



IZBA ARCHITEKTÓW  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KRAJOWA RADA IZBY ARCHITEKTÓW RP

Warszawa, dnia 29 listopada 2019 r.

L.dz. 658/KRIA/2019/w

**Pani  
Jadwiga Emilewicz  
Minister Rozwoju**

Znak sprawy: DAB-la.0211.2.2019.KG.1

*Szanowna Pani Minister*

W odpowiedzi na pismo z dnia 8 listopada 2019 r., dotyczące: *rozporządzenia w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym* (dalej: rozporządzenie w sprawie wartości prac projektowych) oraz *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego* (dalej: rozporządzenie w sprawie pfu), przekazujemy uwagi Krajowej Rady Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej (KR IARP).

Aby wskazać kryteria dla aktualizacji przedmiotowych rozporządzeń, w pierwszym rzędzie należy odnieść się do celów ich wprowadzenia i realizacji tych celów. Oba rozporządzenia funkcjonują w określonej zależności od siebie: rozporządzenie w sprawie pfu określa standardy dokumentacji projektowej niezbędnych do przygotowania i realizacji inwestycji. Rozporządzenie w sprawie kosztorysu inwestorskiego i wartości prac projektowych określa zasady sporządzania kosztorysu, na podstawie projektu wykonawczego (pw) oraz wskaźnikowego szacowania wartości prac projektowych na podstawie wyjściowych rozstrzygnięć programowo-funkcjonalnych (pfu).

Należy zauważyć, że pfu i pw jest uzupełnieniem procesu projektowego o fazy, których nie wyodrębniła ustawa Prawo budowlane, a które są niezbędne do właściwego przygotowania inwestycji. Rozporządzenie ws. kosztorysu i wartości prac projektowych formułuje zobiektywizowane metody ustalania kosztów realizacji inwestycji (kosztorys inwestorski) i szacowania wartości prac projektowych (załącznik) w dwóch celach:

- ustalenia wartości zamówienia oraz zapewnienia odpowiednich środków na realizację zamówienia;
- ustalenia, w interesie publicznym, kryterium dla wyłaniania cen w procesie inwestycyjnym, którego szczegółowego zakresu nie można z góry ustalić (art. 224).

*ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE OKREŚLENIA METOD I PODSTAW SPORZĄDZANIA KOSZTORYSU INWESTORSKIEGO, OBLICZANIA PLANOWANYCH KOSZTÓW PRAC PROJEKTOWYCH ORAZ PLANOWANYCH KOSZTÓW ROBOT BUDOWLANYCH OKREŚLONYCH W PROGRAMIE FUNKCJONALNO-UŻYTKOWYM*

Obie metody tj. sporządzania kosztorysu inwestorskiego na podstawie skończonej dokumentacji wykonawczej oraz szacowania wartości prac projektowych na podstawie wyjściowych rozstrzygnięć programowo-funkcjonalnych, należy uznać za właściwe dla odpowiadających im faz projektowania. W szczególności należy podkreślić, że metoda szacowania wartości prac projektowych (załącznik) jest zobiektywizowaną i wiarygodną, sprawdzoną przez dziesięciolecia funkcjonowania, przejrzystą i prostą w stosowaniu metodą szacowania wartości prac projektowych, których zakresu nie można z góry jednoznacznie przewidzieć. Jakiegokolwiek problemy z jej stosowaniem wynikają z pomijania przez zamawiającego jego rzetelnego zastosowania, jak też z jakości danych wyjściowych, na podstawie których dokonuje się ustalania wartości prac projektowych (w tym przypadku z pfu), a nie z samą metodą.

