

**USTALANIE WARTOŚCI ZAMÓWIENIA NA ROBOTY BUDOWLANE  
I ZWIĄZANYCH Z NIM ZAMÓWIEŃ NA USŁUGI PROJEKTOWANIA ORAZ NADZORU INWESTORSKIEGO**

**I. USTALANIE WARTOŚCI ZAMÓWIENIA NA ROBOTY BUDOWLANE**

**1. Podstawy prawne ustalenia wartości zamówienia na roboty budowlane**

Zgodnie z art. 7 pkt 21 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 z późn. zm., dalej jako: „ustawa Pzp”), przez roboty budowlane należy rozumieć: wykonanie albo zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, określonych w załączniku II do dyrektywy 2014/24/UE, w załączniku I do dyrektywy 2014/25/UE oraz objętych działem 45 załącznika I do rozporządzenia (WE) nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) (Dz. Urz. WE L 340 z 16.12.2002, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „Wspólnym Słownikiem Zamówień”, lub obiektu budowlanego, a także realizację obiektu budowlanego za pomocą dowolnych środków, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego.

Wartość zamówienia na roboty budowlane, zamówienia na usługi projektowania i zamówienia na usługi nadzoru inwestorskiego ustala się z uwzględnieniem następujących przepisów:

- art. 28-36 ustawy Pzp;
- rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 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 2021 r. poz. 2458), dalej jako: „rozporządzenie”;
- rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2454).

**2. Ogólne zasady ustalania wartości zamówień**

Zarówno przy szacowaniu wartości zamówienia na roboty budowlane, jak i przy szacowaniu wartości zamówienia na dostawy lub usługi obowiązuje ogólna zasada, zgodnie z którą podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością (art. 28 ustawy Pzp).

Zamawiający nie może, w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp, zaniżyć wartości zamówienia lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia, ani też dzielić zamówienia na odrębne zamówienia, jeżeli prowadzi to do niestosowania przepisów ustawy Pzp, chyba, że jest to uzasadnione obiektywnymi przyczynami (art. 29 ustawy Pzp). Zatem nieuprawniony jest taki podział zamówienia, który ma na celu uniknięcie stosowania ustawy Pzp (całej ustawy lub poszczególnych jej przepisów), w tym stosowanie przepisów właściwych dla zamówień klasycznych o wartości mniejszej niż progi unijne, w sytuacji, w której powinny być zastosowane przepisy właściwe dla zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi unijne.

W przypadku, gdy zamawiający planuje udzielić zamówienia na roboty budowlane lub usługi w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, lub dopuszcza możliwość składania ofert częściowych, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia (art. 30 ust. 1 ustawy Pzp).

### **3. Ustalenie wartości zamówienia na roboty budowlane w przypadku, gdy przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych (art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp)**

Zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, podstawą ustalenia wartości zamówienia na roboty budowlane w przypadku, gdy przedmiotem zamówienia jest **wykonanie robót budowlanych** w rozumieniu ustawy Prawo budowlane jest kosztorys inwestorski sporządzony na podstawie dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót albo planowane koszty robót budowlanych określone w programie funkcjonalno – użytkowym (art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp).

W § 3 ust. 1 rozporządzenia określono, że podstawę do sporządzania **kosztorysu inwestorskiego** stanowią:

- 1) Dokumentacja projektowa;
- 2) Specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych;
- 3) Założenia wyjściowe do kosztorysowania, którymi są techniczne, technologiczne i organizacyjne nieokreślone w dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych, a mające wpływ na wartość kosztorysową robót (por. § 1 pkt 9 rozporządzenia);
- 4) Ceny jednostkowe robót podstawowych – rozporządzenie określa roboty podstawowe jako minimalny zakres prac, które po wykonaniu są możliwe do odebrania przez zamawiającego pod względem ilości i wymogów jakościowych oraz uwzględniają przyjęty stopień zagregowania robót (por. § 1 pkt 7 rozporządzenia). W rozumieniu rozporządzenia, ceną jednostkową jest suma kosztów bezpośredniej robocizny, materiałów i pracy sprzętu oraz kosztów pośrednich i zysku, obliczona na jednostkę przedmiarową robót podstawowych (por. § 1 pkt 1 rozporządzenia).

