



Komisja  
Europejska

# ZAMÓWIENIA PUBLICZNE PORADY DLA OSÓB ODPOWIEDZIALNYCH

*za udzielanie zamówień publicznych  
dotyczące unikania najczęstszych błędów  
popęlnianych w projektach finansowanych  
z europejskich funduszy strukturalnych i  
inwestycyjnych*

***Europe Direct to serwis, który pomoże Państwu  
znaleźć odpowiedzi na pytania dotyczące Unii Europejskiej.***

**Numer bezpłatnej infolinii (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11**

(\* ) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

European Commission, Directorate-General for Regional and Urban policy  
Competence centre Administrative Capacity Building; Solidarity Fund  
Pascal Boijmans  
Avenue de Beaulieu 1  
1160 Brussels  
BELGIUM  
E-mail: [regio-publication@ec.europa.eu](mailto:regio-publication@ec.europa.eu)  
Internet: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm)

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

ISBN 978-92-79-51740-2, doi: 10.2776/824856

© Unia Europejska, 2015  
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.  
Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2015



## **Zamówienia publiczne -**

**porady dla osób odpowiedzialnych za udzielanie zamówień publicznych dotyczące unikania najczęstszych błędów popełnianych w projektach finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych**



**Porady dla osób odpowiedzialnych  
za udzielanie zamówień publicznych  
dotyczące unikania najczęstszych  
błędów popełnianych w  
zamówieniach publicznych  
realizowanych w ramach projektów  
finansowanych  
z europejskich funduszy  
strukturalnych i inwestycyjnych**

## **ZASTRZEŻENIE PRAWNE**

Niniejszy dokument zawiera porady jak unikać błędów, które często pojawiają się podczas udzielania zamówień publicznych dotyczących projektów współfinansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Celem dokumentu jest ułatwienie wdrażania programów operacyjnych i wspieranie stosowania dobrych praktyk. Dokument nie jest prawnie wiążący, służy jedynie przedstawieniu ogólnych zaleceń i najlepszych praktyk.

Proponowane rozwiązania nie naruszają przepisów krajowych. Powinny być interpretowane i stosowane z uwzględnieniem krajowych ram prawnych.

Niniejsze porady pozostają bez uszczerbku dla wykładni dowolnego przepisu mającego zastosowanie ustawodawstwa, którą Komisja może przyjąć w przyszłości.

# Spis treści

<b>Spis treści</b> .....	<b>4</b>
<b>Wykaz skrótów</b> .....	<b>6</b>
<b>Wstęp</b> .....	<b>7</b>
<b>Jak korzystać z niniejszych porad</b> .....	<b>8</b>
<b>1. Przygotowanie i planowanie</b> .....	<b>11</b>
1.1 Wstępne ustalanie zakresu .....	12
1.2 Zarządzanie zamówieniem/projektem.....	16
1.3 Opracowanie uzasadnienia biznesowego .....	18
1.4 Wybór procedury .....	19
1.5 Progi i ogłoszenie.....	23
1.6 Wymogi operacyjne dotyczące wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia.....	25
<b>2. Publikacja</b> .....	<b>29</b>
2.1 Publikacja unijnych ogłoszeń.....	29
2.2 Procedury i terminy .....	30
2.2.1 Minimalne terminy .....	30
2.2.2 Procedura przyspieszona .....	33
2.3 Dokumentacja przetargowa.....	34
2.3.1 Określenie kryteriów kwalifikacji .....	34
2.3.2 Opracowanie kwestionariusza kwalifikacji wstępnej.....	35
2.3.3 Ustanowienie kryteriów udzielenia zamówienia i ich wagi .....	36
2.3.4 Wycena .....	37
2.3.5 Zamówienie.....	37
2.4 Specyfikacje i normy.....	38
2.4.1 Sporządzanie specyfikacji.....	38
2.4.2 Normy, które należy stosować przy sporządzaniu specyfikacji .....	39
2.4.3 Kryteria społeczne, etyczne i środowiskowe .....	40
2.4.4 Oferty wariantowe .....	40
2.5 Otrzymywanie i składanie zamówień.....	41
2.6 Skargi, środki odwoławcze i odpowiedzialność.....	41
<b>3. Składanie ofert i kwalifikacja oferentów</b> .....	<b>47</b>
3.1 Złożenie ofert zgodnie z zaleceniami.....	47
3.2 Przestrzeganie zaleceń dotyczących udziału w postępowaniu .....	47

3.3 Bezpieczne przechowywanie dokumentacji przetargowej.....	48
3.4 Procedura otwarcia ofert.....	48
<b>4. Ocena ofert.....</b>	<b>50</b>
4.1 Najniższa cena.....	50
4.2 Oferta najkorzystniejsza ekonomicznie.....	50
4.3 Sposób postępowania z rażąco niskimi ofertami.....	51
4.4 Wyjaśnienia.....	51
4.5 Prowadzenie negocjacji po zakończeniu postępowania o udzielenie zamówienia.....	52
4.6 Decyzja komisji oceniającej.....	52
<b>5. Udzielenie zamówienia.....</b>	<b>55</b>
5.1 Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia.....	55
5.2 Okres zawieszenia i przekazywanie oferentom informacji.....	55
<b>6. Realizacja zamówienia.....</b>	<b>57</b>
6.1 Relacja z dostawcą/wykonawcą.....	57
6.2 Modyfikacje umów.....	57
6.3 Zakończenie realizacji zamówienia.....	57
<b>ZESTAWY NARZĘDZI.....</b>	<b>61</b>
ZESTAW NARZĘDZI 1 – UZASADNIENIE BIZNESOWE.....	62
ZESTAW NARZĘDZI 2 – RYZYKO I PLANOWANIE AWARYJNE.....	64
ZESTAW NARZĘDZI 3 – ETAPY POŚREDNIE.....	68
ZESTAW NARZĘDZI 4 – SPORZĄDZANIE LISTY ZAKWALIFIKOWANYCH OFERENTÓW.....	70
ZESTAW NARZĘDZI 5 – OPRACOWYWANIE KRYTERIÓW KWALIFIKACJI I ETAP KWALIFIKACJI.....	72
ZESTAW NARZĘDZI 6 – OPRACOWYWANIE KRYTERIÓW UDZIELENIA ZAMÓWIENIA I ETAP UDZIELANIA ZAMÓWIENIA.....	76
ZESTAW NARZĘDZI 7 – PRZYGOTOWANIE SPECYFIKACJI.....	86
ZESTAW NARZĘDZI 8 – MODYFIKACJA UMÓW.....	92
ZESTAW NARZĘDZI 9 – LISTA KONTROLNA DOTYCZĄCA ZGODNOŚCI Z WYMOGAMI PROCEDURY.....	97
ZESTAW NARZĘDZI 10 – PRZYDATNE LINKI.....	101
Podziękowania.....	103



## Wykaz skrótów

IZ: instytucja zamawiająca

CN: ogłoszenie o zamówieniu

DG GROW: Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP

DG ENV: Dyrekcja Generalna ds. Środowiska

EFSI: europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne

UE: Unia Europejska

MEAT: oferta najkorzystniejsza ekonomicznie (ang. *most economically advantageous tender*)

Dz.U.: Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

PIN: wstępne ogłoszenie informacyjne

PPP: partnerstwo publiczno-privatne

PQQ: kwestionariusz kwalifikacji wstępnej (ang. *Pre-Qualification Questionnaire*)

SIMAP: system informacyjny dotyczący zamówień publicznych (fr. *Système d'information sur les Marchés Publics*)

MŚP: małe i średnie przedsiębiorstwa

VFM: stosunek wartości do ceny (ang. *value-for-money*)

## Wstęp

Udzielanie zamówień jest bardzo ważnym aspektem inwestycji publicznych: stymuluje rozwój gospodarczy w Europie i jest istotnym czynnikiem pobudzającym jednolity rynek. Zamówienia publiczne mają znaczenie – stanowią około 19% unijnego PKB. Są też częścią naszego codziennego życia. Administracja publiczna nabywa towary i usługi na potrzeby obywateli. I musi to robić w możliwie najskuteczniejszy sposób. Zamówienia publiczne dają również nowe możliwości przedsiębiorstwom, napędzając w ten sposób inwestycje sektora prywatnego oraz wspomagając wzrost gospodarczy i powstawanie nowych miejsc pracy. Odgrywają również ważną rolę przy przekazywaniu środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

Szacuje się, że blisko 48% tych środków wydatkowanych jest właśnie w ramach zamówień publicznych. Projekty realizowane w państwach członkowskich i współfinansowane ze środków unijnych muszą spełniać obowiązujące zasady udzielania zamówień publicznych. Zasady te dają gwarancję odpowiedniego stosunku wartości do ceny i zapewniają uczciwą konkurencję na rynku. Przejrzystość i rzetelność odpowiednich procedur jest też warunkiem zaufania obywateli do administracji publicznej.

Z tych właśnie względów prawidłowe i spójne stosowanie zasad udzielania zamówień publicznych przynosi korzyści w postaci poprawy wydajności i skuteczności wszystkim – krajowej i regionalnej administracji publicznej, przedsiębiorcom i obywatelom. Pozwala nam wszystkim optymalnie wykorzystać inwestycje publiczne i fundusze unijne. Z dostępnych danych wynika jednak, że znaczna część błędów popełnianych przy wydatkowaniu funduszy unijnych wynika właśnie z nieprawidłowego stosowania wspomnianych zasad.

