

Warszawa, 20 marca 2020 r.

PZPB/25/2020

OIGD/35/2020

Sz.P. Jadwiga Emilewicz  
Minister Rozwoju  
Sz.P. Andrzej Adamczyk  
Minister Infrastruktury

Szanowna Pani Minister,  
Szanowny Panie Ministrze,

w dniu 11 marca 2020 r. Tedros Adhanom Ghebreyesus, szef Światowej Organizacji Zdrowia, zakwalifikował stan związany z zagrożeniem epidemicznym wywołany przez wirusa SARS-CoV-2 (Covid-19) jako pandemię czyli zagrożenie zdrowia publicznego o zasięgu międzynarodowym. W ślad za tym, w dniu 13 marca 2020 r. opublikowane zostało rozporządzenie Ministra Zdrowia wprowadzające na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej od dnia 14 marca 2020 r. do odwołania stan zagrożenia epidemicznego.

Sytuacja w Polsce, również na budowach, z dnia na dzień staje się coraz groźniejsza. Pomimo wprowadzenia środków i zaleceń mających na celu powstrzymanie rozszerzania się epidemii oraz skuteczne zarządzanie kryzysem, rozszerzanie się choroby w warunkach prowadzonych budów jest trudne do kontrolowania.

Te wszystkie działania pociągają za sobą daleko idące konsekwencje dla przedsiębiorców rynku budowlanego, które omawiamy w dalszej części pisma.

## 1. Sytuacja bieżąca w budownictwie i infrastrukturze

- 1) Sytuacja w obszarze wykonawstwa robót budowlanych
  - a) Poważna **absencja pracowników, która będzie prowadzić do istotnego ograniczenia zdolności produkcyjnej budownictwa**. Wynika ona zarówno z powodu chorób (masowo



zwiększyła się liczba zwolnień lekarskich – o około 300 procent), jak i konieczności sprawowania opieki nad dziećmi w związku z zamknięciem szkół i przedszkoli a także z powodu objęcia pracowników kwarantanną domową (dotyczy to głównie pracowników powracających z zagranicy).

Istotny odsetek pracowników budowlanych to osoby zza naszej wschodniej granicy. W związku z zamknięciem granic ich dostępność również spadła w znaczącym stopniu, szacowanym na co najmniej 20 procent.

- b) Wspomniana absencja pracownicza dotyka także w oczywisty sposób kadry po stronie Inwestora i Inspektorów Nadzoru sprawujących kontrolę nad zgodnością przebiegu procesu budowlanego z Dokumentacją Budowlaną i Umową. W praktyce ten stan rzeczy będzie lub już ma bezpośredni **negatywny wpływ na możliwość dokonywania odbiorów realizowanych prac oraz ich poświadczenia do zapłaty (Przejściowe Świadczenia Płatności dalej PŚP), w trybie przewidzianym Umową**
- c) **Zaburzenie łańcucha dostaw i kłopoty z dostępnością surowców oraz towarów** z Europy i innych części świata. Obecnie wiele fabryk i zakładów pracuje w ograniczonym zakresie lub w ogóle wstrzymuje produkcję, np. we Włoszech, Chinach, Austrii. Powoduje to problemy, opóźnienia lub brak możliwości dostaw surowców do produkcji wyrobów budowlanych oraz towarów.

Otrzymujemy również sygnały, że wiele przedsiębiorstw polskich dostarczających surowce może ograniczać lub już ogranicza lub wstrzymuje produkcję, co będzie miało poważny wpływ na możliwość terminowego wykonywania kontraktów, również po ustaniu stanu epidemicznego.

- d) Problemem powiązanim z zaburzeniami łańcucha dostaw jest **dostępność transportu i komunikacja**. Obserwujemy wysokie spowolnienie dostaw wskutek ograniczonej mobilności firm transportowych, a tym samym ograniczenie lub brak możliwości transportu towarów.
- e) **Ograniczenie tempa i skali inwestycji budowlanych**

Zagrożenie ma charakter średnio i długoterminowy, ale także w krótkiej perspektywie rynek budowlany liczy się z ryzykiem podjęcia decyzji przez inwestorów o wstrzymaniu niektórych realizowanych inwestycji.

