

## 3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

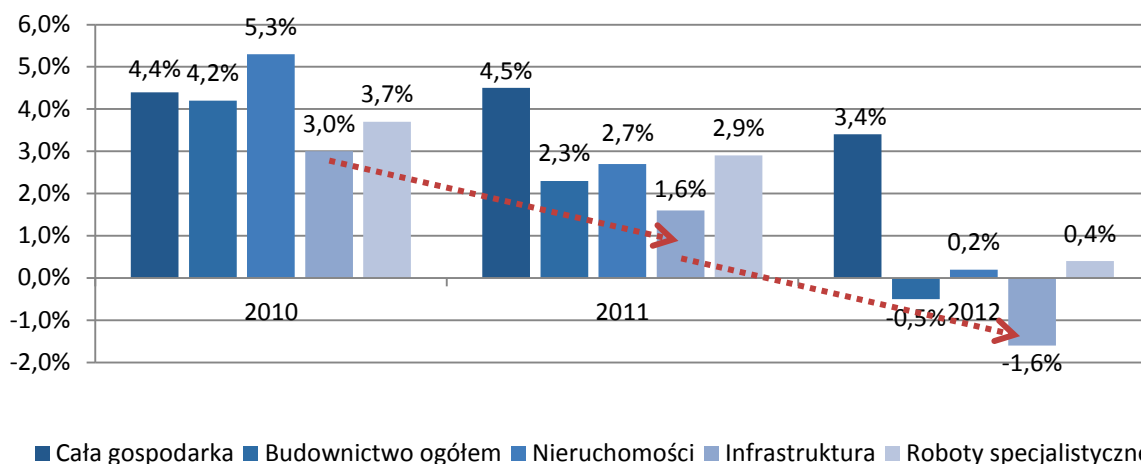
### 3.1 Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych

#### Sytuacja na rynku firm budowy infrastruktury drogowej w Polsce

Zaprezentowane w niniejszym rozdziale informacje, stanowiące podsumowanie opinii zamieszczonych w branżowych opracowaniach<sup>43</sup> dotyczących sytuacji budownictwa infrastrukturalnego w Polsce oraz wyników wcześniej prowadzonych kontroli NIK<sup>44</sup> i mają na celu ogólne przedstawienie problemów przedsiębiorstw działających w branży budownictwa drogowego. Uruchomienie unijnej perspektywy budżetowej 2007–2013 i inwestycji zaplanowanych na EURO 2012 stwarzało szansę na rozwój firm sektora budowlanego. Jednakże na rok przed piłkarskimi mistrzostwami i w połowie okresu wydatkowania unijnych funduszy nowej perspektywy okazało się, że firmy działające w branży budowlanej zaczynają borykać się z problemami i jednocześnie pojawiają się oznaki zbliżającego się kryzysu. Charakterystycznym jest, że spośród podmiotów branży budowlanej najgorsze wyniki, w okresie poprzedzającym przyjęcie Specustawy, odnotowywał segment infrastrukturalny, którego wyniki miały decydujący wpływ na rentowność całej branży budowlanej.

Wykres nr 2

Wskaźniki rentowności przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 49 pracowników



Źródło: GUS, Analiza rynku infrastruktury drogowej w Polsce, EY, 2014.

Należy też zwrócić uwagę na fakt, że w latach 2010–2012 rentowność branży budowlanej spadała rok do roku i osiągała wyniki na poziomie niższym niż gospodarka ogółem. Wyniki uzyskiwane przez polskie firmy realizujące inwestycje drogowe i mostowe były znacznie poniżej poziomu przedsiębiorstw w pozostałych krajach europejskich, w których wskaźnik rentowności wynosi nie mniej niż 7%<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> W Analizie przedmiotowego zagadnienia wykorzystano wyniki wcześniejszych kontroli NIK, opracowania: „Analiza rynku infrastruktury drogowej w Polsce” z 14.02.2014 r. firmy EY, „Raport o sytuacji w drogownictwie 2012” z lipca 2012 r. przygotowany przez zespół pod kierownictwem Janusza Piechocińskiego, „Program budowy dróg krajowych w Polsce. Założenia i uwarunkowania – Przebieg i efekty realizacji – Skutki dla sektora drogowego” opracowany przez Polski Kongres Drogowy, Raporty o firmach drogowych firmy ARCATA Partners za lata 2010–2013 i 2016, Uchwała nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)”.

<sup>44</sup> Kontrole „Działania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych” z marca 2015 r., „Wykonywania przez GDDKiA obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych” z 2014 r.

<sup>45</sup> Pismo Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa OIGD 158/08 z dnia 29 sierpnia 2008 r. do Prezesa Rady Ministrów.

Analitycy branży budowlanej<sup>46</sup> zwracają uwagę na pewne nietypowe objawy kryzysu, który wystąpił w szczególności od 2010 roku. Klasyczna sytuacja kryzysowa (w sensie ekonomicznym) charakteryzuje się jednoczesnym spadkiem: produkcji (zamówień), rentowności i zatrudnienia. Jednakże, od 2007 roku, gwałtownemu wzrostowi rynku zaczął towarzyszyć znaczący spadek rentowności firm tej branży. Na początku tego okresu, w latach 2007–2008, rynek robót drogowych<sup>47</sup> wzrósł o 47 proc., podczas gdy rentowność spadła o 1,7 punktu procentowego. W tym okresie spadek rentowności został zrekompensowany wzrostem rynku, co pozwoliło na zachowanie sumy zysków branży na niezmiennym poziomie. Szansa na odwrócenie niekorzystnego trendu zaistniała w roku 2009, kiedy to rynek bardzo wzrósł, a rentowność utrzymała się na prawie niezmiennym poziomie. Jednakże rok 2010 był nieco odmienny – dalszemu wzrostowi rynku towarzyszył bowiem spadek rentowności na poziomie sprzedaży na tyle gwałtowny (o 1 punkt procentowy, do poziomu 2,8 proc.), że spadła suma zysków całej branży. W roku 2011 nastąpiło pogłębienie tego trendu. Bezpośrednio do spadku rentowności kontraktów przyczyniła się wojna cenowa pomiędzy firmami drogowymi, wyrażająca się w składaniu ofert z bardzo niskimi (czasami wręcz nierealnymi) cenami ofertowymi<sup>48</sup>.

