

Maciej Sikorski
ORGBUD

Podstawy prawne wykorzystania Katalogów Nadkładów Rzeczowych (KNR-ów) przez kosztorysantów.

Kalkulacja kosztorysowa była, jest i będzie nieodłącznym elementem inwestycyjnego procesu budowlanego, w którym kosztorysant zarówno po stronie inwestora jak i wykonawcy odpowiada za prawidłowe oszacowanie oraz rozliczenie robót budowlanych.

Jego wiedza z zakresu technologii i organizacji robót z niezbędną znajomością ekonomiki przedsiębiorstwa, w powiązaniu ze znajomością rynku, technik kosztorysowania, zdolnością przewidywania i prognozowania kosztowych skutków realizacji zamówień czyni kosztorysanta ważnym ogniwem procesu inwestycyjnego.

1. Stan prawny w kosztorysowaniu.

Przepisy prawne, również z dziedziny budownictwa, sukcesywnie dostosowywane są do standardów i wzorców przyjętych w państwach unijnych. Wraz z pojawianiem się nowych ustaw i rozporządzeń, również przed kosztorysantami wyrastają coraz to większe wymogi i oczekiwania. Wynikają one z szeregu aktów, z których najbardziej nas interesujące dla porządku przytoczymy:

1. ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. nr 19 z 2004 r., poz.177),
2. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno - użytkowym (Dz.U. nr 130 z 2004 r., poz.1389),
3. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno - użytkowego (Dz.U. nr 202 z 2004 r., poz. 2072),

Można tu również wymienić ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (Dz.U. nr 80 z 2003 r.), która poprzez narzucenie na gminy obowiązku sporządzenia prognoz skutków finansowych dla opracowanych planów miejscowych, m.in. uwzględniających nową infrastrukturę techniczną, odnosi się po części do działań kosztorysantów.

Wszystkie wymienione akty prawne związane są w różnym stopniu z obszarem kalkulacji kosztorysowej, choć służą one innym celom, choćby:

- przeprowadzeniu procedury przetargowej i udzieleniu zamówienia publicznego na roboty budowlane,
- otrzymaniu dotacji z budżetu państwa na realizację inwestycji,
- otrzymaniu funduszy z unijnych programów pomocowych.

Obecnie wiele uwagi poświęca się procedurom przetargowym oraz szacowaniu finansowych skutków podejmowanych przedsięwzięć budowlanych, przenosząc na grunt krajowy wzorce dawno utrwalone w krajach zachodnioeuropejskich. W Polsce procedury te przebiegają trzytorowo, wspierając się na:

- ustawie Prawo zamówień publicznych - przy inwestycjach realizowanych ze środków publicznych,
- standardach międzynarodowych opracowanych przez Międzynarodową Federację Niezależnych Inżynierów Konsultantów FIDIC - przy inwestycjach realizowanych z wykorzystaniem unijnych programów pomocowych np. z zakresu ochrony środowiska, oraz na
- kompilacji ww przepisów z dodatkiem pomysłowości zamawiających - przy przedsięwzięciach finansowanych z funduszy prywatnych.

W każdym przypadku, wymagana jest od kosztorysanta, obszerna znajomość zagadnień technicznych, ekonomicznych, a także prawnych.

2. Swoboda w doborze podstaw katalogowych - czy KNR jest zawsze niezbędny ?

Poważne zmiany na obszarze kosztorysowania robót budowlanych zainicjowała ustawa o cenach z dnia 5 lipca 2001 r., która liberalizując przepisy dotyczące kalkulacji cen umownych zdezaktualizowała rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 13 lipca 2001 r. w sprawie metod kosztorysowania obiektów i robót budowlanych.

Wobec braku delegacji w w.w. ustawie do wydania kolejnych rozporządzeń w sprawie:

- określenia jednolitych dla wszystkich jednostek gospodarczych metod kosztorysowania obiektów i robót budowlanych,
- upoważnienia organów administracji państwowej do określania zasad opracowywania kosztorysowych norm nakładów rzeczowych obiektów i robót budowlanych,
- opracowywania i wydawania kosztorysowych norm nakładów rzeczowych, oraz art.2, ust.1 podającego, że „ceny towarów i usług uzgadniają strony zawierające umowę”, przedmiotowa ustawa wprowadziła swobodę w rozliczeniach kosztorysowych pomiędzy stronami procesu inwestycyjnego.

Obligatoryjny charakter zachowały wówczas jedynie regulacje odnoszące się do sfery zamówień publicznych dotyczące kosztorysów inwestorskich sporządzanych przez zamawiających dysponujących środkami publicznymi.

