



Budowa dróg w Polsce

Fakty i mity, doświadczenia i perspektywy

Spis treści

2	I. Wstęp
10	Kalendarium
<hr/>	
12	II. Znaczenie infrastruktury w gospodarce
13	System infrastruktury w Polsce
15	Rozwój infrastruktury drogowej w Polsce w latach 2007-2013
19	Efekty i szanse związane z rozwojem infrastruktury drogowej z uwzględnieniem wpływu na otoczenie
<hr/>	
24	III. Fakty i mity
<hr/>	
94	IV. GDDKiA jako uczestnik systemu rozwoju infrastruktury w Polsce
97	Instytucje odpowiedzialne za rozwój infrastruktury drogowej w Polsce
101	Rola i zadania GDDKiA w polskim systemie inwestycji drogowych
<hr/>	
106	V. Wnioski
<hr/>	
108	Załącznik: Słownik skrótów

Wstęp

W zakresie środków unijnych z POiŚ GDDKiA uzyskała obecnie **77%** refundacji oraz zakontraktowała **100%** z nich. Stanowi to potwierdzenie pełnego i poprawnego wykorzystania przyznanego dofinansowania.

1500 kilometrów dróg szybkiego ruchu oddanych do użytku w latach 2007-2013 pozwoliło na oszczędności na poziomie **0,3 proc PKB**

Rozpoczęta w 2007 roku perspektywa finansowa budżetu unijnego otworzyła przed Polską nowe możliwości wsparcia rozwoju. Przyznane Polsce 67 mld EUR do wydatkowania w ciągu kolejnych kilku lat oznaczało niespotykane dotąd szanse na zmniejszenie dystansu dzielącego nas od bogatych krajów Europy Zachodniej. Dlatego też, w 2007 roku w Polsce rozpoczęły się zmiany w całym systemie polityki rozwojowej państwa, które miały za zadanie wzmocnić polską gospodarkę i sprawić, aby była bardziej konkurencyjna. Zwiększenie konkurencyjności stało się celem strategicznym, do realizacji którego konieczne było przeznaczenie istotnych środków na infrastrukturę drogową, której stan w 2007 roku stawiał Polskę daleko za innymi krajami Unii Europejskiej. Jeden z największych krajów Europy posiadał niewiele ponad 300 km dróg ekspresowych i niecałe 700 km autostrad.

Wśród obszarów wsparcia w ramach infrastruktury publicznej budowa dobrej jakości dróg krajowych została określona jako zadanie priorytetowe, na które w unijnej perspektywie finansowej na lata 2007-2013 przeznaczono ponad **10 mld EUR** z funduszy UE. Realizacja tego planu wymagała wdrożenia przemysłowych zmian systemowych i zbudowania sprawnego mechanizmu zarówno na szczeblu państwowym, jak i w otoczeniu rynkowym. Kluczowa rola powierzona została Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, przed którą postawiono konkretne zadania, a wśród nich:

- znaczące poprawienie stanu krajowej infrastruktury drogowej poprzez nowe inwestycje
- efektywne wykorzystanie środków unijnych, zadbanie o efektywność kosztową, odpowiednią gwarancję i wysoką jakość
- zwiększenie konkurencyjności na rynku usług budowlanych

Zadania te zostały zrealizowane, i tak:

- w porównaniu z 2007 rokiem blisko dwuipółkrotnie zwiększyła się liczba kilometrów dróg ekspresowych i autostrad w Polsce;
- od 2008 roku w wyniku wielu czynników, w tym również zmian wprowadzonych przez GDDKiA w kierunku racjonalizacji ceny koszt budowy dróg znacząco spadł. Od 2008 r. koszt budowy 1 kilometra autostrady zmniejszył się o 36%, a 1 kilometra drogi ekspresowej o 31%;
- okres gwarancji udzielanych na roboty budowlane wydłużył się pięciokrotnie, w stosunku do okresu sprzed 2008 r.;

- w latach 2010-2012 w ramach Laboratoryjnego Systemu Kontroli Jakości przebadano ponad 140 tysięcy próbek. W analizowanym okresie odsetek zadowolających próbek poprawił się o blisko 12% osiągając poziom 85%;
- niemal pięciokrotnie wzrosła liczba podmiotów, z którymi GDDKiA zawarła umowy na realizację inwestycji drogowych;
- ponad dwukrotnie zwiększyła się liczba ofert składanych w przetargach w latach 2007-2012.

Do września 2013 roku GDDKiA uzyskała **77% refundacji w zakresie środków unijnych z POIiŚ, zakontraktowane zostało 100%**, co jest potwierdzeniem pełnego wykorzystania otrzymanego wsparcia finansowego.

W latach 2007-2012 pod względem dynamiki rozwoju sieci autostradowej Polska, ze 106% przyrostem liczby kilometrów autostrad, była liderem wśród krajów europejskich. Sieć dróg ekspresowych wzrosła w tym okresie o ponad 230%.

Wycena pełnych skutków realizacji programu budowy nowych dróg w Polsce będzie możliwa dopiero za kilka-kilkanaście lat, co wynika ze specyfiki tych inwestycji, które ujawniają swoje efekty z opóźnieniem. Jednak już dzisiaj wiadomo, że rozwój infrastruktury drogowej to nie tylko bezpośrednia korzyść dla użytkowników – to również widoczne efekty dla gospodarki i społeczeństwa. Według szeregu analiz i opracowań, **istnieje zależność pomiędzy długością sieci drogowej a zamożnością społeczeństwa liczoną wskaźnikiem PKB**. Również w przypadku Polski widoczny jest wzrost zamożności mieszkańców powiatów ziemskich, na terenach których realizowane były inwestycje drogowe, a także wzrost atrakcyjności tych terenów dla inwestorów.

Rozwinięta infrastruktura drogowa pozwala też generować oszczędności pochodzące z krótszego czasu przejazdu pomiędzy wybranymi miejscowościami. Z kalkulacji przeprowadzonych przez PwC wynika, że **zsumowane roczne oszczędności dla gospodarki wynikające ze skrócenia czasu przejazdu na wybranych pięciu odcinkach dróg krajowych oddanych do użytku w latach 2007-2013 wynoszą od 1,3 mld PLN do 2,0 mld PLN, czyli około 0,1% PKB**. Dla wszystkich odcinków autostrad i dróg ekspresowych oddanych do użytku w tym okresie oszczędności mogą sięgnąć poziomu nawet 0,3% PKB.

Pośrednim efektem społeczno-gospodarczym związanym z poprawą stanu infrastruktury drogowej jest poprawa bezpieczeństwa na drogach, a przede wszystkim spadek liczby wypadków. W Polsce pomiędzy rokiem 2007 a 2012 roczna **liczba wypadków spadła o około 25%**. W tym samym okresie, **liczba ofiar śmiertelnych na drogach krajowych zmniejszyła się o 37%**.

Zbliżanie się do finału perspektywy budżetowej UE 2007-2013 skłania do oceny podjętych działań – zarówno w odniesieniu do ostatecznego ich efektu, jak i sposobu realizacji. Po wybudowaniu prawie 1500 km dróg w ciągu siedmiu lat Polska może mieć poczucie

sukcesu, ale też nadal stoi przed szeregiem wyzwań związanych z prowadzeniem procesu inwestycyjnego.

Wokół inwestycji drogowych, realizowanych w ciągu tych kilku lat, narosło wiele **mitów**, które – powtarzane przez różne środowiska – utrwaliły się w świadomości społecznej. Obok mitów, są także **fakty**, które opisują rzeczywistość, ale i wskazują istniejące luki w systemie inwestycji drogowych.

Poszukiwane są rozwiązania, które sprawią, że niekorzystne fakty związane z prowadzeniem inwestycji będą eliminowane i z czasem staną się tylko mitami.

DYLEMAT 1: Jak wykorzystując środki unijne rozwinąć infrastrukturę drogową i jednocześnie wesprzeć rozwój gospodarczy kraju?

Kluczowym zadaniem, jakie stanęło przed GDDKiA w 2007 roku, było nie tylko wybudowanie określonej liczby kilometrów dróg, ale przede wszystkim efektywne wydatkowanie środków unijnych przeznaczonych na ten cel. Na nierozwiniętym i niedoświadczonym rynku zadanie to było trudne do realizacji. Wymagało od GDDKiA decentralizacji i utworzenia odpowiednich departamentów. Między innymi dzięki temu zadanie okazało się wykonalne. W efekcie udało się zbudować konkurencyjny rynek, na którym rozwinęły się polskie firmy budowlane, mogące obecnie konkurować nie tylko na rynku lokalnym.

Mit (1): Mitem jest, że drogi w Polsce są najdroższe w Europie. ► str. 27

Średnia europejska kosztu budowy 1 km drogi to 9,4 mln EUR.

Koszt budowy 1 km autostrady w Polsce jest bliski tej średniej. Po spadku trwającym od 2008 roku wynosi obecnie 9,61 mln EUR.

Fakt (2): Faktem jest, że w latach 2007-2013 nastąpiły liberalizacja warunków udziału w postępowaniu, otwarcie rynku, większa konkurencja. ► str. 30

Średnia liczba ofert składanych w przetargach GDDKiA wzrosła ponad dwukrotnie w okresie pomiędzy 2007 a 2012 rokiem.

DYLEMAT 2: Jak przygotować proces inwestycyjny, aby realizacja projektu była efektywna?

Błędy na etapie przygotowania inwestycji wpływają na jej koszty na etapie realizacji. Dlatego zarówno GDDKiA jak i wykonawcom zależy na tym, aby ich unikać. Poszukiwane są rozwiązania, które pozwolą optymalizować projekty, przy równoczesnym zapewnianiu ich najwyższej jakości.

Fakt (3): Faktem jest, że jakość prac geologicznych wpływa na realizację inwestycji, dlatego potrzebne jest systemowe rozwiązanie, zgodnie z którym projektant byłby rozliczany obmiarowo a nie ryczałtowo. ► str. 32

Fakt (4): Faktem jest, że w Polsce nie istniały dotychczas standardy specyfikacji technicznych dotyczących wykonania i odbioru robót budowlanych. ► str. 34

Fakt (5): Faktem jest, że GDDKiA jest otwarta na propozycje służące optymalizacji procesu inwestycyjnego, dlatego wprowadza formułę „projektuj i buduj” oraz „optymalizuj i buduj”. ► str. 35

Od 2014 roku będą obowiązywać nowe wzorcowe umowy na prace projektowe, zgodnie z którymi m.in. projektant będzie rozliczany obmiarowo.

Ponad 8 mln zł kosztowały zmiany w jednym z kontraktów wynikające z błędnej dokumentacji hydrogeologicznej.

200 przedstawicieli branży, wspólnie z GDDKiA, jest zaangażowanych w tworzenie wzorcowych specyfikacji technicznych. Na ich podstawie budowane będą drogi w nowej perspektywie finansowej.

10% kontraktów zawartych do tej pory przewiduje realizację projektu w formule „projektuj i buduj” lub „optymalizuj i buduj”. W nowej perspektywie finansowej ok. 50% projektów będzie realizowanych w tych formułach.

DYLEMAT 3: Jak wybrać najlepszego wykonawcę, który zrealizuje inwestycję w terminie, zapewniając najwyższą jakość jej efektów?

Sukces inwestycji, rozumiany jako jej ukończenie w terminie, zgodnie z budżetem i założeniami, w dużej mierze zależy od podmiotu, który tę inwestycję realizuje. Dlatego tak ważnym jest wybór wykonawców, o odpowiedniej kondycji, pozwalającej na realizację kluczowych dla kraju projektów drogowych. GDDKiA zależy na tym, aby proces wyłaniania wykonawców został odpowiednio zaprojektowany i przeprowadzony, był obiektywny i zapewniał konkurencyjność. Zasady jego prowadzenia są w dużej mierze regulowane przepisami prawa.

Mit (6): Mitem jest, iż stosowanie ceny jako jedynego kryterium wyboru oferty uniemożliwia efektywną realizację inwestycji. ► str. 36

W latach 2007-2012 74% inwestycji zostało zrealizowanych w terminie, zgodnie ze specyfikacją.

Wszystkie parametry techniczne i jakościowe zamówienia, warunki gwarancji oraz termin wykonania są precyzyjnie określone w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Fakt (7): Faktem jest brak definicji „rażąco niskiej ceny.” Ogranicza to możliwość dyskwalifikacji wykonawcy z tego powodu. ► str. 43

Mit (8): Mitem jest, że wykonawca nie ma wpływu na zapisy SIWZ, a czas na składanie ofert jest zbyt krótki. ► str. 46

Fakt (9): Faktem jest, że weryfikacja potencjału wykonawców oparta jest na oświadczeniach własnych wykonawców. ► str. 48

6 miesięcy opóźnienia w realizacji projektu spowodował proces sądowy, w efekcie którego GDDKiA musiała przywrócić do realizacji projektu Wykonawcę zdyskwalifikowanego ze względu na rażąco niską cenę.

Prawie dwukrotnie dłuższy od minimalnego terminu wymaganego ustawą był średni realny termin składania ofert w analizowanych przetargach GDDKiA w latach 2011-2013.

Rolą instytucji finansowych dających gwarancję płynności finansowej wykonawców jest weryfikacja rentowności składanych przez nich ofert.

DYLEMAT 4: Jak podzielić zadania i obowiązki między inwestora a wykonawcę, aby byli oni partnerami czującymi współodpowiedzialność za efekty projektu?

Inwestycja drogowa jest procesem złożonym i długoterminowym. GDDKiA zależy na tym, aby wykonawcy również czuli się współodpowiedzialni za rezultaty projektu. Dlatego też zgodnie z warunkami kontraktu dzielone są zadania i związane z nimi ryzyka. Dzięki temu obu stronom będzie zależało nie tylko na ukończeniu projektu, ale też jego jak najwyższej jakości.

Fakt (10): Faktem jest, że ryzyka w kontraktach są rozłożone na obie strony, a ich podział oparty jest o międzynarodowe wytyczne FIDIC. ► str. 50

Od początku 2013 roku odbyło się 37 spotkań zespołów roboczych z udziałem przedstawicieli branży oraz GDDKiA, w ramach których analizowano i uzgadniano zapisy dla poszczególnych wzorów umów.

DYLEMAT 5: Jakie rozwiązania wdrożyć, by wzmocnić stabilność funkcjonowania wykonawców, a tym samym zmniejszyć ryzyko nieukończenia inwestycji w terminie?

GDDKiA ma świadomość wpływu trendów rynkowych i procesów makroekonomicznych na wykonawców. Wdrażane są rozwiązania, które mają dawać wykonawcom poczucie bezpieczeństwa i stabilności oraz minimalizować ich ryzyka. W ten sposób ograniczane są także ryzyka związane z opóźnieniem bądź nieukończeniem inwestycji.

Mit (11): Mitem jest brak waloryzacji cen. Nieuzasadnione jest też stwierdzenie, że bez waloryzacji inwestycja nie może zostać zrealizowana. ► str. 56

Dokonano waloryzacji cen w dwóch pilotażowych inwestycjach. W efekcie kwota kontraktu wzrosła o 1%.

Mimo, że oba projekty charakteryzowała podobna skala problemów, a ceny jednostkowe poddano waloryzacji, jeden z nich został ukończony w maju 2013 r., podczas gdy drugi jest zaawansowany dopiero na poziomie 75%.

Mit (12): Mitem jest, że GDDKiA nie stwarza możliwości pobrania zaliczki przez wykonawcę. ► str. 58

Możliwość „zaliczkowania” stosowana dotychczas w wybranych kontraktach została uwzględniona w opracowywanych z branżą wzorcowych warunkach kontraktu i będzie stosowana obligatoryjnie w nowych przetargach ogłaszanych przez GDDKiA w nowej perspektywie finansowej.

Fakt (13): Faktem jest, że GDDKiA realizuje zobowiązania wobec wykonawców w terminie, a nawet przyspiesza płatności w uzasadnionych przypadkach. ► str. 60

Płatności faktur dla wykonawców przyspieszono średnio o 24 dni, a w niektórych przypadkach nawet o 48 dni.

Fakt (14): Faktem jest, że przez blisko dziesięć ostatnich lat realizacji inwestycji przez GDDKiA w 74% przypadków dotrzymano terminu kontraktu. Opóźnienia inwestycji w Polsce są jednymi z najkrótszych w Europie. ► str. 62

Jak wynika z raportu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, w Polsce opóźnienie w realizacji inwestycji wynosi średnio 2,7 miesiąca, w Niemczech 7 miesięcy, a w Grecji ponad rok.

Fakt (15): Faktem jest, że w uzasadnionych przypadkach GDDKiA uznaje roszczenia Wykonawców, w tym zwiększa wartość kontraktu. ► str. 64

W 2009 r. na wniosek Komisji Europejskiej wprowadzono w Ustawie Pzp ograniczenie w zakresie dowolnego aneksowania zawartych umów. Całkowita wartość o jaką zwiększono wartości kontraktów w latach 2007-2013 to 804 mln PLN brutto.

DYLEMAT 6: Jak skutecznie nadzorować prace, aby drogi służyły użytkownikom jak najdłużej?

Efektywny system kontroli i nadzoru nad realizacją inwestycji pozwala uniknąć błędów i zapewnić najlepszą jakość projektu. Dlatego GDDKiA inwestuje w procesy nadzorcze oraz kontrolę inwestycji zarówno w trakcie jej realizacji, jak i po oddaniu do użytku. Dzięki temu budowane drogi będą jak najdłużej służyły kierowcom w Polsce.

Fakt (16): Faktem jest, że GDDKiA inwestuje w kontrolę jakości budowanych dróg na wszystkich etapach realizacji inwestycji. ► str. 72

100 mln PLN zainwestowała GDDKiA w budowę sieci nowoczesnych laboratoriów drogowych.

Odsetek wadliwych próbek spadł w latach 2010-2012 o 12%. Obecnie 85% przebadanych próbek spełnia kryteria.

Ponad trzykrotnie zwiększyła się liczba próbek badanych w laboratoriach GDDKiA między 2010 a 2012 rokiem.

Mit (17): Mitem jest, że drogi wymagają remontu w krótkim czasie po oddaniu do użytkowania. ► str. 75

Kontrakty na utrzymanie drogi w formule „Utrzymaj standard” funkcjonują już na 800 km polskich dróg krajowych. Od 2012 r. każda nowooddana do użytku droga utrzymywana jest w tym standardzie.

DYLEMAT 7: Co zrobić w sytuacji, gdy partnerzy nie przestrzegają przepisów prawa?

Dla efektywnej realizacji inwestycji konieczna jest współpraca i zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron. Ich brak lub postępowanie niezgodne z wymaganiami prawa może skutkować nie tylko opóźnieniami, ale też wstrzymaniem realizacji inwestycji oraz podniesieniem kosztów jej realizacji. Może także oznaczać konieczność regulowania zaciągniętych zobowiązań przez inne podmioty, w tym inwestora.

Fakt (18): Faktem jest, że realizacja inwestycji może być zahamowana w wyniku zмовы cenowej wykonawców. ► str. 79

Nawet 50 mln PLN dotacji będzie musiało zwrócić jedno z miast w Polsce, jeśli Komisja Europejska potwierdzi podejrzenie istnienia zмовы cenowej.

Przedstawiciele branży dostrzegają ten problem i opracowują kodeks etyczny dla sektora.

Fakt (19): Faktem jest, że GDDKiA wypełnia zobowiązania za generalnych wykonawców wobec innych przedsiębiorców zgodnie z prawem. ► str. 80

Wartość wszystkich należności wobec przedsiębiorców, spłaconych dotychczas przez GDDKiA, przekroczyła obecnie 937 mln PLN.

DYLEMAT 8: Jak w procesie inwestycyjnym uwzględnić oczekiwania wszystkich interesariuszy przy równoczesnym zapewnieniu efektywności ekonomicznej realizowanych projektów?

Zaprojektowanie i budowa drogi wymaga zaangażowania szeregu interesariuszy na różnych etapach projektu. Ich oczekiwania są istotne, ale też mogą być sprzeczne z interesem ekonomicznym projektu i inwestora. Dlatego też, GDDKiA spełnia wszelkie wymogi prawne dotyczące kwestii społecznych i środowiskowych, ale równocześnie prowadzi ciągły dialog, którego celem jest znalezienie skutecznego kompromisu pomiędzy oczekiwaniami społecznymi i środowiskowymi a ekonomicznymi.

Fakt (20): Faktem jest, że oczekiwania społeczne oraz wymogi prawa w zakresie ochrony środowiska wpływają na koszty inwestycji. ► str. 83

Koszty środowiskowe stanowią od 7 do 15% całkowitych kosztów inwestycji.

Spełnianie określonych wymagań środowiskowych pozwala pozyskać środki unijne na realizację inwestycji. Dotychczas GDDKiA uzyskała 77% refundacji, co potwierdza spełnianie wszystkich wymagań.

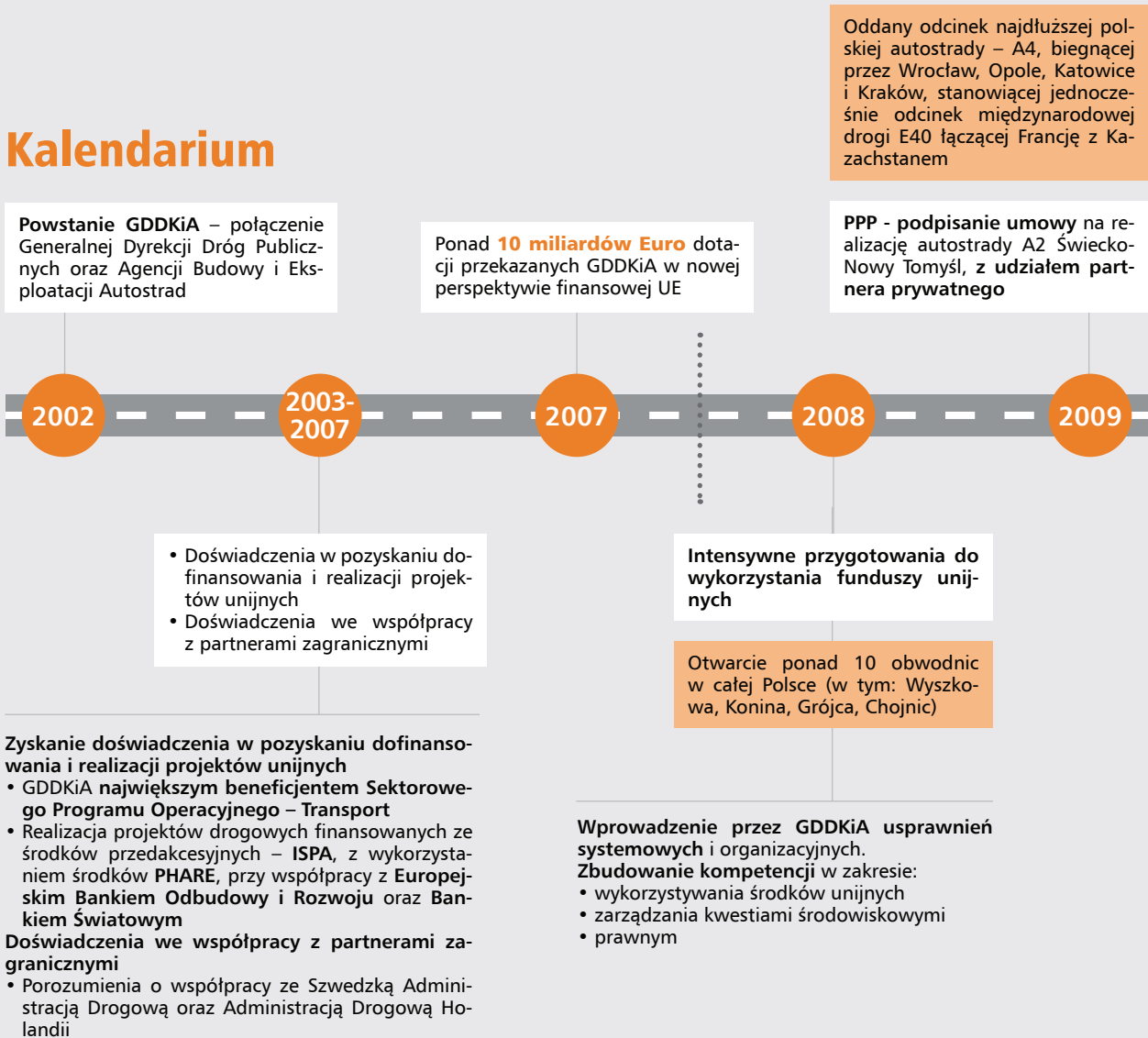
GDDKiA uwzględniła 141 postulatów spośród 300 pytań zgłoszonych łącznie przez mieszkańców podczas konsultacji koncepcji programowej dla drogi ekspresowej S8 Radziejowice – Paszków.

Mit (21): Mitem jest, że proces pozyskania nieruchomości pod inwestycje zawsze spotyka się z niechęcią ze strony społeczności lokalnych. ► str. 87

Przypadki, w których proces pozyskania nieruchomości pod inwestycje spotyka się z niechęcią społeczności lokalnych to mniej niż 1%.

Kolejna perspektywa finansowa niesie za sobą konieczność solidnego przygotowania i wdrożenia w życie doświadczeń z realizacji inwestycji w okresie finansowania 2007-2013, z pozytywnym skutkiem dla wszystkich podmiotów.

Kalendarium

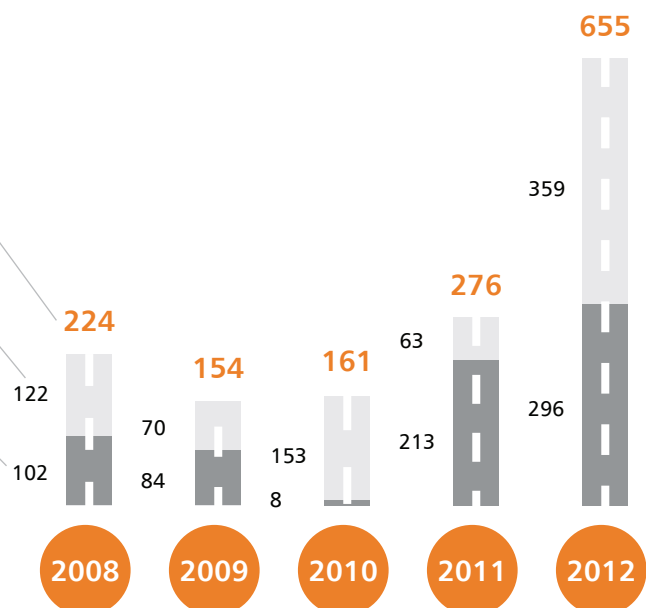
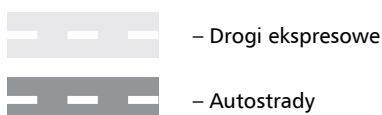


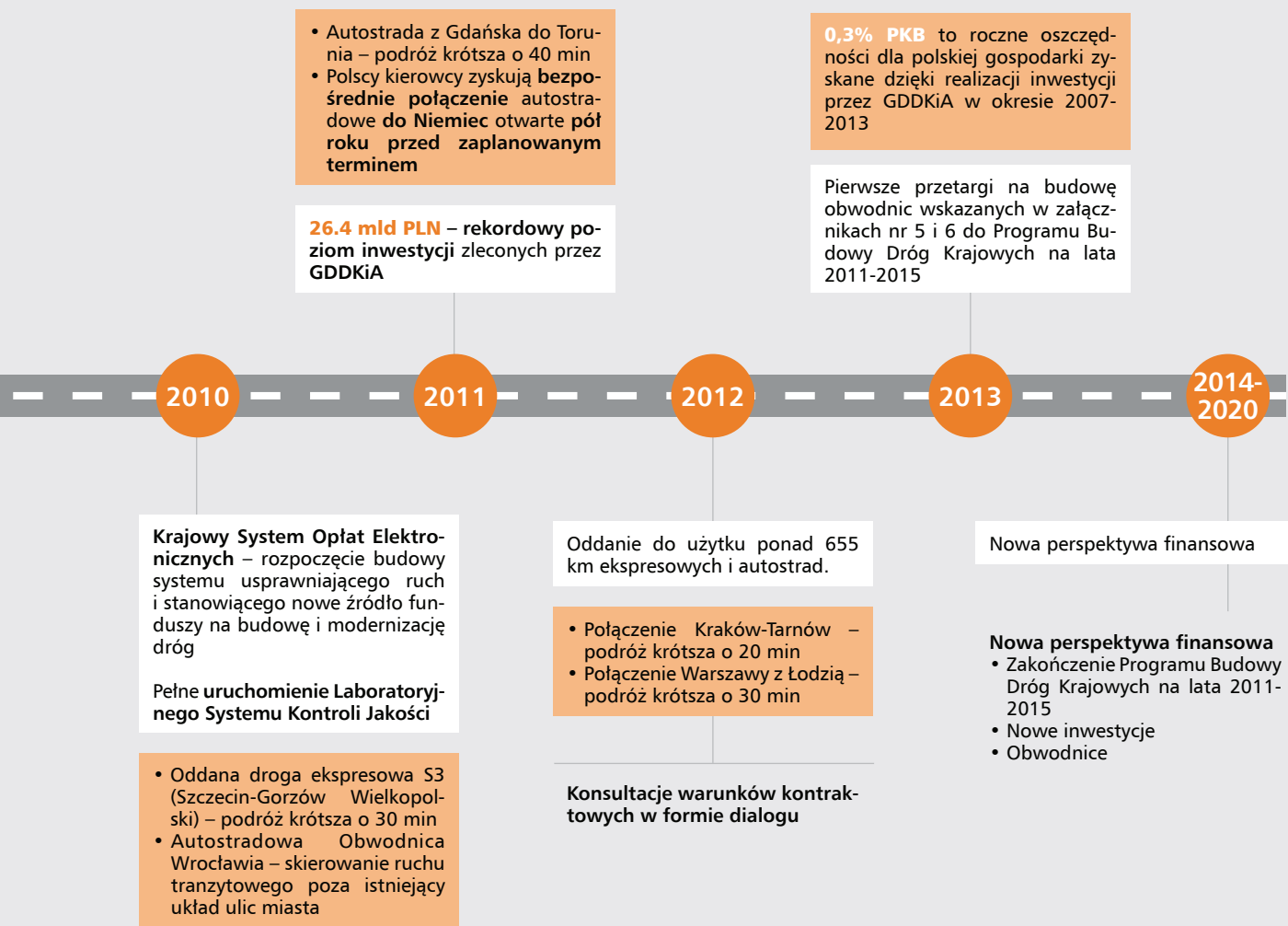
Efekt:

Suma liczby kilometrów autostrad i dróg ekspresowych oddanych do użytku w roku

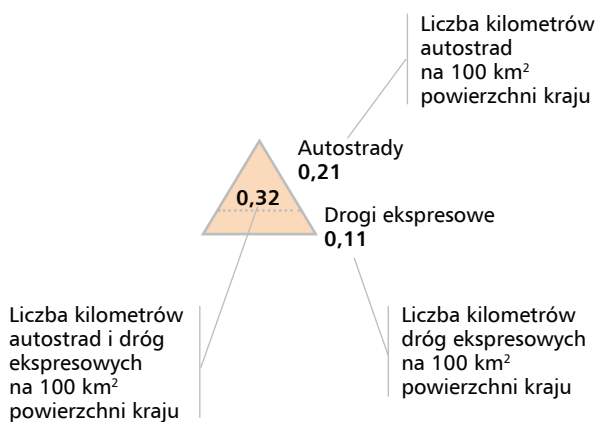
Liczba kilometrów dróg ekspresowych oddanych do użytku w roku

Liczba kilometrów autostrad oddanych do użytku w roku

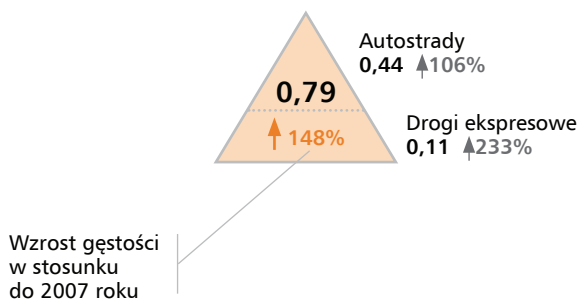




GĘSTOŚĆ SIECI W 2007 ROKU



GĘSTOŚĆ SIECI W 2012 ROKU



Znaczenie infrastruktury w gospodarce

Czas przejazdu między
Gdańskiem a Toruniem
skrótł się o **40 minut**,
Warszawą a Łodzią o **30 minut**,
a przejazd z Krakowa do Tarnowa
trwa o **20 minut** krócej
dzięki projektom inwestycyjnym
zrealizowanym w latach 2007 – 2012

Liczba wypadków spadła
o około **25%**,
a liczba ofiar śmiertelnych
na drogach krajowych
zmniejszyła się o **37%**,
dzięki inwestycjom realizowanym
w latach 2007-2013

System infrastruktury w Polsce

Nowoczesne państwo funkcjonuje prawidłowo tylko w oparciu o dobrą jakość infrastruktury.

Od 2007 roku 27 państw członkowskich Unii Europejskiej składa się na połączony ponad 495-milionowy rynek.

Rynek ten obfituje w różnice zarówno między poszczególnymi państwami członkowskimi, jak i w ich granicach. Jedną z podstawowych zasad UE jest minimalizacja różnic i zwiększenie spójności w Unii. W tym celu stworzone zostały fundusze strukturalne i fundusz spójności.

Wyzwanie w roku 2007 było olbrzymie i mimo wielu działań w tzw. nowych państwach członkowskich nadal istnieje luka infrastrukturalna. Jest ona systematycznie niwelowana dzięki kolejnym inwestycjom. Na lata 2007-2013 UE przyznała nowym krajom fundusze w wysokości ponad 178 mld EUR, z tego Polska otrzymała 67 mld EUR.

W raporcie „Wizja zrównoważonego rozwoju dla polskiego biznesu 2050” infrastruktura została wymieniona na trzecim miejscu – po kapitale społecznym i ludzkim – wśród obszarów kluczowych dla zrównoważonego rozwoju polskiej gospodarki¹. Podczas sesji dialogowych wypowiedziało się ponad 150 osób z 70 firm i 7 organizacji biznesowych. Dla biznesu infrastruktura jest kluczem do wzrostu, osiągania lepszych wyników finansowych i większych możliwości zatrudnienia.

Również obywatele oczekują poprawy sieci komunikacyjnej, ponieważ jej stan i dostępność bezpośrednio przekładają się na jakość życia. Zgodnie z badaniami opinii społecznej ponad 75% Polaków uważa inwestycje w infrastrukturę drogową za priorytetowe w ciągu najbliższych 10 lat². Wśród najważniejszych z nich wymieniane są inwestycje w autostrady i obwodnice miast.

Infrastruktura to pojęcie szerokie, w ramach którego możemy wyróżnić:

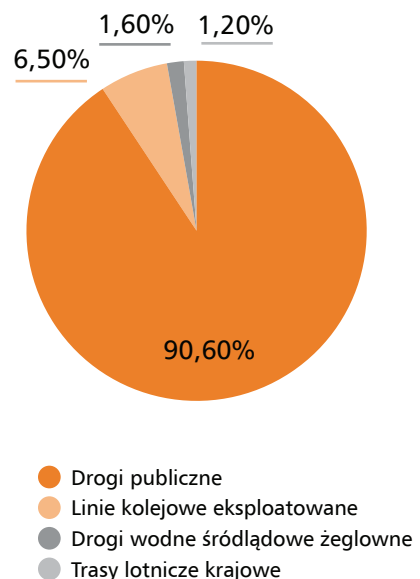
- infrastrukturę gospodarczą, czyli wspierającą rozwój ekonomiczny kraju (infrastruktura transportowa, energetyczna, ciepła, wodno-kanalizacyjna, usuwania odpadów oraz łącznościowa itp.),

- infrastrukturę społeczną, czyli wspierającą głównie potrzeby społeczeństwa (placówki oświatowe, służba zdrowia, obiekty kulturalne itp.).

Zasoby mieszkaniowe, budynki biurowe, magazyny, centra spedycyjne, drogi, linie kolejowe, lotniska, a także łączy o dużej przepustowości wspierają działalność przedsiębiorców i ułatwiają życie mieszkańców. Wszystkie te elementy decydują o atrakcyjności Polski jako miejsca do życia oraz do inwestowania.

Infrastruktura drogową jest znaczącym elementem tzw. infrastruktury transportowej, ale także całej infrastruktury w Polsce.

Wykres 1. STRUKTURA TYPÓW INFRASTRUKTURY TRANSPORTOWEJ W POLSCE W ROKU 2011 WEDŁUG DŁUGOŚCI TRAS MIERZONEJ KILOMETRAMI



Źródło: GUS 2011

¹ *Wizja zrównoważonego rozwoju dla polskiego biznesu 2050*, PwC i Forum Odpowiedzialnego Biznesu dla Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2013

² *Komu potrzebne są autostrady? Najważniejsze obszary inwestycji w infrastrukturę komunikacyjną wg Polaków*, On Board PR Ecco Network, Warszawa 2011

Stymulowanie rozwoju gospodarczego w Polsce na przestrzeni lat 2007-2013 było w dużym stopniu zależne od inwestycji infrastrukturalnych oraz wielkości funduszy dostępnych na te inwestycje. Na fundusze te składały się: wsparcie unijne, pożyczki z międzynarodowych instytucji pożyczkowych, środki z Krajowego Funduszu Drogowego, środki budżetowe oraz pieniądze prywatnych inwestorów.

Lata 2007-2013 umożliwiły realizację inwestycji infrastrukturalnych na skalę, na jaką nie były one realizowane w Polsce od wielu lat.

Wskaźnik gęstości sieci autostrad na 100 km² powierzchni wzrósł w Polsce w latach 2007-2012 o ponad 100%.

Wciąż jednak jest on daleki nie tylko od średniej UE-15, czyli krajów tzw. starej Unii, ale również od średniej dla państw, które przystąpiły do Wspólnoty w latach 2004 i 2007.

Rynek inwestycji publicznych istotnie przyczynił się do wzrostu PKB Polski, nawet w czasie światowego kryzysu, i umożliwił poprawę kondycji polskiej gospodarki. Wartość nakładów brutto sektora publicznego na środki trwałe w latach 2008-2011 przekroczyła 295 mld PLN.

Wartość robót inwestycyjnych w budownictwie w latach 2007-2012 wyniosła ponad 352 mld PLN. Około 27% z nich stanowiły inwestycje drogowe (25% te realizowane przez GDDKiA).

Tabela 1. GĘSTOŚĆ SIECI AUTOSTRAD W UE I POLSCE W LATACH 2007 I 2012

[km/100km² pow.]

