

# Bez zmiany systemu nowe inwestycje będą oznaczały stare problemy

Ze **ZBIGNIEWEM KOTLARKIEM**, prezesem zarządu Polskiego Kongresu Drogowego, rozmawia **MARIUSZ KARPIŃSKI-RZEPA**.  
Nowoczesne Budownictwo Inżynieryjne

**4 czerwca 2013 r. Rada Ministrów przyjęła przygotowaną przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zmianę w obecnie realizowanym Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015. Dzięki niej będzie możliwe ogłoszenie już w 2013 r. ok. 50 postępowań przetargowych na drogi ekspresowe o długości ponad 700 km i wartości przekraczającej 35 mld zł. Do końca 2015 r. ma zostać oddanych 474 km autostrad i 335 km dróg ekspresowych. Na ile jest realny ten plan i jak wpłynie na branżę?**

Ogłaszanie już w tej chwili przetargów na zadania, których realizacja może rozpocząć się najwcześniej w przyszłym roku, ma więcej wspólnego z budowaniem wizerunku rządu, a zwłaszcza Ministerstwa Transportu, niż z faktycznymi zdarzeniami gospodarczymi. Brak wciąż ostatecznych rozstrzygnięć co do wielkości budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020. GDDKiA ogłasza w pewnym stopniu te same przetargi, które już były ogłaszane albo przygotowywane przed rokiem 2010, kiedy to – przypomnę – decyzje rządowe o ograniczeniu finansowania programu drogowego sprawiły, że wstrzymano rozpoczęcie nowych projektów.

Przy tych zastrzeżeniach trzeba jednak powiedzieć rzecz podstawową: mamy tak duże potrzeby inwestycyjne, że każdą zapowiedź rozbudowy sieci dróg w Polsce witamy z nadzieją. Niestety, znaki zapytania dotyczące finansowania inwestycji każą patrzeć ostrożnie na realność ogłaszanych zamierzeń. Doświadczenia w tym zakresie mamy bowiem takie, że żadnego wieloletniego planu budowy dróg nie udało się zrealizować. Niedotrzy-

mywane są ani harmonogramy finansowania zadań w poszczególnych latach, ani harmonogramy realizacyjne w przypadku rozpoczynanych zadań. Oczywiście, wiele jest przyczyn szczegółowych na konkretnych budowach, ale nadrzędne powody są dwa: zakręcanie kurka z pieniędzmi i fatalny system przygotowania i prowadzenia inwestycji przez GDDKiA. Bez zmiany tego systemu osiągnięcie zakładanych celów rzeczowych tego i następnych programów budowy dróg będzie wątpliwe. Utrzymanie obecnego systemu, który przez przedstawicieli projektantów, inżynierów oraz wykonawców wyjątkowo zgodnie uznawany jest za patologiczny, spowoduje również, że branża budowlana nie skorzysta na kolejnym napływie poważnych środków europejskich i wyczuwalnych już pierwszych oznakach wychodzenia z recesji.

Pamiętać też trzeba, że fragmenty dróg ekspresowych zawarte w załączniku nr 5 i lista 11 obwodnic miast wymienionych w załączniku nr 6 to są wciąż inwestycje z Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015. Rząd zapowiada, że w listopadzie br. zaprezentuje program budowy na lata 2014–2020. Zdaniem Polskiego Kongresu Drogowego priorytetem przy konstruowaniu tego programu powinno być zastosowanie czytelnych i wymiernych kryteriów, takich jak przewidywane wykorzystanie (tj. prognozowany ruch po oddaniu do użytku) i ciągłość trasy (efekt sieci). Proces budowy sieci drogowej jest obliczony na długie lata, a w ten sposób może być zapewniona choćby w pewnym stopniu potrzeba ciągłości i kontynuacji, niezależnie od tego, kto w danym momencie sprawuje władzę.



Absolwent Politechniki Warszawskiej, inżynier ze specjalnością budowy dróg i lotnisk. Wieloletni pracownik administracji drogowej i firm związanych z drogownictwem. Od 2005 r. do stycznia 2008 r. na stanowisku generalnego dyrektora dróg krajowych i autostrad. Obecnie członek zarządu i dyrektor zarządzający (CEO) MSF Polska. W 2004 r. inicjator powołania Polskiego Kongresu Drogowego, w którym pełni funkcję prezesa zarządu.