W 2011 roku liczba upadłości firm budowlanych w stosunku do roku poprzedniego wzrosła o niemal 30%, mimo że dane GUS podsumowały wzrost produkcji budowlanej za cały ten rok na poziomie 16,3%. Oznacza to, że w tym czasie większość realizacji inwestycji przeprowadzono na kredyt – nie ten zaciągany w instytucjach finansowych, lecz w formie zaległości płatniczych. Na przykład dostawcy materiałów budowlanych w ostatnim miesiącu 2011 r. nie otrzymali w terminie blisko połowy swoich należności.

W okresie trzech kwartałów 2012 r. łącznie ogłoszono upadłość 233 firm budowlanych. Było to o 80% więcej niż w roku poprzednim i aż czterokrotnie więcej, niż w tym samym okresie w 2008 r., kiedy zaczął się globalny kryzys. Tylko w październiku 2012 r. upadłości ogłosiły 33<sup>49</sup>. Ostatecznie Monitor Sądowy i Gospodarczy podał, że w 2012 r. upadło 941 firm. Przedsiębiorstwa budowlane w tej liczbie stanowiły 25%. W czerwcu 2013 r. sądy poinformowały o upadłości 85 firm (wobec 77 w czerwcu 2012 r.), zatrudniających około 3,7 tys. osób. Natomiast od stycznia do czerwca 2013 r. nastąpiła upadłość kolejnych 483 przedsiębiorstw (wobec 472 w tym samym okresie 2012 r.). Te dane pokazały, że mimo rozpoczęcia sezonu budowlanego nie nastąpiło inwestycyjne ożywienie i nie odnotowano żadnej poprawy sytuacji branży. W sierpniu i wrześniu sądy poinformowały o upadłości kolejnych ponad 130 firm, przy czym trzy czwarte tej liczby dotyczyło firm produkcyjnych, obsługujących budowy i zajmujących się handlem hurtowym. Hurtownicy stracili płynność dostarczając na potrzeby budownictwa artykuły metalowe, drewno konstrukcyjne czy materiały ogólnobudowlane<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> Arcata Partners.

<sup>47</sup> Pod uwagę zostały wzięte środki trafiające do firm branży, czyli przeznaczane na roboty drogowe na wszystkich rodzajach dróg.

<sup>48</sup> Osobliwy kryzys branży – czy można go było przewidzieć?, Jacek Stefański, Jarosław Laskowski, Arcata Partners, Polskie Drogi, Lipiec 2012.

<sup>49</sup> W latach 2011–2012 odnotowano m.in.: rozwiązanie przez GDDKiA umowy z firmą NDI/Granit (budowa autostrady A4), rozwiązanie przez GDDKiA umowy z firmą Covec (budowa autostrady A2), bankructwo firmy Wakoz partnera Bilfinger Berger (budowa południowej obwodnicy Gdańska), bankructwo firmy Unidex podwykonawcy konsorcjum SRB/Budbaum (budowa autostrady A1), bankructwo firmy Budbaum partnera SRB (budowa autostrady A1), bankructwo Hydrobudowy, partnera SRB (Budowa autostrady A1), 2012 Budowa autostrady A4 – bankructwo i rozwiązanie umowy przez GDDKiA z firmą Radko, Budowa autostrady A4 – bankructwo firm z grupy Hydrobydowa, ogłoszenie upadłości, najpierw Budostal-5, likwidacja wykonawcy autostrad – tarnowskiej firmy Poldim.

<sup>50</sup> Budownictwo drogowe pod kreską – edroga.pl.

### Najważniejsze czynniki ryzyka, które wpłynęły na sytuację wykonawców

W okresie objętym kontrolą wielu wykonawców realizujących zamówienia na rzecz GDDKiA doświadczyło problemów z terminową płatnością swoich zobowiązań lub wręcz z uwagi na swoją sytuację ekonomiczną przestawali płacić za zrealizowane prace podwykonawcom i innym przedsiębiorcom. Analiza działań prowadzonych przez GDDKiA oraz sytuacji branży w tamtym okresie wskazuje na nałożenie się w latach 2010–2012 wielu czynników, które doprowadziły do znaczącego wzrostu ryzyka prowadzenia działalności na rynku budowy infrastruktury drogowej w Polsce. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że dostępne opracowania wskazują na wynikającą z wcześniejszej współpracy dużą wzajemną nieufność stron zaangażowanych w proces inwestycyjny. Główne strony procesu inwestycyjnego (GDDKiA i wykonawcy) wzajemnie oskarżają się o doprowadzenie do upadłości wielu podmiotów, przedstawiając w wielu przypadkach zupełnie odmienne przyczyny tych samych problemów. Jest to niepokojąca sytuacja, w kontekście realizacji „Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)”<sup>51</sup> i spodziewanym wzrostem inwestycji w przeciągu najbliższych kilku lat.

#### **Niedostateczne przygotowanie inwestycji ujętych w Programie Budowy Dróg Krajowych:**

w informacji z kontroli „Bariery w procesie przygotowania i realizacji inwestycji na przykładzie inwestycji drogowych” NIK wskazywała na występowanie czynników niekorzystnie wpływających na sprawność realizacji Programów Budowy Dróg Krajowych. Zaliczono do nich m.in. bariery prawne i administracyjne (częste zmiany przepisów regulujących proces inwestycyjny, wprowadzające dodatkowe wymagania wobec przygotowywanych już inwestycji, brak ich jednolitej interpretacji oraz wpisywanie do systemu Natura 2000 obszarów, na których znajdowały się już realizowane inwestycje, długotrwałość postępowań przy wydawaniu decyzji administracyjnych), organizacyjne i kadrowe (GDDKiA nie była przygotowana pod względem instytucjonalnym i kadrowym do sprawnej i oszczędnej realizacji powierzonych jej działań w zakresie inwestycji drogowych. Sytuacji nie ułatwiały również występujące w GDDKiA braki kadrowe).

Na nieprzygotowanie zarówno branży budowlanej jak i administracji na absorpcję w krótkim czasie tak dużych środków już w 2008 r. zwracała uwagę Ogólnopolska Izba Gospodarcza Drogownictwa przewidując jednocześnie upadłość wielu firm lub wycofywanie się z rynku<sup>52</sup>.

#### **Nieźrównoważona podaż ogłaszanych przez GDDKiA przetargów na roboty budowlane:**

z uwagi na występujące bariery (w szczególności prawne<sup>53</sup>) ale dodatkowo również konieczność zintensyfikowania prac związanych z realizacją inwestycji drogowych w związku z organizacją w Polsce i na Ukrainie mistrzostw Europy w piłce nożnej UEFA EURO 2012 – nastąpiła kumulacja inwestycji drogowych w bardzo krótkim czasie, co przyczyniło się do wzrostu cen materiałów budowlanych, a także zwiększonego popytu na pracowników i usługi związane z procesem budowlanym.

