



# Ewaluacja pilotażu Paktu Uczciwości

## Raport końcowy

Marek Dudkiewicz

### Uwagi wstępne

Pakt Uczciwości (ang. *integrity pact*) jest narzędziem przeciwdziałania nadużyciom w zamówieniach publicznych, stworzonym i propagowanym na terenie Unii Europejskiej przez Transparency International. Jego podstawowym założeniem jest umowa zawierana pomiędzy podmiotem publicznym a oferentami (a później wykonawcą) dotycząca zasad przejrzystego postępowania na etapie przetargu i realizacji inwestycji, a cały proces jest monitorowany przez społecznego obserwatora. Zasady te obejmują zobowiązanie do przestrzegania standardów wyższych niż określone przepisami prawa.

W Polsce Pakt Uczciwości (PU), jako pilotaż tego narzędzia, został zrealizowany w ramach projektu „Pakty Uczciwości – mechanizm obywatelskiej kontroli na rzecz ochrony funduszy UE”, etap II i obejmował inwestycję realizowaną przez spółkę PKP PLK SA: „Prace na linii kolejowej nr 1 na odcinku Częstochowa–Zawiercie”. Inwestycja ta jest finansowana ze środków Unii Europejskiej. Funkcję Obserwatora Społecznego pełniła Fundacja Batorego. Realizacja projektu rozpoczęła się latem 2016 roku i trwa do dzisiaj.

Pakt Uczciwości ma służyć skuteczniejszej ochronie funduszy europejskich przed korupcją. Projekt realizowany w Polsce jest elementem szerszego przedsięwzięcia – analogiczne projekty są realizowane łącznie w 11 państwach Unii Europejskiej i obejmują 17 różnych inwestycji.

W ramach realizacji Paktu Uczciwości odbywały się regularne spotkania wszystkich interesariuszy zaangażowanych w projekt – przedstawiciele Zamawiającego (PKP PLK), Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (obecnie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej), Centrum Unijnych Projektów Transportowych CUPT), Wykonawcy (firma ZUE SA wyłoniona w przetargu), Obserwatora Społecznego (Fundacja Batorego oraz jej konsultanci), innych podmiotów zaangażowanych w realizację inwestycji i nadzór

nad nią (inżynier projektu, terenowe spółki / oddziały PKP). Dokumentacja projektu, w tym protokoły ze wszystkich spotkań, korespondencja wymieniana pomiędzy stronami, dostępna jest na stronie [www.paktuczciwosci.pl](http://www.paktuczciwosci.pl) (dostęp: 28 września 2021).

Fundacja Batorego zleciła firmie MMD Milanowa S.C. Magdalena Dudkiewicz, Marek Dudkiewicz ewaluację realizacji pilotażu Paktu Uczciwości na terenie Polski.

## Cel ewaluacji

Podstawowym celem ewaluacji było sprawdzenie, w jaki sposób przebiegał pilotaż Paktu Uczciwości w Polsce i jakie przyniósł efekty, a także czy i w jakim zakresie przebieg pilotażu pozwolił osiągnąć założone cele i potwierdza (lub nie) teorię zmiany stojącą za tym narzędziem, a sformułowaną przez Transparency International.

Przebieg ewaluacji i uzyskane informacje pozwoliły zrealizować ten pierwszy cel (sprawdzenie przebiegu PU w Polsce i identyfikacja efektów). Drugi cel okazał się nierealny do osiągnięcia – objęcie Paktem Uczciwości tylko jednej inwestycji w tak dużym kraju jak Polska, mającym ugruntowane od dawna prawodawstwo regulujące sferę zamówień publicznych<sup>1</sup>, nie pozwala na sformułowanie wniosków przesądzających o zdolności Paktu Uczciwości do dokonywania daleko idących zmian. Wydaje się, że takie założenie od początku było nierealistyczne, mogąc mieć odniesienie jedynie do państwa o znacznie mniej rozwiniętej infrastrukturze prawnej w obrębie zamówień publicznych.

W tej sytuacji raport ewaluacyjny skupia się wyłącznie na przebiegu pilotażu Paktu Uczciwości w Polsce, na zidentyfikowanych problemach w jego implementacji, osiągniętych efektach (a dokładniej: efektach postrzeganych przez jego interesariuszy) oraz pomysłach, w jaki sposób narzędzie takie jak pakt uczciwości mogłoby (powinno) być wdrażane w przyszłości w Polsce.

## Metoda ewaluacji

W ramach ewaluacji zostały zastosowane dwie metody:

- analiza danych zastanych (*desk research*) – analizie zostały poddane materiały wytworzone w ramach projektu: założenia opracowane przez Transparency International, cele Komisji Europejskiej, dokumentacja projektowa, w tym umowa, korespondencja, notatki ze spotkań, ustalenia i wszystkie inne dokumenty związane z projektem;
- pogłębione wywiady indywidualne (IDI) prowadzone z kluczowymi osobami zaangażowanymi w projekt, będącymi przedstawicielami wszystkich istotnych interesariuszy projektu: PKP PLK, ZUE (wykonawca zamówienia), Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, CUPT, Fundacja Batorego, konsultanci Fundacji Batorego (prawnik, inżynier).

Pogłębione wywiady indywidualne to metoda pozwalająca na uzyskanie największej elastyczności procesu badawczego (można ją stosować w różnych miejscach, w różnym czasie, wobec różnych grup

---

<sup>1</sup> Ustawa o Zamówieniach Publicznych została uchwalona w 1994 roku, w okresie obowiązywania do 2003 roku była wielokrotnie nowelizowana. W 2004 roku uchwalono Prawo o zamówieniach publicznych, także wielokrotnie nowelizowane, a od 1 stycznia 2021 roku obowiązuje nowa ustawa regulująca obszar zamówień publicznych [por. Aneks: Zdanie odrębne i uwagi PKP PLK S.A.].

badanych, przez wielu członków zespołu badawczego). Zrealizowane w badaniu ewaluacyjnym wywiady miały charakter:

- jakościowy – „raczej elastyczny, etapowy i ewolucyjny (*flexible, interactive, continuous*) niż sztywny i niezmienny”<sup>2</sup>, co pozwoliło na pojawienie się interakcji między badaczem a badanym<sup>3</sup>;
- swobodny, zbliżony w formie do zwykłej rozmowy poprzez „rezygnację z języka formalnego na rzecz potocznego oraz dostosowanego do rozmówcy”<sup>4</sup>;
- „częściowo skategoryzowany”, czyli taki, w którym „badający korzysta z wykazu problemów, które powinien poruszyć w trakcie wywiadu”, co pozwala na „większą możliwość manewru w trakcie jego przeprowadzania, a równocześnie pozwala na pewne ujednoczenie danych, jakie uzyskuje się w wywiadach na ten sam temat”<sup>5</sup>;
- dostosowany do poszczególnych kategorii rozmówców, np. w odniesieniu do wielu z nich wywiad zawierał elementy narracyjnego wywiadu eksperckiego – dzięki temu możliwe było zadawanie pytań zarówno dotyczących wiedzy i zawodowego doświadczenia badanych, jak i ich osobistych poglądów i ocen.

Zostały zatem przeprowadzone wywiady pogłębione, częściowo ustrukturyzowane, które polegają na szczegółowym przygotowaniu każdego pytania do wywiadu i określeniu kolejności, w jakiej mają być zadawane. Oprócz tego podstawowego katalogu zadawane były również pytania dodatkowe, umożliwiające pogłębienie interesującego tematu. Przygotowany scenariusz prowadzenia wywiadu uwzględniał częstą sytuację, z którą miał w przeszłości do czynienia ewaluator, a co znalazło potwierdzenie w opracowaniach naukowych – w trakcie prowadzenia ewaluacji „badacz zazwyczaj jest »natrętem« odrywającym rozmówcę od pilnych obowiązków”, co oznacza, że scenariusz wywiadu pogłębionego powinien być przemyślany, a „narzędzie badawcze musi zostać tak opracowane, aby nie tylko pomóc w dotarciu do opinii badanych, których mogą sobie nawet nie uświadamiać, ale również uwzględnić konieczność »niemarnowania czasu« rozmówcy”<sup>6</sup>.

W ramach ewaluacji zrealizowano łącznie 10 pogłębionych wywiadów indywidualnych. Niektóre z nich miały postać diad lub nawet triad, ponieważ ze strony danej instytucji w rozmowie brało udział więcej osób. Ostatecznie w rozmowach wzięło udział łącznie 15 osób. Z przygotowanej listy podmiotów i osób przewidzianych do wywiadu w jednym przypadku ewaluator spotkał się z odmową udziału w badaniu ewaluacyjnym.

Wszystkie wywiady zostały zrealizowane w sposób zdalny z wykorzystaniem platformy komunikacyjnej Zoom. Ewaluator przed rozpoczęciem wywiadów uczestniczył w spotkaniu kwartalnym (12 kwietnia 2021 roku), dzięki czemu część późniejszych rozmówców miał okazję poznać wcześniej, rozmówcy zostali wtedy powiadomieni o rozpoczęciu ewaluacji i poznali ewaluatora.

Wywiady były prowadzone w maju i czerwcu 2021 roku. Wszystkie zostały nagrane – zapisy te posłużyły ewaluatorowi do przeprowadzenia analiz zebranego materiału. Z uwagi na to, że praktycznie

2 H.J. Rubin, R.S. Rubin, *Qualitative Interviewing: The art of Hearing Data*, Sage, Thousand Oaks, CA 1995, za: E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, PWN, Warszawa 2003, s. 327.

3 E. Babbie, *op. cit.*, s. 327.

4 K. Konecki, *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*, Warszawa 2000, PWN, s. 169.

5 J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 1999, s. 132–133.

6 Radomir Miński, *Wywiad pogłębiony jako technika badawcza. Możliwości wykorzystania IDI w badaniach ewaluacyjnych*, w: *Przegląd Socjologii Jakościowej*, Tom XIII, nr 3, s. 30–51.

wszystkie osoby badane znają się, brały udział w spotkaniach w ramach Paktu Uczciwości, zrezygnowano z zamieszczania w raporcie ewaluacyjnym ilustracyjnych cytatów z wypowiedzi poszczególnych osób badanych. Zdaniem ewaluatora (a także przedstawicieli Fundacji Batorego zamawiających ewaluację) niemożliwe byłoby w tej sytuacji zachowanie prawdziwej anonimowości respondentów.