**Ambasadorowie Austrii, Francji, Holandii, Irlandii, Niemiec i Portugalii wystali na początku czerwca list do wicepremiera, ministra gospodarki Janusza Piechocińskiego, w którym skarżą się na praktyki GDDKiA podczas realizacji kontraktów drogowych przez firmy pochodzące z tych krajów. Firmy zarzucają Generalnej Dyrekcji złe przygotowanie inwestycji i niesprawiedliwy podział ryzyk. Jaka powinna być reakcja ministra gospodarki i GDDKiA w tej sprawie? Co Pan sądzi o zarzutach?**

Poważne osoby, reprezentujące poważne kraje, wyraziły zaniepokojenie

poważnymi problemami, z którymi zmagają się w kontaktach z państwowym inwestorem w Polsce firmy wywodzące się z tych krajów. Można się było więc spodziewać, że dostaną poważną odpowiedź. Niestety, to co otrzymali, można najdelikatniej określić jako mało adekwatne. Zostali pouczeni, że w Polsce obowiązuje system zamówień publicznych jednolity dla firm polskich i zagranicznych, będący częścią jednolitego rynku UE. Przetargi GDDKiA są zgodne z prawem, Generalna Dyrekcja stosuje warunki kontraktowe FIDIC, troszczy się o płynność finansową wykonawców, chroni podwykonawców i dostawców, a roszczenia wykonawców wobec GDDKiA, uwzględniane przez sądy, nie przekraczają 10% żądanych. Jednym słowem, niemal sielanka...

Kiedy sejmowa Komisja Infrastruktury debatowała o tym liście, nawet posłowie rządzącej koalicji wzywali rząd do „głębszej refleksji”. Polska nie jest jedynym krajem w Europie, który buduje drogi i autostrady. Jeśli ambasadorzy sześciu państw zwracają się, to oprócz jakiegoś partykularnego interesu własnych firm, wskazują na problemy systemowe – mówił jeden z nich. Tymczasem zabrakło refleksji po stronie Ministerstwa, po stronie Generalnej Dyrekcji, czy w całym procesie przygotowania i realizacji inwestycji jest wszystko w porządku po stronie zamawiającego.

Przypomnę, że ambasadorowie cytowali zarzuty firm, że GDDKiA źle przygotowuje inwestycje, a w kontraktach zakłada niesprawiedliwy podział ryzyka. Wskazywali również na przypadki celowego wstrzymywania wypłat należnych wykonawcom pieniędzy, co naraża je na utratę płynności finansowej. Wyrazili też zaniepokojenie sporami sądowymi, których wartość – ich zdaniem – sięga 10 mld zł. Niezależnie od faktycznej kwoty, słuszne jest spostrzeżenie ambasadorów, że liczba i wartość spraw toczących się przed polskimi sądami wskazuje na pewne fundamentalne i systemowe wyzwania związane z realizacją projektów infrastrukturalnych. Wydaje się, że zjawisko to osiągnęło poziom sygnalizujący konieczność udzielenia wsparcia przez polski rząd, aby uniknąć negatywnych implikacji dla wizerunku środowiska biznesowego w Polsce. Poprawa obecnej sytuacji miałaby również korzystny wpływ na całość polskiego sektora budowlanego. Bo przecież te problemy, o których napisali ambasadorowie, dotyczą nie tylko

## *Według PKD przy konstruowaniu programu budowy na lata 2014–2020 powinno być zastosowanie czytelnych i wymiernych kryteriów, takich jak przewidywane wykorzystanie i ciągłość trasy.*

firmy z ich krajów. To są problemy setek polskich firm i dziesiątek tysięcy polskich budowlanców. List dyplomatów mógł stać się szansą na poważny rachunek sumienia w sprawie błędów, które popełniono i które przyniosły tak opłakane skutki. Ale po raz kolejny ta szansa została zmarnowana, ważniejsza od prawdy okazała się chęć obrony wizerunku generalnego dyrektora i nadzorującego go ministra.

### **Za nami czas budowy infrastruktury drogowej w ramach przygotowań do Euro 2012, który skłania bardziej do wyciągnięcia wniosków na przyszłość niż liczenia zysków. Sytuacja w branży przypomina krajobraz po bitwie. Co zawiodło?**

Gdy w 2007 r. formułowano Program Budowy Dróg Krajowych, ogłaszano, jak wielkie środki europejskie będą przeznaczane na projekty infrastrukturalne, wydawało się, że przed przedsiębiorstwami budowlanymi otwiera się pewna przyszłość. Niestety, kolejne lata zapamiętamy jako czas klęski, która dotknęła całą branżę. Jak z czarnym humorem mówił niedawno prezes jednej z największych spółek, polska branża budowlana okazała się trzecim kolejnym – po Unii Europejskiej i budżecie – podmiotem finansującym polskie drogi: jeśli wartość roszczeń w stosunku do GDDKiA wynosi 10 mld zł, to znaczy, że tyle firmy dołożyły do budowy autostrad i innych dróg.

