

## Stanowisko Polskiego Kongresu Drogowego w sprawie konsultacji projektu programu funkcjonalno-użytkowego (PFU) opracowanego przez GDDKiA dla autostrad i dróg ekspresowych

Polski Kongres Drogowy, po zapoznaniu się z udostępnionymi do konsultacji na stronie internetowej GDDKiA fragmentami dokumentów przetargowych, potwierdza, że takie opracowanie jest potrzebne dla właściwej realizacji prawa zamówień publicznych w inwestycjach drogowych. Jednocześnie uważamy, że w przedstawionej do konsultacji formie dokumenty te są trudne do zaakceptowania. Ponieważ nasze zastrzeżenia dotyczą spraw fundamentalnych, nie da się ich zapisać, tak jak proponuje to organizator konsultacji, w formie tabeli zawierającej brzmienie wg projektu i brzmienie po proponowanej zmianie.

Czujemy się w obowiązku zaznaczyć, że rzetelnej ocenie mogłaby ewentualnie podlegać kompletna dokumentacja, nie zaś jej fragmenty, z których trudno jest wnioskować jaką porcję wiedzy otrzyma w trakcie przetargu potencjalny Oferent. Tym niemniej, pragniemy wskazać na kilka szczególnie niepokojących zapisów, które są odbiciem „filozofii” zamówień publicznych prezentowanej przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, a także wynikają z doświadczeń problemów zaobserwowanych podczas realizacji wcześniejszych kontraktów.

W trakcie zorganizowanej przez GDDKiA i stowarzyszenia SIDIR w dniu 23 marca 2012 debaty przedstawiciel Departamentu Prawnego GDDKiA poinformował zebranych, że zła jakość projektów drogowych powodowała dużą ilość roszczeń Wykonawców i po to, by zlikwidować związane z wadliwym przygotowaniem inwestycji ryzyko spoczywające na Zamawiającym, zdecydowano o realizacji przewidywanych kolejnych inwestycji drogowych na wg formuły „projektuj i buduj” w oparciu o poddawany właśnie konsultacjom środowiska Program Funkcjonalno Użytkowy. Zaprezentowane fragmenty dokumentacji przetargowej odpowiadają dokładnie tym założeniom. Przenoszą całe ryzyko realizacji na Wykonawcę, który dodatkowo na zapoznanie się, choćby powierzchowne z zakresem ryzyk, będzie miał czas ograniczony czasem na złożenie oferty.

Poniższe zdanie, wyjęte z poddawanego konsultacjom PFU stanowiące jego „motyw przewodni” i wielokrotnie powtarzane w różnych częściach dokumentu determinuje ponad wszelką wątpliwość stuprocentową odpowiedzialność Wykonawcy za zaprojektowanie i realizację inwestycji rządowej. Zdanie to brzmi następująco:

Zmiany ilości lub parametrów opisanych w niniejszym PFU, przy których użyto określeń „orientacyjne” lub „około”, jakie mogą mieć miejsce w trakcie opracowywania przez Wykonawcę Raportu wykonanego w ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko, Projektu Budowlanego i Projektu Wykonawczego, nie będą powodowały zwiększenia Zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej.

Należy podkreślić, że ilości, o których mowa w cytacie to między innymi: długości łącznic na węzłach, ilość i gabaryty przejść ekologicznych, parametry obiektów inżynierskich, ilość i powierzchnia ekranów akustycznych, powierzchnia zbiorników retencyjnych, ilość i rodzaj kolizji z urządzeniami obcymi i wiele innych. W wielu miejscach PFU zawarto zapisy, że Wykonawca w ramach określonej przez siebie ceny zawartej w ofercie wykona wszelkie inne roboty, jakie okażą się niezbędne do wykonania przedmiotu zamówienia i nawet o odmiennych parametrach niż założono w PFU. Taki zapis pozwala również na dużą dowolność w kształtowaniu wymagań podczas realizacji umowy, co nie powinno mieć miejsca. Dodatkowo na Wykonawcę nakłada się obowiązek wynegocjowania i przygotowania dla Zamawiającego umów z gestorami urządzeń obcych i wiele innych obowiązków tradycyjnie należących do inwestora, bez względu na formułę realizowanego kontraktu.

W cytowanym powyżej zdaniu stosowane w obowiązujących kontraktach słowa o zmianach „po procesie projektowania” zastąpiono słowami „w trakcie procesu projektowania”, co likwiduje obowiązującą do tej pory zasadę płacenia za dodatkowe elementy wynikające z drugiego Raportu OOS, których Wykonawca nie jest w stanie przewidzieć na etapie składania oferty.

Reasumując: 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 ilości 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, kolejarzy, a wreszcie Zamawiający rezerwujący sobie prawo do weryfikacji i zatwierdzania każdego elementu projektu. Do istotnych zmian w przyjętych założeniach przyczyni się sam proces projektowy i drugi raport oddziaływania na środowisko – wszystkie te zmiany, zgodnie z PFU, mają być zawarte w Zaakceptowanej Cenie Kontraktowej. Są to warunki w których odpowiedzialny Wykonawca nie powinien składać oferty.