	2007	2012
UE-15	2,53	2,73
PL	0,21	0,44
Nowe kraje członkowskie UE bez Cypru i Malty*	0,68	0,97

Kraje zakwalifikowane do kategorii Nowe kraje członkowskie UE bez Cypru i Malty: Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Węgry, Polska, Rumunia, Słowenia, Słowacja

Źródło: Szacunki PwC na podstawie danych Eurostat

Tabela 2. DANE DLA ROBÓT O CHARAKTERZE INWESTYCYJNYM (W MLN PLN)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Produkcja budowlano-montażowa ogółem	46 741	51 602	57 815	56 111	70 535	69 204
Kubaturowe	27 408	32 305	32 074	30 117	35 609	35 205
Liniiowe	19 333	19 297	25 741	25 741	25 994	34 926
w tym: liniiowe drogowe*	10 162	10 090	14 744	14 440	22 294	22 498
Udział inwestycji drogowych w całości (w %)	22%	20%	26%	26%	32%	33%
Wydatki inwestycyjne GDDKiA**	5 847	9 659	14 248	16 851	23 283	18 169
Relacja inwestycji wg GDDKiA do całości produkcji budowlano-montażowej (w %)	13%	19%	25%	30%	33%	26%

* Źródło: GUS, Opracowanie „Budownictwo – Wyniki Działalności”, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012

** Źródło: Dane GDDKiA

Rozwój infrastruktury drogowej w Polsce w latach 2007-2013

Unijna perspektywa finansowa na lata 2007–2013 stworzyła nowe możliwości rozwojowe dla Polski. Wśród funduszy dla naszego kraju ponad 10 mld EUR zostało przeznaczonych na rozwój dróg krajowych. **Nigdy wcześniej Polska nie otrzymała takiego wsparcia finansowego, a tym samym nie miała takich możliwości rozwoju sieci drogowej. Dzięki zaangażowaniu i ciężkiej pracy wielu podmiotów potencjał ten został w pełni wykorzystany.**

Celem polskiego rządu było zbudowanie funkcjonalnej i bezpiecznej infrastruktury drogowej przyczyniającej się do wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki oraz stabilnego rozwoju gospodarczego. Ważne było także otwarcie rynku dla mniejszych polskich firm – tak, aby mogły one uczestniczyć w projektach na zasadach wolnej konkurencji. Takie podejście miało istotne znaczenie dla tempa rozwoju sektora budowlanego w Polsce i możliwości terminowej realizacji inwestycji.

W latach 2007–2012 Polska znalazła się w zdecydowanej czołówce wśród krajów Unii Europejskiej pod względem liczby realizowanych inwestycji drogowych.

Pod względem dynamiki rozwoju sieci autostradowej Polska – z 106% przyrostem liczby kilometrów autostrad w latach 2007-2012 – zajmuje pierwsze miejsce wśród porównywanych krajów europejskich. Natomiast sieć dróg ekspresowych wzrosła w tym samym okresie o ponad 230%.

Tabela 3. DYNAMIKA WZROSTU LICZBY KILOMETRÓW AUTOSTRAD W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH W LATACH 2007–2012 (W %)

Polska	106%
Węgry	61%
Hiszpania	25%
Słowacja	15%
Czechy	12%
Niemcy	2%

Źródło: Opracowanie własne PwC

W Polsce zadanie rozwoju krajowej infrastruktury drogowej przypadło GDDKiA. Podstawą do realizacji budowy i utrzymania dróg przez GDDKiA jest rządowy dokument Program Budowy Dróg Krajowych. Przygotowany na lata 2008-2012, został zaktualizowany ze względu na sytuację rynkową. Zatwierdzono kolejny program na lata 2011-2015. Zgodnie z zapisami programu: „Zasadniczym celem podejmowanych działań będzie stworzenie sieci drogowej o znacznie wyższych niż obecnie parametrach użytkowych, w tym stworzenie zasadniczego szkieletu dróg o dużej przepustowości, stanowiących sieć połączeń pomiędzy największymi ośrodkami gospodarczymi kraju”.

Jak więc wyglądał stan rozwoju infrastruktury drogowej, w tym dróg krajowych, ekspresowych i autostrad, w roku 2007 i jak wygląda dziś?

Program operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” na lata 2007-2013 jest największym programem operacyjnym w historii Unii Europejskiej. Jego całkowita wartość przekroczyła 37,5 mld euro, z czego 26,7% zostało przekazanych na realizację projektów drogowych przez GDDKiA. **Kwota ponad 10 mld EUR, którą Polska otrzymała do dyspozycji na budowę dróg w ramach perspektywy finansowej 2007-2013, to ogromny sukces, ale też olbrzymie wyzwanie.**

Polska administracja odpowiedzialna za efektywne wydatkowanie tych pieniędzy stanęła przed pytaniami:

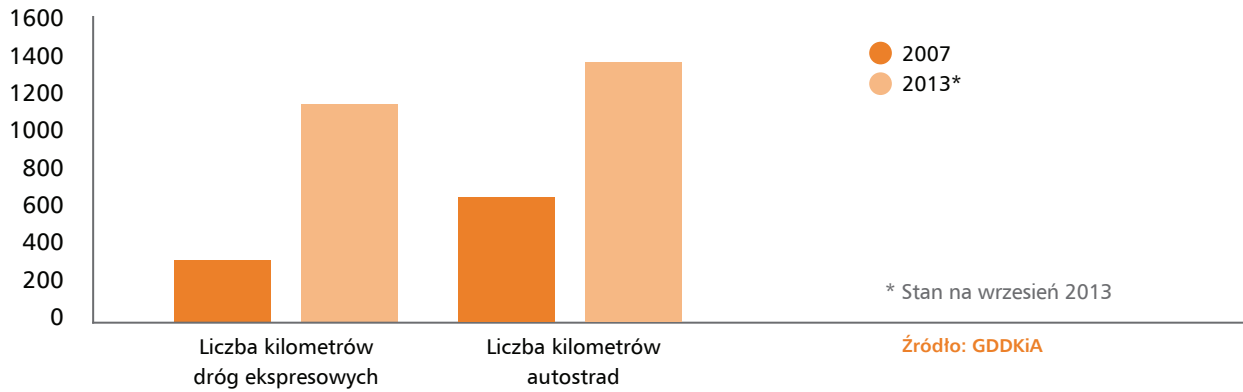
- Jak sprawnie przeprowadzić inwestycje o takim zasięgu?
- Jak efektywnie wykorzystać fundusze, czyli jak zbudować drogi dobrej jakości na czas w ramach budżetu?
- Jak wykorzystać tę możliwość dla rozwoju gospodarki, w tym branży budowlanej w Polsce?

Odpowiedzi na te pytania były istotne. Wyzwaniem było też stworzenie rynku na tyle chłonnego, by móc wykorzystać dostępne środki, i na tyle konkurencyjnego, by przeznaczyć te środki na jak największą liczbę inwestycji.

Dlatego przed GDDKiA, jako inwestorem wskazanym przez rząd do realizacji tych inwestycji, postawione zostały konkretne zadania, dotyczące między innymi:

- znaczącej poprawy stanu krajowej infrastruktury drogowej poprzez nowe inwestycje,
- efektywnego wykorzystania środków unijnych,
- zwiększenia konkurencyjności na rynku usług budowlanych.

Wykres 2. INFRASTRUKTURA DROGOWA W POLSCE 2007–2013



Zadania te zostały zrealizowane, ich efekty zaprezentowano w poniższej tabeli. W zakresie środków z POLiŚ do września 2013 roku GDDKiA otrzymała blisko 77%

refundacji, mając jednocześnie zakontraktowane 100% z przyznanego wsparcia.

Tabela 4. REALIZACJA ZADAŃ PRZEZ GDDKiA W LATACH 2008-2012

Zadanie		2008	2012	Efekt
Zadanie 1: Znacząca poprawa stanu krajowej infrastruktury drogowej poprzez nowe inwestycje	Liczba km dróg ekspresowych i autostrad	Drogi ekspresowe: 330 km* Autostrady: 663 km* <i>(stan na 2007)</i>	Drogi ekspresowe: 1097 km Autostrady: 1366 km	<ul style="list-style-type: none"> • Blisko o 150% zwiększyła się liczba kilometrów dróg ekspresowych i autostrad w Polsce, w tym o ponad 100% samych autostrad i ponad 230% dróg ekspresowych
	Cena za 1 km drogi	Drogi ekspresowej: 12,6 mln EUR Autostrady: 15,1 mln EUR <i>(stan na 2008)</i>	Drogi ekspresowej: 8,7 mln EUR Autostrady: 9,6 mln EUR <i>(stan na 2013)*</i>	<ul style="list-style-type: none"> • O 36% spadła cena budowy 1 km autostrady, a drogi ekspresowej o 31%
Zadanie 2: Efektywne wykorzystanie środków unijnych	Minimalny okres gwarancji na zrealizowane inwestycje	1 rok	co najmniej 5 lat	<ul style="list-style-type: none"> • Pięciokrotnie zwiększyła się długość gwarancji udzielanych na budowane drogi
	System kontroli jakości	Laboratoria drogowe bez dostępu do nowoczesnego sprzętu, niedziałające na placach budowy	100 mln PLN zainwestowane w laboratoria, wprowadzenie procedury laboratoryjnej kontroli każdej warstwy drogi	<ul style="list-style-type: none"> • Odsetek zadowolających próbek poddanych badaniu wzrósł o ok. 12% w latach 2010-2012, do poziomu 85%
	Odsetek zadowolających próbek poddanych badaniu	73% <i>(średnia za 2010)</i>	85% <i>(średnia za 2012)</i>	
Zadanie 3: Zwiększenie konkurencyjności na rynku usług budowlanych	Liczba podmiotów, z którymi GDDKiA zawarła umowy	28	133	<ul style="list-style-type: none"> • Prawie pięciokrotnie wzrosła liczba podmiotów, z którymi GDDKiA zawarła umowy
	Średnia liczba ofert składanych w przetargu	5 <i>(stan na 2007)</i>	12	<ul style="list-style-type: none"> • Ponad dwukrotnie zwiększyła się liczba ofert składanych w przetargach

Źródło: Opracowanie własne PwC na podstawie danych GDDKiA

* wg kursu NBP z dnia 14.09.12 – 1 EUR=4,0584 PLN

Finansowe wsparcie UE w rozwoju sieci drogowej

W celu poprawy atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej zdecydowano o stworzeniu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Ponad 37,5 mld EUR przeznaczono w ramach niego na inwestycje w obszarach: transportu, środowiska, energetyki, szkolnictwa wyższego, kultury oraz zdrowia. Zakres działań programu odzwierciedlony został w 15 priorytetach składających się na POIiŚ.

GDDKiA stała się beneficjentem trzech z nich: Drogo- wa i lotnicza sieć TEN-T (priorytet VI), Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportu (priorytet VIII) oraz Pomoc techniczna (priorytet XV), w ramach których przewidziano realizację 43 projektów. Łączna kwota środków z UE zaplanowana dla GDDKiA przekroczyła wartość 10 mld EUR.

Wsparcie zostało przeznaczone na realizację nowych oraz modernizację istniejących wcześniej sieci dróg krajowych.

Trendy i wyzwania związane z rozwojem infrastruktury drogowej

Transport drogowy odgrywa znaczącą rolę w obsłudze przemysłu i handlu, także w ramach wymiany zagranicznej.

Tranzytowe położenie umożliwiające wzrost związany z transportem międzynarodowym niestety nie jest w pełni wykorzystane ze względu na słabą dostępność komunikacyjną Polski. Wynika to przede wszystkim z niewystarczającej infrastruktury drogowej. Zarówno liczba kilometrów dróg, jak i ich jakość oraz ciągłość połączeń muszą ulec dalszej poprawie. Obecnie kluczowym zadaniem dla efektywnego rozwoju gospodarczego kraju jest więc stworzenie kompletnych ciągów dróg krajowych i autostrad oraz dostosowanie ich do wymaganych standardów nośności.

Wyzwania:

1. Podstawowym wyzwaniem związanym z zadaniami inwestycyjnymi są **fundusze** – zarówno ich pozyskanie, jak i efektywne wykorzystanie. GDDKiA jest największym pojedynczym beneficjentem środków unijnych w Polsce. Wyzwaniem jednak są nie tylko kwoty, które pozostają do dyspozycji w ramach budżetu krajowego i unijnego – istotne jest również ich umiejętnie wykorzystanie. Do września 2013 roku GDDKiA zakontraktowała 100% całości środków unijnych otrzymanych na inwestycje drogowe w ramach POIiŚ, **otrzymując w tym samym czasie zwrot środków z UE na poziomie ponad 77%**.
2. Kolejnym wyzwaniem, przed którym stanęła Polska, jest **wykorzystanie potencjału krajowych firm budowlanych**, które wcześniej występowały jedynie w roli podwykonawców dużych przedsiębiorstw zagranicznych. Dzięki wprowadzeniu zasad wolnego rynku do realizacji inwestycji drogowych **w roku 2012 zostało zaangażowanych prawie pięciokrotnie więcej firm niż w roku 2007**. Rynek inwestycji drogowych nie jest rynkiem regulowanym, w związku z tym ceny nie podlegają ograniczeniom ze strony państwa. Ostateczna wartość kontraktu wynika z umowy między stronami. Dla GDDKiA podstawą do podjęcia decyzji o wyborze danego wykonawcy jest przedstawiona przez niego oferta w połączeniu z kosztorysem inwestorskim.
3. **Kondycja sektora**. Lata 2007-2013 to znaczący wzrost liczby inwestycji – nie tylko tych związanych z infrastrukturą drogową, ale też innych. Budowa nowych dworców, stadionów i innych budynków użyteczności publicznej na EURO 2012 oraz rozwój infrastruktury hotelowej spowodowały, że firmy budowlane nie zawsze potrafiły sobie poradzić z zapewnieniem ciągłości funkcjonowania i stabilności finansowej. Wśród inwestycji realizowanych w tym okresie wszystkie projekty drogowe na poziomie krajowym i lokalnym stanowiły średnio **26% całości inwestycji budowlanych**. Bagaż tak dużych projektów dla niektórych spółek był zbyt duży, co negatywnie odbiło się na ich kondycji finansowej. Spośród umów podpisanych z GDDKiA, upadłość ogłosiło 9 spółek. Stanowi to tylko **3% ogólnej liczby firm budowlanych**, które ogłosiły upadłość w 2012 roku.

Efekty i szanse związane z rozwojem infrastruktury drogowej z uwzględnieniem wpływu na otoczenie

Oszacowanie całościowych ekonomicznych i społecznych skutków budowy nowych dróg w Polsce w latach 2007-2013 będzie możliwe dopiero za kilka, kilkanaście lat. Wynika to z faktu, że inwestycje drogowe w pełni ujawniają swoje skutki w długim okresie. W tej chwili możliwe jest przede wszystkim oszacowanie skutków krótkookresowych.

Najszybciej, w efekcie zmniejszonego czasu i kosztów transportu, rosnać powinny przychody już istniejących firm, ale nawet ten efekt pojawia się z co najmniej kilkumiesięcznym opóźnieniem wynikającym z procesu nawiązywania nowych kontaktów handlowych. Dopiero w następnej kolejności widoczne mogą być efekty na rynku pracy. Będą one związane, po pierwsze, ze wzrostem mobilności i powiększeniem oraz defragmentacją lokalnego rynku pracy, a po drugie – ze wzrostem zatrudnienia w lokalnych przedsiębiorstwach.

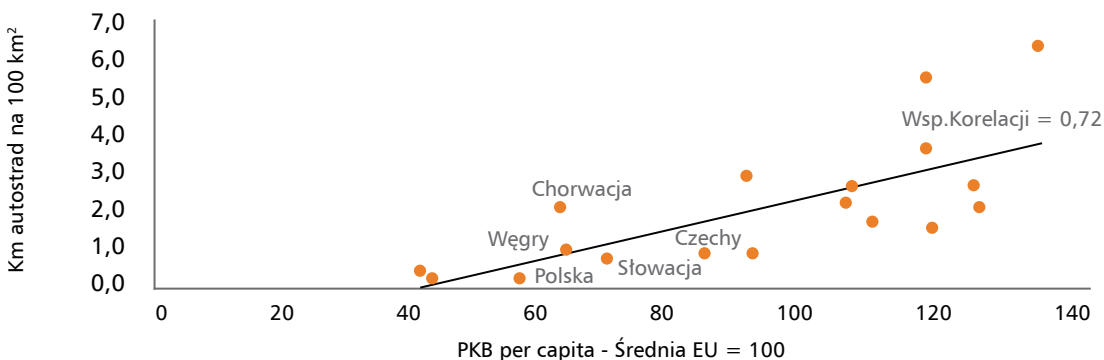
Potem pojawiają się efekty długookresowe związane ze zwiększoną atrakcyjnością inwestycyjną regionu, przez który przebiega autostrada lub droga ekspresowa. Wieloletnie doświadczenie PwC we współpracy z inwestorami zagranicznymi i krajowymi reprezentującymi różne branże wskazuje, iż dostępność transportowa regionu jest w większości przypadków jednym z najważniejszych czynników decydujących o wyborze konkretnej lokalizacji. Na przełomie lat dziewięćdziesiątych i tych, które nastąpiły po roku 2000, inwestorzy wielokrotnie podkreślali przewagę atrakcyjności inwestycyjnej Czech i Słowacji nad Polską właśnie w związku z lepiej rozwiniętą tam infrastrukturą drogową.

W Polsce jest wiele gmin, które dzięki budowie w pobliżu autostrady zdecydowanie zyskały w długim okresie. Przykładami takich gmin są: Kobierzyce (autostrada A4), Stryków (węzeł łączący autostrady A1 i A2), czy też nieco mniej znane Stare Miasto (autostrada A2). We wszystkich tych przypadkach w ciągu ostatnich dziesięciu lat (2002-2012) dochody własne gmin na mieszkańca, których wielkość odzwierciedla stan lokalnej gospodarki i zamożność mieszkańców, rosły znacznie szybciej niż w innych regionach kraju. Gmina Kobierzyce awansowała w tym rankingu z miejsca 24. w roku 2002 na 13. w 2012, gmina Stryków odpowiednio z 309. na 76., a gmina Stare Miasto z 1418. na 599.

Najpóźniej, po kilku lub kilkunastu latach, mają szansę pojawić się efekty związane ze wzrostem dostępu młodzieży do oferty edukacyjnej większych ośrodków, a tym samym – z poprawą jakości kapitału ludzkiego.

Ze względu na zbyt krótki okres od chwili oddania do użytku, nie ma jeszcze możliwości wiarygodnego oszacowania całościowych efektów długookresowych budowy autostrad na rozwój polskiej gospodarki. Istnieją jednak liczne opracowania międzynarodowe pokazujące wpływ rozwoju infrastruktury drogowej na wyniki gospodarcze krajów i regionów. Oczywiście, dokładne wyniki osiągnięte przez poszczególnych autorów są bardzo zróżnicowane, jednak znaczna większość opracowań wskazuje na silną zależność pomiędzy rozwojem infrastruktury a wzrostem gospodarczym. Statystyki międzynarodowe jednoznacznie wskazują, iż stopień rozwoju infrastruktury drogowej jest pozytywnie skorelowany z poziomem zamożności (patrz: Wykres 3.).

Wykres 3. RELACJA POMIĘDZY ZAMOŻNOŚCIĄ KRAJÓW UE A GĘSTOŚCIĄ SIECI AUTOSTRAD W ROKU 2007



Źródło: Obliczenia własne PwC na podstawie danych Eurostatu.

Według opracowania Banku Światowego³ z 2000 roku, w którym obliczenia wykonano w oparciu o dane z kilkudziesięciu krajów świata, zwrot społeczny mierzony przyrostem PKB osiągniętym w wyniku inwestycji drogowych jest bardzo zróżnicowany i zależy od dwóch podstawowych czynników:

stopnia rozwoju kraju – najwyższy zwrot osiągany jest w krajach o średnim stopniu rozwoju;

stopnia niedorozwoju infrastruktury drogowej – im bardziej niedorozwinięta jest wyjściowo infrastruktura, tym wyższy jest zwrot z inwestycji.

Patrząc na wykres zaprezentowany na poprzedniej stronie, można wysnuć wniosek, że Polska w roku 2007 spełniała oba te warunki. Po pierwsze, według standardów europejskich byliśmy (i wciąż jesteśmy) krajem o średnim poziomie rozwoju, po drugie – nasza sieć autostradowa w relacji do powierzchni kraju była (i wciąż jest) zdecydowanie mniej rozwinięta niż w krajach, z którymi zwykle się porównujemy, takimi jak Czechy, Węgry, Słowacja lub Chorwacja.

Aby zbadać obecność krótkookresowych efektów budowy autostrad na lokalne gospodarki nie musimy się odwoływać tylko do wyników badań międzynarodowych. Dokonaliśmy obliczeń dla kilku wybranych wskaźników, które ilustrują zarówno już osiągnięty, jak i potencjalny wpływ budowy autostrad na sytuację gospodarek lokalnych w regionach budowy, a przez to na całość polskiej gospodarki.

Bezpośredni efekt krótkookresowy –
zwiększenie mobilności –
wartość zaoszczędzonego czasu VTTS

Najbardziej oczywistym skutkiem budowy autostrad jest oszczędność czasu. Można wyliczyć znaczenie tego czynnika dla gospodarki wyliczając **wartość skrócenia czasu podróży pomiędzy dwoma punktami docelowymi** w kraju – tzw. VTTS (ang. *Value of Travel Time Savings*). Miara ta znajduje się na liście wskaźników wpływu opracowanych na potrzeby Komisji Europejskiej w ramach międzynarodowego projektu badawczego HEATCO realizowanego w latach 2004-2007. Poniżej oszacowano VTTS metodą uproszczoną dla pięciu wybranych odcinków dróg, których ukończenie umożliwiło nieprzerwany ruch po autostradach i drogach ekspresowych pomiędzy dużymi ośrodkami miejskimi w Polsce (lub ośrodkiem miejskim a granicą państwa).

Poniższa tabela zawiera listę wybranych odcinków, szacowaną oszczędność czasu podróży oraz przeciętną wielkość Średniego Ruchu Dobowego (SDR) na wybranych punktach pomiarowych podanych tras przed oddaniem do użytku nowych inwestycji.

Na podstawie informacji z raportu HEATCO, średnią wartość osobogodziny pasażerskiej w Polsce w roku 2012 oszacowano na 72,35 PLN, a średnią wartość transportu jednej tony przez jedną godzinę w ruchu

Tabela 5. SZACOWANA OSZCZĘDNOŚĆ CZASU NA WYBRANYCH ODCINKACH AUTOSTRAD I DRÓG EKSPRESOWYCH UKOŃCZONYCH W LATACH 2007-2012 (WSKAŹNIK SDR OZNACZA ŚREDNIĄ LICZBĘ POJAZDÓW DANEJ KATEGORII KORZYSTAJĄCYCH Z ODCINKA DROGI W CIĄGU DOBY)

Odcinki	Oszczędność czasu	SDR – pojazdy osobowe	SDR – pojazdy dostawcze	SDR – pojazdy ciężarowe
Gdańsk – Toruń	40 minut	11 000	1 300	3 500
Warszawa – Łódź	30 minut	17 000	3 200	8 500
Poznań – Świecko (granica państwa)	40 minut	10 000	2 200	10 000
Gorzów Wlkp. – Szczecin	30 minut	8 500	1 200	3 000
Kraków – Tarnów	20 minut	15 000	2 600	5 000

Źródło: Szacunki własne PwC na podstawie danych GDDKiA (<http://www.gddkia.gov.pl/pl/987/gpr-2010>)

³ *The Social Rate of Return on Infrastructure Investments* Davida Cunniga i *World Bank Policy Research Working Paper 2390* Esry Bennathana

towarowym na 14,46 PLN. Dane te pozwalają na oszacowanie średnich dziennych oszczędności zwią-

zanych ze skróceniem czasu podróży na powyższych odcinkach. Wyniki zaprezentowane są poniżej.

Tabela 6. SZACUNKI ROCZNYCH VTTS – WARTOŚCI OSZCZĘDNOŚCI CZASU – NA WYBRANYCH ODCINKACH AUTOSTRAD I DRÓG EKSPRESOWYCH UKOŃCZONYCH W LATACH 2007–2012 (W MILIONACH PLN)

Odcinki	Roczne oszczędności – ruch osobowy		Roczne oszczędności – ruch towarowy	
	Wartość minimalna	Wartość maksymalna	Wartość minimalna	Wartość maksymalna
Gdańsk – Toruń	155.4	233.1	95.6	143.4
Warszawa – Łódź	180.0	269.9	174.2	261.3
Poznań – Świecko	141.1	211.6	270.9	406.3
Gorzów Wlkp. – Szczecin	90.1	135.1	61.6	92.4
Kraków – Tarnów	105.8	158.8	68.9	103.3

Źródło: Szacunki PwC na podstawie danych GDDKiA, raportu z badań HEATCO oraz danych GUS i Eurostatu

Roczne oszczędności wynikające ze skrócenia czasu podróży na wybranych odcinkach wynoszą od 152 mln PLN (wartości minimalne dla trasy Gorzów Wielkopolski – Szczecin) do 618 mln PLN (wartości maksymalne dla trasy Poznań-Świecko). Zsumowane roczne oszczędności dla gospodarki dzięki realizacji tych inwestycji wynoszą od 1,3 mld PLN do 2,0 mld PLN – czyli od 0,08 do 0,13% PKB.

Odcinki autostrad zakończone na tych trasach stanowią 1/3 całej długości autostrad i dróg ekspresowych oddanych do użytku w okresie 2007-2012. Przyjmując średni ruch oraz oszczędność czasu na podobnym poziomie dla pozostałych inwestycji otrzymalibyśmy wartość sumarycznej oszczędności czasu wynikającą ze wszystkich pozostałych inwestycji na poziomie około 0,3% PKB rocznie.

Pośrednie krótkookresowe korzyści ekonomiczno-społeczne

Poza korzyściami bezpośrednimi, inwestycje drogowe niosą za sobą także pośrednie skutki społeczno-ekonomiczne. Jak wspomniano wcześniej, ich pełne oszacowanie nie jest jeszcze możliwe, jednak można pokusić się o oszacowanie wpływu samego procesu budowy dróg na lokalne gospodarki na terenach, na których realizowane były inwestycje.

Według danych GDDKiA, centralne inwestycje drogowe w latach 2007-2012 realizowane były na terenie 81 powiatów ziemskich – czyli nie będących miastami na prawach powiatu⁴. Używając prostej analizy korelacji oraz regresji liniowej zbadano, czy w powiatach, w których realizowano inwestycje, wzrosła zamożność ludności oraz czy poprawiła się sytuacja na lokalnym rynku pracy. Wyniki wykonanych badań są istotne statystycznie.

Wskazują one, że w powiatach, w których realizowano inwestycje drogowe, **poziom zamożności lokalnej ludności wzrósł** bardziej niż w innych powiatach ziemskich (patrz: Tabela 7. rząd 1.). W latach 2007-2012 dochody budżetów powiatowych z podatku PIT, które

⁴ Rozróżnienie to jest istotne; z racji na wielkość i strukturę lokalnych gospodarek oczekiwany wpływ, jaki może wyrzucić na nie realizacja inwestycji drogowych, jest znacznie większy

są bardzo dobrym przybliżeniem poziomu zamożności ludności na poziomie lokalnym, wzrosły w tych powiatach o średnio 3,3 punktów procentowych bardziej niż na pozostałym obszarze kraju. W powiatach, w których

realizowano inwestycje drogowe w latach 2007-2012, zdecydowanie **szybciej niż w innych** rosta także **liczba zatrudnionych** – o 2,6 punktów procentowych (patrz: Tabela 7.).

Tabela 7. WPŁYW REALIZACJI INWESTYCJI DROGOWYCH NA GOSPODARKI LOKALNE

Lp.	Opis wskaźnika opisującego zmianę sytuacji w latach 2007-2012	Powiaty, w których realizowano inwestycje GDDKiA	Powiaty, w których nie realizowano inwestycji GDDKiA	Czy różnica jest istotna statystycznie?
1.	Procentowy wzrost dochodów budżetów powiatów z podatku PIT	30,7%	27,4%	Tak, na poziomie istotności: $\alpha=0,05$
2.	Procentowy przyrost liczby zatrudnionych na terenie powiatu	5,3%	2,7%	Tak, na poziomie istotności: $\alpha=0,05$

Źródło: Szacunki PwC na podstawie danych GDDKiA oraz Banku Danych Lokalnych GUS

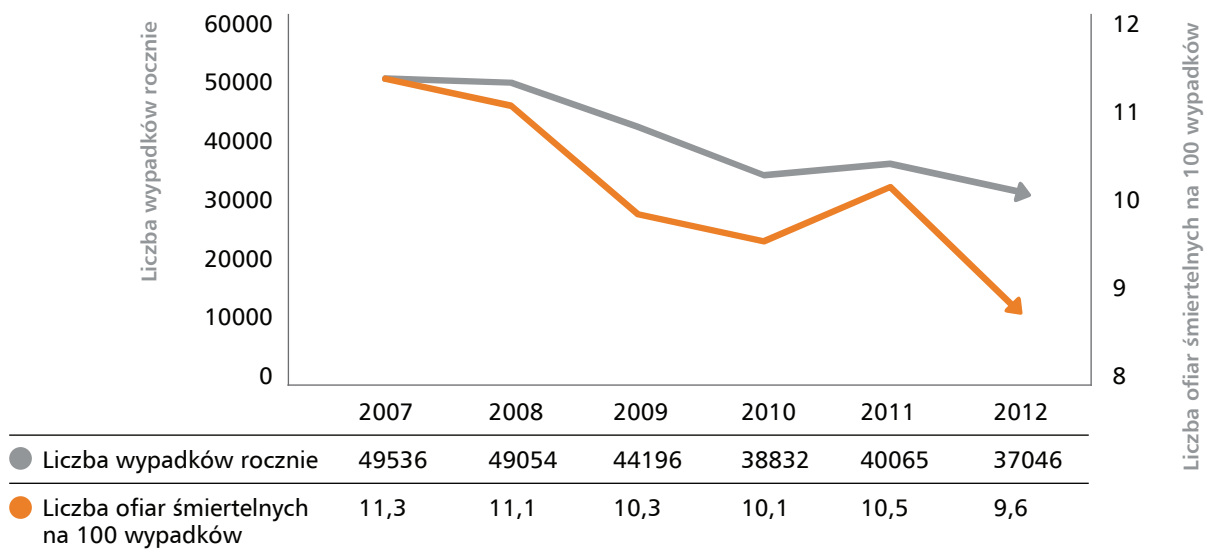
Wpływ społeczny – spadek liczby wypadków

Kolejnym efektem powstawania nowych dróg coraz lepszej jakości, które zbudowano w ostatnich latach, jest nie tylko poprawa mobilności, ale także wzrost bezpieczeństwa podróżnych. Jak wskazują dane Komendy Głównej Policji, w ciągu ostatnich lat w całym kraju występuje silna tendencja spadkowa zarówno jeśli chodzi o liczbę, jak i o śmiertelność wypadków drogowych.

Choć tendencja ta nie jest związana wyłącznie z realizacją inwestycji drogowych – duże znaczenie ma tu także wzrost świadomości kierowców oraz poprawa stanu technicznego samochodów – trudno nie dostrzec zależności pomiędzy jakością i bezpieczeństwem nowych dróg a liczbą i skutkami wypadków drogowych.

Na szczególne znaczenie budowy nowych dróg ekspresowych i autostrad dla spadku liczby wypadków w Polsce wskazuje także to, iż liczba wypadków na drogach krajowych (których dotyczą inwestycje realizowane przez GDDKiA) spadała w latach 2007-2012 jeszcze szybciej niż ogółem. W okresie, o którym mowa liczba ta spadła o 34%, podczas gdy na wszystkich drogach publicznych o 25%. O spadającej wypadkowości na drogach krajowych szerzej w dalszej części niniejszego opracowania.

Wykres 4. ROCZNA LICZBA WYPADKÓW NA DROGACH PUBLICZNYCH ORAZ ICH SKUTKI ŚMIERTELNE W POLSCE W LATACH 2007-2012



Źródło: Obliczenia PwC na podstawie danych Komendy Głównej Policji

Fakty i mity

W Polsce **74%** dróg powstaje na czas. Pozostałe z opóźnieniem, średnio nieco ponad

10 tygodni.

W Niemczech średnie opóźnienie

to **7 miesięcy,**

w Grecji ponad **1 rok**

Ponad **70%** wartości roszczeń, których wykonawcy domagali się od GDDKiA zostało odrzuconych przez sąd w 2011 roku.

W 2012 roku było to już ponad

90% wartości.

Fakty i mity związane z procesem inwestycyjnym

Inwestycja polegająca na budowie dróg ekspresowych i autostrad jest procesem złożonym, angażującym wiele stron, wieloetapowym i obwarowanym mało elastycznymi wymaganiami prawnymi modelującymi działania poszczególnych uczestników.

Inwestycje realizowane w latach 2007-2013 pozwoliły osiągnąć znaczący rozwój infrastruktury drogowej w Polsce. Równocześnie ujawniły szereg wyzwań i dylematów, pojawiających się na różnych etapach procesu inwestycyjnego. Część z nich to fakty, część z nich to mity nie poparte danymi, które urosły do rangi faktów powtarzanych przez opinię publiczną.

W dalszej części raportu odniesiono się do wybranych, kluczowych w opinii GDDKiA tematów stanowiących fakty i mity dotyczące sektora infrastruktury drogowej, starając się, w oparciu o dane i liczby, potwierdzić fakty i zmierzyć się z mitami.

Autorzy pokazują też wnioski, które zostały wyciągnięte z realizacji obecnej perspektywy finansowej i jakie działania zostały już wdrożone lub są planowane, aby w latach 2014-2020 budowa dróg w Polsce przebiegała sprawnie, z korzyścią dla gospodarki i społeczeństwa.

DYLEMAT 1: Jak efektywnie zarządzać otrzymanymi środkami unijnymi, aby rozwinąć infrastrukturę drogową, i jednocześnie wesprzeć rozwój gospodarki kraju?

Mit (1): Mitem jest, że drogi w Polsce są najdroższe w Europie.

Fakt (2): Faktem jest, że w latach 2007-2012 nastąpiła liberalizacja warunków udziału w postępowaniach, otwarcie rynku, większa konkurencja.

DYLEMAT 2: Jak przygotować proces inwestycyjny, aby realizacja projektu była efektywna?

Fakt (3): Faktem jest, że jakość prac geologicznych wpływa na realizację inwestycji, dlatego potrzebne jest systemowe rozwiązanie, zgodnie z którym projektant byłby rozliczany obmiarowo, a nie ryczałtowo.

Fakt (4): Faktem jest, że w Polsce nie istniały dotychczas standardy specyfikacji technicznych dotyczących wykonania i odbioru robót budowlanych.

Fakt (5): Faktem jest, że GDDKiA jest otwarta na propozycje wykonawców służące optymalizacji procesu inwestycyjnego, dlatego wprowadza formułę „projektuj i buduj” oraz „optymalizuj i buduj”.

DYLEMAT 3: Jak wybrać najlepszego wykonawcę, który zrealizuje inwestycję w terminie, zapewniając najlepszą jakość jej efektów?

Mit (6): Mitem jest, iż stosowanie ceny jako jedyne kryterium wyboru oferty uniemożliwia efektywną realizację inwestycji.

Fakt (7): Faktem jest brak definicji „rażąco niskiej ceny.” Ogranicza to możliwość dyskwalifikacji wykonawcy z tego powodu.

Mit (8): Mitem jest, że wykonawca nie ma wpływu na zapisy SIWZ, a czas na składanie ofert jest zbyt krótki.

Fakt (9): Faktem jest, że weryfikacja potencjału wykonawców oparta jest na oświadczeniach własnych wykonawców.

DYLEMAT 4: Jak podzielić zadania i obowiązki między inwestora a wykonawcę, aby byli oni partnerami czującymi współodpowiedzialność za efekty projektu?

Fakt (10): Faktem jest, że ryzyka w kontraktach są rozłożone na obie strony, a ich podział oparty jest o międzynarodowe wytyczne FIDIC. Szczegółowa mapa ryzyk jest w trakcie opracowania przez przedstawicieli branży.

DYLEMAT 5: Jakie rozwiązania wdrożyć, by wzmocnić stabilność funkcjonowania wykonawców, a tym samym zmniejszyć ryzyko nieukończenia inwestycji w terminie?

Mit (11): Mitem jest brak waloryzacji cen. Nieuzasadnione jest też stwierdzenie, że bez waloryzacji inwestycja nie może zostać zrealizowana.

Mit (12): Mitem jest, że GDDKiA nie stwarza możliwości pobrania zaliczki przez wykonawcę.

Fakt (13): Faktem jest, że GDDKiA realizuje zobowiązania wobec wykonawców w terminie, a nawet przyspiesza płatności w uzasadnionych przypadkach.

Fakt (14): Faktem jest, że przez blisko dziesięć ostatnich lat realizacji inwestycji przez GDDKiA w 74% przypadków dotrzymano terminu kontraktu. Opóźnienia inwestycji w Polsce są jednymi z najkrótszych w Europie.

Fakt (15): Faktem jest, że w uzasadnionych przypadkach GDDKiA uznaje roszczenia wykonawców, w tym zwiększa wartość kontraktu.

DYLEMAT 6: Jak skutecznie nadzorować prace, aby drogi służyły użytkownikom jak najdłużej?

Fakt (16): Faktem jest, że GDDKiA inwestuje w kontrolę jakości budowanych dróg na wszystkich etapach realizacji inwestycji.

Fakt (17): Mitem jest, że drogi wymagają remontu w krótkim czasie po oddaniu do użytkowania.

DYLEMAT 7: Co zrobić w sytuacji, gdy partnerzy nie przestrzegają przepisów prawa?

Fakt (18): Faktem jest, że realizacja inwestycji może być zahamowana w wyniku zмовы cenowej wykonawców.

Fakt (19): Faktem jest, że GDDKiA wypełnia zobowiązania za generalnych wykonawców wobec innych przedsiębiorców zgodnie z prawem.

DYLEMAT 8: Jak w procesie inwestycyjnym uwzględnić oczekiwania wszystkich interesariuszy przy równoczesnym zapewnieniu efektywności ekonomicznej realizowanych projektów?

Fakt (20): Faktem jest, że oczekiwania społeczne oraz wymogi prawa w zakresie ochrony środowiska wpływają na koszty inwestycji.

Mit (21): Mitem jest, że proces pozyskania nieruchomości pod inwestycje zawsze spotyka się z niechęcią ze strony społeczności lokalnych.

MIT (1): MITEM JEST, ŻE DROGI W POLSCE SĄ NAJDROŻSZE W EUROPIE

Średnia europejska kosztu budowy 1 km drogi to 9,4 mln EUR.

Koszt budowy 1 km autostrady w Polsce jest bliski tej średniej. Po spadku trwającym od 2008 roku wynosi obecnie 9,61 mln EUR.⁵

Mit o tym, że polskie drogi są najdroższe bierze się z wysokiego kosztu dróg budowanych w 2008 roku (koszt 1 km autostrady wynosił 15,1 mln EUR), co potwierdziły wyniki opracowania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) z 2013 roku⁶.