Oprócz takich przypadków, ograniczenie zdolności produkcyjnych wskutek braków w personelu oraz w dostępności materiałów będzie prowadzić do wtórnego ograniczenia skali inwestycji budowlanych.



## 2) Sytuacja w obszarze usług projektowania oraz usług inżynierskich

W przypadku usług inżynierskich (projektowania i nadzoru) większa część kosztów realizacyjnych niż w przypadku robót budowlanych wynika z kosztów personelu. Gwałtowne zachwianie rynku pracowniczego bezpośrednio przekłada się na znaczącą dezorganizację tej grupy usługodawców. Problem objawia się tak w absencji pracowników, jak i spadku wydajności przy wdrożeniu tzw. pracy zdalnej. Wykonawcy usług projektowych, szczególnie w ramach zamówień publicznych, otrzymują nieliczne płatności w trakcie realizacji zamówienia publicznego a większa część wypłacana jest na zakończenie, często po otrzymaniu decyzji administracyjnych jak ZRiD czy pozwolenie na budowę.

Absencja projektantów, świadczących usługi osobiście oraz praktyczna hibernacja urzędów i wstrzymanie procedowania decyzji administracyjnych, przełoży się z pewnością na długotrwałe (kilkumiesięczne) spowolnienie w realizacji zleceń, a co za tym idzie poważne zachwianie płynności finansowej tych firm. Sytuacja ta ma bezpośrednie przełożenie na opóźnienia realizacyjne zarówno dla umów o prace projektowe lub usługi inżynierskie, jak również dla umów o realizację robót budowlanych w systemie projektuj-buduj.

Należy przy tym wspomnieć, że brak lub znaczące utrudnienia w świadczeniu usług projektowych skutkują bezpośrednio (w przypadku inwestycji realizowanych w formule „Projektuj i Buduj”), brakiem możliwości wywiązywania się ze zobowiązań umownych Wykonawców np. w zakresie dochowania terminów uzyskania decyzji administracyjnych a w konsekwencji przystąpieniem do robót w terminach zastrzeżonych karami umownymi.

## 3) Sytuacja w obszarze usługi utrzymania infrastruktury publicznej

Brak pracowników oraz materiałów niezbędnych do realizowania usług może spowodować znaczne utrudnienia w utrzymaniu dróg oraz konieczność ograniczenia wykonywanych zadań i prac, co będzie wyjątkowo poważnym zagrożeniem wobec konieczności zapewnienia bezpiecznego, bieżącego funkcjonowania infrastruktury publicznej.

Szczególnie trudna sytuacja dotknęła firmy utrzymaniowe, które zostały obciążone w latach minionych niesłusznym naliczeniem VAT od drogowych kontraktów kompleksowych, co zostało stwierdzone wyrokami Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jeżeli do powyższego dodamy wszystkie konsekwencje wynikające z rozprzestrzeniającej się epidemii i jej wpływu na płynność finansową firm, to utrzymanie się tych firm na rynku jest poważnie zagrożone.



## 2. Oczekiwane kierunki działań i rekomendacje rynku budowlanego w odniesieniu do wszystkich rodzajów umów

### 1) Bezpieczeństwo pracowników

Na wszystkich budowach wprowadzone zostały wszelkie możliwe procedury ochronne, jednakże nie można z uwagi na charakter pracy zastosować - praktykowanych w biurach czy urzędach - rozwiązań w zakresie pracy zdalnej, izolacji pracowników ani kontroli nad ich przemieszczaniem się, a biorąc pod uwagę zalecenia Ministra Zdrowia i Głównego Inspektora Sanitarnego następuje to wiele problemów z realizacją kontraktów.

