

Kosztorys ofertowy odpowiedzią wykonawcy na warunki stawiane przez zamawiającego, przy uwzględnieniu "Polskich standardów kosztorysowania robót budowlanych"

1. Wprowadzenie

W aktualnym stanie prawnym kosztorysowanie robót budowlanych nie jest regulowane żadnymi przepisami, za wyjątkiem inwestorskiej kalkulacji kosztorysowej towarzyszącej zamówieniom finansowanym ze środków publicznych.

Nie zmienia to faktu, że określenie ceny za wykonanie konkretnych robót budowlanych i uzgodnienie jej przez strony procesu inwestycyjnego, to jedne z najważniejszych czynności w realizowanym przedsięwzięciu budowlanym. Zakres przedmiotu zamówienia i związane z nim wynagrodzenie przewija się bowiem w kontaktach pomiędzy zamawiającym i wykonawcą od rozpoczęcia budowy, aż do zamknięcia inwestycji. A im bardziej przejrzysty i zrozumiały przyjęto sposób obliczenia i formę przedstawienia ceny, tym sprawniejszym staje się dialog pomiędzy stronami, zmierzający do właściwego rozliczenia inwestycji na kolejnych etapach realizacji przedsięwzięcia.

Aktualnie ustawa o cenach pozostawia uzgodnienie ceny, jak również sposób i formę jej ustalenia, w gestii stron zawierających umowę. Należy mieć przy tym na uwadze, że przy tak specyficznym przedmiocie zamówienia jakim są roboty budowlane, cena stawiana przez wykonawcę powinna wynikać z kalkulacji kosztorysowej.

W jaki sposób powinna być przeprowadzona, w oparciu o jaką metodę i formułę kalkulacyjną, oraz jakie podstawy - to zagadnienia, które trzeba rozstrzygnąć przy wycenie każdej inwestycji i każdego zakresu robót, czy to przy określaniu ceny za pomocą kosztorysu powykonawczego czy ofertowego.

W pierwszym przypadku uzgodnień dokonują obie strony, a wyniki porozumienia zawarte zostają w protokole danych wyjściowych do kosztorysowania, w drugim zamawiający sam określa warunki kalkulacyjne uwzględniając własne priorytety.

Jak na jakość kalkulacji wpływają warunki postawione przez zamawiającego, postaramy się omówić w niniejszym artykule.

2. Wady Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia

Prowadząc postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, swoje oczekiwania względem kalkulacji ofertowej zamawiający przedstawia, zgodnie z ustawą "Prawo zamówień publicznych", w SIWZ - w punkcie dotyczącym "opisu sposobu obliczenia ceny".

W przypadku realizacji zadania ze środków własnych, zamawiający dysponuje pełną swobodą postępowania przy wyborze oferenta. Praktyka wykazuje jednak, że rozwiązania przyjęte na obszarze zamówień publicznych są stosowane z różnymi modyfikacjami, przez inwestorów spoza tego obszaru.

"Opis sposobu obliczenia ceny", jest istotnym punktem SIWZ, bezpośrednio związanym z kwestią wynagrodzenia za roboty budowlane i stanowi on w dużej mierze o własnościach składanych ofert, poprzez konieczność respektowania zawartych w nim uwag i wymogów przez potencjalnych wykonawców starających się o uzyskanie zamówienia.

Niestety, w ramach analizy różnych specyfikacji przez Ośrodek ORGBUD - SERWIS, zauważyliśmy, że "opis sposobu obliczenia ceny" jest niedoceniany przez zamawiających i bywa jednym z gorzej opracowanych fragmentów SIWZ.

Tymczasem prawidłowo przygotowany, pozwala otrzymać przejrzyste oferty, eliminuje

potrzebę dodatkowych pytań ze strony oferentów i wyjaśnień składanych przez zamawiających, a nadto ogranicza liczbę protestów z tytułu odrzucenia oferty na skutek błędnej kalkulacji.

2.1 Nomenklatura

Wadliwości przygotowania "opisu sposobu obliczenia ceny" można upatrywać w odstępianiu ustawodawcy od urzędowych regulacji kosztorysowania w budownictwie, jak również po stronie inwestorów - w niedostatecznej znajomości przepisów w sprawach zamówień publicznych, braku świadomości zachodzących zmian w sposobach określenia wynagrodzenia za roboty budowlane i opieraniu się w tym względzie, na wiedzy sprzed kilku czy kilkunastu lat.

