

UZASADNIENIE

Przedłożony projekt rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie metody kalkulacji kosztów cyklu życia budynków oraz sposobu przedstawiania informacji o tych kosztach stanowi wykonanie upoważnienia zawartego w art. 245 ust. 7 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2019 oraz z 2020 r. poz. 288, 1492, 1517, 2275 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 464), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2021 r. i zastąpiła dotychczas obowiązującą ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843).

Projektowane rozporządzenie zastąpi dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 91 ust. 7c ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, które w myśl art. 97 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2020 oraz z 2020 r. poz. 1086 i 2275), zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 245 ust. 7, ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy.

Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 245 ust. 7 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia, metodę kalkulacji kosztów cyklu życia budynków, uwzględniających koszty określone w ust. 3 pkt 1 lit. a–c, oraz sposób przedstawiania informacji o tych kosztach, kierując się potrzebą zapewnienia ujednoczenia i wiarygodności tych kalkulacji. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych wprowadziła przepis, zgodnie z którym w przypadku, gdy zamawiający szacuje koszty z wykorzystaniem podejścia opartego na rachunku kosztów cyklu życia przedmiotu zamówienia, określa w specyfikacji warunków zamówienia dane, które mają przedstawić wykonawcy, oraz metodę, którą zastosuje do określenia kosztów cyklu życia na podstawie tych danych. W porównaniu do obowiązującego stanu prawnego projektowane rozporządzenie nie wprowadza istotnych zmian. Projektowane rozporządzenie nie zmienia zasad w zakresie określania metody kalkulacji kosztów cyklu życia budynku oraz sposób przedstawiania informacji o tych kosztach, kierując się potrzebą zapewnienia ujednoczenia i wiarygodności tych kalkulacji.

Z uwagi na obowiązek stosowania przepisów projektowanego rozporządzenia w sytuacji, w której zamawiający zdecyduje się na opcjonalne szacowanie kosztów z wykorzystaniem podejścia opartego na rachunku kosztów cyklu życia budynku, celem projektodawcy jest przede wszystkim niezmiennienie i zachowanie przyjętej w obowiązujących przepisach rozporządzenia nieskomplikowanej metody, która zachęci zamawiających do szacowania kosztów cyklu życia budynków na podstawie przepisów rozporządzenia jak również pozwoli rozwiązać problem stosowania kryterium ceny, jako jedyne kryterium oceny ofert.

Z uwagi na powyższe przepisy projektowanego rozporządzenia tak jak do tej pory cechuje:

- uniwersalność, tj. możliwość zastosowania jednej metody dla wszystkich rodzajów budynków;
- obiektywizm, tj. możliwość obiektywnego porównania złożonych ofert; przyjęcie pewnych stałych zmiennych wynikających wprost z rozporządzenia, jak również określonych w specyfikacji warunków zamówienia przez zamawiającego zminimalizuje rozbieżności pomiędzy konkretnymi ofertami;
- weryfikowalność, tj. możliwość łatwej weryfikacji przez zamawiających danych, które przedstawią wykonawcy;
- transparentność, tj. przejrzystość przedstawionych danych, na podstawie których zamawiający dokona wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, w oparciu o rachunek kosztów cyklu życia budynku.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy wskazać, iż efektem wprowadzenia przepisów projektowanego rozporządzenia jest zachowanie nieskomplikowanego narzędzia umożliwiającego obliczanie całkowitego kosztu cyklu życia budynku. W myśl art. 245 ust. 3 pkt 1 lit. a–c ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, rachunek kosztów cyklu życia budynku obejmuje koszty poniesione przez zamawiającego lub innych użytkowników, związane z kosztami: nabycia, użytkowania (w szczególności zużyciem energii i innych zasobów) oraz utrzymania.