Raport ewaluacyjny został przedstawiony przez ewaluatora wszystkim interesariuszom pilotażu Paktu Uczciwości. Każda ze stron zaangażowanych w Pakt mogła przedstawić swoje zdanie odrębne, uwagi do dowolnego fragmentu raportu ewaluacyjnego. Zdecydowali się na to przedstawiciele trzech instytucji: ZUE S.A., Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Wszystkie te trzy zdania odrębne zostały przedstawione na końcu raportu ewaluacyjnego w aneksie. W treści raportu natomiast zaznaczono miejsca, do których odnoszą się te zdania odrębne / uwagi poszczególnych interesariuszy, poprzez wstawienie przypisu dolnego. W ten sposób została zachowana integralność samego raportu ewaluacyjnego oraz jego autorski charakter, a zarazem wszelkie zgłoszone uwagi, zdania odrębne, zastrzeżenia są dostępne w transparentny sposób dla wszystkich zainteresowanych.

## Wyniki

Praktycznie [por. zdanie odrębne]<sup>7</sup> wszyscy interesariusze zaangażowani w pilotaż Paktu Uczciwości w Polsce na samym początku pilotażu nie mieli jasności, czym jest Pakt i jakie efekty ma przynieść. Oczekiwania związane z Paktem można podzielić na dwie grupy.

Część osób badanych nie wiązała z realizacją Paktu żadnych specjalnych oczekiwań – można powiedzieć, że podchodziła do projektu albo w sposób neutralny, albo wręcz obronny. Miało to związek z nieuczestnictwem w podejmowaniu decyzji o samej implementacji Paktu Uczciwości w Polsce ani o wyborze inwestycji infrastrukturalnej, którą miało objąć działanie Paktu. Instytucje reprezentowane przez te osoby zostały włączone w Pakt z powodu zakresu swoich obowiązków lub były niejako wyznaczone do udziału w Pakcie. Mogło się z tym wiązać przekonanie, że Paktem obejmowane są inwestycje, wobec których istnieją obawy, że mogą być prowadzone niewłaściwie, że Pakt jest swoistym wotum nieufności. Prawdopodobnie dlatego pojawiały się reakcje obronne.

Część badanych osób spodziewała się, a niektórzy wręcz mieli nadzieję, że realizacja Paktu Uczciwości unaoczní decydentom na najwyższym szczeblu szereg zjawisk zachodzących w trakcie procesu inwestycyjnego. Zjawiska te, zdaniem tych osób, są powszechne, znane w środowisku, ale nie są przedmiotem dyskusji publicznej. Pakt Uczciwości miał zatem stać się użytecznym narzędziem do upublicznienia tych niekorzystnych zjawisk.

Wspólnym poglądem większości badanych było przekonanie, że Pakt Uczciwości nie ujawni zjawisk korupcyjnych. Jedni rozmówcy byli przekonani, że zjawisk takich w Polsce obecnie jest relatywnie nie-dużo i korupcja nie stanowi systemowego problemu przy inwestycjach publicznych. Inni natomiast dodawali, że nawet jeżeli korupcja by się zdarzyła, to Pakt Uczciwości nie jest narzędziem mogącym ją ujawnić – padały sugestie, że działania korupcyjne, jeśli są podejmowane, to w sposób na tyle finezyjny, że takie narzędzie jak Pakt Uczciwości ich nie wychwyci.

Podkreślano jednak znaczenie prewencyjne Paktu – fakt, że dana inwestycja jest objęta tego typu projektem, sprawia, że strony nie podejmą żadnych działań korupcyjnych, wiedząc, że cały proces

<sup>7</sup> Por. Aneks: Zdanie odrębne i uwagi PKP PLK S.A.

podlega monitoringowi ze strony obserwatora społecznego. W tym miejscu należy poczynić ważne zastrzeżenie – nikt, w żadnym momencie, nie sugerował i nie miał wątpliwości co do uczciwości stron procesu inwestycyjnego objętego pilotażem Paktu Uczciwości. Uwagi takie miały charakter ogólny, odnoszący się jedynie do kwestii systemowych. Należy je rozumieć jako wskazanie, że korupcja (jeśli w ogóle miałyby się pojawić), to prędzej w przypadku inwestycji, które nie są objęte Paktem Uczciwości [por. zdanie odrębne]<sup>8</sup>.

Początkowy brak wiedzy interesariuszy o tym, czym jest Pakt Uczciwości, skutkowało zmieniającą się w trakcie realizacji projektu rolą Obserwatora Społecznego<sup>9</sup>. Początkowe założenie ograniczające tę rolę do zwykłej obserwacji i monitorowania przebiegu inwestycji zostało w trakcie projektu zweryfikowane. Obserwator Społeczny stopniowo był wciągany przez poszczególnych interesariuszy pilotażu w rolę uczestnika inwestycji wydającego opinie, zwłaszcza o kwestiach spornych w relacjach między Zamawiającym a Wykonawcą. Z tego powodu w kolejnych latach projektu pojawiały się sytuacje, w których kwestionowana była bezstronność Obserwatora Społecznego. Miało to oczywiście związek z konkluzjami opinii wydawanych przez Obserwatora – bezstronność była kwestionowana, gdy konkluzja ta nie była po myśli danej strony [por. zdanie odrębne]<sup>10</sup>.

Przebieg Paktu Uczciwości ujawnił, zgodnie z oczekiwaniami i nadziejami niektórych badanych, pewne zjawiska systemowe związane z inwestycjami infrastrukturalnymi. Nie mają one jednak charakteru korupcyjnego, nadużyć finansowych itp. Wiążą się raczej z kwestiami prawnymi oraz proceduralnymi. Pośrednio mogą one prowadzić do nadużyć – potencjalnie stwarzają bowiem pole do tego typu sytuacji.

Pierwszym z tych zjawisk była kwestia waloryzacji cen w trakcie realizacji inwestycji. Inwestycje trwające kilka lat (remont linii kolejowej objęty Paktem Uczciwości w Polsce trwał prawie 5 lat [por. zdanie odrębne]<sup>11</sup>) mogą okazać się nierentowne dla Wykonawcy z uwagi na gwałtowny wzrost cen, np. produktów, materiałów niezbędnych do realizacji inwestycji, wzrost poziomu wynagrodzeń (związany np. z wzrostem płacy minimalnej) itp. Zjawisko takie może być dla Wykonawcy nie do przewidzenia (co dobitnie pokazała pandemia COVID-19). W interesie wszystkich stron (Zamawiającego, Wykonawcy, ale także Instytucji Zarządzającej, czy wreszcie Komisji Europejskiej) jest istnienie mechanizmów reagowania na tego typu sytuacje, które zapewniłyby ciągłość realizacji inwestycji, brak opóźnień itp. Zjawiska takie (np. w skrajnym wypadku rezygnacja przez Wykonawcę z realizacji inwestycji albo obniżenie jakości prac wymuszone przez zakup materiałów niższej jakości lub zatrudnianie osób o mniejszych kwalifikacjach do wykonania prac) mogą bowiem generować wyższe koszty niż wynikające z waloryzacji cen. Pakt Uczciwości ujawnił brak regulacji w tym zakresie i doprowadził do wprowadzenia zasad rozwiązywania takich problemów.

Drugim zjawiskiem było upublicznienie problemu realizacji poszczególnych działań inwestycyjnych (składających się na całość, w tym przypadku remontu linii kolejowej) w oparciu o tzw. zgłoszenie zamiast uzyskanie pozwolenia na budowę. Jak wynika z opinii części rozmówców, była to powszechna praktyka stosowana w przeszłości w przypadku wielu inwestycji infrastrukturalnych, nie tylko kolejowych. Podstawową jej przyczyną jest słabość służb nadzoru budowlanego i duże (niekiedy bardzo

8 Por. Aneks: Zdanie odrębne i uwagi PKP PLK S.A.

9 Sformułowanie „Obserwator Społeczny” pisane dużymi literami odnosi się do Fundacji Batorego pełniącecej tę rolę w omawianym pilotażu. Z kolei zawsze, gdy pojęcie „obserwator społeczny” pisane jest małymi literami, mowa jest o roli w koncepcji Paktu Uczciwości, a nie o konkretnym podmiocie pełniącym tę funkcję.

10 Por. Aneks: Zdanie odrębne ZUE S.A.

11 Por. Aneks: Zdanie odrębne ZUE S.A.

duże) opóźnienia w wydawaniu pozwoleń na budowę. Strony procesu inwestycyjnego (nie ze swojej winy) stawiane były w sytuacji wyboru:

- albo dochowanie wszelkich procedur i postępowanie dokładnie z literą prawa, a w efekcie opóźnienie inwestycji, co w skrajnych przypadkach może skutkować trudnościami w rozliczeniu dotacji unijnych, a zwykle zwiększeniem kosztów inwestycji,
- albo znalezienie sposobu obejścia procedur (tzw. zgłoszenie prac) [por. zdania odrębne]<sup>12</sup>, realizacja inwestycji bez pozwolenia na budowę [por. zdanie odrębne]<sup>13</sup>, dotrzymanie terminów i planowanych kosztów przy jednoczesnym ryzyku, że wykonane prace mogą okazać się niezgodne z wymaganiami określonymi w pozwoleniu na budowę [por. zdanie odrębne]<sup>14</sup>.

W efekcie podejmowane są działania dla dobra inwestycji (jej realizacji w terminie, zgodnie z budżetem), ale z naruszeniem procedur. Sytuacja taka ma kilka konsekwencji:

- jest kreatywnym obejściem niezyciowych przepisów i słabości instytucji państwa polskiego, które czynione jest niejako dla dobra publicznego, jakim jest sensowne wydawanie pieniędzy unijnych na inwestycje, które powinny być przeprowadzone;
- jest potencjalnym źródłem nadużyć, być może korupcji – wynika to z natury każdego zachowania, które jest obejściem obowiązujących przepisów i/lub procedur (w przypadku monitorowanej inwestycji Obserwator Społeczny nie zidentyfikował takich zjawisk).

W przypadku gdy takie obejście procedury zakończy się problemami (wynikającymi np. z niezgodności wykonanej pracy z później wydanym pozwoleniem na budowę), odpowiedzialność ponoszą pracownicy pracujący bezpośrednio przy danej inwestycji, a nie menedżerowie. Tymczasem, zdaniem niektórych rozmówców, proceder taki jest powszechny przy wielu inwestycjach i sytuacja, w której liczne decyzje inwestycyjne są podejmowane w drodze ustnych uzgodnień, a stosowne dokumenty są tworzone po fakcie [por. zdanie odrębne]<sup>15</sup>, jest na tyle częsta, że jest niezwykle mało prawdopodobne, aby praktyka taka była możliwa bez cichej wiedzy i, być może, przyzwolenia menedżerów wyższego szczebla.