Gdybym miał w jednym zdaniu zawrzeć odpowiedź na pytanie, co zawiodło, powiedziałbym, że państwo nie potrafiło wywiązać się z zadania wybudowania infrastruktury drogowej, mimo iż dysponowało ogromnymi w skali historycznej pieniędzmi. Budowa za publiczne pieniądze jest sprawą wspólną, wymaga sztuki porozumiewania się, osiągania konsensusu. Tymczasem stało się naj-

gorsze: władza uznała się za nieomylną, co w połączeniu z brakiem zaufania do partnerów społecznych i biznesowych przyniosło zatrute owoce. Z góry założono antagonizm między państwem a firmami budowlanymi, które podejrzewano o chęć utuczenia się na państwowych zleceniach. Potrzebne w przypadku każdej budowy, nawet mniej skomplikowanej niż wielokilometrowa inwestycja liniowa, wspólne poszukiwanie rozwiązań nieuniknionych problemów, nieprzewidywanych sytuacji czy kwestii spornych zastąpiono dyktatem, nieumiarkowanym karaniem i propagandową wojną. Brak woli dialogu i współdziałania po stronie publicznej to przyczyna tego, co stało się w branży budowlanej w ostatnich latach.

Ktoś mógłby powiedzieć, że przedstawiam tu jednostronny opis sytuacji, z punktu widzenia firm budowlanych. A to Najwyższa Izba Kontroli w raporcie po kontroli badającej, jak GDDKiA wywiązuje się z zadań inwestora, sformułowała wniosek, że model zarządzania budową dróg, w tym pełnienie przez tę instytucję nadzoru nad realizacją robót, jest mało efektywny i musi być zmieniony. System nie eliminuje ryzyka poniesienia straty przez jedną ze stron kontraktu w wyniku zmiany cen w czasie trwania realizacji, a także nie uwzględnia potrzeby, by przy realizacji tych projektów funkcjonował niezależny fachowiec, który będąc autorytetem uznanym przez obie strony kontraktu budowlanego, mógłby przedstawiać im swoje opinie w kontrowersyjnych kwestiach, co pozwoliłoby zapobiec wielu sporom, które występują pomiędzy stronami w obecnym modelu zarządzania.

Świadomość znaczenia sprawiedliwego układania relacji inwestora publicznego z wykonawcą jest coraz powszechniejsza.

W 2011 r. Japońska Agencja Współpracy Międzynarodowej JICA opublikowała opracowaną przez siebie checklistę, która pozwala stwierdzić, że zawarty kontrakt był jednostronny, na korzyść inwestora. Jeżeli ryzyka dla wykonawcy są nadmierne, wtedy pojawiają się takie sytuacje, jak wyższe ceny ofertowe, problemy z realizacją kontraktów, przetargi wygrywane przez wykonawców, którzy nie są w stanie właściwie oszacować ryzyka, problemy z jakością i opóźnienia na budowach, nieuzasadnione roszczenia wykonawców, częste spory zamawiającego z wykonawcą, wreszcie – zrywanie umów. W Polsce mamy do czynienia ze wszystkimi tymi zjawiskami. To powinno wystarczyć za wszelkie komentarze.

### **Największy sukces i największa porażka w budownictwie drogowym w latach 2009-2012?**

Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012, który otrzymał ogromne wsparcie w postaci środków finansowych Unii Europejskiej, nie udało się zrealizować nawet w połowie – szczególnie zaplanowane wielkości odbiegają od efektów w pozycji: drogi ekspresowe. W 2007 r., tworząc program, nie przewidywano oczywiście kryzysu na rynkach finansowych, ale w Polsce nie przebiegał on tak ostro, żeby usprawiedliwić takie cięcia wydatków, które miały być przeznaczone na budowę dróg. Decyzje rządu z 2010 r. uniemożliwiły zrealizowanie zakładanych efektów, a nagłe odcięcie finansowania i zaprzestanie ogłaszania nowych przetargów dodatkowo rozregulowały rynek. Nawet jeżeli zakładane efekty rzeczowe programu były trudne do osiągnięcia, to nieudolne prowadzenie inwestycji oddało nas od ich osiągnięcia na całe lata. To oczywista porażka, do której dodałbym spowodowanie upadku branży budowlanej, o czym wspominałem przed chwilą.

Sukcesem w tej sytuacji jest to, że jednak udało się wiele zbudować. Niedługo minie 10 lat od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Dziś sieć drogowa w Polsce wygląda nieporównanie lepiej niż na początku tego okresu pod względem długości i jakości, inny jest standard podróżowania po kraju. Ale prawdziwym sukcesem minionych lat jest Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych, wciąż zwany programem schetynówek. Choć ograniczony w poziomie wydatków i przynoszący rozproszone efekty, często widoczne tylko na poziomie lokalnym,

oznaczał pewien przełom w myśleniu: oto państwo przyznało, że jest odpowiedzialne za całą sieć drogową, a nie tylko drogi krajowe, i przeznaczyło środki na inwestycje w drogi powiatowe i gminne. To nie mogło jednak zasadniczo wpłynąć na rosnące dysproporcje w stanie utrzymania dróg krajowych i samorządowych. Na tych ostatnich jest wiele takich dróg, które od momentu reformy, czyli od roku 1999, nie były remontowane, a już wtedy były w stanie dalekim od idealnego. Zapaść drogownictwa samorządowego, zwłaszcza powiatowego, to też kłeska wspomnianego w pytaniu okresu.