Jak wynika z § 1 pkt 8 rozporządzenia, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest wartość kosztorysowa robót, przez którą należy rozumieć wartość robót wynikającą z kosztorysu inwestorskiego.

Wartość kosztorysowa robót obejmuje wartość wszystkich materiałów, urządzeń i konstrukcji potrzebnych do zrealizowania przedmiotu zamówienia (por. § 2 ust. 2 rozporządzenia).

Kosztorys inwestorski sporządza się metodą kalkulacji uproszczonej, opisaną w § 2 ust. 1 rozporządzenia. Zastosowanie tej metody wymaga posługiwania się danymi z dokumentu, jakim jest przedmiar robót. Przedmiar robót, zgodnie z rozporządzeniem, zawiera zestawienie przewidywanych do wykonania robót podstawowych w kolejności technologicznej ich wykonania, wraz z ich szczegółowym opisem, miejscem wykonania lub wskazaniem podstaw ustalających szczegółowy opis, z obliczeniem i zestawieniem liczby jednostek przedmiarowych robót podstawowych (§ 1 pkt 6 rozporządzenia).

Wartość kosztorysowa robót jest obliczana w oparciu o przedmiar robót jako suma iloczynów liczby jednostek przedmiarowych robót podstawowych i cen jednostkowych tych robót (bez podatku od towarów i usług), według wzoru podanego w rozporządzeniu (por. § 2 ust. 1 rozporządzenia).

Elementy kosztorysu inwestorskiego określa § 7 rozporządzenia, z którego wynika, że sporządzony przez zamawiającego kosztorys inwestorski obejmuje m.in.:

- ogólną charakterystykę obiektu lub robót, zawierającą krótki opis techniczny wraz z istotnymi parametrami, które określają wielkość obiektu lub robót;
- przedmiar robót;
- kalkulację uproszczoną;
- załączniki określające: założenia wyjściowe do kosztorysowania; kalkulacje szczegółowe cen jednostkowych, analizy indywidualne nakładów rzeczowych oraz analizy własne cen czynników produkcji i wskaźników narzutów kosztów pośrednich i zysku.

**Planowane koszty robót budowlanych** powinny być obliczone metodą wskaźnikową, jako suma iloczynów wskaźnika cenowego i liczby jednostek odniesienia, według wzoru podanego w rozporządzeniu.

Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia, podstawę do obliczenia planowanych kosztów robót budowlanych stanowią:

- program funkcjonalno-użytkowy;
- wskaźniki cenowe, przy czym wskaźnik cenowy danego składnika kosztów określa się na podstawie danych rynkowych lub w przypadku braku takich danych – na podstawie powszechnie stosowanych katalogów i informatorów cenowych a liczbę jednostek odniesienia określa się na podstawie programu funkcjonalno-użytkowego (por. § 8 ust. 1, 5 i 6 rozporządzenia).

Składniki kosztów robót ustala się z uwzględnieniem struktury systemu klasyfikacji Wspólnego Słownika Zamówień, stosując, w zależności od zakresu i rodzaju robót budowlanych objętych zamówieniem, odpowiednio grupy, klasy lub kategorie robót określonych we Wspólnym Słowniku Zamówień, przy czym jeżeli zamówienie na roboty budowlane obejmuje budowę w rozumieniu art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, wówczas składniki kosztów odpowiadają co najmniej grupom robót w rozumieniu Wspólnego Słownika Zamówień zagregowanym w porządku wskazanym w rozporządzeniu (por. § 8 ust. 3 i 4 rozporządzenia).

#### **4. Ustalenie wartości zamówienia na roboty budowlane w przypadku, gdy przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych (art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp)**

Zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp, wartość zamówienia na roboty budowlane, jeżeli przedmiotem zamówienia jest **zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych** w rozumieniu ustawy Prawo budowlane, ustala się na podstawie:

- planowanych kosztów prac projektowych oraz
- planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym.