Jak podkreślają jednak sami autorzy raportu, istnieje wiele czynników, które wpływają na kosztowność drogi. Czynniki te można rozpatrywać na trzech płaszczyznach:

- całkowitego kosztu projektu, na który składają się wszystkie etapy procesu inwestycyjnego,
- kosztu samego procesu budowy,
- kosztu konstrukcji szosy (nawierzchni), stanowiącego również koszt budowy drogi.

Na całkowity koszt budowy dróg w największym stopniu wpływają czynniki niezależne od wykonawców (patrz: rysunek poniżej), między innymi: klimat, poziom zurbanizowania, ukształtowanie powierzchni itp. Najmniej czynników wpływa na koszt konstrukcji samej nawierzchni, choć tu także znaczenie mają np. koszty materiałów budowlanych oraz wymagania technologiczne wobec kładzonej nawierzchni.

Prowadzi to do znacznego zróżnicowania poziomu kosztów dróg, na przykład:

- W Polsce typem drogi o najwyższym średnim koszcie budowy 1 km jest autostrada. Koszt budowy 1 km wynosi 9,61 mln EUR.
- Koszty przygotowania inwestycji są o ok. 60% wyższe dla inwestycji przebiegających w granicach miast, co wpływa na całościowy koszt projektu. Średni koszt budowy 1 km drogi w mieście jest zawsze wyższy

Tabela 8. KOSZTY BUDOWY DRÓG W POLSCE, NIEMCZECH, GRECJI I HISZPANI WG ETO

	Niemcy	Grecja	Polska	Hiszpania
	(EUR / 1000 m ²)			
Średnia kosztu projektu	287 043	357 051	445 129	496 208
Średnia kosztu budowy	171 868	217 627	314 407	369 501
Koszt konstrukcji szosy	87 217	122 562	163 370	160 094

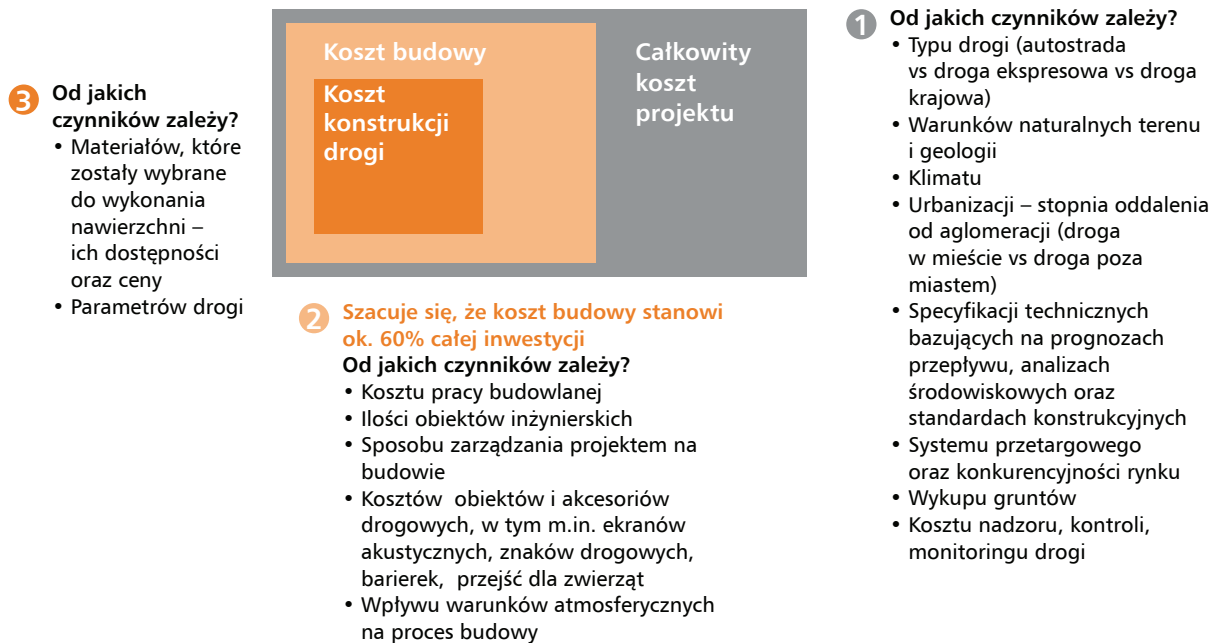
Źródło: Raport ETO⁷

⁵ wg kursu NBP z dnia 14.09.12 – 1 EUR=4,0584 PLN

⁶ „Are EU cohesion policy funds well spent on roads?”, raport Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, 2013

⁷ Warto zaznaczyć, że analizowany koszt drogi odzwierciedla „drogę uniwersalną”, jest zatem niezależny od typu drogi

Rysunek 1. SKŁADOWE CAŁKOWITEGO KOSZTU BUDOWY DROGI



Źródło: Opracowanie PwC w nawiązaniu do metodyki ETO⁸

niż poza miastem, z uwagi m.in. na wysokie koszty wykupu gruntów, objęcie obszaru inwestycji planami zagospodarowania oraz bardziej wymagającą kwestię regulacji własności gruntów.

- Cena wybudowania w mieście 1 km tej samej autostrady może się znacząco między sobą różnić, np. dla odcinka autostrady A1 Maciejów – Sońnica wynosi ok. 182,3 mln PLN, a dla odcinka Piątek – Stryków wysoki ok. 27,1 mln PLN.

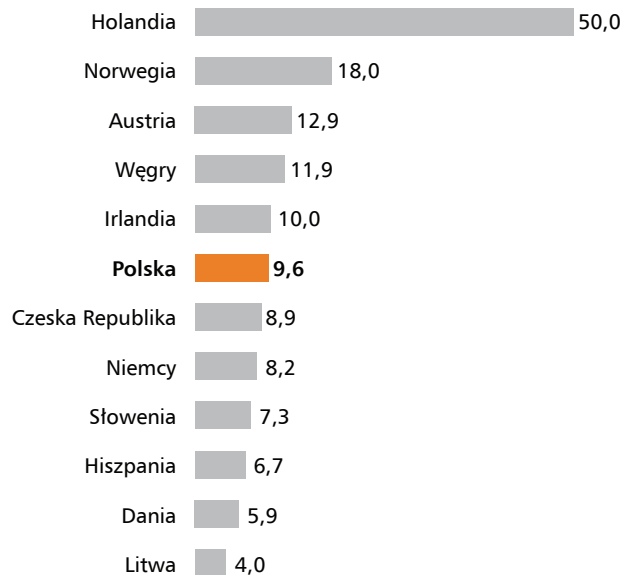
Proste porównania są więc obarczone bardzo dużym ryzykiem i nie jest możliwe wyodrębnienie części kosztów zależnych wyłącznie od jakości prowadzonego postępowania przetargowego i inwestycyjnego.

Istniejące analizy wskazują, iż koszt budowy dróg w Polsce jest zbliżony do średniej europejskiej. Koszt budowy 1 km autostrady w Polsce wynosi średnio 9,61 mln EUR przy średniej europejskiej na poziomie 9,4 mln EUR.

Poza Europą przykładowy koszt wybudowania 1 km autostrady wynosi około 1,5 mln EUR w Brazylii, 3 mln EUR w Meksyku oraz ponad 18 mln EUR w Korei (źródło: dane PwC).

⁸ Warto zaznaczyć, iż w analizach według raportu ETO koszty drogi prezentowane są w przeliczeniu na 1000 metrów kwadratowych, co oznacza, że w odniesieniu do wynikających z analiz ETO kosztów konstrukcji szosy (nawierzchni) parametry drogi (szerokość drogi i liczba pasów) nie mają znaczenia. Mają znaczenie w przypadku przeliczeń na km

Wykres 5. KOSZT BUDOWY 1 KM AUTOSTRADY ZA GRANICĄ I W POLSCE (W MLN EUR)



Źródło: Dane własne GDDKiA

GDDKiA ANALIZUJE KOSZTY BUDOWANYCH DRÓG I WYCIĄGA WNIOSKI

Porównanie ceny zawartych kontraktów z cenami drugich w kolejności ofert złożonych w tym samym przetargu pokazuje, że za kwotę obejmującą różnicę pomiędzy tymi ofertami można by było zbudować około **500 km dróg**. Równocześnie w 2012 GDDKiA uzyskała **2,4 mld PLN oszczędności** uzyskanych z dróg oddanych do użytku w 2012 r., a **wybudowanych poniżej kosztorysu inwestorskiego**. Przykładami takich dróg były:

- A2 obwodnica Mińska Maz. – ukończona na poziomie 65,1% oczekiwanego poziomu kosztu;
- A2 odcinek D – ukończona na poziomie 64,1% oczekiwanego poziomu kosztu;
- S8 Wrocław – ukończona na poziomie 50% oczekiwanego poziomu kosztu.

Wszystkie wskazane powyżej inwestycje zrealizowane zostały w przewidzianym umową terminie.

GDDKiA PODEJMUJE SZEREG DZIAŁAŃ, KTÓRE MAJĄ WPŁYNAĆ NA OBNIŻENIE KOSZTÓW BUDOWY I UTRZYMANIA DRÓG:

- Kontrola jakości dróg;
- Tworzenie wzorcowych specyfikacji;
- Wydłużanie gwarancji;
- Wprowadzenie do umów instrumentów umożliwiających optymalizację kosztów przy zachowaniu wymaganej jakości.

FAKT (2): FAKTEM JEST, ŻE W LATACH 2007-2012 NASTĄPIŁY LIBERALIZACJA WARUNKÓW UDZIAŁU W POSTĘPOWANIU, OTWARCIE RYNKU, WIĘKSZA KONKURENCJA.

Średnia liczba ofert składanych w przetargach GDDKiA wzrosła ponad dwukrotnie w okresie pomiędzy 2007 a 2012 rokiem.

W 2007 roku, gdy rozpoczynały się projekty realizowane w ramach perspektywy finansowej 2007-2013, w przetargach ogłaszanych przez GDDKiA startowało średnio 5 podmiotów, głównie zagranicznych. W roku 2012 w przetargach startowało już średnio 12 podmiotów, w tym firmy polskie. W postępowaniach wszczętych w I połowie 2013 roku na budowę 19 odcinków dróg krajowych łącznie biorą udział **74 firmy**, w tym **46 z Polski** oraz **28 z zagranicy**. Udział polskich wykonawców stanowi ok. 62%, a konsorcja składające się z wykonawcy polskiego i zagranicznego stanowią ok. 33%.

W sumie w latach 2008-2012 (według analiz przeprowadzonych w styczniu 2013) **16% wartości wszystkich podpisanych przez GDDKiA umów stanowiły umowy zawarte z firmami, w których kapitał lidera konsorcjum bądź głównego wykonawcy został sklasyfikowany jako polski.**

Tabela 9. ŚREDNIA LICZBA OFERT SKŁADANYCH W PRZETARGACH GDDKIA W LATACH 2007-2012⁹

Rok ogłoszenia	Średnia liczba ofert
2007	5
2008	8
2009	10
2010	12
2011	8
2012	12

15 lutego 2013 r., w odpowiedzi na pismo Komisji Europejskiej dotyczące wstrzymania płatności na projekty drogowe realizowane przez GDDKiA, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przekazało wyniki przeglądu kontraktów realizowanych przez GDDKiA. Wykazano w nich, że średnia liczba ofert składanych w ramach 100 skontrolowanych postępowań wyniosła 8,94, co jest wynikiem zdecydowanie wyższym, niż pokazują dane dotyczące przetargów na roboty budowlane, zawarte w sprawozdaniach Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (5,95 oferty w 2009 r., 5,63 oferty w 2010 r. oraz 5,09 oferty w 2011 r., 6,06 oferty w 2012 r.¹⁰). Według MRR świadczy to o ponadprzeciętnej konkurencyjności w przetargach realizowanych przez GDDKiA.

W 2013 roku funkcję wykonawcy robót (jako głównego wykonawcy lub członka konsorcjum) sprawują 133 podmioty. Jest to efekt liberalizacji warunków udziału w postępowaniu i otwarcia rynku, m.in. poprzez decyzję Generalnego Dyrektora z października 2008 roku, na mocy której:

- zmieniony został wzór obliczania minimalnego rocznego przychodu oraz dysponowania przez wykonawcę środkami finansowymi,
- zniesiono warunek płynności bieżącej dla wykonawców,
- ograniczono wymagania dotyczące potencjału kadrowego,
- ograniczono wymagania w zakresie doświadczenia zawodowego firmy,
- zrezygnowano z warunku posiadania przez wykonawcę własnego laboratorium.

GDDKiA dba o to, by liberalizacja warunków udziału w postępowaniu nie wpłynęła negatywnie na jakość realizowanych inwestycji. Więcej o kontroli jakości w fakcie 16.

⁹ dane dla przetargów współfinansowanych z POIiŚ i PORPW

¹⁰ Statystyki UZP dotyczą postępowań o wartości powyżej progów UE

Dla porównania, warto wskazać, że w Wielkiej Brytanii wymagania wobec wykonawców są dużo wyższe. Wykonawca w ramach zarządzania jakością powinien¹¹:

- postępować zgodnie z odpowiednimi zapisami normy BS EN ISO 9001 oraz 9002;
- wdrożyć odpowiednie zasady zapewniania jakości w sektorze dla budowy autostrad;
- posiadać akredytację trzeciej strony otrzymaną od uznanego podmiotu certyfikującego bądź podejmować działania na rzecz otrzymania odpowiedniej akredytacji w ciągu sześciu miesięcy od dnia podpisania kontraktu.

Wśród innych decyzji i działań GDDKiA wspomagających liberalizację rynku można wskazać:

- usunięcie wymogu wykazania przez wykonawców doświadczenia w realizacji robót budowlanych na konkretnym wzorcu umowy (FIDIC),
- usunięcie wymogu legitymowania się przez personel kluczowy przynależnością do Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa,
- decyzje o podziale inwestycji na mniejsze odcinki.

Obecnie GDDKiA dzieli inwestycje na mniejsze odcinki – ok. 15 kilometrów, o wartości projektu około 500 mln PLN. To podejście będzie kontynuowane, ponieważ nie tylko pozwala brać udział w postępowaniach przetargowych podmiotom o mniejszym potencjale i zasobach, ale też ogranicza ryzyko projektowe.

Dodatkowo zmienione zostały przepisy Ustawy Pzp, które przyczyniły się do wyboru ofert najkorzystniejszych bez konieczności ich odrzucania za błędy formalne, m.in.:

- wprowadzenie (art. 26 Ustawy Pzp) możliwości wyjaśnienia i uzupełnienia przez wykonawców oświadczeń i dokumentów podmiotowych,
- nowelizacja art. 87 – możliwość poprawiania oczywistych omyłek rachunkowych i innych omyłek polegających na niezgodności oferty z SIWZ.

¹¹ Źródło: Manual of contract documents for highway works, Model contract documents for engineering and construction contract – England

FAKT (3): FAKTEM JEST, ŻE JAKOŚĆ PRAC GEOLOGICZNYCH WPŁYWA NA REALIZACJĘ INWESTYCJI, DLATEGO POTRZEBNE JEST SYSTEMOWE ROZWIĄZANIE, ZGODNIE Z KTÓRYM PROJEKTANT BYŁBY ROZLICZANY OBMIAROWO, A NIE RYCZAŁTOWO.

Ponad 8 mln zł kosztowały zmiany w jednym z kontraktów wynikające z błędnej dokumentacji hydrogeologicznej.

Od 2014 r. obowiązywać będą nowe wzorcowe umowy na prace projektowe, zgodnie z którymi m.in. projektant będzie rozliczany obmiarowo.

Budowa i funkcjonowanie drogi powodują istotne zmiany w środowisku gruntowo-wodnym, a także mogą stwarzać zagrożenie związane z przenikaniem do gruntu ścieków technologicznych i gospodarczo-bytowych. Rozpoznanie zagrożeń środowiska wód podziemnych w związku z inwestycją drogową odbywa się w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko, a także w ramach sporządzania dokumentacji geologiczno-inżynierskich na różnych etapach procesu inwestycyjnego. Niestety, zdarza się, że w dokumentacji tej pojawiają się braki lub błędy.

Wymagania względem dokumentacji hydrogeologicznej i geologiczno-inżynierskiej zawarte są w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać dokumentacje hydrogeologiczne i geologiczno-inżynierskie.

Za wykonanie prac geologicznych odpowiedzialni są zewnątrzni specjaliści zatrudnieni u wykonawcy projektu lub pracujący na jego zlecenie. GDDKiA wpływa na wybór podwykonawców jedynie poprzez ustawienie

odpowiednio wysokich wymagań w SIWZ na opracowanie projektu w zakresie doświadczenia samodzielnych i kluczowych projektantów. Wybór wykonawcy projektu jest dokonywany wyłącznie na podstawie kryterium cenowego, a wynagrodzenie zarówno wykonawcy, jak i podwykonawców, rozliczane jest w formie ryczałtowej, co wynika ze stosowanej w GDDKiA wzorcowej umowy na prace projektowe. W efekcie zdarza się, że projektanci, którzy nie są rozliczani z liczby faktycznie przeprowadzonych analiz, minimalizują koszty, obniżając zakres i jakość wykonywanych prac geologicznych.

Zgodnie z Ustawą Prawo geologiczne i górnicze, roboty geologiczne mogą być prowadzone jedynie na podstawie zatwierdzonego projektu robót geologicznych. Decyzję o jego zatwierdzeniu na czas oznaczony wydaje właściwy organ administracji geologicznej. Proces ten zajmuje niekiedy ponad pół roku. Ponieważ wykonawca musi zmieścić się w ramach czasowych przewidzianych na Koncepcję Programową określonych w Zarządzeniu nr 115 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 17 grudnia 2010 r., czas, jaki pozostaje na przeprowadzenie badań, wynosi średnio od 2 do 3 miesięcy. Presja czasu dodatkowo przyczynia się do ograniczenia zakresu i szczegółowości badań przez wykonawcę projektu, zwiększając ryzyko sporządzenia wadliwej dokumentacji.

Pobieżnie lub niewłaściwie wykonane prace geologiczne powodują, że w toku prac wykonanie odcinka drogi może okazać się znacznie droższe.

OSIADANIE NA DRODZE EKSPRESOWEJ S17 KURÓW – LUBLIN – PIASKI

Projektant błędnie oceniając właściwości podłoża przyjął zbyt duże parametry rozstawu kolumn i stwierdził brak konieczności ich dozbrajania.

Skutkiem tego była konieczność opracowania projektu zamiennego, wprowadzającego dodatkowe kolumny oraz kolumny zbrojone w skrajnych rzędach. To z kolei oznaczało zwiększenie kosztu wzmocnienia gruntu i konieczność wprowadzenia do kontraktu polecenia zmiany na wartość 8,9 mln PLN.

BUDOWA POŁUDNIOWEJ OBWODNICY WARSZAWY W REJONIE TZW. JEZIORKA OKRĄGŁEGO – NIEKONTROLOWANE OBNIŻENIE KONSTRUKCJI DROGI EKSPRESOWEJ S2

Analiza materiałów z zakresu geologii oraz geotechniki, w oparciu o które były prowadzone prace projektowe, wykazała, że zakres rozpoznania warunków gruntowych w rejonie Jeziorka Okrągłego był niedostateczny. Zaniechano m.in. badań w centralnej części jeziora, natomiast zrealizowane odwierty nie osiągnęły stropu gruntów ściśliwych ze względu na swą lokalizację i głębokość.

W oparciu o dostępne materiały archiwalne możliwe było przewidzenie obecności gruntów słabonośnych na przedmiotowym odcinku drogi oraz zaplanowanie badań w odpowiednim zakresie i o właściwej głębokości. GDDKiA wykonała dodatkowe badania oraz zleciła wykonanie ekspertyzy w celu ustalenia przyczyny osiadania drogi. Dodatkowo, na zlecenie wykonawcy wykonano ekspertyzę, na podstawie której wykonawca opracował dokumentację technologiczną.

Wartość polecenia zmiany na wzmocnienie podłoża gruntowego w rejonie Jeziorka Okrą-

głego w technologii Compaction – Grouting i kolumn betonowo-żwirowych wyniosła 5,3 mln PLN (koszt ponosi zamawiający). Z uwagi na konieczność wprowadzenia robót zamiennych do kontraktu konieczne było też przedłużenie czasu na ukończenie prac.

W odpowiedzi na problem wadliwej dokumentacji hydrogeologicznej tam, gdzie zajdzie taka potrzeba, GDDKiA podejmuje doraźne działania naprawcze, np. zlecając opracowanie projektów zamiennych.

Przede wszystkim jednak GDDKiA pracuje nad:

- Systemowym rozwiązaniem, które pozwoliłoby rozliczać projektanta w formie obmiarowej zamiast ryczałtu, co pozwoli na lepszą kontrolę ilości i jakości wykonywanych prac geologicznych.
- Nową wzorcową umową na prace projektowe, która obowiązywałaby dla wszystkich inwestycji realizowanych od stycznia 2014 r.

FAKT (4): FAKTEM JEST, ŻE W POLSCE NIE ISTNIAŁY DOTYCHCZAS STANDARDY SPECYFIKACJI TECHNICZNYCH DOTYCZĄCYCH WYKONANIA I ODBIORU ROBÓT BUDOWLANYCH.

200 przedstawicieli branży wspólnie z GDDKiA jest zaangażowanych w tworzenie wzorcowych specyfikacji technicznych. Na tej podstawie budowane będą drogi w nowej perspektywie finansowej.

Stosowanie prawidłowo sformułowanych specyfikacji pozwala na uniknięcie sporów interpretacyjnych i wątpliwości przy odbiorze robót. Ma też bezpośredni wpływ na jakość i trwałość budowanych obiektów. Brak obowiązujących standardów specyfikacji technicznych powoduje problemy na wszystkich etapach procesu inwestycyjnego – od konieczności odpowiadania na pytania oferentów na etapie przetargu, po ryzyko większych wydatków w trakcie budowy i eksploatacji drogi.

Ze względu na brak standardów stosowane są różne podejścia do opracowania podobnych zagadnień, mimo istnienia jednolitych wytycznych opisanych w Ogólnych Specyfikacjach Technicznych (OST).

Stosowanie specyfikacji technicznych w polskim drogownictwie umocowane jest Ustawą Pzp. Konieczność sporządzania specyfikacji reguluje też Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz PFU z 2 września 2004 (ze zmianami).

Nieprawidłowo wykonane specyfikacje techniczne zawierają najczęściej następujące błędy:

- mechaniczne kopiowanie zapisów ogólnych specyfikacji technicznej,
- powielanie poprzednio wykonanych specyfikacji,
- stosowanie ogólnych, nieistotnych dla projektu sformułowań,
- odwołanie do nieaktualnych norm i przepisów,
- zawyżanie wymagań materiałowych,
- niedostatek szczegółowych informacji niezbędnych do prawidłowej realizacji kontraktu.

W 2013 roku GDDKiA podjęła inicjatywę opracowania wzorcowych specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. W prace nad materiałem udało się zaangażować 200 specjalistów reprezentujących nie tylko GDDKiA, ale też szeroko rozumianych przedstawicieli branży budowlanej, w tym środowiska akademickiego oraz wykonawców.

Nowe, wzorcowe specyfikacje charakteryzować się mają przede wszystkim:

- funkcjonalnością i koncentracją na oczekiwanym rezultacie,
- adekwatnością do poszczególnych typów inwestycji.

Publikacja ukaże się do końca tego roku.

FAKT (5): FAKTEM JEST, ŻE GDDKIA JEST OTWARTA NA PROPOZYCJE SŁUŻĄCE OPTYMALIZACJI PROCESU INWESTYCYJNEGO, DLATEGO WPROWADZA FORMUŁY „PROJEKTUJ I BUDUJ” ORAZ „OPTYMALIZUJ I BUDUJ”.

10% kontraktów zawartych do tej pory¹² przewiduje realizację projektu w formule „projektuj i buduj” lub „optymalizuj i buduj”. W nowej perspektywie finansowej ok. 50% projektów będzie realizowanych w tych formułach.

Na różnych etapach procesu inwestycyjnego wykonawcom zdarza się wychodzić z propozycjami zmian w projektach na rzecz zastosowania nowych rozwiązań i technologii. W kontraktach realizowanych w tradycyjnej formule „buduj”, wykonawca nie ma możliwości swobodnego dokonywania zmian w projekcie. Każda taka zmiana (poza sytuacjami określonymi w Umowie) prowadzić może do zmiany przedmiotu zamówienia, co oznaczać może jej niezgodność z ustawą prawo zamówień publicznych.

Odpowiedzią na tę sytuację mają być systemy „projektuj i buduj” i „optymalizuj i buduj”. W myśl koncepcji „projektuj i buduj” przedmiotem jednego zamówienia może być równocześnie zaprojektowanie i wykonanie robót. W formule „optymalizuj i buduj” wykonawca otrzymuje projekt, do którego może zaproponować własną optymalizację rozwiązań bądź zmianę, zgodną z programem funkcjonalno-użytkowym, który wchodzi w skład dokumentacji. Dzięki nowemu podejściu wykonawca może wprowadzać zmiany w projekcie, korygować błędy lub stosować innowacyjne rozwiązania technologiczne bez konieczności dokonywania zmian w kontrakcie.

W ramach Programu Budowy Dróg Krajowych 2008-2012 oraz 2011-2015 w koncepcji „projektuj i buduj” realizowanych jest łącznie 17 kontraktów, a w formule „optymalizuj i buduj” – 2 kontrakty.

Inwestycje realizowane w systemie „projektuj i buduj” to m.in.:

- Stryków – Konotopa (autostrada A2),
- Stryków – Tuszyn (autostrada A1),
- Rzeszów – Korczowa (autostrada A4),
- Wrocław – Psie Pole – Syców (droga ekspresowa S8).

W formule „optymalizuj i buduj” realizowane są:

- budowa drogi ekspresowej S8 na odcinku Opacz – Paszków,
- przebudowa drogi S8 na odcinku Powązkowska – Marki.

Wprowadzenie możliwości optymalizacji projektów jest zgodne z międzynarodowymi wytycznymi FIDIC, które w klauzuli 13.2 zapewniają wykonawcy możliwość przedłożenia propozycji, która przyspieszy ukończenie inwestycji, zmniejszy koszty jej realizacji lub przyniesie inną korzyść zamawiającemu.

Oferta złożona w systemie „optymalizuj i buduj” na budowę odcinka drogi ekspresowej S8 na odcinku Opacz – Paszków opiewała na 65% wartości kosztorysu. Było to możliwe, ponieważ wykonawca przewidział w projekcie duże zmiany w zakresie konstrukcji drogi i obiektów inżynierskich.

¹² W okresie 2008-2012 zawarto łącznie 174 kontrakty

MIT (6): MITEM JEST, IŻ STOSOWANIE CENY JAKO JEDYNEGO KRYTERIUM WYBORU OFERTY UNIEMOŻLIWIA EFEKTYWNĄ REALIZACJĘ INWESTYCJI.

74% inwestycji prowadzonych w latach 2007-2012 zostało zrealizowanych w terminie, zgodnie ze specyfikacją.

Wszystkie parametry techniczne i jakościowe zamówienia, warunki gwarancji oraz termin wykonania są precyzyjnie określone w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Art. 91 ust. 2 Ustawy Pzp: „Kryteriami oceny ofert są cena, albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia”.

Dlaczego cena?

Zgodnie z prawem, zamawiający zawsze może zastosować cenę jako jedyne kryterium oceny ofert. Może także zastosować kryteria inne niż cena, pod warunkiem, że odnoszą się one do przedmiotu zamówienia. Do kryteriów pozacenowych należą w szczególności:

- jakość,
- funkcjonalność,
- parametry techniczne,
- zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko,
- koszty eksploatacji,
- serwis lub termin wykonania zamówienia.

W przetargach GDDKiA parametry jakościowe i techniczne, optymalny termin realizacji zamówienia oraz warunki gwarancji są bardzo precyzyjnie określone w SIWZ. Nie ma zatem potrzeby stosowania ich jako kryteriów dodatkowych.

Takie stanowisko jest zgodne z Komunikatem Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z czerwca 2011:

„[...] W przypadku robót budowlanych zamawiający opisując przedmiot zamówienia zwykle precyzyjnie określa termin wykonania zamówienia, warunki gwarancji, parametry techniczne i jakościowe. W takich też okolicznościach sprecyzowanie innych niż cena kryteriów oceny ofert może stać się bezprzedmiotowe, albowiem kwestie te są bezwzględnie wymagane od każdego z wykonawców przystępujących do przetargu. Zjawisko stosowania kryterium ceny jako jedyne kryterium oceny ofert zostało dostrzeżone przez Urząd Zamówień Publicznych, który w lipcu 2010 r. zaprosił do konsultacji szerokie grono uczestników rynku zamówień publicznych w celu wypracowania wzorców pozwalających na wybór oferty najkorzystniejszej ekonomicznie. Część przedstawicieli branży budowlanej uznała, że stosowanie przez zamawiających ceny jako wyłącznego kryterium oceny ofert przy jednoczesnym stawianiu wymogów dotyczących jakości, terminu wykonania oraz terminu gwarancji jest właściwe i pozwala na zachowanie określonych prawem zasad systemu zamówień publicznych.”

Mimo tego GDDKiA, w odpowiedzi na oczekiwania zgłaszane przez interesariuszy, w niektórych przeprowadzanych dotychczas postępowaniach przetargowych stosowała również kryteria inne niż tylko cena – związane z terminem realizacji zamówienia oraz długością okresu gwarancji. Dzięki temu wykonawcy mogli ze sobą konkurować skracając termin realizacji lub oferując dłuższy niż konkurenci okres gwarancji. Przykładami mogą być:

- Autostrada A4 Jarosław – Radymno (zaprojektowanie i budowa)
dodatkowe kryterium: 10% wagi dla długości okresu gwarancyjnego,
- Autostrada A4 Radymno – Korczowa (zaprojektowanie i budowa)
dodatkowe kryterium: 10% wagi dla długości okresu gwarancyjnego,

- Autostrada A4 Brzesko – Wierzchosławice (budowa)
 dodatkowe kryterium: 30% wagi dla długości terminu wykonania,
- Zachodnia Obwodnica miasta Poznania ETAP IIb (budowa)
 dodatkowe kryterium: 10% wagi dla długości terminu wykonania.

Dla zadań inwestycyjnych, dla których przetargi zostały ogłoszone w 2013 roku, wprowadzono pozacenowe kryteria oceny ofert takie jak:

- termin realizacji (z wagą 5%),
- gwarancja (z wagą 5%).

Doświadczenie to pokazało, że ze względu na fakt, iż dla kryteriów pozacenowych oferty wykonawców były bardzo zbliżone bądź takie same, faktycznym i ostatecznym kryterium wyboru pozostała cena.

Z kryteriami pozacenowymi można spotkać się np. w Austrii, gdzie pod uwagę brana jest długość okresu gwarancji.

W Wielkiej Brytanii stosowane są następujące możliwości definiowania kryteriów przetargowych:

- 100% cena,
- jakość/cena,
- cena/czas,
- jakość/cena/czas,
- planowany koszt (oferta oceniana pod kątem jakości, ceny i wykonania).

Równocześnie doświadczenia Niemiec pokazują, że dodatkowe, pozacenowe kryteria wyboru wykonawców niekoniecznie się sprawdzają. Urząd Brandenburgii odchodzi od przyjętych wcześniej dodatkowych kryteriów innych niż cena. Według przedstawicieli urzędu, kryteria te nie są odpowiednie ze względu na:

- ich nieobiektywny charakter,
- trudności w prawidłowym opisie i wynikające z tego spory sądowe.

Różnice pomiędzy szacunkową wartością zamówienia a wartością podpisanych kontraktów

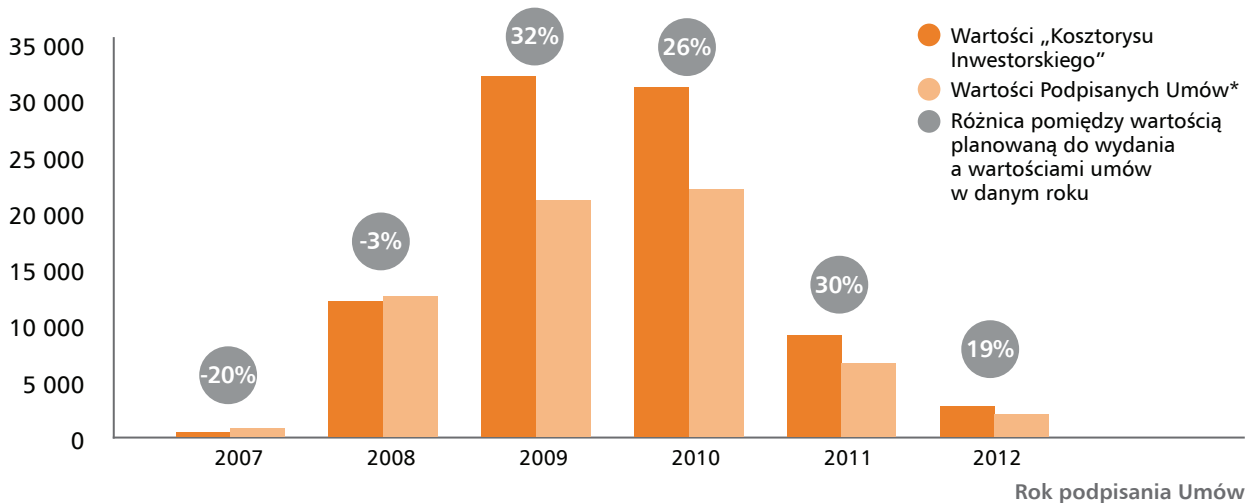
Analiza szacowanych wartości zamówienia oraz cen zaproponowanych przez wykonawców, na podstawie której realizowane były inwestycje, pokazuje, iż średnio w latach 2007-2012 różnica pomiędzy obydwoma wartościami wynosiła ok. 12%. W 2012 r. ceny oferowane przez wykonawców były średnio o 19% niższe od cen szacowanych przez GDDKiA. Średnia różnica pomiędzy kwotami, jakie zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia, a wartościami umów podpisanych z wykonawcami wahała się na przestrzeni lat 2007-2012 w granicach od -20% do +32%.

Art. 33.1 Ustawa Pzp: „Wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie:

- 1) kosztorysu inwestorskiego sporządzonego na etapie opracowania dokumentacji projektowej albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane;
- 2) planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane”.

Wykres 6. ANALIZA RÓŻNIC POMIĘDZY KWOTAMI, JAKIE ZAMAWIAJĄCY (GDDKiA) ZAMIERZAŁ PRZEZNACZYĆ NA SFINANSOWANIE ZAMÓWIENIA (BRUTTO), A WARTOŚCIAMI UMÓW Z WYKONAWCAMI ROBÓT

Sumaryczne wartości planowanych i rzeczywistych wartości Umów (w mln PLN) w latach



Dotychczas w przypadku zamówień na roboty budowlane ogłaszanych przez GDDKiA stosowane były dwie metody szacowania wartości zamówienia na podstawie dostępnych źródeł:

- na podstawie ogólnodostępnych źródeł (np. system Sekocenbud),
- na podstawie wcześniejszych postępowań.

Obserwowane różnice wynikają z:

- zawyżonych cen podawanych w ofertach składanych przez wykonawców w początkowym etapie realizacji perspektywy finansowej 2007-2013, przed liberalizacją rynku i zwiększeniem jego konkurencyjności,
- zawyżonych cen produktów w ogólnodostępnych bazach.

Dlatego też GDDKiA stworzyła własną bazę danych zawierającą ceny jednostkowe kosztorysów inwestorskich dla poszczególnych materiałów, produktów i usług opracowaną na podstawie analizy kilkuset ofert złożonych przez wykonawców w latach 2007-2012. Baza obejmuje swoim zakresem wszystkie ceny ofert, które zostały uznane za najkorzystniejsze w ramach danego przetargu oraz wszystkie ceny zawartych kontraktów.

Baza zawiera uśrednione ceny w podziale na asortymenty i rodzaje robót. Na podstawie uśrednionych cen szacunkowa wartość każdego zamówienia określona na podstawie kosztorysu inwestorskiego lub planowanych kosztów prac projektowych lub robót budowlanych jest weryfikowana w oparciu o zestawienie cen z ww. bazy.

Zależność pomiędzy szacunkową wartością zamówienia a wartością podpisanych kontraktów

Nie ma widocznej zależności pomiędzy kosztorysową i ofertową różnicą ceny a realizacją inwestycji w terminie. Można wskazać przykłady, gdzie cena zaoferowana przez wykonawcę za realizację przedmiotu zamówienia mieściła się w zakresie wartości zamówienia (była zbliżona do poziomu oszacowania przez zamawiającego), a mimo to, inwestycja nie była realizowana w terminie¹³.

¹³ Za cenę zbliżoną do szacunkowej wartości zamówienia podanej przed otwarciem ofert przyjmuje się wartość w przedziale +/- 10% szacowanej wartości zamówienia

Tabela 10. CHARAKTERYSTYKA WYBRANYCH KONTRAKTÓW GDDKIA

	Wyszczególnienie	Podana bezpośrednio przed otwarciem ofert kwota, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (w PLN brutto)	Wartość umowy na roboty (w PLN)	Data planowanego zakończenia robót z kontraktu	Zaakceptowana przez wykonawcę zmiana terminu zakończenia robót	Rzeczywista data zakończenia realizacji robót (data wskazana w świadectwie przejęcia)
A 4	Budowa autostrady A4 Tarnów - Rzeszów węzeł „Krzyż” – węzeł „Rzeszów Wschód”	420 000 000,00	439 438 303,73	2011-09-28	2011-11-30	2012-06-22
A 8	Budowa obwodnicy Wrocławia A8	553 120 372,24	576 781 702,11	2010-11-19	2011-06-04	2011-08-23
A 2	Budowa autostrady A2 węzeł Stryków II – węzeł Stryków I wraz z łącznikiem do drogi Nr 14	144 230 825,19	155 651 181,13	2008-10-31	–	2008-12-19
DK 25	Budowa obwodnicy Konina na drodze Nr 25	70 000 000,00	63 881 395,11	2007-11-30	–	2008-08-25

Można także wskazać szereg przypadków, gdy cena ofertowa była dużo niższa od wartości kosztorysowej, a mimo tego realizacja inwestycji przebiegła bez zakłóceń.