Celem niniejszego dokumentu jest udzielenie urzędnikom zaangażowanym w zarządzanie europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi (EFSI) wskazówek, które pomogą im uniknąć najczęściej popełnianych błędów i stosować najlepsze praktyki w zakresie procedur udzielania zamówień publicznych. Dokument nie stanowi interpretacji prawnej unijnych dyrektyw. Jest jednak użytecznym narzędziem dla osób zajmujących się zamówieniami – przewodnikiem po najbardziej problematycznych kwestiach, zawierającym praktyczne porady, w jaki sposób unikać błędów i jak postępować w poszczególnych sytuacjach. Opisano w nim również dobre praktyki i przykłady rzeczywistych sytuacji, wyjaśniono konkretne zagadnienia, przedstawiono badania przypadków i wzory. Specjalne ostrzeżenia i elementy interaktywne, takie jak linki do odpowiednich dokumentów ustawodawczych i innych przydatnych publikacji, mają dodatkowo ułatwić korzystanie z tego przewodnika.

Niniejsza publikacja stanowi część działań priorytetowych Komisji, mających na celu pomoc państwom członkowskim w zwiększeniu ich zdolności administracyjnych w zakresie inwestowania unijnych funduszy i zarządzania nimi. Powstała dzięki wspólnym wysiłkom służb Komisji, w konsultacji z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym. Pragniemy podziękować wszystkim osobom zaangażowanym w jej przygotowanie.

Mamy nadzieję, że okaże się przydatna.  
Corina Crețu,  
Europejski komisarz ds Polityka regionalna

Elżbieta Bieńkowska,  
Europejski komisarz ds Rynek wewnętrzny,  
przemysł, przedsiębiorczości i MŚP



# Jak korzystać z niniejszych porad

## Kto jest adresatem niniejszych porad?

Porady są kierowane głównie do urzędników odpowiedzialnych za udzielanie zamówień publicznych w instytucjach zamawiających, którzy są odpowiedzialni za planowanie i przeprowadzenie zgodnego z przepisami, wydajnego zakupu robót budowlanych, dostaw lub usług przy najlepszym stosunku wartości do ceny. Porady mogą być też przydatne dla instytucji zarządzających, przy przeprowadzaniu kontroli udzielania zamówień publicznych przez beneficjentów dotacji UE (szczególnie lista kontrolna w [zestawie narzędzi 9](#)).

## Struktura niniejszych porad

Niniejszy dokument składa się z dwóch części:

- **porad** zorganizowanych wokół sześciu etapów procedury udzielania zamówień publicznych, od planowania po realizację zamówienia, kładzie nacisk na istotne kwestie i błędy, których należy unikać, oraz podaje linki do bardziej szczegółowych zestawów narzędzi;
- **zestawu narzędzi** zawierającego dokumenty dydaktyczne, w których dogłębniej omawia się konkretne zagadnienia i podaje dobre praktyki pokazujące, co należy robić, a czego unikać w ramach cyklu zamówienia.

Z praktycznego punktu widzenia procedura udzielania zamówień dzieli się na sześć etapów:

1. przygotowanie i planowanie;
2. publikacja;
3. składanie ofert i kwalifikacja oferentów;
4. ocena ofert;
5. udzielenie zamówienia;
6. realizacja zamówienia.

W poradach poszczególne etapy procedury, w tym bardzo ważny etap planowania, omówiono pod kątem potrzeb urzędnika odpowiedzialnego za udzielanie zamówień publicznych. Na poszczególnych etapach wskazano obszary, w których zazwyczaj popełniane są błędy, i podano sposoby ich unikania. Na końcu każdej sekcji umieszczono wykaz najczęstszych błędów wraz z kilkoma przykładami. Podano też hiperłącza do dostępnych dodatkowych zasobów, czy to w ramach zestawu narzędzi czy innych przydatnych dokumentów.


Porady obejmują zamówienia finansowane ze środków UE na roboty budowlane, dostawy i usługi określone w dyrektywie 2004/18/WE<sup>1</sup>. Tekst dyrektywy, informacje na temat mających zastosowanie progów i dokumenty interpretacyjne dotyczące konkretnych zagadnień (takie jak „Umowy ramowe i zamówienia poniżej progów” (*Framework Contracts and Procurement below the thresholds*)) znajdują się na stronach internetowych UE – zob. [zestaw narzędzi 10](#).


---


<sup>1</sup> Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U. L 134 z 30.4.2004, s. 114).

## Objaśnienie symboli

Aby podkreślić w tekście szczególnie ważne kwestie posłużono się następującymi symbolami:

 **Ostrzeżenie!** Symbol ten wskazuje etap, na którym pojawiają się najczęstsze i najpoważniejsze błędy.

 **Uwaga!** Symbol ten wskazuje obszar ryzyka, o którym należy wiedzieć, aby procedura udzielania zamówień była ekonomiczna, wydajna i skuteczna.

 **Pomoc!** Symbol ten wskazuje na dodatkowe zasoby dostępne w ramach zestawu narzędzi lub poprzez linki do innych dokumentów.

## Roboty budowlane, dostawy czy usługi?

Dyrektywa 2004/18/WE ma zastosowanie do trzech rodzajów zamówień publicznych: zamówień publicznych na roboty budowlane, zamówień publicznych na dostawy i zamówień publicznych na usługi. Zamówienia publiczne na roboty budowlane oznaczają zamówienia publiczne, których przedmiotem jest albo wykonanie, albo zarówno zaprojektowanie, jak i wykonanie robót budowlanych związanych z jedną z działalności określonych w załączniku I do dyrektywy 2004/18/WE. „Obiekt budowlany” oznacza wynik całości robót budowlanych w zakresie budownictwa lub inżynierii lądowej i wodnej, który może samoistnie spełniać funkcję gospodarczą lub techniczną, taki jak droga lub oczyszczalnia ścieków. Zamówienia publiczne na dostawy oznaczają zamówienia publiczne, których przedmiotem jest kupno, dzierżawa, najem lub leasing, z opcją lub bez opcji wykupu, produktów, takich jak pojazdy lub komputery. Zamówienia publiczne na usługi oznaczają zamówienia publiczne inne niż zamówienia na roboty budowlane lub dostawy, których przedmiotem jest świadczenie usług wymienionych w załączniku II do dyrektywy 2004/18/WE, takich jak usługi konsultacyjne i szkoleniowe.

## Zarządzanie zamówieniem a zarządzanie projektem

Każda instytucja zamawiająca ma własne procedury i sposoby zarządzania projektem i zamówieniem. W kontekście finansowania z EFSI zamówienia są udzielane w ramach projektu objętego wsparciem UE, który może ale nie musi być realizowany w ramach jednego zamówienia. Projekty realizowane w ramach wielu zamówień wymagają starannej koordynacji. Przeprowadzonych zostało wiele, często bardzo szczegółowych, przeglądów mających określić źródła nieprawidłowości, z których wynika, że przyczyny błędów należy upatrywać w złym planowaniu, szczególnie na początku procedury udzielania zamówień. W rezultacie instytucje zamawiające coraz częściej zatrudniają kierowników odrębnych projektów, którzy mają udzielać złożonych, obarczonych ryzykiem zamówień publicznych o dużej wartości, co uznaje się za najlepszą praktykę. W ten sposób łączy się zasady i praktyki w zakresie prawidłowego zarządzania projektem i zarządzania zamówieniem. W niniejszych poradach termin „zarządzanie projektem” czasem stosuje się w sposób równoznaczny z terminem „zarządzanie zamówieniem”.

## Przestrzeganie zasad wewnętrznych i przepisów krajowych

Kwestią podstawowej wagi jest oczywiście, aby każdy urzędnik publiczny zaangażowany w procedurę udzielania zamówień przestrzegał przepisów krajowych i wewnętrznych zasad swojej organizacji, jak i przepisów UE. Dotyczy to w takim samym stopniu zamówień, których wartości przekraczają progi wymagające publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, jak i zamówień, które takich progów nie osiągają.

Niniejszy dokument ma status „wytycznych”. Dokument ma służyć urzędnikom odpowiedzialnym za udzielanie zamówień publicznych jako praktyczna pomoc w unikaniu popełniania niektórych najczęstszych błędów i korekt finansowych<sup>2</sup>. Dokument nie stanowi instrukcji, jak spełnić wymogi określone w dyrektywie 2004/18/WE. Dokument z pewnością nie stanowi ostatecznej wykładni prawa UE. Niniejsze porady mają służyć jako wsparcie wewnętrznych zasad i procedur, a nie je zastępować. W przypadku braku równoważnych wytycznych krajowych lub wytycznych dotyczących poszczególnych funduszy instytucje zarządzające mogą dobrowolnie przyjąć niniejszy dokument jako porady dla beneficjentów dotacji UE.

## Nowe unijne dyrektywy dotyczące zamówień publicznych

Nowe unijne dyrektywy dotyczące zamówień publicznych<sup>3</sup> przyjęto w lutym 2014 r., a państwa członkowskie muszą dokonać ich transpozycji do swojego prawa krajowego do kwietnia 2016 r. (z wyjątkiem przepisów dotyczących e-zamówień, w przypadku których termin mija we wrześniu 2018 r.).