Izba Architektów prowadzi systematyczny monitoring postępowań, dotyczących zamówień publicznych na prace projektowe i budowlane. Z danych Izby wynika, że zamawiający świadomie zaniżają wynikającą z załącznika do rozporządzenia wartość prac projektowych, stosując własne współczynniki "zmniejszające". Skutkiem tego wartości te ustalone są w oderwaniu od rzeczywistych kosztów inwestycji i prowadzą do minimalizowania, często poza granice racjonalności środków, jakie zamawiający przeznacza na realizację zamówienia w szczególności na fazę projektowania inwestycji. W większości zamówień unieważnianych z powodu ofert cenowych wyższych niż środki zamawiającego, środki zamawiającego są nawet kilkakrotnie mniejsze niż wartości wynikające z załącznika. Taka praktyka może być uznana za naruszenie przepisów ustawy. Jeśli bowiem zamawiający dysponuje szeregiem instrumentów sprawdzających wiarygodność wykonawcy, to podstawową, symetryczną gwarancją wiarygodności przedsięwzięcia dla wykonawcy, powinna być wypłacalność zamawiającego. Ponadto przepis art. 224 ustawy PZP wprowadza mechanizm kontrolny – cenę rażąco niską – który ma zapobiegać zaniżaniu cen poniżej progu wykonalności. Ten instrument musi się jednak odnosić do zobiektywizowanych wartości prac objętych zamówieniem, wskazanym w załączniku, a nie do stosunków panujących na rynku „dzikiej” konkurencji, czyli do średniej ceny na wolnym rynku usług projektowych i budowlanych, która z powodu degradacji tego rynku już jest rażąco niską ceną. Temu m.in., w interesie publicznym, służą przepisy rozporządzenia w sprawie kosztorysu i wartości prac projektowych.

Kwestie regulowane w rozporządzeniu należy bowiem widzieć w szerszym wymiarze gospodarczym i społecznym, w tym, w kontekście zasad zrównoważonego rozwoju, stanowiących podstawę Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) przyjętej przez obecny rząd w 2017 r. Jedną z osi SOR jest uwolnienie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki poprzez rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. W sektorze budowlanym dominują małe i średnie przedsiębiorstwa, zaś w sektorze usług projektowych dla budownictwa mamy do czynienia wyłącznie z mikro i małymi, i bardzo rzadko ze średnimi przedsiębiorstwami. We wszelkich programach, zarówno unijnych jak i krajowych, na rzecz zrównoważonego rozwoju podkreśla się, że sfera zamówień publicznych ze względu na udział w rynku usług, rangę tego udziału i gwarantowane z punktu widzenia interesu publicznego standardy i procedury, jest jednym z podstawowych instrumentów kreowania właściwych procesów gospodarczych i społecznych, które powinny przenikać również do rynku usług niepublicznych. Sfera publiczna i niepubliczna bowiem, poza różnicą w statusie inwestora, nie różni się niczym w skutkach publicznych, społecznych i gospodarczych procesu inwestycyjnego.

Obecna praktyka stosowania i traktowania rozporządzenia przez zamawiającego prowadzi, nie tylko do załamania się podstawowych standardów metodologicznych i merytorycznych, decydujących o poprawności i skutkach procesu inwestycyjnego. Odbija się to wyraźnie na polskiej przestrzeni gospodarczej. Przez zdławienie cen, a przez to i obrotów w sferze projektowania inwestycji, wszyscy uczestnicy i beneficjenci procesu inwestycyjnego ponoszą nieodwracalne szkody:

- projektanci nie są w stanie utrzymać, ani tym bardziej rozwinąć swojej działalności, co dławi potencjał merytoryczny tego sektora i prowadzi do rozrastania się szarej strefy, wywołując zjawisko i skutki

dokładnie odwrotne niż zakładane przez Państwo w sferze innowacyjności i konkurencyjności sektora małych i średnich przedsiębiorstw;

- inwestorzy, a w szerszym ujęciu społeczeństwo, są ofiarami wynikającego z tego załamania się standardów jakościowych;
- do kasy państwowej wpływa tylko nikły procent podatków z dławionych, potencjalnych obrotów w tej sferze.

