



**GENERALNY DYREKTOR
DRÓG KRAJOWYCH I AUTOSTRAD**

GDDKiA-DPR I-MS-4441-NMPOA4/34/14

Warszawa, dn. 09.05.2014 r.

**WYKONAWCY
UCZESTNICZĄCY W POSTĘPOWANIU
- wszyscy -**

Dotyczy: postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na: zarządzanie kontraktem pn.: „**Zaprojektowanie i wykonanie rozbudowy Miejsc Poboru Opłat na płatnym odcinku autostrady A4 Wrocław – Sośnica w zakresie robót budowlano-montażowych i infrastruktury do poboru opłat**”.

Numer sprawy: **GDDKiA/DPR/2013/N/1/BP/Ce**

Działając na podstawie art. 93 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.) zwanej dalej „ustawą Pzp”, Zamawiający - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad informuje, iż postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na zarządzanie Kontraktem pn. „*Zaprojektowanie i wykonanie rozbudowy Miejsc Poboru Opłat na płatnym odcinku autostrady A4 Wrocław – Sośnica w zakresie robót budowlano-montażowych i infrastruktury do poboru opłat*” prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego zostało unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp, z uwagi na wystąpienie istotnych okoliczności, powodujących, że dalsze prowadzenie postępowania oraz wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć.

Uzasadnienie

W dniu 25.07.2013 roku, Zamawiający wszczął postępowanie pn.: „*Zaprojektowanie i wykonanie rozbudowy Miejsc Poboru Opłat na płatnym odcinku autostrady A4 Wrocław – Sośnica w zakresie robót budowlano-montażowych i infrastruktury do poboru opłat*” (zwane dalej „Kontraktem”) obejmujące swoim zakresem: zaprojektowanie, uzyskanie wymaganych prawem decyzji oraz pozwoleń na budowę lub zezwolenia na realizację inwestycji drogowych, wybudowanie, uzyskanie decyzji pozwolenia na użytkowanie i oddanie do użytkowania infrastruktury drogowej dla Miejsc Poboru Opłat na autostradzie A4: Plac Poboru Opłat Karwiany, Stacja Poboru Opłat Krajków, Stacja Poboru Opłat Prądy, Stacja Poboru Opłat Kleszczów, Stacja Poboru Opłat Bojków, Plac Poboru Opłat Żernica.

W dniu 9 maja 2014 roku Zamawiający unieważnił ww. postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „*Zaprojektowanie i wykonanie rozbudowy Miejsc Poboru*

Opłat na płatnym odcinku autostrady A4 Wrocław – Sośnica w zakresie robót budowlano-montażowych i infrastruktury do poboru opłat”.

Podstawą decyzji o unieważnieniu powyższego przetargu w dniu 9 maja 2014 roku było podjęcie przez Wiceprezesa Rady Ministrów w dniu 22.04.2014 roku decyzji o rozpoczęciu prac mających na celu przygotowanie oraz wdrożenie koncepcji bezbramkowego poboru opłat od pojazdów lekkich (MLFF).

Wdrożenie bezbramkowego poboru opłat, przyczyni się do usprawnienia poboru opłat na drogach zarządzanych przez GDDKiA bez konieczności budowy MPO, przy jak największej wygodzie użytkowników. Realizacja tego priorytetu jest rozwiązaniem długoterminowym oraz racjonalnym zarówno ze względów ekonomicznych jak i społecznych.

W związku z powyższym, Zamawiający był zobowiązany do wstrzymania planowanej rozbudowy istniejącej infrastruktury do manualnego poboru opłat na odcinku A4 Wrocław-Sośnica.

Jednocześnie w sytuacji gdy Kontrakt pn. *„Zaprojektowanie i wykonanie rozbudowy Miejsc Poboru Opłat na płatnym odcinku autostrady A4 Wrocław – Sośnica w zakresie robót budowlano-montażowych i infrastruktury do poboru opłat”* nie będzie realizowany, niecelowym jest również dalsze prowadzenie postępowania na zarządzanie przedmiotowym Kontraktem.