Więcej informacji na temat nowych dyrektyw można znaleźć na stronie internetowej:

[http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/new/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/new/index_en.htm)

---

<sup>2</sup> Termin „korekty finansowe” obejmuje działania podejmowane przez Komisję lub państwo członkowskie w celu wykluczenia ze współfinansowania z budżetu UE wydatków, które nie spełniają warunków finansowania ze względu na nieprawidłowości. Zob. wytyczne dotyczące określania korekt finansowych dokonywanych przez Komisję w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w ramach zarządzania dzielonego, w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych, zatwierdzone decyzją Komisji C(2013) 9527 z dnia 19 grudnia 2013 r., dostępną pod adresem:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pl/information/publications/cocof-guidance-documents/2013/commission-decision-of-19122013-on-the-setting-out-and-approval-of-the-guidelines-for-determining-financial-corrections-to-be-made-by-the-commission-to-expenditure-financed-by-the-union](http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/information/publications/cocof-guidance-documents/2013/commission-decision-of-19122013-on-the-setting-out-and-approval-of-the-guidelines-for-determining-financial-corrections-to-be-made-by-the-commission-to-expenditure-financed-by-the-union)

<sup>3</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE.

# 1. Przygotowanie i planowanie

Celem tego etapu jest opracowanie solidnego procesu realizacji wymaganych robót budowlanych, usług lub dostaw.

Zasadniczo konkurencyjna procedura przetargowa przeprowadzona w sposób otwarty, obiektywny i przejrzysty powinna skutkować osiągnięciem najlepszego stosunku wartości do ceny w ramach udzielania zamówień publicznych. Jest to zgodne z zasadami zawartymi w Traktacie UE i z dyrektywą 2004/18/WE. Do podstawowych zasad, których należy przestrzegać, udzielając zamówienia publicznego, należą: niedyskryminacja, równe traktowanie, przejrzystość, wzajemne uznawanie, proporcjonalność, swoboda świadczenia usług i swoboda przedsiębiorczości przysługująca potencjalnym oferentom. W dyrektywie 2004/18/WE na podmioty publiczne nakłada się zobowiązania prawne w zakresie ogłaszania zamówień, których wartość przekracza określone progi.

Ten pierwszy etap procedury ma kluczowe znaczenie i wpływa na wszystkie kolejne działania realizowane w związku z zamówieniem. Jeżeli ta część procedury przetargowej przebiegnie prawidłowo, przeprowadzenie pozostałych jej części nie powinno przysparzać trudności. W przeciwnym razie takie trudności mogą wystąpić. Wielokrotnie instytucja zamawiająca (IZ) albo nie docenia znaczenia etapu planowania, albo w ogóle go nie przeprowadza. Instytucje zarządzające i audytorzy często szczegółowo badają ten właśnie etap w celu upewnienia się, że dotacje zostały prawidłowo wydane, a instytucja zamawiająca dopełniła swoich obowiązków w sposób kompetentny.

W zależności od wielkości i złożoności zamówienia realizacja tego etapu procedury może trwać miesiącami, zanim ogłoszenie o zamówieniu zostanie opublikowane. Dobre planowanie powinno zminimalizować ryzyko, że zamówienie będzie wymagało wprowadzenia modyfikacji lub zmian. Najpoważniejsze (i potencjalnie najbardziej kosztowne) i najczęstsze błędy dotyczące zamówień wynikają z niewłaściwego planowania. Należy rozważyć przeprowadzenie studium wykonalności, etapu wyboru/ustalania zakresu, działań na rzecz zwiększania świadomości społeczeństwa i konsultacji społecznych w odniesieniu do zakrojonych na szeroką skalę planów lub programów publicznych. Zobacz także [zestaw narzędzi 10](#).

**✘ Planowanie ma kluczowe znaczenie. Jeżeli instytucja zamawiająca źle wykona ten etap procedury, na późniejszych etapach najprawdopodobniej pojawią się błędy i problemy. Wiele błędów można przypisać niewłaściwemu planowaniu. Na tym etapie zaleca się: opracowanie standardowych wzorów do komunikowania się z oferentami, rejestrowanie kluczowych decyzji (tj. rejestrowanie informacji znanych na tym etapie, dostępnych wariantów i uzasadnienia preferowanego wariantu) oraz dysponowanie zasadami dotyczącymi planowania, przeprowadzania i kontrolowania procedur udzielania zamówień publicznych.**

## 1.1 Wstępne ustalanie zakresu

Już na samym początku należy rozważyć następujące działania i pytania. Kolejność poniższych elementów nie jest podyktowana ich znaczeniem.

**Zaangażowanie kluczowych zainteresowanych stron:** uznanie (zewnętrznych) zainteresowanych stron stanowi ważny aspekt zamówienia, a ich prawidłowe uznanie i zarządzanie nimi ma istotne znaczenie dla powodzenia zamówienia. Zainteresowanymi stronami mogą być osoby fizyczne, grupy lub podgrupy klientów (w tym klientów wewnętrznych), konsumenci/użytkownicy lub inne podmioty (np. przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, na które zamówienie ma wpływ) zainteresowane zamówieniem. W miarę postępów w opracowywaniu zamówienia i w miarę, jak w jego ramach zmienia się nacisk kładziony na różne elementy, zmieniać się mogą także zainteresowane strony i ich potrzeby. Konsultacje z konsumentami/użytkownikami i innymi zainteresowanymi stronami są tak samo istotne jak konsultacje rynkowe, i oba rodzaje konsultacji należy przeprowadzić łącznie. Skonsultowanie się z zainteresowanymi stronami umożliwi im wypowiedzenie się w sprawie specyfikacji zamówienia.

**⚠ Nieuznanie potrzeby zaangażowania (zewnętrznych) zainteresowanych stron stanowi częsty zarzut dotyczący wielu zamówień i często negatywnie wpływa na powodzenia zamówienia, czasem skutkując dodatkowymi kosztami związanymi z uzupełnianiem braków lub naprawą błędów. Tego rodzaju istotne zaangażowanie i konsultacje nie powinny jednak podważać niezależności procesu decyzyjnego instytucji zamawiającej ani tworzyć potencjalnych sytuacji konfliktu interesów, ani prowadzić do naruszenia zasad równego traktowania i przejrzystości; uwagi zainteresowanych stron nie mogą mieć wpływu na istotę i cel procedury przetargowej.**

**Określenie i ocena potrzeb:** co i dlaczego stanowi przedmiot zamówienia? Które elementy są niezbędne, a które opcjonalne? Co stanowi kluczowy czynnik wpływający na dane zamówienie? Jakie są kluczowe czynniki powodzenia? Jakie są oczekiwane wyniki? Czy zamówienie na dane roboty budowlane / usługi / dostawy jest konieczne? Kto zdecydował, że dane zamówienie jest konieczne? W jakim zakresie możliwy jest zakup gotowych rozwiązań? Krytyczną ocenę podstawowego uzasadnienia zakupu często najlepiej przeprowadzać w ramach interakcyjnej sesji grupowej z udziałem wszystkich kluczowych zainteresowanych stron.

**Ocena wariantów:** czy przeprowadzono ocenę wariantów w celu rozważenia różnych sposobów zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb? Przykładowo należy rozważyć, czy to, co jest przedmiotem zamówienia, warto nabyć, wydzierżawić czy wynająć; czy należy zastosować tradycyjną formę zamówienia czy partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Czy w odniesieniu do danych potrzeb należy szukać innowacyjnego rozwiązania?

**Budżet i finansowanie:** kolejnym działaniem o krytycznym znaczeniu jest określenie realistycznego budżetu zamówienia umożliwiającego uzyskanie oczekiwanych wyników, a następnie pozyskanie funduszy na sfinansowanie zamówienia. Podstawą tego działania powinien być jasno określony zakres wymogów i aktualne informacje dotyczące cen



rynkowych. W zależności od charakteru zamówienia należy uwzględnić odpowiednie poziomy rezerw na nieprzewidziane wydatki. Budżet i rezerwy na nieprzewidziane wydatki należy poddawać przeglądowi na kluczowych etapach podczas całego okresu realizacji zamówienia. Na tym etapie można uwzględnić koszty cyklu życia, szacując w ten sposób potrzebny budżet.

**Przystępność:** czy instytucja zamawiająca dysponuje budżetem potrzebnym na zamówienie według bieżących szacunków? Przystępność wiąże się również z faktem, że koszty zamówienia mogą wzrosnąć do poziomu, który może przewyższać dostępne środki i wymaga zastosowania planów awaryjnych.

**Stosunek wartości do ceny:** w jaki sposób instytucja zamawiająca wykaże stosunek wartości do ceny? Jak dokładne są szacunki kosztów? Jakich zasobów wymaga realizacja zamówienia? Jakie są oczekiwane koszty cyklu życia? Czy istnieją jakiegokolwiek inne konsekwencje ekonomiczne / konsekwencje dotyczące zasobów (na przykład dodatkowe koszty utrzymania, koszty operacyjne lub specjalne licencje)?