Konsekwencją tego są pojawiające się, a nie mające obecnie merytorycznego uzasadnienia, używane niegdyś zwroty, pokutujące nadal w nomenklaturze kosztorysowania. Przykładem mogą tu być nagminnie pojawiające się w dokumentach terminy, typu "ślepy kosztorys", "kosztorys różnicowy". Równoległe powstają również nowe niejasne sformułowania będące wynikiem inwencji przygotowujących postępowanie, jak np. "kosztorys przedmiarowy" lub "ślepy kosztorys przedmiarowy".

Mylone są przy tym nazwy i pojęcia, używane zresztą w niewłaściwych kontekstach.

Jak pisze jeden z zamawiających - w ramach SIWZ przekazuje on oferentom kosztorys mający stanowić podstawę sporządzenia kalkulacji ofertowej. Inny natomiast obliguje oferentów do wypełnienia i określenia wartości we wszystkich pozycjach występujących w ślepych kosztorysie przedmiarowym.

Oczywiście zamawiający przekazuje przedmiar, a nie kosztorys. Przedmiar ten można nazwać kosztorysem dopiero wówczas, kiedy zostanie uzupełniony cenami. Przytoczone usterki można uznać za przejęzyczenia, tym niemniej świadczą one o dość swobodnym podejściu do problemów kalkulacji.

Analizy dokumentów wykazały, że zdarzają się również przypadki, kiedy zamawiający załącza do SIWZ przedmiar, który w istocie nie jest przedmiarem w rozumieniu rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r., ponieważ nie zawiera ilości robót stanowiących o zakresie przedmiotu zamówienia.

2.2 Treść opisu sposobu obliczenia ceny

Nałożony przez Ministerstwo na inwestorów obowiązek podania w SIWZ "opisu sposobu obliczenia ceny" przysparza im szereg trudności, szczególnie jeżeli nie mają doświadczenia w prowadzeniu inwestycji, czy też nie posiadają wykwalifikowanych, w tym względzie służb.

Dowodem są zamieszczane w SIWZ postanowienia, świadczące o braku kosztorysanta robót budowlanych w zespole przygotowującym postępowanie o udzielenie zamówienia, czy też o zaniechaniu konsultacji z branżowym specjalistą.

Zamiast istotnych postanowień w kwestiach kalkulacji kosztorysowej, ustanowione warunki ograniczają się do formy przedstawienia ceny (kwotowo, słownie, polskie złote) oraz informacji co do sposobów poprawiania omyłek rachunkowych, wynikających wprost z ustawy PZP.

Niekiedy w dokumentach, jakie otrzymują od zamawiającego oferenci, trudno jest znaleźć "opis sposobu obliczenia ceny" ponieważ, z nałożonej przez ustawodawcę dyspozycji zamawiający wywiązuje się jednym zdaniem. Obliguje mianowicie oferenta do określenia ceny za roboty budowlane w oparciu o załączony do SIWZ przedmiar.

Jeżeli żaden z oferentów nie wystąpi do zamawiającego z prośbą o doprecyzowanie

warunków, ten ostatni otrzyma oferty sporządzone przy zastosowaniu różnych metod kalkulacyjnych, a także i formuł utrudniających porównywanie ofert, czy to między nimi, czy też z kosztorysem inwestorskim.

2.3 Wybór metody a weryfikacja ofert

Bardziej zorientowani w procedurach kalkulacyjnych zamawiający, oczywiście wskazują w jaki sposób ma być sporządzony kosztorys ofertowy, tym niemniej wybierają metodę która, patrząc od strony ich potrzeb, nie przynosi im żadnych korzyści. Można zaryzykować w tym miejscu twierdzenie, że wręcz utrudnia etap postępowania, jakim jest sprawdzenie i analiza ofert. Chodzi tutaj oczywiście o dopuszczanie, bądź wręcz wymaganie kalkulacji metodą szczegółową.

Szczególne znaczenie przypisać trzeba sprawdzaniu ofert, kiedy przewidziano zawarcie umowy z wynagrodzeniem obmiarowym, a nie ryczałtowym. Przy takim wynagrodzeniu cena końcowa wynikająca z kosztorysu ofertowego jest weryfikowana w trakcie realizacji robót, poprzez rozliczanie poszczególnych zakresów w oparciu o faktycznie wykonane ilości robót oraz ceny jednostkowe zamieszczone w kosztorysie ofertowym. Wynika stąd, że najważniejszym elementem badania ofert jest ustosunkowanie się do przyjętych w nich, cen jednostkowych.

W trakcie czynności sprawdzających zamawiający może wychwycić istotne nieścisłości czy odstępstwa od średnich cen spotykanych na rynku budowlanym, poprosić oferenta o wyjaśnienie, i w konsekwencji tegoż, uznać bądź odrzucić ofertę.