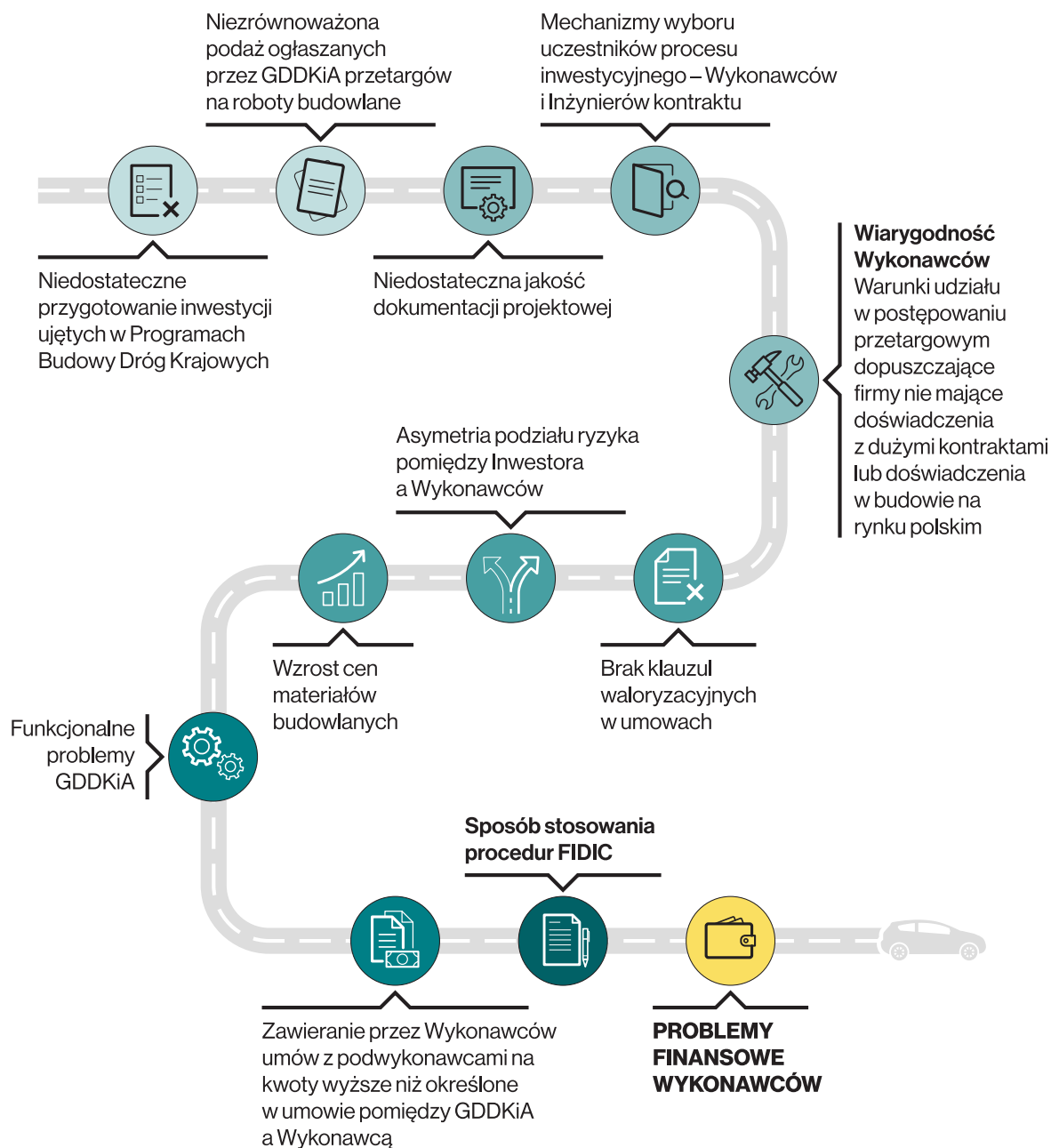
<sup>51</sup> Stanowiącego Załącznik do Uchwały nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)”.

<sup>52</sup> Pismo Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa OIGD 158/08 z dnia 29 sierpnia 2008 r. do Prezesa Rady Ministrów.

<sup>53</sup> Częste zmiany przepisów regulujących proces inwestycyjny, wprowadzające dodatkowe wymagania wobec przygotowywanych już inwestycji, brak ich jednolitej interpretacji oraz wpisywanie do systemu Natura 2000 obszarów, na których znajdowały się już realizowane inwestycje miało negatywny wpływ na terminową i oszczędną ich realizację. Bezpośredni wpływ na przebieg inwestycji miały zmiany przepisów: ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku; dotyczących norm dopuszczalnego hałasu; rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych, w którym dokonano w 2009 r. i 2015 r. zmiany załącznika ustalającego przebieg dróg krajowych.

Infografika nr 1

Wybrane czynniki ryzyka mające wpływ na realizację planów budowy dróg, oraz kondycję finansową podmiotów realizujących kontrakty drogowe



Źródło: Opracowanie NIK na podstawie dotychczas przeprowadzonych kontroli i dostępnych analiz branżowych.

**Mechanizmy wyboru uczestników procesu inwestycyjnego:** W postępowaniach przetargowych prowadzonych przez GDDKiA najczęstszym kryterium wyboru wykonawcy była cena oferty<sup>54</sup>. Dodatkowym problemem przy stosowaniu tego kryterium były nieskuteczne mechanizmy kontroli czy składana oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. W publikowanych

<sup>54</sup> Informacja o wynikach kontroli „Działania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych” z marca 2015 r. – w odniesieniu do 181 umów na realizację inwestycji drogowych zawartych w okresie 2008 r. – I półrocze 2013 r. przy udzielaniu zamówień publicznych, dla 96% z nich, przy wyborze najkorzystniejszej oferty jedynym stosowanym kryterium oceny ofert było kryterium ceny.