**Ustanowienie punktów odniesienia:** należy ustanowić szereg wcześniej ustalonych punktów odniesienia, aby pokazać, co będzie uznawane za dopuszczalną ofertę, tj. należy ustanowić optymalną teoretyczną ofertę przygotowaną wcześniej przez instytucję zamawiającą. Metoda ta jest przydatna w przypadku otrzymania rażąco niskich ofert, ponieważ istnieje obowiązek zwrócenia się do oferenta o wyjaśnienie części oferty, które uznaje się za odbiegające od normy. Ofertę można odrzucić, jeżeli oferent nie udokumentuje swoich wyjaśnień w sposób dający instytucji zamawiającej pewność, że jest on w stanie zrealizować zamówienie (zob. także [sekcja 3.2](#)). Kwestię tę należy rozważyć na etapie przygotowywania zamówienia w celu zebrania niezbędnych danych.

**Wykonalność:** błędy często wynikają z faktu, że instytucja zamawiająca przyjmuje założenie, że realizacja zamówienia jest możliwa na warunkach rynkowych bez przeprowadzenia odnośnych konsultacji rynkowych. Nie wszystkie zamówienia są wykonalne. Problemy mogą dotyczyć gotowości technologicznej, nadmiernego popytu lub niedopuszczalnych poziomów transferu ryzyka. Czy rynek jest w stanie zapewnić realizację zamówienia? Czy to, czego oczekuje instytucja zamawiająca, przekracza (aktualne) możliwości rynku? Czy wyznaczone terminy są realistyczne?

**Badanie rynku:** zanim nabywcy określą przedmiot zakupu, oszacują koszty i opracują kryteria kwalifikacji i udzielenia zamówienia w ramach postępowania o udzielenie zamówienia, warto, aby najpierw poznali rynek. W ramach badania rynku można uzyskać informacje dotyczące dostępności produktów lub usług, które spełniają wymogi instytucji zamawiającej, dzięki czemu można ustalić najodpowiedniejsze podejście dotyczące zamówienia. Dialog z przedstawicielami rynku prowadzony przed wszczęciem procedury udzielania zamówień może przyczynić się do identyfikacji innowacyjnych rozwiązań lub nowych produktów lub usług, o których dany organ publiczny mógł nie wiedzieć. Taki dialog może być również przydatny dla rynku, któremu – dzięki uzyskaniu informacji dotyczących oczekiwanych wymogów organu publicznego – łatwiej będzie spełnić kryteria stosowane w ramach procedury udzielania zamówień. Kontakty z rynkiem trzeba jednak utrzymywać w sposób zapewniający poszanowanie zasad przejrzystości i równego traktowania, unikając ujawniania informacji poufnych lub nadawania uprzywilejowanej pozycji na rynku. Jeżeli kandydat, oferent lub przedsiębiorstwo powiązane z kandydatem lub oferentem doradzają instytucji zamawiającej lub w inny sposób uczestniczą w przygotowaniu postępowania o udzielenie zamówienia, instytucja zamawiająca musi podjąć odpowiednie środki w celu



zagwarantowania, że udział danego kandydata lub oferenta nie zakłóca konkurencji, aby uniknąć jego wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia (zob. sprawy połączone C-21/03 oraz C-34/03 Fabricom).

Przedkomercyjne zamówienie publiczne<sup>4</sup> i procedura dialogu konkurencyjnego, wprowadzona dyrektywą 2004/18/WE, stwarzają większe możliwości zaangażowania organów publicznych w dialog rynkowy.

- ✚ Z dobrej praktyki wynika, że badanie rynku przeprowadzone na 6–12 miesięcy przed publikacją ogłoszenia o zamówieniu może być niezwykle przydatne.
- ✚ Zobacz link do strony WWW dotyczącej Europejskiej agencji cyfrowej, poświęconej zamówieniom innowacyjnym: [zestaw narzędzi 10](#).
- ✚ Zobacz link do stron internetowych platformy zamówień publicznych na innowacje: [ZESTAW NARZĘDZI 10 – PRZYDATNE LINKI](#).

### **Określenie przedmiotu zamówienia/ pojedynczy obiekt budowlany / ogłoszenie jako pojedyncze zamówienie lub w częściach:**

Po pierwsze, należy wyraźnie określić przedmiot zamówienia.

Po drugie, należy określić, czy przedmiotem zamówienia jest pojedynczy obiekt budowlany zgodny z definicją zawartą w art. 1 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2004/18/WE i w orzecznictwie – zob. sprawy C-16/98 Komisja przeciwko Francji, C-574/10 Komisja przeciwko Niemcom, T-358/08 Hiszpania przeciwko Komisji oraz T-384/10 Hiszpania przeciwko Komisji.

Po trzecie, należy ustalić, czy wartość zamówienia przekracza próg wymagający publikacji ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. W szczególności instytucja zamawiająca nie może sztucznie dzielić większych robót budowlanych / dostaw / usług na mniejsze jednostki w celu uniknięcia przekroczenia takich progów. W przypadku robót budowlanych wszystkie odrębne zamówienia muszą być traktowane łącznie, jeżeli funkcjonalnie i czasowo dane zamówienia są ze sobą powiązane. Zasadniczo, jeżeli zamówienia wspólnie dotyczą tego samego przedmiotu, ich wartości muszą zostać zsumowane. Jeżeli wartości łączne przekraczają wyznaczone progi, zamówienia muszą zostać ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. W ramach wspólnych projektów z udziałem wielu partnerów obowiązkowe jest rozważenie wymogów w zakresie zamówień publicznych na poziomie całego projektu, a nie pojedynczych partnerów [zob. [sekcja 1.5](#) dotycząca sztucznego podziału zamówień].

Po przeprowadzeniu powyższych działań instytucja zamawiająca może podjąć decyzję w kwestii, czy udzielić jednego zamówienia, czy podzielić je na części. Udzielenie tylko jednego zamówienia może przynieść korzyści skali i zakresu, a instytucji zamawiającej łatwiej jest zarządzać takim zamówieniem. Wadą takiego rozwiązania jest to, że wysokie kryteria finansowe lub techniczne stawiane oferentom mogą prowadzić do ograniczenia lub eliminacji uczestnictwa w rynku mniejszych lub bardziej wyspecjalizowanych wykonawców.

<sup>4</sup> Komunikat Komisji „Zamówienia przedkomercyjne: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie” (COM(2007) 799 z 14.12.2007).

Zaletą podziału zamówienia na części polega na umożliwieniu konkurencji większej liczbie oferentów. Wada tego rozwiązania polega na tym, że zarządzanie większą liczbą zamówień przysparza większych trudności instytucji zamawiającej.

Decyzje dotyczące przedmiotu zamówienia i sposobu jego ogłoszenia muszą być uzasadnione i mogą podlegać kontroli podczas audytów projektu. Zobacz więcej informacji w [zestawach narzędzi 7 i 9](#) oraz w [sekcji 1.5](#).

**Umowy ramowe:** w niektórych państwach członkowskich powszechnie stosuje się umowy ramowe. Umowa ramowa to ogólny termin stosowany w odniesieniu do umów z dostawcami, w których określa się warunki, na których można dokonywać określonych zakupów (pojedynczych zamówień w oparciu o umowę ramową) przez cały okres obowiązywania takiej umowy. Chociaż sama umowa ramowa nie stanowi zamówienia, to jednak procedura przetargowa skutkująca zawarciem umowy ramowej podlega unijnym przepisom dotyczącym zamówień.

Umowy ramowe można stosować wobec wszystkich rodzajów zamówień. Nie oznacza to jednak, że jest to najodpowiedniejsza metoda w każdym przypadku. Z tego względu instytucja zamawiająca powinna dokonać oceny kwestii, czy zastosowanie umowy ramowej stanowi odpowiednie rozwiązanie, uwzględniając jego dobre i złe strony w kontekście warunków panujących na danym rynku. Umowy ramowe stanowią odpowiednie rozwiązanie w przypadku zamówień odpowiadających na ustalone, powtarzające się potrzeby, w przypadku których wartość zamówień i dokładny czas wystąpienia potrzeby są znane z wyprzedzeniem.

Dzięki stosowaniu umów ramowych można osiągnąć znaczne oszczędności pod względem czasu, kosztów produkcji i zasobów. W przypadku zamiaru zawarcia umowy ramowej dokumentacja postępowania o udzielenie zamówienia musi co najmniej zawierać warunki dotyczące okresu obowiązywania umowy, liczby dostawców produktów/usług i metod składania zamówienia zgodnie z wymogami zawartymi w art. 32 ust. 3 i 4 dyrektywy 2004/18/WE oraz w załączniku VII do tej dyrektywy. Dane historyczne dotyczące wolumenów stanowią istotny czynnik w przypadku udzielania wszystkich zamówień, a szczególnie w przypadku zawierania umów ramowych. Wraz ze wzrostem pewności dostawców co do oczekiwanego wolumenu zleceń wzrasta prawdopodobieństwo, że będą oni w stanie przedstawić konkurencyjne oferty.