Często spotykane są przypadki zaniżenia cen jednostkowych na skutek ewidentnych błędów kalkulacyjnych oferenta. Stanowią one wygodny pretekst dla domagania się przez niego dodatkowego wynagrodzenia w trakcie prowadzenia inwestycji. Zdarza się też, że już po zawarciu umowy, błędy takie usiłuje skorygować zamawiający żądając od wykonawcy weryfikacji zawyżonej w ofercie ceny jednostkowej.

Cała sprawa komplikuje się, przy narzuceniu wykonawcom obowiązku sporządzenia kalkulacji ofertowej metodą szczegółową.

Zamawiający zostaje wówczas przygnieciony natłokiem informacji o zastosowanych przez potencjalnych wykonawców stawkach robocizny kosztorysowej, wysokościach narzutów, cenach czynników produkcji itp., w którym to gąszczu ginie rzecz najważniejsza, a mianowicie ceny jednostkowe robót. Użyte tu określenia znajdują dwojakie uzasadnienie.

Sam natłok informacji wynika z zastosowań w kalkulacji metody szczegółowej. Jednak ich gąszcz staje się wyjątkowo dokuczliwy w warunkach powszechnego dziś wykorzystania technik komputerowych. Każdy program kosztorysowy opiera się na odmiennej filozofii kształtowania procedur kalkulacji, algorytmów obliczeniowych, czy też zakresu i sposobów prezentacji danych, czego efektem jest różna zawartość pod względem treści i postaci wydruków, co ujawnia się przede wszystkim przy wydrukach kosztorysów szczegółowych.

Zauważmy tu, że o ile elementarne dane wśród podstaw kalkulacji nie wiążą się z ustalonym w SIWZ kryterium oceny ofert i nie są brane pod uwagę przy wyborze najkorzystniejszej oferty, jako zbyt liczne zaśmiecają one jedynie ofertę, rozpraszaając uwagę adresata.

2.4 Zamówienie podstawowe i dodatkowe

Za wyborem metody szczegółowej nie przemawiają, w przypadku postępowań przetargowych, żadne merytoryczne względy, nawet wysuwane przez zamawiających pod kątem zamówień dodatkowych.

Chodzi tutaj o często stosowane praktyki polegające na obligowaniu wykonawcy do kalkulowania robót w ramach zamówień dodatkowych w oparciu o ceny czynników produkcji wynikające z kosztorysu ofertowego dla zamówienia podstawowego.

Podkreślmy, że mowa tu o zamówieniach, a nie o robotach dodatkowych. Termin ten wywołany przez ustawę PZP dotyczy robót budowlanych nie objętych zamówieniem podstawowym i nie przekraczających 20% wartości realizowanego zamówienia.

Udzielanie takiego zamówienia odbywa się w trybie zamówienia z wolnej ręki i każdorazowo musi mu towarzyszyć umowa poprzedzona uzgodnieniami stron co do sposobu i podstaw ustalenia ceny. Odwoływanie się do podstaw wyceny z kosztorysu ofertowego może być krzywdzące dla wykonawcy, zwłaszcza gdy pomiędzy zamówieniami upłynie sporo czasu. Tak więc, trudno jest łączyć tą samą podstawą kalkulacyjną, dwa zamówienia o zróżnicowanych warunkach realizacji.

2.5 Dokumenty towarzyszące SIWZ

Niezależnie od lekceważonego przez wielu faktu, że metoda szczegółowa, od strony celu kalkulacji, jest mało uzasadniona, to decyzja o jej zastosowaniu wiąże się ze zwiększonymi nakładami pracy po stronie służb inwestora, prowokując ponadto popełnienie szeregu błędów przy sporządzaniu SIWZ.

Wskażmy tu przykładowo na fakt przekazywania oferentom błędnych opracowań, będących połączeniem przedmiaru z nakładami rzeczowymi, które zgodnie z życzeniem zamawiającego mają być przez oferenta wycenione.

W niektórych postępowaniach, toczących się szczególnie na obszarach o dużym bezrobociu, oferenci chcąc otrzymać zamówienie i jednocześnie podtrzymać dobre kontakty z zamawiającym godzą się na ten sposób kalkulacji, chociaż nie znajduje to ani merytorycznego, ani też prawnego uzasadnienia.