### **Które konkretne działania powinny być podjęte przez rząd w celu rozwoju polskiego budownictwa?**

Te działania wielokrotnie były wskazywane przez środowisko budowlane. Niestety, trudno oprzeć się wrażeniu, że strona publiczna nie chce o tym słyszeć. Quasi-monopolista po drugiej stronie rynku – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – powtarza swoje ulubione słowa-wytrychy, zgodnie z którymi upadłości firm realizujących kontrakty drogowe to efekt „problemów zarządczych” w firmach, niedostatecznej mobilizacji wykonawców albo złego doboru partnerów do konsorcjów, o których lubi wspominać strona publiczna.

Cztery działające w branży budownictwa organizacje: Polski Kongres Drogowy, Polski Związek Pracodawców Budownictwa, Stowarzyszenie Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców oraz Związek Pracodawców Branży Usług Inżynierskich wymieniły sprawy, które są przyczyną problemów. Są to: wadliwy sposób wyboru wykonawcy (kryterium najniższej ceny bez weryfikacji zdolności wykonawcy do wykonania zamówienia, użyczenie czy wręcz handel referencjami), instrumentalne wykorzystywanie Prawa zamówień publicznych (wykluczanie z postępowań, mnożenie kar), złe zarządzanie kontraktami, jednostronne narzucanie niekorzystnych warunków umów i późniejsze obarczanie wykonawcy winą za wszystkie problemy, często wbrew podstawom merytorycznym czy kontraktowym. Brak równowagi i racjonalnego podziału ryzyka, zamawiający wyszukują nieistniejące usterki lub uchybienia tylko po to, by przewlec lub uniknąć płatności. Złe przygotowanie projektów w fazie przedprzetargowej, niechęć do poszukiwania konstruktywnych rozwiązań, brak

elastyczności w stosowaniu waloryzacji kontraktów o wskaźnik wzrostu cen surowców i materiałów budowlanych, paliw.

Co gorsza, z przerażeniem obserwujemy, że te patologie w inwestycjach, zainicjowane praktyką GDDKiA, rozprzestrzeniają się jak rak w chorym organizmie. Inni inwestorzy: samorządowe województwa czy miasta, a także publiczni zarządcy innych gałęzi infrastruktury, wzorują się na GDDKiA, która przez premiera i ministrów jego rządu stawiana jest za wzór dbałości o zabezpieczenie interesu publicznego. Szkoda tylko, że nikt nie pokazuje, ile nas wszystkich jako społeczeństwo i jako państwo kosztuje ta „dbałość”.

### **Jak Pan ocenia najnowsze modyfikacje w Prawie zamówień publicznych i ich wpływ na proces przetargowy? Czym to prawo różni się od unijnego?**

Prawo UE to dyrektywy, a zadaniem prawa krajowego jest wdrażać te dyrektywy do lokalnego systemu przepisów i instytucji. Niestety, często zdarzają się przy tym liczne błędy i złe interpretacje. Tak było kilka lat temu z dyrektywami dotyczącymi ocen wpływu inwestycji na środowisko, a ostatnio tak jest z Prawem zamówień publicznych.

Charakterystyczne jest tu orzeczenie z 13 grudnia 2012 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jednoznacznie przesądził, iż podstawą wykluczenia wykonawcy mogą być zawinione uchybienia wykonawcy, które wpływają na jego wiarygodność zawodową, w tym sytuacje niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia. Zgodnie z tym orzeczeniem, niedopuszczalne jest wprowadzenie przepisów, które zobowiązywałyby zamawiającego do automatycznego wykluczenia z postępowania wykonawcy – a taki charakter miały dotychczasowe przepisy art. 24 polskiego Prawa zamówień publicznych. Przypomnę, że wprowadzono je w atmosferze ostrego konfliktu, wraz z innymi organizacjami Polski Kongres Drogowy protestował przeciwko tym zmianom, ale zadziałała bezrefleksyjna sejmowa maszynka do głosowania i do ustawy wprowadzono przepisy o czarnej liście wykonawców, którzy mieli zamawiającemu wyrządzić szkody. Zrobiono tak w interesie państwowego zamawiającego w obszarze drogownictwa – co do tego nie ma wątpliwości. Oczywiście, postów i opinię publiczną przekonywano,



fot. pzAxe – Fotolia.com

że zmiany są jak najbardziej zgodne z prawem UE. Jak było naprawdę – bezlitośnie obnażyło orzeczenie ETS.