Uwagi i wnioski w konkluzji:

- Metody sporządzania kosztorysu inwestorskiego, na podstawie ukończonej dokumentacji wykonawczej oraz wskaźnikowe szacowanie wartości prac projektowych, na podstawie wyjściowych rozstrzygnięć programowo-funkcjonalnych, należy uznać za właściwe dla odpowiadających im faz projektowania, przy czym uzupełnieniu winny podlegać kategorie i współczynniki złożoności pod kątem uwzględnienia zmian, jakie zaszły od czasu wprowadzenia rozporządzenia w wymaganiach co do zakresu merytorycznego i standardów dokumentacji budowlanej. Wynikają one z rozszerzenia wymagań w zakresie ochrony środowiska, dostępności obiektów, samowystarczalności energetycznej obiektów oraz cyfryzacji i wprowadzania metodyki BIM.
- Przepisy ustawy i rozporządzenia powinny w sposób jednoznaczny wskazywać:
  - obowiązek zamawiającego dysponowania środkami finansowymi na przeprowadzenie zamówienia w wysokości co najmniej wskazanej min. w załączniku,
  - pole negocjacji ceny, którym co do zasady winien być przedział wyznaczony przez min. i max. wskazywane w załączniku – stanowić to powinno kryterium w ocenie „winy” za ewentualne fiasko negocjacji cenowych – obecnie brak takich kryteriów, co w praktyce prowadzi do dyktatu jednej ze stron.
  - „cenę rażąco niską” odniesioną do minimalnych wartości wskazywanych w załączniku, przy czym cena oferowana poniżej minimów określonych w załączniku, obligować winna do złożenia wyjaśnień, zaś oferty poniżej progu „rażąco niskiej ceny” winne być odrzucane co do zasady.

#### **ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE SZCZEGÓŁOWEGO ZAKRESU I FORMY DOKUMENTACJI PROJEKTOWEJ, SPECYFIKACJI TECHNICZNYCH WYKONANIA I ODBIORU ROBÓT ORAZ PROGRAMU FUNKcjONALNO-UŻYTKOWEGO**

Obecnie Zamawiający, udziela zamówienia na roboty budowlane, w tym projekt budowlany i projekt wykonawczy, na podstawie programu funkcjonalno-użytkowego. Jak wskazano na wstępie pfu jest uzupełnieniem procesu projektowego o fazę, której nie wyodrębnia ustawa Prawo budowlane, a która jest niezbędna do właściwego przygotowania inwestycji – fazy koncepcji. Umieszczenie i rolę koncepcji w procesie inwestycyjno-budowlanym ustawodawca precyzyjnie określił w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia Ministra Inwestycji i Rozwoju w sprawie standardów dotyczących przestrzennego kształtowania budynku i jego otoczenia, technologii wykonania i wyposażenia technicznego budynku oraz lokalizacji przedsięwzięć realizowanych z wykorzystaniem finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat (numer z wykazu prac RCL 11): *„Koncepcja architektoniczno-urbanistyczna to najbardziej adekwatny do wymogów procesu projektowania inwestycji standard realizowanych przedsięwzięć. Opracowanie takiej koncepcji jest najważniejszym etapem realizacji inwestycji, decydującym o jej powodzeniu i późniejszym użytkowaniu zarówno w sferze materialnej, użytkowej, ekonomicznej, jak i behawioralnej. To na jej etapie zapadają wszelkiego rodzaju decyzje określające jakość inwestycji, kompleksowe rozwiązania dla poszczególnych rodzajów przedsięwzięć z uwzględnieniem potrzeb ich użytkowników”*.