**+** [Zobacz link do noty wyjaśniającej DG GROW dotyczącej umów ramowych: \[zestaw narzędzi 10\]\(#\).](#)

**Harmonogram:** na etapie planowania należy sporządzić realistyczny harmonogram dotyczący całej procedury udzielania zamówień, w tym ewentualnych procedur odwoławczych, aż do etapu udzielenia zamówienia i jego realizacji. Często spotykanym zjawiskiem jest sporządzanie harmonogramów przyjmujących zbyt optymistyczne założenia, które skutkują błędami na kolejnych etapach wykonania. Na przykład tego rodzaju harmonogramy mogą sprawić, że procedura udzielania zamówień zakończy się niepowodzeniem lub że pojawią się poważne problemy przy realizacji w wyniku określenia nierealistycznego czasu na przygotowanie ofert skutkującego ograniczeniem liczby ofert i wpływającego na ich jakość.

Udzielanie zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy lub usługi z wykorzystaniem dotacji z EFSI często odbywa się w kontekście większego projektu

finansowanego z unijnej dotacji, który może być realizowany w ramach koordynacji szeregu zamówień. Opóźnienie w realizacji jednego zamówienia może mieć wpływ na realizację pozostałych. Termin zatwierdzania dotacji i ich wypłat może mieć wpływ na zatwierdzanie budżetu i całe postępowanie o udzielenie zamówienia, co instytucja zamawiająca musi brać pod uwagę. Dotacje UE mogą mieć również wpływ na terminy dotyczące kwalifikowalności wydatków związanych z zamówieniem, a w rezultacie – na zwrot tych kosztów.

## 1.2 Zarządzanie zamówieniem/projektem

**Organizacja projektu a zasoby:** organizacja zamówienia zależy od jego wielkości i złożoności oraz od wiążących się z nim rodzajów ryzyka. Wszystkie zamówienia niezależnie od ich wielkości lub złożoności będą wymagały co najmniej zaangażowania urzędnika odpowiedzialnego za udzielanie zamówień publicznych, który może jednocześnie pełnić funkcję kierownika zamówienia/projektu lub może być specjalistą włączonym w skład zespołu, aby zarządzał określonymi procesami (co jest zalecane w przypadku zamówień o wysokiej wartości, złożonych lub ryzykownych). W podręczniku operacyjnym instytucji zamawiającej należy wyraźnie zdefiniować role i obowiązki pełnione podczas procedury udzielania zamówień. W zależności od planowanej liczby i złożoności zamówień może zajść potrzeba włączenia do zespołu zewnętrznych specjalistów w określonych aspektach zamówienia, takich jak kwestie prawne.

**Kontrole i etapy pośrednie:** można stosować wiele narzędzi i technik w zakresie zarządzania projektem jako pomoc w kontrolowaniu projektu i zarządzaniu nim, takie jak rejestry kontroli i wydawania dokumentów. Przedmiotowe narzędzia i techniki służą jako zabezpieczenie organizacji projektu. Stosowanie etapów pośrednich to potężna technika zarządzania projektem, którą coraz częściej stosuje się w odniesieniu do bardziej złożonych zamówień. Mechanizm przeglądu etapów pośrednich zamówienia to proces kontroli, który instytucja zamawiająca może stosować w celu zapewnienia, aby działania składające się na poszczególne etapy zamówienia zostały w sposób zadowalający ukończone, zanim instytucja zamawiająca wyda zezwolenie na przejście do następnego etapu. Przeglądy etapów pośrednich zamówienia muszą być przeprowadzane w odniesieniu do kluczowych celów pośrednich określonych w ramach całego cyklu życia zamówienia. Formalne przeglądy etapów pośrednich stosuje się głównie w odniesieniu do zamówień wysokiego ryzyka / złożonych / o wysokiej wartości.

**+** Zobacz [zestaw narzędzi 3](#) dotyczący stosowania etapów pośrednich.

**Zasoby ludzkie:** czy do udzielenia zamówienia przydzielono wystarczające zasoby ludzkie? Czy dostępne są osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, aby zasiadać w komisji oceniającej z ramienia instytucji zamawiającej, oraz osoby posiadające kwalifikacje w dziedzinie zarządzania projektami, udzielania zamówień publicznych, prawa, finansów, audytów czy też kwalifikacje techniczne i inne? Kto będzie ponosił ostateczną odpowiedzialność za podejmowanie kluczowych decyzji oraz za przydział środków? Czy taka osoba została wyznaczona, czy przedstawiono jej zakres obowiązków i czy zaakceptowała ona rolę właściciela zamówienia/projektu? W przypadku zamówienia, które jest złożone lub obarczone wysokim ryzykiem pod względem kosztów, należy rozważyć ustanowienie komitetu sterującego, którego zadaniem będzie nadzorowanie zamówienia. Komitet sterujący zatwierdzałby wszystkie kluczowe decyzje i zazwyczaj składałby się z osób niezaangażowanych w faktyczne udzielenie zamówienia.

**Komisja oceniająca:** najlepszą praktyką jest ustanowienie komisji oceniającej, gdy tylko podjęta zostanie decyzja o przeprowadzeniu zamówienia, w celu zapewnienia, aby procedura udzielania zamówień została przeprowadzona w najbardziej profesjonalny sposób dzięki zaangażowaniu od samego początku osób, które łącznie posiadają wszystkie niezbędne kwalifikacje. Podstawowy skład komisji musi być stały. Stałymi członkami powinny być osoby odpowiedzialne za zamówienia, kwestie finansowe i prawne. W zależności od rodzaju zamówienia w skład komisji będzie również wchodził personel techniczny. Najlepiej byłoby, aby członkami komisji były osoby posiadające doświadczenie w każdym z badanych obszarów oferty. Przewodniczącym komisji często jest kierownik zamówienia/projektu, a ona sama podlega zasadom i procedurom prowadzącym do uzyskania wyważonej decyzji podejmowanej na podstawie poszczególnych ocen członków komisji. W niektórych państwach członkowskich jedynie instytucja zamawiająca (jednoosobowa / podmiot zbiorowy) dysponuje decydującymi kompetencjami w powyższych kwestiach. Istnieje również możliwość uwzględnienia przedstawicieli organizacji zewnętrznych, które są stronami zainteresowanymi wynikiem zamówienia, wyznaczonych w należyty sposób przez instytucję zamawiającą. Decyzje powinny opierać się wyłącznie na kryteriach, które zostały opublikowane i na które nie jest wywierany ani polityczny, ani żaden inny niepożądany wpływ. Prace komisji oceniającej muszą być rejestrowane (przynajmniej za pomocą listy obecności i streszczenia obrad prowadzonych w czasie posiedzenia / protokołu posiedzenia).

**Uczciwość i konflikt interesów:** pojęcie konfliktu interesów obejmuje dowolną sytuację, w której członkowie personelu instytucji zamawiającej lub jednostki realizującej obsługę zamówień w imieniu tej instytucji, którzy biorą udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub mogą wpłynąć na jego wynik, mają – bezpośrednio lub pośrednio – interes finansowy, ekonomiczny lub inny interes osobisty, który można postrzegać jako zagrażający ich bezstronności i niezależności w związku z prowadzonym postępowaniem. Podmiotom upoważnionym do działań finansowych oraz innym osobom uczestniczącym w wykonywaniu budżetu oraz zarządzaniu budżetem, w tym w działaniach przygotowawczych, a także w audycie lub kontroli zakazuje się podejmowania jakichkolwiek działań, które mogą spowodować powstanie konfliktu ich interesów z interesami Unii. Konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu działającego w sferze finansów lub innej osoby jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub przynależność państwową, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne interesy wspólne z interesami beneficjenta.

Najlepsze praktyki obejmują:

- podpisanie przez każdego członka komisji oceniającej formularza oświadczenia o braku konfliktu interesów (mimo że takie zobowiązanie nie zostało przewidziane w dyrektywie 2004/18/WE). Żadna osoba, w przypadku której potencjalnie może zachodzić konflikt interesów, nie powinna odgrywać żadnej roli przy udzielaniu zamówienia publicznego;
- ustanowienie systemów, kontroli i szkoleń w celu upewnienia się, że wszystkie główne podmioty, które mogą wpływać na decyzje dotyczące zakresu lub udzielenia zamówienia, są świadome, że ich obowiązkiem jest działać bezstronnie i uczciwie oraz że powinny podpisać oświadczenie o braku konfliktu interesów. Na początku procedury udzielania zamówień należy zwrócić się do komisji oceniającej, aby zgłosiła wszelkie faktyczne lub potencjalne konflikty interesów. Oświadczenia takie należy zarejestrować i zachować w dokumentacji dotyczącej zamówienia.

Każda instytucja zamawiająca powinna stosować odpowiednie procedury w tym względzie;

- zwrócić się do oferentów, aby przy składaniu oferty zgłosili wszelkie konflikty interesów (w tym również wszelkie konflikty interesów krewnych oferentów). Oświadczenie takie stanowi minimalny wymóg określony w dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia.

Aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawa C-538/13, eVigilo, w której orzeczono, że instytucja zamawiająca jest zobowiązana sprawdzić, czy istnieje ewentualny konflikt interesów i podjąć odpowiednie działania celem zapobieżenia powstaniu takiego konfliktu, wykrycia go lub zaradzenia mu (zob. w szczególności pkt 42–44 przedmiotowej sprawy).

W nowej dyrektywie określono pojęcie konfliktu interesów i wskazano go zasadniczo jako podstawę wykluczenia.