Niektórzy badani jasno sugerowali, że gdyby monitorowana inwestycja nie była objęta pilotażem Paktu Uczciwości, różne sprawy w trakcie jej realizacji zostałyby rozwiązane szybciej i bez problemów, zgodnie z powszechną praktyką postępowania w takich sytuacjach. Tymczasem Pakt Uczciwości przez sam fakt swojego istnienia usztywnił strony procesu inwestycyjnego i zmusił je do ściślejszego trzymania się obowiązujących przepisów. Przepisy te rzeczywiście czasem są złe i utrudniają prowadzenie inwestycji, jednak korzyść płynąca z istnienia Paktu Uczciwości polega na upublicznieniu rutynowych działań, które obiektywnie wcale nie są dobrą praktyką.

Pakt Uczciwości ujawnił powyższy proceder i uświadomił przedstawicielom Instytucji Zarządzającej, jak ważny (i prawdopodobnie powszechny) jest to problem. W efekcie postanowiono zwiększyć finansowanie służb nadzoru budowlanego, aby zapewnić szybsze wdrażanie koniecznych procedur (ewaluator nie jest w stanie stwierdzić, w jakim zakresie taka zmiana faktycznie miała miejsce, czy pozostała jedynie w sferze deklaracji). Dokonano także zmian w prawie budowlanym, upraszczając

12 Por. Aneks: Zdanie odrębne ZUE S.A. oraz Zdanie odrębne i uwagi PKP PLK S.A.

13 Por. Aneks: Zdanie odrębne i uwagi PKP PLK S.A.

14 Por. Aneks: Zdanie odrębne Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

15 Por. Aneks: Zdanie odrębne ZUE S.A.

niektóre procedury i w niektórych przypadkach likwidując wymóg uzyskania pozwolenia na budowę. Niektórzy rozmówcy wskazywali tę zmianę prawną jako bezpośredni efekt działania Paktu Uczciwości, inni natomiast wskazywali raczej na zbieg okoliczności i co najwyżej przyczynienie się do tej zmiany, a nie jej spowodowanie.

Przebieg realizacji Paktu Uczciwości ujawnił szereg problemów formalno-prawnych związanych z samym narzędziem pilotowanym w Polsce. Przede wszystkim część rozmówców podkreślała, że funkcjonowanie Paktu Uczciwości nie ma żadnego umocowania w polskich przepisach prawnych, a zwłaszcza w ustawie regulującej zamówienia publiczne. Z tego powodu dużo działań w ramach Paktu Uczciwości opierało się w zasadzie na dobrej woli jego uczestników. Dotyczyło to w szczególności wymiany dokumentów, każda ze stron w dowolnym momencie mogła zasłonić się przepisami o tajemnicy handlowej, ochronie danych osobowych itp. Umowa regulująca bardziej szczegółowo istotę Paktu Uczciwości i wzajemne zobowiązania była podpisana pomiędzy Obserwatorem Społecznym a Zamawiającym (PKP PLK). Stronami tej umowy nie był ani Wykonawca inwestycji, ani instytucje administracji publicznej szczebla centralnego (Ministerstwo, CUPT) pomimo faktu, że byli pełnoprawnymi i aktywnymi aktorami całego projektu. Z prawnego punktu widzenia jednak w każdej chwili mogli zaprzestać swojej aktywności w ramach Paktu Uczciwości i nie wiązałyby się to z żadnymi formalnymi konsekwencjami. Jedynie Wykonawca funkcjonował w nieco innej rzeczywistości prawnej, ponieważ zobowiązanie do uczestnictwa w Pakcie Uczciwości zawarte było w umowie podpisanej między Zamawiającym a Wykonawcą.

Umowa na prowadzenie pilotażu Paktu Uczciwości została podpisana na etapie przetargu na wykonanie monitorowanej inwestycji. Obserwator Społeczny rozpoczął prace monitorujące projekt wraz z rozpoczęciem postępowania przetargowego. Tymczasem kilku rozmówców podkreślało, że dla większej skuteczności Paktu Uczciwości wskazane byłoby uczestnictwo obserwatora społecznego na wcześniejszym etapie [por. zdanie odrębne]<sup>16</sup> – w trakcie opracowywania dokumentacji przetargowej może dochodzić bowiem do rozstrzygnięć przesądzających np. o zawężeniu liczby potencjalnych wykonawców lub podjęcia decyzji, których konsekwencje pojawiają się dopiero po kilku latach, w trakcie realizacji inwestycji (jak różne decyzje środowiskowe lub np. wybór rodzajów przejść przez tory, jakie powinny być wykonane w trakcie remontu).

Z drugiej strony praktyka realizacji Paktu Uczciwości pokazała, że umowa została podpisana na zbyt krótki czas (do momentu wystawienia świadectw przejścia) – nie przewidziano, że same świadectwa przejścia mogą być źródłem konfliktu pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą, jak również że po tym etapie jest jeszcze cała procedura ewentualnych reklamacji.

Takie określenie momentu zakończenia umowy, do tego umowy, której stronami byli tylko Zamawiający i Obserwator Społeczny, w sytuacji sporu pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą na samym końcu formalnego obowiązywania umowy postawiło Obserwatora Społecznego w sytuacji potencjalnego konfliktu interesu. Kwestia ta była podnoszona oficjalnie przez Wykonawcę (co jest odnotowane w dokumentacji Paktu Uczciwości), niektórzy rozmówcy wskazywali w trakcie ewaluacji, że problem istnieje, a stanowisko Obserwatora odrzucającego zarzuty Wykonawcy o pozostawaniu w konflikcie interesów było oceniane w różny sposób. Nie przesądzając, kto ma rację w tym konkretnym sporze, należy stwierdzić, że nie doszłoby do takiej sytuacji, gdyby umowa miała inaczej zdefiniowany moment końcowy, a także gdyby jej stronami było więcej podmiotów faktycznie zaangażowanych w Pakt Uczciwości, nie tylko Zamawiający i Obserwator Społeczny.

<sup>16</sup> Por. Aneks: Zdanie odrębne i uwagi PKP PLK S.A.

Konflikt ten ujawnił jeszcze jedną słabość obecnej formuły Paktu Uczciwości – brakuje w nim kanału oraz instancji, do której można wnieść zastrzeżenia wobec działań obserwatora społecznego w sytuacji, w której strony nie są w stanie rozwiązać sporu samodzielnie. Ponownie – nie przesądzając o słuszności lub niesłuszności zarzutów Wykonawcy wobec Obserwatora Społecznego, należy podkreślić faktyczną prawną bezradność Wykonawcy w sytuacji stanowczego odrzucenia przez Obserwatora zarzutów – Wykonawca nie miał żadnych narzędzi prawnych, aby bronić swojego stanowiska, ani żadnej formalnej instancji, która mogłaby ten spór rozstrzygnąć. Mógł skorzystać (co zrobił) ze złożenia skargi na postępowanie Obserwatora Społecznego zarówno do Komisji Europejskiej, jak i Transparency International, nie jest to jednak tożsame z uruchomieniem procedury prawnej mającej rozstrzygnąć, kto w tym sporze ma rację.

Poważnym problemem dla realizacji przyszłych paktów uczciwości jest zdefiniowanie roli obserwatora społecznego. Realizacja Paktu Uczciwości w Polsce pokazała, że rola ta w trakcie całego projektu ulegała zmianie, strony miały różne oczekiwania wobec Obserwatora. Sytuacja ta mogła stawiać Obserwatora w trudnych sytuacjach, a niekiedy być może zmuszać go do wychodzenia poza granice swoich kompetencji.

Obserwator Społeczny rozpoczynał swoją pracę z pozycji neutralnego obserwatora gromadzącego dokumentację i monitorującego przebieg inwestycji pod kątem jej transparentności i zagrożeń związanych z potencjalnymi nadużyciami. Warto jednak podkreślić, że w porozumieniu podpisanym między PKP PLK S.A. a Fundacją Batorego 8 listopada 2016 roku było zawarte prawo PKP PLK do zwracania się na każdym etapie projektu z prośbą o wyrażenie przez Fundację Batorego opinii „o danej czynności związanej z Zamówieniem”<sup>17</sup>. Z czasem pojawiały się coraz większe oczekiwania wobec Obserwatora, aby aktywnie włączył się w monitorowanie i pilnowanie poprawnego zarządzania inwestycją, a także w rolę sprzyjającego Zamawiającemu [por. zdanie odrębne]<sup>18</sup> jako wydającemu środki publiczne. Nastawienie to przejawiało się w postaci oczekiwania wobec Obserwatora, że wyda on swoją opinię w sprawach będących przedmiotem sporu pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą. Sporządzanie opinii, zwłaszcza o charakterze prawnym pozostawia, ze swojej natury, jedną ze stron zawsze niezadowoloną. To z kolei przesunęło Obserwatora coraz bliżej pozycji mediatora, rozjemcy. Pojawiały się próby wykorzystania przez jedną lub drugą stronę Obserwatora i jego opinii jako argumentu we wzajemnych dyskusjach.

Tej sytuacji sprzyjał także długi okres realizacji inwestycji i naturalne w takich sytuacjach procesy grupowe. W sytuacji stałego i regularnego spotkania się w podobnym gronie i obserwowania przebiegu inwestycji, której sukcesowi się kibicuje (bo oczekuje się rozwiązania jakiegoś problemu poprzez inwestycję i/lub sprawne wydanie pieniędzy unijnych na sensowne rozwiązania) trudno pozostać niezależnym obserwatorem. Bardzo łatwo, czasem niepostrzeżenie, wchodzi się w rolę coacha, mediatora, „rozwiązywacza” konfliktów.

Tych procesów nie zahamował żaden mechanizm zewnętrzny osadzony czy to w dokumentacji określającej, czym jest Pakt Uczciwości i jaka jest rola obserwatora społecznego (podręcznik wdrażania Paktu), czy to w umowie będącej podstawą działania Obserwatora Społecznego w ramach pilotażu Paktu Uczciwości. W podręczniku wdrażania paktów uczciwości jest wprawdzie zapis wskazujący, że

17 Przez „zamówienie” rozumiane jest „postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego (...) którego przedmiotem jest wykonanie robót wraz z projektowaniem na linii nr 1 (...) na odcinku Częstochowa–Zawiercie”, por. I moduł Paktu Uczciwości – Porozumienie pomiędzy Fundacją im. Stefana Batorego i PKP Polskimi Liniami Kolejowymi S.A. (8.11.2016), <https://paktuczciwosci.pl/o-pakcie/dokumenty/>, dostęp: 28 września 2021 r.