informacjach NIK wskazywała<sup>55</sup>, że GDDKiA nie dołożyła należytej staranności przy formułowaniu treści wezwań skierowanych mdo wykonawców w trakcie postępowań o udzielenie zamówień publicznych. W treści wezwań nie wskazywano jakich wyjaśnień się żąda i do jakich kwestii wykonawca ma się ustosunkować. W związku z tym udzielone wyjaśnienia były ogólnikowe i nie dawały podstawy do stwierdzenia, że ofertowa cena jest realna i umożliwiająca realizację inwestycji. Dopiero w maju 2013 r. GDDKiA wdrożyła zasady dobrych praktyk w zakresie ustalenia, czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Należy jednak zaznaczyć, że kryterium najniższej ceny nie było jedynym czynnikiem skutkującym powstaniem w późniejszym okresie zatorów płatniczych. Według informacji GDDKiA różnice pomiędzy kosztorysami inwestorskimi a kosztorysami ofertowymi były podobne dla kontraktów, gdzie zarejestrowano zgłoszenia o wypłatę należności na podstawie przepisów Specustawy lub art. 647<sup>1</sup> Kodeksu Cywilnego, jak i dla kontraktów gdzie nie zarejestrowano takich zgłoszeń. Dlatego w ocenie NIK szczególnie niekorzystnym czynnikiem było połączenie stosowania kryterium najniższej ceny w połączeniu m.in. z:

- Wyłączeniem przez GDDKiA stosowania określonej w FIDIC<sup>56</sup> klauzuli 13.8 „Korekty uwzględniające zmiany Kosztu” stanowiącej, że kwoty płatne wykonawcy będą korygowane dla uwzględnienia wzrostu lub spadku kosztów robocizny, Dostaw czy też innych nakładów na Roboty przez dobudowanie lub odjęcie kwot ustalonych za pomocą określonych wzorów. Spowodowało to wystąpienie sytuacji, w której w przypadku gwałtownej zmiany cen środków produkcji (jaka miała miejsce w latach 2010–2012), GDDKiA nie miała możliwości zareagowania przy pomocy adekwatnej korekty ceny kontraktu<sup>57</sup>.
- Określanymi przez GDDKiA warunkami udziału w postępowaniu potencjalnych wykonawców<sup>58</sup> (odnośnie warunków przewidzianych w art. 22 ust 1 Pzp. które powinni spełniać) skutkującymi dopuszczaniem do realizacji inwestycji podmiotów, które samodzielnie nie posiadały niezbędnego doświadczenia ani odpowiedniego zaplecza technicznego.
- Trudnością związaną z interpretacją definicji „rażąco niskiej ceny”<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> Informacja o wynikach kontroli „Działania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych” z marca 2015 r.

<sup>56</sup> Wzory umów funkcjonujących w obrocie międzynarodowym pod nazwą „Warunki Kontraktowe FIDIC”, których twórcą jest Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów z siedzibą w Genewie, znana szerzej jako FIDIC.

<sup>57</sup> W opracowaniu „Budowa dróg w Polsce. Fakty i mity, doświadczenia i perspektywy” firmy PWC, przedstawiono przykład dwóch pilotażowych inwestycji na odcinkach autostrady A4 realizowanych w latach 2009–2013, w których dokonano waloryzacji cen niezwiązanych z warunkami rynkowymi. Zakres waloryzacji nie przekroczył 1% zaakceptowanej kwoty kontraktowej.

<sup>58</sup> W informacji z kontroli „Wykonywania przez GDDKiA obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych” z 2014 roku, NIK stwierdził, że określone przez GDDKiA warunki w zakresie sytuacji ekonomiczno-finansowej wykonawcy nie pozwalały na wyeliminowanie z postępowania firm znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej. W październiku 2008 r. Generalny Dyrektor w celu umożliwienia uczestnictwa w ogłaszanych postępowaniach przetargowych szerszemu gronu wykonawców, polecił Dyrektorom Oddziałów zaprzestać stosowania wobec wykonawców warunku w zakresie „płynności bieżącej” oraz sformułował wzory dotyczące określenia wymaganego średniego przychodu i wymaganej kwoty środków własnych w dyspozycji wykonawcy. Wymagania określone przez Generalnego Dyrektora były bardzo liberalne, szczególnie w zakresie środków własnych, których wielkość określono jako iloraz dwukrotnej wartości szacunkowej zamówienia i oczekiwanej liczby miesięcy jego realizacji. Wobec ustaleń umownych dotyczących płatności za wykonane prace spełnianie tego warunku nie dawało gwarancji, że sytuacja finansowa wykonawcy pozwoli mu na sprawną realizację zamówienia, tym bardziej, że GDDKiA jako posiadane przez wykonawcę środki własne traktowała również oświadczenia banku o gotowości jego kredytowania.

<sup>59</sup> W opracowaniu „Budowa dróg w Polsce. Fakty i mity, doświadczenia i perspektywy” firmy PWC, przedstawiono przykład inwestycji na drodze krajowej nr 16 na odcinku Biskupiec – Borki Wielkie, która została opóźniona o sześć miesięcy z uwagi na postępowanie sądowe prowadzone w związku odrzuceniem przez GDDKiA ofert ze względu na rażąco niską ceną oraz związanymi z tym postępowaniami prowadzonymi przed KIO i na dalszym etapie Sądem okręgowym w Olsztynie (który orzekł o zmianie zaskarżonego wyroku KIO).



Na niewłaściwie dobrane warunki udziału w postępowaniu może również wskazywać fakt, że w latach 2008–2013 (I półrocze), spośród 181 umów na realizację inwestycji drogowych, GDDKiA rozwiązała 12, tj.: jedną w 2010 r. (umowa podpisana w 2008 r.), trzy w 2011 r. (dwie umowy podpisane w 2009 r. i jedna umowa podpisana w 2010 r.), cztery w 2012 r. (wszystkie umowy podpisane w 2010 r.) i cztery w 2013 r. (dwie umowy podpisane w 2010 r. i po jednej umowie podpisanej w 2011 r. i 2012 r.). Podstawowymi przesłankami do rozwiązania ww. umów były m.in.: brak przestrzegania harmonogramu robót oraz zbyt wolny postęp prac, jak również bankructwo oraz niewypłacalność wykonawcy i samowolne zejście wykonawcy z terenu budowy<sup>60</sup>.

**Niedostateczna jakość dokumentacji projektowej:** podobnie jak w przypadku zamówienia na roboty budowlane, wyboru podmiotu odpowiedzialnego za przygotowanie dokumentacji projektowej<sup>61</sup> dokonywano na podstawie kryterium ceny. W połączeniu ze zbyt krótkimi terminami dla opracowania dokumentacji projektowej (w ocenie uczestników procesu budowlanego<sup>62</sup>) skutkowało to jej niedostateczną jakością przejawiającą się w błędach projektowych dotyczących np. badania podłoża, niekompletności dokumentacji projektowej, nierealistycznych harmonogramach realizacji. Drobne oszczędności w zamówieniach publicznych na przygotowanie projektu mogą stać się przyczyną znacznego wzrostu kosztów inwestycji w budowie. We wcześniej przeprowadzonych kontrolach NIK wskazywała, że niewłaściwie opracowana przez GDDKiA dokumentacja projektowa była podstawą uzasadnionych roszczeń wykonawców związanych z koniecznością wykonania robót dodatkowych i prac naprawczych, które zwiększały koszty realizowanych inwestycji.

