stanie faktycznym nieskuteczne – zarówno w obrocie prywatnym, jak i publicznym.

OBRÓT PRYWATNY

Strony stosunku prywatnoprawnego mają większe szanse na ewentualne przekonanie sądu do ukształtowanego w praktyce rozumienia pojęć stanu surowego otwartego i stanu surowego zamkniętego na wypadek rozbieżnego podejścia w tym zakresie.

Zgodnie bowiem z art. 65 § 1 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny [1] (dalej: k.c.) **oświadczenie woli stron umowy należy tak tłumaczyć, jak tego wymagają ze względu na okoliczności, w których zostało ono złożone, zasady współżycia społecznego oraz ustalone zwyczaje – w tym właśnie przyjęte w praktyce rozumienie terminów „stan surowy otwarty” czy „stan surowy zamknięty”.**

Art. 65 k.c. jest pierwszorzędą zasadą interpretacyjną, którą w obrocie prywatnym sąd weźmie pod uwagę w celu ustalenia znaczenia ewentualnie spornych pojęć. Nie oznacza to jednak, że brak sprecyzowania w umowie przez strony stosunku prywatnoprawnego znaczenia terminów „stan surowy otwarty” czy „stan surowy zamknięty” automatycznie przesądzi o rozumieniu ich w sposób przyjmowany w obrocie. Wszystko zależy od konkretnego stanu faktycznego.

OBRÓT PUBLICZNY

W przypadku umów o roboty budowlane zawieranych w obrocie publicznym, w szczególności w reżimie Ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych [2] (dalej: p.z.p.), opis przedmiotu zamówienia (w tym ustalenie zakresu pojęć stanu surowego otwartego czy stanu surowego zamkniętego) podlega dużo bardziej restrykcyjnym regułom, a sam art. 65 k.c. nie jest już wystarczający.

Wykonawca składa swoją ofertę i kalkuluje jej cenę w odniesieniu do wymagań zamawiającego, wyrażonych wprost w dokumentach zamówienia (m.in. w programie funkcjonalno-użytkowym – PFU czy specyfikacji istotnych warunków zamówienia – SIWZ), a nie w odniesieniu do praktyki i zwyczajów panujących w branży budowlanej. **W razie ewentualnego sporu stron zamówienia publicznego dotyczącego zakresu prac doprowadzających obiekt do stanu surowego otwartego bądź zamkniętego sąd będzie w pierwszej kolejności oceniał zakres tych robót na podstawie sformułowanych przez zamawiającego wymagań**

określonych w dokumentach zamówienia, w szczególności w opisie przedmiotu zamówienia, a nie na podstawie zwyczajowego ich rozumienia. W konsekwencji może się okazać, że wypracowane przez praktykę rozumienie tych pojęć nie będzie miało znaczenia.

Określenie przedmiotu zamówienia przez zamawiającego

Nieusuwalne wątpliwości należy tłumaczyć na niekorzyść tej strony umowy o roboty budowlane, która zredagowała dokument – to ona ponosi ryzyko związane z pojawieniem się wątpliwości wynikających z niejasnych postanowień umowy, niedających się usunąć w drodze wykładni (m.in. Wyrok Sądu Najwyż-

Stanowisko orzecznicze

Krajowa Izba Odwoławcza w uchwale 78/19 z dnia 7 stycznia 2020 r. [6] wprost podkreśliła: „Sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia stanowi jedną z najistotniejszych czynności zamawiającego, która determinuje cały przebieg postępowania o udzielenie zamówienia i może wywrzeć wpływ na jego wynik. Określenie przedmiotu zamówienia jest zarazem obowiązkiem i uprawnieniem zamawiającego. (...) Zamawiający może posiłkować się firmą zewnętrzną, jednak w dalszym ciągu to on ponosi odpowiedzialność za nieprzebranie ustawowych reguł opisywania przedmiotu zamówienia”.

W wyroku KIO 935/17 z dnia 23 maja 2017 r. [7] Izba jednoznacznie przesunęła

Nie istnieje formalna (legalna/prawna) definicja terminów „stan surowy otwarty” i „stan surowy zamknięty”.

szego z dnia 2 grudnia 2011 r., III CSK 55/11 [3], Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 marca 2008 r., V CSK 418/07 [4], Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2013 r., IV CSK 1/13 [5]). Zatem zamawiający – jako twórca wzoru umowy o zamówienie publiczne – wątpliwości co do interpretacji stworzonych przez siebie postanowień umownych powinien interpretować na korzyść wykonawcy.