Baza normatywna od lat przestała być obowiązkową podstawą kalkulacji kosztorysowej, a nie aktualizowana odnosi się do przestarzałych technologii i materiałów budowlanych. Zamawiający nie posiadając obszernej wiedzy dotyczącej wykonawstwa oraz stosownego doświadczenia, nie jest w stanie urealnić nakładów, które przywołuje z katalogów.

Trudno jest również dopuścić, żeby zamawiający narzucał wykonawcom zastosowanie w kalkulacjach określonego sprzętu, jeżeli posiada on inny, zazwyczaj bardziej nowoczesny i wydajny; przykładem mogą być roboty ziemne, których cena jest znacząca dla ogólnego wyniku kalkulacji, a które, z uwagi na ich charakter, w większości przypadków można realizować przy użyciu różnorakiego sprzętu.

W praktyce spotkaliśmy się też z przypadkami stawiania przez zamawiającego sprzecznych żądań jeśli chodzi o sporządzenie kosztorysów ofertowych.

W konkretnej sytuacji kosztorysy ofertowe miały być sporządzone metodą uproszczoną. Zamawiający pouczył przy tym oferentów o konieczności udzielenia przez nich wyjaśnień i zastrzegł sobie prawo, jeżeli zajdzie taka potrzeba do żądania kompletnego kosztorysu ofertowego wykonanego metodą szczegółową. Nadmienić przy tym należy, że w tym postępowaniu przewidywano wynagrodzenie ryczałtowe. Jak widać zamawiający wyraźnie "przedobrzył", przekraczając zarazem swoje kompetencje. Oczywiście oferenci powinni wyjaśnić budzące wątpliwości fragmenty kalkulacji, lecz oczekiwanie od nich kolejnych kosztorysów było wątpliwą decyzją.

Bez względu na to czy zamawiający oczekują kalkulacji ofertowej sporządzonej metodą szczegółową czy uproszczoną, są zobligowani do opisu przedmiotu zamówienia m.in. za pomocą przedmiaru, co zostało definitywnie rozstrzygnięte przez regulacje obowiązujące na obszarze zamówień publicznych (ustawa PZP, rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r.).

Wyjątek stanowi zamówienie udzielane w trybie z wolnej ręki lub też przewidziana w istotnych postanowieniach umowy załączonej przy SIWZ, zasada wynagrodzenia ryczałtowego.

Wówczas zamawiający mogą zaniechać dostarczenia przedmiaru oferentom i jak wskazuje praktyka coraz częściej to czynią, wychodząc ze słusznego założenia, że istotną

sprawą jest cena końcowa oferty.

Błędem jest jednak rezygnacja inwestorów z dodatkowych wymagań dotyczących np. przyjęcia w kosztorysie odpowiedniego stopnia scalenia robót. Muszą oni wtedy liczyć się z otrzymaniem kosztorysów ofertowych opracowanych na różnych poziomach agregacji robót, a więc w nieporównywalnych układach.

W takich sytuacjach, jakie zdarzają się na naszym rynku budowlanym, przy składaniu ofert różniących się o kilkaset procent, właściwa analiza i ocena ofert jest niezbędna, tymczasem staje się ona praktycznie niemożliwa z uwagi na różnorodność form przedstawienia wyników. Uniknięciu tego służyć może przekazywanie oferentom wykazu robót w takiej agregacji, która odpowiada zamawiającemu, ewtl. przekazanie przedmiaru traktowanego jedynie jako uzupełniające źródło informacji.

2.6 Wynagrodzenie

Jeżeli spojrzeć na zagadnienie szerzej, kalkulacja ofertowa i jej jakość związana jest również z innym fragmentem SIWZ, a mianowicie z ogólnymi warunkami lub wzorem przewidywanej umowy i wynikającym stąd sposobem wynagrodzenia wykonawcy. Zawarte tu postanowienia wpływają znacząco na ukształtowanie złożonej oferty.

Jeżeli zamawiający przewiduje wynagrodzenie ryczałtowe, wykonawca musi w kalkulacji uwzględnić wynikające z tego tytułu ryzyko. Nie chodzi tutaj o ryzyko związane ze zmianami cen materiałów budowlanych, czy też ze zmieniającym się rynkiem pracy bądź kondycją przedsiębiorstwa, lecz o ryzyko prawidłowego przewidywania warunków realizacji zadania i objęcia kalkulacją wszelkich jego składników.

Ryzyko rośnie proporcjonalnie do zwiększającego się zakresu robót, stopnia skomplikowania inwestycji i związanego z tym czasu jej realizacji. Nawet przy dużej staranności ze strony wykonawcy istnieje prawdopodobieństwo pominięcia w kosztorysie pewnych robót lub też wadliwego ich sprzedmiarowania. Przy wynagrodzeniu obmiarowym to ryzyko jest mniejsze, ponieważ strony ustalają wysokość wynagrodzenia w oparciu o faktycznie wykonany zakres robót i ceny jednostkowe wynikające z kosztorysu ofertowego.