Gdyby jednak Wykonawca chciał przystąpić do przetargu, powinien skalkulować wszystkie ryzyka – co nieuchronnie doprowadzi do ceny wielokrotnie przewyższającej końcową wartość kontraktu prowadzonego w warunkach normalnego rozkładu ryzyk. Podkreślenia wymaga, że niemal wszelkie ryzyka przenoszone są na wykonawcę. Oznacza to rezygnację z możliwości zarządzania ryzykiem przez zamawiającego i w konsekwencji wyższe ceny za realizowane zamówienia. O tym, że nie jest to problem tylko tych, którzy zaoferowali wyższą cenę, niż uznał za najkorzystniejszą Zamawiający, przekonaliśmy się wszyscy nie tak dawno podczas wyłaniania wykonawców odcinków autostrady A-2.

Zwracamy także uwagę, że przedstawiony do konsultacji projekt budzi poważne obawy o zgodność z obowiązującym porządkiem prawnym.

Przedstawiony Program Funkcjonalno – Użytkowy jest niepełny i nieprecyzyjny. Brak jest wymienionych w nim dokumentów m.in.: Specyfikacji na projektowanie

(pkt.2.3.2 PFU), Warunków Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych (WWiORB) (pkt.2.4.1. PFU) i Rozdziału II – Części informacyjnej PFU. Nieprecyzyjność opisu przedmiotu zamówienia narusza normę prawną wyrażoną w przepisie art.29 ust.1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zmianami), który nakazuje dokonać opisu przedmiotu zamówienia publicznego w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Przekazany do konsultacji dokument tych wymagań nie spełnia, gdyż opis jest ograniczony do nigdzie niezdefiniowanego zakresu zasadniczych robót budowlanych przewidywanych do zaprojektowania i wykonania (pkt.1.4.1.1 i 1.4.1.2)

Przykładem daleko posuniętej dowolności są zapisy odnoszące się np. do drogowych obiektów inżynierskich, których forma „powinna powodować pozytywne odczucia odbioru estetycznego obiektu” (pkt.2.1.12.1 PFU).

PFU odbiega w wielu aspektach od rozwiązań wynikających z Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. Nr 202, poz. 2072 z późn. zmianami):

- Brak jest charakterystycznych parametrów określających wielkość obiektu lub zakres robót budowlanych – zawarte jest wyłącznie odniesienie do robót zasadniczych. Brak określenia wielkości możliwych przekroczeń lub pomniejszenia przyjętych parametrów powierzchni i kubatur lub wskaźników, jak to określono w cyt. Rozporządzeniu.
- Brak jest wymienionych przepisów prawnych i norm związanych z projektowaniem i wykonaniem zamierzenia budowlanego;

Brak jest innych posiadanych informacji i dokumentów niezbędnych do zaprojektowania robót budowlanych i to pomimo, że zamawiający jest w ich posiadaniu, co potwierdzają zapisy na str. 7 PFU, a w szczególności: a) kopii mapy zasadniczej (7 tiret), b) wyników badań gruntowo-wodnych na terenie budowy dla potrzeb posadowienia obiektów (6 tiret) – przy czym w PFU jest obowiązek posadowienia obiektów inżynierskich na fundamentach pośrednich (9 pkt. 2.1.12.2 ppkt. e), c) decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (5 tiret), d) pomiarów ruchu drogowego, hałasu i innych uciążliwości (3 tiret), e) dodatkowych wytycznych inwestorskich i uwarunkowań związanych z budową i jej przeprowadzeniem – Studium Techniczno – Ekonomiczno – Środowiskowe, raport o oddziaływaniu na środowisko tworzony na etapie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, opinie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o występujących elementach podlegających ochronie w zakresie planowanej inwestycji.

Niezrozumiale jest wyłączenie tych dokumentów i posługiwanie się określeniem, że Zamawiający je udostępni, bez określenia terminu i warunków tej czynności, w

sytuacji konieczności przygotowania oferty. Wątpliwości budzi również obowiązek opracowania przez Wykonawcę w tej sytuacji dokumentacji geologiczno – inżynierskiej.

Lektura przedstawionego dokumentu pozwala na sformułowanie wielu uwag bardziej szczegółowych. Przykładowo występują w nim rozbieżności odnoszące się do tych samych parametrów (dotyczy to m.in. wymaganej nasiąkliwości betonu z przeznaczeniem na te same elementy). Brak jest podstaw do żądania przekazania kompletu dokumentów sporządzonych przez Wykonawcę w wersji edytowalnej. Niejasne jest ograniczanie możliwych do zastosowania technologii - np. technologii wykonywania przepustów w ciągu autostrady, czy technologia wykonywania przejść ekologicznych nad autostradą, mająca się nijak do żądania optymalizacji kosztowej obiektu – narzucone przez Zamawiającego rozwiązania są bowiem droższe i wydłużają czas budowy.

Przedstawiając powyższe stanowisko, wyrażamy jednocześnie nadzieję na kontynuację prac, zmierzających do usprawnienia procesu inwestycyjnego, wyłaniania wykonawców kontraktów i ich terminowej realizacji – w duchu partnerstwa między Zamawiającymi a Wykonawcami. Polski Kongres Drogowy deklaruje gotowość uczestniczenia w wypracowywaniu służących temu rozwiązań.

Warszawa, 19 kwietnia 2012 r.