Praktyka postugiwania się niedookreślonymi terminami „stan surowy otwarty” czy „stan surowy zamknięty” nie zwalnia zamawiającego, w szczególności w reżimie zamówień publicznych,

ciężar określenia potrzeb i wymagań dla przedmiotu zamówienia na zamawiającego, wskazując: „(...) To zamawiający jako gospodarz postępowania określa zakres zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy, charakteryzujący cel, jaki zamierza osiągnąć. A zatem nie można przyznać wykonawcom uprawnienia do narzucania zamawiającym konkretnego określenia ich potrzeb oraz sposobu ich opisania czy zapewnienia ich realizacji w specyfikacji istotnych warunków zamówienia”.

W wyroku KIO 2065/20 z dnia 22 września 2020 r. [8] Izba potwierdza, że to zamawiający ma dążyć do możli-

Zamawiający jest zawsze zobowiązany opisać przedmiot zamówienia w sposób jasny, precyzyjny, a co najważniejsze – wyczerpujący.

z obowiązków ciężących na nim w zakresie precyzyjnego sformułowania przedmiotu zamówienia. Zamawiający jest zawsze zobowiązany opisać przedmiot zamówienia w sposób jasny, precyzyjny, a co najważniejsze – wyczerpujący.

wie najszerzego wyeliminowania stanu niepewności wykonawców dotyczącego zakresu przedmiotu zamówienia: „(...) zamawiający jest zobowiązany do opisanie przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą

dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Istota (...) sprowadza się więc do określenia przez zamawiającego swoich wymagań dotyczących przedmiotu zamówienia tak szczegółowo i tak dokładnie, aby każdy wykonawca był w stanie zidentyfikować, czego zamawiający oczekuje. Obowiązkiem zamawiającego jest podjęcie wszelkich możliwych środków w celu wyeliminowania elementu niepewności wykonawców co do przedmiotu zamówienia poprzez maksymalnie jednoznaczne i wyczerpujące określenie przedmiotu zamówienia (...).

Stanowisko orzecznicze w zakresie obowiązków, jakie ciążyą na zamawiającym, a dotyczących prawidłowego określenia przedmiotu zamówienia i zakresu jego poszczególnych części, jest bez wątpienia jednolite. **Skoro zatem zamawiający mają świadomość praktyki obrotu (tj. znaczenia praktycznego terminów „stan surowy otwarty” oraz „stan surowy zamknięty”) i oczekują, że wykonawca wykona przedmiot zamówienia zgodnie z tą praktyką, mają obowiązek precyzyjnie i rzetelnie określić swoje wymagania w dokumentach zamówienia**, np. konkretnie wska-

dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego [9]. W § 18 tego aktu prawnego wskazano wyraźnie, co powinna obejmować część opisowa programu funkcjonalno-użytkowego, a mianowicie:

- opis ogólny przedmiotu zamówienia,
- opis wymagań zamawiającego w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Opis ogólny przedmiotu zamówienia powinien obejmować:

- charakterystyczne parametry określające wielkość obiektu lub zakres robót budowlanych,
- aktualne uwarunkowania wykonania przedmiotu zamówienia,
- ogólne właściwości funkcjonalno-użytkowe,
- szczegółowe właściwości funkcjonalno-użytkowe wyrażone we wskaźnikach powierzchniowo-kubaturowych ustalone zgodnie z najnowszą opublikowaną w języku polskim normą PN-ISO 9836 [10].

Wymagania zamawiającego w stosunku do przedmiotu zamówienia należy zaś określić, podając, w zależności od specyfiki obiektu budowlanego, wymagania dotyczące: przygotowania terenu budowy, architektury, konstrukcji, instalacji, wykończenia, zagospodarowania terenu.

rowy zamknięty”. Wykonawca czyni to jednak w stosunku do tych elementów dokumentacji, które budzą jego wątpliwości. **Nie zawsze zaś wykonawca musi mieć wątpliwości co do zakresu prac już na etapie postępowania o udzielenie zamówienia. Najczęściej bowiem rozbieżności interpretacyjne powstają w trakcie trwania inwestycji, gdy np. doprowadzenie obiektu do stanu surowego zamkniętego jest związane z zapłatą części wynagrodzenia.**

Wyjaśnienia dotyczące przedmiotu zamówienia

Brak określenia w dokumentacji zamówienia znaczenia i zakresu terminów „stan surowy otwarty” i „stan surowy zamknięty” powoduje, że zamawiający nie ma prawa na etapie wykonania zamówienia publicznego narzucać jakkolwiek wykonawcy rozumienia tych pojęć, np. przez zastosowanie art. 65 k.c. Może to bowiem prowadzić do próby zmiany wymagań zamawiającego na etapie realizacji umowy, a tym samym do konsekwencji prawnych i finansowych po stronie zamawiającego.