18 Por. Aneks: Zdanie odrębne i uwagi PKP PLK S.A.



obserwator społeczny nie musi wychodzić z roli podmiotu monitorującego przebieg inwestycji, jednak ma to formę zalecenia, dobrej praktyki, a nie zakazu: „Proces monitorowania przeprowadzany zgodnie z Paktem Uczciwości nie musi obejmować monitorowania sposobu świadczenia usług lub kontroli jakości. Uwzględnienie tych czynności może utrudnić zadanie podmiotu monitorującego, a ostatecznie prowadzić do konfliktu interesów, ponieważ co do zasady podczas realizacji zamówienia podmiot monitorujący stoi na straży uczciwości audytorów i nadzorców, którzy kontrolują jakość i wykonanie umowy”<sup>19</sup>. Zasadne jest jednak pytanie, czy analiza jakości i sposobu realizacji obserwowanej inwestycji dokonywana przez obserwatora społecznego nie jest konieczna do zidentyfikowania ewentualnych nieprawidłowości w jej przebiegu. Na to pytanie należałoby odpowiedzieć przed wdrażaniem kolejnych paktów uczciwości w Polsce.

Rozwiązanie problemu roli obserwatora społecznego (ewaluator nie przesądza tu, jakie powinno się przyjąć rozwiązanie merytoryczne) jest jednym z kluczowych czynników decydujących o przyszłym sukcesie lub porażce paktu uczciwości jako koncepcji monitorowania inwestycji publicznych w Polsce.

Zebrane w trakcie ewaluacji opinie uczestników Paktu Uczciwości wskazują, że stanowiska w tym zakresie są bardzo różne. Analizując je, należy pamiętać, że odnoszą się one do ewentualnych kolejnych paktów uczciwości i dotyczą samej istoty roli obserwatora społecznego, tego, jak ta funkcja, zdaniem respondentów, powinna być w przyszłości pełniona:

- Część głosów podkreśla znaczenie neutralności, bezstronności obserwatora społecznego, który powinien być możliwie obiektywnym i rzetelnym ekspertem. W tym ujęciu rolą obserwatora jest po prostu obserwowanie i dokumentowanie przebiegu projektu z naciskiem na szukanie nadużyć. W ramach tej perspektywy pojawia się opinia, że obserwator nie powinien dublować innych funkcji w projekcie, a także że nie powinien wchodzić w rolę rozjemcy, bo do tego powołane są inne instytucje. Podnoszona jest również kwestia, że wprawdzie z jednej strony obserwator powinien być fachowcem w kwestiach samej inwestycji (wiążą się z tym oczekiwania, aby podpisywał umowy ze specjalistami, niekiedy nawet wskazuje się działające na rynku stowarzyszenia, jak np. SIDiR lub FIDIC, jako polecane źródła pozyskiwania takich specjalistów dla potrzeb instytucji pełniących w przyszłości funkcję obserwatora społecznego), z drugiej jednak strony wartością może być właśnie mała fachowość obserwatora w obszarze monitorowanej inwestycji. Ta słabość obserwatora może być jego siłą, ponieważ dzięki temu może świeżym okiem dostrzec rzeczy, które dla specjalistów pozostają oczywistością i powszechną praktyką przy realizowaniu inwestycji, a wcale nie muszą być takie oczywiste i właściwe. Pojawił się również głos, że wprawdzie obserwator powinien zachowywać bezstronność, ale jednak – z uwagi na stałą i wynikającą z sytuacji rynkowej większą siłę zamawiającego podmiotu państwowego – powinien nieco sprzyjać wykonawcy i stanowić swoistą tarczę przed, być może, nieuprawnionymi lub przesadnymi oczekiwaniami zamawiających.
- Z kolei inni rozmówcy podkreślali znaczenie lub wręcz konieczność znacznie większego zaangażowania się obserwatora w przebieg monitorowanej inwestycji. Wskazywano, że pozostanie na pozycji jedynie obserwacyjnej, bez zagłębiania się w spory, może przynieść krzywdzące wnioski dla obu stron procesu inwestycyjnego. Podkreślano, że dla zwiększenia motywacji do udziału w pakcie uczciwości potrzebne są jakieś korzyści dla stron inwestycji, a nie tylko generowanie dodatkowego obowiązku sprawozdawczości i pisanie dokumentów i maili. Obserwator powinien

<sup>19</sup> Por. *Pakty Uczciwości w zamówieniach publicznych. Podręcznik wdrażania*, s. 70, materiał dostępny na stronie [https://www.uzp.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0025/29833/Podrecznik-TI-dot.-Paktow-uczciwosci-w-zamowieniach-publicznych-pl-23.12.2014.pdf](https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0025/29833/Podrecznik-TI-dot.-Paktow-uczciwosci-w-zamowieniach-publicznych-pl-23.12.2014.pdf) (dostęp: 26 września 2021 r.).

wnosić do inwestycji jakąś wartość dodaną – pojawił się wręcz głos jasno definiujący obserwatora jako mediatora, rozjemcę, dzięki któremu strony mogłyby dojść do porozumienia, zamiast czekać na długotrwałe sądy i ich orzeczenia. Inny głos w tym sposobie postrzegania roli obserwatora wskazywał na możliwość docelowego połączenia roli obserwatora z funkcją inżyniera projektu (choć podkreślano, że obecna praktyka rynkowa pełnienia tej funkcji pozostawia wiele do życzenia). Sformułowano także oczekiwania, aby obserwator, a w szczególności jego konsultanci techniczni, w ramach monitorowania inwestycji zagłębiali się w szczegóły – byli obecni w terenie (na terenie inwestycji), interesowali się procesem wyboru i płacenia podwykonawcom. Podkreślono również, że pozostawianie obserwatora społecznego na pozycji jedynie obserwacyjnej prowadzi do sytuacji, w której obserwator skupia się na sprawach formalnych, w tym na biurokratycznej stronie samych spotkań kwartalnych, zamiast na rozwiązywaniu problemów pojawiających się w trakcie realizacji inwestycji.

Powyższy przegląd dwóch podejść do oczekiwanej w przyszłości roli obserwatora społecznego w kolejnych paktach uczciwości wskazuje, jak poważne istnieją rozbieżności w tym obszarze: czy i w jakim zakresie obserwator społeczny ma wchodzić w spory, przedstawiać stanowiska, czy też ma pozostać tylko obserwatorem, opisując proces inwestycyjny. Konieczne jest rozstrzygnięcie tej kwestii i jasne określenie w przyszłości roli obserwatora i jej granic. Potrzebne jest to zarówno instytucjom, które w przyszłości będą pełniły funkcję obserwatorów społecznych, jak wszystkim innym uczestnikom paktów uczciwości, aby wiedzieli, czego mogą od obserwatorów społecznych oczekiwać. Bez tego będziemy mieć do czynienia z nierealistycznymi oczekiwaniami różnych interesariuszy paktów uczciwości, które z natury rzeczy zostaną zawiedzione i będą rzutować na przyszłe oceny samej koncepcji paktu.

Kwestia zdefiniowania roli obserwatora społecznego wiąże się ze sprecyzowaniem jego bezstronności. Oczekiwania formułowane pod adresem obserwatora lub oceny działalności Obserwatora Społecznego w ramach pilotażu wskazują, że niekiedy postulat bezstronności obserwatora ma charakter jedynie deklaracyjny. Okazuje się bowiem, że większość interesariuszy pilotażu Paktu Uczciwości ma lub miała do czynienia z konkretnymi sprawami, które ich zdaniem powinien załatwić w trakcie pilotażu Obserwator Społeczny. Część badanych sformułowała również takie oczekiwania wobec przyszłych obserwatorów społecznych w kolejnych paktach uczciwości. Mamy zatem do czynienia z postulatem bezstronności obserwatora społecznego, ale jednak z przesunięciem akcentów w stronę ochrony wykonawcy przed silniejszym z natury zamawiającym. Ten kierunek myślenia jest widoczny również poza samym pilotażem Paktu Uczciwości. Okazało się bowiem, że w trakcie trwania pilotażu pojawiło się kilka zgłoszeń od wykonawców realizujących inne zamówienia publiczne, aby te inwestycje objąć działaniem paktu – z jasną intencją, aby pakt chronił wykonawców. Pakt uczciwości jest dla wykonawców także narzędziem upublicznienia niekorzystnych zjawisk w procesie inwestycyjnym, które są powszechną praktyką – akurat to oczekiwanie zostało spełnione w trakcie pilotażu. Inne oczekiwanie ujawnione w trakcie ewaluacji odnosi się do tego, że pakt uczciwości może być narzędziem umożliwiającym uzyskanie wglądu w proces inwestycyjny przez instytucje zarządzające, co pozwoli im lepiej zrozumieć różne mechanizmy działające w trakcie realizacji inwestycji. Odosobniony był natomiast głos wskazujący, że pakt uczciwości, zwłaszcza jeżeli rolą obserwatora społecznego byłoby głębsze wejście w samą inwestycję na poziomie terenu i relacji wykonawców z podwykonawcami, zabezpieczałby zamawiającego przed działaniami wykonawców wykorzystujących niewiedzę zamawiającego w niektórych obszarach.

Wydaje się zatem, że faktyczne utrzymanie bezstronności obserwatora społecznego, przy tak rozbieżnych oczekiwaniach, w każdym pakcie uczciwości będzie poważnym wyzwaniem dla organizacji pełniącej tę funkcję. Tym bardziej warte odnotowania są głosy podkreślające znaczenie działań

wzmacniających niezależną pozycję obserwatorów społecznych – przede wszystkim postulat zapewnienia im niezależnego finansowania. W tym kontekście wskazywano, że wątpliwości może budzić nawet finansowanie pochodzące ze środków instytucji zarządzającej. Wskazywano, że być może powinno ono pochodzić nawet spoza danego państwa, bezpośrednio z poziomu instytucji Komisji Europejskiej. Warto również zastanowić się nad zdefiniowaniem samego pojęcia bezstronności – w formie, która mogłaby być elementem wzoru kontraktu w przypadku przyszłych paktów uczciwości.