Wobec powyższego projektowane rozporządzenie określa:

- 1) wzór rachunku kosztów cyklu życia budynku oraz jego składowe;

- 2) kategorie kosztów składających się na koszt cyklu życia budynku;
- 3) składowe poszczególnych kategorii kosztów;
- 4) obligatoryjny okres obliczeniowy wykorzystywany przy rachunku kosztów cyklu życia budynku;
- 5) liczbę cykli użytkowania wyrobów w okresie obliczeniowym;
- 6) wzór formularza danych do określenia kosztów cyklu życia budynku.

Dodatkowo określono, które składowe poszczególnych kosztów określa zamawiający, a które wykonawca.

Zamawiający wskazuje w specyfikacji warunków zamówienia:

- 1) minimalną charakterystykę energetyczną budynku, ze wskazaniem maksymalnej ilości energii końcowej lub nośników energii zużywanych w ciągu roku oraz maksymalne zużycie wody;
- 2) ceny jednostkowe energii końcowej lub nośników energii oraz wody;
- 3) rodzaje oraz ilość wyrobów uwzględnianych przy ustalaniu kosztu utrzymania;
- 4) koszt wymiany jednostki wyrobu;
- 5) liczbę cykli użytkowania wyrobu w okresie obliczeniowym.

Należy wskazać, iż pod pojęciem „wyrobu” należy rozumieć zarówno wyrób budowlany, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. z 2020 r. poz. 215 i 417), jak również i inne elementy określone przez zamawiającego, mające wpływ na funkcjonowanie budynku.

Cykl użytkowania wyrobu to okres po którym należy wymienić dany wyrób. Należy jednak wskazać, iż określając liczbę cykli życia wyrobu zamawiający może brać pod uwagę nie tylko trwałość fizyczną wyrobu, ale też swoje oczekiwania związane z koniecznością jego częstszej lub rzadszej wymiany z uwagi np. na charakter budynku. Rachunek kosztów cyklu życia budynku obejmuje koszty poniesione przez zamawiającego, związane z: kosztem nabycia, kosztem użytkowania oraz kosztem utrzymania budynku.

Koszt nabycia zamawiający określa na podstawie ceny oferty.

Koszt użytkowania, związany z przewidywanym zużyciem energii końcowej lub nośników energii oraz wody, oblicza się jako sumę iloczynów ilości zużywanej rocznie

energii lub nośników energii oraz wody, cen jednostkowych energii lub nośnika energii oraz wody i 30 letniego okresu obliczeniowego.

Z kolei koszt utrzymania, rozumiany jako wszelkie koszty związane z eksploatacją budynku, obejmujące w szczególności koszty remontów i bieżącej konserwacji, umożliwiające utrzymanie budynku w należytym stanie technicznym i estetycznym, oblicza się jako sumę jednostkowych kosztów utrzymania wyrobów w okresie obliczeniowym pomniejszonych o wartość gwarancji wykonawcy dla danego wyrobu.

W celu obiektywnego porównania ofert przyjęto obligatoryjny okres obliczeniowy wynoszący 30 lat. Okres obliczeniowy przyjęto taki sam, jak w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 244/2012 z dnia 16 stycznia 2012 r. uzupełniającym dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i ustanawiające ramy metodologii porównawczej do celów obliczania optymalnego pod względem kosztów poziomu wymagań minimalnych dotyczących charakterystyki energetycznej budynków i elementów budynków (Dz. Urz. UE L 81 z 21.03.2012, str. 20, z późn. zm.).

Zgodnie z ww. rozporządzeniem na potrzeby obliczeń dotyczących wymagań minimalnych w zakresie charakterystyki energetycznej, państwa członkowskie stosują okres obliczeniowy wynoszący 30 lat w odniesieniu do budynków mieszkalnych i publicznych oraz okres obliczeniowy wynoszący 20 lat w odniesieniu do budynków niemieszkalnych o charakterze gospodarczym.