OLAF opracował praktyczny przewodnik „Identyfikowanie przypadków konfliktu interesów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych”. Urzędnicy w państwach członkowskich mają dostęp do przewodnika.

✘ **Ujawnienie niezgłoszonego konfliktu interesów może podać w wątpliwość bezstronność procedury udzielania zamówień i prowadzić do korekt finansowych.**

✚ **Zobacz link do zasad OECD dotyczących uczciwości w zamówieniach publicznych: [link](#).**

✚ **Aby uzyskać więcej informacji dotyczących środków zwalczania nadużyć finansowych i korupcji określonych w art. 125 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, zob. [zestaw narzędzi 10](#).**

**Dokumentacja i prowadzenie rejestrów:** dokumentowanie całej procedury udzielania zamówień i uzasadnianie wszystkich kluczowych decyzji stanowią istotny wymóg, który pozwala na zapewnienie późniejszej weryfikacji lub kontroli prawidłowości wydatków. System rejestrowania informacji może być manualny, elektroniczny lub mieszany, istnieje jednak tendencja do całkowicie elektronicznego przetwarzania i przechowywania informacji w sposób zapewniający przejrzystość podejmowania decyzji. Instytucja zamawiająca powinna zachować rejestr z postępowania o udzielenie zamówienia i całą powiązaną dokumentację obejmującą wszystkie dokumenty otrzymane od uczestników biorących udział w postępowaniu.

### 1.3 Opracowanie uzasadnienia biznesowego

**Uzasadnienie biznesowe:** należy w nim przedstawić uzasadnienie realizacji zamówienia i określić korzyści, które mają zostać osiągnięte. Instytucja zamawiająca powinna zlecić przygotowanie uzasadnienia biznesowego przez dział odpowiedzialny za wszczęcie procedury udzielania zamówień i uzasadnienie to powinno zostać zatwierdzone przez zespół na wyższym szczeblu kierowniczym tego działu. W przypadku zamówień publicznych wiążących się z bardzo wysokim ryzykiem może zajść potrzeba skierowania uzasadnienia biznesowego właściciela projektu do zespołu kierowniczego przedsiębiorstwa. W przypadku zamówień publicznych o wysokiej wartości uzasadnienie biznesowe powinno zawierać rejestr ryzyka.

➤ Zobacz [zestaw narzędzi 1](#) w odniesieniu do listy kontrolnej dotyczącej uzasadnienia biznesowego.

**Planowanie awaryjne, zarządzanie ryzykiem i procedury eskalacji problemu:** jakie są kluczowe czynniki ryzyka i w jaki sposób zostaną one rozdzielone? Czy powinno się nimi zarządzać w ramach zamówienia? Jakie byłyby skutki niepowodzenia? Osoba zarządzająca zamówieniem/projektem powinna przeprowadzić ocenę ryzyka w odniesieniu do całego zamówienia oraz ustanowić stosowne plany awaryjne i procedury eskalacji problemu. Osoba zarządzająca zamówieniem/projektem powinna zapewnić, aby na wczesnych etapach realizacji zamówienia przygotowywano plan awaryjny oraz aby uwzględniono go w rejestrze ryzyka. W planie należy określić: ustalenia, które należy wdrożyć w przypadku przerwania projektu, nieukończenia projektu na czas lub niepowodzenia na etapie realizacji; osoby odpowiedzialne za zapewnienie funduszy w razie sytuacji awaryjnej; oraz działania konieczne do wszczęcia procedury.

➤ Zobacz [zestaw narzędzi 2](#) dotyczący opracowywania rejestru ryzyka i planu awaryjnego.

#### 1.4 Wybór procedury

Decyzja dotycząca wyboru procedury jest decyzją istotną i strategiczną, która ma wpływ na całość postępowania o udzielanie zamówienia. Decyzję tę należy podjąć na etapie planowania i ją uzasadnić.

Istnieje kilka możliwości, spośród których trzy wskazano poniżej.

- **Procedura otwarta:** jest to procedura, w ramach której wszyscy wykonawcy, którzy są zainteresowani zamówieniem i którzy odpowiedzieli na ogłoszenie, mogą składać oferty. Wszystkie takie oferty muszą zostać rozpatrzone bez dokonywania żadnej uprzedniej kwalifikacji. Kwalifikację i ocenę przeprowadza się już po złożeniu ofert.
- **Procedura ograniczona:** jest to procedura dwuetapowa, w ramach której oferty mogą składać wyłącznie zaproszeni wykonawcy. Kwalifikacja i sporządzanie listy zakwalifikowanych oferentów odbywa się zazwyczaj w oparciu o kwestionariusz kwalifikacji wstępnej. W dyrektywie określono, że kandydatów może być minimalnie pięciu. Instytucja zamawiająca może nałożyć ograniczenie maksymalnej liczby kandydatów w odniesieniu do danej procedury.
- **Wyjątkowo procedura negocjacyjna /dialog konkurencyjny:** w ramach tych procedur organizacja może, w niektórych wyjątkowych okolicznościach, negocjować warunki zamówienia z jednym wybranym dostawcą lub większą ich liczbą. Zazwyczaj negocjacje/dialog powinno się prowadzić z co najmniej trójką kandydatów, pod warunkiem że dostępna jest wystarczająca liczba kandydatów. Kwalifikacji kandydatów, z którymi będzie prowadzony dialog konkurencyjny, można dokonać w ramach procedury ograniczonej.

W przypadku rutynowo udzielanych zamówień na roboty budowlane, usługi lub dostawy zazwyczaj stosuje się procedury otwartą i ograniczoną. Z tych dwóch procedur najczęściej stosuje się procedurę otwartą w przypadkach, gdy konkurencja ogranicza się do kilku kandydatów, specyfikacja jest skomplikowana i wymagana jest techniczna wiedza fachowa. Procedurę ograniczoną zasadniczo stosuje się w przypadku, gdy na rynku występuje wysoki stopień konkurencji (kilkoro potencjalnych oferentów), np. w dziedzinach takich jak sprzętanie, sprzęt IT, usługi lub meble, oraz gdy instytucja zamawiająca zamierza

sporządzić listę zakwalifikowanych oferentów. W pierwszym etapie instytucja zamawiająca określa wymogi w formie opublikowanego ogłoszenia o zamówieniu (w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, jeżeli wartość zamówienia przekracza ustanowione progi) i zaprasza potencjalnych oferentów do wyrażenia zainteresowania. Stosowne informacje, które należy przedłożyć, można wskazać w ogłoszeniu o zamówieniu lub można zwrócić się o ich udzielenie wysyłając zainteresowanym stronom szczegółowy kwestionariusz kwalifikacji wstępnej. Drugi etap obejmuje przesłanie dokumentacji przetargowej wraz z zaproszeniem do składania ofert kandydatom, którzy we wstępnej kwalifikacji wykazali wymagany poziom wiedzy profesjonalnej, technicznej i finansowej oraz wymagane zdolności.

Zalety i wady procedury otwartej i ograniczonej podsumowano w poniższej tabeli.

PROCEDURA	Zalety:	Wady:
<b>OTWARTA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wysoce konkurencyjna ze względu na nieograniczoną liczbę ofert;</li> <li>• całość podlegającej ocenie dokumentacji od oferentów dostarczana w tym samym momencie, tj. oszczędność czasu;</li> <li>• zarówno kryteria kwalifikacji, jak i kryteria udzielenia zamówienia są wskazane wcześniej w ogłoszeniu o zamówieniu;</li> <li>• szybkość procedury;</li> <li>• mniejsze prawdopodobieństwo wystąpienia skarg wymagających zastosowania środków odwoławczych ze względu na fakt, że działania i decyzje instytucji zamawiającej związane są wyłącznie z procedurą „jednoetapową”;</li> <li>• decyzje łatwiejsze do obronienia ze względu na bezpośredni nacisk, jaki kładzie się na udzielenie zamówienia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fakt, że proces zdaje się trwać długo, co wynika z konieczności zbadania przez instytucję zamawiającą wszystkich ofert spełniających określone warunki. Może to opóźniać procedurę udzielenia zamówienia;</li> <li>• duże zaangażowanie zasobów instytucji zamawiającej i oferentów.</li> </ul>
<b>OGRANICZONA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ograniczona liczba ofert podlegających ocenie, a zatem mniejsze zaangażowanie zasobów panelu oceniającego / instytucji zamawiającej;</li> <li>• możliwość ograniczenia uczestnictwa wyłącznie do wysoko wyspecjalizowanych wykonawców (w przypadku złożonych zamówień, w odniesieniu do których przygotowanie oferty wiąże się ze znacznymi kosztami, ograniczenie liczby oferentów w drodze wstępnej kwalifikacji może uczynić ofertę bardziej atrakcyjną, gdyż oferenci wybrani w ramach wstępnej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mniejsza konkurencja ze względu na ograniczoną liczbę oferentów;</li> <li>• większe prawdopodobieństwo wystąpienia skarg wymagających zastosowania środków odwoławczych ze względu na fakt, że działania i decyzje instytucji zamawiającej związane są z procedurą dwuetapową;</li> <li>• większy stopień trudności, wysokie wymagania dotyczące przejrzystości.</li> </ul>



	kwalifikacji mają większą szansę na wygranie postępowania o udzielenie zamówienia, niż mieliby w przypadku procedury otwartej).	
--	---	--

**Procedurę negocjacyjną** można stosować tylko w wyjątkowych okolicznościach, jak określono w dyrektywie 2004/18/WE. W każdym przypadku wymaga to uzasadnienia. Instytucja zamawiająca musi zapewnić równe traktowanie oferentów. Ciężar dowodu dotyczący okoliczności pozwalających na zastosowanie procedury negocjacyjnej spoczywa na instytucji zamawiającej.