Wykres 7. WYRAŻONA W % WARTOŚĆ UMOWY NA ROBOTY W STOSUNKU DO WARTOŚCI, JAKĄ ZAMAWIAJĄCY PRZEZNACZYŁ NA ZREALIZOWANIE KONTRAKTÓW WYKONANYCH W TERMINIE I ODDANYCH DO RUCHU W 2012 R., WRAZ ZE WSKAZANIEM WYNIKAJĄCYCH Z TEGO OSZCZĘDNOŚCI (MLN PLN BRUTTO)

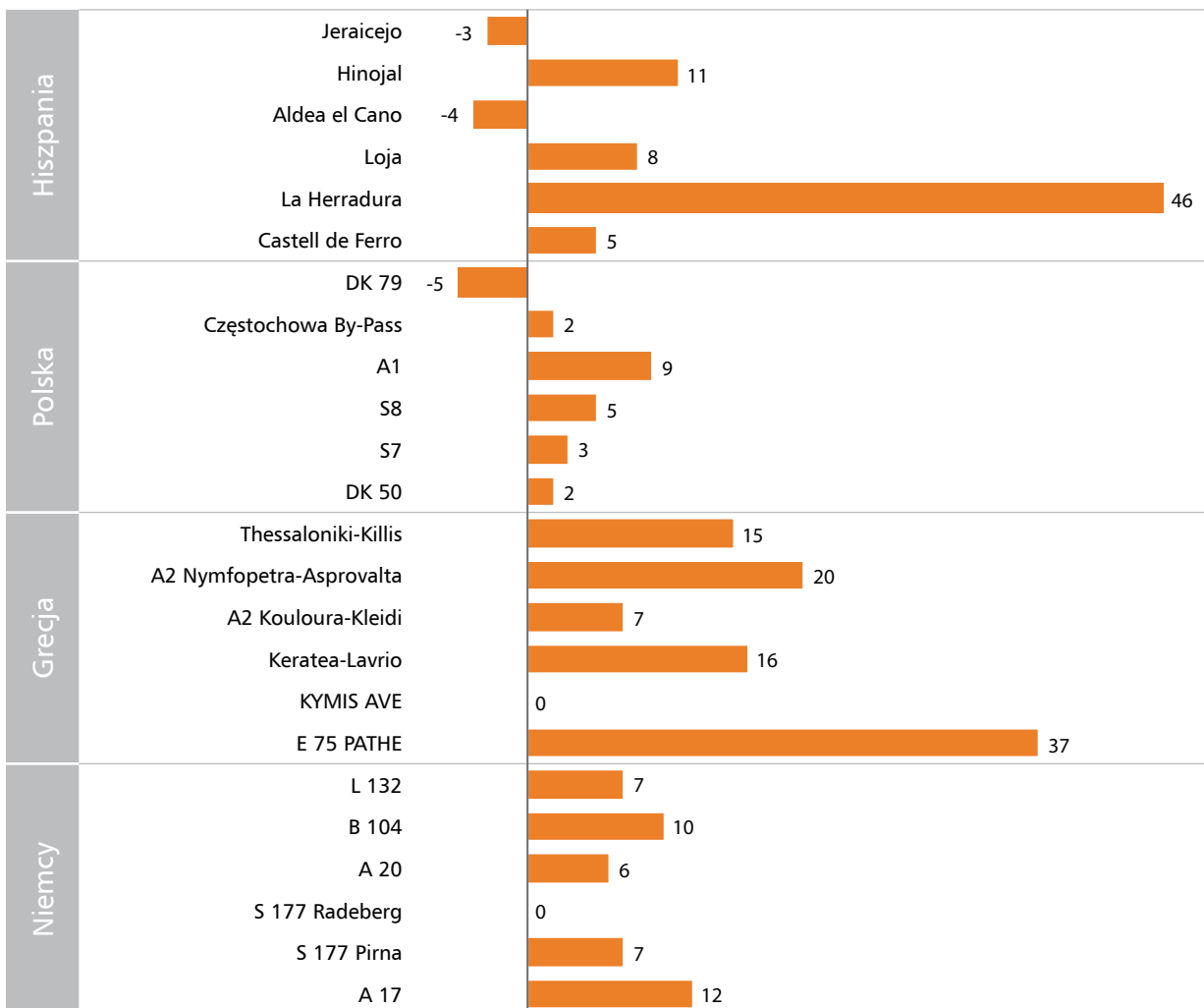
A1 – w. Kowal – w. Sojki	57,5%	ok. 590,5
A1 – w. Stryków	43,5%	ok. 399,5
A2 – Stryków – Konotopa odcinek D	64,1%	ok. 360,6
A2 – Stryków – Konotopa odcinek E	63,6%	ok. 243,4
A2 – Budowa obwodnicy Mińska Maz. w ciągu autostrady A-2 na odc. węzeł Lubelska – Siedlce	65,1%	ok. 304,7
A4 – w. Szarów – w. Brzesko	49,5%	ok. 795,2
A4 – w. Brzesko – w. Wierzchosławice (Kontynuacja robót)	50,5%	ok. 628,2
A4 – w. Wierzchosławice – Tarnów (w. Krzyż)	47,3%	ok. 605,2
A6 – Kijewo – Rzęśnia	60,3%	ok. 9,9
S1 – Budowa drogi S-1 Pyrzowice – Podwarpie (III etap) odc. I w. „Pyrzowice” – w. „Lotnisko” km 0+300 – 2+158	59,7%	ok. 49,2
S5 – Czachurki – Kleszczewo	69,8%	ok. 228,4
S6 – Rozbudowa węzła OT (DK S6) z ul. Kartuską (DK 7) w Gdańsku – węzeł Karczemki	68,7%	ok. 85,0
S7 – Gdańsk (S6, w. Południowy) – Koszwały (dk nr 7, w. Koszwały) Obwodnica Południowa Gdańska	52,5%	ok. 1019,9
S8 – Jeżewo w. Choroszcz – Białystok	68,8%	ok. 306,4
S8 – Obwodnica m. Zambrów i m. Wiśniewo	57,0%	ok. 245,3
S8 – w. Modlińska – w. Piłsudskiego (Marki)	55,3%	ok. 702,4
S8 – Rawa Maz. (dk nr 72) – gr. woj. mazowieckiego	67,5%	ok. 224,7
S8 – Oleśnica (w. Cieśle) – Syców (w. Syców Wschód) z węzłem	47,4%	ok. 520,0
S8 – Wrocław (A8/S8, w. Pawłowice) – Oleśnica (w. Dąbrowa)	42,4%	ok. 609,6
S11 – Zachodnia obw. Poznania: I etap	69,7%	ok. 199,8
S11 – Zachodnia obw. Poznania: IIa etap	57,2%	ok. 171,0
S14 – Budowa obwodnicy Pabianic	64,0%	ok. 289,2
S19 – Stobierna – w. Rzeszów Wschód (A4)	46,4%	ok. 246,3
DK 12 – Budowa obwodnicy Opoczna na dr. nr 12	59,3%	ok. 104,3
DK 50 – Budowa obwodnicy Żyrardowa dk. nr 50	66,0%	ok. 109,2
DK 74 – Budowa obwodnicy Frampola na drodze nr 74	59,5%	ok. 22,7

Terminowość realizacji inwestycji w Polsce

Nie można także wskazać kryterium ceny jako istotnej przyczyny opóźnień w realizacji kontraktów. Według raportu ETO¹⁴, opóźnienia w budowie dróg są zjaw-

skiem powszechnym. W Polsce są one najmniejsze wśród analizowanych krajów europejskich. Średni czas opóźnień dla wszystkich audytowanych projektów wynosił 9 miesięcy, podczas gdy dla Polski były to tylko niespełna 3 miesiące.

Wykres 8. OPÓŹNIENIA W MIESIĄCACH DOTYCZĄCE OTWARCIA DRÓG NA AUDYTOWANYCH PROJEKTACH (WARTOŚCI DODATNIE OZNACZAJĄ OPÓŹNIENIE)



Źródło: Are EU cohesion policy funds well spent on roads? European Court of Auditors, 2013

¹⁴ „Are EU cohesion policy funds well spent on roads?”, Raport Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, 2013

W latach 2007-2012 74% inwestycji zostało zrealizowanych w terminie, zgodnie ze specyfikacją.¹⁵

Doświadczenia GDDKiA wskazują, iż przyczyny opóźnień w realizacji projektów są różnorodne i w wielu przypadkach niezależne ani od zamawiającego, ani od wykonawcy.

Najczęstsze przyczyny opóźnień w kontraktach:

1. Brak możliwości kontraktu niezależny od zamawiającego.
2. Procedury:
 - a. Brak możliwości wszczęcia przetargu na realizację inwestycji lub konieczność przesunięcia terminu podpisania umowy.
3. Brak zasobów po stronie wykonawcy:
 - a. Brak zapewnienia odpowiednich ilości zasobów kadrowych i sprzętowych.
4. Niewywiązywanie się wykonawcy z umowy:
 - a. Nienależyte wykonanie umowy (w tym konieczność rozwiązywania Umów), brak zapewnienia wymaganej jakości robót.
 - b. Brak wykonania Minimalnej Ilości Wykonania (niedotrzymanie terminu osiągnięcia tzw. Kamieni milowych).
5. Siła wyższa:
 - a. Powódź, duża liczba dni deszczowych uniemożliwiająca prowadzenie części robót.
6. Zdarzenie niezależne od zamawiającego i wykonawcy:
 - a. Konieczność wykonania w zakresie realizacji kontraktu robót nieprzewidzianych na etapie prac przygotowawczych np. dodatkowe prace archeologiczne.

¹⁵ źródło: GDDKiA

FAKT (7): FAKTEM JEST, ŻE BRAK DEFINICJI „RAŻĄCO NISKIEJ CENY” OGRANICZA MOŻLIWOŚĆ Dyskwalifikacji Wykonawcy z tego powodu.

6 miesięcy opóźnienia w realizacji projektu spowodował proces sądowy, w którego efekcie GDDKiA musiała przywrócić do realizacji projektu wykonawcę zdyskwalifikowanego ze względu na rażąco niską cenę.

W prawie polskim oraz unijnym nie zostało zdefiniowane pojęcie rażąco niskiej ceny.

W przetargach dotyczących budowy dróg w sytuacji powzięcia wątpliwości w zakresie wysokości zaoferowanej ceny w stosunku do przedmiotu umowy GDDKiA zawsze zwraca się do wykonawcy, który taką cenę w ofercie zaproponował, o wyjaśnienie elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny.

Doświadczenia GDDKiA pokazują, iż w praktyce udowodnienie wykonawcy, że zaoferowana przez niego cena jest rażąco niska jest zadaniem trudnym. Przyczyną takiej sytuacji może być m.in. brak legalnej definicji rażąco niskiej ceny, choć poglądy doktryny i orzecznictwo ukształtowały co należy rozumieć przez rażąco niską cenę, a mianowicie cenę nierealistyczną, niewiarygodną, odbiegającą od cen obowiązujących na danym rynku w taki sposób, że nie ma możliwości realizacji zamówienia przy założeniu osiągnięcia zysku. Mimo przybliżenia tego pojęcia przez piśmiennictwo, nadal jest to określenie nieprecyzyjne.

Przykładem obrazującym trudności w udowodnieniu wykonawcom zaoferowania ceny rażąco niskiej może być przetarg na rozbudowę drogi krajowej nr 16 etap IV na odcinku Biskupiec – Borki Wielkie.

VII 2010

Przetarg na rozbudowę drogi krajowej nr 16 etap IV na odcinku Biskupiec – Borki Wielkie
Złożonych 13 ofert.

Najniższa cena zaproponowana przez konsorcjum firm:

- HYDROGEO – POLSKA S.A.
- ALPINE Bau GmbH
- Kwota zaproponowana przez to konsorcjum: 50,6 % szacowanej wartości zamówienia

VII-VIII 2010

- Podejrzenie Zamawiającego, że 4 oferty mogą zwierać rażąco niską cenę
- Wykonawcy zostają wezwani do złożenia wyjaśnień na temat wysokości zaoferowanej ceny
- W odpowiedzi, wszyscy Wykonawcy złożyli wyjaśnienia
- Wyjaśnienie złożone przez konsorcjum firm HYDROGEO-POLSKA S.A. oraz Alpine Bau GmbH Zamawiający uznał za zbyt lakoniczne i nie odnoszące się do obiektywnych czynników mających wpływ na cenę
- Odrzucenie oferty powyższego konsorcjum, ze względu na rażąco niską cenę
- Przyjęte wyjaśnienia kolejnego w kolejności konsorcjum, którego ofertę Zamawiający uznał za najkorzystniejszą

IX 2010

- Konsorcjum HYDROGEO-POLSKA S.A oraz Alpine Bau GbmH zgłasza protest, wnioskując o unieważnienie przetargu. Protest odrzucony przez Zamawiającego
- Konsorcjum zgłasza odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej. podtrzymuje zarzuty
- KIO nie stwierdza naruszenia przez Zamawiającego przepisów Pzp

IX 2010

- Konsorcjum składa skargę do Sądu Okręgowego na wyrok KIO

IX 2010

- GDDKiA Oddział w Olsztynie podpisuje umowę na realizację projektu z innym konsorcjum

XII 2010

Sąd Okręgowy w Olsztynie orzeka o zmianie zaskarżonego wyroku KIO i nakazuje Zamawiającemu:

- Unieważnić czynność wyboru najkorzystniejszej oferty i czynności odrzucenia oferty skarżącego
- Dokonać ponownej oceny ofert z udziałem oferty skarżącego

W uzasadnieniu Sąd podkreśla między innymi, iż: Zamawiający odrzucając ofertę, winien wskazać w sposób bezsporny, że w konkretnym stanie faktycznym każdy podmiot uznałby taką cenę za rażąco niską

I 2011

Zamawiający:

- Unieważnia czynność wyboru najkorzystniejszej oferty
- Unieważnia czynność odrzucenia oferty
- Informuje Wykonawców, iż niezwłocznie dokona ponownej oceny ofert z udziałem oferty odrzuconego Konsorcjum
- Wprowadza całkowity zakaz wykonywania robót oraz innych czynności objętych Kontraktem
- Wzywa Wykonawcę do natychmiastowego przekazania terenu budowy Zamawiającemu

II 2011

Zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej Konsorcjum firm:

- HYDROGEO – POLSKA S.A.
- ALPINE Bau GmbH

IV 2013

- Konsorcjum HYDROGEO-POLSKA S.A. oraz Alpine Bau schodzi z placu budowy

Efekty:

- opóźnienie całego procesu o 6 miesięcy;
- zejście wykonawcy z placu budowy i konieczność wyboru nowego wykonawcy;
- koszty poniesione przez GDDKiA w związku z procedurą wyboru wykonawcy, postępowaniem sądowym oraz ponownym wyborem wykonawcy.

Innym przykładem może być jedna z ofert złożonych w przetargu na budowę odcinka autostrady A2. Została ona zaskarżona do KIO przez innego wykonawcę ze względu na rażąco niską cenę. Izba oddaliła odwołanie, uzasadniając odrzucenie tym, że „wyjaśnienia dotyczące ceny rażąco niskiej nie dawały zamawiającemu podstaw do odrzucenia tej oferty”. Wykonawca ostatecznie zszedł z placu budowy nie kończąc inwestycji.

W świetle braku definicji rażąco niskiej ceny wykazanie w sposób bezsprzeczny, że oferta zawiera taką cenę, jest wysoce utrudnione, czego potwierdzeniem są powyższe przypadki.

Działania podejmowane przez GDDKiA na rzecz ograniczenia ryzyka wyboru oferty zawierającej rażąco niską cenę:

- Wyjaśnianie wątpliwości
W przypadku pojawienia się wątpliwości dotyczących ceny i podejrzania, iż jest ona rażąco niska, GDDKiA prosi wykonawców o wyjaśnienia oraz przedstawienie uzasadnienia poziomu ceny zaofiarowanej przez wykonawcę, w tym podanie źródeł i sposobów kalkulacji. Wykonawca składając wyjaśnienia odnoszące się do oceny jego oferty powinien wskazać jakie czynniki spowodowały obniżenie ceny oraz w jakim stopniu dzięki tym czynnikom została ona obniżona. W ramach oceny wyjaśnień GDDKiA bierze pod uwagę wszystkie czynniki, o których mowa w art. 90 ust. 2 Ustawy Pzp, ale również inne, wpływające na wysokość oferty, jeśli wykonawca wykaże, że są one zgodne z prawem i nie zakłócają uczciwej konkurencji. Podkreślenia wymaga, że stosuje się wielokrotne wezwanie do wyjaśnienia wysokości ceny, aż do rozwiania wszelkich wątpliwości. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w przepisach Ustawy Pzp czy dyrektywy unijnej, a także w opinii Prezesa UZP.

- Sposób kalkulacji ceny
W praktyce GDDKiA od 2012 roku zaofiarowana przez wykonawców cena oferty analizowana jest zarówno w odniesieniu do cen jednostkowych poszczególnych asortymentów robót, jak i w odniesieniu do ceny całościowej.

GDDKiA aktywnie uczestniczy na poziomie rządowym w procesie konsultacyjnym i legislacyjnym dotyczącym rozwoju możliwości badania i weryfikacji cen jednostkowych oraz możliwości zdefiniowania rażąco niskiej ceny.

Przedstawiciele GDDKiA uczestniczą m.in. w pracach nad Projektem założeń do Ustawy o zmianie Ustawy Pzp obejmującym m.in. „Rozwiązania służące skutecznej identyfikacji i eliminacji z postępowania ofert niepokrywających kosztów świadczenia zamówień publicznych”.

Rząd RP, dostrzegając praktyczne trudności zamawiających z ustaleniem, czy dana cena faktycznie jest ceną zaniżoną, z inicjatywy Urzędu Zamówień Publicznych wystąpił w dniu 15 kwietnia 2011 r. do Komisji Europejskiej z wnioskiem o zdefiniowanie pojęcia „rażąco niskiej ceny”. Stanowisko rządu, przyjęte przez Komitet do Spraw Europejskich w dniu 25 marca 2011 wskazuje, iż uzasadnione jest doprecyzowanie niektórych rozwiązań funkcjonujących w ramach zamówień publicznych, co dotyczy również kwestii wprowadzenia do regulacji Unii Europejskiej dodatkowych uregulowań związanych z problematyką rażąco niskiej ceny.

MIT (8): MITEM JEST, ŻE WYKONAWCA NIE MA WPŁYWU NA ZAPISY SIWZ, A CZAS NA SKŁADANIE OFERT JEST ZBYT KRÓTKI.

Prawie dwukrotnie dłuższy od minimalnego terminu, wymaganego ustawą, był średni realny termin składania ofert w analizowanych przetargach GDDKiA w latach 2011-2013.

Art. 38.1 Ustawy Prawo zamówień publicznych: „Wykonawca może zwrócić się do zamawiającego o wyjaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia”.

Zgodnie z prawem, każdy wykonawca ma prawo zadać pytania bądź zwrócić się do zamawiającego z prośbą o wyjaśnienie kwestii zapisanych w SIWZ. Wniosek taki musi wpłynąć do zamawiającego nie później niż do końca dnia, w którym upływa połowa wyznaczonego terminu składania ofert. GDDKiA udziela odpowiedzi nie tylko na pytania skierowane w ustawowo przewidzianym terminie, ale również na pytania wpływające po terminie jeśli odpowiedź na nie ma istotny i pozytywny wpływ na zrozumienie treści dokumentacji przetargowej.

Efektem takiego działania może być zmiana zapisów SIWZ.

Art. 38.4 Ustawy Pzp: „W uzasadnionych przypadkach zamawiający może przed upływem terminu składania ofert zmienić treść specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Dokonaną zmianę specyfikacji zamawiający przekazuje niezwłocznie wszystkim wykonawcom, którym przekazano specyfikację istotnych warunków zamówienia, a jeżeli specyfikacja jest udostępniana na stronie internetowej, zamieszcza ją także na tej stronie”.

Na przestrzeni lat 2007-2013 w przetargach GDDKiA wielokrotnie zmieniane i doprecyzowywane były zapisy SIWZ w przypadku wątpliwości i pytań zgłaszanych przez wykonawców.

Ustawa Pzp

Przetarg nieograniczony – art. 43 „2. Jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, termin składania ofert nie może być krótszy niż:

- 1) 40 dni – od dnia przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej drogą elektroniczną, zgodnie z formą i procedurami wskazanymi na stronie internetowej określonej w dyrektywie;
- 2) 47 dni – od dnia przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej w sposób inny niż określony w pkt 1.”.

Przetarg ograniczony – art. 52 „2. Jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, termin składania ofert nie może być krótszy niż 40 dni od dnia przekazania zaproszenia do składania ofert.”.

W przypadku, gdy zmiany te wpływają na czas niezbędny do przygotowania oferty, **zamawiający ma obowiązek wydłużyć czas składania ofert.**

W ogłaszanych przez siebie postępowaniach GDDKiA przyjmuje jako termin składania ofert przez wykonawców minimalny określony w ustawie czas na składanie ofert. Jednak w przypadku 36 analizowanych przetargów, dla których umowy zostały zawarte w latach 2011-2013, realny termin składania oferty był dłuższy niż minimalny i wynosił średnio 84 dni dla przetargów ograniczonych oraz 66 dni dla nieograniczonych. Czas na złożenie oferty kształtował się pomiędzy 41 a 343 dniami w przetargach ograniczo-

Tabela 10. ODSETEK ANALIZOWANYCH KONTRAKTÓW GDDKiA Z LAT 2011- 2013 WEDŁUG CZASU NA ZŁOŻENIE OFERTY

Realna liczba dni od dnia zaproszenia/ wszczęcia postępowania do dnia składania ofert	poniżej 40 dni	40-50 dni	51-90 dni	powyżej 91dni
Przetarg ograniczony	0%	58%	21%	21%
Przetarg nieograniczony	0%	33%	58%	8%

nych i między 41 a 98 dniami w ramach przetargów nieograniczonych.

GDDKiA nie planuje wydłużania terminu minimalnego czasu składania ofert ponieważ:

- wydłużanie czasu na składanie ofert wpływa na całkowity czas realizacji inwestycji;
- doświadczenie pokazuje, że wydłużenie terminu składania ofert nie musi wpływać pozytywnie na ich jakość;
- w latach 2007- 2012 średnia liczba ofert składanych w postępowaniu przetargowym wzrosła ponad dwukrotnie, osiągając w roku 2012 poziom 12 ofert. Nie ma żadnych dowodów potwierdzających, że wydłużenie terminu składania ofert pozwoliłoby wziąć udział w przetargu większej liczbie podmiotów.

FAKT (9): FAKTEM JEST, ŻE WERYFIKACJA POTENCJAŁU WYKONAWCÓW OPARTA JEST NA OŚWIADCZENIACH WŁASNYCH WYKONAWCÓW.

Rolą instytucji finansowych dających gwarancję płynności finansowej wykonawców jest weryfikacja rentowności składanych przez nich ofert.

Ze względu na przepisy Ustawy Pzp, proces potwierdzenia przez wykonawców spełnienia warunków udziału w postępowaniu w znaczącej części oparty jest na oświadczeniach własnych wykonawcy. Dlatego też możliwość weryfikacji zawartych w oświadczeniach informacji ze stanem faktycznym jest ograniczona.

Obowiązki wykonawcy oraz zamawiającego dotyczące zapewnienia odpowiednich zasobów do realizacji zamówienia dzielą się następująco:

WYKONAWCA – zapewnienie niezbędnych zasobów

ZAMAWIAJĄCY – weryfikacja wykonawcy oraz posiadanych przez niego zasobów

Odpowiedzialność za rzetelność przedstawienia danych w oświadczeniach leży po stronie wykonawcy. Odpowiedzialność za weryfikację kondycji finansowej, na podstawie której zostaje wydana informacja z banku, leży po stronie podmiotu, który tę informację podaje.

W pierwszej kolejności zamawiający dokonuje sprawdzenia poprawności formalnej dokumentów, aby następnie dokonać oceny zgodności przedstawionych danych ze stanem faktycznym i dopuścić wykonawcę do udziału w postępowaniu.

Zamawiający w przypadku jakichkolwiek wątpliwości zwraca się w pierwszej kolejności do wykonawcy,

który dane dokumenty złożył, z prośbą o wyjaśnienie wątpliwych kwestii. W przypadku błędów zawsze ma obowiązek zwrócić się do wykonawcy o złożenie dokumentów poprawnych, potwierdzających spełnienie danego warunku udziału w postępowaniu.

Weryfikacja dokumentów ze stanem faktycznym odbywa się również na poziomie zasobów, baz danych i wiedzy własnej zamawiającego. Jest to np. weryfikacja informacji o podanych zasobach ludzkich i ich doświadczeniu w oparciu o dane z Bazy Danych o Kontraktach Drogowych. Inną metodą sprawdzenia jest zwrócenie się do podmiotu realizującego daną inwestycję z prośbą o potwierdzenie danych). Często stosowaną weryfikacją jest zwrócenie się o wyjaśnienia w obrębie Oddziałów GDDKiA.

W przypadku, gdy podmiot ubiega się o udzielenie kilku zamówień jednocześnie i w ramach każdego z nich powołuje się na potencjał tych samych zasobów istnieje ryzyko, że:

- kondycja finansowa, w jakiej znajduje się przedsiębiorstwo, będzie niewystarczająca dla realizacji wszystkich inwestycji, na realizację których podmiot zawarł umowy,
- zasoby ludzkie lub sprzętowe, którymi dysponuje przedsiębiorca, są niewystarczające dla realizacji więcej niż jednej inwestycji.

W celu zwiększenia możliwości weryfikacji przez zamawiającego zasobów posiadanych przez wykonawcę, w lutym 2013 Prezes Rady Ministrów zmienił wcześniejsze wydając nowe Rozporządzenie w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane.

Prawo dopuszcza także możliwość użyczenia zasobów – polegania na wiedzy i doświadczeniu oraz zasobach kadrowych, sprzętowych i potencjale ekonomiczno-finansowym innych podmiotów (art. 26 ust. 2b Ustawy Pzp).

Tabela 11. SPOSOBY WERYFIKACJI PODMIOTÓW BIORĄCYCH UDZIAŁ W PRZETARGU

FAKT	SPOSÓB POŚWIADCZENIA	Sposób weryfikacji przez zamawiającego. Według opinii Prezesa UZP celem weryfikacji wykonawcy powinno być uzyskanie wiedzy o jego realnej kondycji, wiarygodności i zdolności do realizacji umowy.
Potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu przez wykonawcę		
Posiadane zasoby ludzkie	Wykaz osób, które będą uczestniczyły w wykonywaniu zamówienia – dokument zawierający oświadczenie wykonawcy	Weryfikacja poprawności formalnej oświadczenia.
Posiadane zasoby sprzętowe	Wykaz maszyn i urządzeń technicznych – dokument zawierający oświadczenie wykonawcy	Weryfikacja poprawności formalnej oświadczenia.
Wiedza i doświadczenie	Wykaz wykonanych robót lub usług – dokument zawierający oświadczenie wykonawcy wraz z dowodami dotyczącymi realizacji zamówienia (np. poświadczenia podmiotów na rzecz których było realizowane zamówienie)	Weryfikacja poprawności formalnej oświadczenia oraz potwierdzeń prawidłowej realizacji zamówień. Możliwość weryfikacji potwierdzenia prawidłowej realizacji zamówień ze stanem faktycznym poprzez kontakt z zamawiającymi bądź innymi podmiotami (np. konkurencją)
Kondycja ekonomiczno-finansowa	Dokument - informacja banku, w którym wykonawca posiada rachunek	Weryfikacja poprawności formalnej gwarancji. Brak możliwości weryfikacji podstawy, na której gwarancja została udzielona
	Dokument - sprawozdanie finansowe – rachunek zysków i strat wraz z opinią biegłego rewidenta	Analiza danych zawartych w bilansie

Tworzenie konsorcjów

Możliwość tworzenia konsorcjów ma za zadanie wzmocnić konkurencyjność na rynku i umożliwić uczestnictwo w przetargach mniejszym firmom. Niesie to ze sobą zarówno szanse, jak i zagrożenia.

Szanse:

- Możliwość dla mniejszych i mniej doświadczonych firm uczestnictwa w przetargu i zdobywania doświadczenia w realizacji dużych inwestycji drogowych.

Zagrożenia:

- Struktura konsorcjum uniemożliwiająca efektywną realizację inwestycji, np. gdy rolę kluczowego członka konsorcjum pełni podmiot posiadający najmniej-

sze doświadczenie,

- Wykorzystanie możliwości stworzenia konsorcjum jako formy zmywy cenowej.

GDDKiA nie ma możliwości zakwestionowania oferty składanej przez konsorcjum, które jako całość spełnia warunki udziału w postępowaniu, a oferta pozostaje w zgodności z obowiązującym prawem i zapisami SIWZ – niezależnie od podziału zadań i udziału poszczególnych podmiotów konsorcjum. Decyzja o składzie konsorcjum jest autonomiczną decyzją biznesową wykonawcy, który jest odpowiedzialny za wykonanie zamówienia w oparciu o dostępne zasoby konsorcjantów, a także solidarnie z pozostałymi członkami konsorcjum odpowiada za realizację zamówienia.

FAKT (10): FAKTEM JEST, ŻE RYZYKA W KONTRAKTACH SĄ ROZŁOŻONE NA OBIE STRONY, A ICH PODZIAŁ OPARTY JEST O MIĘDZYNARODOWE WYTTCZNE FIDIC.

Od początku 2013 r. odbyło się 37 spotkań zespołów roboczych, w których zasiadają przedstawiciele branży oraz GDDKiA, na których analizowano i uzgadniano zapisy dla poszczególnych wzorów umów. W ramach prac zespołu ds. umów na roboty budowlane uzgodniono m.in. wstępną wersję matrycy ryzyk.

Przy inwestycjach drogowych na różnych etapach ich realizacji może pojawić się szereg problemów wpływających na termin realizacji danej inwestycji. Część z nich wynika z winy wykonawcy, część z winy zamawiającego, a część pojawia się niezależnie od obu stron. Dlatego też warunki kontraktów precyzyjnie określają nie tylko zadania wykonawcy i zamawiającego, ale też konsekwencje niewykonania tych zadań. Służy to:

- wzmocnieniu poczucia odpowiedzialności poszczególnych stron za realizację prac,
- umożliwieniu pokrycia potencjalnych strat, które mogą wystąpić w przypadku niezrealizowania określonych zadań w terminie.

Dobłą praktyką w definiowaniu warunków kontraktów jest opieranie ich na międzynarodowych wytycznych FIDIC. GDDKiA nie ma obowiązku korzystania ze standardów FIDIC przy przygotowywaniu własnych warunków kontraktów. Standardy te nie mają charakteru normy prawnej – są wytycznymi opracowanymi przez międzynarodową organizację branżową. Mimo, że są zalecane przez Komisję Europejską dla projektów budowlanych finansowanych ze środków Unii Europejskiej, nie są elementem obowiązującego systemu prawnego ani polskiego, ani unijnego.

Tym samym standardy FIDIC należy traktować jako dobrą praktykę i wytyczne, które powinny zostać dostosowane do specyfiki danego kraju. Zwrócić także należy uwagę na fakt, że zapisy FIDIC nie zawsze są zgodne z polskim prawem, czego przykładem jest np. Subklauzula 11.5 wymagająca od zamawiającego w określonym wypadku podwyższenia kwoty zabezpieczenia należytego wykonania. W przypadku, gdy pokrywa się z już posiadanym zabezpieczeniem, jest to niezgodne z Ustawą Pzp.

Warunki kontraktów obowiązujące w Polsce są oparte na standardach FIDIC przy odpowiednim dostosowaniu ich do doświadczeń zamawiającego i systemu prawnego obowiązującego w Polsce, ponieważ:

- pozwala to stosować w Polsce najlepsze praktyki oparte na międzynarodowych doświadczeniach,
- ułatwia to zrozumienie zapisów warunków kontraktu wykonawcom, dzięki oparciu ich o standardy stosowane w innych krajach.

Istotnym elementem warunków kontraktu zarówno dla zamawiającego, jak i wykonawcy jest podział ryzyk. W warunkach kontraktu stosowanych przez GDDKiA, jest on oparty o wytyczne FIDIC, ale nie jest ich odzwierciedleniem. Ponieważ kwestia rozłożenia ryzyk w kontraktach jest istotnym zagadnieniem, w kwietniu 2013 roku w ramach prac zespołu ds. umów na roboty budowlane uzgodniono wstępną wersję matrycy ryzyk, ze wskazaniem, czym ryzykiem jest dane zagadnienie. W dotychczasowych pracach grupy uczestniczyli przedstawiciele branży oraz GDDKiA. Prace te były kontynuowane od marca 2013.

Tabela 12. MATRYCA RYZYK*

[na pomarańczowo zostały zaznaczone te ryzyka, co do których – na dzień przygotowania matrycy ryzyk w 2013 r. – strony uznały, że będą one przedmiotem dalszej dyskusji w ramach zespołu]

Projektowanie wstępne		Subklauzula	Przypisanie ryzyka			
Lp.	Kategoria ryzyk	Lp. Nazwa ryzyka	Warunków kontraktu	Ryzyko zamawiającego	Ryzyko wykonawcy	
I	Ryzyka typu ogólnego	1	Szczegółowe poufne dane	1,12		×
		2	Ogólne zobowiązania wykonawcy	4.1		×
		3	Przedstawiciel wykonawcy	4.3		×
		4	Zobowiązanie się wykonawcy	5.3		×
		5	Normy i przepisy techniczne	5.4	×	
		6	Kierownictwo wykonawcy	6.8		×
		7	Personel wykonawcy	6.9		×
		8	Przedłużenie czasu na ukończenie	8.4	×	×
		9	Opóźnienie spowodowane przez władze	8.5	×	
		10	Odszkodowania	17.1	×	×
		11	Zagrożenia stanowiące ryzyko zamawiającego, w tym: <ul style="list-style-type: none"> • Wojna • Akty terrorystyczne • Zamieszki w kraju • Materiały wybuchowe • Fale ciśnieniowe spowodowane przez samoloty • Użytkowanie lub zajęcie przez zamawiającego jakiegokolwiek części Robót Stałych, oprócz takiego, jakie może być sprecyzowane w kontrakcie • Projektowanie jakiegokolwiek części robót przez personel zamawiającego lub inne osoby (jeśli są), za które zamawiający jest odpowiedzialny • Jakiegokolwiek działanie sił natury, które jest nieprzewidywalne lub takie, że od doświadczonego wykonawcy nie można było w sposób rozsądny oczekiwać zastosowania przeciw niemu wystarczających środków ostrożności 	17.3	×	
		12	Skutki zagrożeń stanowiących ryzyko zamawiającego	17.4	×	
		13	Prawo własności intelektualnej i przemysłowej	17.5	×	×
		14	Siła wyższa	19.1	×	
		15	Następstwa Siły Wyższej	19.4	×	
		16	Odstąpienie według uznania, płatność i zwolnienie	19.6	×	×
II	Ryzyka związane z projektowaniem i pracami przygotowawczymi	1	Błędy w wymaganiach zamawiającego	1.9	×	
		2	Zgodność z prawami	1.13	×	×
		3	Prawo dostępu do placu budowy	2.1	×	
		4	Dane o placu budowy	4.10		×
		5	Nieprzewidywalne warunki fizyczne	4.12	×	×
		6	Ogólne zobowiązania projektowe	5.1		×
		7	Błąd projektowy	5.8		×
		8	Dokonywanie prób	7.4	×	×
III	Ryzyka związane z realizacją robót	1	Roszczenia zamawiającego	2.5		×

	2	Obowiązki i upoważnienia inżyniera	3.1	×	×
	3	Polecenia inżyniera	3.3	×	×
	4	Określenia	3.5	×	×
	5	Podwykonawcy	4.4		×
	6	Współpraca	4.6	×	×
	7	Wytyczenie	4.7		×
	8	Procedury bezpieczeństwa	4.8		×
	9	Prawa przejazdu i urzędzenia	4.13		×
	10	Unikanie zakłóceń	4.14		×
	11	Trasa dostępu	4.15		×
	12	Transport dóbr	4.16		×
	13	Sprzęt wykonawcy	4.17		×
	14	Ochrona środowiska	4.18		×
	15	Elektryczność, woda i gaz	4.19		×
	16	Zabezpieczenie placu budowy	4.22		×
	17	Wykopaliska	4.24	×	
	18	Zabezpieczenie przylegających nieruchomości	4.25/4.27		×
	19	Istniejące instalacje	4.26/4.28		×
	20	Godziny pracy	6.5		×
	21	Zdrowie i bezpieczeństwo	6.7		×
	22	Odrzucenie	7.5		×
	23	Prace zabezpieczające	7.6		×
	24	Harmonogram	8.3		×
	25	Szybkość postępu pracy	8.6		×
	26	Zawieszenie pracy	8.8	×	×
	27	Konsekwencje zawieszenia	8.9	×	
	28	Zobowiązania wykonawcy	9.1		×
	29	Opóźnione próby	9.2	×	×
	30	Niepowodzenie prób końcowych	9.4		×
	31	Przejęcie części robót	10.2	×	×
	32	Przeszkoda w próbach końcowych	10.3	×	
	33	Koszt usunięcia wad	11.2	×	×
	34	Zaniedbanie usunięcia wad	11.4		×
	35	Obowiązek poszukiwania przez wykonawcę	11.8		×
	36	Opóźnione próby	12.2	×	
	37	Ponowne dokonanie prób	12.3		×
	38	Niepowodzenie prób eksploatacyjnych	12.4	×	×
	39	Inżynieria wartości	13.2		
	40	Procedura zmiany	13.3	×	×
	41	Uprawnienie wykonawcy do zawieszenia pracy		×	
	42	Opieka wykonawcy nad robotami			×
IV	Ryzyka finansowe	1	Zabezpieczenie wykonania	4.2	×
		2	Korekta wynikająca ze zmiany stanu prawnego		×
		3	Korekta wynikająca ze zmiany kosztu		×
		4	Wykaz płatności		×
		5	Opóźniona płatność		×
		6	Wycena na datę odstąpienia		×
		7	Płatność po odstąpieniu		×
		8	Płatność przy odstąpieniu		×
		9	Ogólne wymagania w odniesieniu do ubezpieczeń		
		10	Ubezpieczenie robót i sprzętu wykonawcy		

* Ryzyka zostały przypisane na zasadach, ogólnych bez wchodzenia w semantykę. Dla przykładu: dostęp do terenu – ryzyko zamawiającego, niemniej jednak przy ocenie uwzględniany będzie wpływ na ścieżkę krytyczną danej nieruchomości, do której wykonawca nie miał dostępu. Uszczegółowienie będzie odzwierciedlone w Szczególnych Warunkach Kontraktu

Ryzyko wystąpienia poszczególnych zdarzeń może mieć miejsce zarówno po stronie wykonawcy, jak i po stronie zamawiającego. **Nie można powiedzieć, że ryzyka są rozłożone „równomiernie” bądź „nierównomiernie”, ponieważ ich ujęcie w kontrakcie jest zależne od zadań i odpowiedzialności stron.** Materializacja poszczególnych ryzyk ma także różny wpływ na sam proces inwestycyjny, a samo ryzyko i jego znaczenie dla projektu zależy od prawdopodobieństwa jego materializacji, wpływu na inwestycję oraz innych czynników.

Przypisanie ryzyk po stronie zamawiającego bądź wykonawcy w niektórych przypadkach wynika bezpośrednio z zapisów FIDIC, np. ogólne zobowiązania projektowe (subklauzula 5.1) oraz błąd projektowy (subklauzula 5.8.). W innych przypadkach proponowany podział ryzyk został wypracowany w ramach wspomnianego już zespołu, którego prace były kontynuowane od marca 2013 r.