Zamawiający zobowiązany jest do unieważnienia postępowania na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp w razie zaistnienia okoliczności, w których doszło do kumulatywnego ziszczenia się trzech przesłanek połączonych adekwatnym związkiem przyczynowo – skutkowym:

1. Zmiany o charakterze istotnym;
2. Braku możliwości wcześniejszego przewidzenia wystąpienia tej okoliczności;
3. Zmiany powodującej, że prowadzenie postępowania lub wykonanie umowy nie leży w interesie publicznym;

Zauważyć trzeba, że ustawodawca nie przesądził charakteru okoliczności uzasadniających czynność unieważnienia postępowania. Przyjąć zatem należy, że mogą one mieć charakter okoliczności faktycznych lub prawnych.

Należy również wspomnieć, iż Zamawiającemu zostało przyznane przez Prawo zamówień publicznych wiele uprawnień o charakterze kształtującym w ramach stosunku prawnego łączącego go z wykonawcami w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Chodzi tu np. o uprawnienia do wykluczenia wykonawcy, odrzucenia oferty lub unieważnienia postępowania (art. 24, 89 i 93 p.z.p.). Stanowią one podstawę dla jednostronnej ingerencji uprawnionego (instytucji zamawiającej) w sferę prawną uczestników postępowania związaną z ubieganiem się o zamówienie, co jest równoznaczne ze stwierdzeniem istnienia wyjątku od zasady równorzędnej (autonomicznej) pozycji prawnej stron postępowania o udzielenie zamówienia.

Ad. 1 Decyzja Wiceprezesa Rady Ministrów w przedmiocie zmiany sposobu poboru opłat, stanowi zmianę o charakterze istotnym.

Wprowadzenie bezbramkowego elektronicznego poboru opłat („MLFF”) jest istotną zmianą sposobu systemu poboru opłat od samochodów lekkich. Dotychczas pobór opłat

od samochodów lekkich następował w sposób manualny. Wiązało się to z koniecznością budowy MPO. Istotna zmiana sposobu poboru opłat polega na wdrożeniu koncepcji bezbramkowego poboru opłat od pojazdów lekkich. Powyższe spowodowało, iż wykonanie inwestycji stanowiącej przedmiot zamówienia stało się niecelowe. W konsekwencji pełnienie nadzoru nad wykonywaniem inwestycji stało się również bezprzedmiotowe.

Ad. 2 Zmiana okoliczności miała charakter nieprzewidywalny.

Niewątpliwe jest, że w dacie wszczęcia postępowania Zamawiający nie posiadał informacji o decyzji Wiceprezesa Rady Ministrów dotyczącej wprowadzenia bezbramkowego poboru opłat od pojazdów lekkich, podjętej w związku ze zmianą polityki w tym zakresie. Kategoria przewidywalności stanowi o normalnych warunkach realizowania polityki Rządu w tym zakresie. Zmiana polityki stanowi czynnik nieprzewidywalny a jednocześnie jest czynnikiem zewnętrznym, na który Zamawiający nie ma wpływu.

Od dnia 1 lipca 2011 r., tj. od dnia uruchomienia poboru opłat za przejazd pojazdów lekkich odcinkami autostrad zarządzanymi przez GDDKiA, nie nastąpiła żadna zmiana w systemie poboru opłat, która uzasadniałaby zaprzestanie kontynuowania podjętych działań w postaci rozbudowy MPO, których głównym celem jest poprawa przepustowości autostrady i tym samym zapewnienie płynniejszego przejazdu przez użytkowników. Jednym z czynników decydujących o ograniczeniu możliwości manualnego uiszczania opłat za przejazd i zwiększeniu roli elektronicznego poboru opłat od pojazdów lekkich byłaby znacząca przewaga użytkowników korzystających z dobrowolnego systemu elektronicznego viaAUTO, nad użytkownikami uiszczającymi opłaty w sposób tradycyjny.

Z przeprowadzonego w 2012 roku „*Badania opinii publicznej*” wynikało, iż zainteresowanie zakupem urządzenia pokładowego viaAUTO, służącego do elektronicznego poboru opłat od pojazdów lekkich wynosiło zaledwie ok. 9%. Jednocześnie Generalny Inspektor Transportu Drogowego, w związku z brakiem możliwości egzekwowania uiszczania opłat i nakładania kar za przejazd pojazdów lekkich po autostradach, w systemie elektronicznym, nie rekomendował wówczas, jako obowiązkowego, wdrażania takiego systemu. Stąd nadal trwały prace nad rozszerzeniem poboru opłat na kolejne odcinki autostrad w systemie manualnym oraz przyjęciem takich rozwiązań, które w istniejącym stanie prawnym i infrastrukturze, zapewniłyby właściwą przepustowość na już uruchomionych MPO. Wdrożenie poboru opłat w systemie elektronicznym wiąże się z wdrożeniem nowych przepisów prawnych, co także nie dawało Zamawiającemu podstaw do innych działań niż podjęte. To także pokazuje, iż Zamawiający nie mógł wcześniej przewidzieć takiej zmiany kierunku, w systemie poboru opłat.

