

Unijne zasady nie w smak nierzetelnym wykonawcom

Konsekwentne stosowanie się Polski do zasad ustalonych przez Komisję Europejską zostało negatywnie ocenione w raporcie dwojga dziennikarzy piszących dla Agencji Reuters. Coś skrajnie odmiennego mówią natomiast kontrole Komisji Europejskiej, polskich instytucji kontrolnych czy raporty międzynarodowych firm doradczych. Polski rynek nie stwarza ograniczeń dla potencjalnych wykonawców zagranicznych - wynika z tegorocznego sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego "Czy fundusze UE w ramach polityki spójności zostały dobrze wydane na drogi?" ([http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13\\_05/SR13\\_05\\_PL.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_05/SR13_05_PL.PDF)), które przedstawia efekty kontroli 24 projektów drogowych współfinansowanych z funduszy UE w Polsce, Niemczech, Grecji i Hiszpanii. ETO przeprowadziło w GDDKiA 13 kontroli w ciągu ostatnich 5 lat. Wszystkie zakończyły się bez znaczących uwag.

Czy publikowany przez agencję Reuters materiał można więc uznać za działanie w interesie nierzetelnych firm budowlanych?

1. Według Reutersa: **„Polska trzymała się swojego budżetu i cen uzgodnionych w kontraktach. W branży w której firmy rutynowo składają najniższe możliwe oferty, a potem przekraczają koszty, Polska często nie chciała tego przyjąć do wiadomości. „**

Jaka jest prawda?

- Polska pilnuje, by kontrakty realizowane były zgodnie z umową, w umówionym terminie, w umówionym budżecie oraz określonej z góry jakości. Czyli zgodnie z powszechnymi standardami realizacji kontraktów uznawanymi w biznesie za podstawową wartość.
- Polityka aneksów "na żądanie" skończyła się w 2009 r. Niezmiennosc umów przy realizacji inwestycji drogowych to zaleta wskazana jako pozytywny przykład w tegorocznym raporcie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Na wniosek Komisji Europejskiej, uznającej możliwość dokonywania zmian w umowach jako „uznaniowy i nieprzejrzysty”, wprowadzono w 2009 r. w Ustawie Prawo Zamówień Publicznych ograniczenie w zakresie dowolnego aneksowania zawartych umów., po to by uniknąć niezasadnego wzrostu wartości kontraktów (art. 144.1 Ustawy Pzp o ograniczeniu w zakresie dowolnego aneksowania zawartych umów).
- Roszczenia są uznawane przez Polskę. Ale tylko wtedy, gdy są zasadne. Firma doradcza PwC w raporcie z października 2013 r. pt. „Budowa dróg w Polsce. Fakty i mity, doświadczenia i perspektywy” (<http://www.pwc.pl/pl/publikacje/budow-drog-w-polsce.jhtml>) potwierdziła, że „w uzasadnionych przypadkach GDDKiA uznaje roszczenia wykonawców, w tym zwiększa wartość kontraktu. W takich właśnie uzasadnionych przypadkach, w latach 2008-2012 zmieniono cenę kontraktową dla 50 procent kontraktów. Całkowita wartość o jaką zwiększono wartości kontraktów w latach 2007-2013 to 804 mln PLN brutto.
- Ceny w Polsce kształtują się obecnie na europejskim poziomie. Wcześniej – jak wskazuje Europejski Trybunał Obrachunkowy – były jednymi z najwyższych w Unii Europejskiej.  
Wg raportu PwC w ostatnich pięciu latach o 36 procent spadła cena budowy

1 km autostrady, a drogi ekspresowej o 31 procent). Obecnie wybudowanie w Polsce 1 km autostrady kosztuje średnio 9,6 mln euro, a wskazywany przez ETO właściwy, europejski poziom to 9,4 mln euro za 1 km takiej drogi.