Obecnie konsultowane są propozycje zmian w PZP uwzględniające skutki tego orzeczenia, a więc znacznie przeredagowany będzie art. 24 mówiący o wykluczeniu wykonawców z postępowania. W pakiecie zmian znalazły się także przepisy dotyczące rażąco niskiej ceny, ale tu propozycje są rozczarowujące. Nowelizacja ustawy ma – według Urzędu Zamówień Publicznych – określić w sposób jednoznaczny procedury badania ofert, których cena wydaje się zamawiającemu niewiarygodnie niska i która powoduje ryzyko wykonania zamówienia w sposób nieodpowiadający wymaganiom.

Zdaniem autorów projektu, dla skutecznego eliminowania ryzyka wyboru niewiarygodnych ofert konieczne jest poszerzenie możliwości wnikliwego badania przez administrację publiczną realności ceny proponowanej przez wykonawcę. Tymczasem obowiązujące od 2004 r. przepisy ustawy dawały taką możliwość zamawiającym. Zawiodła, niestety, praktyka ich stosowania, zabrakło także spójnego orzecznictwa w procedurach odwoławczych.

To zresztą jest typowe dla warunków w których działamy – przepisy są, ale nie ma woli ich racjonalnego stosowa-

nia, bezpieczeństwo urzędnicze stawiane jest ponad racjonalnością. Tak jest np. z budzącą największe kontrowersje kwestią najniższej ceny jako jedyne kryterium rozstrzygnięcia przetargów. Owszem, w innych krajach UE też decyduje cena, ale wtedy, gdy przedmiot zamówienia jest bardzo precyzyjnie opisany, oferta łatwa do wyciszenia, ryzyka sprawiedliwie podzielone i przewidywalne. Wtedy OK, niech wygrywa najtańszy wykonawca, wybrany spośród tych, którzy gwarantują wykonanie zamówienia. U nas te warunki nie są spełnione: inwestycje są źle przygotowane, prekwalfikacja wykonawców nie funkcjonuje, a „poleganie na zasobach innych podmiotów” doprowadzono do patologii. W tej sytuacji oferowanie najniższej ceny to jak obstawianie numerków w kasynie, a nie racjonalna działalność biznesowa. Urzędnicy zamawiających nie wykonują swoich obowiązków, bo brak im do tego przygotowania, więc wolą zasłonić się przepisami, biorąc z nich to, co najwygodniejsze, i interpretując po swojemu. Świadomość tego sprawia, że w środowisku obserwuję coraz bardziej widoczne zniechęcenie do proponowania zmian w prawie. Po pierwsze bowiem, nikt tych głosów nie bierze pod uwagę, a po drugie – co z tego, że przepisy będą dobre, jeśli praktyka ich stosowania się nie zmieni.

### **Jak ułożyć w przyszłości relacje inwestora z wykonawcą? Jak zapobiec bankructwom firm budowlanych?**

O wielu sprawach już wspominałem. Prawo powinno móc pozwalać na eliminowanie z przetargów firm, które nie dysponują odpowiednimi środkami finansowymi i nie prowadzą racjonalnej działalności. Wyeliminować trzeba firmy-krzaki, funkcjonujące dzięki pożyczonym referencjom. Wskazane byłoby przy tym ograniczyć do niezbędnego minimum wprowadzanie zmian w umowach polegających na odstępstwie od wzorca umowy FIDIC, w tym nie rezygnować z zapisów o uzasadnionej waloryzacji cen, która zmniejsza ryzyko obu stron umowy. Nie należy również ograniczać inżyniera kontraktu do roli inspektora nadzoru. Działając jako niezależny fachowiec (bez uprawnień do dokonywania zmian w warunkach kontraktu), inżynier kontraktu powinien ułatwić obu stronom umowy dojście do porozumienia w kwestiach spornych.

Bardzo ważną sprawą, na którą zwracając uwagę wykonawcy, jest atmosfera współdziałania i dążenia do wspólnego celu, jakim jest sprawne wybudowanie drogi. Tego nie da się zapisać w przepisach o randze ustawy czy w kontrakcie. Równość stron i partnerskie traktowanie się powinny polegać na tym, że w sytuacji kiedy pojawia się problem, np. brak

lub błąd w dokumentacji, nieprecyzyjny opis przedmiotu zamówienia, siadają one wspólnie do poszukiwania rozwiązań i dyskutują o ewentualnych związkach z tym kosztach. Tymczasem strona publiczna odmawia wszelkich dyskusji, uważając, że wykonawca, podpisując kontrakt, decyduje się na realizację niezależnie od wszystkich okoliczności. Niedostatek partnerskich relacji stron umowy znajduje też wyraz w odmowie dyskusji na temat rozwiązań alternatywnych, stosowania znanego w świecie mechanizmu *value engineering*, czyli poszukiwania metod obniżki kosztów z korzyścią dla obu stron.