Biorąc pod uwagę, wspomniane wyżej badanie, stwierdzono wówczas, że przeszkodą na drodze do powszechnego rozpropagowania wśród użytkowników pojazdów lekkich korzystania z viaAUTO i uiszczania opłaty za przejazd w sposób elektroniczny, była niewielka praktyczna korzyść płynąca dla nich przy korzystaniu z tej opcji. Skorzystanie z viaAUTO nie gwarantowało płynnego przejazdu przez MPO, czyli realizacji celu publicznego finansowanego z budżetu państwa. Należy podkreślić, iż powyższe badanie potwierdziło, że wdrożenie innego niż manualny system poboru opłat jest przedsięwzięciem możliwym do wprowadzenia w odległej perspektywie czasowej.

Zamawiający wszczynając postępowanie przetargowe na: „Zaprojektowanie i wykonanie rozbudowy Miejsc Poboru Opłat na płatnym odcinku autostrady A4 Wrocław – Sośnica w zakresie robót budowlano-montażowych i infrastruktury do poboru opłat”, mając na uwadze m.in. badanie opinii publicznej oraz stanowisko Generalnego Inspektora Transportu Drogowego nie mógł przewidzieć terminu podjęcia decyzji o rozpoczęciu prac nad zmianą sposobu poboru opłat w Polsce.

Zamawiający posiadał stanowisko Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z marca br., iż nie nastąpiła żadna zmiana w systemie poboru opłat, która uzasadniałaby zaprzestanie kontynuowania dotychczas podjętych działań. W związku z powyższym, Zamawiający nie mógł przewidzieć zmiany okoliczności, tj. podjęcia nagłych prac nad wdrożeniem elektronicznego systemu poboru opłat, które spowodowały, iż realizacja zamówienia stoi w sprzeczności z interesem publicznym.

Zamawiający w momencie wszczynania postępowań mógł racjonalnie przypuszczać, że w wyniku rozstrzygnięcia postępowań będzie mógł realizować zamierzoną inwestycję. W dacie wszczęcia postępowania Zamawiający dysponował wiedzą wskazującą na kontynuowanie podjętych działań w postaci rozbudowy MPO. Zmiana decyzji w powyższym zakresie stanowi podstawę do uznania zaistnienia przesłanki w zakresie okoliczności, której nie można było wcześniej przewidzieć. O zaistnieniu przedmiotowej okoliczności można mówić najwcześniej w dacie podjęcia decyzji.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, iż Zamawiający jako centralny organ administracji rządowej w świetle przepisów normujących jego zależność organizacyjną od Rady Ministrów zobowiązany jest podporządkować się decyzji Wiceprezesa Rady Ministrów. Powyższe wynika m.in. z art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych, art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działaniach administracji rządowej i art. 34a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów. Taki stan może być kwalifikowany jako zmiana okoliczności, o której mowa w art. 93 ust. 1 pkt 6 pzp.

Ad. 3 Brak interesu publicznego z prowadzeniu postępowania.

Zarządzanie infrastrukturą drogową stanowi zadanie statutowe Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Decyzja Wiceprezesa Rady Ministrów w przedmiocie zmiany sposobu poboru opłat od pojazdów lekkich czyni niecelowym budowanie kolejnych MPO. Dodatkowo należy wskazać, iż zaciąganie przez zamawiającego zobowiązań, które na dzień ich podjęcia skutkowałyby ich marnotrawstwem przeczy interesowi publicznemu wprost. Interes publiczny w niniejszej sprawie winien być oceniany z uwzględnieniem sytuacji finansowej oraz uwarunkowań celowości realizacji przedsięwzięć.