Jak widać, dla prawidłowego przygotowania oferty wykonawca musi dokładnie rozpoznać warunki przyszłego działania, tak co do samego wykonawstwa, jak i rozliczeń za wykonanie zamówienia. Tymczasem, o czym już wiele już pisano na łamach wydawanego przez ORGBUD - SERWIS zeszytu BCB, zamawiający nie zawierają w umowie wyraźnych postanowień co do przewidywanego rodzaju wynagrodzenia. Jak zauważyliśmy, często pomijane jest określenie "ryczałt", choć z treści umowy wynika, że posiada ona cechy umowy ryczałtowej.

Są również i takie umowy, w których zawarte postanowienia są wzajemnie sprzeczne, np. strony określają wyraźnie w umowie, że chodzi o wynagrodzenie ryczałtowe, a kolejny paragraf zawiera postanowienie o rozliczeniu przedmiotu umowy kosztorysem powykonawczym.

Z niezrozumiałych przyczyn, wykonawcy nie dążą do wyjaśnienia tych nieścisłości, a na efekty zazwyczaj nie trzeba długo czekać. Wystarczy zapoznać się ze stroną internetową UZP w części dotyczącej wyroków arbitrażowych, czy posłuchać mediów. Konsekwencje są dotkliwe szczególnie dla mało dociekliwych wykonawców, którzy oszczędnie kalkulują wysokość wynagrodzenia.

2.7 Forma kalkulacji

Powracając do SIWZ, sformułowanie w nich "opisu sposobu obliczenia ceny" nie jest zagadnieniem łatwym, wzięwszy pod uwagę, że sposób jego opracowania pociąga za sobą szereg konsekwencji, mogących ujawnić się nawet w trakcie realizacji inwestycji. Opis ten zresztą służyć ma jednocześnie obu stronom procesu inwestycyjnego. Pod

względem merytorycznym "opis..." zawiera przede wszystkim wytyczne dla oferentów, którzy zmuszeni są do ich uwzględnienia przy kalkulowaniu ceny za wykonanie określonego zakresu robót budowlanych. Z drugiej strony wytyczne te muszą być tak opracowane, żeby służbom inwestorskim ułatwiały analizę otrzymanych kosztorysów ofertowych, ich ocenę i wybór, a także dalsze rozliczenia, z wybranym wykonawcą, podczas prowadzenia robót.

Oczekiwania stawiane przez przygotowującego postępowanie powinny być logiczne i sensowne, a zagadnienia mniej istotne, jak np. walory wizualne kalkulacji nie powinny przesłaniać istoty problemu, jaką jest poprawność merytoryczna kalkulacji. Znane są przypadki, kiedy zamawiający, mając na względzie własny komfort podczas wyboru oferty, nadmierną uwagę przywiązują do postaci graficznej oferty. Poprzez ustanowione w "opisie..." reguły dotyczące wzorca graficznego oferty określającego: ilość pozycji kalkulacyjnych na stronie, jak również rozmieszczenie opisu roboty, jednostki miary, ilości i ceny zamawiający dążą do ujednolicenia ofert.

W jednym z ujawnionych postępowań, ostatnie dni przed złożeniem ofert wykonawcy spędzili nie nad ewentualnym sprawdzeniem poprawności przeprowadzonych kalkulacji, lecz na kserowaniu, cięciu i przyklejaniu fragmentów kosztorysów w miejsca wskazane przez inwestora. Oczywiście przykład ten zawiera w sobie aspekt humorystyczny, gorzej jednak, że nie był on wcale incydentalnym.

3. Oczekiwania i warunki stawiane przez zamawiających, a mające wpływ na jakość kosztorysów ofertowych

Żeby uniknąć opisanych w poprzednim rozdziale sytuacji, w których dopiero po otrzymaniu ofert zamawiający orientują się, że niewłaściwie sformułowali swoje oczekiwania względem postaci zawartych w tych ofertach kosztorysów, inwestorzy więcej uwagi powinni poświęcić przygotowaniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i zatrudnić przy tym odpowiednich fachowców.

Rzecz w tym, by poszczególne fragmenty SIWZ były opracowywane przez specjalistów określonych branż. Projekt umowy powinien być sporządzony przez doświadczonego radcę prawnego, zaznajomionego z problematyką zlecenia i prowadzenia budowlanych przedsięwzięć inwestycyjnych, wyróżniających się jako przedmiot umowy od świadczeń innego rodzaju.