**Planowane koszty prac projektowych** oblicza się jako iloczyn wskaźnika procentowego i planowanych kosztów robót budowlanych, według wzoru podanego w rozporządzeniu (por. § 10 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia)

W § 10 ust. 2 rozporządzenia określono, że podstawę obliczenia planowanych kosztów stanowią:

- Program funkcjonalno-użytkowy;
- Planowane koszty robót budowlanych, które obliczane na podstawie programu funkcjonalno-użytkowego i wskaźników cenowych przy zastosowaniu wskazanej w rozporządzeniu metody wskaźnikowej (por. § 8 rozporządzenia);

- Wskaźniki procentowe, przyjmowane w wysokości i na warunkach określonych w załączniku do rozporządzenia (por. § 10 ust. 3 rozporządzenia), przypisane do projektowania poszczególnych rodzajów obiektów kubaturowych.

Planowane koszty prac projektowych stanowią sumę kosztów prac projektowych ustalonych odrębnie dla poszczególnych obiektów (§ 10 ust. 4 rozporządzenia).

## **5. Obliczanie wartości zamówienia na roboty budowlane, a wartość niezbędnych dostaw i usług oddanych do dyspozycji wykonawcy (art. 30 ust. 3 ustawy Pzp)**

Wartość szacunkowa zamówienia publicznego na roboty budowlane powinna uwzględniać również wartość dostaw i usług oddanych przez zamawiającego do dyspozycji wykonawcy, o ile są one niezbędne do wykonania robót budowlanych stanowiących przedmiot zamówienia (por. art. 30 ust. 3 ustawy Pzp).

W wartości zamówienia na roboty budowlane uwzględnienia wymaga zatem nie tylko przewidywany koszt wykonania robót budowlanych, ale również wartość dostaw lub usług, które zamawiający zamierza oddać do dyspozycji wykonawcy i które są niezbędne do wykonania tych robót budowlanych. Przykładowo, może to być sytuacja, w której sam zamawiający nabył np. materiały budowlane lub usługi i przekazuje je wykonawcy do wykorzystania przy realizacji zamówienia. Wartość takich dostaw lub usług, pod warunkiem, że są one niezbędne do realizacji zamówienia, powiększa wartość tego zamówienia.

**Należy zaznaczyć, że zamówienia służące pozyskaniu przez zamawiającego dokumentacji projektowej wraz z usługami projektanta lub specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych, nie mogą zostać zakwalifikowane do kategorii dostaw lub usług oddawanych przez zamawiającego do dyspozycji wykonawcy w rozumieniu art. 30 ust. 3 ustawy Pzp.** Ich nabycie służy bowiem przede wszystkim wypełnieniu przez zamawiającego ustawowego obowiązku dotyczącego opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane, stąd koszt ich nabycia przez zamawiającego nie powiększa wartości szacunkowej zamówienia na roboty budowlane.

## **6. Obowiązek łącznego szacowania wartości zamówienia na roboty budowlane w kontekście pojęcia obiektu budowlanego**

Zgodnie z treścią art. 7 pkt 14 ustawy Pzp, obiektem budowlanym jest wynik całości robót budowlanych w zakresie budownictwa lub inżynierii lądowej i wodnej, który może samoistnie spełniać funkcję gospodarczą lub techniczną.

Obiektem może być zatem przykładowo określony budynek, np. pływalnia, most, droga czy tunel. Jednocześnie za obiekt budowlany należy uznać także zespół czy kompleks obiektów w rozumieniu prawa budowlanego, mający pełnić określoną funkcję gospodarczą lub techniczną, np. zespół rekreacyjno-wypoczynkowy, w ramach którego funkcjonować będą odrębne budynki pływalni, siłowni, sali gimnastycznej, spa, korty tenisowe, parkingi itp.

W przedmiocie szacowania wartości zamówienia na roboty budowlane wypowiedział się Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 5 października 2000 r. w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej (C-16/98).<sup>1</sup> Zdaniem Trybunału dla udzielenia odpowiedzi, czy mamy do

---

<sup>1</sup> Przedmiotowy wyrok zapadł wprawdzie na gruncie dyrektywy Rady 93/38/EWG z 14 czerwca 1993 r. koordynującej procedury udzielania zamówień publicznych przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki,

czynienia z zamówieniem na jeden obiekt budowlany, zasadnicze znaczenie ma ustalenie, czy wynik całości robót budowlanych lub inżynierskich może samoistnie spełniać funkcję gospodarczą lub techniczną. Stwierdzenie takiej okoliczności powoduje, iż całość robót budowlanych udzielanych w kilku postępowaniach należy brać pod uwagę w kontekście ustalenia obowiązku stosowania przepisów dyrektywy.