Nie można pominąć, że art. 93 ust. 1 pkt 6 Ustawy Pzp pozwala na unieważnienie postępowania jeśli prowadzenie postępowania lub wykonanie umowy nie leży w interesie publicznym. Powyższe potwierdza teza zawarta w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 roku, sygn. W/96, która głosi: „za interes publiczny należy bez wątpienia uznawać korzyści uzyskiwane w wyniku realizacji przedsięwzięć służących ogółowi w zakresie zadań ciężących na administracji rządowej, realizowanych w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. Podnieść również należy, iż prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz wykonywanie umów w sprawie zamówienia publicznego nie stanowią celu samego w sobie, który mógłby być postrzegany w oderwaniu od szerszego kontekstu.

Uznać zatem należy, że wobec zaistniałych wyjątkowych okoliczności, unieważnienie postępowania mieści się w interesie publicznym. Sprzyja bowiem realizacji umów w zakresie rozwoju infrastruktury drogowej zgodnie z kierunkiem wskazanym przez Rząd.

Należy podkreślić, iż przedmiotowy Kontrakt, jako rozwiązanie mające na celu usprawnienie ruchu drogowego jak i poprawę bezpieczeństwa na drogach, leży w interesie publicznym. Jednakże jego realizacja w przewidzianej w Kontrakcie formie, jest sprzeczna z szeroko pojętym interesem publicznym. W związku z nowymi założeniami prowadziłaby do niecelowego wydatkowania środków publicznych, niezgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, która m.in. zakłada dokonywanie wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym, zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Realizacja niniejszego zamówienia w kontekście podjętej decyzji o rozpoczęciu prac nad wdrożeniem bezbramkowego poboru opłat od pojazdów lekkich powodowałaby wydatkowanie środków publicznych na rozbudowę MPO, a następnie w ramach wdrożenia nowej koncepcji, która również wiązać się będzie z poniesieniem wydatków ze środków publicznych, dokonania rozbiórki obiektów będących przedmiotem niniejszego Kontraktu (rozbudowa MPO).

Zgodnie z wyrokiem KIO z dnia 27 kwietnia 2009 r., KIO/UZP 470/09 „(...) **Konieczne jest zatem wykazanie, że udzielenie zamówienia publicznego, w szczególności wydatkowanie środków finansowych na uprzednio ustalony cel, będzie godzić w interes publiczny, w stopniu przewyższającym korzyści związane z zaniechaniem udzielenia zamówienia i przeznaczeniem funduszy na inny cel, związany z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku uprzednich czynności podjętych przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia**”.

W przedmiotowej sprawie mielibyśmy do czynienia z taką właśnie sytuacją, gdyż realizacja zamówień publicznych, w związku ze zmianą systemu poboru opłat za przejazd pojazdów lekkich, staje się niecelowa. Środki poniesione na wykonanie rozbudowy miejsc poboru opłat byłyby wydatkiem zbędnym, gdyż wprowadzenie bezbramkowego, elektronicznego systemu poboru opłat od pojazdów lekkich, wiązać się będzie z rozbiórką dotychczas wybudowanych miejsc poboru opłat.

Powyższe postawiłoby Zamawiającego, tj. GDDKiA w sytuacji wydatkowania środków publicznych w sposób niecelowy, niegospodarny oraz nieracjonalny. Prowadziłoby to także do ograniczenia środków publicznych, co również nie leży w interesie publicznym. Wykładnia art. 93 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp nie może abstrahować od unormowań systemowych zawartych w przepisach ustawy o finansach publicznych. Kluczowe znaczenie w tym zakresie mają przepisy określające zasady zaciągania zobowiązań oraz dokonywania wydatków publicznych przez jednostki sektora finansów publicznych. Zastosowanie zasad gospodarowania środkami publicznymi oznacza, że jednostka sektora finansów publicznych może zaciągać zobowiązania cywilnoprawne wyłącznie na cele i w wysokości odpowiadającej ustalonym limitom wydatków. W tym zakresie wyłączona jest jakakolwiek dowolność po stronie jednostki. Uchybienie powyższym wymogom rodzi po stronie kierownika danej jednostki odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Nie ulega wątpliwości, że celem krajowych systemów zamówień publicznych jest zapewnienie efektywności i oszczędności wydatków podmiotów publicznych - wydatków częstokroć pokrywanych z publicznych środków finansowych.

Prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz wykonywanie umów w sprawie zamówienia publicznego nie stanowią celu samego w sobie, który może być postrzegany w oderwaniu od szerszego kontekstu. Zamawiający udzielając zamówień, gospodaruje, co do zasady środkami publicznymi, służącymi zaspokojeniu potrzeb szerszej zbiorowości. Następuje to w ramach realizacji budżetu (wyrok KIO z dnia 1 kwietnia 2011 r. , sygn. akt KIO/UZP 606/11).

Należy tu wskazać także na potencjalne, niżej wymienione, korzyści społeczne, wynikające z wprowadzenia bezbramkowego elektronicznego poboru opłat („MLFF”) dla pojazdów lekkich na autostradach zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad:

1. możliwość przejazdu odcinków, zarządzanych przez GDDKIA, z nominalną prędkością autostradową bez zatrzymywania lub zatorów w punktach poboru opłat z uwagi na brak barier i konieczności zatrzymywania się przy szlabanach,
2. brak konieczności adaptacji i dostosowania autostrad na potrzeby MTC (brak konieczności budowy stacji i placów poboru opłat, dojazdów do MPO, węzłów typu „trąbka” itd.) a dzięki temu projektowanie węzłów optymalnie dopasowanych do lokalizacji i układu drogowego,
3. poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego i jego płynności,
4. elastyczność w przypadku rozbudowy systemu,
5. większe możliwości obsługi w miarę przewidywanego w przyszłości wzrostu ruchu,
6. korzyści społeczne wynikające z wygody kierowcy (np. uniknięcie stresu w kolejkach na MPO),
7. Redukcja liczby zdarzeń drogowych na MPO,
8. większe możliwości ewakuacji użytkowników w przypadku wypadków lub zdarzeń kryzysowych,
9. zmniejszenie niekorzystnego wpływu na środowisko (zanieczyszczenie powietrza (NOx, COx), zanieczyszczenie sztucznym światłem, zminimalizowany negatywny wpływ na krajobraz, mniejsze zajęcie terenu),
10. swobodny przejazd dla służb ratowniczych,
11. eliminacja zagrożeń dla personelu w kioskach poboru opłat (wyeliminowanie ryzyka rabunku, napastowania, rozboju),
12. brak konieczności integracji obecnie funkcjonujących systemów MTC,
13. oszczędności kosztowe – brak konieczności wykupu gruntów, budowy i eksploatacji MPO – w porównaniu z kosztem wdrożenia MLFF,
14. uniknięcie czasochłonnego procesu przygotowania inwestycji dla MPO (brak konieczności uzyskania niezbędnych decyzji administracyjnych oraz uzgodnień ze stronami trzecimi – poszczególne elementy ZRID)
15. wykorzystanie danych telematycznych dla innych zastosowań, w tym monitorowania i zarządzania ruchem, jako że system obejmował będzie wszystkie pojazdy poruszające się autostradami.

W związku z powyższym, przyjmując wprowadzenie bezbramkowego, elektronicznego poboru opłat jako rozwiązania docelowego dla całej sieci autostrad w Polsce, dalsze ponoszenie, przez Skarb Państwa, kosztów na rozbudowę lub budowę jakichkolwiek elementów Manualnego Systemu Poboru Opłat, a tym samym rozpoczęcie wykonania Kontraktu, staje się niecelowe i niezasadne. Konsekwentnie niezasadnym jest realizowanie umowy o świadczenie usług nadzoru w tym zakresie. Wdrożenie MLFF na

odcinku A4 Wrocław-Sośnica zapewni oczekiwaną płynność ruchu bez potrzeby, będącej przedmiotem niniejszego Kontraktu, rozbudowy istniejących Miejsc Poboru Opłat.

W związku z powyższym, Zamawiający unieważnia przedmiotowe postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na zarządzenie przedmiotowym Kontraktem.

W zaistniałym stanie faktycznym zachodzą łącznie wszystkie przesłanki określone w art. 93 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp.

Na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy Pzp Zamawiający prosi o niezwłoczne potwierdzenie faktu otrzymania niniejszego pisma.

GENERALNY DYREKTOR
DRÓG KRAJOWYCH I AUTOSTRAD
z up.


Monika Milwicz