Warto podkreślić, iż rozwiązania zastosowane w warunkach kontraktu obowiązujących w Polsce w niektórych przypadkach są bardziej restrykcyjne niż zapisy FIDIC, np.:

- wprowadzenie terminów pośrednich, tzw. kamieni milowych, dla wykonania części zadania, celem stałej weryfikacji zaangażowania wykonawcy w realizację kontraktu,

w innych jednak są znacznie łagodniejsze, np.:

- zastąpienie prawa odstąpienia od kontraktu – w przypadku nieprzedłożenia, mimo wezwania do poprawy, zgodnego z kontraktem harmonogramu robót – jest obciążone karą umowną w wysokości 5000 PLN za dzień zwłoki.

Podział ryzyk przyjęty w kontraktach realizowanych przed GDDKiA nie różni się zbytnio od tych przyjętych w innych krajach.

Przykładowo, w Wielkiej Brytanii:

- W przypadku złych warunków pogodowych wykonawca ma prawo przerwać prace i wnioskować o przedłużenie terminu realizacji projektu, ale tylko pod warunkiem, że:
 - podmiot nadzorujący prace uzna, że warunki pogodowe uniemożliwiają prace;
 - złe warunki pogodowe uniemożliwiają pracę trwały dłużej niż 4 godziny;
 - otrzyma od podmiotu nadzorującego potwierdzenie, że zrobił wszystko, aby przeciwdziałać efektom złych warunków pogodowych;

– terminowa realizacja danych prac jest kluczowa dla realizacji projektu zgodnie z harmonogramem.

- o Sytuacja taka nie wpływa na cenę realizacji prac (wykonawcy nie przysługuje wyższe wynagrodzenie), nie generuje także kar dla Wykonawcy (klauzula Z22, *Manual of contract documents for highway works, Model contract documents for engineering and construction contract – England*).

- W ocenie warunków fizycznych wykonawca jest zobowiązany wziąć pod uwagę i uwzględnić w wycenie prac:

– działania związane z analizą miejsca prac oraz jego otoczenia i istniejącej infrastruktury pod kątem oceny jej kondycji,

– konieczność posiadania wiedzy dotyczącej miejsca prac, warunków hydrogeologicznych, ryzyk związanych z potencjalnymi szkodami dla istniejącej infrastruktury bądź środowiska itp.,

– konieczność posiadania wiedzy dotyczącej dostępności miejsca budowy, wymagań innych stron związanych z dostępnością miejsca budowy, potencjalnego ryzyka wystąpienia protestów (klauzula Z23).

- o W przypadku wykrycia na etapie realizacji projektu warunków fizycznych, które mogą mieć wpływ na terminową jego realizację, Wykonawca może zgłosić ten fakt kierownikowi projektu, wskazując równocześnie, jakie działania na rzecz zarządzania ryzykiem opóźnienia podjął bądź proponuje podjąć.

Kierownik projektu może:

– odrzucić propozycje wykonawcy, wskazując, iż jest to ryzyko przyjęte przez wykonawcę na mocy klauzuli Z23,

– odrzucić proponowane rozwiązania ze względu na ich koszt, wpływ na jakość projektu bądź brak praktycznej możliwości ich wdrożenia,

– przyjąć zaproponowane rozwiązania.

We Francji:

- o Wykonawca przyjmuje odpowiedzialność za wszystkie ryzyka związane z badaniami, wypełnieniem odpowiednich procedur, realiza-

cją prac budowlanych i transferami środków finansowych. Działa zgodnie z warunkami określonymi z specyfikacjach (tzw. *cahier de charges*);

- o W umowie określone są daty, kiedy dany odcinek ma zostać oddany do użytku, ale w ramach dialogu z zamawiającym wyko-

nawca ma możliwość przesunięcia tych dat w przypadku, gdy opóźnienie nie wynika z jego winy, a z przyczyn niezależnych;

- o W przypadku niewypełnienia każdego z zapisów ustalonych w specyfikacji na wykonawcę mogą zostać nałożone kary, w tym także za niedotrzymanie terminów.

W Stanach Zjednoczonych, dla systemu „buduj” funkcjonuje następujący podział ryzyk:

	Ryzyko zamawiającego	Ryzyko wspólne	Ryzyko wykonawcy
Zgodność z wymogami Departamentu Inżynierii Środowiska			x
Bezpieczeństwo			x
Jakość wykonania			x
Harmonogram			x
Jakość materiałów			x
Dokumentacja materiałowa			x
Dostępność materiałów			x
Wstępne założenia kontroli jakości	x		
Plan kontroli jakości wykonania / materiałów	x		
Audyt jakości wykonania / materiałów	x		
Bieżąca kontrola jakości wykonania			x
Audyt zgodności proceduralnej	x		
Testowanie w trakcie konstrukcji	x		
Roboty fundamentowe		x	
Kontrola erozji		x	
Zapobieganie wyciekom		x	
Wypadki na placu budowy			x
Zniszczenia wobec stron trzecich			x
Eksploatacja i utrzymanie urządzeń w trakcie budowy			x
Utrzymanie w trakcie budowy – nowe obiekty			x
Utrzymanie w trakcie budowy – obiekty istniejące			x
Utrzymanie ruchu		x	

Zniszczenia w ramach budowy			x
Podpory			x
Rysunki techniczne			x
Awarie sprzętu			x
Metody pracy			x
Relacje ze społecznością lokalną	x		
Efektywność przyjętych środków zapobiegawczych	x		
Gwarancja	x		

Oprócz dialogu z branżą dotyczącego samego podziału ryzyk GDDKiA podejmuje też działania na rzecz ograniczenia ich wpływu na wykonawcę. Przykładem takich działań jest podejście do waloryzacji cen i gotowość do wprowadzenia takiej możliwości do zapisów kontraktu (patrz: Fakt 11).

MIT (11): MITEM JEST BRAK WALORYZACJI CEN. NIEUZASADNIONE JEST TEŻ STWIERDZENIE, ŻE BEZ WALORYZACJI INWESTYCJA NIE MOŻE ZOSTAĆ ZREALIZOWANA.

Dokonano waloryzacji cen w dwóch pilotażowych inwestycjach. W efekcie kwota kontraktu wzrosła o 1%.

Mimo, że oba projekty charakteryzowała podobna skala problemów, a ceny jednostkowe poddano waloryzacji, jeden z nich został ukończony w maju 2013 r., podczas gdy drugi jest zaawansowany dopiero na poziomie 75%*.

Czas realizacji inwestycji drogowych powoduje, że jednym z nieuchronnych ryzyk podczas realizacji jest zmiana cen materiałów i produktów. Warto zaznaczyć, że zmiana ta może nastąpić w dwie strony i wiązać się zarówno z podniesieniem, jak i obniżeniem ceny. Waloryzacja sama w sobie może więc działać na korzyść, ale też stanowić ryzyko dla wykonawcy.

Dotychczas umowy zawierane przez GDDKiA nie uwzględniały obligatoryjnie opcji waloryzacji cen. Uznawano, że przy zachowaniu należytej staranności Wykonawca powinien móc oszacować potencjalny koszt wynikający ze zmiany cen materiałów przy zachowaniu tendencji wzrostu ich wartości.

Wynagrodzenie ryczałtowe regulowane jest przez art.632 K.c. Przy tej formie wynagro-

dzenia wykonawca nie może żądać podwyższenia wynagrodzenia. W czasie zawarcia umowy wykonawca musi przewidzieć rozmiar i koszty prac. Jeżeli jednak wskutek zmiany stosunków, których nie można było przewidzieć, wykonanie dzieła groziłoby przyjmującemu zamówienie rażącą stratą, sąd może podwyższyć ryczałt lub rozwiązać umowę.

Podobne przesłanki dotyczące zmiany wynagrodzenia na obszarze zamówień publicznych określa art.144 ustawy Pzp. Stanowi on, że zmiana umowy na niekorzyść zamawiającego może nastąpić, jeżeli konieczność takich zmian wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy.

Oba przypadki dotyczą zmian cenowych niezwiązanych z warunkami rynkowymi.

Rozwiązania uwzględniającego waloryzację cen domagają się wykonawcy, argumentując, że w sytuacji, gdy o wygranej w przetargu decyduje przede wszystkim cena, waloryzacja pozwala zapewnić minimum opłacalności przy rosnących cenach materiałów budowlanych. Podczas gdy jedne z materiałów na kontraktach infrastrukturalnych drożeją (np.: paliwa, asfalty, stal i kruszywa), cena innych może maleć. Problem wzrostu cen na kontrakcie wymaga zatem kompleksowego ujęcia i uwzględnienia wszystkich elementów robót, które są konieczne do wykonania. Wychodząc na przeciw oczekiwaniom branży GDDKiA stosowała waloryzację cen kontraktów na wybranych projektach według wskaźników wzrostu cen materiałów ogłaszanych cyklicznie przez GUS. Urząd, na pod-

* Źródło: GDDKiA

stawie danych zbieranych od ponad 200 podmiotów, publikuje wskaźniki odzwierciedlające realne wzrosty cen materiałów. Publikowane przez GUS wskaźniki cen obiektów drogowych i wskaźniki cen obiektów mostowych uznaje się za miarodajne wskaźniki dla określenia wzrostu cen materiałów na kontraktach. Stosowana praktyka nie była jednak rozwiązaniem systemowym wprowadzanym do wszystkich kontraktów GDDKiA.

Pilotaż przeprowadzono na 2 odcinkach autostrady A4 (Rzeszów – Korczowa: odc. Jarosław „Węzeł Wierzbna” (bez węzła) – Radymno (z węzłem) oraz Radymno (bez węzła) – Korczowa), w kontraktach z dwoma różnymi wykonawcami. Budowy realizowane były w latach 2009 – 2013, zatem w okresie największego natężenia inwestycji. Pilotaż pokazał, że **zakres waloryzacji nie przekroczył 1% zaakceptowanej kwoty kontraktowej**. Mimo możliwości waloryzacji ceny jedna z firm osiągnęła wynik o 30% lepszy niż druga, co potwierdza, że kluczowym czynnikiem wpływającym na efektywność kosztową projektu nie była waloryzacja, a sposób zarządzania wykonawcy.

Zmiany dotyczące waloryzacji cen mają na celu utrzymanie liberalizacji rynku mimo spadku liczby kontraktów w obecnym roku oraz zapewnienie możliwości udziału w przetargach szerokiego grona firm, w tym krajowych i mniejszych. W związku z tym GDDKiA wprowadzi waloryzację jako standard kontraktów (w formie subklazuli 13.8). Będzie ona miała zastosowanie w kontraktach, które obecnie są w trakcie postępowania przetargowych.

W Korei wykorzystanie mechanizmu waloryzacji możliwe jest w sytuacji, jeśli w ciągu 90 dni po podpisaniu umowy wystąpi ponad 3-procentowe wahanie indeksów cen. Z kolei w Meksyku waloryzacja odbywa się w oparciu o składową określonych w umowie indeksów, np.: wskaźnika CPI lub cen materiałów budowlanych. Podobna sytuacja występuje w Brazylii, gdzie waloryzacja obliczana jest na podstawie wskaźnika IPCA.

MIT (12): MITEM JEST, ŻE GDDKiA NIE STWARZA MOŻLIWOŚCI POBRANIA ZALICZKI PRZEZ WYKONAWCĘ.

Możliwość „zaliczkowania” stosowana dotychczas w wybranych kontraktach została uwzględniona w opracowywanych z branżą wzorcowych warunkach kontraktu i będzie stosowana obligatoryjnie w nowych przetargach ogłaszanych przez GDDKiA w nowej perspektywie finansowej.

Możliwość pobrania zaliczki dotyczy kontraktów, w których zostało to przewidziane. Z perspektywy wykonawców ważne jest rozłożenie płatności w taki sposób, by nie byli zmuszeni do kredytowania inwestycji. Zaliczka minimalizuje ryzyko utraty płynności przez wykonawcę, dlatego też możliwość „zaliczkowania” znalazła zastosowanie w wypracowywanych z branżą wzorcowych Warunkach Szczególnych, spójnych z zapisami w Warunkach Ogólnych i będzie stosowana obligatoryjnie w nowych przetargach ogłaszanych przez GDDKiA.

Mimo dotychczasowej możliwości otrzymania zaliczki, wykonawcy nie zawsze chcą z niej skorzystać. Kluczowym powodem nie skorzystania z zaliczki jest konieczność przedłożenia gwarancji bankowej na jej pokrycie.

Warunki Ogólne (subklauzula 14.2 Płatność Zaliczkowa)

Zamawiający przekazuje Wykonawcy kwotę płatności zaliczkowej na wykonanie Umowy, w sytuacji gdy Wykonawca złoży pisemny wniosek o płatność zaliczkową. Wykonawca także ustanowi i wniesie zabezpieczenie płatności zaliczkowej zgodnie z niniejszą Subklauzulą.

Całkowita kwota płatności zaliczkowej, liczba, terminarz i wysokość rat (jeżeli więcej niż jedna) będą takie jak podano w Załączniku do Oferty – Dane Kontraktowe. Jeżeli i dopóki Zamawiający nie otrzyma wniosku o płatność zaliczkową oraz zabezpieczenia płatności zaliczkowej lub jeżeli całkowita kwota płatności zaliczkowej nie jest podana w Załączniku do Oferty – Dane Kontraktowe, niniejsza Subklauzula nie będzie miała zastosowania.

Inżynier zobowiązany jest niezwłocznie wystawić Przejściowe Świadcstwo Płatności na każdą ratę płatności zaliczkowej po otrzymaniu Rozliczenia według Subklauzuli 14.3 [Występowanie o Przejściowe Świadcstwo Płatności] i po tym, jak Zamawiający otrzyma: (i) Zabezpieczenie Wykonania zgodnie z Subklauzulą 4.2 [Zabezpieczenie Wykonania], oraz (ii) wniosek o płatność zaliczkową, oraz (iii) zabezpieczenie dla udzielanej zaliczki bądź jej raty. Zabezpieczenie to będzie miało formę określoną w art. 148 ust. 1 i 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. W trakcie realizacji umowy, Wykonawca jest uprawniony do zmiany formy zabezpieczenia zaliczki.

Gwarancje bankowe lub ubezpieczeniowe przekazane na poczet zabezpieczenia będą bezwarunkowe i płatne na pierwsze żądanie Zamawiającego. Wykonawca zapewni, że gwarancja będzie ważna i wykonalna, aż do zwrotu płatności zaliczkowej, ale jej kwota może być stopniowo zmniejszana o kwoty zwracane przez Wykonawcę, jak wskazano w Świadcstwach Płatności.

Jeśli warunki zabezpieczenia podają jej termin wygaśnięcia, a płatność zaliczkowa nie została zwrócona Zamawiającemu na 30 dni przed upływem tego terminu, to Wykonawca będzie przedłużał ważność tej gwarancji, aż do chwili zwrotu płatności zaliczkowej.

Jeżeli Wykonawca nie przedłuży ważności zabezpieczenia zaliczki bądź jej raty na 30 dni przed upływem ważności zabezpieczenia, wówczas Zamawiający jest uprawniony do dokonania wypłaty kwot z zabezpieczenia zaliczki. Uzyskana kwota zostanie zatrzymana tytułem przedłużonego zabezpieczenia zaliczki lub zatrzymana tytułem zwrotu płatności zaliczkowej.

Płatność zaliczkowa będzie zwracana przez procentowe potrącenia w Świadczeniach Płatności. Jeżeli inne procenty nie są podane w Załączniku do Oferty – Dane Kontraktowe, to:

a) potrącenia rozpoczną się od Świadczenia Płatności, w którym suma wszystkich poświadczonych płatności przejściowych (z wyłączeniem płatności zaliczkowej oraz potrąceń i zwrotów zatrzymania) przekroczy pięćdziesiąt procent (50%) Zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej pomniejszonej o kwoty wynikające z Subklauzuli 13.5 Warunków Kontraktu, oraz

b) potrącenia będą dokonywane zgodnie ze stopą spłaty równą jednej czwartej (25%) kwoty każdego Świadczenia Płatności (z wyłączeniem płatności zaliczkowej oraz potrąceń i zwrotów zatrzymania) do czasu aż płatność zaliczkowa zostanie zwrócona.

Jeżeli płatność zaliczkowa nie zostanie zwrócona przed wystawieniem Świadczenia Przejęcia dla Robót lub przed odstąpieniem od Kontraktu według Klauzuli 15 [Odstąpienie przez Zamawiającego], Klauzuli 16 [Zawieszenie i odstąpienie przez Wykonawcę] lub Klauzuli 19 [Siła Wyższa] (w zależności od przypadku), to całe zaległe wtedy saldo stanie się natychmiast należne od Wykonawcy i płatne Zamawiającemu.

Wyciąg z Załącznika do Oferty – Dane Kontraktowe

Płatność Zaliczkowa

Do wyboru przez Wykonawcę wysokość Płatności Zaliczkowej od 5% do 10% Zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej:

- Całkowita kwota Płatności Zaliczkowej – od 5% do 10% Zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej

- Liczba, terminarz i wysokość rat – dwie raty
- Pierwsza rata – po przedłożeniu dokumentów określonych w Subklauzuli 14.2 w wysokości 1% Zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej
- Druga rata – po uzyskaniu przez Wykonawcę pierwszej decyzji ZRID/PnB w wysokości od 4% do 9% Zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej

FAKT (13): FAKTEM JEST, ŻE GDDKiA REALIZUJE ZOBOWIĄZANIA WOBEC WYKONAWCÓW W TERMINIE, A NAWET W UZASADNIONYCH PRZYPADKACH PRZYSPIESZA PŁATNOŚCI.

Płatności faktur dla wykonawców przyspieszono średnio o 24 dni, a w niektórych przypadkach nawet o 48 dni.

Zasady rozliczania z wykonawcami, w tym terminy płatności, są zapisane w kontraktach. Płatności na rzecz wykonawców dokonywane są przez GDDKiA w terminach określonych w umowach, na podstawie faktur wystawionych przez wykonawców.

Obecnie wykorzystywane są dwa sposoby rozliczeń:

• Czerwony FIDIC – rozliczenie kosztorysowe

Typ wynagrodzenia rozliczany po wykonaniu danego etapu inwestycji w oparciu o obmiary robót budowlanych i kosztorys cenowy ujęty w ramach warunków kontraktu na budowę i roboty inżynieryjne.

Zalety dla zamawiającego:

- Rozliczenie za faktycznie wykonane roboty budowlane i brak ryzyka wypłaty wynagrodzenia wyliczonego na podstawie większej ilości robót niż faktycznie wykonane.

Zalety dla wykonawcy:

- Zysk na marży na rozliczanych ilościach robót, która jest większa w przypadku spadku kosztów związanych z wykonaniem projektu.
- Brak ryzyka kosztów zakupu materiałów budowlanych lub robocizny potrzebnej do wykonania prac dodatkowych.

• Żółty FIDIC – rozliczenie ryczałtowe

Wynagrodzenie ustalone z góry w sposób stały, niezależnie od kosztów poniesionych przez wykonawcę, które zawiera koszt przewidywanego rodzaju i ilości robót, jakie zostaną zrealizowane w ramach zamówienia.

Zalety dla zamawiającego:

- Jedno postępowanie przetargowe na dokumentację projektową i budowę – szybsze rozpoczęcie realizacji inwestycji.

- Brak obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę/ zezwolenia na realizację inwestycji
- Ograniczenie sporów dotyczących jakości przygotowanej dokumentacji projektowej, z uwagi na fakt, że jest ona przygotowywana przez Wykonawcę.

Zalety dla wykonawcy:

- Wykonawca, w ramach Programu Funkcjonalno Użytkowego ma swobodę projektowania i może przyjąć rozwiązania optymalne pod względem ekonomicznym i technicznym.
- Wynagrodzenie nie może zostać zmniejszone w przypadku zmniejszenia się kosztów wykonania zamówienia

Zarówno w kontraktach w systemie „Projekt i buduj”, jak i w systemie „Buduj”, niezależnie od formy rozliczania (ryczałt czy kosztorys) warunki kontraktu regulują mechanizmy umożliwiające zwiększenie wynagrodzenia w **przypadku wystąpienia okoliczności wskazanych w umowie i niezależnych od wykonawcy**. Powyższe jest stosowane w kontraktach realizowanych przez GDDKiA (patrz: Fakt 15).

Aby GDDKiA mogła wypłacić wynagrodzenie za dany etap prac, nadzór inwestorski musi potwierdzić i odebrać jego wykonanie, co może być czasochłonne. Na tym etapie wykrywane są też nieprawidłowości, które mogą powodować opóźnienia w odbiorze prac, a tym samym w wypłacie wynagrodzenia.

Najczęstsze przyczyny opóźnień w rozliczeniach z wykonawcą robót:

- Konstrukcje w trakcie wykonywania w wytwórni, nie-dostarczone na teren budowy;
- Kwota zatrzymana za brak badań oraz wartość robót, których realizacji nie potwierdzono;
- Kwoty zatrzymane związane z brakiem odpowiedniej dokumentacji sprzedażowej (brak operatów geodezyjnych, badań);
- Zgłoszone roboty, których wycena zawiera się w cenach innych robót;
- Nieprawidłowe rozliczenie zakupionych materiałów;

- Zgłoszone roboty do podwójnej płatności za asortyment robót;
- Kwota zatrzymana za brak uprzątnięcia terenu po wykonaniu rozbiórek oraz brak dokumentów wskazujących na odpowiednią utylizację;
- Kwoty wynikające z nieuznanych roszczeń;
- Brak zgłoszenia robót do odbioru.

Rozliczenia częściowe i końcowe z wykonawcami zadań inwestycyjnych przebiegały zgodnie z procedurami ustalonymi w zawartych z nimi umowami, co potwierdziły wyniki kontroli NIK za lata 2008-2012.

Ze względu na czasochłonność procedur związanych z uznaniem i realizacją płatności, a także z uwagi na wynikające z kryzysu ekonomicznego problemy z płynnością finansową firm będących wykonawcami umów na roboty i nadzór, GDDKiA podjęła szereg działań na rzecz ich uproszczenia i skrócenia terminów płatności wobec wykonawców. W ramach tych działań:

- wprowadzono procedurę przyśpieszonych płatności;
- skrócono okresy odbiorów i zatwierdzania płatności oraz rzeczywiste terminy płatności nawet do 1-3 dni (w 2012 roku);
- zwiększono częstotliwość dokonywanych płatności (w 2012 roku);
- wprowadzono płatności za materiały zgromadzone na budowie, które nie zostały jeszcze wykorzystane (2012);
- wprowadzono procedury ułatwiające płynność wykonawców: zawierania cesji wierzytelności płatności, *factoringu*; wprowadzono bezpośrednie płatności przez zamawiającego podwykonawcom robót z tytułu solidarnej odpowiedzialności zamawiającego oraz wprowadzono procedurę dwustopniowej weryfikacji PŚP.

GDDKiA przyspiesza płatności dla wykonawców, pomimo zarzutu NIK, że płatności są realizowane w zbyt krótkim okresie, co jest niekorzystne z punktu widzenia Skarbu Państwa.

Powyższe działania GDDKiA wprowadziła mając na uwadze problemy wykonawców i konsultantów z płynnością finansową. Umożliwiły one kontynuację robót budowlanych w przypadku problemów inwestycyjnych związanych z trudną sytuacją finansową spółek realizujących kontrakty.

Tabela 13. WYNIKI ANALIZY DOKONYWANYCH PŁATNOŚCI W OKRESIE NAJWIĘKSZEJ LICZBY WYSTAWIANYCH FAKTUR (MAJ-LISTOPAD 2011 ROKU)

W przypadku...

87,5% faktur o wartości 5 734 775 tys. PLN

termin płatności został przyspieszony

Źródło: Dane własne GDDKiA, maj - listopad 2011 przyjęty jako okres referencyjny

FAKT (14): FAKTEM JEST, ŻE PRZEZ BLISKO DZIESIĘĆ OSTATNICH LAT REALIZACJI INWESTYCJI PRZEZ GDDKiA W 74% PRZYPADKÓW DOTRZYMANO TERMINU KONTRAKTU. OPÓŹNIENIA INWESTYCJI W POLSCE SĄ JEDNYMI Z NAJKRÓTSZYCH W EUROPIE.

Jak wynika z raportu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, w Polsce opóźnienie w realizacji inwestycji wynosi średnio 2,7 miesiąca, w Niemczech 7 miesięcy, a w Grecji ponad rok.

Termin realizacji inwestycji, w tym czas jej ukończenia, jest zapisany w kontrakcie z wykonawcą. W **uzasadnionych przypadkach** istnieje możliwość wydłużenia czasu na ukończenie inwestycji, co również jest przewidziane w kontrakcie.

Umowy stosowane przez GDDKiA przewidują możliwość zmiany czasu na ukończenie, a co za tym idzie harmonogramu robót, m.in. w następujących przypadkach:

- Konieczność wykonania robót nieprzewidzianych, np. dodatkowe prace archeologiczne - zdarzenie niezależne od zamawiającego i wykonawcy, roboty wynikające z braków/błędów projektowych;
- Rozbieżności w dokumentacji projektowej, konieczność realizowania robót zamiennych, dodatkowych, uzupełniających;
- Brak dostępu do placu budowy (np. nieprzekazane działki);
- Siła wyższa;
- Niesprzyjające warunki klimatyczne;
- Zmiany w prawie w stosunku do daty odniesienia.

Wydłużenie czasu ukończenia projektu poza termin uzgodniony przez strony zgodnie z kontraktem bez uzasadnionej przyczyny oznacza zwłokę i konieczność

zapłacenia przez wykonawcę kary w wysokości od 0,02 do 0,05 % wartości kontraktu za każdy dzień.

Zdarza się, że wykonawcy wykorzystują np. odkrycia archeologiczne jako pretekst do wydłużenia terminu realizacji inwestycji. Doświadczenia budowy jednego z odcinków A4 pokazują, że w uzasadnionych przypadkach, m.in. nieprzewidzianych robót archeologicznych, zamawiający zgadza się na wyłączenie czasu potrzebnego na wykopaliska z czasu robót. Tym samym uwzględnia się odpowiednie przesunięcia w harmonogramie i wykonawca może zakończyć realizację inwestycji w oczekiwanym terminie.

Wykonanie robót wynikających z kontraktu na 25-kilometrowym odcinku autostrady A4 Jarosław-Radymno o wartości 695,4 mln zł netto rozpoczęło się w sierpniu 2010 roku.

W trakcie budowy okazało się, że jest to teren obfitujący w znaleziska o nieocenionej wartości historycznej. Prace archeologiczne wstrzymały prace budowlane na prawie 30 proc. powierzchni pasa przyszłej autostrady. Na budowie w rejonie Szczytnej prace zostały wstrzymane na pół roku. W Ożańsku, Cieszacinie Wielkim i Pawłosiowie przerwy trwały po pięć miesięcy. W pozostałych przypadkach prace były wstrzymywane na okres od jednego do trzech miesięcy. Odkryto przedmioty z okresu neolitu i brązu oraz groby z okresu kultury mierzanowickiej, które zostały przebadane oraz przekazane do odpowiednich jednostek muzealnych.

Według raportu ETO Polska należy do czołówki krajów europejskich jeśli chodzi o odsetek inwestycji drogowych realizowanych w terminie¹⁶. Średnie opóźnienie w oddawaniu dróg w Polsce jest najniższe spośród zbadanych krajów oraz blisko 6 razy mniejsze niż w Grecji znajdującej się na końcu notowania.

W ramach dialogu GDDKiA z Ogólnopolską Izbą Gospodarczą Drogownictwa prowadzonego w 2011 roku wypracowano założenia, które zostały uwzględnione w postępowaniach przetargowych od 2012 roku, w tym m.in.:

- wprowadzono limit kar umownych;
- anulowano kary umowne za nieosiągnięcie kamienia milowego w przypadku ukończenia kontraktu w czasie na ukończenie;
- wprowadzono zaliczki;
- wprowadzono krótsze terminy płatności;
- wprowadzono płatności za materiały dostarczone na plac budowy.

Tabela 14. ŚREDNIE OPÓŹNIENIA INWESTYCJI DROGOWYCH W POLSCE, NIEMCZECH, GRECJI I HISZPANII WG ETO

	Grecja	Hiszpania	Niemcy	Polska
Średnie opóźnienie w miesiącach	15,8	10,5	7,0	2,7

Źródło: Opracowanie PwC na podstawie danych ETO

¹⁶ Raport ETO „Are EU cohesion policy funds well spent on roads?”

FAKT (15): FAKTEM JEST, ŻE W UZASADNIONYCH PRZYPADKACH GDDKiA UZNAJE ROSZCZENIA WYKONAWCÓW, W TYM ZWIĘKSZA WARTOŚĆ KONTRAKTÓW.

W 2009 r. na wniosek Komisji Europejskiej wprowadzono w Ustawie Pzp ograniczenie w zakresie dowolnego aneksowania zawartych umów. Całkowita wartość o jaką zwiększono wartości kontraktów w latach 2007-2013 to 804 mln PLN brutto.

Kwota kontraktu jest znana wykonawcy robót, zaakceptowana przez niego od początku realizacji inwestycji i odpowiadająca kwocie zaproponowanej przez niego w ofercie (z uwzględnieniem ewentualnych korekt kosztorysu ofertowego). Jednak inwestycje drogowe są czasochłonne, skomplikowane i kosztochłonne. Ze względu na złożoność realizowanych inwestycji oraz czas ich trwania mogą pojawić się czynniki nieuwzględnione na etapie projektowania, które mogą wpływać na zmianę czasu na ukończenie lub korektę ceny kontraktowej, tym samym powodując zmianę (wzrost) kosztów realizacji kontraktu.

W uzasadnionych przypadkach GDDKiA dopuszcza możliwość zwiększenia wartości już zawartych kontraktów w przypadku zaistnienia okoliczności takich jak:

- wprowadzanie zmian w sytuacji, kiedy jest to konieczne i niezbędnie technicznie do realizacji kontraktu;
- konieczność realizacji robót dodatkowych (zamówienia uzupełniające);
- usuwanie rozbieżności pomiędzy dokumentacją projektową a kosztorysem ofertowym;
- roszczenia wykonawcy o koszt (np. z tytułu

opóźnień w przekazaniu wykonawcy rysunków lub instrukcji – w przypadku kontraktów realizowanych oparciu o „Warunki Kontaktu na budowę dla robót budowlanych i inżynierskich projektowanych przez zamawiającego; nieprzewidywalnych warunków fizycznych; archeologii – wykopalisk; zmiany stanu prawnego).

W 2008 roku na wniosek Komisji Europejskiej zmienione zostały przepisy prawa w celu unieemożliwienia dowolnego aneksowania zawartych umów, co przed 2008 rokiem było powszechną praktyką i powodowało, że wartości kontraktów rosły już po podpisaniu.

Art. 144.1. Ustawy Pzp: Zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) oraz określił warunki takiej zmiany. Komisja Europejska wskazała, że ówczesne warunki dokonywania zmian w umowach w oparciu o art. 144 Ustawy Pzp były odmienne i łagodniejsze od przesłanek zawartych w prawie wspólnotowym.

W uzasadnionych merytorycznie przypadkach roszczenia wykonawców zostają uznane przez GDDKiA.

Wczesne wychwycenie wad dokumentacji projektowej ma kluczowe znaczenie dla sprawnej realizacji inwestycji. Zdarza się, że błędy występują już w założeniach projektowych i są niezależne od

projektanta czy wykonawcy. Mogą one dotyczyć na przykład¹⁷:

- błędnie przewidzianych warunków gruntowych lub nieuwzględnienia właściwej ilości humusu – nadmiaru humusu i niedomiaru mas ziemnych skutkujących zwiększoną ilością gruntu do wymiany;
- niewłaściwego określenia robót do wykonania, skutkującego zwiększeniem zakresu robót.

Błędy te nie zawsze są możliwe do zidentyfikowania na wczesnych etapach procesu inwestycyjnego. Wynika to m.in. z faktu, że projektanci często muszą pracować w oparciu o dane dostarczane przez gestorów sieci, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, Zespół Uzgodnień Dokumentacji Projektowej, starostwa, Lasy Państwowe. Dane te nie zawsze są aktualne i nie zawsze dostępne w formie dokumentacji. Projektanci zmuszeni są wówczas do korzystania z ustnych przekazów właścicieli terenu. Tak uzyskane dane mogą zawierać przekłamania wynikające z upływu lat lub z nieprecyzyjnych pomiarów. Ponadto w trakcie realizacji robót mogą zdarzyć się sytuacje, których nie uwzględniono w projekcie, ponieważ wynikają z nieprzewidzianych okoliczności (np. niezainwentaryzowane instalacje, zmiana warunków gruntowo-wodnych). Tego rodzaju niezgodności ujawniają się dopiero po rozpoczęciu prac budowlanych.

W latach 2008-2012 zmieniono cenę kontraktową dla 50% kontraktów.

Projekt przebudowy drogi krajowej numer 4 Machowa – Łączut zakładał przebudowę wiaduktu metodą „połówkową”, to znaczy najpierw jedną stroną drogi, a potem drugą, co jest rozwiązaniem efektywnym dla otoczenia. Projektant przewidział, że wykonawca ma dobudować część nasypu po stronie północnej. Wykonawca w sposób przypadkowy przy realizacji innego kontraktu natrafił w Archiwum Państwowym na projekt techniczny poszerzenia wiaduktu nad drogą polną w miejscowości Witkowice, który w rzeczywistości dotyczył obiektu w miejscowości Gnojnica. Z odnalezionych w archiwum dokumentów wynikało, że nie da się zbudować obiektu według pierwotnych założeń.

Przyczyna wnioskowania o zmianę wynagrodzenia:

„Pod istniejącym wiaduktem znajduje się inny, wcześniej wybudowany obiekt, który posiada przyczółki kamienne uniemożliwiające wbicie ścianki szczelnej z grodzki stalowej w osi podziału”.

„Wykonanie objazdu na czas budowy nowo-projektowanego wiaduktu daje możliwość (bez zagrożenia katastrofą budowlaną) wykonania rozbiórki wszystkich elementów trzech wiadukto-ów istniejących, kolidujących z wiaduktem nowo-projektowanym. Budowa drogi objazdowej jest niezbędna ze względu na bezpieczeństwo użytkowników drogi i personelu wykonawcy”.

W wyniku spotkania zorganizowanego na wniosek kierownika projektu z udziałem projektanta, przedstawiciela Wydziału Mostów, wykonawcy oraz inżyniera kontraktu ustalono, że nie jest możliwe wykonanie obiektu wg pierwotnych założeń, gdyż pewne okoliczności były niemożliwe do przewidzenia na etapie projektowania:

- „W chwili projektowania zamawiający i projektant nie posiadali informacji o rzeczywistym stanie i liczbie obiektów znajdujących się pod korpusem drogi”;
- „Projektant opracowujący dla zamawiającego dokumentację przebudowy wiaduktu nad drogą polną nie dysponował dokumentacją archiwalną obiektu z roku 1969, gdyż w zasobach archiwalnych zamawiającego taka dokumentacja nie występowała”.

Stanowisko inżyniera kontraktu:

„Wykonanie powyższych robót jest konieczne w celu wykonania zadania zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia w ramach realizacji inwestycji. Propozycja zmiany pozostaje w zgodzie z art. 144 ustawy Pzp. W tym znaczeniu zmiana traktowana będzie jako robota zamienna.”

Wynik: Kwotę kontraktu zwiększono o 1 511 930 PLN netto.

¹⁷ Analiza drogowych projektów inwestycyjnych w Polsce pod kątem czynników negatywnie wpływających na jakość sporządzanej dokumentacji projektowej i przetargowej, a także pod kątem zakresu odpowiedzialności projektanta za błędy projektowe i skutecznego egzekwowania tej odpowiedzialności, Opracowanie zrealizowane w ramach projektu Funduszu Spójności nr 2004/PL/16/C/PA/001 „Pomoc techniczna dla sektora transportu w Polsce”, Warszawa 2010

Zdarzają się też wady zależne od projektanta lub wykonawcy, wynikłe z jego pomyłki, niedopatrzeń lub działania niezgodnego z odpowiednimi przepisami.

Roszczenia dotyczące konieczności zwiększenia wartości kontraktu mogą być przyczyną sporu pomiędzy zamawiającym a wykonawcą. Część sporów udaje się zakończyć na podstawie spisanych **porozumień i ugód**.

- **Autostrada A1 – Toruń – Stryków, odcinek Sójki – Kotliska**

Przykładem może być budowa autostrady A1 Sójki – Kotliska. Pod koniec realizacji umowy nasiliły się problemy finansowe lidera konsorcjum, co zmusiło firmę do ogłoszenia upadłości likwidacyjnej i zgłoszenia roszczenia. Spółka musiała odstąpić od kontraktu, co uniemożliwiło prowadzenie robót w tym okresie na rzecz przejęcia robót przez innego wykonawcę. Dodatkowo pojawiła się konieczność przeprowa-

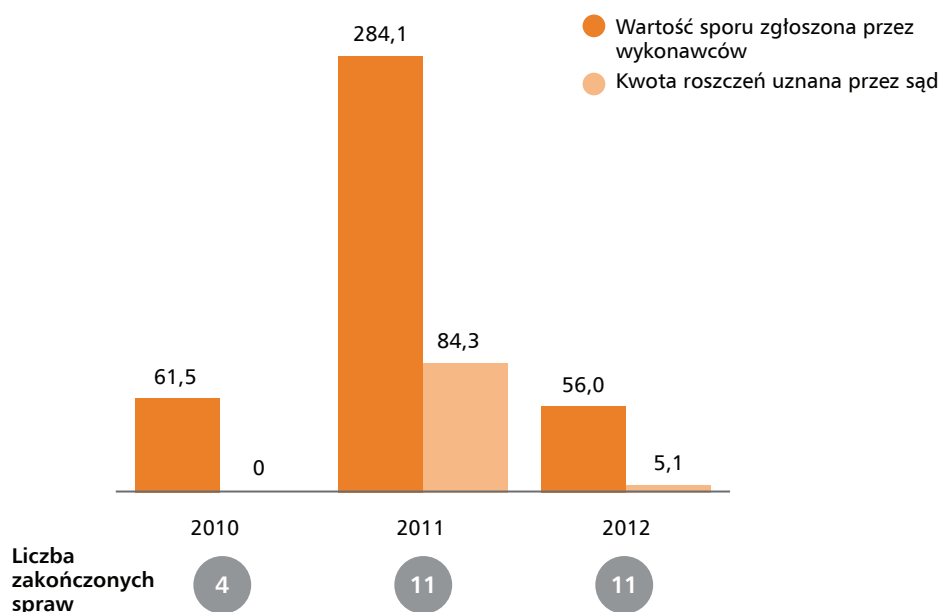
dzenia przez pierwszego wykonawcę naprawy zniszczonych bądź uszkodzonych fragmentów drogi. W świetle tych wydarzeń GDDKiA zawarła z pozostałymi członkami konsorcjum ugodę, na mocy której czas na ukończenie inwestycji został przesunięty o 49 dni (33 dni – czas między ogłoszeniem upadłości a odstąpieniem i 16 dni – czas potrzebny na naprawy), a zakres prac został zmniejszony o kwotę około 42 mln PLN (brutto).

