Przedmiar robót w zamówieniach publicznych

Warwas Andrzej

Wprowadzenie

Przedmiar robót jest opracowaniem znanym i stosowanym od wielu lat, a jednak w zamówieniach publicznych można zaobserwować liczne nieprawidłowości w przygotowaniu i stosowaniu tego opracowania. Skutkiem tego są bardzo poważne zakłócenia w sprawnym przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych. Znane są przypadki przedłużania się postępowań, wynikające z dziesiątek a nawet setek pytań właśnie do przedmiaru. Udzielanie odpowiedzi, wyjaśnień i wprowadzanie zmian do przedmiaru (zmiany SIWZ) oznacza niejednokrotnie konieczność wydłużenia terminu składania ofert.
Komplikacje z przedmiarem pojawiają się również w trakcie sprawdzania ofert. Ze względu na sformułowania ujęte w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) Zamawiający jest zmuszony dokonać szczegółowej analizy zgodności oferty Wykonawcy (w części dotyczącej kalkulacji ceny oferty) z przedmiarem i wszystkimi wymaganiami i danymi w nim zawartymi. W konsekwencji, w związku ze stwierdzeniem błędów w ofercie, polegających na niezgodności kalkulacji ceny (kosztorysu) z przedmiarem, dochodzi do odrzucenia bardzo korzystnej oferty, protestów, odwołań, unieważniania postępowań itd., itd.
Ponadto daje się zaobserwować, że te niekorzystne sytuacje mają miejsce zarówno w przypadku, gdy stosowana jest forma wynagrodzenia kosztorysowego, jak i w przypadku stosowania formy wynagrodzenia ryczałtowego.

Dlaczego tak się dzieje i czy tak musi się dziać, gdyż wynika to z rygorystycznych przepisów dotyczących zamówień publicznych?
Analiza wskazuje, iż w większości przypadków opisane problemy wynikają z tego, że Zamawiający (ale również i Wykonawcy, którzy odpowiednio w ramach swoich uprawnień nie reagują) nadal traktują przedmiar tak, jak był regulowany i stosowany przez kilkadziesiąt lat, tj. - jako podstawę i składową kosztorysu.

Przykładowo - często przedmiary wchodzące w zakres dokumentacji projektowej i przekazywane wykonawcom w ramach SIWZ mają następującą formę:

Lp.	Podstawa nakładu	Opis pozycji, wyliczenie ilości robót	Ilość	Krotność	Jedn.
60	KNR 2-02 01102-2	Warstwy wyrównawcze pod posadzki, z zaprawy cementowej grubości 20 mm, zatarte na gładko - grub. 50 mm pod wykładzinę dywanową	4.466,55		m2
61	KNR 2-02 1102-3	Warstwy wyrównawcze pod posadzki, dodatek lub potrącenie za zmianę grubości o 10 mm	4.466,55	3	m2
62	KNR 2-02 1106-7	Posadzki cementowe, wraz z cokolikami, dodatek za zbrojenie posadzki siatką stalową - analogia, siatką zgrzewaną do zbrojenia posadzek	4.466,55		m2

Natomiast w treści SIWZ w różnych punktach (najczęściej w punkcie dotyczącym opisu sposobu

obliczenia ceny oferty) można znaleźć zapisy typu:

Przykład 1

- Kosztorys ofertowy należy opracować metodą uproszczoną, przyjmując za podstawę ustalenia cen jednostkowych robót przywołane w przedmiarze katalogi jednostkowych nakładów rzeczowych z uwzględnieniem wszelkich kosztów określonych w pkt …… SIWZ

Przykład 2

- Cenę oferty należy policzyć metodą kalkulacji szczegółowej przy zachowaniu następujących założeń:

a) zakres robót, który jest podstawą do określenia tej ceny musi być zgodny z zakresem robót określonym w przedmiarach robót – załącznik nr 2

b) nie dopuszcza się zmiany przedstawionych w przedmiarze robót norm nakładów rzeczowych.
W przypadku gdy, zdaniem oferenta, przedstawiona w przedmiarze robót podstawa wyceny nie odpowiada charakterowi wycenianej roboty należy to zgłosić zamawiającemu wraz z propozycją zastąpienia jej inną podstawą (nazwa katalogu nakładów rzeczowych, jego numer, nr tablicy, nr kolumny)

Zaprezentowane przykłady wskazują na ich zgodność z obowiązującymi do 2001 r. przepisami, gdy przedmiar robót był częścią składową kosztorysu i był traktowany jako jedno z opracowań wykonywanych w ramach sporządzania kosztorysu. W każdej pozycji przedmiaru lub obmiaru należało przywoływać wówczas numer lub nazwę katalogu, numer tablicy, kolumny i pozycji (wg KNR), ewentualnie wskazać jako podstawę normatywną analizę indywidualną.