Szczególnie poważne wyzwanie stanowią problemy bytowe, związane z zapewnieniem pracownikom wyżywienia a także bezpiecznych warunków mieszkaniowych itp., szczególnie na budowach prowadzonych na terenach odległych od większych ośrodków cywilizacyjnych. Zgromadzenie pracowników w jednym miejscu w trakcie odpoczynku nocnego może sprzyjać rozwojowi epidemii. Podobny skutek może wiązać się także z wykonywaniem robót budowlanych w miejscach o słabej wentylacji, takich jak w szczególności tunele. Pojawiły się trudności w zakwaterowaniu pracowników z uwagi na ograniczenia w usługach hotelarskich.

W tym kontekście zwracamy uwagę, że wykonawcy robót budowlanych nie mają kontraktowej możliwości wstrzymania wykonywania robót w przypadku zagrożenia epidemią. Takim uprawnieniem kontraktowym dysponują inwestorzy (w przypadku warunków FIDIC – klauzula 8, Zawieszenie Prac), którzy w przypadku stwierdzenia stanu zagrożenia, w oparciu o informacje własne lub informacje od wykonawcy, mogą podjąć kontraktową decyzję o zawieszeniu prac (robót budowlanych). Bezpośrednią przesłankę/odniesienie dla podjęcia decyzji o zawieszeniu prac w ujęciu FIDIC, stanowi wówczas Klauzula 17, [Zagrożenia stanowiące [Ryzyko i odpowiedzialność] i/lub Klauzula 19 [Siła Wyższa]. Obecna sytuacja wymaga bliskiego współdziałania pomiędzy inwestorem i wykonawcą oraz podejmowania przez inwestora decyzji kontraktowych w przypadku, gdy nie będzie możliwe racjonalne zachowanie zasad bezpieczeństwa epidemicznego na budowie.

Zwracamy uwagę na konieczność szczególnego uczulenia inwestorów w tym zakresie i aktywnego reagowania na apele i wnioski poszczególnych wykonawców, dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom. Tym bardziej, że w zasadzie jedynymi działaniami jakie wykonawcy mogą podejmować jest odpowiednia organizacja pracy oraz wyposażenie budowy w środki ochrony osobistej, co napotyka obecnie na zauważalne problemy.

Dodatkowo, należałoby rozważyć wyposażenie wykonawców w uprawnienie do zawieszenia wykonywania robót budowlanych w przypadku problemów z zapewnieniem bezpieczeństwa epidemicznego dla pracowników, a także w przypadku dalszych przeszkód w dostępie do zasobów ludzkich, sprzętowych, materiałowych w kontekście całego łańcucha dostaw. Takie



zawieszenie nie powinno skutkować naliczaniem kar umownych za niedotrzymanie kamieni milowych lub terminów końcowych oraz powinno otwierać drogę do uzasadnionych rozliczeń kontaktowych stron.

Sugerujemy także rozważenie ustawowego umożliwienia pracodawcom kierowania pracowników na przymusowy urlop wypoczynkowy w wymiarze maksymalnym określonym w odpowiednich przepisach. Z uprawnienia pracodawcy mogliby skorzystać w okresie trwania stanu epidemicznego. Takie rozwiązanie wspomogłoby racjonalne zarządzanie bezpieczeństwem zdrowotnym pracowników na budowach.

## 2) Płynność finansowa przedsiębiorstw

Szczególnie istotnym zagrożeniem w budownictwie jest utrata płynności finansowej przez wykonawców i podwykonawców. Rozwiązania zaproponowane przez Rząd RP w dniu 18 marca 2020 r. przyniosą zapewne zmniejszenie ryzyka utraty płynności również w przypadku firm rynku budowlanego.

Niemniej w naszej ocenie szereg instrumentów realnie wspomagających płynność finansową, może być wprowadzonych bezzwłocznie przez inwestorów publicznych w ramach konkretnych kontraktów, bez zwiększenia całościowych kosztów inwestycji. Uważamy za wskazane:

