

UZASADNIENIE

1. Przedmiot regulacji:

Uchwała Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego w sprawie unieważnienia postępowania u udzielenie zamówienia publicznego.

2. Omówienie podstawy prawnej:

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Województwo Kujawsko-Pomorskie, które wykonuje zadania przy pomocy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu jako jednostka sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych jest zobowiązana do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt 6 wyżej wspomnianej ustawy, zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia jeżeli wystąpiła istotna zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć.

W myśl art. 90 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych do postępowań o udzielenie zamówienia wszczętych pod rządami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2021 r. stosuje się przepisy tej ustawy.

Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

3. Konsultacje wymagane przepisami prawa (łącznie z przepisami wewnętrznymi):

Przepisy prawa nie wymagają konsultacji w przedmiotowej uchwale.

4. Uzasadnienie merytoryczne:

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w celu wyboru partnera prywatnego, którego zadaniem będzie budowa, przebudowa i utrzymanie dróg wojewódzkich rejonu Włocławek (sieć o długości ok. 270 km) wszczęte zostało w roku 2013 w oparciu o obowiązującą wówczas ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Postępowanie to prowadzone było w trybie dialogu konkurencyjnego.

Do dialogu zaproszonych zostało pięciu wykonawców:

- 1) Konsorcjum: Strabag-Projekt 2 Sp. z o.o., ul. Parzniewska 10, 05-800 Pruszków, Strabag Sp. z o.o., ul. Parzniewska 10, 05-800 Pruszków, NDI S.A., ul. Powstańców Warszawy 19, 81-718 Sopot;
- 2) PLINFRA S.A., ul. Władysława Łokietka 25/2, 81-735 Sopot;
- 3) Utrzymanie Dróg Włocławek sp. z o.o., Al. Jerozolimskie 56C, 00-803 Warszawa;
- 4) Budimex E Sp. z o.o., ul. Stawki 40, 01-040 Warszawa;
- 5) Mota-Engil Central Europe PPP Sp. z o.o., ul. Wadowicka 8W, 30-415 Kraków.

Pierwsza runda dialogu miała miejsce w maju 2014 roku.

Celem tego zamówienia było zwiększenie efektywności wydatkowanych środków przeznaczonych na budowy, remonty i utrzymanie dróg wojewódzkich w Rejonie Dróg Wojewódzkich Włocławek. Zamawiający zakładał, iż w ramach środków jakie corocznie przeznacza na wyżej wskazane przedsięwzięcia, dzięki zawarciu wieloletniej (w założeniu trzydziestoletniej) umowy z partnerem prywatnym w ramach systemu partnerstwa publiczno-prawnego, będzie w stanie osiągnąć znacznie wyższy standard wykonania budów i remontów oraz utrzymania dróg.

Szacowana wartość przedsięwzięcia na dzień ogłoszenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, tj. 2013 roku wynosiła 400 mln zł bez VAT w całym 30 letnim okresie obowiązywania umowy, w tym planowano dofinansowanie ze środków RPO WK-P 2014-2023 w kwocie ok. 136 mln zł. W ramach tych środków partner prywatny miał utrzymać

w wysokim standardzie (utrzymanie letnie i zimowe wraz z remontami) łączną sieć dróg liczącą 273,095 km, w tym budowa około 12 km obwodnic i przeprowadzenie w pierwszym okresie realizacji umowy przebudowy 77 km dróg. Pozostałe około 180 km miały być w ramach tego kontraktu stopniowo przebudowywane w celu utrzymaniu ich w wymaganym przez Zamawiającego standardzie.

Założenia te opracowane zostały w oparciu o analizy przeprowadzone przez wyłoniony w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznej podmiot, któremu zlecono przeprowadzenie zadań przygotowawczych opisywanego wyżej projektu drogowego. Wykonawcą przedmiotowych opracowań było Konsorcjum: Dro-Konsult Sp. z o.o., Warszawa, ul. Odrowąża 15 i DHV Polska sp. z o.o., Warszawa, ul. Domaniewska 41.

Wykonawca ten miał również brać udział w charakterze doradztwa technicznego, ekonomicznego i prawnego w toku procedury zmierzającej do wyboru wykonawcy, któremu Województwo Kujawsko-Pomorskie zamierzało powierzyć przebudowę i utrzymanie dróg wojewódzkich.