Praktycznie wszyscy rozmówcy byliby gotowi ponownie uczestniczyć w kolejnych paktach uczciwości. Takie deklaracje można z pewnością potraktować jako pozytywną ocenę zrealizowanego pilotażu. Na bazie doświadczeń z Paktem Uczciwości w ramach pilotażu badani formułowali oceny dotyczące kształtu i sposobu wykorzystania tego narzędzia w przyszłości:

- Wskazywano, że nie jest to narzędzie do częstego stosowania, jako standard dla wielu inwestycji, że narzędzie to powinno być stosowane jako swoiste studium przypadku, aby poznać mechanizmy realizacji inwestycji, ujawnić problemy i zaradzić im. Pakt uczciwości miałby zatem służyć identyfikowaniu problemów systemowych i pomagać we wprowadzaniu zmian na szczeblu prawa krajowego. W tym kontekście powracał pogląd, że pakt uczciwości to narzędzie otwierania oczu urzędnikom szczebla centralnego na problemy systemowe.
- Inny kierunek myślenia o selektywnym stosowaniu paktu uczciwości wskazywał, że jego działaniem powinny być objęte duże, ważne inwestycje lub takie, które budzą zainteresowanie społeczne, o istotnym oddziaływaniu zarówno społecznym, jak i środowiskowym. Wskazywano w tym przypadku np. na przekop Mierzei Wiślanej lub budowę Centralnego Portu Komunikacyjnego.

Z przekonaniem o potrzebie selektywnego stosowania paktów uczciwości korespondował pogląd, że w Polsce nie ma takich zasobów potencjalnych obserwatorów społecznych oraz konsultantów technicznych, aby możliwe było objęcie paktem uczciwości wszystkich, czy nawet większości, ważnych inwestycji. Pilotaż ujawnił bowiem, że obserwator społeczny musi zaangażować znaczne zasoby własne oraz dodatkowo korzystać z doświadczenia i wiedzy konsultantów zewnętrznych, a sam projekt jest wieloletni, co dodatkowo obciąża instytucjonalnie obserwatora społecznego. Mało jest w Polsce organizacji społecznych zdolnych podjąć się takiego działania. Wskazywano, że potencjał do bycia obserwatorami można znaleźć na uczelniach wyższych (w przypadku uczelni publicznych może być jednak problem z potencjalnym konfliktem interesów i pewnym uzależnieniem od finansowania publicznego) oraz w firmach konsultingowych.

Wyrażano nadzieję, że prowadzenie paktów uczciwości podniesie transparentność procesu inwestycyjnego i zachęci społeczność lokalną do większego zainteresowania inwestycjami dotyczącymi ich bezpośrednio lub pośrednio. Pojawił się jednak głos, że funkcje te, być może lepiej i w większym zakresie, mogą zostać spełnione przez rozwiązania informatyczne, zapewniające każdemu obywatelowi dostęp do dokumentacji inwestycji. W tym kontekście przywołano przykład rozwiązania wdrożonego na Ukrainie pod nazwą prozorro.

Generalnie wspólnym przekonaniem było, że pakt uczciwości nie jest narzędziem, dzięki któremu wykrywana będzie korupcja. Wynika to z faktu, że narzędzie to działa antykorupcyjnie w krajach o mniej rozwiniętej kulturze prawnej niż w Polsce (i innych krajach Unii Europejskiej), w których nie istnieje ugruntowane ustawodawstwo regulujące obszar zamówień publicznych. Pakt uczciwości, zdaniem badanych, jest w stanie ujawnić przypadki twardej korupcji, jednak w obecnym środowisku prawnym w Polsce (i jest to szeroko podzielana opinia) korupcji jest mało i ma ona inny charakter, niedostępny dla takich narzędzi jak pakt uczciwości.

Część badanych miała wątpliwości, czy w trakcie pilotażu została zapewniona pełna transparentność procesu inwestycyjnego. Wskazywano na opóźnienia w przekazywaniu informacji (co potwierdza również analiza materiałów i korespondencji zamieszczonej na stronie internetowej Paktu Uczciwości). Zdaniem niektórych badanych wynikało to z braku umocowania paktu uczciwości w polskim prawodawstwie i braku realnych sankcji za takie opóźnienia lub uchylanie się od przekazywania informacji. Dodatkowo przebieg pilotażu ujawnił, że część (zdaniem niektórych badanych – wiele) decyzji w trakcie procesu inwestycyjnego podejmowanych jest w trybie ustnych ustaleń, które dopiero później przyjmują postać formalnych zapisów pisemnych. Mogło to powodować, że Obserwator Społeczny o niektórych aspektach inwestycji dowiadywał się z opóźnieniem. Tym niektórzy badani tłumaczyli późne wykrycie sprawy przejścia w Poraju [por. zdanie odrębne]<sup>20</sup> (sam Obserwator Społeczny traktuje tę sprawę jako swoją porażkę polegającą na zbyt późnej reakcji na szybko narastający poważny problem).

Przebieg pilotażu wskazuje, że Pakt Uczciwości nie przyczynił się do istotnego wzrostu zainteresowania społeczności lokalnych przebiegiem inwestycji. Zostały wdrożone działania promocyjne, odbywały się lokalne spotkania, działała strona internetowa – jednak nie przyniosło to znaczących efektów. Niektórzy badani uważają jednak, że narzędzie takie jak pakt uczciwości nie ma szans, by wpłynąć na takie lokalne zainteresowanie. Z drugiej strony zamieszczanie korespondencji pomiędzy stronami inwestycji na stronie internetowej ujawnia kuchnię inwestycji i zachęca społeczeństwo do włączenia się.

Jedną z cech realizacji pilotażu był fakt, że działania Paktu Uczciwości dostrzegane były dopiero wtedy, gdy coś się działo, pojawiały się konflikty lub problemy z realizacją inwestycji. Wydaje się, że większość interesariuszy nie miała świadomości wpływu Paktu Uczciwości na codzienność inwestycji. Fakt ten ma znaczenie dla oceny działań Obserwatora Społecznego, którego ocenia się raczej przez pryzmat tego, jak zachowywał się w sytuacjach konfliktowych. Takie zjawisko będzie zapewne obecne również w przyszłych paktach uczciwości.

Pilotaż wskazuje, że wdrażanie paktu uczciwości jest zadaniem trudnym i skomplikowanym, zwłaszcza gdy towarzyszy on tak dużej inwestycji. Utrudnia to wypracowanie jednego modelu monitoringu. Doświadczenia pilotażu wskazują, że wiele elementów paktu uczciwości powinno być elastyczne, pozwalając stronom dostosować się do specyfiki inwestycji. Zarazem jeżeli pakt uczciwości ma być narzędziem, to musi mieć pewien stały korpus działań i procedur, które są niezmiennie niezależnie od typu inwestycji, która objęta jest jego działaniem. Wypracowanie takiego zestawu zasad, narzędzi, procedur, swoistej instrukcji obsługi, jest konieczne, zanim kolejne pakt uczciwości będą wdrażane w Polsce. Jednym z ważnych źródeł przy opracowywaniu takiej instrukcji obsługi powinny być doświadczenia omawianego pilotażu. Wprawdzie do jego wyników należy podejść z ostrożnością wynikającą z faktu, że doświadczenia jednego paktu i jednej inwestycji nie mogą przesądzać o ocenie całości inwestycji publicznych w Polsce. Z drugiej jednak strony nie warto zaczynać wszystkiego bez wykorzystania doświadczeń pilotażu. Byłoby to nieracjonalne społecznie, ekonomicznie, jak również w kontekście zarządzania zasobami.

---

20 Por. Aneks: Zdanie odrębne ZUE S.A.

## Wnioski i rekomendacje

Pilotaż Paktu Uczciwości wykazał pewne problemy związane kwestiami formalno-prawnymi:

- Przede wszystkim sam Pakt Uczciwości nie ma umocowania w polskim prawie (w szczególności w prawie regulującym obszar zamówień publicznych). Skutkuje to m.in. tym, że wymiana dokumentacji pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w pakt nie jest obligatoryjna. Może to prowadzić do sytuacji pomijania niektórych wątków lub przesyłania dokumentów i/lub wyjaśnień z opóźnieniem, co wpływa na wiedzę i skuteczność działań obserwatora społecznego.
- Zasadnicza umowa dotycząca Paktu Uczciwości miała charakter dwustronny – została podpisana jedynie pomiędzy Zamawiającym (PKP PLK) a Obserwatorem Społecznym (Fundacja Batorego). Tymczasem w realizację Paktu Uczciwości zaangażowanych było znacznie więcej instytucji – przede wszystkim Wykonawca (ZUE SA) oraz instytucje publiczne szczebla centralnego (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej i Centrum Unijnych Projektów Transportowych CUPT). Zobowiązania wobec Obserwatora Społecznego, na mocy własnych umów podpisanych z PKP PLK, mieli również Wykonawca i Inżynier Projektu. Klauzule dotyczące paktu uczciwości były elementem wzorów umów na etapie postępowania przetargowego i nie podlegały negocjacjom. Pozostali uczestnicy Paktu Uczciwości nie mieli żadnych formalnych zobowiązań w ramach pilotażu.
- Umowa została zawarta na zbyt późnym etapie procesu inwestycyjnego – dopiero w trakcie rozpisywania przetargu na inwestycję i powoływania komisji przetargowej. Tymczasem wcześniejsze działania (np. opracowanie dokumentacji przetargowej) mogły prowadzić do przesądzenia o późniejszym kształcie inwestycji (np. zawężeniu listy potencjalnych wykonawców albo rozwiązań technicznych mogących być kwestionowanych przez społeczności lokalne) [por. zdanie odrębne]<sup>21</sup>.
- Umowa została zawarta na zbyt krótki czas (do momentu wydania świadectwa przejęcia), co w sytuacji pojawienia się sporu pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą na tym etapie inwestycji postawiło Obserwatora Społecznego w sytuacji potencjalnego konfliktu interesu. Z jednej strony z przyczyn merytorycznych wskazane było, aby obserwacja procesu inwestycyjnego trwała w dalszym ciągu, z drugiej strony podstawa prawna do kontynuacji działań przez Obserwatora Społecznego mogła być kwestionowana. Precyzyjne określenie końca projektu wydaje się ważne dla powodzenia przyszłych paktów uczciwości.

Pilotaż Paktu Uczciwości ujawnił pewne niekorzystne (z punktu widzenia interesu publicznego) mechanizmy procesu inwestycyjnego, które, jak się wydaje, były powszechnie stosowane i znane wcześniej. Tym niemniej ich upublicznienie skłoniło władze publiczne do podjęcia działań zmierzających do interwencji w te zjawiska. Miało to miejsce przede wszystkim w odniesieniu do waloryzacji cen kontraktowych z uwagi na zmieniające się ceny produktów niezbędnych do prowadzenia inwestycji w jej trakcie oraz problemu niewydolności służb nadzoru budowlanego i związanego z tym powszechnego zjawiska prowadzenia robót budowlanych w trybie zgłoszenia zamiast uzyskiwania pozwolenia na budowę (które następowało w terminie późniejszym, niekiedy po fakcie). Te efekty należy potraktować jako sukcesy pilotażu Paktu Uczciwości [por. zdanie odrębne]<sup>22</sup>.