Ostatecznie kwota kontraktowa (po zmianach) wyniosła: 504,4mln PLN brutto.

W przypadkach, gdy nie udaje się uzyskać porozumienia przy wykorzystaniu powyższych metod, **spawy są rozstrzygane na drodze sądowej** (działania w oparciu o zapisy warunków kontraktu, gdzie kompetencje rozstrzygania sporów przypisane są właściwemu sądowi). Sprawy budowlane należą do najtrudniejszych i ich rozpatrzenie zajmuje sądom zawsze wiele miesięcy, co często wpływa także na czas realizacji inwestycji.

Wykres 10. ZESTAWIENIE ROZSTRZYGNĘTYCH SPRAW SĄDOWYCH MIĘDZY WYKONAWCAMI W MLN PLN*

* Zestawienie uwzględnia tylko prawomocne wyroki



Źródło: GDDKiA

Statystyki pokazują, że **większość sporów** dotyczących roszczeń zgłaszanych przez wykonawców wobec GDDKiA jest **oddalana** przez sądy. W 2011 roku sądy przyznały wykonawcom **mniej niż 30% kwot**, o których wypłatę wnosili wykonawcy, w roku 2012 było to **mniej niż 10%**.

Przykład 1

Dwie firmy realizujące inwestycje zgłosiły roszczenia zwiększenia wartości kontraktu na odcinku budowy autostrady A4 na łączną kwotę ok. 40 mln PLN. Roszczenia wykonawcy w większości odrzucono.

Powodem roszczeń były m.in.:

- Brak dostępu do placu budowy

Wykonawca zgłosił dwa roszczenia w tym zakresie. Przyczyną jednego były roszczenia właścicieli działek, przez które przebiega autostrada oraz dodatkowe koszty, które wykonawca poniósł będąc zmuszonym do budowy drogi technologicznej po innej (zamiennej) trasie z pominięciem działki (wysokość roszczenia: 200,5 mln PLN).

W odpowiedzi wskazano, że dostęp do terenu budowy został zapewniony decyzją wojewody, a wszelkie roszczenia zgłaszane przez byłych właścicieli działek powinny być kierowane do wojewody, a nie zamawiającego. Co więcej, budowa drogi technicznej po innej trasie nie została uzgodniona z instytucją nadzorującą ani z zamawiającym. Ponadto, na potrzeby budowy nie opracowano projektu organizacji ruchu, przez co można było uznać ją za nielegalną. Przyczyną drugiego roszczenia (wysokość roszczenia: 4,4 mln PLN) było zablokowanie dostępu do placu budowy w wyniku prowadzenia ratowniczych badań archeologicznych, nie przewidzianych na etapie przetargu. Roszczenia zostały odrzucone ponieważ wpływ badań na dojazd do budowy występował tylko w ograniczonym czasie (2 miesiące) oraz dotyczył pewnego odcinka, a nie całej powstającej sekcji drogi. Uznano, że wykonawca mógł także korzystać z innych dróg dostawczych. Co więcej, nadzór stwierdził, iż niezależnie od tych utrudnień wykonawca nie posiadał uzgodnionego z zarządca-

mi dróg projektu organizacji transportu oraz wystarczającej ilości niezbędnych zasobów, tj. sprzętu, środków transportu i personelu technicznego. Z tych powodów wykonawca nie był w stanie prowadzić robót zgodnie z zatwierdzonym harmonogramem.

- Nieprzewidywalne warunki fizyczne

W tym zakresie wykonawca zgłosił trzy roszczenia. W pierwszym z nich (wysokość roszczenia: 25,2 mln PLN) żądano przedłużenia czasu na ukończenie inwestycji z powodu ulewnych deszczy występujących na całym terenie realizowanego odcinka. Odrzucając roszczenie uznano, że opóźnienia w pracach związane były z brakiem właściwej organizacji i mobilizacji niezbędnej ilości środków produkcji na budowie. Dodatkowo mimo wcześniejszych wielokrotnych wezwań inżyniera, wykonawca nie przedstawił programu naprawczego. Drugie roszczenie (wysokość roszczenia: 0,05 mln PLN) związane było z zalaniem terenu budowlanego (silne opady deszczu spowodowały wystąpienie rzek oraz potoków z koryt). Stwierdzono brak systemu odwodnienia na terenie prowadzonych prac. Ponadto, wskazano, że nie przeprowadzone zostały zakontraktowane roboty na przebudowę rowów i cieków, co przy niewielkich opadach deszczu mogło uniemożliwić odwodnienie placu budowy. W ramach trzeciego roszczenia (wysokość roszczenia: 0,09 mln) wykonawca zgłosił żądanie zaakceptowania dodatkowych kosztów, które poniósł na mobilizację sprzętu z powodu ciągłych, obfitych opadów deszczu. Przeprowadzona analiza zestawienia opadów wykazała, że ich wpływ na terenie wykonywanych przez doświadczonego wykonawcę robót był znikomy. Co więcej, zgodnie z przedłożonymi raportami dziennymi uznano, że w dniach opadów, o których mowa była w roszczeniu, były prowadzone roboty oraz wykazano pracę sprzętu. Uznano, że wykonawca nie powinien mieć problemu z prowadzeniem budowy przy właściwym wykonaniu robót przygotowawczych (odwodnienie terenu).

Przykład 2

Wniosek firmy Z na kontrakcie A4 Tarnów-Dębica Pustynia o dofinansowanie kontraktu w kwocie 200 mln PLN został wystosowany ze względu na konieczność zmiany technologii wykonania rusztowań estakady oraz wzmocnionego podłoża nasypu z zastosowaniem stabilizacji cementem. Wykonawca nie złożył ostatecznego roszczenia, jedynie powiadomienie o nim, które to zostało odrzucone z przyczyn merytorycznych. W tym m.in.:

- w kwestii technologii wykonania przęsła nurtowego estakady – wykonawca nie uzyskał uzgodnienia z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej dla pierwotnie planowanej technologii rusztowań. Ewentualny wpływ nowej technologii na kontrakt miał zostać oceniony przez inżyniera kontraktu po złożeniu przez wykonawcę roszczenia ostatecznego.
- w kwestii wykonania wzmocnionego podłoża nasypu – wykonawca nie złożył roszczenia ostatecznego, stąd bez właściwego udokumentowania i złożenia szczegółowych informacji uzasadniających podstawy dla uzyskania dodatkowej płatności nie było możliwości przeprowadzenia odpowiedniej analizy i rozpatrzenia roszczenia.

Część zadań wykonawcy wymaga odpowiedzi na oczekiwania społeczności i samorządu lokalnego, co generuje koszty.

Znaczący wpływ na płynną realizację kontraktu ma sposób zarządzania nim przez wykonawcę. Organizacja projektu ma wpływ na utrzymanie płynności finansowej i dotrzymanie terminów przewidzianych w kontrakcie. Dlatego tak istotne jest, aby wykonawca przystępując do realizacji inwestycji podjął efektywne działania organizacyjne.

Zgodnie ze standardami międzynarodowymi, w tym zgodnie z oryginalnym brzmieniem Ogólnych Warunków Kontraktowych FIDIC, również w Polsce uznaje się, że **za drogi dojazdowe do terenu budowy odpowiada wykonawca, gdyż to nie zamawiający określa trasę dostępu do placów budowy.** Naprawy uszkodzonych dróg, które wykonawca zniszczy w trakcie realizacji inwestycji, to jedno z zadań wykonawcy, co jest zapisane w kontraktach z GDDKiA.

Warunki Ogólne 4.15 Trasa dostępu

Będzie się uważało, że wykonawca uznał trasę dostępu do placu budowy za wystarczająco przydatną i dostępną. Wykonawca będzie stosował racjonalne środki, aby nie dopuścić do uszkodzenia jakiegokolwiek drogi lub mostu przez ruch drogowy związany z działalnością wykonawcy lub przez personel wykonawcy. Te wysiłki będą obejmowały także właściwe użycie odpowiednich pojazdów i tras.

Wyjąwszy przypadki, gdy jest inaczej, podane w niniejszych Warunkach:

- (a) Wykonawca (w stosunkach między stronami) będzie odpowiedzialny za wszelką konserwację, która może być wymagana do używania przez niego tras dostępu;
- (b) Wykonawca zapewni wszelkie znaki i drogowskazy wzdłuż tras dostępu i uzyska każde ewentualnie wymagane pozwolenie na użytkowanie takich tras, znaków i drogowskazów;
- (c) Zamawiający nie będzie odpowiedzialny za zaspokojenie żadnych roszczeń, które mogą wynikać z używania jakiegokolwiek trasy dostępu lub dotyczyć jej w inny sposób;
- (d) Zamawiający nie gwarantuje przydatności ani dostępności żadnej konkretnej trasy dostępu; oraz koszty wynikłe z nieprzydatności lub niedostępności tras dostępu dla użytku wymaganego przez wykonawcę będą poniesione przez wykonawcę.

W pierwszej fazie realizacji budowy ważne jest rozpoczęcie gromadzenia na placu budowy materiałów budowlanych otwierających fronty robót i umożliwiających płynne prowadzenie robót bez zakłóceń. Aby dobrze zaplanować projekt budowy i zapewnić odpowiednie trasy dostępu, m.in. na rzecz dostarczenia materiałów, wykonawca powinien współpracować z samorządem lokalnym. Jest to skomplikowany proces wymagający m.in. określenia zasad dzierżawy z właścicielami gruntów. Zdarza się, że wykonawca pozyskuje miejsca dokopu materiału budowlanego kilka miesięcy po dacie rozpoczęcia robót budowlanych.

Przykład kontraktu – subklauzula 4.1 „Ogólne zobowiązania wykonawcy”

„Wykonawca uzyska dodatkowe zezwolenie wymagane w Rzeczypospolitej Polskiej od właściwych władz na swój koszt (takie zezwolenia mogą dotyczyć pozwoleń na tymczasową zmianę regulacji ruchu, pozwoleń na rozpoczęcie przekładania mediów, pozwoleń związanych z transportami ponadnormatywnym, z zakwaterowaniem itp.)”.

Ponadto zgodnie z **STWiORB D.M.00.00.00 ust. 1.5.2.2**, wykonawca ma obowiązek opracowania i uzgodnienia z inżynierem oraz innymi odpowiednimi instytucjami we własnym zakresie, m.in.: „(...) pkt 9 Plan zabezpieczenia dowozu materiałów budowlanych po istniejącej sieci dróg wraz z uzgodnieniami warunków korzystania z tych dróg z organami zarządzającymi tymi drogami”.

Opóźnienia wynikające z czasu potrzebnego na uzyskanie odpowiednich decyzji administracyjnych pozwalających na stworzenie dróg dostępu wpływają na wydłużenie czasu inwestycji, zachwianie płynności finansowej wykonawcy i zwiększenie ilości robót budowlanych leżących na tzw. ścieżce krytycznej.

W roku 2012 wykonawca autostrady A1 z Torunia do Włocławka wskazał, że naprawa gminnych dróg zniszczonych przez ciężki sprzęt działający na rzecz inwestycji może kosztować nawet 20 mln zł. Przy rozpoczęciu budowy na drogach nie występowały ograniczenia dla ciężkich pojazdów i firma wykonawcza nie wiedziała, że drogi nie są przystosowane do ruchu ciężkiego, a tym samym nie spodziewała się takiej skali zniszczeń. GDDKiA wskazywała, że możliwym do przewidzenia był fakt, iż ograniczenie tonażu dla sieci dróg lokalnych będzie odpowiadało temu, jakie jest na drogach krajowych.

Sprawa uszkodzonych dróg nie jest jednoznaczna ze względu na to, że przed rozpoczęciem prac przy budowie autostrady wiele dróg było już wcześniej w złym stanie.

Niezależnie od tego, że to wykonawca ma obowiązek zapewnienia tras dostępu do terenu budowy, GDDKiA czynnie wspiera wykonawców w procedurze zawierania stosownych porozumień z władzami lokalnymi.

Jeszcze przed podpisaniem umowy na budowę autostrady A4 na odcinku Dębica Pustynia – Rzeszów Zachodni wykonawca robót poinformował pisemnie wszystkie zarządy dróg samorządowych o planowanym zakresie ich wykorzystania do skomunikowania placu budowy z drogą krajową DK4. Zainicjował wiele spotkań wyjaśniających oraz wizji lokalnych w terenie uwzględniających racjonalne wykorzystanie istniejącej sieci dróg publicznych na potrzeby budowy. W początkowej fazie uzgodnień żadne rozwiązanie nie spotkało się z akceptacją. Dodatkowo zarządcy dróg wprowadzili znaki drogowe ograniczające dopuszczalny tonaż na poszczególnych drogach. Sytuacja ta utrudniła w znaczącym stopniu możliwość prowadzenia robót kontraktowych przez wykonawcę.

Wykonawca wystosował roszczenie ze względu na brak dostępu do placu budowy.

Oddział GDDKiA w Rzeszowie włączył się w proces mediacji pomiędzy wykonawcą a Zarządami Dróg oraz wystosował pisma do interesariuszy lokalnych, m.in. do Marszałka Województwa Podkarpackiego oraz do Wojewody Podkarpackiego. Przy udziale GDDKiA udało się uzgodnić z władzami lokalnymi możliwość transportu, w wyniku interwencji spisano stosowne porozumienia.

Z uwagi na koszty, GDDKiA nie dysponuje własnym biurem projektowym, ale tworzenie STEŚ, koncepcji projektowych, projektów budowlanych i wykonawczych zleca doświadczonym, profesjonalnym biurom projektowym. Obecnie listę głównych wykonawców projektów drogowych tworzy 56 firm.

Aby zapewnić rzetelną weryfikację wszystkich projektów GDDKiA prowadzi wieloetapowe kontrole dokumentacji projektowej, dbając o efektywność i rzetelność ocen. Dokumentacja podlega ocenie w dedykowanych temu zespołach.

Mimo dokładnej weryfikacji projektów, błędy projektowe też nie zawsze udaje się wychwycić przed rozpoczęciem prac budowlanych. Dodatkowym utrudnieniem w dochodzeniu odpowiedzialności za późno wykryte błędy jest fakt, że gwarancja, jaką projekt budowlany i wykonawczy objęty jest w ramach umowy z projektantem, wygasa po 2 latach od momentu odbioru dokumentacji (czyli na początkowym etapie realizacji inwestycji).

Odpowiedzią na problem późnego wykrywania błędów w dokumentacji mają być m.in. także systemy „projektuj i buduj” i „optymalizuj i buduj”. Więcej o nowych formułach realizacji inwestycji w fakcie 5.

Aby zapewnić efektywną realizację perspektywy finansowej 2007-2013 oraz spełnić wymagania UE warunkujące możliwość korzystania z dofinansowania, w 2008 GDDKiA wprowadziła usprawnienia systemowe i organizacyjne. Stworzono dział dedykowany kwestiom z zakresu ochrony środowiska oraz zarządzania środkami unijnymi. Zbudowano również kompetencje prawne oraz dokonano decentralizacji – kluczowe decyzje dotyczące inwestycji podejmowane są we współpracy Centrali i Oddziałów.

Dokumentacja projektowa podlega ocenie w dedykowanych temu zespołach:

Zespół Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (ZOPI)

- Dyrektor oddziału
- Naczelnicy wydziałów danego oddziału
- W posiedzeniach ZOPI biorą udział przedstawiciele Centrali

Powołany przy oddziale GDDKiA

Ocenia

- Studia Sieciowe
- Studia Korytarzowe z analizą wielokryterialną
- Studia Techniczno-Ekologiczno-Środowiskowe
- Konceptje Programowe
- Projekty Budowlane (po wcześniejszej weryfikacji w oddziałach)

Projekt budowlany trafia do ZOPI po uprzedniej weryfikacji w wydziałach. Weryfikacja odbywa się na podstawie specjalnie opracowanej przez GDDKiA listy kontrolnej.

Komisja Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (KOPI)

- Dyrektorzy Departamentów oraz naczelnicy wydziałów GDDKiA
- w posiedzeniu KOPI mogą brać udział przedstawiciele organów administracji samorządowej i rządowej oraz instytucji zainteresowanych ocenianym przedsięwzięciem inwestycyjnym, a także eksperci i rzeczoznawcy.

Powołana przy GDDKiA, jako jednostka doradcza

Ocenia

Studia Techniczno-Ekologiczno-Środowiskowe
Konceptje Programowe (na wniosek Dyrektora Oddziału)

FAKT (16): FAKTEM JEST, ŻE GDDKiA INWESTUJE W KONTROLĘ JAKOŚCI BUDOWANYCH DRÓG NA WSZYSTKICH ETAPACH REALIZACJI INWESTYCJI.

100 mln PLN zainwestowała GDDKiA w budowę sieci nowoczesnych laboratoriów drogowych. Odsetek wadliwych próbek spadł w latach 2010-2012 o 12%. Obecnie 85% przebadanych próbek spełnia kryteria.

Ponad trzykrotnie zwiększyła się liczba próbek badanych w laboratoriach GDDKiA między 2010 a 2012 rokiem.

Zapewnienie wysokiej jakości wykonywanych prac i stosowanych materiałów jest kluczowym wyzwaniem dla GDDKiA na wszystkich etapach procesu inwestycyjnego.

Szczegółowo opisane wymagania

Już na etapie tworzenia SIWZ szczegółowo opisywana jest specyfikacja materiałów do realizacji danej inwestycji. Wykonawca na tej podstawie dokonuje wyceny swojej oferty.

Zdarza się, że wykonawcy już po wygraniu przetargu zwracają się o zmianę w specyfikacji i proponują zamianę materiałów. **Zmiana jest możliwa, jeśli została wpisana do warunków kontraktu i jest konieczna do jego zrealizowania. Każdorazowo wymaga jednak uzasadnienia przez wykonawcę oraz zgody GDDKiA.** Jeśli GDDKiA uzna, że jakość proponowanych materiałów nie jest odpowiednia i nie odpowiada wymaganiom opisanym w zamówieniu, zmiana nie jest możliwa.

Kontrola na etapie realizacji

GDDKiA, zlecając wykonawstwo, zleca równocześnie nadzór nad realizacją inwestycji. Szczegółowe wymagania, jakie muszą spełniać podmioty, które będą ów nadzór sprawować, zawierane są w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Obecnie usługi w zakresie nadzoru inwestorskiego w ramach kontraktów świadczy 61 konsultantów. W latach 2008-2012 zawarto łącznie 145 umów na nadzór.

W oparciu o doświadczenia kontraktów realizowanych przed przyjęciem PBDK 2008-2012, opracowano nowy wzór warunków umowy z konsultantami, który w roku 2009 stał się podstawą do sporządzania umów. W dokumencie tym określono dokładnie liczbę badań kontrolnych przeprowadzanych na zlecenie inspektorów nadzoru, określając je jako 10% badań kontrolnych stanowiących dodatkowe sprawdzenie badań wykonawcy. Ponadto wprowadzono obowiązek przeprowadzania przez inżyniera kontraktu 30% kontrolnych pomiarów geodezyjnych, które weryfikują poprawność pomiarów wykonawcy. Pozwoliło to na skuteczne wykrywanie nieprawidłowości jeszcze w czasie trwania robót.

Badania kontrolne pozwoliły np. na wykrycie na etapie realizacji wad podbudowy zasadniczej na autostradzie A2 (odcinek Stryków – Konotopa). W konsekwencji inżynier polecił opracowanie i wdrożenie programów naprawczych.

Prowadzone kontrole mogą prowadzić do wykrycia zastosowania do budowy materiału niespełniającego wymagań specyfikacji lub zastąpienia materiałów zapisanych w SIWZ i w ofercie innymi materiałami bez

zgody inwestora. Działania podejmowane w przypadku wykrycia takich sytuacji zależą od stopnia zaawansowania robót. Może dojść do sytuacji, w której wykonane budowy ulegają rozebraniu, szczególnie, gdy może to uniemożliwić odbiór i prawidłowe wykonanie drogi. W innych przypadkach opracowywany jest program naprawczy, a wykonawca zostaje wezwany do realizacji robót zgodnie ze specyfikacją techniczną. W skrajnych przypadkach, gdy wykonane prace nie spełniają wymagań, a zostają uznane za wadę trwałą, GDDKiA decyduje się na zastosowanie wobec wykonawcy potrąceń z wynagrodzenia.

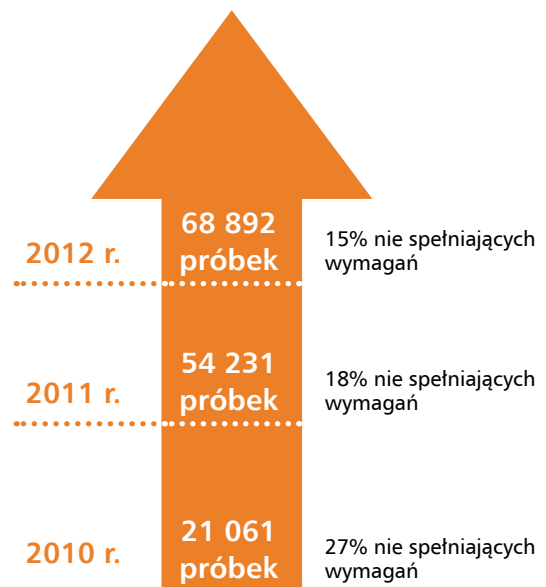
W zależności od stopnia zaawansowania projektu taka sytuacja może mieć wpływ na opóźnienia w realizacji całej inwestycji. Może też generować dodatkowe koszty dla wykonawcy ponoszone z tytułu „napraw”.

Jakie działania podejmuje GDDKiA, aby zapobiec tego typu sytuacjom i by lepiej się na nie przygotować?

- **Jakość pod kontrolą 16 laboratoriów**

Jednym z kluczowych narzędzi zapewniających właściwą kontrolę jakości realizowanych robót jest sieć laboratoriów drogowych. W ich nowoczesne wyposażenie GDDKiA zainwestowała ok. 100 mln zł. Na każdym etapie realizacji inwestycji laboratoria GDDKiA sprawdzają, czy droga jest budowana przez wykonawcę zgodnie z normami jakościowymi wskazanymi w projektach i obowiązujących przepisach oraz specyfikacjach technicznych. Obecnie funkcjonuje 16 laboratoriów, w których w 2012 r. przebadano 68 892 próbki. To znaczący postęp, biorąc pod uwagę fakt, że do 2008 r. badania nie były prowadzone w ogóle. Wraz ze wzrostem liczby analizowanych próbek rośnie też odsetek liczby zadowolających wyników - w 2012 r. wzrósł o 3% w stosunku do roku poprzedniego i o ponad 12% w porównaniu do roku 2010. W ramach obowiązującego w GDDKiA systemu monitorowania jakości badaniu poddawane są wszystkie nowobudowane, przebudowywane i remontowane drogi krajowe w Polsce.

Rysunek 2. WYNIKI KONTROLI JAKOŚCI PRZEPROWADZONYCH W LABORATORIACH GDDKiA W LATACH 2010-2012



Jakość pod nadzorem inżyniera kontraktu

Na etapie budowy prowadzony jest nadzór nad jakością wykonywanych robót poprzez stałą obecność na budowie odpowiednich inspektorów ze strony **inżyniera kontraktu**. Inżynier kontraktu jest łącznikiem pomiędzy zamawiającym a wykonawcą.

Inżynier jest zatrudniany jako konsultant i zazwyczaj koordynuje prace zespołu specjalistów kilku branż budowlanych. Zakres jego obowiązków i warunki współpracy z zamawiającym zawarte są w odpowiednich klauzulach umowy.

Należy pamiętać, że **zadaniem inżyniera kontraktu jest zapewnienie wysokiej jakości realizowanego projektu i w ramach tych zadań pozostaje niezależny**. GDDKiA występuje w roli inwestora, odpowiada zatem za realizację budżetu i efektywne wydatkowanie środków.

W myśl standardów FIDIC, w warunkach szczególnych zamawiający ma prawo wskazać kwestie, co do których zastrzega sobie prawo podjęcia ostatecznej decyzji. Zapisy zawarte we wzorcu umowy FIDIC jednoznacznie stwierdzają, że inżynier kontraktu nie ma uprawnień do korygowania kontraktu, a tym samym do podejmowania decyzji o zmianie jego wartości, umownych terminów wykonania poszczególnych etapów i terminu końcowego robót, a także w sprawie skutków finansowych zdarzeń stanowiących ryzyko zamawiającego.

Inżynier jest wybierany na podstawie przetargu, z zastosowaniem kryterium 100% ceny. GDDKiA pracuje obecnie nad weryfikacją zasad wyboru inżyniera.

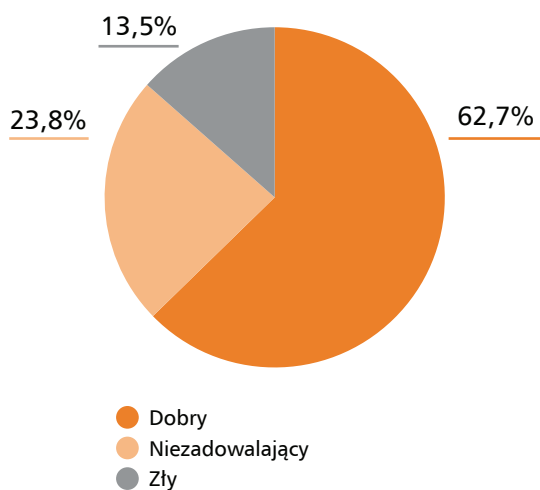
Wyniki kontroli jakości robót w poszczególnych okresach zostały zestawione zbiorczo w postaci rankingu wykonawców. W 2012 r. próbki badane u najwyżej notowanych w rankingu nie spełniały wymagań w kilku, kilkunastu procentach. Najniżej ocenieni wykonawcy nie spełnili wymagań nawet w 60% próbek.

MIT (17): MITEM JEST, ŻE DROGI WYMAGAJĄ REMONTU W KRÓTKIM CZASIE PO ODDANIU DO UŻYTKOWANIA.

Kontrakty na utrzymanie drogi w formule „Utrzymaj standard” funkcjonują już na 800 km polskich dróg krajowych. Od 2012 r. każda nowooddana do użytku droga utrzymywana jest w tym standardzie.

Stan techniczny dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA w ciągu ostatnich lat systematycznie się poprawia. W 2012 roku wartość wyników kontroli określających stan dróg jako „zły” zmniejszyła się o 4% w stosunku do roku poprzedniego, odnotowano też wzrost wyników „dobry” do prawie 63%.

Wykres 11. OCENA STANU TECHNICZNEGO NAWIERZCHNI ODCINKÓW DRÓG KRAJOWYCH NA KONIEC 2012 ROKU



Źródło: Raport o stanie technicznym sieci dróg krajowych na koniec 2012 roku, GDDKiA

Zadbanie o wysoki standard użytkowania drogi oznacza zapewnienie dobrego stanu nawierzchni, efektywne zarządzanie opłatami za przejazdy oraz zapewnienie komfortu kierowcom.

W 2010 roku GDDKiA wprowadziła nowy model utrzymania inwestycji drogowych: „Utrzymaj standard”. W modelu tym jeden wykonawca, a nie – jak dotychczas – kilku, zajmuje się całorocznym utrzymaniem danego odcinka drogi i odpowiada za działania takie jak odśnieżanie, koszenie traw, prace porządkowe lub drobne remonty w oparciu o wyznaczone w umowie standardy utrzymania drogi. W kontrakcie określone są m.in. terminy (dziennie lub godzinowe) uzupełnienia ubytków lub likwidacji uszkodzeń. Pierwszym, 4-letnim kontraktem objęto utrzymanie dwóch oddanych w 2010 r. odcinków drogi ekspresowej S3 Klucz-Myślibórz.

Model „Utrzymaj standard” pozwala obniżyć koszty utrzymania dróg krajowych średnio o około 30%. Dlatego podjęto decyzję o utrzymaniu każdej nowo oddanej do użytku drogi w oparciu o ten model. Obecnie podpisywane kontrakty na utrzymanie drogi obejmują 6-letnie okresy i funkcjonują już na 800 km polskich dróg krajowych. Model zakłada, że standardy dla każdej klasy drogowej są jednolite w całej Polsce. Pozwoli również na stopniowe wprowadzenie na nowych odcinkach dróg systemu zarządzania cyklem życia nawierzchni, od powstania do wymiany na nową.

Model charakteryzuje też jasno określony sposób weryfikacji i kontroli. Wykonawcy mają zarządzać swoimi pracami tak, by osiągać określone wskaźniki, z których są rozliczani. Oznacza to, że decyzje o tym, gdzie, kiedy i jakie działania podjąć leżą po stronie wykonawcy, a GDDKiA kontroluje jedynie osiągnięty efekt.

Rysunek 3. DŁUGOŚĆ DRÓG OBJĘTYCH PROGRAMEM „UTRZYMAJ STANDARD”



Standard infrastruktury drogowej poprawia się także dzięki takim działaniom, jak:

Program „Wagi ważna sprawa”

Na drogach krajowych działają dziś 54 preselekcyjne punkty pomiarowe łącznie na 109 pasach ruchu. Dzięki temu możliwe jest ograniczanie negatywnych skutków przeciążenia pojazdów, takich jak koleiny i zniszczenia nawierzchni dróg.

Poprzez wykrywanie przez system pojazdów przekraczających dopuszczalną masę całkowitą, naciski osi i grup osi oraz dopuszczalną wysokość, inspektorzy transportu drogowego otrzymują narzędzie do kontroli pojazdów nienormatywnych, co pozwala na zwiększenie efektywności kontroli.

System umożliwia także: określenie struktury rodzajowej ruchu (motocykle, samochody osobowe, dostawcze, ciężarowe, ciężarowe z przyczepami itp.) oraz natężenia ruchu, określenie struktury kierunkowej ruchu (ruch tranzytowy, lokalny). Może być wykorzystywany

przez wiele instytucji (np. Inspektorat Transportu Drogowego, Policja, Służba Celna) w celu realizacji ustawowych zadań.

Docelowo w systemie ma funkcjonować ok. 167 preselekcyjnych punktów pomiarowych na ok. 300 pasach ruchu.

Krajowy system zarządzania ruchem

Dzięki wdrożeniu systemu możliwy będzie bieżący monitoring parametrów ruchu, warunków atmosferycznych, stanu utrzymania dróg, a także dynamiczne zarządzanie potokami ruchu. KSZR zakłada kompleksowe działania zmierzające do optymalizacji i koordynacji zarządzania takimi aspektami jak bezpieczeństwo, komfort użytkownika i utrzymanie dróg. W strukturę systemu wejdą tzw. Centra Zarządzania Ruchem: w Warszawie, we Wrocławiu, w Strykowie i w Milówce. Będą one współpracować z Policją, Inspekcją Transportu Drogowego, Strażą Pożarną, Ratownictwem Medycznym oraz z Centrami Zarządzania Kryzysowego. Pierwsze zamówienia na budowę KSZR będą ogłoszone w 2014 r.

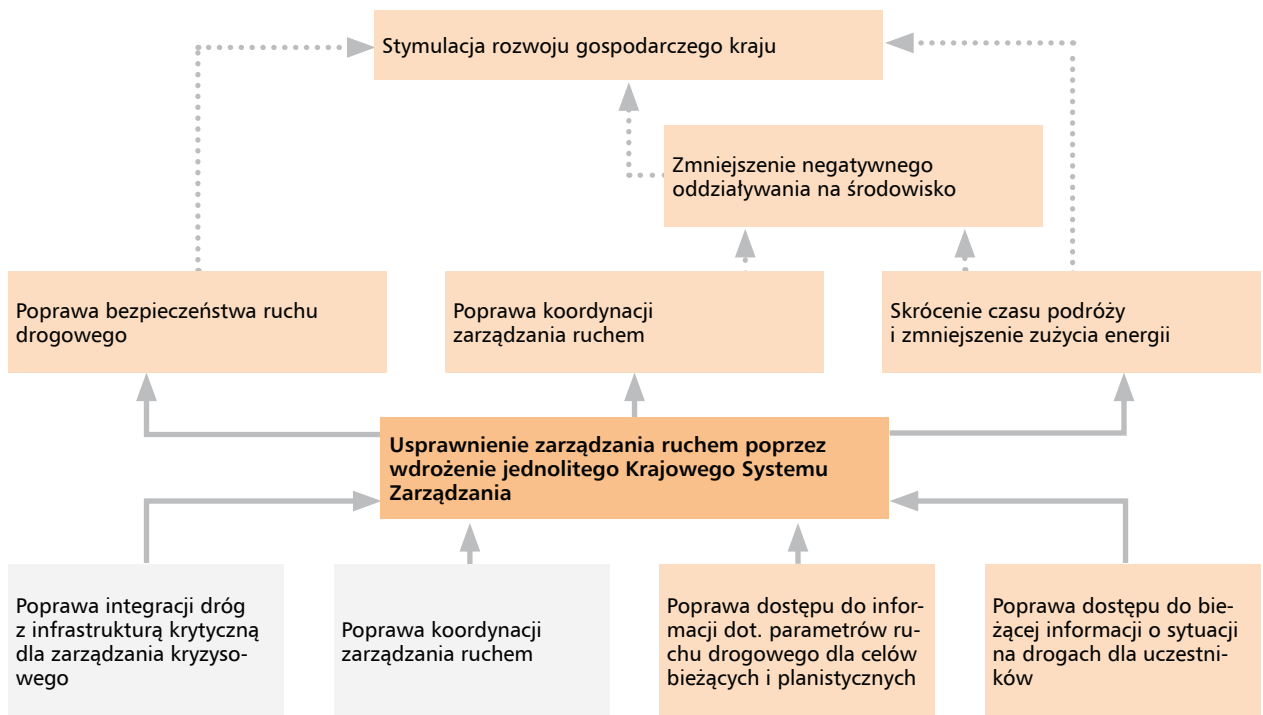
Elektroniczny system poboru opłat (system viaToll)

System viaTOLL wdrożony w lipcu 2011 r. jest oparty na technologii komunikacji bezprzewodowej krótkiego zasięgu. System ten składa się z kilku podstawowych elementów, a jego działanie najprościej można przedstawić w następujący sposób:

Nad drogami płatnymi znajdują się bramownice wyposażone w anteny. Anteny umożliwiają komunikację między przekaźnikami a odbiornikiem viaBOX zamontowanym w pojeździe. Za każdym razem, gdy pojazd (wyposażony w viaBOX) przejeżdża pod bramownicą, zostaje naliczona opłata za przejazd konkretnym odcinkiem drogi płatnej. Kierowca zostaje o tym powiadomiony pojedynczym sygnałem z viaBOX-a. Proces naliczenia opłaty przebiega w pełni automatycznie bez potrzeby redukcji prędkości pojazdu lub zatrzymywania się.

System viaTOLL działa także na autostradach płatnych zarządzanych przez GDDKiA, a pojazdy wyposażone w urządzenia viaBOX mogą korzystać z wyznaczonych pasów elektronicznego poboru opłat. Gdy pojazd taki zbliży się do bramki w miejscu poboru opłat, otwiera się ona automatycznie.

Rysunek 4. KONSEKWENCJE WDROŻENIA KRAJOWEGO SYSTEMU ZARZĄDZANIA RUCHEM



Fakty dotyczące systemu viaTOLL:

- 2,075 mld PLN wpływów (od 1 lipca 2011 do 31 sierpnia 2013), czyli średnio 3 mln PLN wpływów dziennie;
- Ponad 726 tys. pojazdów w systemie, 385 tys. zarejestrowanych użytkowników (firm), ponad 1 mln 313 tys. wydanych viaBOXów (urządzenia dla samochodów ciężarowych);
- Ponad 6,2 tys. sprzedanych urządzeń viaAUTO (urządzenia dla samochodów osobowych) i ponad 1,2 tys. przekazanych w użytkowanie służbom ratowniczym.

Wprowadzenie systemu viaTOLL nie tylko pozwoli pozyskać środki na budowę i utrzymanie dróg, ale też znacząco usprawni przepływ pojazdów w miejscach poboru opłat.

Uruchamianie Miejsc Obsługi Podróżnych

Miejsca Obsługi Podróżnych są niezbędnym elementem infrastruktury autostrad i dróg ekspresowych, których celem jest zapewnienie komfortu i możliwości odpoczynku podróżnym oraz świadczenie usług związanych ze sprzedażą paliwa, gastronomią oraz obsługą podróży. GDDKiA wydierżawia MOP-y koncernom paliwowym, które zobowiązują się świadczyć usługi o określonym, wysokim standardzie. Istnieją trzy typy MOP. Miejsca Obsługi Podróżnych typu I pełnią jedynie funkcję wypoczynkową. Wyposażone są w parking, urządzenia wypoczynkowe oraz sanitarne. Miejsca Obsługi Podróżnych typu II zawierają dodatkowo stację paliw, obiekty małej gastronomii, stanowiska obsługi pojazdów, obiekty gastronomiczne, handlowe oraz informacji turystycznej, a obiekty typu III posiadają również miejsca noclegowe.

Obecnie w Polsce przy autostradach i drogach ekspresowych funkcjonuje 48 Miejsc Obsługi Podróżnych typu II i III. Wpływy z dzierżawy MOP-ów do budżetu państwa w 2012 roku wyniosły około 65 mln zł i będą rosły w kolejnych latach wraz z oddawaniem do użytkowania nowych obiektów.

Bezpieczeństwo użytkowników dróg

GDDKiA dużą wagę przywiązuje do kwestii bezpieczeństwa, uwzględniając ją w realizacji inwestycji i prowadząc specjalne programy w celu zmniejszenia liczby ofiar na drogach. Od 2009 roku projekty przygotowywane i realizowane przez GDDKiA podlegają zapisom unijnej dyrektywy o zarządzaniu bezpieczeństwem infrastruktury drogowej. Zarządzenia Generalnego Dyrektora¹⁸ wprowadziły obowiązek przeprowadzania ocen wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego i audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD) dla dróg wchodzących w skład transeuropejskiej sieci drogowej oraz pozostałych, których budowa lub przebudowa jest finansowana ze środków unijnych. Ocenie i audytowi BRD podlegają także projekty obwodnic miast.

W 2010 roku w GDDKiA powołano odpowiednie komórki odpowiedzialne za realizację zapisów dyrektywy – stanowisko ds. Audytu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (BRD) i Wydział Analiz i Kontroli BRD. Od tej pory audyty bezpieczeństwa ruchu drogowego przeprowadza się już na pierwszym etapie procesu inwestycyjnego (dla STEŚ, Koncepcji Programowej i Projektu Budowlanego) i powtarza w ramach kolejnych.