W toku prowadzonego dialogu wspomniane wyżej konsorcjum pod koniec roku 2014 wycofało się z udziału w przedmiotowym projekcie drogowym.

Podmiot ten jedynie w części technicznej udało się zastąpić poprzez współpracę z Instytutem Badawczym Dróg i Mostów z siedzibą w Warszawie przy ul. Instytutowej 1, z którym nawiązano współpracę pod koniec roku 2015.

W toku trwania dialogu konkurencyjnego, w lipcu 2015 roku z udziału w nim wycofał się również wykonawca PLINFRA S.A., ul. Władysława Łokietka 25/2, 81-735 Sopot.

Dopiero w połowie roku 2017 udało się Województwu Kujawsko-Pomorskiemu nawiązać współpracę z Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju celem pozyskania do przedmiotowego zamówienia odpowiedniego wsparcia doradczego.

W wyniku ogłoszonego przez ministerstwo postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na doradztwo dla przedsięwzięcia pn. „Budowa, przebudowa i utrzymanie dróg wojewódzkich rejonu Włocławek w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego”, w marcu 2019 r. zawarta została umowa z konsorcjum doradców:

- Kancelaria Radcy Prawnego Dr Rafał Cieślak,
- Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz Sp.J.,
- Certusvia Sp.z o. o.,
- DS Consulting Sp. z o.o.

W wyniku podjętych przez Województwo Kujawsko-Pomorskie we współpracy z Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju i wsparciu wskazanego wcześniej konsorcjum doradców, kolejnych rund dialogu konkurencyjnego podjęto próbę zoptymalizowania zakresu przedmiotowego zamówienia.

Działania optymalizacyjne podyktowane było zmienioną sytuacją na rynku budowy i utrzymania dróg, wywołaną upadłością w latach poprzednich wielu wykonawców i podwykonawców realizujących zamówienia w tym segmencie rynku. Doprowadziło to do zmniejszenia konkurencyjności i wzrostu cen. Przy czym zauważyć należy, iż możliwości finansowe Województwa Kujawsko-Pomorskiego nie uległy, proporcjonalnemu do sytuacji rynkowej, wzrostowi.

Ponadto zmianie uległa również polityka Unii Europejskiej w dziedzinie wsparcia inwestycji drogowych i Województwo Kujawsko-Pomorskie utraciło możliwość sfinansowania części wydatków inwestycyjnych przewidzianych w projekcie ze środków UE, nie otrzymało też wsparcia w tym zakresie ze strony władz krajowych.

W wyniku przeprowadzonej optymalizacji zmienił się istotnie zakres przedsięwzięcia obejmując sfinansowanie zaprojektowania, budowy i utrzymania dróg wojewódzkich RDW Włocławek o długości 253.778 km, które zostały zaklasyfikowane, po kolejnej optymalizacji z uwagi na duże nakłady finansowe projektu, do dwóch grup różniących się zakresem przewidzianym do realizacji przez Partnera Prywatnego:

- Drogi Grupy I o łącznej długości 110.316 km – drogi PPP przewidziane do budowy

lub przebudowy i utrzymania przez Partnera Prywatnego,

- Drogi Grupy II o łącznej długości 143.462 km – drogi PPP przewidziane tylko do Utrzymania przez Partnera Prywatnego.

Łączny okres obowiązywania umowy PPP skrócony został do 23 lat, przy czym faza projektowania i budowy dla dróg grupy I obejmowała okres pierwszych 5 lat umowy.

Wynagrodzenie dla wykonawcy miało być wypłacone w formie „opłaty za dostępność” po zakończeniu budowy, w okresie eksploatacji.

Zakres przedsięwzięcia, obowiązki Partnera Prywatnego i standardy w ramach utrzymania, szczegółowy podział ryzyk uwzględniał wypracowaną wspólnie z uczestniczącymi Partnerami Prywatnymi w dialogu konkurencyjnym w roku 2020 umowę wraz z załącznikami.

W przygotowanym modelu finansowym przyjęto następujące założenia:

- nakłady inwestycyjne na poziomie ok. 5 mln/km (podobnie jak inwestycje RPO obecnie realizowane przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy),
- wzrost kosztów utrzymania lekkiego (letniego i zimowego) w związku ze zwiększeniem standardu jakościowego,
- braku waloryzacji kosztów nakładów inwestycyjnych realizowanych w pierwszych pięciu latach,
- braku finansowania zewnętrznego nakładów inwestycyjnych.