Z powyższego wynika zatem, że dla ustalenia obowiązku łącznego szacowania wartości zamówienia na roboty budowlane konieczne jest ustalenie przez zamawiającego, czy ma do czynienia z jednym obiektem budowlanym. Ocena, czy w konkretnym postępowaniu zamawiający ma do czynienia z jednym obiektem budowlanym, powinna być dokonana w świetle gospodarczych i technicznych funkcji, które obiekt ten będzie spełniał. Stwierdzenie takiej okoliczności powoduje, że na potrzeby ustalenia obowiązku stosowania przepisów ustawy Pzp należy brać pod uwagę całość robót budowlanych, nawet jeżeli udzielane są w kilku postępowaniach lub w częściach. Innymi słowy, jeżeli planowane roboty budowlane składają się na jeden obiekt budowlany, wyznaczony wspólną funkcją gospodarczą i techniczną, wówczas zamawiający powinien dokonać łącznego szacowania, sumując wartość robót składających się na ww. zamówienie.

Podobnie, jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie prac remontowych w ramach jednego obiektu budowlanego, wówczas należy uznać, że wartość tych robót powinna co do zasady podlegać łącznemu szacowaniu i stanowić jedno zamówienie publiczne.

Z kolei w przypadku, w którym zamówienie publiczne obejmuje wykonanie robót budowlanych w różnych obiektach budowlanych, podstawowym kryterium pozwalającym na ustalenie, czy określone roboty stanowią jedno zamówienie, czy też zamówienia odrębne, będzie przede wszystkim tożsamość planowanych robót budowlanych, a także, czy są one możliwe do przewidzenia w tym samym czasie. Odmierna lokalizacja realizowanych robót budowlanych nie przesądza o odrębnym ustalaniu wartości tych robót, a tym samym o uznaniu, że każda z nich stanowi odrębne zamówienie.

Zamawiający, przygotowując się do realizacji inwestycji w postaci robót budowlanych wykonywanych w różnych obiektach budowlanych, powinien dokonać analizy planowanych robót pod kątem ich tożsamości. W konsekwencji, punktem odniesienia dla określenia zamówienia i szacowania jego wartości będzie specyfika/charakter robót budowlanych zaplanowanych do wykonania (np. termomodernizacja różnych budynków należących do gminy albo naprawa chodników dla pieszych w danej miejscowości).

Zatem łączne szacowanie wartości robót budowlanych w analizowanym przypadku wyznacza:

- tożsamość specyfika/charakter robót budowlanych oraz
- możliwość zaplanowania tych robót budowlanych przez zamawiającego, co odnosi się zarówno do możliwości określenia przez zamawiającego zakresu robót, jak i przybliżonego czasu ich realizacji (dotyczy to również przypadku, w którym zamówienie będzie podzielone

---

transportu i telekomunikacji, niemniej pogląd w nim wyrażony zachowuje aktualność również na gruncie dyrektywy oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz.UE.L Nr 94, str. 243).

na części i postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w ramach poszczególnych części będą wszczynane w różnym czasie).

## **II. USTALANIE WARTOŚCI ZAMÓWIENIA NA USŁUGI PROJEKTOWANIA LUB USŁUGI NADZORU INWESTORSKIEGO**

Z planowanym udzieleniem zamówienia na roboty budowlane może łączyć się potrzeba udzielenia przez zamawiającego zamówień na usługi projektowania lub na usługi nadzoru inwestorskiego. Wartość usług projektowania lub odpowiednio usług nadzoru inwestorskiego jest ustalana niezależnie od wartości zamówienia na roboty budowlane.

Należy wskazać, że usługi polegające na opracowaniu dokumentacji projektowej robót budowlanych stanowią szczególny rodzaj zamówień na usługi, które w sposób bezpośredni związane są z określonym zakresem robót budowlanych. Zamówienia na usługi przygotowania dokumentacji projektowych powinny zatem korzystać z autonomii postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w takim zakresie, w jakim korzystają z niej roboty budowlane, stanowiące rezultat określonych prac projektowych.