Zasady te jednak nie obowiązują i to od dawna, bo od 12 grudnia 2001 r., kiedy to zaczęła obowiązywać nowa ustawa o cenach, uchwalona 5 lipca 2001 r. i opublikowana w Dz.U. nr 97, poz.1050.
Warto również przypomnieć, że jeszcze wcześniej wprowadzona została bardzo istotna zmiana polegająca na odejściu od podawania w przedmiarze robót podstaw normatywnych wskazujących obowiązujące do stosowania w kalkulacji kosztorysowej katalogi nakładów rzeczowych.
Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 13 lipca 2001 r. (Dz.U. nr 80, poz.867) przedmiar robót oznaczał opracowanie obejmujące:

- zestawienie planowanych robót w kolejności technologicznej ich wykonania,

- obliczenie i podanie ilości ustalonych jednostek przedmiarowych,

- wskazanie podstaw do ustalenia szczegółowego opisu robót lub szczegółowy opis robót obejmujący wyszczególnienie i opis czynności wchodzących w zakres robót,

a więc pomijające podawanie tzw. podstaw normatywnych (KNR), w związku z anulowaniem tzw. „urzędowej bazy normatywnej” dla kosztorysów opracowywanych przez wykonawców robót.

Przedmiar robót wg aktualnie obowiązujących przepisów

Opisane wcześniej przykłady wskazują, że podstawowym błędem, generującym negatywne skutki w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego jest opracowanie przedmiarów zgodnie ze starymi, nieobowiązującymi przepisami (z przyzwyczajenia?, z niewiedzy?).

Warto zatem przypomnieć, że obecnie - od momentu wejścia w życie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 2 września 2004 r. (w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego) przedmiar robót jest jednym z opracowań opisujących przedmiot zamówienia na wykonanie robót budowlanych.

Należy przy tym pamiętać, że na pełny opis składają się:

- projekty (rysunki) pokazujące co jest do wykonania,

- specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych, które zawierają zbiory wymagań w zakresie sposobu wykonania robót, właściwości wyrobów budowlanych, oraz oceny prawidłowości wykonania robót, a także przedmiot i zakres robót budowlanych, wyszczególnienie i opis prac towarzyszących i robót tymczasowych,

a przedmiar robót, będący jedynie pochodną wyżej wymienionych opracowań, stanowi zbiorcze zestawienie robót oraz obliczenie i podanie ich ilości.

Zgodnie z rozporządzeniem opracowanie przedmiaru robót powinno składać się z:

1) karty tytułowej;
2) spisu działów przedmiaru robót;
3) tabeli przedmiaru robót.

Karta tytułowa przedmiaru robót powinna zawierać następujące informacje:

- nazwę nadaną zamówieniu przez zamawiającego;

- w zależności od zakresu robót budowlanych objętych przedmiotem zamówienia - nazwy i kody:
a) grup robót,
b) klas robót,
c) kategorii robót;

- adres obiektu budowlanego;

- nazwę i adres zamawiającego;

- datę opracowania przedmiaru robót.

Zgodnie z rozporządzeniem spis działów przedmiaru robót powinien przedstawiać podział wszystkich robót budowlanych w danym obiekcie na grupy robót według Wspólnego Słownika Zamówień.

Ponieważ podział robót wg grup robót zgodnie ze Wspólnym Słownikiem Zamówień jest dla odpowiedniego usystematyzowania przedmiaru w wielu przypadkach niewystarczający,

przewidziano dalszy podział przedmiaru robót na podstawie systematyki ustalonej indywidualnie lub na podstawie **systematyki stosowanej w publikacjach zawierających kosztorysowe normy nakładów rzeczowych**.

Tabele przedmiaru robót powinny zawierać pozycje przedmiarowe odpowiadające robotom podstawowym, zdefiniowanym jako minimalny zakres prac, które po wykonaniu są możliwe do odebrania pod względem ilości i wymogów jakościowych oraz odpowiadają przyjętemu stopniowi scalenia robót. W konsekwencji wyżej podanego określenia - w tabelach przedmiaru robót nie uwzględnia się robót tymczasowych, które są robotami projektowanymi i wykonywanymi dla potrzeb wykonania robót podstawowych, a więc nie są przekazywane zamawiającemu lecz są usuwane po wykonaniu robót podstawowych (z wyłączeniem przypadków, gdy istnieją uzasadnione podstawy do ich odrębnego rozliczania).

W tabeli - dla każdej pozycji przedmiaru robót należy podać następujące informacje:

- numer pozycji przedmiaru,

- **kod pozycji przedmiaru, określony zgodnie z ustaloną indywidualnie systematyką robót lub na podstawie wskazanych publikacji zawierających kosztorysowe normy nakładów rzeczowych**,

- numer specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych, zawierającej wymagania dla danej pozycji przedmiaru,

- nazwę i opis pozycji przedmiaru oraz obliczenia ilości jednostek miary,

- jednostkę miary, której dotyczy pozycja przedmiaru,

- ilość jednostek miary pozycji przedmiaru.