Audyty wykonują przeszkoleni, certyfikowani audytorzy. Certyfikat może uzyskać osoba, która posiada co najmniej 5-letnią praktykę w zakresie projektowania dróg, inżynierii ruchu drogowego, zarządzania drogami, zarządzania ruchem drogowym lub opiniowania projektów drogowych pod względem bezpieczeństwa ruchu drogowego. W październiku 2009 roku GDDKiA opracowała instrukcję dla audytorów BRD dotyczącą przeprowadzania ocen wpływu na BRD oraz audytu BRD.

Flagową inicjatywą GDDKiA w zakresie bezpieczeństwa jest program „**Drogi zaufania**”. Jego celem strategicznym jest zmniejszenie liczby śmiertelnych ofiar wypadków na drogach krajowych o 75% do 2013 roku. Działania prowadzone w ramach programu obejmują:

- kampanię społeczną, której efektem ma być zwiększenie świadomości na temat bezpieczeństwa w ruchu drogowym wśród określonych grup docelowych i trwała zmiana postaw wśród adresatów,
- program modernizacyjny obejmujący m.in. wymianę nawierzchni jezdni, oświetlenie pobocza, bezpieczne przejścia dla pieszych i bariery ochronne.

Pilotażowa edycja programu została zrealizowana w 2007 roku na drodze krajowej nr 8. W 2009 roku do programu dołączyło 88 kolejnych tras. Od tej pory działania prowadzone są na wszystkich drogach krajowych.

W efekcie skumulowanych działań poziom bezpieczeństwa na drogach krajowych wzrasta – w 2012 roku na drogach krajowych odnotowano o 16,3% mniej ofiar śmiertelnych niż w roku 2011. **W latach 2007-2012 liczba ofiar śmiertelnych wypadków na drogach krajowych zmniejszyła się o 37%.**

Na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa wpływa poprawiający się stan dróg. Z drugiej strony, wzrost liczby samochodów powoduje, że cel związany ze spadkiem liczby wypadków jest trudny do osiągnięcia.

Tabela 15. STATYSTYKA WYPADKÓW DROGOWYCH NA DROGACH KRAJOWYCH ZARZĄDZANYCH PRZEZ GDDKIA

Rok	Liczba wypadków	Liczba zabitych	Liczba rannych
2007	10 536	2 024	14 944
2008	9 652	1 901	13 304
2009	8 589	1 461	11 955
2010	8 096	1 416	11 263
2011	7 991	1 513	10 728
2012	6 993	1 267	9 581

¹⁸ Zarządzenie nr 17 z 11 maja 2009 roku w sprawie stadiów i składu dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań oraz Zarządzenie nr 42 z 3 września 2009 roku w sprawie oceny wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego

FAKT (18): FAKTEM JEST, ŻE REALIZACJA INWESTYCJI MOŻE BYĆ ZAHAMOWANA W WYNIKU ZMOWY CENOWEJ WYKONAWCÓW.

Nawet 50 mln PLN dotacji będzie musiało zwrócić jedno z miast w Polsce, jeśli Komisja Europejska potwierdzi podejrzenie istnienia zmowy cenowej.

Przedstawiciele branży dostrzegają ten problem i opracowują kodeks etyczny dla sektora.

Zmowa przetargowa jest negatywnym zjawiskiem pojawiającym się zarówno w Polsce, jak i w innych krajach. Może ona w znaczący sposób wpłynąć na realizację inwestycji, w tym czas jej przeprowadzenia i koszty. Raport UOKiK wskazuje, iż zmowy mogą wynikać z działań zamawiającego wspólnie z wykonawcami i wówczas są to zmowy wertykalne lub z działań wykonawców niezależnych od działań zamawiającego (wówczas mamy do czynienia ze zmozwami horyzontalnymi)¹⁹.

Z raportu napisanego przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Korupcji oraz PwC na zlecenie Komisji Europejskiej wynika, że zmowy cenowe oraz łapownictwo należą do najczęściej występujących form nadużyć w obszarze przetargów publicznych w Polsce²⁰. Od 1,4 mld do 2,2 mld EUR mogły wynieść straty budżetów krajowych oraz budżetu UE w wyniku działań korupcyjnych w 2010 roku. Według wyników badań przedstawionych przez OECD, w wyniku zmowy cena płaconą przez zamawiającego jest wyższa o 20%²¹.

Inwestycje drogowe realizowane są ze środków publicznych, w znacznej części ze środków Unii Europejskiej. **Wykrycie zmowy cenowej może być podstawą**

do ich wstrzymania bądź odebrania, niezależnie od tego, czy zamawiający uczestniczył w tym procedurze oraz jakie podjął działania.

Przykładem może być sytuacja dotycząca budowy drogi S8 na odcinku Białystok-Jeżewo i Rawa Mazowiecka – Piotrków Trybunalski oraz Autostrady A4 Radymno – Korczowa. W wyniku wykrycia przez ABW zmowy cenowej i zgłoszenia tego faktu do Komisji Europejskiej wstrzymana została wypłata 3,5 mld PLN dotacji.

Prowadzone jest także dochodzenie dotyczące budowy połączenia autostrady A4 z drogą wojewódzką 977. Budowa tego odcinka drogi została zakończona w 2012 roku. Podejrzenie o zmozwę cenową pojawiło się już po zakończeniu realizacji inwestycji. W odpowiedzi Komisja Europejska wstrzymała kolejną transzę 5 mln PLN na realizację inwestycji. Nad miastem odpowiedzialnym za realizację inwestycji, wisi groźba konieczności zwrotu części bądź całości unijnej dotacji opiewającej na **50 mln PLN**.

Powyższe sytuacje potwierdzają konieczność wzmocnienia systemów etyki branży oraz poszczególnych podmiotów. Dostrzega to zarówno GDDKiA, jak i przedstawiciele wykonawców, którzy podejmują określone działania w tym zakresie. Dlatego też:

- PZPB pracuje obecnie nad opracowaniem Kodeksu Etyki dla przedstawicieli branży;
- GDDKiA wprowadziła działania wspierające wymianę informacji pomiędzy Oddziałami GDDKiA, dotyczących zagadnienia zmozw cenowych oraz działania informacyjne, w ramach których wykorzystano materiały UOKiK oraz OECD.

¹⁹ Raport system zamówień publicznych a rozwój konkurencji w gospodarce, UOKiK, wrzesień 2013

²⁰ „Public Procurement: costs we pay for corruption. Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU.” Raport Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Korupcji (OLAF) oraz PwC, 2013

²¹ Za: A. Capobianco, Bid-rigging: enforcement experiences and challenges. The OECD experience, ICN 2012 Annual Conference, Rio de Janeiro, 20.04.2012 – Więcej na: <http://www.oecd.org/general/fightingagainstbidriggingoecd-cfc-imssco-operation.htm>

FAKT (19): FAKTEM JEST, ŻE GDDKiA WYPEŁNIA ZOBOWIĄZANIA ZA GENERALNYCH WYKONAWCÓW WOBEC INNYCH PRZEDSIĘBIORCÓW ZGODNIE Z PRAWEM.

Wartość wszystkich należności wobec przedsiębiorców, spleconych dotychczas przez GDDKiA, przekroczyła obecnie 937 mln PLN.

Na przestrzeni lat 2007-2013 GDDKiA współpracowała ze 144 firmami budowlanymi.

Spośród 273 budowlanych firm wykonawczych, które ogłosiły upadłość w 2012 roku, jedynie 9, czyli 3%, było powiązanych umową z GDDKiA. Nie można stwierdzić, że wykonywanie prac dla GDDKiA było w którymkolwiek z tych przypadków bezpośrednią przyczyną upadłości.

84% wartości wszystkich umów podpisanych przez GDDKiA z biorącymi udział w procesie inwestycyjnym prowadzonym w ramach PBDK 2008-2012 oraz 2011-2015 zostało zawartych z firmami z zagranicznym kapitałem lidera konsorcjum bądź głównego wykonawcy. Polskie firmy to przede wszystkim podwykonawcy, którzy o kontrakty rywalizowali dopiero w wewnętrznych przetargach ogłaszanych przez generalnych wykonawców bądź członkowie konsorcjów.

W okresie 2007-2012 inwestycje drogowe na poziomie krajowym i lokalnym stanowiły średnio 26% całości inwestycji budowlanych w Polsce. GDDKiA dla przedsiębiorstw budowlanych była istotnym, ale nie jedynym zamawiającym. Alpine Bau jest przykładem upadłej spółki, która w tym czasie realizowała szereg kontraktów, zarówno na zlecenie GDDKiA jak i innych inwestorów.

Inwestycja realizowana przez Alpine Bau	Wartość (mld PLN)
Droga krajowa nr 16 Biskupiec – Borki	0,15
Autostrada A1 Świerklany – Gorzyczki	0,93
Droga ekspresowa S5 Kaczkowo – Korzeńsko	1,04
.....	
Stadion MKS Cracovia w Krakowie	0,16
INEA Stadion Poznań	0,75
PGE Arena Gdańsk	0,78
Stadion Narodowy w Warszawie	1,75

GDDKiA jest bezpośrednio związana kontraktem z generalnym wykonawcą. Zgodnie z prawem jednak, **w przypadku niewypłacalności wykonawcy GDDKiA jest zobowiązana uregulować jego zobowiązania wobec przedsiębiorców.**

Umowa o roboty budowlane – Art. 647 kc.

Przez umowę o roboty budowlane wykonawca zobowiązuje się do oddania przewidzianego w umowie obiektu wykonanego zgodnie z projektem i z zasadami wiedzy technicznej, a inwestor zobowiązuje się do dokonania wymaganych przez właściwe przepisy czynności związanych z przygotowaniem robót, w szczególności do przekazania terenu budowy i dostarczenia projektu oraz do odebrania obiektu i zapłaty umówionego wynagrodzenia.

(...)

§ 5. Zawierający umowę z podwykonawcą oraz inwestor i wykonawca ponoszą solidarną odpowiedzialność za zapłatę wynagrodzenia za roboty budowlane wykonane przez podwykonawcę. (...)

Podwykonawcom pracującym przy budowie autostrad przysługuje ochrona prawna wskazana w artykule 647.1 Kodeksu Cywilnego (tzw. solidarna odpowiedzialność). (...)

W przypadku, gdy przepisy ustawy nie mają zastosowania do należności i nie mogą być zaspokojone na podstawie art. 647, działa Ustawa z dnia 28 czerwca 2012 r.

USTAWA z 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych

Art. 1 Ustawa określa zasady spłaty przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad niezaspokojonych przez wykonawcę należności głównych przedsiębiorcy, który zawarł umowę z wykonawcą w związku z realizacją zamówienia publicznego na roboty budowlane udzielonego przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad wyłącznie za zrealizowane i odebrane prace, zwanych dalej „należnościami” (...).

Rysunek 5. PROCEDURA OD MOMENTU ZGŁOSZENIA PRZEZ PRZEDSIĘBIORCĘ WNIOSKU DO MOMENTU WYPŁATY PIENIĘDZY

1

Zgłoszenie przez przedsiębiorcę wniosku wraz z niezbędną dokumentacją, w tym pisemne oświadczenie wykonawcy o uznaniu należności przedsiębiorcy lub kopia doręczonego wykonawcy wezwania do zapłaty należności, którego termin upłynął bezskutecznie oraz pozew wniesionego przeciwko wykonawcy o zapłatę należności lub zgłoszenie wierzytelności w postępowaniu upadłościowym, a także umowa zawarta między wykonawcą a przedsiębiorcą. Przedsiębiorca dołącza oświadczenie, że należności wymienione w tych dokumentach wynikają z wykonanych i odebranych prac związanych z realizacją zamówienia publicznego oraz że nie są objęte gwarancją udzieloną przez wykonawcę lub nie zostały zaspokojone. Przedsiębiorca potwierdza prawdziwość swojego oświadczenia.

2

Weryfikacja zgłoszenia przez GDDKiA.

3

Ogłoszenie przez GDDKiA 21-dniowego terminu na dokonywanie zgłoszeń przez pozostałych przedsiębiorców w przypadku, gdy zgłoszone należności przekroczą 3% wartości zamówienia publicznego.

4

Stworzenie przez GDDKiA listy przedsiębiorców spełniających warunki na rzecz uzyskania wypłaty.

5

Ustalenie przez GDDKiA z przedsiębiorcami proporcjonalnych kwot należności w przypadku, gdy kwota spłaty należności do wysokości równej kwocie zabezpieczenia nie wystarcza na zaspokojenie wszystkich należności względem przedsiębiorców umieszczonych na liście.

6

Przedsiębiorca dostarcza niezbędną dokumentację, w tym prawomocne orzeczenie sądu albo ugodę zawartą przed sądem w sprawie między przedsiębiorcą a wykonawcą, listę wierzytelności lub listę wierzytelności obejmującą należność zatwierdzoną przez sędziego – komisarza. Jeżeli przedsiębiorca wykonywał prace związane z realizacją zamówienia publicznego na roboty budowlane przy pomocy innych podmiotów, dołącza oświadczenie, że nie zalega wobec tych podmiotów z zapłatą za zrealizowane i odebrane prace albo że została przekazana zaliczka na zaspokojenie roszczeń tych podmiotów.

7

Wypłacenie przez GDDKiA kwoty należności lub kwoty pomniejszonej o wartość zaliczki.

GDDKiA wywiązuje się z tych zobowiązań: spłaciła 937 mln PLN za wykonawców robót budowlanych.

FAKT (20): FAKTEM JEST, ŻE ROSNĄCE OCZEKIWANIA SPOŁECZNE ORAZ WYMOGI PRAWA W ZAKRESIE OCHRONY ŚRODOWISKA WPŁYWAJĄ NA KOSZTY INWESTYCJI.

Koszty środowiskowe stanowią od 7 do 15% całkowitych kosztów inwestycji.

Spełnianie określonych wymagań środowiskowych pozwala pozyskać środki unijne na realizację inwestycji. Dotychczas GDDKiA uzyskała 77% refundacji, co potwierdza spełnianie wszystkich wymagań.

GDDKiA uwzględniła 141 postulatów spośród 300 pytań zgłoszonych łącznie przez mieszkańców podczas konsultacji koncepcji programowej dla drogi ekspresowej S8 Radziejowice – Paszków.

Budowa drogi, jak każda duża inwestycja, wywiera istotny wpływ na otoczenie, zarówno w aspekcie społecznym, jak i środowiskowym. GDDKiA, jako inwestor świadomy tego wpływu, nieustannie dąży do kompromisu pomiędzy interesem ekonomicznym a interesem społeczności lokalnych i środowiska.

W 2008 roku w GDDKiA powstał Departament Środowiska, który zajmuje się każdą kwestią i etapem procesu inwestycyjnego, w którym pojawiają się tematy środowiskowe. Posiada on szersze kompetencje, większy zasięg działania oraz bardziej sprecyzowane zadania niż istniejące wcześniej struktury. Dzięki temu GDDKiA dba o środowisko na przestrzeni całego procesu inwestycyjnego.

Spełnienie wymogów środowiskowych jest warunkiem koniecznym uzyskania refundacji ze środków unijnych.

W Polsce ścisłą ochroną objęte są gatunki „ważne w skali europejskiej” (m.in. wszystkie gatunki płazów i gadów). Wymagania w zakresie ich ochrony mają podłoże w unijnych dyrektywach:

- Dyrektywie 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory,
- Dyrektywie 2009/147/WE z 30 listopada 2009 w sprawie ochrony dzikiego ptactwa tworzących fundamenty Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000. Obszary Natura 2000 zajmują dziś ok. 20% obszaru Polski.

GDDKiA, planując inwestycje, wybiera taki przebieg tras, by w miarę możliwości omijały one chronione kompleksy. W przypadku, gdy nie ma satysfakcjonującej alternatywy, budowa drogi na terenie obszaru Natura 2000 wymaga podjęcia działań kompensacyjnych prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie lub wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia.

29 marca 2012 r. rozporządzeniem Ministra Środowiska powołano nowy obszar specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 – Doliny Przysowy i Słudwi. Działanie to miało charakter kompensacji za siedliska 6 gatunków ptaków, które ucierpiały wskutek budowy drogi ekspresowej S3 na odcinku Szczecin – Gorzów Wielkopolski. Propozycję utworzenia nowego obszaru specjalnej ochrony ptaków przygotowano na podstawie inwentaryzacji prowadzonych w latach 2010 i 2011. Zarówno inwentaryzacje, jak i plan zadań ochronnych dla obszaru powstały w wyniku udanej współpracy GDDKiA z Generalną Dyrekcją Ochrony Środowiska (GDOŚ).

Przy budowie każdej drogi tworzy się **kilka wariantów przebiegu trasy**. Każdy z nich jest wnikliwie analizowany i oceniany pod kątem potencjalnych zagrożeń środowiskowych. Przykładowo, w pierwszym etapie STEŚ dla odcinka S19 w. Rzeszów Południe (Kielanówka) – Barwinek analizowano aż 7 wariantów przebiegu drogi.

Po wyborze najkorzystniejszego wariantu, planuje się działania, które **ograniczą do minimum jego wpływ na środowisko**. Drogi wyposaża się w urządzenia oczyszczające wodę spływającą do gruntu z powierzchni jezdni, projektuje pasy zieleni ochronnej odgradzające drogę od pastwisk lub pól uprawnych, ruchliwe trasy grodzi, budując przy tym specjalne

przejścia dla zwierząt, w tym również bramowice dla nietoperzy.

Pierwszym, najbardziej widocznym w krajobrazie efektem realizacji inwestycji drogowej jest **wycinka drzew**. GDDKiA stara się realizować to zadanie w sposób zrównoważony, usuwając jedynie tyle drzew, ile jest konieczne. Współpracuje w tym zakresie z Lasami Państwowymi.

Inwestor często musi też zmierzyć się z **przewymiarowaniem wymagań środowiskowych**, które istotnie zwiększają koszt inwestycji, mimo że nie zawsze znajdują racjonalne uzasadnienie w konkretnej sytuacji.

Tabela 16. KOSZTY ZABEZPIECZENIA PRZED HAŁASEM

	Koszt trasy (mln PLN)	Koszt ekranów (mln PLN)	Udział ekranów w kosztach
A2 Łódź – Warszawa odc. A	989	48,5	4,90%
A2 Łódź – Warszawa odc. B	843	46,4	5,50%
A2 Łódź – Warszawa odc. C	756	98,3	10,30%
A2 Łódź – Warszawa odc. D	643	46,9	7,30%
A2 Łódź – Warszawa odc. E	425	8,9	2,10%
A2 obwodnica Mińska Maz.	567	43,7	7,70%
A1 Kowal – Stryków	2 400	110,4	4,60%

Źródło: GDDKiA (na podstawie danych z lat 1998-2011), Ministerstwo Transportu, raport ETO z 2013 roku

Obowiązujące jeszcze w 2012 roku limity natężenia hałasu w ciągu dnia określone były na poziomie od 50 dB do 65 dB. Oznaczało to konieczność stawiania dużej liczby kosztownych ekranów akustycznych.

Minister Środowiska po rozmowach z GDDKiA, GDOŚ i resortem transportu wydał rozporządzenie obniżające te wymagania, co pozwoliło ograniczyć bez szkody dla lokalnych społeczności liczbę ekranów przy drogach krajowych średnio o 40%.

Monitoring środowiskowy

W celu zwiększenia efektywności podejmowanych działań środowiskowych GDDKiA prowadzi monitoring. Prowadzone badania przyczyniają się do identyfikacji nowych siedlisk i podniesienia ogólnej wiedzy nt. niektórych gatunków, szczególnie płazów. Brak szczegółowej inwentaryzacji siedlisk istotnie wpływa na koszty- i czasochłonność działań środowiskowych. Dlatego GDDKiA gromadzi dane pozyskane w procesie monitoringu, na rzecz doskonalenia rozwiązań stosowanych w kolejnych inwestycjach. Aby ograniczyć koszty, monitoring prowadzony jest we współpracy z Lasami Państwowymi oraz GDOŚ.

W 2011 r. prowadzony był monitoring migracji i śmiertelności płazów oraz efektywności działań minimalizujących i kompensujących na odcinku trasy ekspresowej S1 – obwodnica Grodzca Śląskiego, przecinającym obszar Natura 2000 Cieszyńskie Źródła Tufowe. Na monitorowanym obszarze stwierdzono występowanie 12 gatunków płazów i wykryto 15 lokalizacji ich rozrodu. Monitoring wykazał również, że przez badany obszar przebiega strefa mieszańcowa kumaków, co zwiększa jego wartość jako terenu ważnego dla ochrony różnorodności płazów i procesów ewolucyjnych. Prowadzone badania pozwoliły potwierdzić m.in., że dzięki poprowadzeniu drogi w estakadach korytarze migracyjne zwierząt zostały w zdecydowanym stopniu zachowane i nie przerwały możliwości wymiany genetycznej między lokalnymi populacjami.

W 2012 r. zarządzeniem GDDKiA wprowadzono wytyczne monitorowania szczelności ogrodzeń dla gadów i płazów. Monitoring ogólnopolski, prowadzony w latach 2012-2014, ma posłużyć do wykonania analizy oceniającej wady i zalety poszczególnych konstrukcji ogrodzeń. Wiosną 2014 r. mają ukazać się wytyczne w zakresie projektowania ogrodzeń, dzięki którym możliwy będzie prawidłowy dobór konstrukcji do warunków otoczenia.

Dialog z mieszkańcami

W procesie planowania i realizacji inwestycji, zwłaszcza w kontekście spełnienia wymogów środowiskowych, kluczową rolę odgrywa dialog społeczny. Przy ocenie wpływu społeczno-ekonomicznego i środowiskowego, jaki wiąże się z budową drogi, zawsze bierze się pod uwagę opinie mieszkańców, organizacji pozarządowych, jednostek naukowych oraz administracji samorządowej.

Etap formalnych konsultacji społecznych realizowanych przez Regionalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska (RDOŚ) oparty jest o zapisy ustawy²³. Konsultacje te każdorazowo poprzedzają prowadzona przez GDDKiA akcja informacyjna i nieformalne konsultacje planowanego przebiegu drogi. W ramach tych nieformalnych konsultacji organizowane są spotkania i debaty oraz prowadzone są badania ankietowe. Podczas spotkań, organizowanych na każdym etapie przygotowania inwestycji, dystrybuowane są ulotki i materiały informacyjne, a sam przebieg spotkania jest rejestrowany, dzięki czemu GDDKiA odnosi się do każdego zgłoszonego pytania i postulatu.

Komunikacja z mieszkańcami coraz częściej odbywa się za pośrednictwem Internetu – informacje na temat inwestycji zamieszczane są na stronach internetowych oddziałów i centrali GDDKiA. Często dla danej inwestycji powstaje dedykowana strona internetowa zawierająca szczegółowe informacje o projekcie, za pośrednictwem której każda zainteresowana osoba może zgłosić swoje uwagi do proponowanych wariantów.

Przykłady: www.metropolitalna.pl,
www.slupsk-lebork.gdansk.gddkia.gov.pl

Najwięcej pytań generują inwestycje przebiegające przez tereny gęsto zaludnione oraz mocno zurbanizowane, kolidujące z istniejącym zagospodarowaniem lub odznaczające się wysokimi walorami kulturowymi. Podczas spotkań z mieszkańcami w trakcie opracowywania koncepcji programowej dla drogi ekspresowej S8 Radziejowice – Paszków zgłoszono łącznie 393 pytania i postulaty. GDDKiA odniosła się do każdego z nich. Pozytywnie rozpatrzono 141 postulatów.

²³ Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko

Zdarza się, że zgłaszane postulaty są trudne do realizacji ze względów ekonomicznych. Skutkiem sprzeciwu interesariuszy może być opóźnienie lub całkowite wstrzymanie realizacji projektu. Taka sytuacja zaistniała np. w przypadku drogi wylotowej S7 z Warszawy w kierunku Gdańska, która zgodnie z DŚU miała być poprowadzona tunelami chroniącymi tereny mieszkaniowe na Chomiczówce i Bemowie. Odwołania od tej decyzji złożyło kilka stowarzyszeń, zarzucając m.in. wybór wariantu niekorzystnego dla środowiska. W rezultacie sąd uchylił decyzję środowiskową. Obecnie trwają prace nad przygotowaniem materiałów do ponownego wniosku.

Uzgodnienia

Dla realizacji inwestycji kluczowa może okazać się współpraca pomiędzy zaangażowanymi podmiotami.

Wcześniejsze uzgodnienia i porozumienia pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w realizację inwestycji lub takimi, których inwestycja dotyka, pozwalają uniknąć opóźnień proceduralnych. Mając to na uwadze, w 2011 r. GDDKiA podpisała z PSE Operator porozumienie dotyczące współpracy przy rozbudowie infrastruktury drogowej i elektroenergetycznej wokół inwestycji GDDKiA oraz PSE Operator dotyczące:

- wykonania przez GDDKiA przełożenia elementów infrastruktury elektroenergetycznej będących własnością PSE Operator w zakresie niezbędnym do realizacji inwestycji drogowych,
- realizacji przez PSE Operator inwestycji elektroenergetycznych na nieruchomościach zajętych pod pasy drogowe lub przeznaczonych pod planowaną infrastrukturę drogową,
- wymiany informacji w zakresie planów rozwoju i planów realizacji inwestycji dotyczących inwestycji drogowych i elektroenergetycznych, m.in. dla celów sporządzania ocen oddziaływania na środowisko realizowanej infrastruktury drogowej oraz linii przesyłowych, koordynacji i realizacji ww. planów oraz minimalizacji ryzyk ich kolizji.

Wielostronna współpraca

Konieczność pogodzenia interesów użytkowników dróg z wymogami ochrony środowiska wymaga ścisłej współpracy z organizacjami pozarządowymi, społecznymi, naukowymi i samorządowymi. Wielostronne uzgodnienia pozwalają uniknąć opóźnień w realizacji inwestycji. GDDKiA współpracuje m.in. z:

- Instytutem Biologii Ssaków Polskiej Akademii Nauk,
- Pracownią na rzecz wszystkich istot,
- Stowarzyszeniem dla Natury „Wilk”,
- Fundacją WWF Polska,
- Ogólnopolskim Towarzystwem Ochrony Ptaków,
- Polską Zieloną Siecią.

Organizacje i instytucje nie tylko czynnie uczestniczą w formalnym procesie konsultacji, ale też wspierają GDDKiA swoją wiedzą przyrodniczą na etapie projektowania. W ramach takiej współpracy powstały m.in.

- 4 dodatkowe przejścia dla dużych zwierząt na odcinku drogi ekspresowej S3 między Gorzowem Wielkopolskim a Międzyrzeczem,
- 28 przejść dla zwierząt na drodze ekspresowej S3 od Międzyrzecza do Sulechowa,
- 200-metrowa estakada nad drogą S69 między Lalikami a Zwardoniem.

MIT (21): MITEM JEST, ŻE PROCES POZYSKANIA NIERUCHOMOŚCI POD INWESTYCJE ZAWSZE SPOTYKA SIĘ Z NIECHĘCIĄ ZE STRONY SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH

Przypadki, w których proces pozyskania nieruchomości pod inwestycje spotyka się z niechęcią społeczności lokalnych to mniej niż 1%.

Wyniki badań potwierdzają, że najważniejszym dla Polaków obszarem infrastruktury transportowej, który wymaga modernizacji, są drogi – 75% respondentów wskazuje ten obszar jako wymagający największych nakładów inwestycyjnych w ciągu najbliższych lat. Polacy oczekują rozwoju sieci drogowej, ale patrzą na tę kwestię inaczej, kiedy inwestycja ma przebiegać w sąsiedztwie ich domów. Jest to reakcja naturalna, określana skrótem NIMBY (ang. *not-in-my-backyard* – nie na moim podwórku). Wiedząc o tym, GDDKiA planując swoje działania bierze pod uwagę zarówno regulacje prawne, jak i dynamikę społeczną.

Proces nabywania nieruchomości pod inwestycję drogową jest uregulowany w ustawie z 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. W myśl zapisów ustawy, nieruchomości lub ich części, których dotyczy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stają się własnością Skarbu Państwa, a dotychczasowym właścicielom nieruchomości, użytkownikom wieczystym oraz osobom, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe, przysługuje odszkodowanie lub nieruchomości zamienna.

Wypłaty odszkodowania, a także wykupu nieruchomości w celu zamiany, dokonuje GDDKiA. Wypłata może nastąpić dopiero po uzyskaniu decyzji wojewody o wysokości odszkodowania. Ze względu na kumulację wniosków w ograniczonym czasie zdarza się, że decy-

zja wojewody wydawana jest z opóźnieniem. Opóźnienia w wycenie, wstrzymujące wydanie nieruchomości GDDKiA, mogą spowodować, że właściciel nie otrzyma premii należnej za dobrowolne oddanie nieruchomości w określonym czasie. Niestety, inwestor nie ma wpływu na przyspieszenie decyzji wojewody.

Według danych GDDKiA, w okresie 2007-2013 odszkodowania otrzymało kilkadziesiąt tysięcy osób. W skrajnych, pojedynczych przypadkach do przejścia nieruchomości dochodzi na drodze postępowania egzekucyjnego. Doświadczenia ostatnich lat pokazały jednak, że w znakomitej większości przypadków proces ten przebiega bezkonfliktowo.

Kluczową rolę w skutecznym przeprowadzeniu procesu przejścia nieruchomości odgrywa właściwa komunikacja z mieszkańcami. GDDKiA dba o zapewnienie mieszkańcom rzetelnej informacji nt. planowanego przebiegu trasy, zastosowanych rozwiązań oraz trybu przyznawania odszkodowań, tworzy odpowiednie publikacje oraz organizuje spotkania ze społecznościami. Więcej informacji o dialogu z mieszkańcami prezentuje Fakt 20.

Schemat procesu inwestycyjnego

Schemat procesu inwestycyjnego dotyczącego budowy drogi oraz zadania realizowane w ramach każdego etapu są precyzyjnie określone w odpowiednich dokumentach. Poniżej zaprezentowane zostały kluczowe

etapy procesu wraz z realizowanymi w jego ramach działaniami, które mają doprowadzić do odpowiedzi na pytania, jakie na danym etapie zadają kluczowi interesariusze procesu.



ETAP 1: PRZYGOTOWANIE INWESTYCJI

FAZA POTWIERDZENIE	PYTANIA
Projektowanie wstępne (proces wewnętrzny zamawiającego)	<p>Jaki wpływ na istniejącą sieć drogową będą miały inwestycje ujęte w Programie Budowy Dróg Krajowych?</p> <p>Jaki jest wpływ proponowanych rozwiązań na środowisko? Jakie będą nakłady inwestycyjne?</p> <ul style="list-style-type: none"> Wybór projektanta na rzecz wykonania dokumentacji projektowej
Uzyskiwanie decyzji administracyjnych	<p>Czy dana inwestycja ma sens i czy powinna być kontynuowana?</p> <p>Jakie są warianty poprowadzenia drogi? Jakie są koszty i korzyści każdego wariantu?</p> <p>Jaki wpływ będzie miała inwestycja na środowisko i bezpieczeństwo ruchu drogowego?</p> <p>Jakie mogą być źródła finansowania inwestycji?</p> <p>Co o pomysłach sądzą reprezentanci lokalnej administracji? Czy akceptują założenia?</p> <p>Jakie skutki dla środowiska naturalnego będzie miało poprowadzenie trasy według wybranych wariantów?</p> <p>Jakie rozwiązania chroniące środowisko należałoby zastosować w odniesieniu do poszczególnych wariantów?</p> <p>Jaki byłby ich koszt? Jakie warianty inwestycyjne należy rozważyć? Czy i jak inwestycja wpłynie na jakość życia społeczności lokalnej?</p> <p>Który wariant drogi zostanie dopuszczony do realizacji?</p>

DZIAŁANIA	KLUCZOWI INTERESARIUSZE	NAJWAŻNIEJSZE DOKUMENTY WYPRACOWANE W RAMACH ETAPU	FAKTY I MITY
<ul style="list-style-type: none"> • Analiza wewnętrzna zamawiającego oraz opracowanie podstawowych założeń inwestycji • Wewnętrzna weryfikacja przez zamawiającego proponowanych zmian w sieci drogowej z punktu widzenia efektywności sektora transportu drogowego 	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	Studium Sieciowe	
<ul style="list-style-type: none"> • Analiza i określenie potencjalnych wariantów przebiegu drogi (możliwych korytarzy dla przeprowadzenia trasy) przy uwzględnieniu lokalnych i regionalnych uwarunkowań geograficznych, przyrodniczych i społecznych • Przygotowanie analizy kosztów i korzyści • Wybór wariantów pasujących najlepiej do warunków lokalnych • Przygotowanie dokumentu przedstawiającego analizowane zamierzenie inwestycyjne • Konsultacje społeczne z przedstawicielami lokalnych samorządów i instytucji odpowiedzialnych za zagospodarowanie terenu planowanej inwestycji w odniesieniu do opracowanego pomysłu 	Projektant Samorządy lokalne Instytucje odpowiedzialne za zagospodarowanie terenu	Studium Korytarzowe z analizą wielokryterialną (SK)	20
<ul style="list-style-type: none"> • Analiza wpływu na środowisko poszczególnych wariantów przebiegu trasy • Konsultacje społeczne wariantów przebiegu trasy • Propozycja działań minimalizujących i kompensujących negatywny wpływ na środowisko • Analiza efektywności ekonomicznej • Audyt Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego • Uszczegółowienie rekomendowanych w pierwszym etapie wariantów, wybór wariantów preferowanych 	Projektant Społeczność lokalna Organizacje działające na rzecz ochrony środowiska	Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowe (STES) Raport o Ocenie Oddziaływania Przedsięwzięcia na Środowisko (ROOŚ) Studium wykonalności (jeśli projekt jest realizowany w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko)	1, 20
<ul style="list-style-type: none"> • Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska opiniuje pozytywnie i wydaje Decyzję o Środowiskowych Uwarunkowaniach (DŚU). 	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska		

FAZA POTWIERDZENIE	PYTANIA
	<p>Na jakim terenie jest położony wybrany wariant trasy?</p> <p>Co powinno zostać uwzględnione w konstrukcji drogi by była adekwatna do warunków terenu?</p> <p>Jakie są szacowane koszty związane są z poszczególnymi etapami procesu inwestycyjnego?</p> <hr/> <p>Jaki będzie harmonogram realizacji inwestycji?</p> <p>Kiedy droga będzie gotowa?</p> <hr/> <p>Jakie będą korzyści z drogi dla rozwoju lokalnego?</p> <p>Czy droga może zostać poprowadzona proponowaną trasą?</p>
Pozyskiwanie nieruchomości pod inwestycję	Jak skutecznie prowadzić dialog z lokalną społecznością i bezkonfliktowo pozyskać grunt pod inwestycję?
Projektowanie uzupełniające i końcowe	Jakie wymagania dotyczące projektu powinny znaleźć się w SIWZ?
Uzyskanie środków na inwestycję ze źródeł zewnętrznych	Jaki będzie koszt finansowania?

DZIAŁANIA	KLUCZOWI INTERESARIUSZE	NAJWAŻNIEJSZE DOKUMENTY WYPRACOWANE W RAMACH ETAPU	FAKTY I MITY
<ul style="list-style-type: none"> Przygotowanie i zatwierdzenie „Projektu prac geologicznych” Wykonanie prac geologicznych i opracowanie szczegółowej dokumentacji hydrogeologicznej i geologiczno-inżynierskiej. Ustalenie szczegółowych rozwiązań geometrycznych elementów drogi, konstrukcji obiektów, granic terenowych zadania oraz przedmiaru robót i ich kosztorysu Analizy ekonomiczno-finansowe Audyty Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego Opracowanie wytycznych techniczno-organizacyjnych dla projektu budowlanego 	Projektant; podwykonawca robót geologicznych	Koncepcja Programowa drogi (KP)	1
<ul style="list-style-type: none"> Ostateczne uściślenie wszystkich elementów planowanego zadania, opracowanie projektu budowlanego Opracowanie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej i dokumentacji hydrogeologicznej Uzyskanie wymaganych przepisami pozwoleń, opinii i uzgodnień, m.in.: pozwolenie wodnoprawne, materiały do uzgodnienia sieci uzbrojenia terenu, projekt zieleni i plan wycięcia oraz projekt wycinki drzew Przygotowanie audytu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 	Projektant	Projekt budowlany Opracowania geodezyjno-kartograficzne	3, 5
<ul style="list-style-type: none"> Decyzja wojewody o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID) 	Wojewoda		
<ul style="list-style-type: none"> Rozpoczęcie procesu pozyskania nieruchomości pod inwestycje 	Społeczności lokalne Wojewoda		21
<ul style="list-style-type: none"> Opracowanie dokumentacji przetargowej Szczegółowe określenie wymogów technicznych i jakościowych, warunków gwarancji i terminu realizacji 		Dokumentacja przetargowa Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ)	4,5
<p>Opracowania dostarczające danych niezbędnych do podjęcia decyzji o finansowaniu przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT), m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> Analiza potwierdzająca efektywność ekonomiczną inwestycji Analiza uwarunkowań technicznych, ekonomicznych, finansowych, środowiskowych i strukturalnych planowanej inwestycji Przygotowanie Studium Wykonalności Przedstawienie wniosku o dofinansowanie przedsięwzięcia inwestycyjnego 	Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT)	Studium Wykonalności (SW) Rezultaty Studium Wykonalności (RSW)	

I. Przygotowanie dokumentacji przetargowej

II. Przeprowadzenie procedury przetargowej i wybór najkorzystniejszej oferty

III. Podpisanie umowy z wybranym wykonawcą

ETAP 2: POSTĘPOWANIE O UDZIELENIE ZAMÓWIENIA PUBLICZNEGO

FAZA	PYTANIA
Ogłoszenie przetargu	Jakie warunki muszą spełnić oferenci aby przystąpić do przetargu?
Przeprowadzenie procedury przetargowej i wybór najkorzystniejszej oferty	<p>Jak weryfikować rzetelność wykonawców?</p> <p>Czy cena jest jedynym kryterium oceny ofert?</p>
Podpisanie umowy z wybranym wykonawcą	<p>Jak rozdzielić ryzyka pomiędzy strony kontraktu?</p> <p>Jak zabezpieczyć interesy wszystkich stron kontraktu?</p>

DZIAŁANIA	INTERESARIUSZE	FAKTY I MITY
<ul style="list-style-type: none"> • Oszacowanie przez GDDKiA z należytą starannością wartości zamówienia • Publikacja ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej • Opublikowanie SIWZ 	Wykonawcy	3,
<p>W przypadku przetargu ograniczonego:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Składanie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu • Badanie i ocena wniosków – tu zamawiający zwraca się do wykonawców o wyjaśnienia złożonych oświadczeń i dokumentów lub o złożenie ich w przypadku błędów lub braków • Prekwalifikacja i zaproszenie wykonawców do II etapu • Przekazanie SIWZ – tu ma miejsce składanie przez wykonawców wniosków o wyjaśnienia treści SIWZ • Składanie ofert • Badanie i ocena ofert – zamawiający może żądać wyjaśnienia treści ofert nieprowadzące do niedozwolonych negocjacji, poprawa omyłek, a także wyjaśnienia w zakresie tzw. rażąco niskiej ceny • Wybór najkorzystniejszej oferty 	<p>Oferenci Instytucje finansowe zapewniające gwarancję wykonawcom</p>	6, 7, 8, 9, 18, 19
<p>W przypadku przetargu nieograniczonego:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Składanie przez wykonawców wniosków o wyjaśnienia treści SIWZ • Składanie ofert • Badanie i ocena ofert – tu zamawiający zwraca się do wykonawców o wyjaśnienia złożonych oświadczeń i dokumentów lub o złożenie ich w przypadku błędów lub braków, oraz o wyjaśnienia treści ofert nieprowadzące do niedozwolonych negocjacji, poprawa omyłek, a także wyjaśnienia w zakresie tzw. rażąco niskiej ceny • Wybór najkorzystniejszej oferty 	Wykonawca	10, 11
<ul style="list-style-type: none"> • Powiadomienie uczestników przetargu o jego wyniku, wraz z uzasadnieniem • Zamieszczenie informacji o wyniku przetargu na stronie internetowej zamawiającego oraz w siedzibie firmy • Zamieszczenie danych o wykonawcach, których oferty zostały odrzucone oraz wykonawcach, którzy zostali wykluczeni z postępowania • Podanie terminu, po którego upływie umowa w sprawie zamówienia publicznego może być zawarta – tzw. termin „standstill”. Jest to dla wykonawców termin przewidzianym na wniesienie odwołania. • Przed podpisaniem umowy konieczne jest wniesienie przez wykonawcę określonego zabezpieczenia należytego wykonania umowy 	Wykonawca	10, 11



ETAP 3: BUDOWA

FAZA	PYTANIA
Przekazanie placu budowy	
Realizacja inwestycji przez Wykonawcę	Jak zapewnić możliwość optymalizacji procesu w trakcie realizacji inwestycji?
Odbiór końcowy	Jak zabezpieczyć interesy podwykonawców?
	Jak rozdzielić ryzyka pomiędzy strony kontraktu?
	Jak zabezpieczyć interesy wszystkich stron kontraktu?