Z kolei opis sposobu obliczenia ceny powinien być przygotowany przez kosztorysanta robót budowlanych, dysponującego wiedzą i praktyką zawodową, stosowną do rangi zamierzonego przedsięwzięcia. Od dawna już mówi się wiele na temat rosnącego znaczenia zawodu kosztorysanta w procesie inwestycyjnym. Zagadnienie to poruszano niejednokrotnie na łamach różnych wydawnictw takich ośrodków, jak: ORGBUD-SERWIS, PROMOCJA czy WACETOB, jak również w miesięczniku PIIB - "Inżynier budownictwa".

W roku 2004, przedmiotem Konferencji w Częstochowie były nowe wyzwania dla zawodu kosztorysanta. Rozważaliśmy wówczas, jaka jest rola i miejsce kosztorysanta w procesie inwestycyjnym, czy jest on "budowlańcem", kalkulatorem czy ekonomistą? Podkreślaliśmy też jego znaczenie w trakcie przygotowania i realizacji inwestycji, tak po stronie inwestora, jak i wykonawcy

Tymczasem, jak pokazuje praktyka, nie wszyscy zamawiający doceniają rangę tegoż zawodu i bezwzględną potrzebę skorzystania z wiedzy i doświadczenia kosztorysanta. A przecież udział wysokiej klasy specjalistów w przygotowaniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, uchroni zamawiającego od niepotrzebnych, kosztownych protestów, skarg, odwołań, powodujących także szereg negatywnych skutków wykraczających poza ramy konkretnego przedsięwzięcia.

Prawidłowe sformułowanie oczekiwań względem sposobu sporządzenia kalkulacji kosztorysowej, a później właściwa ocena złożonych kosztorysów ofertowych, to dwa z ważniejszych zadań kosztorysanta po stronie inwestora.

Tej ostatniej dokonać można tylko wtedy, kiedy dokumentacja kosztorysowa, na skutek profesjonalnie opracowanych przez zamawiającego założeń, jest przejrzysta i zawiera informacje niezbędne dla wyboru najkorzystniejszej oferty.

By to osiągnąć, zamawiający musi przede wszystkim jasno określić merytoryczne podstawy obliczenia ceny za roboty budowlane.

Można tutaj rozważać różne przypadki:

1. *podstawą obliczenia ceny za roboty budowlane ma być dostarczony oferentowi przedmiar robót wraz z projektem budowlanym, projektami wykonawczymi, specyfikacjami technicznymi wykonania i odbioru robot budowlanych,*
2. *podstawą obliczenia ceny za roboty budowlane ma być opracowany przez oferenta przedmiar robót, sporządzony w oparciu o przekazany projekt budowlany, projekty wykonawcze, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych (przypadek wynagrodzenia ryczałtowego lub zamówienia z wolnej ręki),*
3. *podstawą obliczenia ceny za roboty budowlane ma być opracowany przez oferenta przedmiar robót sporządzony w oparciu o przekazany projekt budowlany, projekty wykonawcze, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych. Przedmiar robót opracowany przez zamawiającego i przekazany wykonawcy stanowi jedynie uzupełniającą podstawę informacyjną (przypadek wynagrodzenia ryczałtowego lub zamówienia z wolnej ręki).*

W drugim kroku zamawiający muszą określić, przy zastosowaniu jakiej metody kalkulacyjnej mają być sporządzone kalkulacje kosztorysowe składane przez wykonawców. Z uwagi na cel, któremu mają one służyć, uprzywilejowaną metodą jest metoda uproszczona, opierająca się na jednostkowych cenach robót. Za wyborem tej metody przemawiają również takie względy, jak: chęć uniknięcia drobiazgowych uwarunkowań dla zastosowania metody szczegółowej, o czym będzie jeszcze mowa, wspomniana już nieczytelność ofert wywołana natłokiem danych, czy wreszcie, czego do tej pory nie poruszono, powszechne w praktyce dopatrywanie się uchybień w szczegółowych kalkulacjach konkurentów.

Jeżeli jednak, z jakichkolwiek względów zamawiający zdecydują się na wskazanie metody szczegółowej, jako obowiązującej oferentów, muszą wówczas postawić dodatkowe warunki, dotyczące m.in.