Zakresem odrębnego zamówienia na usługi projektowe dotyczące przygotowania dokumentacji technicznych robót budowlanych objęte powinny być usługi służące przygotowaniu konkretnej inwestycji budowlanej.

Wyznacznik podziału usługi projektowej na odrębne zamówienia stanowić powinien zakres robót budowlanych, których te usługi dotyczą, nie zaś zakres branżowy prac projektowych (np.: architektoniczny, konstrukcyjny, instalacji elektrycznych oraz mechanicznych lub sanitarnych).

Analogicznie, z uwagi na ściśle powiązanie świadczeń, zamówienie na roboty budowlane powinno stanowić punkt odniesienia dla ustalenia zakresu oraz wielkości zamówienia na świadczenie usług nadzoru inwestorskiego towarzyszących realizacji określonych robót budowlanych. Tym samym, jednym zamówieniem na usługi nadzoru zamawiający powinien objąć te usługi, które będą związane z realizacją konkretnej inwestycji budowlanej.

### **TEZY Z OPINII:**

- I. Dla ustalenia obowiązku łącznego szacowania wartości zamówienia na roboty budowlane konieczne jest ustalenie przez zamawiającego, czy ma do czynienia z jednym obiektem budowlanym. Ocena, czy w konkretnym postępowaniu zamawiający ma do czynienia z jednym obiektem budowlanym, powinna być dokonana w świetle gospodarczych i technicznych funkcji, które obiekt ten będzie spełniał. Stwierdzenie takiej okoliczności powoduje, że na potrzeby ustalenia obowiązku stosowania przepisów ustawy Pzp należy brać pod uwagę całość robót budowlanych nawet jeżeli udzielane są w kilku postępowaniach lub w częściach. Innymi słowy, jeżeli planowane roboty budowlane składają się na jeden obiekt budowlany, wyznaczony wspólną funkcją gospodarczą i techniczną, wówczas zamawiający powinien dokonać łącznego szacowania, sumując wartość robót składających się na ww. zamówienie.**

Podobnie, jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie prac remontowych w ramach jednego obiektu budowlanego, wówczas należy uznać, że wartość tych robót powinna co do zasady podlegać łącznemu szacowaniu i stanowić jedno zamówienie publiczne.

Z kolei w przypadku, w którym zamówienie publiczne obejmuje wykonanie robót budowlanych w różnych obiektach budowlanych, podstawowym kryterium pozwalającym na ustalenie, czy określone roboty stanowią jedno zamówienie, czy też zamówienia odrębne, będzie przede wszystkim tożsamość planowanych robót budowlanych, a także, czy są one możliwe do przewidzenia w tym samym czasie. Odmienna lokalizacja realizowanych robót budowlanych nie przesądza o odrębnym ustalaniu wartości tych robót, a tym samym o uznaniu, że każda z nich stanowi odrębne zamówienie.

- II. Usługi polegające na opracowaniu dokumentacji projektowej robót budowlanych stanowią szczególny rodzaj zamówień na usługi, które w sposób bezpośredni związane są z określonym zakresem robót budowlanych. Zamówienia na usługi przygotowania dokumentacji projektowych powinny zatem korzystać z autonomii postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w takim zakresie, w jakim korzystają z niej roboty budowlane, stanowiące rezultat określonych prac projektowych. Zakresem odrębnego zamówienia na usługi projektowe dotyczące przygotowania dokumentacji technicznych robót budowlanych objęte powinny być usługi służące przygotowaniu konkretnej inwestycji budowlanej.
- III. Analogicznie, z uwagi na ścisłe powiązanie świadczeń, zamówienie na roboty budowlane powinno stanowić punkt odniesienia dla ustalenia zakresu oraz wielkości zamówienia na świadczenie usług nadzoru inwestorskiego towarzyszących realizacji określonych robót budowlanych. Tym samym, jednym zamówieniem na usługi nadzoru zamawiający powinien objąć te usługi, które będą związane z realizacją konkretnej inwestycji budowlanej.