Jednocześnie pilotaż pokazuje, że mechanizm monitoringu nie zawsze działał poprawnie – przykładem może tu być niewykrycie przez Obserwatora Społecznego problemu przejścia w miejscowości Poraj, zanim przerodził się on w trudny do rozwiązania konflikt między Zamawiającym a Wykonawcą,

21 Por. Aneks: Zdanie odrębne i uwagi PKP PLK S.A.

22 Por. Aneks: Zdanie odrębne i uwagi PKP PLK S.A.

dotatkowo szkodliwy z punktu widzenia społeczności lokalnej tej miejscowości. Ta sytuacja musi być traktowana jako porażka pilotażu Paktu.

Pakt uczciwości działa prewencyjnie – przez sam fakt objęcia danej inwestycji przyczynia się do zminimalizowania ryzyka korupcji [por. zdanie odrębne]<sup>23</sup>. Sama obecność obserwatora i fakt upublicznienia korespondencji zmusza do refleksji i część problemów rozwiązuje się sama. W powszechnej opinii badanych nie należy jednak oczekiwać, że będzie to narzędzie wykrywające korupcję. W tym sensie podstawowy cel Paktu Uczciwości (narzędzie do zapobiegania korupcji) nie został osiągnięty [por. zdanie odrębne]<sup>24</sup>.

Wydaje się jednak, że trudno oczekiwać takiego efektu w kraju z wieloletnim doświadczeniem prowadzenia inwestycji publicznych i funkcjonującymi od lat przepisami prawnymi regulującymi obszar zamówień publicznych i przeciwdziałania korupcji. Tym bardziej nie można było oczekiwać, że pilotaż pojedynczej inwestycji wykryje zjawiska korupcyjne i doprowadzi do zmian systemowych w obszarze przeciwdziałania nadużyciom i korupcji [por. zdanie odrębne]<sup>25</sup>.

Z kolei pakt uczciwości jako narzędzie monitorowania wydawania pieniędzy na duże, publiczne inwestycje warto w Polsce rozwijać. Praktycznie wszyscy interesariusze pilotażu, niezależnie od zgłaszanych uwag i zastrzeżeń wobec koncepcji paktu uczciwości lub sposobu jego wdrażania i przebiegu pilotażu, uznają to narzędzie za warte rozwijania w przyszłości i podjęcia próby wdrożenia go do polskiej praktyki inwestycji infrastrukturalnych.

W przyszłości należy podjąć następujące działania przy wdrażaniu paktów uczciwości w przypadku kolejnych inwestycji:

- Rozszerzenie zakresu czasowego obowiązywania umowy – obserwator społeczny powinien rozpocząć swoją pracę wcześniej niż w momencie rozpoczęcia postępowania przetargowego, a koniec umowy powinien obejmować dłuższy okres niż zakończenie prac w terenie potwierdzone wystawieniem świadectw przejścia i obejmować także okres późniejszy, włącznie z ewentualnymi reklamacjami i sporami związanymi z płatnościami końcowymi.
- Objęcie umową paktu uczciwości większej liczby interesariuszy – w szczególności wykonawcy wyłonionego w przetargu oraz instytucji zarządzającej.
- Zapewnienie niezależnego finansowania prac obserwatora społecznego – jego prace nie powinny być finansowane z budżetu instytucji zarządzającej. W ramach budżetu warto przewidzieć osobne pieniądze na zatrudnianie ad hoc i na krótki czas wysoko wykwalifikowanych specjalistów do rozstrzygnięcia kwestii pojawiających się w trakcie trwania paktu uczciwości.
- Zdjęcie z uczestnictwa w pakcie uczciwości potencjalnego odium nieufności – przeciwdziałanie poglądom, że są tym narzędziem obejmowane inwestycje, wobec których istnieją podejrzenia, że może w ich trakcie dojść do nadużyć, niegospodarności, korupcji itp. Oprócz działań edukacyjnych i promocyjnych (np. wskazywanie inwestycji, działań zamawiających, wykonawców biorących udział w paktach uczciwości jako przykładów dobrych praktyk) należy zadbać, aby paktem uczciwości było objętych równolegle co najmniej kilka inwestycji, a dobór tych inwestycji był dokonywany według jasnych, znanym wszystkim wcześniej kryteriów. Może to być nawet system losowy – do puli dobierałoby się inwestycje spełniające dane kryteria (np. budżet, udział

23 Por. Aneks: Zdanie odrębne i uwagi PKP PLK S.A.

24 Por. Aneks: Zdanie odrębne i uwagi PKP PLK S.A.

25 Por. Aneks: Zdanie odrębne i uwagi PKP PLK S.A.

finansowania z Unii Europejskiej, długość inwestycji, oddziaływanie na społeczności lokalne itp.), a następnie z takiej puli losowałoby się kilka projektów, które zostałyby objęte działaniem paktów uczciwości.

- Optymalne byłoby wprowadzenie do polskiego prawodawstwa (np. do ustawy o zamówieniach publicznych) zapisów regulujących funkcjonowanie paktów uczciwości. Zapisy te powinny w szczególności określać uprawnienia obserwatora społecznego w zakresie pełnego i terminowego dostępu do dokumentacji związanej z monitorowaną inwestycją, a wytworzonej przez wszystkie strony zaangażowane w inwestycję. Zapisy te powinny również regulować czas reakcji na wystąpienia obserwatora społecznego o udzielenie informacji. Z uwagi na możliwą długą ścieżkę legislacyjną takich zmian prawnych spełnienia tej rekomendacji nie należy jednak traktować jako warunku koniecznego dla wdrażania kolejnych paktów uczciwości. Przebieg pilotażu pokazał bowiem, że możliwa jest realizacja paktu uczciwości pomimo braku tego typu zapisów prawnych.
- Opracowanie minimalnego zestawu standardów i procedur, jakie musi spełniać pakt uczciwości oraz realizujący go obserwator społeczny. Taki niezmienny rdzeń zasad, przy jednoczesnym zachowaniu niezbędnego pola elastyczności umożliwiającego dostosowanie się do specyfiki danej inwestycji, jest konieczny. W wypracowaniu takiego rdzenia zasad powinny być pomocne doświadczenia zrealizowanego w Polsce pilotażu.

Przy rozwijaniu paktów uczciwości w Polsce należy pamiętać, że przeszkodą w ich wdrażaniu może być zbyt mała liczba podmiotów mających wystarczające zasoby i doświadczenie, aby właściwie odgrywać rolę obserwatora społecznego. Warto rozważyć, czy nie mogłyby pełnić takiej funkcji, oprócz organizacji społecznych, również środowiska akademickie, a być może także firmy konsultingowe (choć w przypadku tych ostatnich istnieje ryzyko konfliktu interesów).

Wyzwaniem dla przyszłości paktów uczciwości będzie zainteresowanie samorządów i społeczności lokalnych w znacznie większym stopniu, niż miało to miejsce w przypadku pilotażu. Pozwoli to przybliżyć inwestycje publiczne społeczeństwu i zwiększy ich transparentność.

## Aneks

W Aneksie zostały zamieszczone zdania odrębne / uwagi przesłane przez interesariuszy pilotażu Paktu Uczciwości. Zostały one zamieszczone w kolejności, w jakiej były przesyłane do ewaluatora:

- Zdanie odrębne przesłane przez ZUE S.A – miało postać oficjalnego pisma w formacie PDF i w takiej postaci zostało dołączone do raportu ewaluacyjnego. Jego treść została zarazem wstawiona do niniejszego aneksu (3 strony).
- Zdanie odrębne Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej – zostało przesłane jako treść maila, w porozumieniu i za zgodą przedstawiciela Ministerstwa zostało zamienione na osobny plik PDF i w tej postaci zostało dołączone do raportu ewaluacyjnego. Jego treść została zarazem wstawiona do niniejszego aneksu.
- Zdania odrębne / uwagi PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. – zostały przesłane w postaci pliku PDF zawierającego oryginalny raport ewaluacyjny z wstawionymi w jego treść uwagami i komentarzami w trybie recenzji. Oryginalny plik PDF został dołączony do raportu ewaluacyjnego a do niniejszego aneksu zostały przekopiowane poszczególne komentarze i uwagi.

## Zdanie odrębne ZUE S.A.

Biuro budowy ZUE S.A., 42-200 Częstochowa, ul. Faradaya 53

ZAW/2021/10/7892/AW

Częstochowa, dnia 04.10.2021 r.

Marek Dudkiewicz  
MMD Milanowa S.C  
05-822 Milanówek, ul. Miła 7

**Kontrakt:** Opracowanie dokumentacji projektowej oraz realizację robót budowlanych w formule „Projektuj i Buduj” w ramach projektu POIiŚ 5.2-6 „Prace na linii kolejowej nr 1 na odcinku Częstochowa–Zawiercie”

**Dotyczy:** Raport z ewaluacji pilotażowego projektu Pakty Uczciwości – mechanizm obywatelskiej kontroli na rzecz ochrony funduszy UE, etap II

Szanowny Panie Doktorze,

W załączeniu przesyłamy uwagi Wykonawcy do raportu końcowego z ewaluacji z prośbą o ich uwzględnienie.

I. Zgłaszamy zastrzeżenia do zdania:

„Miało to oczywiście związek z konkluzjami opinii wydawanych przez Obserwatora – bezstronność była kwestionowana, gdy konkluzja ta nie była po myśli danej strony”.

Tytułem uzasadnienia chcielibyśmy wskazać, że:

- bezstronność została zakwestionowana tylko i wyłącznie w jednym przypadku, tj. w związku z okolicznościami wydania opinii prawnej w sprawie Świadectwa Przejęcia, gdzie Wykonawca widzi jednoznaczny konflikt interesów, podczas gdy miał miejsce szereg innych zarzutów Obserwatora w stosunku do Wykonawcy (np. o prowadzenie prac na zgłoszenie zamiast w oparciu



o pozwolenie na budowę), gdzie Wykonawca – pomimo że się nie zgadzał ze stanowiskiem Fundacji – nawet w obliczu bardzo ostrej krytyki, również wygłaszanej na łamach prasy nie zgłaszał faktu zaistnienia konfliktu interesów;

- użyte sformułowanie może deprecjonować merytoryczne i formalne uzasadnienie zarzutu konfliktu interesów, poprzez przesądzenie (arbitralne), że intencją Wykonawcy było wykorzystanie zarzutu konfliktu interesów w sposób instrumentalny; warto tu wskazać, że nawet gdyby hipotetycznie przyjąć, że zarzut został podniesiony tylko dlatego, że konkluzja opinii prawnej była nie po myśli Wykonawcy, to i tak w żaden sposób nie przesądzałyby to o jego niezasadności ani nie dawałyby podstawy do jego zbagatelizowania.