## **2. Według Reutersa, firmy spierają się o płatności („Pięć innych firm poinformowało Reutersa, że wciąż spierają się z agencją budowy dróg w sprawie płatności. „)”)**

### Jaka jest prawda?

- GDDKiA wszystkie faktury reguluje w terminie. Warunkiem odbioru robót jest jednak wywiązywanie się z realizacji umownych zadań i zapewnienie ich odpowiedniej jakości.
- PwC w swoim raporcie potwierdziło, że „GDDKiA realizuje zobowiązania wobec wykonawców w terminie, a nawet przyspiesza płatności w uzasadnionych przypadkach. Płatności faktur dla wykonawców zostały przyspieszone średnio o 24 dni, a w niektórych przypadkach nawet o 48 dni”.
- Roszczenia to co do zasady żądania, by inwestor zapłacił więcej niż pierwotnie przewidywał kontrakt. Nie ma żadnych ograniczeń dla firm dotyczących składania takich roszczeń – składane są więc masowo. W tej chwili sądy powszechne prowadzą sześćdziesiąt jeden sporów sądowych z powództwa generalnych wykonawców, których łączna wartość wynosi ponad 5 mld zł.
- Wg raportu PwC: 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% żądanych kwot, a w roku 2012 było to mniej niż 10%.
- Średnia cena proponowana przez firmy w przetargach na budowę dróg w Polsce to 9,61 mln euro/km, czyli zbliżona do średniej europejskiej (9,4 mln euro/km).
- Wszystkie firmy poruszały się nie tylko w zbliżonych cenach, ale także obowiązywały je te same zasady, czyli brak aneksów zwiększających w nieuzasadniony sposób wartość kontraktów.
- Analizując sytuacje firm przytaczanych przez Reuters można zaobserwować następującą prawidłowość - istnieją na rynku firmy, które z sukcesem realizują swoje kontrakty i dodatkowo składają roszczenia oraz na firmy, które rozpoczynają budowę, koncentrują się na eskalowaniu roszczeń, a ukończenie inwestycji nie jest ich celem:

### **Firmy, które dokończyły wszystkie rozpoczęte kontrakty:**

Budimex:

wartość kontraktów ok 16,5 mld PLN  
wartość sporów sądowych 0,03 mld PLN

Strabag:

wartość kontraktów ok 15,7 mld PLN  
wartość sporów sądowych 0,11 mld PLN

Bilfinger Infrastructure:

wartość kontraktów ok 3,8 mld PLN  
wartość sporów sądowych 0,01 mld PLN

### **Firmy, które nie dokończyły kontraktów:**

Alpine:

wartość kontraktów 2,5 mld PLN  
wartość żądanych dopłat 1,88 mld PLN

SIAC:

wartość kontraktów 1,75 mld PLN  
wartość żądanych dopłat 1,11 mld PLN

SRB:

wartość kontraktów 2,6 mld PLN  
wartość żądanych dopłat 2 mld PLN

**3. Według Reutersa, Polska nie pozwala doprecyzować wątpliwości wykonawców pojawiających się na etapie przetargu („W Niemczech albo w innych krajach europejskich mówisz: „Potrzebuję doprecyzowania”. Potem odbywa się spotkanie i wszyscy uczestnicy przetargu dostają dodatkowe informacje – powiedział Kehlenbach, który pracuje w swojej organizacji do 1997 roku. – W Polsce (...) mówią: „Jeżeli masz problem z dokumentami przetargowymi, to nie składaj oferty”)**

Jaka jest prawda?

- Artykuł 38.1 Ustawy Prawo zamówień publicznych mówi: „Wykonawca może zwrócić się do zamawiającego o wyjaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia”. Oznacza to, że obowiązek doprecyzowania wątpliwości wykonawców określa polskie prawo i nie ma możliwości uniknięcia tego obowiązku, a polski inwestor – GDDKiA – jak stwierdzają wszystkie kontrole, wywiązuje się z tego obowiązku. W każdym postępowaniu GDDKiA zadawanych jest średnio kilkaset pytań od wykonawców.
- Wielokrotnie w wyniku doprecyzowywania treści SIWZ GDDKiA zmieniała zapisy dokumentacji przetargowej. Także spotkania z uczestnikami przetargu nie są niczym nieznanym dla GDDKiA. W przypadku inwestycji np. A2 Stryków-Konotopa lub S8 Piotrków Trybunalski–Rawa Mazowiecka zorganizowane były spotkania przedofertowe z potencjalnymi wykonawcami, podczas których udzielano odpowiedzi na zadawane w ich trakcie pytania. Praktyka ta będzie kontynuowana dla wszystkich zadań przewidywanych do realizacji w formule „Zaprojektuj i wybuduj”.
- PwC stwierdziło w swoim raporcie – na przestrzeni lat 2007-2013 w przetargach GDDKiA wielokrotnie zmieniane i doprecyzowywane były zapisy SIWZ w przypadku wątpliwości i pytań zgłaszanych przez wykonawców. W konsekwencji, w analizowanych przetargach, realny termin składania ofert był prawie dwukrotnie dłuższy od minimalnego terminu wymaganego ustawą
- W związku z tym, że GDDKiA jest otwarta na propozycje służące optymalizacji procesu inwestycyjnego i uwzględniania uwag wykonawców co do zmian w projekcie, wprowadziła formułę „projektuj i buduj”.