Mimo przeprowadzonej optymalizacji i wynikającego z tego ograniczenia zakresu inwestycji i sposobu utrzymania dróg wojewódzkich, zaktualizowany model finansowy projektu odnoszący się do obecnej sytuacji rynkowej, przygotowany przez wyżej wspomniane konsorcjum doradców, wskazywał na łączną wartość przedmiotowego zamówienia w wysokości - 1.205,207 mln zł.

Szacując nakłady na:

- część inwestycyjną – 546,854 mln zł,
- część utrzymaniową – 99,055 mln zł,
- część remontową – 138,263 mln zł.

Jednocześnie przewidując koszty finansowe na poziomie 421,035 mln zł, co przy ww. nakładach na faktyczne potrzeby infrastruktury drogowej jest kosztem nadmiernym i jego poniesienie byłoby niegospodarne. Przy czym na uwagę zasługują fakt, iż zgodnie z modelem finansowym, uwzględniającym obecną sytuację rynkową, Zamawiający, przy znacznie krótszym okresie czasu obowiązywania umowy w stosunku do pierwotnych założeń, musiałby cały pierwotnie założony budżet zamówienia przeznaczyć jedynie na pokrycie kosztów finansowych przedsięwzięcia.

Z powyższego wynika, że w toku prowadzenia postępowania wystąpiła istotna zmiana okoliczności, polegająca na diametralnej w stosunku do roku 2013 zmianie sytuacji rynkowej wywołanej najpierw upadłością wielu wykonawców i podwykonawców realizujących zamówienia w tym segmencie rynku, a także wycofaniem się z rynku niektórych dużych podmiotów realizujących inwestycje drogowe, co doprowadziło do zmniejszenia konkurencyjności i wzrostu cen. Trwająca obecnie sytuacja społeczno-gospodarcza związana z pandemią COVID-19 w znacznym stopniu przyczynia się również do poparcia tezy odnośnie powstania istotnych zmian okoliczności powodujących, że prowadzenie postępowania nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć. Konsekwencją tego jest zmniejszenie dostępności pracowników na rynku pracy, a także pośrednio ograniczenie dostępności do materiałów i technologii, co oprócz wzrostu cen wpływa również na wydłużenie okresu realizacji inwestycji. Okoliczności tych nie dało się przewidzieć wszczynając przedmiotowe postępowanie. Ponadto kolejnym nieprzewidywalnym czynnikiem jest gwałtowny wzrost inflacji, który nie występował w okresie kiedy Zamawiający wszczywał przedmiotowe postępowanie. Obecna, niewystępująca od ponad kilkunastu lat, sytuacja inflacyjna powoduje, iż nie da się przewidzieć na chwilę obecną skutków finansowych kontraktów zawieranych na tak długi okres czasu jaki obejmować miało przedmiotowe

zamówienie. Dodatkowo Zamawiający nie mógł przewidzieć, iż w czasie procedowania przez niego przedmiotowego postępowania w tak znacznym stopniu zmieni się polityka Unii Europejskiej dotycząca finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Ponadto Zamawiający ubiegał się o wpisanie przedmiotowego przedsięwzięcia do Krajowego Planu Odbudowy, składając w tym celu wszelkie niezbędne dokumenty, jednak starania te nie uzyskały wsparcia rządu Rzeczypospolitej Polskiej i ostatecznie władze krajowe nie ujęły tego projektu w KPO.

Jak widać, w wyniku zaistniałych nieprzewidywalnych w chwili wszczęcia postępowania okoliczności, niemożliwym jest osiągnięcie celów przedmiotowego postępowania, jakim było zwiększenie efektywności wydatkowanych środków przeznaczonych na budowy, remonty i utrzymanie dróg wojewódzkich, poprzez zawarcie umowy wieloletniej w formule partnerstwa publiczno-prawnego, a co za tym idzie prowadzenie postępowania nie leży w interesie publicznym. Z tego też względu stwierdzić należy, iż zostały spełnione przesłanki z art. 93 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, z późn. zm.), nakazujące Zamawiającemu unieważnić postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, jeżeli wystąpiła istotna zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć.

5. Ocena skutków regulacji:

Należy zwolnić środki przeznaczone na realizację przedmiotowego postępowania.