Wykonawca dostrzega jednocześnie, że w swojej pozostałej części raport przedstawia w sposób wyważony racje Wykonawcy i Obserwatora w zakresie sporu dotyczącego konfliktu interesów, jak i prawidłowo identyfikuje szersze problemy o charakterze systemowym (nie trafnie zdefiniowany czasookres trwania Paktu Uczciwości; brak narzędzi prawnych i formalnych instancji, mogących służyć rozstrzygnięciu konfliktu z Obserwatorem), jakie ujawniły się na tle zgłoszonego przez Wykonawcę zarzutu konfliktu interesów.

II. Zgłaszamy zastrzeżenie do fragmentu zdania: „a stosowne dokumenty są tworzone po fakcie”.

Sformułowanie to może sugerować odbiorcom raportu, że dochodziło do przypadków tzw. „antydatowania” dokumentów, co nie miało miejsca. Być może autor miał na myśli zdarzające się sytuacje, gdy ustne decyzje/polecenia Zamawiającego były przez niego formalizowane pisemnie po fakcie.

III. Zgłaszamy zastrzeżenia do sformułowania: „późne wykrycie sprawy przejścia w Poraju”

Zwracamy uwagę, że już na podpisaniu umowy o zamówienie publiczne Zamawiający informował, że zamierza wybudować przejście podziemne w Poraju, a informacje te zostały upublicznione m.in. na stronie Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, gdzie są nadal dostępne (<https://www.katowice.uw.gov.pl/aktualnosci/kolej-nabiera-tempa>). Na podpisaniu umowy byli również przedstawiciele Fundacji im. Stefana Batorego.

Również na spotkaniach kwartalnych Paktu Uczciwości sprawa przejścia podziemnego w Poraju była w sposób transparentny omawiana, co znajduje potwierdzenie w protokołach z tych spotkań (patrz np. notatka z 6 spotkania kwartalnego z dnia 5 marca 2020 r.).

Sama budowa przejścia podziemnego była całkowicie transparentna. PKP PLK S.A. zatwierdziła dokumentację projektową, zgłosiła do urzędu rozpoczęcie robót budowlanych w oparciu o pozwolenie na budowę, wydała Wykonawcy podbity swoją pieczęcią dziennik budowy, zatwierdziła umowy z podwykonawcami realizującymi przejście, wystąpiła o zamknięcia torowe na potrzeby budowy, dokonywała wpisów w dzienniku budowy, omawiała postęp prac na protokołowanych radach budów, otrzymywała raporty z postępu prac wraz z dokumentacją zdjęciową itd.

Wg Słownika Języka Polskiego „wykryć” można rozumieć, jako „ujawnić rzecz, która była tajna”. Tak nie było w przypadku przejścia podziemnego w Poraju, zresztą trudno wyobrazić sobie fizyczne ukrycie czy to przed mieszkańcami Poraja czy to pracownikami nadzoru inwestorskiego, budowy dużego przejścia zlokalizowanego na stacji kolejowej.

IV. Zwracamy uwagę, że podpisanie umowy nastąpiło 20.07.2017 r. zatem remont trwał 3 lata a nie 5 lat.

V. Zgłaszamy zastrzeżenia do sformułowania: „Albo znalezienie sposobu obejścia procedur (tzw. zgłoszenie prac)”, użytego w różnych konfiguracjach.

Jako Wykonawca przekazaliśmy szerokie uwagi do raportu Fundacji w zakresie dotyczącym tzw. prac na zgłoszenie. Wskazaliśmy m.in. że:

„ZUE S.A. stoi na stanowisku, iż nie sposób mówić o prowadzeniu robót z naruszeniem przepisów czy kontraktu. Wykonawca i pozostałe Strony procesu inwestycyjnego miały prawo do przyjętej interpretacji przepisów prawa, jak i prawo do prowadzenia robót w zaufaniu do decyzji podejmowanych przez organy administracji publicznej. Zapadłe w sprawie rozstrzygnięcia administracyjno-prawne w ocenie Wykonawcy potwierdzają, że roboty zostały zrealizowane w sposób prawidłowy. Przepisy prawa administracyjnego należy interpretować nie w sposób „formalistyczny”, lecz w świetle celów publicznych, składających się na szeroko rozumiany interes publiczny. Jednym z istotnych, uprawnionych i społecznie aprobowanych celów publicznych jest potrzeba sprawnej realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Przebudowa linii kolejowej nie jest prywatnym przedsięwzięciem lecz inwestycją celu publicznego realizowaną dla zaspokojenia potrzeb lokalnej i ponadlokalnej społeczności oraz państwa. Art. 29 ust. 2 ustawy Prawo budowlane (w ówczesnym brzmieniu) dopuszczał prowadzenie na zgłoszenie m.in. robót polegających na przebudowie dróg, torów i urządzeń kolejowych. Pomiędzy art. 29 ust. 2 a art. 29 ust. 3 ustawy Prawo budowlane zachodzi kolizja. Sposób jej rozstrzygnięcia nie był oczywisty w sytuacji gdy w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie stwierdzono obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, a zgodnie z art. 72 ust. 1a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może nastąpić także przed dokonaniem zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych. W ocenie Wykonawcy, reguły kolizyjne i dyrektywy wykładni uzasadniały przyjęcie stanowiska o dopuszczalności prowadzenie robót na zgłoszenie, w oparciu o podstawę prawną, jaką dawał art. 29 ust. 2 ustawy Prawo budowlane. Reasumując zatem, Wykonawca wskazuje, że o ile zaistniały spór można rozpatrywać w kontekście konfliktu celów interesu publicznego i prawidłowości dokonywanych wyborów interpretacyjnych, to przedstawianie go w kategoriach naruszeń jest zbyt daleko idące i na gruncie konkretnej sprawy nieuprawnione”.

Intencją Wykonawcy nie było obchodzenie procedur, lecz skorzystanie z rozwiązań prawnych, które w ocenie Wykonawcy dawały możliwość prowadzenia robót na zgłoszenie. Sformułowania, że chodziło nam o obejście procedur nie oddają ani intencji Wykonawcy ani złożoności problemu, który wcale nie był jednoznaczny i oczywisty.

Zasadniczo, pomimo poczucia pokrzywdzenia w związku z okolicznościami wydania opinii prawnej w temacie Świadectwa Przejęcia (gdzie w ocenie Wykonawcy Obserwator postąpił pochopnie i niestety popełnił błąd), Wykonawca ocenia projekt Paktu Uczciwości i udział w nim Obserwatora w sposób pozytywny. Z punktu widzenia ZUE S.A. jako Wykonawcy wymienić warto w szczególności następujące pozytywne aspekty Programu:

- udział w programie stanowił inspirację i pomoc przy opracowaniu i wdrożeniu nowej, kompleksowej Polityki Zarządzania Etycznego;

- Obserwator zachęcał Zamawiającego i Wykonawcę do polubownego rozwiązywania sporów kontraktowych oraz starał się, w miarę posiadanych przez siebie możliwości, proponować formuły umożliwiające koncyliacyjne ich rozwiązywanie;
- Obserwator starał się nie tracić z oczu, w gąszczu uwarunkowań formalnoprawnych, na których z reguły koncentrują się uczestnicy procesu inwestycyjnego, interesów i potrzeb lokalnej społeczności.

## Zdanie odrębne Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej

Dziękujemy za przygotowanie i przekazanie raportu ewaluacyjnego z realizacji pilotażu Paktu Uczciwości w Polsce. Zebrane opinie i wnioski stanowią bardzo istotny wkład, który z pewnością będzie pomocny przy rozważaniu objęcia kolejnych projektów unijnych mechanizmem paktu uczciwości, a także ustaleniu jego właściwego kształtu i charakteru. Chcielibyśmy jednocześnie zwrócić uwagę na wypowiedzi i sformułowania w raporcie, które w opinii przedstawicieli Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej zaangażowanych w pilotaż paktu są niezgodne z rzeczywistością i mogą prowadzić do przyjęcia błędnych wniosków. Nasze największe zastrzeżenia budzi poniższy fragment raportu:

„Drugim zjawiskiem było upublicznienie problemu realizacji poszczególnych działań inwestycyjnych (składających się na całość, w tym przypadku remontu linii kolejowej) w oparciu o tzw. zgłoszenie zamiast uzyskanie pozwolenia na budowę. Jak wynika z opinii części rozmówców była to powszechna praktyka stosowana w przeszłości w przypadku wielu inwestycji infrastrukturalnych, nie tylko kolejowych. Podstawową przyczyną jest słabość służb nadzoru budowlanego i duże (niekiedy bardzo duże) opóźnienia w wydawaniu pozwoleń na budowę. Strony procesu inwestycyjnego (nie ze swojej winy) stawiane były w sytuacji wyboru:

- *albo dochowanie wszelkich procedur i postępowanie dokładnie z literą prawa, a w efekcie opóźnienie inwestycji, co, w skrajnych przypadkach, może skutkować trudnościami w rozliczeniu dotacji unijnych, a zwykle zwiększeniem kosztów inwestycji,*
- *albo znalezienie sposobu obejścia procedur (tzw. zgłoszenie prac), realizacja inwestycji bez pozwolenia na budowę, dotrzymanie terminów i planowanych kosztów przy jednoczesnym ryzyku, że wykonane prace mogą okazać się niezgodne z wymaganiami określonymi w pozwoleniu na budowę”.*

Powyższe stwierdzenia nie są prawdziwe. Ewaluator sam na wstępie zaznacza, że *objęcie Paktem Uczciwości tylko jednej inwestycji w tak dużym kraju jak Polska (...) nie pozwala na sformułowanie wniosków przesyłających o zdolności Paktu Uczciwości do dokonywania daleko idących zmian*. Podobne stwierdzenie powinno się zastosować do tezy dotyczącej robót na zgłoszenie, że na podstawie jednego kontraktu nie powinno się formułować daleko idących wniosków.