**Asymetria podziału ryzyka pomiędzy Inwestora a wykonawców:** z uwagi na złożoność procesu inwestycyjnego i czas trwania inwestycji realizacja inwestycji infrastrukturalnych obarczona jest znacznym ryzykiem, na którego poziom wpływ ma wiele czynników związanych z otoczeniem rynkowym, stanem gospodarki, popytem i związanym z nim poziomem cen na materiały budowlane, warunkami pogodowymi oraz jakości dokumentacji projektowej kończąc. W opinii przedstawicieli branży budowlanej w stosowanych przez GDDKiA w okresie prowadzenia największych inwestycji w latach 2010–2013 postanowienia Szczególnych Warunków Kontraktu (modyfikujących Ogólne Warunki Kontraktów FIDIC) przenosiły większość ryzyk związanych z realizacją inwestycji na wykonawców. Wynika to z faktu, że GDDKiA stosuje<sup>63</sup> w prowadzonych inwestycjach tzw. żółty FIDIC „zaprojektuj i zbuduj”<sup>64</sup> ze stałą ceną – w którym wykonawca odpowiada za uzyskanie wszystkich pozwoleń oraz ponosi odpowiedzialność za projekt, ryzyka związane z odszkodowaniami, z terminami, ceną materiałów i usług. Firma EY wskazuje<sup>65</sup>, że przedmiotowa asymetria w podziale ryzyka pomiędzy

<sup>60</sup> Informacja o wynikach kontroli Działania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych.

<sup>61</sup> Odnosi się to do kontraktów realizowanych wg. „Warunków Kontraktowych dla Budowy dla robót inżynierijno-budowlanych projektowanych przez zamawiającego”, czyli tzw. tzw. Czerwonej książki. Jest to umowa o wykonanie robót budowlanych na podstawie dokumentacji projektowej przygotowanej przez Inwestora (zamawiającego).

<sup>62</sup> W badaniu firmy EY uczestniczyły m.in. firmy budowlane, Inżynierowie Kontraktu czy liderzy opinii.

<sup>63</sup> Dla inwestycji ujętych w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023.

<sup>64</sup> Zestaw warunków zleceń przewidziany dla kontraktów obejmujących zaprojektowanie oraz realizację inwestycji. Różni się on przekazaniem wykonawcy części obowiązków zamawiającego. Zamawiający przekazuje jedynie wstępną dokumentację, na przykład w formie programu funkcjonalno-użytkowego, w której określa cele oraz parametry jakie ma osiągnąć inwestycja. Według części analityków Propozycje zawarte w żółtym FIDIC są szczególnie użyteczne w przypadku zamówień jednostkowych oraz w przypadku gdy pożądanym przez zamawiającego efekt można osiągnąć za pomocą wielu rozwiązań, z czego część nie jest mu znana. Przy tego rodzaju zamówieniu zamawiający kupuje nie tylko samą usługę budowy ale również kapitał intelektualny (know how) wykonawcy. Projekty realizowane w tym trybie to na przykład spalarnie śmieci, terminale gazowe lub elektrownie atomowe. Co do zasady żółty FIDIC nie jest stosowany do realizacji inwestycji liniowych.

<sup>65</sup> Analiza rynku infrastruktury drogowej w Polsce, EY, 2014.

zamawiającego a wykonawcę, ze względu na konieczność uwzględnienia dodatkowego ryzyka w ofercie, powinna doprowadzić do istotnego wzrostu cen ofertowych. W praktyce, ze względu na wiele czynników ryzyko nie było odpowiednio w kalkulowane w ceny ofertowe. W takiej sytuacji asymetria w podziale ryzyka prowadzi m.in. do zwiększenia wrażliwości kondycji finansowej firm budowlanych na zewnętrzne, niezależne od firmy warunki realizacji inwestycji. Ponadto stwarza ryzyko do ograniczenia przez wykonawców kosztów inwestycji (np. kosztem jakości lub przenosząc ryzyko na swoich podwykonawców); wzrostu prawdopodobieństwa niewykonania przez firmę budowlaną powierzonego zadania z powodu zerwania kontraktu lub ogłoszenia bankructwa; a także wydłużenia czasu trwania, a przez to również kosztu inwestycji, w sytuacji zejścia firmy budowlanej z placu budowy. Z drugiej jednak strony należy zwrócić uwagę na różnice w zakresie działania inwestorów prywatnych i publicznych takich jak GDDKiA. Działalność tych drugich jest determinowana przepisami dotyczącymi jednostek sektora finansów publicznych, m.in. określającymi zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych osób realizujących określone czynności w imieniu zamawiającego – co może tłumaczyć ich, uznawaną przez branżę budowlaną za nadmierną, awersję do podejmowania ryzyka przez GDDKiA.

**Wiarygodność wykonawców:** analitycy branży budowlanej zwracali uwagę na występowanie przypadków dopuszczania do realizacji inwestycji podmiotów, które samodzielnie nie posiadały niezbędnego doświadczenia ani odpowiedniego zaplecza technicznego. W połączeniu z faktem, że firmy udzielające tym podmiotom referencji nie zawsze wywiązywały się ze swoich zobowiązań wynikających ze złożonych oświadczeń i ostatecznie nie uczestniczyły w realizacji inwestycji, mogła być to kolejna przyczyna problemów niektórych wykonawców, którzy podpisali umowę z GDDKiA.

**Zawieranie przez wykonawców umów z podwykonawcami na kwoty wyższe niż określone w umowie pomiędzy GDDKiA a wykonawcą:** w wielu przypadkach kwoty roszczeń zgłaszanych do Inwestora przez podwykonawców w ramach procedury solidarnej odpowiedzialności określonej w art. 647<sup>1</sup> § 5 Kodeksu Cywilnego były wyższe niż określone w umowie pomiędzy GDDKiA a wykonawcą. Był to kolejny czynnik wpływający na obniżenie marży wykonawców, którzy niejednokrotnie musieli dokonywać zakupów usług budowlanych powyżej kosztów określonych w kosztorysach ofertowych<sup>66</sup>.