ETAP 4: NADZÓR I KONTROLA

FAZA	PYTANIA
Nadzór nad całym procesem inwestycyjnym w ramach poszczególnych etapów: projektowanie, przetarg, budowa	Jak zadbać o jakość budowanych dróg na wszystkich etapach realizacji inwestycji?

DZIAŁANIA	INTERESARIUSZE	FAKTY I MITY
<ul style="list-style-type: none"> Zawiadomienie (przez Inwestora) o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych właściwego organu nadzorczego Przekazanie wykonawcy terenu budowy, w stanie nadającym się do rozpoczęcia robót budowlanych Sporządzenie protokołu przejęcia Przejęcie przez wykonawcę odpowiedzialności za plac budowy Objęcie kierownictwa budowy lub określonych robót budowlanych oraz nadzoru nad robotami przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności 	Wykonawca	
<ul style="list-style-type: none"> Wykonanie przez wykonawcę prac przygotowawczych (prace geodezyjne, niezbędne przyłącza infrastruktury, niwelacja terenu) Prowadzenie prac budowlanych Dokumentacja przebiegu robót budowlanych w dzienniku budowy 	Wykonawca	5, 12, 13, 15
<ul style="list-style-type: none"> Potwierdzenie przez inwestora prawidłowego wykonania drogi Zgłoszenie ewentualnych uwag lub koniecznych napraw (wskazanie niewykonania lub nienależytego wykonania) Przekazanie wykonawcy wynagrodzenia 	Wykonawca	14

DZIAŁANIA	INTERESARIUSZE	FAKTY I MITY
<ul style="list-style-type: none"> Zlecenie przez zamawiającego zadań związanych z nadzorem nad inwestycją podmiotom zewnętrznym Wybór przez zamawiającego kierownika projektu do bieżącego nadzoru nad realizacją inwestycji, wyłonienie inżyniera kontraktu Nadzór inżyniera kontraktu nad jakością wykonywanych prac Kontrole jakości przez zamawiającego w laboratoriach Egzekwowanie przez zamawiającego od wykonawcy ewentualnych napraw gwarancyjnych 	Wykonawca Kierownik projektu Inżynier kontraktu Inspektorzy nadzoru	16, 17

GDDKiA jako uczestnik systemu rozwoju infrastruktury w Polsce

100 mln PLN

zainwestowane przez GDDKiA
w budowę nowoczesnych laboratoriów
drogowych zaowocowało **12%**
wzrostem ilości pozytywnych próbek
poddanych badaniom jakości od 2010 roku

Celem inwestycji na lata 2014- 2020

będzie **połączenie
ze sobą
i uspołnienie**

istniejącej sieci dróg

Instytucje odpowiedzialne za rozwój infrastruktury drogowej w Polsce

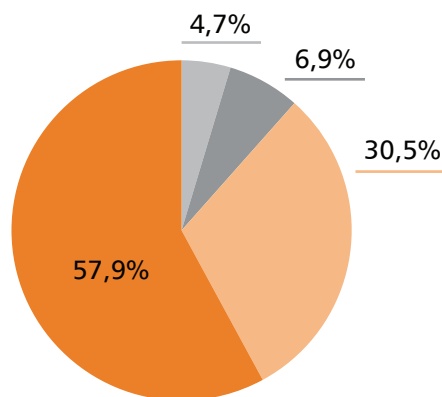
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad jest odpowiedzialna za rozwój około 4,7% całej infrastruktury drogowej w Polsce.

Zarządzanie systemem drogowym w Polsce leży w gestii różnych podmiotów. GDDKiA jest odpowiedzialna za rozwój infrastruktury drogowej tylko w zakresie autostrad, dróg ekspresowych i pozosta-

tych dróg krajowych – arterii o znaczącym natężeniu ruchu, stanowiących jednak niewielki procent (około 4,7%) całej infrastruktury drogowej w Polsce. Pozostała infrastruktura drogowa leży w gestii administracji lokalnej: województw, powiatów i gmin, które budują drogi lokalne oraz są odpowiedzialne za ich utrzymanie.

Tabela 17. KATEGORIE DRÓG PUBLICZNYCH – STAN NA SIERPIEŃ 2013 R.

Kategoria drogi	km
Drogi krajowe	19 182
Drogi wojewódzkie	28 423
Drogi powiatowe	125 779
Drogi gminne	238 651
Ogółem	412 035



- Drogi gminne
- Drogi powiatowe
- Drogi wojewódzkie
- Drogi krajowe

Proces budowy dróg jest złożony i opiera się na wzajemnych zależnościach pomiędzy wieloma podmiotami.

Rysunek 6. PROCES BUDOWY DRÓGI

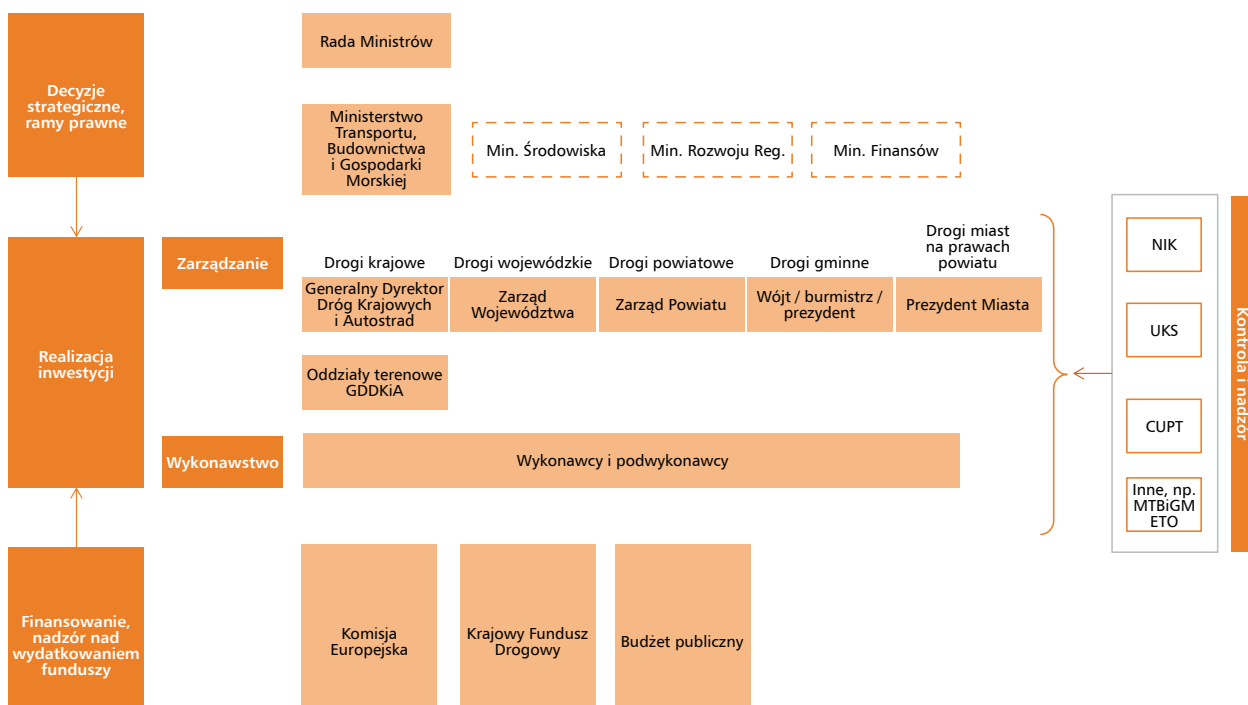


Tabela 18. KLUCZOWE PODMIOTY ZAANGAŻOWANE W PROCES TWORZENIA I UTRZYMANIA INFRASTRUKTURY W POLSCE

Grupa interesariuszy	Rola w procesie
Rada Ministrów	<p>ZADANIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tworzenie otoczenia prawnego dla inwestycji drogowych w Polsce – Program Budowy Dróg Krajowych definiujący, które odcinki dróg mają zostać zbudowane w kolejnych latach
Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	<p>ZADANIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nadzór nad rozwojem infrastruktury w Polsce <p>Działania Ministerstwa podzielone są na następujące podkategorie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • transport drogowy, w tym autostrady i drogi krajowe • transport kolejowy • transport lotniczy • budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo • gospodarka morską i śródlądową • nadzór nad Generalnym Dyrektorem Dróg i Autostrad
Ministerstwo Środowiska	<p>ZADANIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wyznaczanie ram prawnych dotyczących wpływu realizowanych inwestycji na środowisko naturalne
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	<p>ZADANIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • przygotowanie Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, która jest bazą dla wszelkich inwestycji infrastrukturalnych realizowanych przez państwo
Organy kontroli: Najwyższa Izba Kontroli, Urząd Kontroli Skarbowej, Centrum Unijnych Projektów Transportowych i inne	<p>ZADANIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zapewnienie, że wszelkie działania podejmowane są w zgodzie z regulacjami prawa polskiego i UE
Administracja na poziomie samorządu, województwa, powiatu, gminy	<p>ZADANIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • inwestycje drogowe na sieci dróg lokalnych (większość sieci dróg w Polsce)
Komisja Europejska	<p>ZADANIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • akceptacja odcinków dróg, które zostaną dofinansowane z funduszy strukturalnych UE • nadzór nad prawidłowym wydatkowaniem tych funduszy
GDDKiA	<p>Centralny organ administracji rządowej odpowiedzialny za drogi krajowe i autostrady</p> <p>ZADANIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • realizacja budżetu państwa w zakresie inwestycji drogowych w drogi krajowe i autostrady • pełnienie funkcji zarządcy dróg • dbanie o jakość dróg
Wykonawcy (polscy i międzynarodowi)	<p>ZADANIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • realizacja inwestycji zleconych przez GDDKiA lub samorządy terytorialne. Wykonawcy wyłaniani są w przetargach organizowanych zgodnie z Ustawą Pzp.

Grupa interesariuszy	Rola w procesie
Podwykonawcy i partnerzy biznesowi (m.in. projektanci)	<p>ZADANIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zaangażowanie w proces budowy drogi na etapie tworzenia projektu oraz samej realizacji budowy (podwykonawcy są związani umowami z wykonawcami, a nie z inwestorem)
Służby (Inspekcja Transportu Drogowego, Policja etc.)	<p>ZADANIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nadzór nad przestrzeganiem przepisów prawa przez użytkowników dróg • zaangażowanie w utrzymanie poziomu bezpieczeństwa oraz przejazdu na etapie eksploatacji

Oprócz podmiotów bezpośrednio zaangażowanych w proces budowy i zarządzania drogami istnieje szereg grup interesariuszy, które posiadają sprecyzowane oczekiwania wobec prowadzenia inwestycji dro-

gowych lub efektów tych prac i których oczekiwania powinny być brane pod uwagę przez odpowiednie podmioty.

Tabela 19. INTERESARIUSZE

Grupa interesariuszy	Oczekiwania grupy, tak jak rozumie je GDDKiA
Korzystający z dróg (kierowcy i użytkownicy dróg)	Sprawnie działająca sieć drogowa w Polsce, inwestycje oddawane na czas, zagwarantowanie ich dobrej jakości, zagwarantowanie bezpiecznego przejazdu oraz racjonalnych cen za przejazdy.
Spółeczności lokalne	Włączenie w proces inwestycyjny na etapie przygotowywania i planowania inwestycji oraz rzetelna komunikacja dwustronna.
Organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska	Informacja na temat planowanych inwestycji i wyzwań na etapie realizacji, włączenie w proces i partnerskie traktowanie.
Media	Rzetelna i wiarygodna informacja oparta o fakty.

Podstawowym otoczeniem procesu rozwoju infrastruktury drogowej są regulacje prawne stworzone przez państwo. Zadaniem państwa jest zapewnienie obywatelom możliwości płynnej i bezpiecznej podróży po Polsce. Przepisy prawa są zatem kształtowane tak, aby instytucje wykonawcze, takie jak GDDKiA, mogły realizować ten cel jak najlepiej.

Współpraca z Ministerstwem Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej – kontynuacja rozpoczętych inwestycji, łączenie odcinków

Jako, że głównym zadaniem postawionym przed GDDKiA jest stworzenie spójnej sieci dróg, instytucja ta uczestniczy w pracach Rady Ministrów zmierzających do aktualizacji Programu Budowy Dróg Krajowych. Uwagi GDDKiA były uwzględniane przy opracowaniu Załączników nr 5 i 6 do PBDK 2011-2015 zawierających listę dróg i obwodnic, które będą przedmiotem przetargu w roku 2013 (tak, aby jak najpełniej wykorzystać środki z Nowej Perspektywy UE na

lata 2014-2020). Przy opracowaniu dokumentów zastosowano metodologię wyboru dróg priorytetowych do realizacji, bazując na kluczowym kryterium, jakim jest spójność sieci dróg i połączenie już istniejących odcinków. Metodologia ta oparta była o ujednolicony wieloodcinkowy model służący do prognozowania natężenia ruchu. W tej chwili GDDKiA dysponuje ujednoliconym modelem na cały kraj ze sprawnymi bazami danych dotyczącymi ruchu oraz metodologią o bardzo wysokiej sprawdzalności prognoz, uwzględniającą zmiany wzrostu PKB oraz ekonomiczne powiązania między ośrodkami gospodarczymi kraju.

Poniższa mapa przedstawia planowane do budowy priorytetowe odcinki dróg (oznaczone na niebiesko). Widać wyraźnie, że na kształt planowanych w pierwszym rządzie inwestycji wpłynęło kluczowe kryterium połączenia ze sobą i uspołnienia istniejącej sieci dróg.

Rysunek 6. ZAŁĄCZNIK NR 5 DO PBDK 2011-2015: ZADANIA PLANOWANE DO REALIZACJI W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ UE 2014-20, DLA KTÓRYCH POSTĘPOWANIA PRZETARGOWE ZOSTANĄ URUCHOMIONE W 2013 ROKU



Rola i zadania GDDKiA w polskim systemie inwestycji drogowych

Czym jest GDDKiA?

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad jest centralnym organem administracji rządowej odpowiedzialnym za realizację inwestycji oraz pełnienie funkcji zarządcy na drogach krajowych. GDDKiA powołana została na mocy Ustawy o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw. Jako samodzielna instytucja powstała 1 kwietnia 2002 roku z połączenia Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych oraz Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad. Działalność GDDKiA z mocy ustawy nadzoruje Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Podsumowując; w procesie inwestycyjnym związanym z budową dróg w Polsce **GDDKiA pełni funkcje inwestora przy budowie nowych dróg krajowych oraz zarządcy dla dróg już wybudowanych.**

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad odpowiedzialna jest za rozwój infrastruktury drogowej tylko w zakresie autostrad, dróg ekspresowych i pozostałych dróg krajowych – co stanowi niewielki procent (około 4,7%) całej infrastruktury drogowej w Polsce. Mimo niewielkiego procentowego udziału GDDKiA w całościowym obrazie infrastruktury drogowej w Polsce, można powiedzieć, że nadzoruje ona jej najważniejszy element: sieć głównych połączeń drogowych między największymi ośrodkami gospodarczymi. W obszarze odpowiedzialności GDDKiA znajdują się:

- autostrady i drogi ekspresowe (oraz drogi w ich ciągu do czasu ich wybudowania) oraz drogi alternatywne dla autostrad płatnych,
- drogi międzynarodowe,
- drogi o znaczeniu obronnym,
- drogi stanowiące obwodnice dużych aglomeracji miejskich,
- drogi zapewniające spójność sieci dróg krajowych,
- drogi dojazdowe do przejść granicznych.

Misją GDDKiA jest „budowa dobrych, bezpiecznych, nowoczesnych dróg”.

GDDKiA pełni szereg funkcji. W ramach systemu infrastruktury drogowej występuje jako:

COORDYNATOR, który ma za zadanie:

- Wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych.
- Współdziałanie w realizacji polityki transportowej w zakresie dróg.

- Nadzór nad przygotowaniem infrastruktury drogowej na potrzeby obrony państwa.
- Wydawanie zezwoleń na jednorazowy przejazd w określonym czasie i po ustalonej trasie pojazdów nie-normatywnych.
- Zarządzanie ruchem na drogach krajowych.
- Wykonywanie zadań związanych z przygotowaniem i koordynowaniem budowy i eksploatacji albo wyłącznie eksploatacji autostrad płatnych.
- Podejmowanie działań mających na celu szerokie zastosowanie systemów elektronicznego poboru opłat.

INWESTOR ZARZĄDZAJĄCY ZASOBAMI FINANSOWYMI, którego zadaniem jest:

- Realizacja budżetu państwa w zakresie dróg krajowych.
- Pobieranie opłat za przejazd zgodnie z przepisami o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

PARTNER, którego zadaniem jest:

- Współpraca z administracjami drogowymi innych państw i organizacjami międzynarodowymi.
- Współpraca z organami samorządu terytorialnego w zakresie rozbudowy i utrzymania infrastruktury drogowej.

EKSPERT I ŹRÓDŁO WIEDZY, którego zadaniem jest:

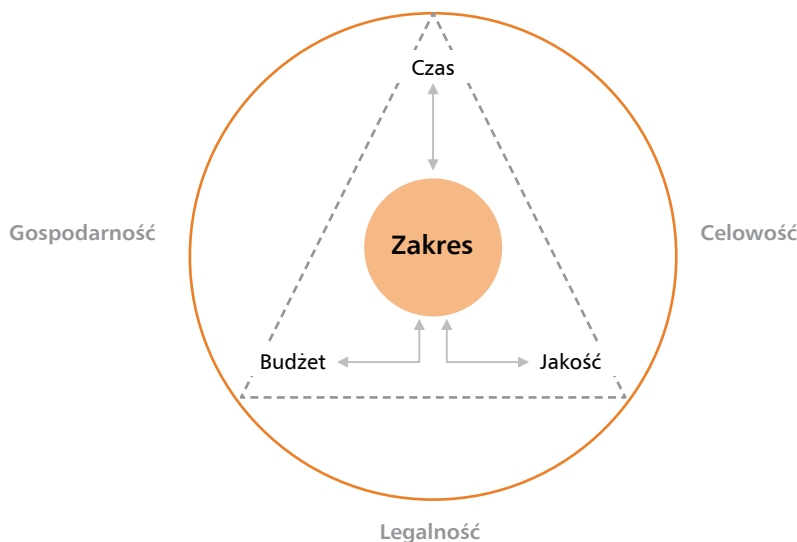
- Gromadzenie danych i sporządzanie informacji o sieci dróg publicznych.

Podejście do realizacji inwestycji przez GDDKiA oparte jest o 3 wartości przyjęte przez GDDKiA: Celowość, Legalność, Gospodarność.

Projekty inwestycyjne wykonywane przez GDDKiA realizowane są zawsze zgodnie z wyznaczającym cele i zadania GDDKiA zestawem regulacji prawnych obowiązujących w Polsce. Przy realizacji celu, jakim jest bezpieczna i funkcjonalna sieć drogowa, GDDKiA podąża ścieżką wyznaczoną przez trzy podstawowe wartości wynikające z Ustawy o finansach publicznych definiujące działalność GDDKiA w każdym aspekcie:

- **Celowość** to zachowanie optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.
- **Legalność** rozumianą jako przestrzeganie wszelkich przepisów regulujących każdy aspekt działalności.
- **Gospodarność** zakłada realizację inwestycji w sposób oszczędny – tak, aby uzyskiwać najlepsze efekty z danych nakładów.

Rysunek 7. ZASADY REALIZACJI INWESTYCJI PRZEZ GDDKiA



Źródło: GDDKiA

Inwestycje drogowe mogą być realizowane w różnych formułach:

- GDDKiA jako jedyny inwestor;
- Drogowe Spółki Specjalnego Przeznaczenia (powoływane przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej na mocy *Ustawy i drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia* z 12 stycznia 2007 roku) – w tej formule budowany będzie np. odcinek autostrady A1 Tuszyn-Pyrzowice;
- Partnerstwo Publiczno-Prywatne (PPP) – w tej formule zrealizowano np. umowę o budowę i eksploatację autostrady A2 na odcinku Świecko Nowy – Tomyśl.

Niezależnie od sposobu realizacji, inwestycje te finansowane są z budżetu państwa (a środki pozyskiwane są za pośrednictwem Krajowego Funduszu Drogowego, który nie tylko gromadzi środki z opłaty paliwowej, elektronicznego systemu poboru opłat, ale przede wszystkim pozyskuje preferencyjne kredyty z Europejskiego Banku Inwestycyjnego i podobnych instytucji). Istotną część finansowania inwestycji drogowych pochodzi ze środków Unii Europejskiej. GDDKiA jest również największym w Polsce pojedynczym beneficjentem finansowania z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Z punktu widzenia Skarbu Państwa klu-

czowa jest konieczność zapewnienia pełnego finansowania w ujęciu wieloletnim (zaplanowanie odpowiednich środków finansowych na kolejne lata).

Działalność GDDKiA podlega kontroli wielu organów nadzorczych. Najważniejszymi z nich są: Najwyższa Izba Kontroli, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Urząd Kontroli Skarbowej. Aż 11 instytucji ma prawo kontrolować GDDKiA w związku z samym wydatkowaniem przez nią funduszy unijnych (m.in. Centrum Unijnych Projektów Transportowych). W latach 2011-2013 w GDDKiA odbyło się łącznie **491 różnych kontroli**.

Tabela 20. LICZBA KONTROLI ZEWNĘTRZNYCH W GDDKiA W LATACH 2011-2013 (DANE Z 3 WRZEŚNIA 2013) - ZESTAWIENIE SPORZĄDZONE W OPARCIU O DANE Z REJESTRU KONTROLI ZEWNĘTRZNYCH PROWADZONEGO W BIURZE KONTROLI WEWNĘTRZNEJ GDDKiA

rok	Liczba kontroli w Centrali i oddziałach GDDKiA	w tym:				
		NIK	MTBIGM	UKS	CUPT	Pozostałe
2001	169	16	25	35	23	70
2012	241	32	22	60	31	96
2013	81	8	8	23	20	22
razem	491	56	55	118	74	188
<i>w tym w Centrali</i>	165	14	25	38	65	23
<i>w tym w oddziałach</i>	326	42	30	80	9	165

Działalność GDDKiA regulowana jest Ustawą o Autostradach Płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Ustawą o Drogach Publicznych, Ustawą o Finansowaniu Infrastruktury oraz szeregiem rozporządzeń doprecyzujących postanowienia wymienionych ustaw. Relacje GDDKiA z wykonawcami określają przepisy zawarte w Prawie Zamówień Publicznych. Kluczowym dokumentem stanowiącym podstawę działalności GDDKiA jest Program Budowy Dróg Krajowych – GDDKiA nadzoruje realizację tego programu. Obecnie GDDKiA realizuje Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-15 stanowiący Załącznik do Uchwały Rady Ministrów Nr 10/2011 z 25 stycznia 2011 roku.

Struktura organizacyjna GDDKiA

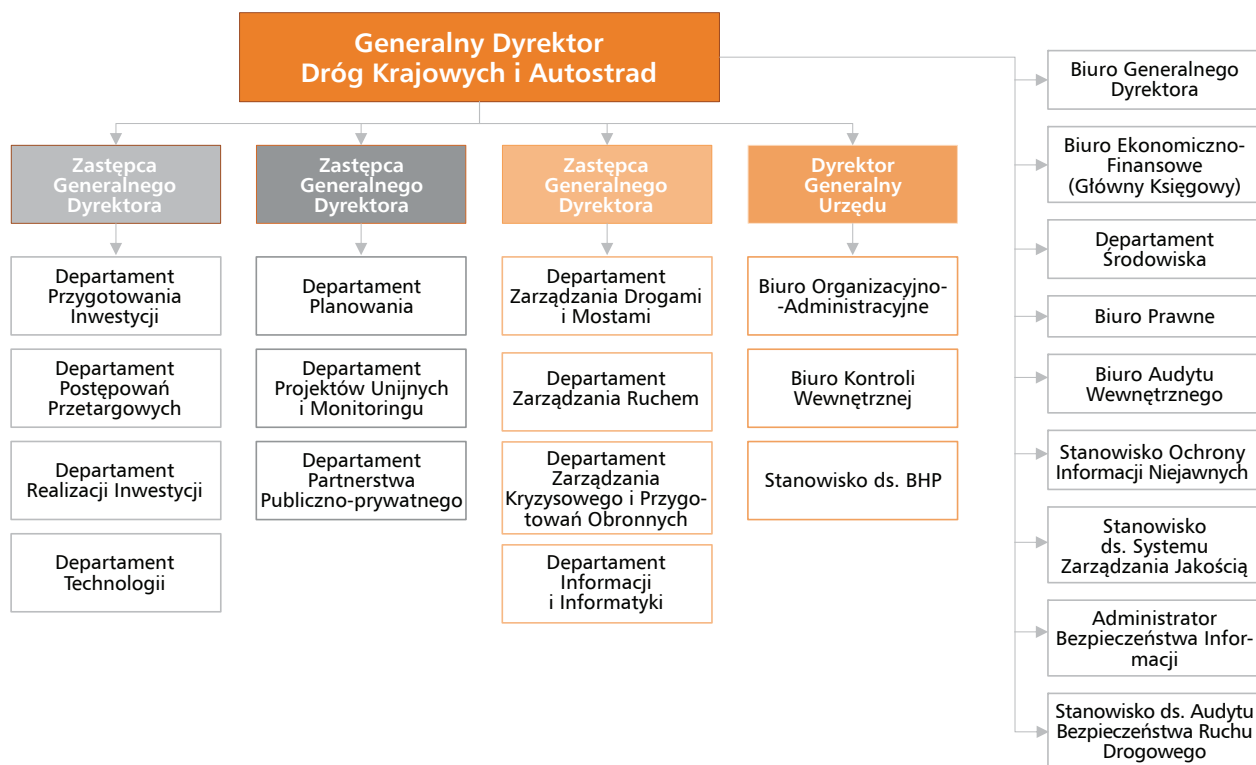
W ramach 12 Departamentów, 5 Biur i 5 Stanowisk tematycznych w organizacji pracują eksperci łączący kompetencje m.in. z zakresu inżynierii drogowo-mostowej, prawa, zagadnień ekonomiczno-finansowych, finansowania funduszy unijnych, środowiska naturalnego, technologii, zarządzania drogami i ruchem, informatyki oraz BHP. Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad podlega Centrala GDDKiA w Warszawie i 16 wojewódzkich oddziałów terenowych. W strukturze oddziałów funkcjonują Rejony Dróg Krajowych zarządzające drogami w terenie.

Wykorzystanie wiedzy i doświadczenia

Realizacja procesu inwestycyjnego w latach 2007-2013 umożliwiła GDDKiA wykorzystanie doświadczenia zdobytego wcześniej w wyniku realizacji dużych projektów inwestycyjnych finansowanych ze środków przedakcesyjnych (ISPA), jak również uzyskania kredytów z Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Banku Światowego, a także finansowania uzyskanego po wstąpieniu do Unii Europejskiej z Funduszu Spójności oraz SPO-Transport. Doświadczenia te pozwoliły na opracowanie sprawnej procedury pozyskiwania środków unijnych, spełnienie trudnych wymagań proceduralnych związanych z ochroną środowiska oraz ocenami oddziaływania na środowisko i obszarami Natura 2000. Ponadto GDDKiA czerpie z doświadczeń z realizacji projektów i wykorzystuje je do sprawnego i terminowego przeprowadzania inwestycji.

Wsparciem w realizacji procesu inwestycyjnego była również wiedza i znajomość dobrych praktyk uzyskana w wyniku zaangażowania w ramach organizacji międzynarodowych, a także współpracy z zagranicznymi jednostkami administracyjnymi pełniącymi rolę podobną do GDDKiA w innych krajach.

Rysunek 8. STRUKTURA ORGANIZACYJNA GDDKiA



GDDKiA prowadzi również projekty na rzecz wymiany wiedzy technicznej oraz doświadczeń w procesie przygotowania, budowy i eksploatacji sieci drogowej z zagranicznymi przedstawicielami publicznej administracji drogowej. Zrealizowano już m.in. kilkuletnie projekty współpracy ze Szwecją (Vägverket) i wymiany stażowej z Holandią (Rijkswater-

staat). Dzięki temu GDDKiA mogła podnieść kompetencje swojego personelu w zakresie zarządzania kontraktami, zarządzania ryzykiem, znajomości aspektów środowiska naturalnego w świetle prawa unijnego, zarządzania zasobami ludzkimi, Inteligentnych Systemów Transportowych oraz Eurokodów w projektowaniu mostów.

Tabela 21. ORGANIZACJE MIĘDZYNARODOWE, Z KTÓRYMI WSPÓŁPRACUJE GDDKiA

Organizacja	Czym się zajmuje?
PIARC (World Road Association) Światowe Stowarzyszenie Drogowe	PIARC jest stowarzyszeniem umożliwiającym swoim partnerom – z sektorów zarówno państwowego, jak i prywatnego – wymianę wiedzy, doświadczeń oraz wizji rozwoju we wszelkich aspektach drogownictwa. Wytypowani pracownicy GDDKiA od 11 lat biorą udział w pracach technicznych grup roboczych (jakość zarządzania siecią drogową, bezpieczeństwo ruchu drogowego, zrównoważony rozwój transportu).
CEDR (Conference of European Directors of Road) Konferencja Europejskich Dyrektorów Dróg	CEDR zajmuje się wszystkimi aspektami rozwoju transportu drogowego. Opracowuje wspólną dla centralnych administracji drogowych w Europie politykę rozwoju transportu drogowego i rekomenduje ją do stosowania Komisji Europejskiej. Wytypowani pracownicy GDDKiA od 9 lat biorą udział w pracach technicznych grup roboczych dot. baz danych drogowych, systemów zarządzania sieciowego, budowy i utrzymania dróg i mostów.
IRF (International Road Federation) Międzynarodowa Federacja Drogowa	IRF skupia się na promowaniu optymalnych rozwiązań dla rozwoju sieci drogowych. Wytypowani pracownicy GDDKiA od 11 lat biorą udział w dyskusjach i wymianie wiedzy dotyczącej efektywności ekonomicznej oraz ochrony środowiska.
ERTICO (European Road Transport Telematics Implementation Co-ordination Organisation) Europejska Organizacja Koordynująca Wdrażanie Telematyki Transportu Drogowego	ERTICO podejmuje inicjatywy na rzecz upowszechniania w Europie systemów inteligentnego transportu umożliwiających wzajemną komunikację pomiędzy pojazdami a infrastrukturą drogową. Pracownicy GDDKiA biorą udział w pracach ERTICO od 13 lat, w tym m.in. w projekcie pilotażowym „FREILOT”, którego celem jest zwiększenie efektywności energetycznej w zakresie transportu towarów w europejskich miastach.

Wnioski

Realizacja inwestycji drogowych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 była wielkim wyzwaniem dla Polski, w której proces inwestycyjny na taką skalę nigdy wcześniej nie był realizowany. Aby sprostać temu wyzwaniu, konieczne było zbudowanie skutecznego mechanizmu państwowego, pozwalającego na osiągnięcie założonych celów efektywnie i w wyznaczonym terminie.

W efekcie, po siedmiu latach, w Polsce powstało prawie 1500 km nowych dróg ekspresowych i autostrad, a gęstość sieci drogowej zwiększyła się ponad dwukrotnie. Równocześnie, liberalizacja rynku budowy dróg, ogromne projekty inwestycyjne, a także efekty tych projektów, pozwoliły Polsce poprawić nie tylko stan infrastruktury drogowej, ale też wpłynęły pozytywnie na gospodarkę i konkurencyjność, w trudnym okresie światowego kryzysu gospodarczego.

Pod koniec perspektywy finansowej 2007-2013 wiadomo już, że udało się zrealizować założone cele. Jednocześnie, widać też, na jakich elementach związanych z realizacją projektów powinna swoją uwagę skupić odpowiedzialna za realizację inwestycji GDDKiA, aby w latach 2014-2020 osiągnąć jeszcze lepsze rezultaty.

Przede wszystkim, konieczne jest myślenie o realizacji inwestycji jako całościowym projekcie, od momentu jego przygotowania, przez oddanie drogi, aż po jej eksploatację. Doświadczenia pokazują, że formuły „projektuj i buduj” oraz „optymalizuj i buduj” pozwalają zapewnić najlepszą jakość efektów, przy równoczesnej optymalizacji kosztów realizacji inwestycji, dlatego też, warto z nich korzystać. Wdrażanie tego typu rozwiązań rekomendowane jest również innym inwestorom obecnym na rynku.

Dla osiągnięcia oczekiwanej, najwyższej jakości budowanych dróg, nadal działania zarówno po stronie zamawiającego jak i wykonawcy, powinny być skoncentrowane na kontroli i zapewnianiu jakości w całym cyklu życia procesu inwestycyjnego. Wśród narzędzi pomocnych przy realizacji tego celu, warto wskazać system kontroli jakości wprowadzony po 2008 r. przez GDDKiA, ale też wydłużenie gwarancji na roboty budowlane i utrzymanie jej kilkuletniego terminu, jaki stał się standardem po roku 2008. Działania te powinny być kontynuowane i traktowane jako standard postępowania dla zapewnienia odpowiedniej jakości realizowanych projektów.

Dla zapewnienia ciągłości realizacji inwestycji, istotne jest utrzymanie mechanizmów wprowadzonych przez GDDKiA na rzecz przyspieszenia terminów płatności wobec wykonawców, jak też i innych narzędzi pozwalających np. zwiększyć częstotliwość tych płatności. Niezbędne są także odpowiedzialność i rzetelność wykonawców wobec swoich partnerów, a przede wszystkim terminowe regulowanie przez nich należności wobec podwykonawców.

Realizując projekty inwestycji drogowych nie można zapominać o tym, że zarówno inwestor jak i wykonawca są podmiotami odpowiedzialnymi za dostarczenie odpowiedniej jakości produktu interesariuszom korzystającym z dróg. To obywatel – podatnik i kierowca są faktycznym klientem podmiotów odpowiedzialnych za projekty infrastruktury drogowej i to na zapewnianiu ich satysfakcji powinni koncentrować się zarówno zamawiający, jak i wykonawca.

Takie podejście oraz utrzymanie i kontynuacja wprowadzonych w ubiegłych latach rozwiązań, pomogą wybudować kolejne kilometry dróg w latach 2014-2020, w oparciu o efektywną współpracę wykonawcy i zamawiającego przy realizacji inwestycji.

Załącznik: Słownik skrótów

Poniżej przedstawiamy rozwinięcie skrótów użytych w treści raportu. Mamy nadzieję, że słowniczek pozwoli Państwu na łatwiejsze zapoznanie się z raportem.

DŚU	Decyzja o Środowiskowych Uwarunkowaniach Zgody na Realizację Inwestycji Drogowej
ETO	Europejski Trybunał Obrachunkowy
FIDIC	Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów (fr.: <i>Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils</i>)
GDOŚ	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
KOPI	Komisja Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych
KP	Koncepcja Programowa drogi
MOP	Miejsce Obsługi Podróżnych
OIGD	Ogólnopolska Izba Gospodarcza Drogownictwa
OST	Ogólne Specyfikacje Techniczne
PB	Projekt Budowlany
PBDK	Program Budowy Dróg Krajowych
POIŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
POPRW	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej
PW	Projekt Wykonawczy
PZPB	Polski Związek Pracodawców Budownictwa
RDOŚ	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
ROOŚ	Raport o Ocenie Oddziaływania Przedsięwzięcia na Środowisko
SIDIR	Stowarzyszenie Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców
SIWZ	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia
SK	Studium Korytarzowe wraz z analizą wielokryterialną
SS	Studium Sieciowe
STWiORB	Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót
STEŚ	Studium Techniczno-Ekologiczno-Środowiskowe
SW	Studium Wykonalności
TEN-T	Transeuropejska Sieć Transportowa (ang.: <i>Trans-European Network - Transport</i>)
Ustawa PzP	Ustawa Prawo Zamówień Publicznych
ZOPI	Zespół Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych
ZRID	Zezwolenie na Realizację Inwestycji Drogowej

Raport „Budowa dróg w Polsce. Fakty i mity, doświadczenia i perspektywy” został opracowany na zlecenie GDDKiA przez grupę ekspertów PwC na podstawie informacji przekazanych przez GDDKiA, a także danych z ogólnodostępnych źródeł np. GUS, Eurostat, Europejski Trybunał Obrachunkowy, etc.

Informacja zawarta w Raporcie nie powinna być wykorzystywana do celów innych niż te, dla których Raport został przygotowany.

Kontakt:

Witold Orłowski
Główny Doradca Ekonomiczny PwC
+48 22 523 4394
witold.orlowski@pl.pwc.com

Mateusz Walewski
Ekonomista PwC
+48 22 746 6956
mateusz.walewski@pl.pwc.com

Marzena Rytel
Dyrektor w Zespole
ds. infrastruktury
i projektów publicznych PwC
+48 22 746 4685
marzena.rytel@pl.pwc.com