**Jaka jest opinia PKD na temat ustawy o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia? Rząd chce powołać spółkę do dokończenia budowy A1.**

Realizacja autostrady A1 jest tak opóźniona, że każdy pomysł na jej dokończenie zasługuje na poparcie, ale szczegóły budowy jej przez drogową spółkę specjalnego przeznaczenia wymagają doprecyzowania. Nie jesteśmy entuzjastami powoływania spółek, bo doświadczenie uczy, że mają one tendencje do obrastania wieloma zbędnymi atrybutami: posady w radzie nadzorczej, zarządzie, administracja itp. W tym przypadku uzasadnieniem dla powołania takiej spółki jest nadzieja, że uda się wybudować autostradę bez zwiększania deficytu sektora finansów publicznych. Mechanizm nie jest do końca jasny, ale jeśli spółka ma zapewnić sprawniejszą realizację kluczowego, brakującego odcinka w systemie polskich autostrad, to niech powstanie i pokaże, że potrafi być bardziej kompetentnym inwestorem niż GDDKiA.

**Jak powinien wyglądać wzorcowy kontrakt drogowy? Która formuła jest najlepsza – PPP, zaprojektuj i zbuduj...?**

Najlepsza jest formuła klasyczna, kiedy każdy wie, za co odpowiada, i robi to, do czego jest najlepiej przygotowany. Czyli administracja przygotowuje inwestycję, kontaktując się z innymi administracjami w sprawie uzgodnień, zezwoleń i zamawiając projekt według jasno sprecyzowanych wymagań. Projektant – fachowiec, a nie człowiek z ulicy, który przypadkiem zaoferował najniższą cenę, wykonuje dla zamawiającego projekt, z którym ten może organizować przetarg. Przetarg wygrywa firma z najkorzystniejszą ekonomicznie ofertą, wiarygodna i dająca gwarancję właściwego wykonania zadania.

To nie są fantazje, tak to powinno wyglądać i tak wygląda. Na tym zresztą polegają zasady FIDIC, które rzekomo są stosowane w kontraktach drogowych. Wymaga to tylko i aż jednej rzeczy: profesjonalizmu po każdej stronie. Niestety, brak profesjonalizmu na etapie przygotowania inwestycji zniszczył ten system. U nas choroba systemowa zaczęła się od fazy projektowania. Praktyka najniższej ceny zniszczyła albo osłabiła doświadczone i rzetelne biura projektowe. Za najniższą cenę zamawiający dostawał projekty o jakości odpowiadającej tej cenie. Zdając sobie sprawę z tego, ile są one warte, zaczęto więc lansować formułę zaprojektuj i zbuduj, wyjętą z innej rzeczywistości i adekwatną przede wszystkim dla inwestycji punktowych. Jej istotą jest przesłonięcie faktu niekompetencji inwestora, który nie jest w stanie wygenerować na potrzeby przetargu dobrego projektu. Odmianą tej formuły jest stosowana ostatnio dostosuj i zbuduj – tu zamawiający bez żenady przyznaje się do faktu, że posiadana (i opłacona) przez niego dokumentacja projektowa do niczego się nie nadaje, wobec czego wykonawca dostaje zielone światło, żeby ją zmienić. A wszystko to przedstawione jest oczywiście jako pójście na rękę wykonawcy.

Formuła zaprojektuj i zbuduj przenosi całe ryzyko realizacji na wykonawcę, który na zapoznanie się, choćby powierzchowne, z zakresem ryzyka, ma czas ograniczony terminem złożenia oferty. Wykonawca w ramach określonej przez siebie ceny zawartej w ofercie ma wykonać wszelkie inne roboty, jakie okażą się niezbędne do wykonania przedmiotu zamówienia, i nawet o odmiennych parametrach niż założono w programie funkcjonalno-użytkowym. Na wykonawcę nakłada się obowiązek wynegocjowania i przygotowania dla zamawiającego umów z gestorami urzędzeń obcych i wiele innych obowiązków tradycyjnie należących do inwestora. Realizacja procesu inwestycyjnego ma zostać przygotowana i przeprowadzona przez wykonawcę, który w krótkim pozostawionym na przygotowanie oferty czasie ma zidentyfikować problemy, założyć rozwiązania i oszacować ilość robót na kontrakcie. Nie da mu to jednak gwarancji sukcesu, gdyż przyjęte rozwiązania zweryfikują w trakcie realizacji gestorzy sieci, zarządcy dróg innych niż krajowe,

zarządy miast, kolejarze, a wreszcie zamawiający, rezerwujący sobie prawo do weryfikacji i zatwierdzania każdego elementu projektu. Są to warunki, w których odpowiedzialny wykonawca nie powinien składać oferty.