W mocy pozostały rozporządzenia:

- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 lutego 1999 r. w sprawie metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, oraz
- Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 26 września 2000 r. w sprawie kosztorysowych norm nakładów rzeczowych, cen jednostkowych robót budowlanych oraz cen czynników produkcji dla potrzeb sporządzania kosztorysu inwestorskiego, wydane na podstawie art.35, ust.3, pkt.1 i 2 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 1998 r., Nr 119, poz. 773).

W.w. akty prawne zobowiązywały zamawiających do przyjmowania za podstawę sporządzania kosztorysów inwestorskich:

- kosztorysowych norm nakładów rzeczowych (KNNR-ów) określonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, z wykorzystaniem również metody interpolacji i

ekstrapolacji, bądź też analiz indywidualnych opracowywanych w przypadku niemożności ustalenia nakładów w oparciu o podstawy wcześniej wymienione,

- cen jednostkowych robót określonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a w przypadku ich braku, stawek i cen czynników produkcji określonych również przez w.w. Ministra.

Stan ten utrzymywał się aż do chwili wydania ustawy Prawo zamówień publicznych, która weszła w życie z dniem 2 marca 2004 r. wprowadzając szereg postanowień dotyczących kalkulacji inwestorskiej w zamówieniach publicznych (Dz.U. z 2004 r., Nr 19, poz. 177).

Od tego momentu przestały obowiązywać rozporządzenia nakazujące sporządzać kalkulację inwestorską w oparciu o KNNR-y, oraz publikowane przez Ministerstwo SWiA ceny jednostkowe robót, stawki i ceny czynników produkcji.

Na mocy delegacji zawartej w ustawie Prawo zamówień publicznych wydano dwa rozporządzenia, które do dnia dzisiejszego regulują zasady inwestorskiej kalkulacji kosztorysowej i zasady opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane:

- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno - użytkowym (Dz.U. z 2004 r., Nr 18, poz. 172),
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz.U. 2004, Nr 202, poz. 2072).

W świetle pierwszego powołanego rozporządzenia kosztorys inwestorski opracowuje się metodą kalkulacji uproszczonej w oparciu o jednostkowe ceny rynkowe, a przypadku ich braku w oparciu o kalkulacje szczegółowe. Podstawą tych kalkulacji są analizy indywidualne, wszelkie publikowane jednostkowe nakłady rzeczowe, rynkowe stawki i ceny czynników produkcji, dane cenowe zawarte w aktualnych publikacjach.

Podsumowując: ministerialna baza normatywna w postaci Katalogów Nakładów Rzeczowych (KNR-y), Katalogów Scalonych Nakładów Rzeczowych (KSNR-y) stanowiących przez lata podstawę sporządzania kalkulacji kosztorysowej robót budowlanych pomiędzy stronami procesu inwestycyjnego oraz w postaci Katalogów Norm Nakładów Rzeczowych (KNNR-y), będących podstawą kalkulacji inwestorskiej w zamówieniach publicznych, **nie jest obecnie w żaden sposób obligatoryjna.**

Odstąpienie od obowiązkowego jej stosowania wprowadziło swobodę w stosowaniu wszelkiego rodzaju normatywów. Za podstawy normatywne w rozliczeniach pomiędzy stronami procesu inwestycyjnego, czy też w kosztorysowaniu inwestorskim można przyjmować aktualnie nakłady będące w równym stopniu uprawnione, zawarte nie tylko w w.w. katalogach ale także nakłady w katalogach opracowywanych przez firmy komercyjne, czy też nakłady opracowywane przez kosztorysantów w drodze analiz indywidualnych.

Odnosząc się do problematyki rozliczeń pomiędzy stronami procesu inwestycyjnego, inwestor i wykonawca wspólnie decydują w umowie, czy też w protokole danych wyjściowych do kosztorysowania o wyborze podstaw rzeczowych i cenowych w kalkulacjach

kosztorysowych. Brak takich uzgodnień jest równoznaczny z pozostawieniem wykonawcy wolnej ręki w kwestii doboru tych podstaw wg własnego uznania.

3. Zadania kosztorysanta.

Po okresie, często mechanicznego traktowania procedur kalkulacyjnych, nadszedł czas innego ich postrzegania, a przede wszystkim zauważenia ważnej pozycji kosztorysanta. Dużą w tym zasługą czerpania z wzorców międzynarodowych przy dokonywaniu zmian w przepisach dotyczących kalkulacji na obszarze regulowanym przez ustawę Prawo zamówień publicznych. Ujawniły się one szczególnie w przypadkach inwestycji finansowanych przy udziale programów pomocowych.