**Wzrost cen materiałów budowlanych:** W okresie największego spiętrzenia prac wykonawcy robót drogowych doświadczyli wysokich wzrostów cen materiałów do budowy dróg.

W latach 2010–2012 można było zaobserwować wzrost cen wszystkich podstawowych materiałów wykorzystywanych przy budowie dróg. Spektakularne wzrosty sięgające 14% w 2010 r. i ponad 26% w 2011 roku odnotowano w przypadku asfaltów, a także paliw które wzrosły odpowiednio o ponad 13% w 2010 r. i ponad 17% w 2011 r. Stosunkowo najmniejszy wzrost odnotowano na cenach cementu i kruszyw. Natomiast od 2013 r. zauważalny jest wyraźny spadek cen analizowanych materiałów budowlanych.

Według Raportu o sytuacji w drogownictwie<sup>67</sup> prefabrykowana stal zbrojeniowa kosztowała pod koniec roku 2009 ok. 1 600 zł/t, a w 2012 r. 2 500 zł/t. Oznacza to tyle, że jeśli na 20 km odcinku autostrady zaplanowano wybudowanie kilkunastu obiektów inżynierskich i zużycie 20 000 ton stali, strata na tej jednej pozycji mogła wynieść 18 mln zł netto. Ceny asfaltu wzrosły przez 2 lata

<sup>66</sup> GDDKiA przekazała informację o 158 roszczeń podwykonawców zgłaszanych w trybie art. 647<sup>1</sup> k.c. z powodu zawyżania kwoty w umowach z podwykonawcami.

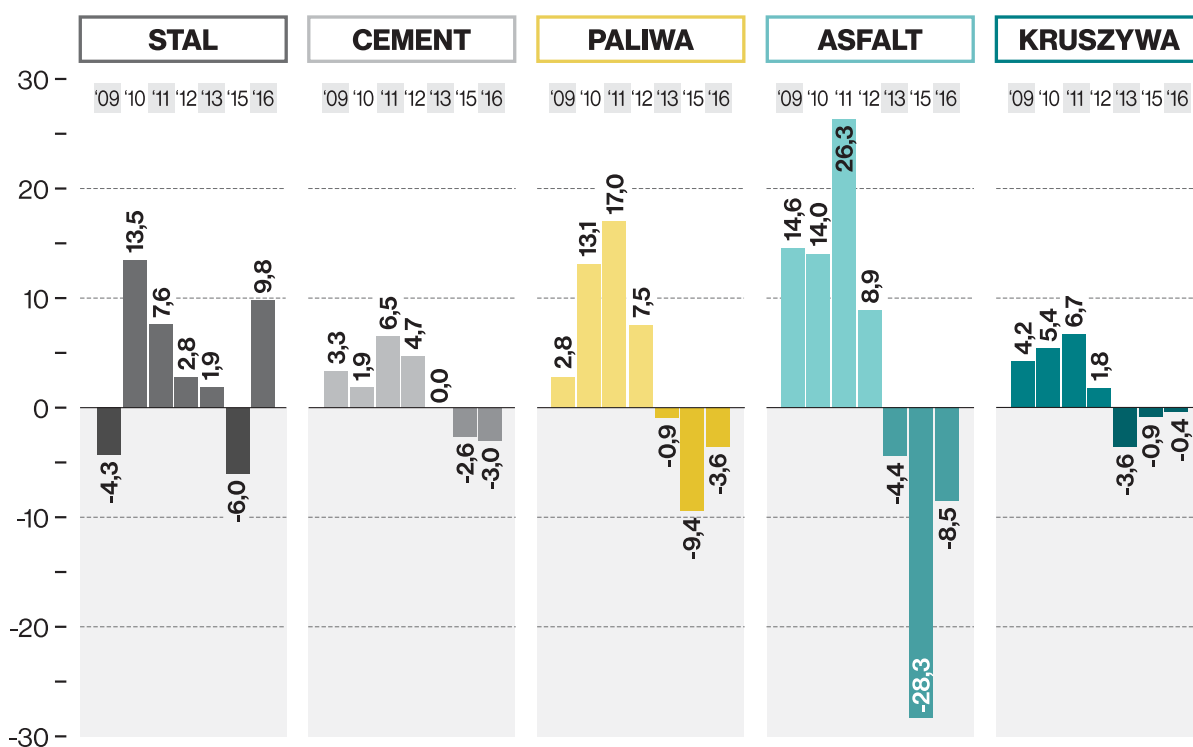
<sup>67</sup> Raport z lipca 2012 roku przygotowany przez zespół pod kierunkiem Janusza Piechocińskiego.

od 45% do 52% (cenniki Lotosu i Orlenu), a ceny paliwa, które stanowi około 30% kosztów robót ziemnych, wzrosły w okresie 1,5 roku ponad 40%. Wykonawcom niewątpliwie bardzo trudno było przewidzieć tak duży wzrost kosztów. Podział ryzyka inflacyjnego między zamawiającego, a wykonawcę jest stosowany w niektórych krajach i wielu modelach umów o dużej i potencjalnie zmiennej wartości.

Dane wynikające z rocznych Raportów o firmach drogowych firmy Arcata zawiera poniższe zestawienie:

Wykres nr 3

Ceny wybranych materiałów budowlanych w latach 2009–2016



Źródło: Arcata Partners, w 2014 r. nie przeprowadzono badania.

Według Raportu „Ewolucja cen asfaltów w Polsce z 2012 r.”<sup>68</sup> w którym autorzy dokonali analizy kształtowania się cen najpopularniejszych rodzajów asfaltów drogowych: zwykłych<sup>69</sup> i modyfikowanych<sup>70</sup> w zależności od długości kontraktu wskazano, że największe wzrosty cen – wynoszące średnio 33,5% – zostały zanotowane dla kontraktów długich<sup>71</sup>, czyli takich, w których pomiędzy złożeniem oferty przetargowej, a głównymi zakupami asfaltu do ich realizacji upłynęło 18 miesięcy<sup>72</sup>. Wyniki raportu wskazały, że wielkość zmiany ceny asfaltu jest w dużej mierze zmienną losową o bardzo nietypowym rozkładzie, która jest w praktyce (z uwagi na kształtujące ją czynniki) nie do przewidzenia. Analizie została poddana również wrażliwość rentowności firm na zmiany cen

<sup>68</sup> Arcata Partners „Ewolucja cen asfaltów w Polsce oraz wrażliwość firm budownictwa drogowo mostowego na ceny materiałów”, kwiecień 2012. Raport sporządzony dla Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa w Warszawie.