W dyrektywie 2004/18/WE określono dwa rodzaje procedury negocjacyjnej:

- 1) procedura negocjacyjna z uprzednią publikacją ogłoszenia o zamówieniu (art. 30 dyrektywy 2004/18/WE):  
instytucje zamawiające ogłaszają i negocjują warunki zamówienia. W ramach tej procedury co najmniej troje kandydatów (wybranych w drodze kwalifikacji wstępnej na tej samej podstawie, co w przypadku opisanej powyżej procedury ograniczonej, pod warunkiem że co najmniej tylu kandydatów spełnia minimalne kryteria kwalifikacji) składa formalne oferty, które podlegają negocjacjom dotyczącym ostatecznych warunków w drodze procedury konkurencyjnej. Procedurę tę można zastosować:
  - gdy charakter wymogu nie pozwala na ustalenie całkowitej ceny;
  - gdy nie jest możliwe wystarczająco precyzyjne określenie wymogów dotyczących usługi umożliwiające oferentom złożenie ofert zawierających wycenę;
  - w przypadku zamówień na roboty budowlane, jeżeli roboty wykonywane są wyłącznie w celu badań, eksperymentów lub rozwoju, nie zaś w celu zapewnienia rentowności lub zwrotu kosztów badań i rozwoju;
  - gdy w ramach procedury otwartej, ograniczonej lub w ramach dialogu konkurencyjnego nie otrzymano prawidłowych i możliwych do przyjęcia ofert (**oferty, w których stwierdzono nieprawidłowości**, w rozumieniu art. 30 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/18/WE, są to oferty, które nie spełniają warunków określonych w dokumentacji przetargowej, które zostały otrzymane z opóźnieniem, w przypadku których istnieją dowody na zмовę lub korupcję, lub oferty, które instytucja zamawiająca uznała za rażąco tanie; **oferty niemożliwe do przyjęcia** w rozumieniu art. 30 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/18/WE są to oferty, które są niemożliwe do przyjęcia w świetle krajowych przepisów zgodnych z art. 4, 24, 25 i 27 oraz rozdziałem VII dyrektywy, np. oferty złożone przez oferentów, którzy nie mają wymaganych kwalifikacji).

Instytucje zamawiające nie muszą publikować ogłoszenia o zamówieniu, jeśli uwzględniają w procedurze negocjacyjnej wszystkich i jedynie tych oferentów,



k którzy spełniają kryteria określone w art. 45–52 dyrektywy 2004/18/WE, pod warunkiem że pierwotne warunki zamówienia nie uległy znacznym zmianom;

- 2) procedura negocjacyjna bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu (art. 31 dyrektywy 2004/18/WE):

instytucje zamawiające negocjują warunki zamówienia bezpośrednio z jedną stroną lub z większą ich liczbą, bez ogłaszania go. Stanowi to odejście od podstawowych zasad otwartości, przejrzystości i konkurencji i jest szczególnie wyjątkową procedurą. Ciężar dowodu dotyczący okoliczności pozwalających na zastosowanie procedury negocjacyjnej spoczywa na instytucji zamawiającej.

Główne przypadki, w których można zastosować tę procedurę obejmują:

- przypadki, w których występuje pilna konieczność uzasadniona nieprzewidywalnymi okolicznościami. Procedura ta dotyczy przypadków pilnej konieczności, których instytucja zamawiająca nie mogła przewidzieć od początku postępowania o udzielenie zamówienia, i których nie można przypisać działaniom instytucji zamawiającej (takie jak klęski żywiołowe, powodzie itp.);
- dodatkowe roboty budowlane / usługi / dostawy uzasadnione wystąpieniem się nieprzewidzianych okoliczności pomimo starannego przygotowania projektu i specyfikacji istotnych warunków zamówienia przez instytucję zamawiającą (zob. sprawy T-540/10 i T-235/11, Hiszpania przeciwko Komisji);
- przypadki, gdy z przyczyn technicznych bądź artystycznych lub związanych z istnieniem praw specjalnych lub wyłącznych, zamówienia można udzielić wyłącznie jednemu dostawcy lub usługodawcy;
- przypadki, gdy w toku procedury otwartej lub ograniczonej nie złożono żadnej oferty lub żadnej odpowiedniej oferty (pod warunkiem że wszystkie podmioty, które złożyły ofertę, biorą udział w negocjacjach a specyfikacje w zakresie wymogów nie ulegają zasadniczym zmianom. **Nieodpowiednie oferty** w rozumieniu art. 31 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/18/WE oznaczają oferty, które nie nadają się do realizacji, nie mają żadnego związku z zamówieniem, ponieważ wyraźnie nie są w stanie zaspokoić potrzeb ani spełnić wymogów instytucji zamawiającej określonych w dokumentacji przetargowej, zob. sprawa C-250/07, Komisja przeciwko Grecji);
- przedłużanie obowiązujących zamówień i powtarzanie zamówień, które podlegają określonym warunkom; oraz
- przypadki nabywania dostaw na szczególnie korzystnych warunkach od dostawcy definitywnie likwidującego swoją działalność albo od administratora lub likwidatora, lub też w wyniku układu z wierzycielami lub podobnej procedury prawnej lub regulacyjnej.

Zastosowanie takich procedur stanowi odstępstwo od przepisów ogólnych i w związku z tym wymaga uzasadnienia. Przed podjęciem decyzji o zastosowaniu procedury negocjacyjnej instytucje zamawiające powinny upewnić się, że istnieją wyraźne okoliczności uzasadniające prowadzenie negocjacji, jak określono w dyrektywie. Istotne jest, aby każdy wniosek o zastosowanie procedury negocjacyjnej znajdował uzasadnienie w szczegółowym odniesieniu do dyrektywy. W przypadku wątpliwości zaleca się zasięgnięcie porady prawnej (i zaprotokołowanie tego w formie pisemnej). Należy zauważyć, że definicje terminów „wyjątkowy” i „pilny” podlegają ścisłej interpretacji. Ciężar dowodu

dotyczący okoliczności pozwalających na zastosowanie procedury negocjacyjnej spoczywa na instytucji zamawiającej.

Procedura **dialogu konkurencyjnego** ma na celu zapewnienie pewnej elastyczności w przypadku zamówień na „szczególnie złożone” projekty, co może mieć miejsce, gdy instytucja zamawiająca nie może w sposób obiektywny:

- określić środków technicznych umożliwiających zaspokojenie jej potrzeb lub realizację celów; lub
- określić struktury prawnej lub finansowej projektu.

Procedurę tę można na przykład zastosować w przypadku nierealizowanych wcześniej projektów, jak np. nowo opracowane złożone systemy IT, projekty realizowane w ramach PPP, dotyczące infrastruktury lub zarządzania obiektem (zob. art. 1 ust. 11 lit. c) dyrektywy 2004/18/WE). Ciężar dowodu dotyczący okoliczności pozwalających na zastosowanie tej procedury spoczywa na instytucji zamawiającej.

**Złożoność techniczna** występuje, gdy instytucja zamawiająca nie jest w stanie określić środków umożliwiających zaspokojenie jej potrzeb lub realizację jej celów. Może się to zdarzyć w dwóch przypadkach: instytucja zamawiająca nie będzie w stanie określić środków technicznych, które powinna zastosować, aby osiągnąć określone rozwiązanie (rzadko); albo instytucja zamawiająca nie jest w stanie określić, które spośród kilku możliwych rozwiązań będzie mogło w najwyższym stopniu zaspokoić jej potrzeby (częściej). W obu przypadkach należałoby uznać zamówienie za szczególnie złożone. W takich sytuacjach instytucja zamawiająca może rozważyć dopuszczenie ofert wariantowych. Aby uzyskać więcej informacji, zob. sekcja [2.4.4](#) i [zestaw narzędzi 7](#).

**Złożoność finansowa lub prawna** może wystąpić w przypadku projektów obejmujących złożone procesy finansowania o skomplikowanej strukturze, których postaci finansowej ani prawnej nie można z góry zdefiniować. Takie utrudnienie bardzo często pojawia się w związku z projektami PPP.

## 1.5 Progi i ogłoszenie

Test służący określeniu, czy zamówienie podlega przepisom UE dotyczącym zamówień publicznych (i w związku z tym wymaga upublicznienia na szczeblu UE i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na szczeblu UE), dotyczy wartości pieniężnej. Jeżeli wartość zamówienia przekracza określony próg (który jest dostosowywany co dwa lata), wówczas muszą być stosowane przepisy określone w dyrektywie 2004/18/WE. Szacunkową wartość zamówienia można obliczyć w oparciu o statystyki dotyczące sprzedaży pochodzące od obecnych lub wcześniejszych dostawców. Przykładowo instytucja zamawiająca oblicza miesięczny koszt dostawy/usługi realizowanej w ciągu 12 miesięcy dla całego okresu trwającego 4 lata – całkowita wartość zamówienia rozstrzygnie o tym, czy zastosowanie mają przepisy dyrektywy, czy też krajowe przepisy dotyczące udzielania zamówień publicznych. Aby uzyskać więcej informacji, zob. art. 9 dyrektywy 2004/18/WE.