- i) skrócenie terminów zapłaty faktur VAT do 7 dni od dnia otrzymania,
- ii) dopuszczenie możliwości fakturowania za wykonane roboty budowlane z częstotliwością co dwa tygodnie,
- iii) dopuszczenie możliwości dodatkowego fakturowania za zakupione i dostarczone materiały oraz urządzenia bez konieczności ich zabudowania (planowany termin ich zabudowania znacząco się oddala),
- iv) przyspieszenie rozliczeń w ramach Przejściowych Świadectw Płatności, w ten sposób, że wynagrodzenie byłoby uruchamiane bezzwłocznie, natomiast rozbieżności w ramach przejściowego rozliczenia pomniejszałyby kolejną płatność okresową (są ponadto zabezpieczone ustanowionym zabezpieczeniem należytego wykonania umowy),
- v) określenie płatności za przedłużony czas wykonywania kontraktu. Klarowność sytuacji w tym obszarze ułatwi uzyskania gwarancji i finansowania pomostowego od instytucji finansujących,



- vi) zwiększenie wysokości udzielanych zaliczek na rzecz realizacji kontraktu (realizacji robót budowlanych, zakupu materiałów) jak również przyspieszenie momentu ich udzielania oraz wydłużenie terminów rozliczenia,
- vii) współudział inwestorów oraz Banku Gospodarstwa Krajowego w utworzeniu i udostępnianiu produktów (uwzględniających zaistniałą sytuację i zagrożenie bytności małych i średnich przedsiębiorstw) zabezpieczających realizację kontraktów (zabezpieczenie należytego wykonania oraz zwrotu zaliczek),
- viii) w odniesieniu do umów na świadczenie usług projektowych (w zakresie wszystkich obszarów budownictwa), dopuszczenie do stosowania płatności częściowych, przed wykonaniem całości dzieła.

### 3) Płatność podzielona VAT

Biorąc pod uwagę obligatoryjne stosowanie mechanizmu płatności podzielonej VAT w odniesieniu do usług budowlanych, uważamy za zasadne czasowe dopuszczenie do możliwości finansowania z rachunku vatowskiego wydatków innych niż podatek VAT, należności publicznoprawne, w tym składki ZUS.

### 4) Okoliczności leżące po stronie Zamawiającego albo Siła Wyższa

Szczególnie istotnym problemem jest kwestia uznania obecnego stanu rzeczy jako Siły Wyższej w rozumieniu obowiązujących kontraktów na realizację robót budowlanych lub usług. Do chwili obecnej wykonawcy robót budowlanych oraz usług, pomimo składanych powiadomień, nie uzyskali oświadczeń inwestorów o uznaniu obecnego zjawiska za okoliczność leżącą po stronie zamawiającego, względnie za Siłę Wyższą.

Niektóre Kontrakty nie przewidują żadnej regulacji w tym zakresie ani nie określają skutków zaistniałej sytuacji dla stron kontaktu.

Powyższe okoliczności stanowią dla firm budowlanych duże zagrożenie, ponieważ prowadzić mogą do sporów w zakresie możliwości realizowania kontraktów i prowadzenia inwestycji zgodnie z zawartymi kontraktami, w tym w szczególności w zakresie terminów oraz wynagrodzeń ujętych w umowach, co będzie dodatkowo negatywnie wpływało na kondycję sektora. Problemem praktycznym jest także wykazanie przez Wykonawców całokształtu wpływu zaistniałej sytuacji rodzącej przeszkodę realizacyjną na zaburzenia w realizacji kontaktu i uzyskanie w związku z tym stosownych rekompensat oraz usprawiedliwienia dla opóźnień realizacyjnych z tym związanych.



Jedynie w nielicznych kontraktach w ramach zamówień sektorowych, inwestorzy złożyli w minionych dniach oświadczenie o uznaniu sytuacji obecnej za Siłę Wyższą.

Biorąc powyższe pod uwagę, uważamy za niezbędne jednoznaczne przesądzenie w odniesieniu do inwestycji publicznych o charakterze obecnego zjawiska jako o Siłę Wyższą. Umożliwi to stronom poruszanie się w ramach mechanizmów uregulowanych w postanowieniach kontraktowych lub przepisach ogólnych.

#### 5) Opóźnienia realizacyjne

W ocenie rynku budowlanego proponowane przez Rząd RP zniesienie odpowiedzialności wykonawców z tytułu niedochowania, wskutek wystąpienia epidemii, terminów określonych w umowach z zakresu zamówień publicznych jest działaniem rozsądnym.