Wyjaśnienia dotyczące przedmiotu zamówienia na etapie udzielania zamówienia publicznego oraz późniejsza próba zmiany wymagań zamawiającego (na etapie wykonywania umowy) są czynnościami o odmiennym celu i znaczeniu. Wyjaśnienia treści specyfikacji służą uszczegółowieniu, rozwinięciu kwestii wynikających z jej postanowień, niedoprecyzowanych z różnych przyczyn na etapie jej tworzenia, przedstawieniu ich celowościowego rozumienia. Treść postanowień specyfikacji podlega wykładni językowej jako podstawowej wykładni oświadczeń woli. **W przypadkach gdy wyjaśnienia nie wpływają na zmianę treści specyfikacji lub ogłoszenia, a jedynie dookreślają znajdujące się tam postanowienia, zamawiający może poprzestać tylko na nich i nie dokonywać modyfikacji specyfikacji czy nie publikować zmian w ogłoszeniu** (wyrok KIO 359/19 z dnia 18 marca 2019 r. [11]). Na etapie wyjaśniania wymagań zamawiającego dotyczących przedmiotu zamówienia może znaleźć zastosowanie art. 65 k.c.

Wykonawca ma prawo żądać od zamawiającego wyjaśnienia czy doprecyzowania terminów „stan surowy otwarty” i „stan surowy zamknięty”.

zać, że w zakres pojęcia stanu surowego obiektu budowlanego wchodzi stan surowy otwarty i zamknięty, określić zakres tych terminów i robót prowadzących do tych etapów.

Część opisowa programu funkcjonalno-użytkowego

Niedochowanie wymogów dotyczących rzetelnego opisu przedmiotu zamówienia stoi w sprzeczności również z zapisami Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy

Opis tych wymagań ma obejmować:

- cechy obiektu dotyczące rozwiązań budowlano-konstrukcyjnych i wskaźników ekonomicznych,
- warunki wykonania i odbioru robót budowlanych odpowiadających zawartości specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych.

Oczywiście wykonawca ma prawo i obowiązek żądać od zamawiającego wyjaśnień dotyczących przedmiotu zamówienia na etapie postępowania o udzielenie zamówienia, w tym wyjaśnienia i doprecyzowania terminów „stan surowy otwarty” i „stan su-

Natomiast **próba narzucenia wykonawcy rozumienia pojęć stanu surowego otwartego i stanu surowego zamkniętego już na etapie realizacji umowy, bez uprzedniego określenia ich w dokumentacji zamówienia, jest niedopuszczalna i prowadzi do zmiany wymagań zamawiającego co do zakresu robót budowlanych**, a więc do zmiany SIWZ, PFU i innej dokumentacji zamówienia udostępnionej wykonawcy na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W konsekwencji zamawiający naraża się na ewentualny zarzut dokonania istotnej zmiany umowy o wykonanie zamówienia publicznego w sposób sprzeczny z p.z.p. (art. 454 p.z.p.) oraz inne konsekwencje wynikające z p.z.p. – w tym unieważnienie umowy, kontrole czy kary finansowe.

PODSUMOWANIE

Niezwykle istotne jest określenie w umowie o roboty budowlane zakresu robót

doprowadzających obiekt do stanu surowego otwartego i stanu surowego zamkniętego. Każdorazowo to inwestor (lub działający dla niego projektant/autor dokumentacji projektowej) ma obowiązek zdefiniować, co rozumie przez te etapy robót budowlanych.

Nawet jeżeli w praktyce inwestorzy i wykonawcy posługują się ogólnymi pojęciami stanu surowego otwartego czy stanu surowego zamkniętego, to tylko umowa (w szczególności zawarta w reżimie zamówień publicznych) zabezpieczy zamawiającego i wykonawcę przed konsekwencjami występowania rozbieżności w tym zakresie. ■

Literatura

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360).

2. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.).
3. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 2011 r., III CSK 55/11.
4. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 marca 2008 r., V CSK 418/07.
5. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2013 r., IV CSK 1/13.
6. Uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 7 stycznia 2020 r., KIO/KD 78/19.
7. Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 23 maja 2017 r., KIO 935/17.
8. Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 22 września 2020 r., KIO 2065/20.
9. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2454).
10. PN-ISO 9836:2022-07 Właściwości użytkowe w budownictwie – Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych.
11. Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 18 marca 2019 r., KIO 359/19.