**Jak zdefiniować ryzyko inwestycyjne w branży budowlanej w obecnej sytuacji rynkowej?**

Powiedziałbym, że w opisanej wyżej sytuacji największym ryzykiem jest samo przystąpienie do przetargu publicznego. Zakres ryzyka jest zupełnie nierozpoznany, a w związku z tym niemożliwy do wyceny. Pół żartem, pół serio powiem, że menedżer, który podpisze na opisanych warunkach kontrakt z GDDKiA na budowę drogi, powinien zostać następnego dnia odwołany przez właścicieli za działanie na niekorzyść akcjonariuszy lub udziałowców, bo gwarantuje im straty. Taki kontrakt po prostu nie może się udać.

**Alpine Bau oskarża urzędników GDDKiA o brak współpracy przy budowie mostu w Mszanie na autostradzie A1. To najbardziej medialny konflikt wykonawcy z inwestorem. Kto jest winny?**

To pytanie, z którym będzie musiał sobie poradzić sąd, i to pewnie niejednen. Postronnym obserwatorom brak wiedzy o szczegółach, bo obie strony okopały się na swoich pozycjach i ujawniają tylko te informacje czy ekspertyzy, które są dla nich wygodne. Jest to doskonały przykład potwierdzający tezę o braku chęci i zdolności do współdziałania inwestora z wykonawcą. Zamiast ciągnąć ten przysłowiowy wózek w jedną stronę, idziemy w zaparte. Autostrada dawno byłaby oddana do użytku, firma wzięła należność i zajęła czym innym. Zamiast szukać rozwiązań, produkuje się tony dokumentów, wynajmuje kancelarie prawne, zamawia ekspertyzy tylko po to, żeby postawić na swoim. W tym zacierzawieniu zapomniano nie tylko o kierowcach, którzy muszą kluczyć objazdami, ale także o ludzkości mieszkających na terenie gminy Mszana. Zamiast zwyczajowych dwóch lat, od sześciu lat muszą znosić niedogodności wielkiej inwestycji drogowej. W trakcie realizacji poprzerywano np. odwodnienie w ciągu dróg gminnych. W rowach zbiera się woda, tworzą się zalewiska, woda stoi na polach i łąkach, zniszczono drogi w gminie. Kiedy na zaproszenie samorządowców z gminy pojechał tam wiceminister transportu, a na obiedzie gościli również przedstawiciele

wykonawcy, sekretarz stanu stracił za to stanowisko. W jakim kraju my żyjemy? – chciałoby się zapytać.

**Według GDDKiA: „roszczenia firm zagranicznych – generalnych wykonawców odcinków dróg publicznych w Polsce wynoszą 4,12 mld zł, w tym na kwotę prawie 3 mld zł zostały odrzucone przez GDDKiA jako niezgodne z warunkami kontraktu. Rozpatrywane są roszczenia za 992 mln zł, a z pozostałych roszczeń wnioskodawcy się wycofali”. Jak tę wypowiedź ocenia PKD?**

W toku realizacji umów, zwłaszcza na tak skomplikowane przedsięwzięcia jak wielomiesięczna realizacja inwestycji liniowej, nieuniknione są spory między inwestorem a wykonawcą. Jedną z cech warunków kontraktowych FIDIC jest wprowadzenie instytucji inżyniera jako fachowego partnera wykonawcy, reprezentującego interes zamawiającego w zarządzaniu i nadzorze technicznym, dbającego o jakość, terminowość i koszt robót. Jednocześnie stanowi on element spójnego mechanizmu rozwiązywania roszczeń i sporów przez inżyniera, komisję rozjemczą i arbitraż. U nas to kompletnie nie funkcjonuje. Generalna Dyrekcja z zasady i niejako z automatu odrzuca roszczenia jako niezasadne, licząc na to, że część wykonawców nie pójdzie do sądu, a z pozostałych jakaś część nie będzie przez sąd uznana. Te liczby podawane przez generalnego dyrektora Lecha Witteckiego są zaniżone. Na koniec obecnego okresu budżetowego, gdy będą rozliczane ostatnie kontrakty, wartość roszczeń przekroczy 10 mld zł – o tej sumie wspominali w swoim liście ambasadorzy sześciu państw UE.