Fakt rozpoczęcia robót budowlanych w oparciu o zgłoszenie zamiast pozwolenie na budowę miał w tym projekcie miejsce, ale na pewno nie była to powszechna praktyka stosowana w przypadku wielu inwestycji infrastrukturalnych. Po wykryciu powyższego przypadku Instytucja Zarządzająca POIiŚ przeprowadziła szczegółową analizę tej sytuacji, a także zgłosiła uwagi do przepisów Prawa Budowlanego, w zamyśle mające uszczelnić system w tym zakresie. Jednocześnie Centrum Unijnych Projektów Transportowych przeprowadziło analizę skali wystąpienia problemu w projektach POIiŚ, w ramach której stwierdzono, że taka sytuacja należy do wyjątków. Powyższa teza została także potwierdzona w stanowisku ministra odpowiedzialnego za dział administracji rządowej budownictwo, w którym wskazano, że do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego nie wpływały informacje o konkretnych przypadkach, gdy inwestorzy zamiast w trybie pozwolenia na budowę realizowali inwestycję kolejową wymagającą przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w trybie zgłoszenia, ani też

informacje o konkretnych przypadkach składania wniosku o pozwolenie na budowę dla robót budowlanych, co do których dokonano już wcześniej zgłoszenia i które zostały już zrealizowane.

Zwracamy także uwagę, że nowelizacja przepisów Prawa Budowlanego w kontekście problemów ujawnionych w inwestycji objętej paktem dotyczyła doprecyzowania m.in. katalogu wymaganych dokumentów, które należy dołączyć do zgłoszenia (m.in. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach), właśnie w celu uszczelnienia systemu i uniknięcia możliwości realizacji robót wymagających pozwolenia na budowę na zgłoszenie, a nie likwidacji wymogów uzyskania pozwolenia na budowę.

Nietrafiona wydaje się też teza o niewydolności na poziomie wojewódzkim służb nadzoru budowlanego i związane z tym duże opóźnienia w wydawaniu pozwoleń na budowę. Po pierwsze w procesie uzyskania pozwolenia na budowę nie uczestniczą organy nadzoru budowlanego, a odpowiedzialne za to są służby wojewody. Po wtóre proces uzyskania pozwolenia na budowę nie trwał wówczas szczególnie długo – ponieważ, jak wynika z pisma MIIIR z 7 maja 2019 r. skierowanego do Fundacji im. S. Batorego, decyzję uzyskiwano średnio w terminie 42 dni. Należy też wskazać, że w dużej liczbie przypadków przedłużenie procesu uzyskania pozwolenia na budowę może leżeć po stronie inwestora, który przedkłada niekompletną lub niepoprawną dokumentację.

Naszym zdaniem niektóre z zaprezentowanych w raporcie opinii nie odpowiadają rzeczywistości lub nie są oparte na obiektywnych danych. Chcielibyśmy także wyjaśnić, że służby nadzoru budowlanego zostały objęte wsparciem ze środków unijnych już w trakcie realizacji paktu uczciwości i decyzja KE w tym zakresie zapadła na początku 2018 r. Działania służb nadzoru istotnie przyczyniły się do rozwiązania problemu prac rozpoczętych bez pozwolenia na budowę. Natomiast w nowej perspektywie finansowej 2021–2027 wsparcie ma zostać skierowane także na wzmocnienie potencjału służb administracji architektoniczno-budowlanej na szczeblu wojewody, które są odpowiedzialne m.in. za wydawanie pozwoleń na budowę.

### **Zdanie odrębne / Uwagi PKP Polskich Linii Kolejowych S.A.**

Jak wspomniano wcześniej, zdanie odrębne PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. ma postać komentarzy naniesionych na oryginalny tekst raportu ewaluacyjnego. Dla wygody czytelnika wszystkie te uwagi zostały skopiowane do poniższej tabeli z oznaczeniem miejsc w raporcie, których dotyczą (a w tamtych miejscach wstawione są przypisy dolne). Należy jedynie pamiętać, że z uwagi na dodanie przez ewaluatora informacji o zdaniach odrębnych (na stronie 4), wstawieniu w treść raportu nawiasów informujących o zdaniu odrębnym w postaci nawiasów kwadratowych oraz wstawieniu szeregu przypisów dolnych informujących o zdaniach odrębnych nastąpiły przesunięcia treści na stronach w porównaniu do tekstu pierwotnego. Zawarte w niniejszej tabeli numery stron odnoszą się do aktualnego dokumentu, natomiast w pliku PDF z uwagami i komentarzami PKP PLK S.A. te same uwagi i komentarze dotyczą tych samych treści, ale zawartych na innych stronach.

Miejsce / zdanie w raporcie	Uwagi / komentarz PKP PLK S.A.
Str. 2, przypis 1	<p>Proponuję podać właściwe nazwy wskazanych aktów prawnych.</p> <p>Regulacje odnoszące się do obszaru zamówień istniały również przed rokiem 1994. Na stronie UZP możemy odnaleźć informacje o akcie prawnym z 1933 roku regulującym obszar zamówień.</p>
Str. 4, uwaga ogólna	<p>Uwaga ogólna. W moim odczuciu opracowanie nie pokazuje pozytywnych aspektów istnienia paktu w projekcie, czy takich nie było? Chodzi o pozytywne, zgodne z dobrymi praktykami działania stron procesu inwestycyjnego.</p>
Str. 5, zdanie: Należy je rozumieć jako wskazanie, że korupcja (jeśli w ogóle mogłaby się pojawić), to prędzej w przypadku inwestycji, które nie są objęte Paktem Uczciwości.	<p>To stwierdzenie może być błędnie odczytane przez osobę postronną. Sugeruje, że w zadaniach objętych monitoringiem obserwatora społecznego nie dojdzie do korupcji, a w zadaniach nieobjętych monitoringiem do korupcji może dojść. Proponuję usunięcie lub zmianę brzmienia.</p>
Str. 6, fragment: realizacja inwestycji bez pozwolenia na budowę	<p>Prawo budowlane dopuszcza realizację prac na zgłoszenie – art 29.</p>
Str. 6, fragment: obejścia procedur	<p>Użycie słów „obejścia procedur” sugeruje, że te działania mogą być uznawane za niezgodne z prawem. Czy autor to miał na myśli? Lepszym wydaje się określenie „alternatywne rozwiązania”</p>
Str. 7, zdanie: Umowa na prowadzenie pilotażu Paktu Uczciwości została podpisana na etapie przetargu na wykonanie monitorowanej inwestycji. Obserwator Społeczny rozpoczął prace monitorujące projekt wraz z rozpoczęciem postępowania przetargowego. Tymczasem kilku rozmówców podkreślało, że dla większej skuteczności Paktu Uczciwości wskazane byłoby uczestnictwo obserwatora społecznego na wcześniejszym etapie.	<p>Porozumienie z FB w sprawie Paktu Uczciwości zawarte było ponad miesiąc przed ogłoszeniem przetargu na roboty budowlane.</p>
Str. 8, fragment: i pilnowanie poprawnego zarządzania inwestycją, a także w rolę sprzyjającemu Zamawiającemu	<p>To subiektywne odczucie czy fakt?</p>
Str. 13, fragment: np. zawężeniu listy potencjalnych wykonawców albo rozwiązań technicznych mogących być kwestionowanych przez społeczności lokalne	<p>Proponuję usunąć zapis w nawiasie, gdyż może być negatywnie odczytany, a chyba nie taka była intencja autora.</p>

<p>Str. 13, akapit: Pilotaż Paktu Uczciwości ujawnił pewne niekorzystne (z punktu widzenia interesu publicznego) mechanizmy procesu inwestycyjnego, które, jak się wydaje, były rutyną i były znane wcześniej. Tym niemniej ich upublicznienie skłoniło władze publiczne do podjęcia działań zmierzających do interwencji w te zjawiska. Miało to miejsce przede wszystkim w odniesieniu do waloryzacji cen kontraktowych z uwagi na zmieniające się ceny produktów niezbędnych do prowadzenia inwestycji w jej trakcie oraz problemu niewydolności służb nadzoru budowlanego i związanego z tym powszechnego zjawiska prowadzenia robót budowlanych w trybie zgłoszenia zamiast uzyskiwania pozwolenia na budowę (które następowało w terminie późniejszym, niekiedy po fakcie). Te efekty należy potraktować jako sukcesy pilotażu Paktu Uczciwości.</p>	<p>Komentarz dla całego akapitu jest poniżej:</p> <p>Skąd pewność, że pakt uczciwości przyczynił się do tego? Według mnie pakt mógł być jednym z bodźców, ale raczej nie jedynym.</p>
<p>Str. 14, słowo: korupcji</p>	<p>Proponuję użyć słowa „nieprawidłowości”</p>
<p>Str. 14, zdanie: W tym sensie podstawowy cel Paktu Uczciwości (narzędzie do zapobiegania korupcji) nie został osiągnięty.</p>	<p>W tym kontekście zdanie brzmi negatywnie, jakby była korupcja, ale nie została wykryta przez pakt.</p>
<p>Str. 14, zdanie: Tym bardziej nie można było oczekiwać, że pilotaż pojedynczej inwestycji wykryje zjawiska korupcyjne i doprowadzi do zmian systemowych w obszarze przeciwdziałania nadużyciom i korupcji.</p>	<p>Komentarz jak wyżej.</p>

## O autorze

**Marek Dudkiewicz** – psycholog i socjolog z wieloletnim doświadczeniem w planowaniu, realizacji, analizie i raportowaniu badań ilościowych i jakościowych – zarówno społecznych, jak i marketingowych. Prowadził liczne projekty ewaluacyjne dla podmiotów publicznych i organizacji pozarządowych oraz badania i ekspertyzy z zakresu współpracy międzysektorowej (współautor Indeksu Jakości Współpracy między JST a NGO), ekonomii społecznej, biznesu odpowiedzialnego społecznie. Wspólnie z żoną, Magdaleną Dudkiewicz prowadzi firmę badawczą MMD Milanowa S.C. (<http://www.dudkiewicz-milanowa.pl>). W przeszłości pracował jako menedżer w kilku polskich i międzynarodowych agencjach badania rynku.

Publikacja przygotowana w ramach projektu „Pakt uczciwości – mechanizm obywatelskiej kontroli na rzecz ochrony funduszy UE, etap II”, finansowanego przez Komisję Europejską. Niniejsza publikacja odzwierciedla wyłącznie poglądy swoich autorów i nie stanowi wyrazu poglądów Komisji Europejskiej. Komisja Europejska nie ponosi ani nie podlega odpowiedzialności za żadne ewentualne wykorzystanie informacji w niej zawartych.



Finansowane przez  
Unię Europejską

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Dorota Matejczyk

Warszawa 2021

ISBN 978-83-66544-04-8