<sup>69</sup> Asfalt 35/50 oraz 50/70.

<sup>70</sup> Asfalt 30B oraz 80B.

<sup>71</sup> Najbardziej charakterystycznych dla dużych inwestycji drogowych prowadzonych przez GDDKiA.

<sup>72</sup> Przy założeniu że najwcześniejszym możliwym dniem złożenia oferty był 1 stycznia 2009 r. zaś ostatnim 22 września 2010 r.



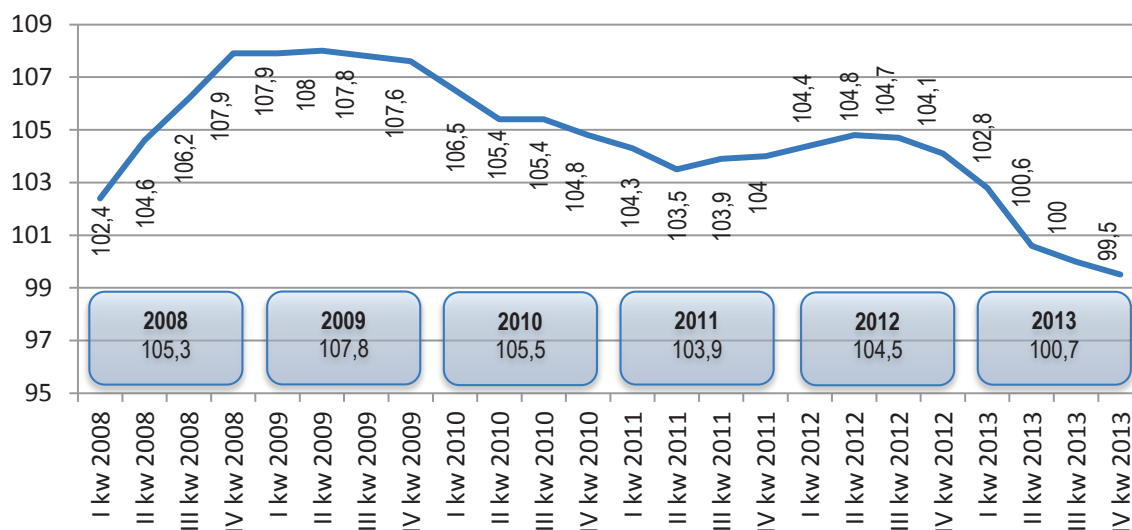
materiałów ogółem oraz ceny samego asfaltu. Należy mieć na uwadze, że wrażliwość ta jest bardzo różna i wprost proporcjonalna do udziału kosztów materiałów w kosztach operacyjnych<sup>73</sup> (inna w przypadku np. podmiotu budującego autostradę czy drogę ekspresową, a inna w przypadku producenta mas bitumicznych). W 2010 r. było 21% firm<sup>74</sup> o ujemnej rentowności ze sprzedaży. Przeprowadzone symulacje wykazały, że w przypadku wzrostu cen materiałów<sup>75</sup> o 7,5%, odsetek nierentownych przedsiębiorstw wzrastał do 50%. Natomiast w przypadku firm plasujących się w medianie branżowej, tj. ponoszących koszty materiałów na poziomie 40% kosztów operacyjnych i zysk ze sprzedaży 2,8%, przy zmianie cen materiałów o 7% zysk malał do zera. Przeprowadzono ponadto analizę wrażliwości rentowności firm drogowych na zmianę ceny samego asfaltu<sup>76</sup>, która wykazała, że dla 20% wzrostu cen asfaltów, liczba firm z ujemną rentownością wzrosłaby z 21% do 50%.

Na wzrost kosztów wykonawców niewątpliwie miało też wpływ, determinowane organizacją finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, rozpoczęcie w 2010 r. większości inwestycji drogowych zamawianych przez GDDKiA, co bardzo znacząco zwiększyło popyt na specjalistyczne usługi podwykonawcze oraz te same materiały i kadry w krótkim czasie.

**Ogólne wskaźniki wzrostów kosztów budowy dróg obiektów mostowych i wiaduktów drogowych:** Według Raportu „Ceny i koszty w budownictwie w latach 2008–2013. Wskaźniki i prognozy” przygotowanego przez Ośrodek Wdrożeń Ekonomiczno-Organizacyjnych Budownictwa PROMOCJA sp. z o.o. (wydawca cenników Sekocenbud) globalne ceny związane z budową dróg wzrosły na niższym poziomie niż ceny omawianych wcześniej wybranych materiałów. Jednakże w porównaniu do przedstawionych wcześniej informacji dotyczących wysokości marż podmiotów działających w sektorze budownictwa infrastrukturalnego i tak należy uznać je za wysokie.

Wykres nr 4

## Zmiany kosztów budowy dróg narastająco



Źródło: Ceny i koszty w budownictwie w latach 2008–2013. Wskaźniki i prognozy, Zagregowane Wskaźniki Waloryzacyjne IV kw. 2007 = 100.

<sup>73</sup> Najbardziej typowe udziały poddane analizie w raporcie wyniosły 20%, 30%, 40%, 50% i 60% kosztów operacyjnych.

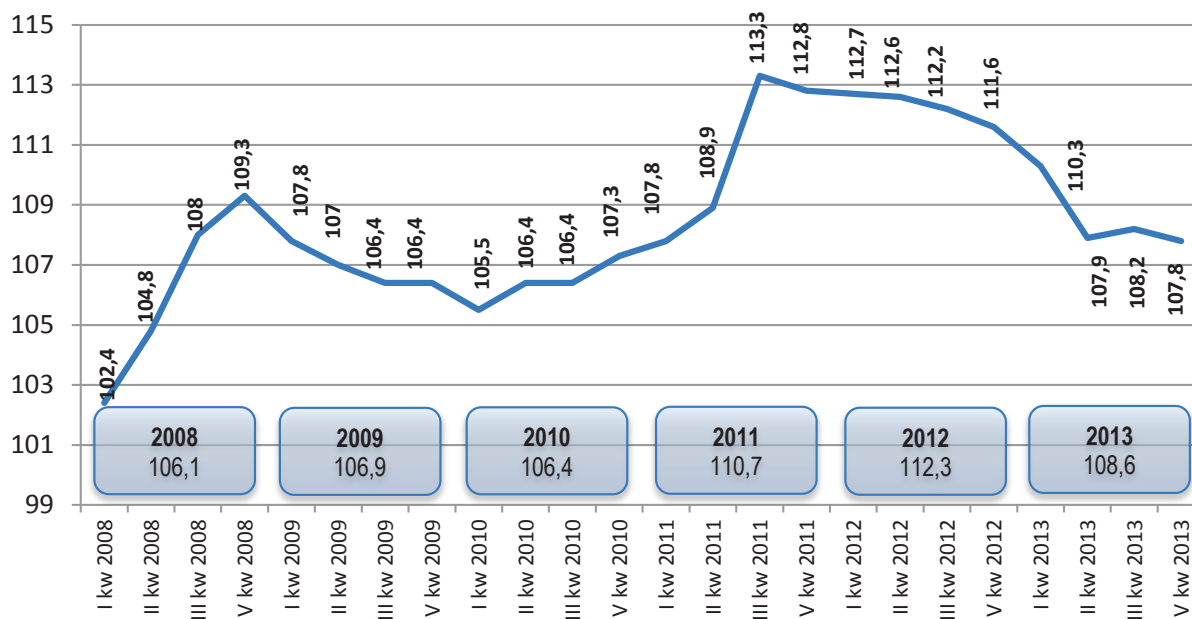
<sup>74</sup> W całej populacji badanych firm – niezależnie od udziału kosztów operacyjnych.