Kosztorysant uczestniczy dziś w większości działań na wszystkich etapach zamówienia publicznego, a więc:

- a. w przygotowaniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- b. w samym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego,
- c. w realizacji i rozliczeniach udzielonego zamówienia publicznego.

Przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego

Przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w ujęciu prawa zamówień publicznych, poprzedzone jest szeregiem innych działań nie wynikających z ustawy, a niezbędnych dla tegoż postępowania. Chodzi tutaj o analizy i studia od momentu powstawania zamysłu inwestowania, aż do podjęcia decyzji lokalizacyjnej i wyboru wariantu technologicznego.

Do czynności przygotowawczych wynikających z ustawy i zadań kosztorysanta należą:

- **opis przedmiotu zamówienia** - który zgodnie z art. 31.1 ustawy pzp dokonuje się za pomocą **dokumentacji projektowej** oraz **specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót**.

Składnikiem dokumentacji projektowej jest m.in. przedmiar robót, co wynika z obowiązującego obecnie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004r., w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego. Wyjątek w tym względzie stanowi tryb zamówienia z wolnej ręki lub przypadek, gdy w istotnych postanowieniach umowy przyjęto zasadę wynagrodzenia ryczałtowego.

Sporządzając przedmiar kosztorysant, działający - jak przed laty - po stronie jednostki projektowej, musi doskonale orientować się w technologicznych i organizacyjnych metodach wykonania robót, bierze on na siebie odpowiedzialność merytoryczną za jego opracowanie. Jakość opracowanego przedmiaru wywiera dalej bezpośredni wpływ na sprawność postępowania, ponieważ popełnione w nim błędy są częstą przyczyną protestów i odwołań, a także konfliktów w trakcie wykonawstwa i rozliczeń robót.

- **określenie wartości zamówienia publicznego** - wynikające z art.32, ust.1 ustawy pzp.

W przypadku zamówienia, którego przedmiotem jest jedynie wykonanie robót budowlanych, kosztorysant dokonuje wyboru sposobu określenia wartości zamówienia - czy to poprzez sporządzenie kosztorysu inwestorskiego czy też, na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych, w oparciu o program funkcjonalno - użytkowy (art.33, ust.1,pkt.1).

Kosztorysant przy tym, ma również swobodę w stosowaniu podstaw cenowych, niezależnie od tego, czy będą to ceny jednostkowe robót w przypadku kosztorysu inwestorskiego, czy też wskaźniki cenowe w dowolnym poziomie agregacji robót, przy planowanych kosztach robót budowlanych. Musi on zatem posiadać rozeznanie rynku cenowego robót budowlanych, a także wydawniczego w przypadku korzystania z gotowych publikacji cenowych. Warunkiem koniecznym w pracy kosztorysanta jest umiejętność prawidłowego czytania dokumentacji projektowej.

Jeśli chodzi o zamówienie obejmujące zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, kosztorysant nie ma już wyboru i musi określić wartość zamówienia na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych i planowanych kosztów prac projektowych. Do obliczenia tych ostatnich należy zastosować obligatoryjne wskaźniki procentowe zawarte w rozporządzeniu z dnia 18 maja 2004 r.

- **uczestnictwo w określeniu kwoty, którą zamawiający może przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia publicznego** - wg. art. 86, ust. 3 oraz art. 93, ust. 1, pkt. 4 ustawy pzp.

W przypadku finansowania inwestycji z budżetu państwa, kosztorysant opracować winien dokument innego rodzaju, określający wartość kosztorysową inwestycji - WKI. W oparciu o WKI oraz ustaloną wcześniej wartość zamówienia publicznego, przy jednoczesnym uwzględnieniu także realiów rynku i prognoz finansowych, określa się kwotę, jaką zamawiający musi przewidzieć na sfinansowanie zamówienia.

Realizacja udzielonego zamówienia publicznego

Praktycznie ten etap nie jest już regulowany przez ustawę Prawo zamówień publicznych. Tym niemniej są w niej zapisy dotyczące obszaru kalkulacji, do którego często odwołują się strony procesu inwestycyjnego na etapie wykonawstwa. Chodzi tutaj o art. 67, ust.1, pkt. 5 i 6. i konieczność kalkulacji robót dodatkowych - zamówienie dodatkowe, lub zamiennych.