



IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KRAJOWA RADA IZBY ARCHITEKTÓW RP

Warszawa, dnia 19 maja 2017 r.

L. dz. 107/KRIA/2017/w

Pani Anita Oleksiak
Dyrektor Departamentu Budownictwa
Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa

SZANOWNA PANI DYREKTOR

W odpowiedzi na pismo z dnia 5 maja 2017 r., znak DAB.1.034.5.2017.MC.2 dotyczące

- rozporządzenia 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 (dalej rozporządzenie ws wartości prac projektowych)
- *rozporządzenia 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*

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 ws dokumentacji projektowej i programu funkcjonalno-użytkowego (pfu) określa standardy dokumentacji projektowej w fazach niezbędnych do właściwego przygotowania inwestycji (wstępna faza projektowa – pfu, projekt budowlany i projekt wykonawczy). Rozporządzenie ws. kosztorysu inwestorskiego i wartości prac projektowych określa zasady sporządzania kosztorysu na podstawie skończonej dokumentacji budowlanej oraz szacowania wartości prac projektowych na podstawie wyjściowych rozstrzygnięć programowo-funkcjonalnych (pfu). Obie metody należy uznać za właściwe dla odpowiadających sobie 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. Jakikolwiek problemy z jej stosowaniem należy wiązać z jakością danych wyjściowych na podstawie których dokonuje się ustalania wartości prac projektowych (w tym przypadku z pfu) a nie z samą metodą.

Celem rozporządzenia ws. dokumentacji projektowej i pfu jest uzupełnienie procesu projektowego o fazy, których nie wyodrębnia Prawo Budowlane, a które są niezbędne do właściwego przygotowania inwestycji (pfu – wstępna faza projektowa i projekt wykonawczy). 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, która decyduje o trybie zamówienia (z wolnej ręki, przetarg, konkurs) oraz zapewnienia odpowiednich środków na realizację zamówienia;
- ustalenia, w interesie publicznym, kryterium dla wyłaniania cen w procesie inwestycyjnym w granicach wykonalności zamówienia zgodnie z wymaganymi standardami (art. 90 ustawy PZP).

Izba Architektów prowadzi systematyczny monitoring postępowań ws zamówień publicznych na prace projektowe i budowlane. Z naszych danych wynika, że zamawiający świadomie zaniżają wynikającą z rozporządzenia wartość prac projektowych, stosując własne współczynniki "zmniejszające". Skutkiem tego wartości te ustalone są w oderwaniu od zobiektywizowanych kryteriów i wynikają z minimalizowania środków jakie zamawiający zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia. W większości zamówień unieważnianych z powodu ofert cenowych wyższych niż środki zamawiającego, środki zamawiającego są nawet kilkukrotnie mniejsze niż wartości wynikające z załącznika.

Taka praktyka jest naruszeniem przepisów ustawy. Z całości bowiem przepisów, w tym przedmiotowych rozporządzeń oraz z podstawowej zasady: symetrii ryzyka, leżącej u podstaw relacji zamawiający – wykonawca, wynika obowiązek zamawiającego przeznaczania środków na realizację zamówienia odpowiadających, co najmniej wielkościom wynikającym z rozporządzenia. Nie wypełnianie tego obowiązku jest nadużyciem dominującej pozycji strony publicznej. Jeśli bowiem zamawiający dysponuje szeregiem instrumentów sprawdzających wiarygodność wykonawcy, to podstawową, symetryczną gwarancją wiarygodności przedsięwzięcia dla wykonawcy musi być wypłacalność zamawiającego. Ponadto przepis art. 90 ustawy PZP wprowadza mechanizm kontrolny – cenę rząco niską – który ma zapobiegać zaniżaniu cen poniżej progu wykonalności. To narzędzia musi odnosić się do zobiektywizowanych wartości prac objętych zamówieniem a nie do stosunków panujących na rynku „dzikiej” konkurencji i temu m.in., w interesie publicznym, służą przepisy rozporządzenia ws kosztorysu i wartości prac projektowych.

W szerszym wymiarze gospodarczym i społecznym, taka dominująca presja prowadzi do załamania się podstawowych standardów metodologicznych i merytorycznych decydujących o poprawności procesu inwestycyjnego. Widać to wyraźnie w polskiej przestrzeni, również w przestrzeni gospodarczej. Przez zdławienie cen, często poniżej progów amortyzacyjnych, a przez to i obrotów w sferze projektowania inwestycji wszyscy uczestnicy i beneficjenci procesu inwestycyjnego ponoszą nieodwracalne szkody :

- projektanci nie są w stanie utrzymać i zamortyzować swojej działalności, co dławi potencjał merytoryczny tego sektora i prowadzi do rozrastania się szarej strefy;
- 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 obrotów w tej sferze.

Dlatego też, w ustawie PZP należy jednoznacznie zobowiązać zamawiającego do stosowania przepisów załącznika do rozporządzenia ws kosztorysu i wartości prac projektowych.