W rozdziale 4 rozporządzenia wskazano szczegółową formę i zakres pfu. Wymagany tam zakres i treść ustaleń można uzyskać tylko w drodze zaawansowanego i profesjonalnie przeprowadzonego procesu projektowego – a więc poprzez decyzje przesądzające o strukturze obiektu (także w zasadniczym zakresie o jego formie). Jednak rozporządzenie nie definiuje pfu jako koncepcji:

- koncepcja wyraża się zarówno przez tekst, jak i – przede wszystkim – przez rysunek, bez którego nie można przekazać w pełni wszystkich uwarunkowań dla projektowania technicznego,
- koncepcja (w ww. rozumieniu samego ustawodawcy) jako podstawa wiążąca dla fazy budowlanej projektowania i ustalania wartości zamówienia, wymaga odpowiednich kwalifikacji - zatem przepisy winny gwarantować jej sporządzanie przez osoby takie kwalifikacje posiadające. Ani rozporządzenie, ani ustawa nie ustala, kto jest uprawniony do sporządzania pfu.

W rezultacie pfu sprowadzony zostaje do anonimowego „produktu administracyjnego” w wielu przypadkach sporządzanego własnymi siłami zamawiającego. Stąd też w wielu przypadkach nie stanowi ono wystarczającej podstawy do tworzenia dokumentacji budowlanej ani wiarygodnych szacunków wartości zamówienia. **Wyraźnie widać to w porównaniu z przypadkami, w których zamawiający poprzedza zamówienie konkursem (rozszerza tym niejako pfu, czy wręcz zastępuje koncepcjami uprawnionych projektantów).** W takich przypadkach uzyskuje pełny materiał, zarówno do ustalenia wartości zamówienia, jak i wejścia w fazę projektu budowlanego.

Szczególnie dotkliwe skutki ujawnia tryb zamówienia „zaprojektuj i wybuduj”. W tym trybie zamawiający udziela zamówienia na jednoczesne zaprojektowanie i wykonanie inwestycji. Realizacja inwestycji w takim trybie bez szczególnie rzetelnego zaprojektowania w fazie koncepcji (pfu nie daje tej gwarancji), prowadzi do oddania całego procesu w wyłączne władanie bezpośredniego zysku.

Wprowadzenie projektu koncepcyjnego jako podstawy pfu będzie miało podstawowe znaczenie również dla wprowadzania metodyki BIM. Główną cechą i największą wartością standardu BIM jest ciągłość od pierwszych, koncepcyjnych decyzji do oddania obiektu do użytku i otwartość na zmiany procesu projektowego, prowadzonego w interaktywnej relacji projektant–inwestor–wykonawca. Proces ten, w szczególności, jest wrażliwy na „wkład” koncepcyjny, bez którego dynamiczny proces koordynacji będzie nieefektywny.

Uwagi i wnioski w konkluzji:

Kwestię roli pfu w procesie projektowania inwestycji będącej przedmiotem zamówienia publicznego KRIA RP podjęta w trakcie konsultacji publicznych projektu, a obecnie już ustawy Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2019). W uwagach wnieśliśmy propozycje odpowiednich zmian w art. 34, 103 i 325 (w załączeniu). Stoimy na stanowisku, że oprócz nowelizacji rozporządzenia, konieczne są proponowane zmiany ustawy, przy czym powinny one zostać zweryfikowane, w związku z procedowanymi zmianami w ustawie Prawo budowlane. Obie te ustawy, powinny operować takimi samymi pojęciami, zarówno w zakresie rzeczowym, jak i w zakresie nomenklatury.

W załączeniu przekazujemy wstępne uwagi szczegółowe. Pełny zakres uwag szczegółowych prześlemy odrębnie, w toku dalszych konsultacji.

*Z poważaniem,*

Małgorzata Pilinkiewicz, Architekt IARP

Prezes Krajowej Rady Izby Architektów RP

Załączniki:

1. Propozycje zmian i uzupełnień do rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego;
2. Propozycje zmian i uzupełnień do rozporządzenia w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym;
3. Propozycje zmian i uzupełnień do art. 34, 103 oraz 325 ustawy Prawo zamówień publicznych.