**Dług Krajowego Funduszu Drogowego sięga 41 mld zł, czy należy się już marwić?**

Obecnie nadchodzi czas wykupu obligacji emitowanych w okresie uruchamiania największej liczby przetargów i zmiany zasad finansowania inwestycji drogowych, dokonanej w 2009 r. Sejm uchwalił kolejną zmianę ustawy o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym, która pozwala restrukturyzować dług KFD przez emisję obligacji na spłatę wcześniejszych zobowiązań, czyli tzw. rolowanie długu. Będzie to polegać na nowej emisji obligacji, z przeznaczeniem na spłatę zadłużenia. Trudno oszacować, jaki będzie dodatkowy koszt restrukturyzacji – pozyskanie z rynku

## *Sam napływ pieniędzy europejskich, choć pomocny, nie sprawi, że wyjdziemy z zapaści, bo nowe inwestycje będą oznaczały, niestety, stare problemy.*

środków na wykup poprzednich zobowiązań – ale taki się pojawi. Nie wiadomo też, czy sprawdzą się optymistyczne założenia mówiące o tym, że po 2022 r. KFD będzie dysponował już środkami, które umożliwią spłatę zadłużenia. Np. według przedstawionej w uzasadnieniu projektu prognozy, w roku 2026 jego wpływy mają osiągnąć 33 mld zł. Głównym źródłem przychodów Funduszu w tej odległej perspektywie mają stanowić opłaty za korzystanie z dróg. Jest to jednak tak odległa perspektywa i obciążona tyłoma niewiadomymi, że opieranie na niej perspektywy finansowania inwestycji drogowych wydaje się mało pewne. Uważamy, że konieczne jest podjęcie prac nad zmianą sposobu ich finansowania, bo KFD okazał się niesprawny.

**W aktualnej sytuacji branży budowlanej zalicza się Pan do optymistów czy pesymistów?**

Nie jestem z natury pesymistą, ale trudno znaleźć racjonalne argumenty dla podejścia optymistycznego. Ogólne wskaźniki gospodarcze pokazują pewne ożywienie, ale generalnie w 2013 r. będzie nadal spadek produkcji budowlanej i nie wiadomo, czy w 2014 r. nastąpi powrót na ścieżkę wzrostu. W branży budownictwa infrastrukturalnego nie będzie większych postępów bez rozwiązania tych problemów, które wskazałem. Sam napływ pieniędzy europejskich, choć pomocny, nie sprawi, że wyjdziemy z zapaści, bo nowe inwestycje będą oznaczały, niestety, stare problemy.

**W 2014 r. PKD będzie obchodzić 10 lat istnienia. Które przedsięwzięcia zrealizowane w ciągu tych dziewięciu lat uznaliby Pan za sukces stowarzyszenia?**

Trudno tu mówić o pojedynczych przedsięwzięciach, raczej jest to skumulowany efekt żmudnego budowania pozycji. Cele naszej działalności się nie zmieniają. Zakładaliśmy nasz Kongres po

to, by zabiegać o rozwój nowoczesnej sieci drogowej, integrować środowisko, wspierać równomierny rozwój drogownictwa, upowszechniać nowoczesne rozwiązania techniczne i organizacyjne w zarządzaniu drogami, promować bezpieczeństwo. Realizując, lepiej lub gorzej, te strategiczne cele, które leżą w interesie całego społeczeństwa i środowiska drogowego, wypracowaliśmy sobie rozpoznawalną markę, kojarzoną z pozytywnymi wartościami.

Strategiczne cele osiągnane są codzienną, zwyczajną aktywnością. Jeśli mówimy o wspieraniu rozwoju nowoczesnej sieci drogowej, to na co dzień oznacza to wskazywanie tego, co ten rozwój hamuje i wypacza. Oznacza też promowanie takich rozwiązań, które uważamy za właściwe. Nie ustaniemy w pokazywaniu słabości w systemie zamówień publicznych i przygotowania inwestycji w drogownictwie. Nawet jeżeli niektórzy się za to na nas obrażają i próbują rzucać pod nogi kłody.

Nie jesteśmy samodzielnie dość silni, by wpływać na rzeczywistość w pożądanym kierunku tak bardzo, jak tego byśmy pragnęli. Stąd powstał pomysł współtworzenia platform porozumiewania się z innymi partnerami dla realizacji celów programowych istotnych dla ważnych grup, które nadal reprezentujemy jako stowarzyszenie. Mam na myśli w szczególności administrację drogową, przedsiębiorców działających w branży drogowej oraz historycznie ukształtowaną grupę, którą nazwałbym inżynierską. Myślę tu o pewnym etosie inżyniera drogowca, który legł u podstaw przedwojennej tradycji Kongresów Drogowych. W każdym z tych obszarów znajdujemy sojuszników i dla każdej grupy mamy ofertę programową. To chyba najważniejsze, co udało się osiągnąć od początku działania stowarzyszenia.

**Dziękuję za rozmowę.**