



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 22 536 02 00
fax 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl



PAKT UCZCIWOŚCI

Projekt
finansowany
przez Komisję
Europejską



Komisja
Europejska

Warszawa, 15 listopada 2018 r.

Sz. P. Jerzy Kwieciński
Minister Inwestycji i Rozwoju

Szanowny Panie Ministrze,

Fundacja im. Stefana Batorego od 2015 r., we współpracy z Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju (a wcześniej z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju), PKP Polskimi Liniami Kolejowymi SA oraz Transparency International prowadzi pilotaż tzw. "paktu uczciwości" (ang. integrity pact, więcej informacji na stronie paktuczciwosci.pl). Jest to projekt finansowany ze środków Komisji Europejskiej, realizowany w dziesięciu państwach członkowskich (oprócz Polski). Polega on na wypracowaniu i teście specjalnych porozumień (paktów) między zamawiającymi, wykonawcami i organizacjami społecznymi, których celem jest poprawa przejrzystości i standardów realizacji zamówień publicznych. Kluczowym elementem Paktu jest umożliwienie zewnętrznemu, społecznemu obserwatorowi (w tym przypadku Fundacji) prowadzenie monitoringu wybranej inwestycji - od chwili ogłoszenia przetargu, docelowo aż do zakończenia inwestycji. Monitoringiem w Polsce została objęta modernizacja linii kolejowej nr 1 na odcinku Częstochowa – Zawiercie, która obecnie znajduje się w fazie realizacji. Elementem pilotażu jest też identyfikacja i sygnalizowanie problemów dotyczących nie tylko konkretnej, obserwowanej inwestycji, ale też kwestii bardziej ogólnych, związanych np. z działaniem prawa.

W związku z prowadzą obserwacją na projekcie objętym paktem, ale także po szerszym rozpoznaniu problemów na podobnych inwestycjach pragniemy zasignalizować Panu Ministrowi dwa powiązane ze sobą problemy, które w naszej ocenie mają charakter systemowy i wymagają ewentualnej reakcji z poziomu ministerstwa.

Po pierwsze, zauważamy ogromne przeciążenie urzędów wojewódzkich wydających decyzje dla inwestycji kolejowych (a także innych) oraz brak kompetentnych pracowników zdolnych do prawidłowych ocen wniosków o pozwolenie na budowę. Jest to przyczyną znaczących opóźnień w realizacji inwestycji, ale też czynnikiem, który zmusza zarówno Zamawiających, jak i Wykonawców do poszukiwania dróg obchodzenia barier administracyjnej, ale też i obowiązującego prawa. W tym punkcie pozwalamy sobie zwrócić się do Pana Ministra z pytaniem, czy nie istnieją możliwości (np. w ramach obecnej perspektywy finansowej środków unijnych) stworzenia zachęt dla urzędników do wykonywania swojej pracy szybciej i efektywniej.

Z powyższym jednak wiąże się drugi nawet bardziej istotny problem, tj. nadużywanie formuły realizacji robót budowlanych na tzw. "zgłoszenie". Z naszej obserwacji i szerszego oglądu wynika, że instytucja zgłoszenia robót budowlanych jest nagminnie stosowana w sytuacjach, gdy ustawowym wymogiem jest uzyskanie pozwolenia na budowę, ale np. z powodu opóźnień na innych etapach inwestycji oczekiwanie na pozwolenie jest niemożliwe. Dodatkowo kwestia terminów wydawania pozwoleń na budowę jest niedoprecyzowana w przepisach, co często jest wykorzystywane przez urzędników do wydłużania postępowania.

W naszej ocenie obecny stan prawny nie odzwierciedla praktyki działania Zamawiających i Wykonawców, którzy znaczną część swoich robót planują i wykonują „na zgłoszenie” kierując się tym, że przyspiesza to proces realizacji inwestycji. Często wynika to z obiektywnych uwarunkowań i nie jest podyktowane złą wolą żadnej ze stron. Jednak nie można wykluczyć, że istniejące niespójności w prawie mogą być wykorzystywane z premedytacją, w celu nieuprawnionego powiększenia zysków i ze szkodą na interesu publicznego (np. bezpieczeństwa). Ponadto oceniamy, że istniejący stan prawny nie jest zgodny z zasadą określoności prawa. Narazi podmioty, które nawet w dobrej wierze naginają instytucję zgłoszenia na zarzut złamania prawa. Postrzegamy również tę sytuację jako potencjalne źródło korupcji i nadużyć.

Nie przesądzamy tu czy w związku z tym przepisy powinny zostać bardziej zliberalizowane, czy też zaostrome. Zauważamy jedynie, że mamy do czynienia z pewną fikcją prawną. Najwyraźniej wynika ona z jednej strony ze wspomnianej niewydolności administracji rządowej na poziomie wojewódzkim, a z drugiej z realnych, trudnych uwarunkowań w jakich realizowane są inwestycje.

W związku z powyższym pozwalamy sobie zwrócić się z pytaniem, czy Pan Minister rozważyłby ewentualnie bardziej pogłębioną analizę zasygnalizowanych problemów i zaproponował zmiany w przepisach dotyczących na przykład szerszego zastosowania robót „na zgłoszenie” - nie tylko w oparciu o ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę? Zwłaszcza w przypadkach jeśli dana inwestycja / przedsięwzięcie wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (zgodnie z ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko).

Pragniemy zaznaczyć, że jesteśmy otwarci na konsultacje i rozmowę z Panem Ministrem w wyżej opisanej sprawie. Zachęcamy też do śledzenia rezultatów prowadzonego przez nas monitoringu.

Z wyrazami szacunku,



Grzegorz Makowski
Kierownik Projektu Pakty Uczciwości
– mechanizm obywatelskiej kontroli na rzecz ochrony funduszy UE
Fundacja im. Stefana Batorego

Do wiadomości:

1. PKP Polskie Linie Kolejowe, Centrum Realizacji Inwestycji Region Śląski, ul. Joannitów 13, 50-525 Wrocław
2. Inżynier Projektu Biuro Kontraktowe MP Mosty
3. ZUE S.A.
4. Departament Programów Infrastrukturalnych Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju
5. Centrum Unijnych Projektów Transportowych