Wyznaczenie stałego, 30-letniego okresu obliczeniowego, ma na celu, w ocenie projektodawcy, zapewnienie spójności obliczeń, jak również zapewnienie wskazania zamawiającemu ścieżki postępowania w sytuacji, w której budynek będący przedmiotem obliczeń ma więcej niż jedną część o różnych charakterach przeznaczenia. Przywołane powyżej rozporządzenie delegowane, choć obowiązujące, nie jest jednakże wiążące przy określaniu kalkulacji kosztów cyklu życia budynku.

Wejście w życie przepisów projektowanego rozporządzenia sprawi, że potencjalni wykonawcy przedmiotu umowy będą mogli konkurować między sobą i będą mogli być oceniani w oparciu o rozbudowane kryteria takie jak koszt nabycia, obniżenie zużycia energii w budynku, długoterminowa gwarancja na wykonane prace.

Z uwagi na zawarte w art. 171 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, wskazanie, że zamówienia udziela się na podstawie kryteriów jakościowych, o których mowa w art. 242 ust. 2, oraz ceny lub kosztu pojawiają się wątpliwości co do zasadności zastosowania zarówno kryterium ceny jak i kryterium kosztu w jednym postępowaniu. W takim przypadku cena stanowiąca element składowy kosztu byłaby liczona dwukrotnie co promowałoby oferty z ceną najniższą, nie zaś najkorzystniejszą w całym cyklu życia budynku.

Projektowane rozporządzenie nie określa obligatoryjnego uwzględnienia kosztów rozbiórki budynku będącego przedmiotem analizy. Jak już wskazano powyżej delegacja ustawowa zawarta w art. 245 ust. 7 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, stanowi, że minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia, metodę kalkulacji kosztów cyklu życia budynków, uwzględniających koszty określone w ust. 3 pkt 1 lit. a-c, oraz sposób przedstawiania informacji o tych kosztach, kierując się potrzebą zapewnienia ujednolicenia i wiarygodności tych kalkulacji.

Zgodnie z brzmieniem art. 245 ust. 3 pkt 1 lit. a–d ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, do kosztów, o których mowa w ust. 1, należą w szczególności koszty poniesione przez zamawiającego lub innych użytkowników, związane z:

- a) nabyciem,
- b) użytkowaniem, w szczególności zużyciem energii i innych zasobów,
- c) utrzymaniem,
- d) wycofaniem z eksploatacji, w szczególności koszty rozbiórki i recyklingu.

Przepis ten, stosownie do art. 245 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, ma charakter fakultatywny i zawiera przykładowy katalog kosztów, które mogą zostać uwzględnione w rachunku kosztów cyklu życia, co oznacza, że w odniesieniu do konkretnego przedmiotu zamówienia, rachunek ten może obejmować wszystkie bądź niektóre z ww. kosztów.

Niniejsze przepisy pozwalają zatem na bardziej elastyczne zastosowanie przez zamawiających rachunku kosztów cyklu życia przy uwzględnieniu przedmiotu zamówienia i dostępnej metodologii. Wybór zamkniętego katalogu kosztów, tj. kosztów nabycia,

użytkowania oraz utrzymania, jako składowych, jest w opinii projektodawcy słuszny, gdyż jedynie tego rodzaju koszty mogą mieć przełożenie na realne wartości finansowe.

Należy wskazać ponadto, że powyższe rozwiązanie jest odzwierciedleniem art. 68 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, str. 65, z późn. zm.), który wyraźnie wskazuje, że rachunek kosztów cyklu życia obejmuje w odpowiednim zakresie niektóre lub wszystkie koszty (wymienione w tym przepisie), ponoszone w czasie cyklu życia produktu, usługi lub robót budowlanych.

Projekt rozporządzenia nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projektowana regulacja nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597) i w związku z tym nie podlega notyfikacji w rozumieniu tego rozporządzenia.

Projektowane rozporządzenie nie wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 708 i 2377).

Projekt rozporządzenia nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia, o którym mowa w § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.).

Projektowane rozporządzenie będzie miało pozytywny wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów projekt rozporządzenia zostanie zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny”.