Jak stwierdza PwC - „dzięki temu podejściu wykonawca może wprowadzać zmiany w projekcie lub stosować innowacyjne rozwiązania technologiczne bez konieczności dokonywania zmian w kontrakcie. „

4. Według Reutersa „**Polska agencja w wielu przypadkach nie uściśliła szczegółów projektu**”, czyli pojawiają się błędy projektowe, a GDDKiA nie chce regulować takich niemożliwych do przewidzenia płatności

Jaka jest prawda?

- Błędy na etapie przygotowania inwestycji wpływają na jej koszty na etapie realizacji. Dlatego poszukiwane są rozwiązania, które pozwolą optymalizować projekty, przy równoczesnym zapewnianiu ich najwyższej jakości. Odpowiedzią na problem późnego wykrywania błędów jest model „projektuj i buduj” stosowany w obecnych przetargach.
- Zgodnie z kontraktem realizowanym w systemie tradycyjnym - w przypadku zaistnienia pomyłek w dokumentach projektowych ryzyko to obciąża Zamawiającego i w niczym nie różni to Polski od innych krajów europejskich.
- PwC wskazało, że „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.). „
- Koszty błędów projektowych ponosi wówczas GDDKiA, która nigdy nie uchylała się od tego obowiązku. Potwierdził to raport PwC stwierdzając, że w uzasadnionych przypadkach GDDKiA uznaje roszczenia wykonawców, zwiększając też wartość kontraktu.

5. Według Reutersa: „**Niedokończony most w Mszanie w pobliżu granicy polsko-czeskiej to jeden z przykładów nieprzejednanej postawy agencji.**”

Jaka jest prawda?

- Budowa 18-kilometrowego odcinka A 1 (a nie notabene wyłącznie mostu w Mszanie, jak wydają się sugerować autorzy artykułu) została przez Reutersa podniesiona do rangi sztafardowej polskiej budowy, co pokazuje absurdalność argumentacji zastosowanej w raporcie Reutersa. Niezwykłość tej inwestycji wynika wyłącznie z faktu, że próbująca zrealizować ją firma Alpine Bau dwukrotnie podchodziła do realizacji kontraktu. I dwukrotnie poniosła klęskę. Z jednego powodu – nie dotrzymywała warunków kontraktu.
- Alpine Bau nie potrafiła zakończyć także innych inwestycji realizowanych w Polsce, nie tylko dla GDDKiA. Nie zakończyła np. budowy Stadionu Narodowego w Warszawie.
- Spółka Alpine Bau nie tylko porzuciła budowę mostu w Mszanie, ale i swoich podwykonawców, którym nie zapłaciła za wykonaną pracę. Niezapłacone długi Alpine Bau spadły na GDDKiA, która wypłaciła dotąd poszkodowanym przez Alpine Bau przedsiębiorcom ponad 10 mln PLN.
- Duże wątpliwości budzi rzetelność wyceny składanych ofert przez firmę Alpine Bau. Przy pierwszym podejściu, budowa całego obiektu mostowego została wyceniona przez Alpine Bau na kwotę blisko 120 mln PLN netto.