Jest jeszcze jedna przyczyna takiego stanu rzeczy, która dotyka istotnej kwestii prawa inwestycyjnego. Obecnie Zamawiający, udziela zamówienia na projekt budowlany, czyli dokumentację budowlaną, na podstawie programu funkcjonalno-użytkowego. Jak wskazano wyżej pfu jest uzupełnieniem procesu projektowego o fazę, której nie wyodrębnia Prawo Budowlane, a która jest niezbędna do właściwego przygotowania inwestycji. W rozdziale 4 rozporządzenia wskazano szczegółową formę i zakres pfu. Zarówno forma jak i zakres kwalifikują pfu do opracowania projektowego – w szczególności aspekt funkcjonalno-użytkowy wymaga przynajmniej wstępnych rozstrzygnięć koncepcyjnych, co do powiązań funkcjonalnych i uwzględnienia ich konsekwencji. Opracowanie pfu jako wiążącej podstawy dla fazy budowlanej projektowania i ustalania wartości zamówienia wymaga odpowiednich kwalifikacji. Ani rozporządzenie ani ustawa nie ustala, kto jest uprawniony do sporządzania pfu. W rezultacie w wielu przypadkach zamawiający sporządza pfu własnymi siłami urzędniczymi.

Stąd też w wielu przypadkach (za wielu) 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. Konkurs jest jedną z form organizacyjnych określonej fazy projektowej (w tym przypadku koncepcji). Wymagania co do jakości i zakresu fazy sporządzania pfu powinny pozostać jednakowe niezależnie czy fazę tą realizuje się w trybie konkursu czy w trybie „zwykłym”. Należy zatem zastrzec, że osobą właściwą do sporządzania pfu oraz ustalenia wartości prac projektowych na podstawie załącznika do rozporządzenia ws kosztorysu i wartości prac projektowych jest uprawniony projektant.

Standard w jakim powstaje pfu będzie miał 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 „wsad” koncepcyjny, bez którego dynamiczny proces koordynacji będzie nieefektywny. Program funkcjonalno-użytkowy będzie w tej sytuacji jedną z podstawowych, wyjściowych faz metodyki BIM i będzie w związku z tym konieczne traktowanie go jako opracowanie projektowe, które wykonywać powinny osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Z wprowadzeniem metodyki BIM wiązać się musi uwzględnienie dodatkowych kosztów związanych z prowadzeniem projektowania w tym trybie jak też zwiększenia udziału w kosztach fazy koncepcyjnej. Tej kwestii nie będzie można pominąć gdyż koszty zarówno oprzyrządowania, oprogramowania jak procedur zarządzania projektem tylko w niewielkim stopniu będą podatne na indywidualne negocjacje.

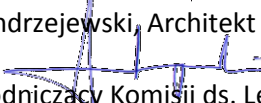
Oba rozporządzenia dotyczą istotnej kwestii prawa inwestycyjnego a mianowicie relacji pomiędzy uczestnikami procesu inwestycyjnego. Do podstawowych zaś aspektów tych relacji należą stosunki finansowe. Obecnie kwestia ta jest regulowana w przepisach ustawy Prawo Zamówień Publicznych i odnosi się wyłącznie do inwestycji publicznych. Inwestycje niepubliczne nie są objęte ani wymaganiami co do właściwego podziału na fazy projektowe ani gwarancjami co do cen gwarantujących wykonalność zadań projektowych.

Należy zauważyć, że podstawową misją zawodu architekta jest równoważenie indywidualnego interesu inwestora z interesem publicznym i społecznym, którego każde przedsięwzięcie inwestycyjne dotyka, niezależnie czy jest to inwestycja publiczna czy nie. W tej sytuacji zdanie wszystkich relacji w procesie inwestycyjnym na wolną konkurencję i grę interesów wytwarza presję utrudniającą wypełnianie właściwej roli projektantów w procesie inwestycyjnym. Ponieważ sfera publiczna, poza różnicą w statusie Inwestora, nie różni się niczym w skutkach publicznych i społecznych procesu inwestycyjnego w interesie publicznym jest, aby prawo inwestycyjne (Kodeks U-B) w sposób wyraźny odnosiło się i dawało delegację do uregulowania tej kwestii. Należy rozważyć rozciągnięcie działania przepisów PZP w zakresie odnoszenia cen do zobiektywizowanej wartości prac projektowych i przeciwdziałania zaniżaniu cen poniżej progu wykonalności również na sferę inwestycji niepublicznych. IARP nie wyklucza wspomagającej roli samorządu zawodowego i deklaruje gotowość do współpracy w regulacji tej kwestii.

Z poważaniem,

Ryszard Gruda, Architekt IARP

Prezes Krajowej Rady

Piotr Andrzejewski, Architekt IARP

Przewodniczący Komisji ds. Legislacji KRIA