- **formuły kalkulacyjnej** - metoda szczegółowa przewiduje dwie formuły kalkulacyjne i jedna z nich musi być wskazana w SIWZ,
- **kosztów zakupu** - które mogą być uwzględnione w cenach materiałów lub mogą stanowić odrębny składnik cenotwórczy w postaci narzutu,
- kosztów pośrednich - które mogą być przyjmowane kwotowo (sporadyczne przypadki) lub ustalone jako narzut od określonej przez zamawiającego podstawy,
- **zysku** - który, podobnie, jak w przypadku kosztów pośrednich, może być ustalany kwotowo lub jako narzut od wskazanej podstawy.

Niewielu zamawiających podejmuje te kwestie w SIWZ, co przy wyborze metody szczegółowej, doprowadza do różnorodności składanych ofert.

Innym zagadnieniem, również wymagającym rozstrzygnięcia, a związanym z odstąpieniem ustawodawcy od obligatoryjnego traktowania bazy normatywnej, to podstawy i/lub zasady obliczania ilości robót.

Jeżeli zamawiający przekazuje przedmiar robót, wówczas sensownym jest wskazanie w jaki sposób określono w nim ilości robót, np.

"Ilości robót zawarte w przekazanym przedmiarze określono na podstawie projektu budowlanego i projektów wykonawczych, zgodnie z zasadami podanymi w specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót nr....."

Jeżeli zamawiający nie przekazuje przedmiaru, wtedy stosownym może być tekst następujący:

"Wykonawca obliczy ilości robót na podstawie projektu budowlanego i projektów wykonawczych zgodnie z zasadami podanymi w specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót nr....."

W opisie sposobu obliczenia ceny jest miejsce na określenie szeregu warunków kalkulacyjnych, m.in. w jaki sposób i przy uwzględnieniu jakich zasad mają być skalkulowane roboty wykonywane w warunkach szczególnych, które materiały, urządzenia, konstrukcje mają być skalkulowane odrębnie, w jaki sposób mają być uwzględnione roboty tymczasowe i prace towarzyszące. Tutaj też jest miejsce na wszelkie zastrzeżenia i klauzule dotyczące postępowania w przypadku braku cen przy pozycjach kosztorysu, zakazu bądź możliwości ingerencji w treść przedmiaru.

Na sporządzenie kalkulacji ofertowych mają wpływ nie tylko oczekiwania zamawiającego zawarte w "opisie sposobu obliczenia ceny", ale również inne przyjęte przez niego założenia i postawione warunki. Wspomnieliśmy już wcześniej o:

- przyjęciu przez zamawiającego, w projekcie umowy dołączonej do SIWZ, określonej formy wynagrodzenia wykonawcy, a także
- ustaleniu kryteriów, którymi będzie się kierował zamawiający przy wyborze najkorzystniejszej oferty.

Wykonawca inaczej przeprowadzi kalkulację wiedząc, że zamawiający przewiduje wynagrodzenie obmiarowe, opierające się na określeniu faktycznie wykonanych ilości robót i cen jednostkowych wynikających z kosztorysu ofertowego, a inaczej kiedy przewiduje wynagrodzenie ryczałtowe, przy którym musi uwzględnić dodatkowe ryzyko.

Również wybór kryteriów oceny ofert wpłynie na sposób i wynik kalkulacji. Jeżeli zamawiający przyjmie tylko jedno kryterium, jakim jest najniższa cena, wówczas oczywistym jest, że wykonawcy będą zmierzali do postawienia niskiej ceny za wykonanie przedmiotu zamówienia. Jeżeli natomiast przyjmie dwa lub trzy kryteria wyboru, wówczas z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że wykonawca nie będzie dążył do określenia niskiej ceny, lecz będzie dążył do optymalnego wypośrodkowania swoich możliwości produkcyjnych, finansowych czy ryzyka, w tle pozostałych kryteriów.

Analizując w konkretnych postępowaniach SIWZ oraz nadesłane kosztorysy ofertowe uwidacznia się wyraźnie wpływ postawionego przez zamawiającego terminu realizacji świadczenia. Cena rośnie odwrotnie proporcjonalnie do określonego okresu wykonania robót budowlanych.

4. Polskie standardy kosztorysowania robót budowlanych

Wobec braku odpowiednich przepisów regulujących procedury w strefie kosztorysowania, w pełni przydatnymi w przygotowywaniu postępowania o udzielenie zamówienia oraz sporządzaniu kosztorysu ofertowego, stają się opracowane w 2005 r. przez SKB "Polskie standardy kosztorysowania robót budowlanych". Wydawnictwo to wypełnia lukę informacyjną powstałą po dezaktualizacji urzędowych przepisów z zakresu kalkulacji robót budowlanych i skierowane jest zarówno do wykonawców, jak i zamawiających, a także do jednostek pracujących na ich zlecenie.