- GDDKiA odstąpiła od umowy z Alpine w szczególności z powodu rażącego naruszania warunków kontraktowych – firma przy znaczącym opóźnieniu wybudowała tylko 20 procent mostu. Wykonawca otrzymał około 12 mln PLN netto za wykonaną pracę. Tym samym do dokończenia budowy mostu pozostało ok. 100 mln PLN netto.
- Alpine Bau po raz drugi wystartowała do budowy autostrady A-1 Świerklany-Gorzyczki. Potwierdziła poprawność podważanego wcześniej przez siebie projektu i zaoferowała, że dokończy most za połowę ceny ze swojej pierwszej oferty. Spółka wskazała bowiem, że dokończy most tylko za 58 mln PLN (pozostało do wybudowania 80% mostu)
- W czasie drugiego podejścia do budowy mostu Alpine Bau składała publiczne propozycje zburzenia mostu i wybudowania w jego miejsce nasypu. Jest to kuriozalna propozycja, niezgodna z wymaganiami środowiskowymi i oderwana od Warunków Kontraktu. W zasadzie Wykonawca, który rzekomo nie miał środków w kwocie ok. 20 mln PLN na realizację programu naprawczego mostu MA 532 zgodnie z nakazami Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, proponował, że na własny koszt zburzy ten most i w jego miejsce wybuduje nasyp. Szacunkowy koszt tej operacji to ok. 120 mln PLN.
- W czasie drugiego podejścia do próby ukończenia budowy mostu Alpine Bau popełniła techniczne błędy – eksperci budowlani ze Śląskiego Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego wydali rok temu decyzję potwierdzającą błędy generalnego wykonawcy. Mimo deklaracji wykonania programu naprawczego, firma Alpine Bau nigdy nie wywiązała się ze swojego zobowiązania.
- Obecny wykonawca budowy mostu - Przedsiębiorstwo Usług Technicznych INTERCOR sp. z o.o., realizuje budowę w oparciu o istniejącą dokumentację, a prace, których Alpine Bau GmbH nie mogła wykonać przez rok - zrealizował w kilka tygodni.
- Dług spółki Alpine Bau przedstawiony przez syndyka to 40 miliardów PLN. W Polsce spółka realizowała kontrakty warte około 2,5 mld PLN – co jasno wskazuje, że przyczyną problemów tej spółki nie mógł być nieistotny w tej skali biznesu jeden obiekt mostowy w Mszanie.
- Przeciwno byłym już członkom zarządu tej firmy prowadzone jest postępowanie karne w Austrii.

**6. Według Reutersa: „Wąwóz nad którym miał być przerzucony nie jest szeroki ani specjalnie głęboki. Potok na dzień ma jedynie cztery metry szerokości – to długość niewielkiego samochodu rodzinnego”.**

Jaka jest prawda?

- Prawdę obrazują poniższe zdjęcia wykonane w czerwcu 2013 roku przez Inżyniera Kontraktu. Dolina pod budowanym mostem została zalana, po obfitych opadach deszczu. Była to zwykła dla polskiego klimatu wiosna, a nie okres powodzi z 1997r. czy 2010 roku.





## 7. Według Reutersa Polska jest odpowiedzialna za bankructwa firm drogowych

### Jaka jest prawda?

- Zdaniem PwC - 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.
- Zdaniem PwC: Nie można stwierdzić, że wykonywanie prac dla GDDKiA było w którymkolwiek z przypadków bezpośrednią przyczyną upadłości. Jak stwierdza bowiem firma doradcza w swoim raporcie, 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, a długi 16-krotnie przekraczały wartość projektów realizowanych dla GDDKiA.
- W ciągu ostatnich dwóch lat Polska, w zastępstwie generalnych wykonawców, którzy nie regulowali swoich zobowiązań - płaciła zaległe wynagrodzenia podwykonawców, dostawców i usługodawców. Do końca września 2013 roku, GDDKiA wypłaciła prawie miliard złotych dla przedsiębiorców którym generalni wykonawcy - tacy jak m.in. SIAC oraz Alpine Bau - nie zapłacili za pracę.
- W obecnych umowach lepiej zostały zabezpieczone interesy dostawców i usługodawców, co również nie wszystkim wykonawcom się podoba. GDDKiA może uzależnić wypłatę wynagrodzenia należnego generalnemu wykonawcy wówczas, gdy on wcześniej opłaci podwykonawców.

- Alpine Bau wygrała też przetarg na rozbudowę drogi krajowej nr 16, składając zdanem GDDKiA i KIO (Krajowej Izby Odwoławczej) ofertę z rażąco niską ceną. Alpine Bau odwołała się wówczas od decyzji GDDKiA, przekonując sąd, że poprawnie wyceniła ofertę. W konsekwencji Alpine Bau drogi nie zbudowała, złożyła jednak roszczenie do GDDKiA o zwiększenie wartości tego kontraktu.