Kod pozycji przedmiaru określony zgodnie z publikacjami zawierającymi kosztorysowe normy nakładów rzeczowych oznacza iż można posłużyć się odpowiednimi (wybranymi przez autora przedmiaru) katalogami np. KNR (Katalogi Nakładów Rzeczowych), KNNR (Kosztorysowe Normy Nakładów Rzeczowych - załączniki do rozporządzenia z 26 września 2000 r.). Wówczas dla każdej pozycji przedmiarowej należy wpisać rodzaj, numer katalogu, numer tablicy i kolumny. Nie wolno jednak zapominać iż jest to kod pozycji (oznaczenie za pomocą ciągu liter i cyfr), a nie - wskazanie obowiązującej podstawy normatywnej.
Odnośnie nazwy i opisu pozycji przedmiarowej rozporządzenie nie formułuje żadnych wymogów i ograniczeń. Nie ma zatem również wskazania, iż opisy pozycji przedmiarowych mają odpowiadać opisom z bazy normatywnej (KNR lub KNNR).

Podsumowanie / wnioski

Biorąc pod uwagę opisane na wstępie sytuacje i zaprezentowane aktualnie obowiązujące przepisy w zakresie opracowania przedmiaru w zamówieniach publicznych, można sformułować następujące zalecenia i wskazówki, których przestrzeganie znacząco ograniczy najpoważniejsze zagrożenia w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, związane z przedmiarem robót.

1. W pierwszej kolejności należy pamiętać o konieczności zróżnicowania podejścia do kwestii opracowania i stosowania przedmiaru w zależności od przyjętej (ustalonej przez zamawiającego jako wymagana) formy wynagrodzenia za wykonanie robót budowlanych objętych przedmiotem zamówienia. W przypadku ryczałtu – w większości postępowań najlepiej jest nie włączać przedmiaru w skład dokumentacji projektowej, a tym samym nie przekazywać (udostępniać) Wykonawcom w ramach SIWZ.

2. W przypadku innej niż ryczałt formy wynagrodzenia, tj. gdy przedmiar obligatoryjnie wchodzi w skład dokumentacji projektowej, przy opracowaniu przedmiaru nie wolno wskazywać jako obowiązujących przy kalkulacji ceny oferty jakichkolwiek katalogów (KNR, KNNR, KSNR). Dla uniknięcia nieporozumień najlepiej jest zrezygnować z podawania danych dot. katalogów również przy wpisywaniu kodu pozycji.

3. W przedmiarze należy z bardzo dużą uwagą i ostrożnością korzystać (przy formułowaniu nazw i opisów pozycji przedmiarowych) z gotowych opisów zawartych w katalogach nakładów rzeczowych, gdyż czasem ich treść narusza przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, a konkretnie art.29 ust.3, a także zawiera nieuzasadnione i zbędne wskazanie konkretnych wariantów technologiczno-materiałowych wykonania robót, prowadzące do absurdu, co można zilustrować przykładem opisu z KNR nr 2-01 „*Wykop w gruncie III kategorii wykonywany przy pomocy koparki podsiębiernej 0,25 m^3, z załadowaniem urobku na samochód samowyładowczy do 5 t i odwiezieniem na odległość …….”*

4. Opisy pozycji przedmiarowych należy ograniczyć do niezbędnego minimum (pamiętając, że oprócz przedmiaru w skład dokumentacji wchodzą projekty i specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót oraz że jest obowiązek przywołania dla każdej pozycji przedmiaru właściwej specyfikacji i zamieszczenia obliczeń nawiązujących do konkretnych rysunków projektów). Pozycje przedmiarowe powinny odpowiadać robotom podstawowym tj. takim, które mogą i powinny być przedmiotem oceny i odbioru.

5. Należy pamiętać, że oprócz przedmiaru robót rozumianego jako składnik dokumentacji projektowej, opisującej przedmiot zamówienia i przekazywanej wykonawcom dla potrzeb przygotowania oferty, w praktyce i przepisach dotyczących zamówień publicznych na roboty budowlane występuje pojęcie przedmiaru robót dla potrzeb opracowania kosztorysu inwestorskiego.
   Pojęcie tak rozumianego przedmiaru jest określone w przepisach dotyczących kosztorysu inwestorskiego, a mianowicie w **rozporządzeniu 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. Zasady opracowania tego przedmiaru w sposób zasadniczy różnią się od obowiązujących zasad dla przedmiaru - składnika dokumentacji projektowej.

Źródło: www.bzg.pl