"Polskie standardy..." zastąpiły wcześniejszą publikację znaną pod tytułem "Środowiskowe metody kosztorysowania robót budowlanych", która zdezaktualizowała się wobec zachodzących zmian na obszarze zamówień publicznych, a także wobec ewolucji procedur kosztorysowania w kierunku niektórych rozwiązań z krajów zachodnich.

Wspomniane wydawnictwo stanowi niezastąpiony przewodnik w kosztorysowaniu robót budowlanych i jest opracowane w sposób ułatwiający sformułowanie przez zamawiającego swoich oczekiwań, co do sposobu przygotowania ofert przez

wykonawców. Zamiast przedstawiać je w sposób opisowy, może on odwoływać się do całych fragmentów wydawnictwa, wykorzystując odpowiednią numerację.

Istotnym jest jednak, żeby we wstępie "opisu sposobu obliczenia ceny" zaznaczyć, że kalkulacja kosztorysowa robót budowlanych ma być sporządzona zgodnie z zasadami "Polskich standardów kosztorysowania robót budowlanych". Wówczas wszystkie nie poruszone przez zamawiającego, a jednoznacznie wynikające ze "Standardów..." kwestie, muszą być respektowane przez oferentów.

Przykład 1

"Wymaganą metodą kalkulacji ceny za roboty budowlane jest metoda uproszczona. Formułę dla tej metody należy przyjąć wg punktu 3.1.1. "Polskich standardów".

Przykład 2

"Wymaganą metodą kalkulacji ceny za roboty budowlane jest metoda szczegółowa. Formułę dla tej metody, należy przyjąć wg punktu 3.2.1., podpunkt 1 "Polskich standardów"..."

W przykładzie 2 odwołano się do formuły kalkulacyjnej, uwzględniającej cenę nabycia materiału budowlanego tzn. cenę zakupu powiększoną o koszty zakupu. W takiej sytuacji jest oczywistym, że oferent nie może, w swojej kalkulacji ofertowej traktować kosztów zakupu jako odrębnego składnika ceny.

Wiedza dotycząca kalkulacji robót budowlanych jest rozległa, a praktyka wskazuje, że w budownictwie pojawiają się często skomplikowane, trudne do przewidzenia przypadki. Stąd też zamawiający i wykonawca muszą rozmawiać jednym językiem, korzystać z tych samych wykładni i założeń. Doświadczeni kosztorysanci wiedzą, że kalkulacja robót ogranicza się nie tylko do wykorzystania komputera, określonego programu kosztorysowego i mechanistycznego podejścia do problemu. W praktyce muszą opierać się na zdobytym doświadczeniu, umiejętności przewidywania i zdrowym rozsądku. Przy tym, z uwagi na obszar wiedzy muszą stosować reguły znane i uznane przez obie strony procesu inwestycyjnego. Zasady te w sposób prosty, jasny i przystępny wyłożone są w "Polskich standardach...", one też tworzą podstawę prawidłowych kalkulacji i do nich zamawiający powinni się odwoływać przygotowując postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, a wykonawcy przy określaniu wynagrodzenia za roboty budowlane.

5. Wnioski końcowe

1. W sporządzanych przez wykonawców kosztorysach ofertowych, uzewnętrzniają się założenia przyjęte przez zamawiających w SIWZ i wymagania stawiane przez nich w części dotyczącej opisu sposobu obliczenia ceny. A zatem jakość kalkulacji ofertowych związana jest w znacznej mierze z jakością opracowanych przez zamawiających dokumentów. Wadliwie sformułowane oczekiwania, nieścisłości w stwierdzeniach, brak precyzji w przyjętej nomenklaturze, znajdują swoje odbicie w składanych ofertach.
2. Badania i analizy SIWZ wskazują na niską jakość dokumentów towarzyszących postępowaniom o udzielenie zamówienia publicznego, a tym samym są świadectwem ułomnej wiedzy po stronie zamawiających z zakresu kalkulacji robót budowlanych. Stosowana nomenklatura lub wręcz jej brak jest dowodem na pomijanie specjalistów - kosztorysantów przy przygotowywaniu postępowania.
3. "Polskie standardy kosztorysowania robót budowlanych" stanowią kompendium wiedzy na temat kalkulacji kosztorysowych w budownictwie. Są one merytorycznie niezastąpionym materiałem przy sporządzaniu SIWZ, w części dotyczącej opisu sposobu obliczenia ceny i podstawą sporządzania kalkulacji ofertowych.