<sup>75</sup> Przy założeniu braku zmian w pozostałych pozycjach kosztowych oraz w przychodach.

<sup>76</sup> Udział asfaltu w kosztach materiałów wahał się od 5 do nawet 70%.

W porównaniu do IV kwartału roku 2007 największy wzrost według Zagregowanych Wskaźników Waloryzacyjnych odnotowano od 2008 r. do 2010 r. Większą dynamikę wzrostów odnotowano w zakresie kosztów budowy mostów i wiaduktów drogowych, które były na wyższym poziomie niż to miało miejsce w przypadku dróg.

Wykres nr 4  
Zmiany kosztów budowy mostów i wiaduktów drogowych



Źródło: Ceny i koszty w budownictwie w latach 2008–2013. Wskaźniki i prognozy, IV kw.2007 = 100.

W szczególności od trzeciego kwartału 2011 r. rozpoczął się okres ponad dziesięcioprocentowych wzrostów, które spadły poniżej tej wartości dopiero w drugim kwartale 2013 r., a więc w momencie zmniejszenia wydatków publicznych na zadania drogowe.

Powyższe analizy pokazują skalę niepewności i problemów z jakimi musieli zmierzyć się wykonawcy robót budowlanych. W takiej sytuacji dużo zależało również od efektywności mechanizmów zarządzania u samych wykonawców budowlanych, z których część wyrażała opinię, że opłaca się składać niskie oferty, jeśli uszczelni się budowy, z których dotychczas duża część materiałów wyciekała. Przejawem takich działań było wprowadzanie własnych metod kontroli, np. montażu wag oraz skanerów dla ciężarówek przy wjazdach i wyjazdach czy awansowanie na kierownicze stanowiska osób z „samego dołu”, które mają świadomość, w jaki sposób „uciekają” pieniądze. Dzięki nowej organizacji prac jeden z wykonawców tylko na budowie A4 zaoszczędził ok. 50 mln zł<sup>77</sup>.

**Sposób stosowania procedur FIDIC:** w sierpniu 2012 r.<sup>78</sup> Stowarzyszenie Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców<sup>79</sup> krytycznie odniosło się do zmian wprowadzonych do wzorcowych warunków kontraktowych FIDIC przez GDDKiA. Na podstawie analizy prowadzonych przez GDDKiA

<sup>77</sup> „Plaga upadłości wśród wykonawców autostrad to wina GDDKiA”, Dziennik Gazeta Prawna z 10 maja 2013 r.

<sup>78</sup> <http://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/sidir-gddkia-agresywnie-ingeruje-w-zapisy-fidic-27895.html>

<sup>79</sup> SIDiR od 1991 r. jest członkiem i jedynym w Polsce przedstawicielem FIDIC.

postępowań<sup>80</sup> SIDiR stwierdziło, że wprowadzone modyfikacje wykraczają poza ramy akceptowalne przez środowisko konsultantów zmian, uszczegółowień i uzupełnień warunków kontraktowych FIDIC. Zamawiającemu zarzucono, że w zapisach kontraktowych przerzuca część działań na wykonawcę, mimo, że w pewnym stopniu zależą one od zamawiającego. W ten sposób wykonawca odpowiada za coś, na co nie ma wpływu. W wielu zapisach wykazano, że zamawiający przerzuca ryzyka na wykonawcę, który nie jest w stanie ich oszacować ani skalkulować<sup>81</sup>.

### Podsumowanie

W ocenie NIK, wiele czynników ryzyka, które zmaterializowały się w trakcie realizacji kontraktów zawartych w szczególności przed 2013 r., zostało rozpoznanych, a prawdopodobieństwo ich wystąpienia obniżone poprzez kolejne – przyjmowane od 2013 r. – nowelizacje Prawa Zamówień Publicznych, jak również kolejne modyfikacje klauzul w Szczególnych Warunkach Kontraktu.

Niemniej jednak, w celu uniknięcia kryzysu firm budowlanych w przyszłości, propozycje działań prewencyjnych w tym zakresie, poza wnioskami skierowanymi do ministra właściwego do spraw transportu i Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, należy zaadresować do wykonawców inwestycji drogowych. W szczególności powinny one dotyczyć uwzględnienia w ofercie cenowej wszystkich czynników ryzyka mogących mieć wpływ na koszty realizacji kontraktów oraz unikanie wojny cenowej, która w ostatecznym rachunku prowadzi do redukcji marż zysku, realizacji kontraktów za cenę poniżej kosztów działalności.

<sup>80</sup> Dotyczące kontynuacji budowy autostrady A4 Rzeszów Zachód – Rzeszów Centralny oraz na kontynuację projektowania i przebudowy drogi S8 Powązkowska–Marki.

<sup>81</sup> Część z nich dotyczyła między innymi ryzyk wystąpienia wyjątkowo niesprzyjających warunków klimatycznych, których przewidzenie jest niemożliwe. Kolejne zastrzeżenie dotyczyły wprowadzonej zmiany pozwalającej zamawiającemu żądać dodatkowej dokumentacji, której kosztów oraz czasu przygotowania wykonawca nie może oszacować. Eksperti FIDIC stwierdzają, że wszystkie zmiany są błędami popełnionymi na etapie przygotowania przetargów i stwarzają największe zagrożenie dla poprawnej realizacji kontraktów.