Rozwiązaniem pożądanym byłoby także automatyczne przesunięcie w czasie wszystkich terminów kontraktowych o okres obowiązywania stanu epidemicznego, przedłużony o 30 dni czasu pełnej mobilizacji.

Przy czym takie przesunięcie powinno dotyczyć zarówno zawartych umów jak i tych przypadków, gdy złożone zostały wiążące oferty przez wykonawców.

Alternatywnie, wykonawcy powinni mieć w takim przypadku, to jest w okresie pomiędzy złożeniem oferty a zawarciem umowy, możliwość nieprzystąpienia do zawarcia umowy, bez utraty wadium.

Należy także poddać pod rozagę zrekompensowanie zwiększonych kosztów pośrednich takich opóźnień, jak również kosztów bezpośrednich – jeśli na skutek opóźnień dojdzie do ponadnormatywnych wzrostów cen materiałów i robocizny.

#### 6) Ofertowanie w okresie obowiązywania stanu epidemicznego

Biorąc pod uwagę aktualną sytuację epidemiologiczną, opisane wyżej jej konsekwencje, ograniczoną działalność instytucji publicznych, sądów oraz zawieszenie prac Krajowej Izby Odwoławczej, podpisywanie umów w trybie zamówień publicznych nie będzie de facto możliwe w trudnym do określenia horyzoncie czasowym. Dlatego zasadnym byłoby aby terminy składania ofert były przesunięte do czasu ustania stanu zagrożenia epidemiologicznego i wznowienia normalnej pracy wyżej wskazanych instytucji.

Zasadnym byłoby również, aby aktualne postanowienia umowne ujęte w ramach przetargów publicznych uwzględniały zmiany czasu i kosztu/ceny związanych z wystąpieniem pandemii





POLSKI ZWIĄZEK  
PRACODAWCÓW BUDOWNICTWA



Ogólnopolska  
Izba Gospodarcza  
Drogownictwa

koronawirusa SARS-CoV-2, gdyż ich rodzaj i skala jest obecnie niemożliwa do przewidzenia i określenia, a w konsekwencji uwzględnienia w ofercie.

Wyżej wskazane działania pozwolą na prawidłowe przygotowanie oferty przez wykonawców i zapewnią wykonawcom oczekiwane bezpieczeństwo kontraktowe w tym trudnym okresie.

Szanowni Państwo, prosimy o wzięcie pod uwagę wniosków sformułowanych w niniejszym piśmie. Jednocześnie deklarujemy ze strony firm rynku budowlanego dalsze działania niezbędne do ograniczenia skutków epidemii.

Z wyrazami szacunku,

Jan Styliński

*(podpis w systemie elektronicznym)*

Prezes zarządu PZPB

Barbara Dzieciuchowicz

*(podpis w systemie elektronicznym)*

Prezes zarządu OIGD

Do wiadomości:

Sz.P. Przemysław Dąca – Prezes zarządu Wody Polskie

Sz.P. Eryk Kłósowski – Prezes zarządu PSE S.A.

Sz.P. Ireneusz Merchel – Prezes zarządu PKP PLK S.A.

Sz.P. Tomasz Stępień – Prezes zarządu Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A.

Sz.P. Tomasz Żuchowski – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad

**Polski Związek Pracodawców Budownictwa**

-ul. Kaliska 23 lok. U4, 02-316 Warszawa

NIP: 526-27-86-889 REGON: 015796734

tel. 22 114 95 26, e-mail: [sekretariat@pzpb.com.pl](mailto:sekretariat@pzpb.com.pl)

[www.pzpb.com.pl](http://www.pzpb.com.pl)

**Ogólnopolska Izba Gospodarcza Drogownictwa**

- ul. Mogilska 25, 31-542 Kraków

NIP: 676-10-70-649 REGON: 350714501

tel. 12 413 80 83, e-mail: [oigd@oigd.com.pl](mailto:oigd@oigd.com.pl)

[www.oigd.com.pl](http://www.oigd.com.pl)