Najnowsze wartości progów można znaleźć pod adresem:

[http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/index_en.htm)

W przypadku **zamówień mieszanych** łączących roboty budowlane, dostawy lub usługi w ramach jednego zamówienia zasada stanowi, że odpowiedni próg w odniesieniu do robót budowlanych, dostaw lub usług należy ustalać na podstawie głównego celu zamówienia.

Główny problem stanowią zamówienia mieszane na roboty budowlane i usługi, ponieważ głównego celu zamówienia nie określa wartość poszczególnych elementów zamówienia, lecz jego przedmiot (zob. sprawa C-145/08 Hotel Loutraki, pkt 48 oraz sprawa C-331/92 Gestión Hotelera Internacional, pkt 23–26). W razie jakichkolwiek wątpliwości instytucja zamawiająca powinna skorzystać z porady specjalisty na temat tego, które przepisy mają zastosowanie w przypadku zamówień mieszanych (oraz, zgodnie z ogólną zasadą dotyczącą udzielania zamówień publicznych, zachować ostrożność).

**W przypadku przekroczenia progów publikacja ogłoszeń w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej jest obowiązkowa.** Dodatkowe możliwości wyboru mediów na potrzeby publikacji będą zależały od strategii dotyczącej udzielania zamówień. Ogłoszenia można zamieszczać w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej drogą elektroniczną, w formie papierowej lub za pośrednictwem faksu oraz w standardowym formacie; Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej ma postać wyłącznie elektroniczną. W przypadku gdy zamówienia, których wartość jest niższa od wspólnotowych wartości progowych, mają potencjalny charakter transgraniczny, aby uniknąć ryzyka wystąpienia nieprawidłowości i konieczności dokonania ewentualnych korekt finansowych, najbezpieczniej jest opublikować ogłoszenie o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, na stronach internetowych poświęconych krajowym zamówieniom publicznym lub na znanych stronach internetowych poświęconych zamówieniom publicznym.

**✘ Nieopublikowanie ogłoszenia stanowi jeden z najpoważniejszych błędów.**

**W razie jakichkolwiek wątpliwości zaleca się publikację ogłoszeń w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej jako sposób zapewnienia konkurencji o zasięgu ogólnounijnym.**

**Sztuczny podział zamówień** polega na dokonywaniu podziału zamówień mających ten sam cel na mniejsze zamówienia w celu uniknięcia progów dotyczących publikowania ogłoszeń w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej – zob. art. 9 ust. 3 dyrektywy 2004/18/WE [zob. [sekcja 1.1](#) – Określenie przedmiotu zamówienia / pojedynczy obiekt budowlany / ogłoszenie jako pojedyncze zamówienie lub w częściach]. Wspomniana dyrektywa ma zastosowanie do wszystkich zamówień publicznych (zamówienie składa się ze wszystkich elementów (części), które są niezbędne do zrealizowania jego celu), których przedmiotem są dostawy, roboty budowlane i usługi o szacunkowej wartości na poziomie lub powyżej określonej wartości progowej. Charakterystyczne elementy umożliwiające określenie rodzaju procedury, jaką należy zastosować, oraz różnych obowiązków prawnych są następujące:

- cel zamówienia (roboty budowlane, dostawa lub usługa); oraz
- wartość zamówienia (bez VAT).

Przykładowo, jeżeli instytucja zamawiająca zamierza pomalować budynek z 10 pomieszczeniami, nie może dokonać podziału zamówienia na 10 lub mniej (np. 6) zamówień ani udzielić tych zamówień bez przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia. Wszystkie te usługi/dostawy lub roboty budowlane należy „połączyć”, co jest konieczne w celu stworzenia funkcjonalnej całości, a ich wartość w tym przykładzie musi zostać obliczona w oparciu o całkowitą wartość 10 zamówień. Wartość całkowita rozstrzyga o tym, czy ma zastosowanie wymóg przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia zgodnie z przepisami dyrektywy 2004/18/WE.

**✘ Dokonywanie sztucznego podziału zamówień, tak aby ich wartość była niższa niż unijne wartości progowe dotyczące publikacji, jest niezgodne z prawem.**

**Podział na etapy:** instytucja zamawiająca może dokonać podziału zamówienia na etapy, pod warunkiem, że w dokumentacji przetargowej przewidziano taką możliwość, a postępowanie o udzielenie zamówienia jest sprawiedliwe, otwarte i przejrzyste. W przypadku robót budowlanych wszystkie odrębne zamówienia muszą być traktowane łącznie, jeżeli funkcjonalnie i czasowo dane zamówienia są ze sobą powiązane. Ogólnie, jeżeli zamówienia mają ten sam cel, wówczas ich wartości muszą zostać zsumowane. Przykładowo projekt budowy drogi między miastem x a miastem y można podzielić na kilka etapów (etap 1 od punktu xx do punktu zz, po którym następuje etap 2 od punktu xx do...) obejmujących poszczególne zamówienia, jeśli projekt ten będzie realizowany w dłuższych ramach czasowych.

### **1.6 Wymogi operacyjne dotyczące wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia**

Po zakończeniu etapu planowania w celu wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia muszą zostać spełnione poniższe wymogi operacyjne:

- zgromadzenie wszelkich danych/informacji niezbędnych do ilościowego określenia specyfikacji (w tym wszelkich wymogów w zakresie baz danych dotyczących technologii informacyjno-komunikacyjnych);
- sporządzenie specyfikacji (powinno to obejmować konsultacje z klientami/użytkownikami oraz innymi zainteresowanymi stronami, opracowanie projektu specyfikacji oraz zatwierdzenie specyfikacji końcowej);
- dodatkowe wymogi muszą być rozpatrywane niezależnie od głównych wymogów (np. głównym wymogiem są samochody czterodrzwiowe, wymogiem dodatkowym są samochody pięciodrzwiowe). Wszelkie takie dodatkowe i rozszerzone wymogi muszą być również rozpatrywane oddzielnie przy sporządzaniu harmonogramów wycen (lub przedmiarów), ale należy je obliczyć wraz z wymogami głównymi w celu oszacowania całkowitej wielkości zamówienia (np. liczba samochodów czterodrzwiowych będących przedmiotem zamówienia plus liczba samochodów pięciodrzwiowych będących przedmiotem zamówienia);
- obliczenie realistycznej szacunkowej wysokości kosztów danego zamówienia przed wszczęciem postępowania o jego udzielenie;
- potwierdzenie, że określone poziomy i normy mogą zostać sfinansowane w ramach dostępnego budżetu;
- przeprowadzenie na rynku konsultacji na temat proponowanej specyfikacji, wniosków dotyczących zamówienia, wymogów i terminów dotyczących postępowania o udzielenie zamówienia;
- przeprowadzenie analizy porównawczej proponowanych poziomów i norm z podobnymi poziomami i normami.

**Powszechne błędy skutkujące koniecznością dokonywania korekt finansowych na etapie planowania:**

**1. Bezpośrednie udzielenie zamówienia z nieodpowiednim uzasadnieniem**

### **nieopublikowania ogłoszenia o zamówieniu.**

**Przykład:** ogłoszenie o zamówieniu nie zostało opublikowane zgodnie z odpowiednimi przepisami (np. nie zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, co jest wymagane w dyrektywie 2004/18/WE, lub nie zostało opublikowane zgodnie z przepisami krajowymi), a zamówienie zostało udzielone bezpośrednio bez jakiegokolwiek procedury przetargowej.

**Jak tego uniknąć:** obliczenia wartości zamówienia powinny stanowić rzeczywistą wstępną wartość szacunkową. Należy pamiętać, że metody obliczania wyjaśniono w art. 9 dyrektywy 2004/18/WE. Najprostszym sposobem na uniknięcie tego błędu jest opublikowanie ogłoszenia o zamówieniu w odniesieniu do wszystkich zamówień, których wartość przekracza odpowiednie progi unijne lub krajowe dotyczące danego rodzaju zamówienia.

Zgodnie z art. 9 dyrektywy 2004/18/WE:

W przypadku zamówień na dostawy lub usługi powtarzających się lub podlegających odnowieniu w oznaczonym czasie, podstawą obliczania szacunkowej wartości zamówienia jest:

- a) rzeczywista łączna wartość kolejnych zamówień podobnego typu, udzielonych w ciągu poprzednich dwunastu miesięcy lub w poprzednim roku budżetowym, dostosowana, tam gdzie to możliwe, do zmian w ilości lub w wartości, które mogą się pojawić w ciągu 12 miesięcy następujących od udzielenia pierwszego zamówienia;
- b) albo szacunkowa całkowita wartość zamówień udzielanych kolejno przez 12 miesięcy następujących po realizacji pierwszej dostawy lub przez rok budżetowy, jeżeli jest on dłuższy niż dwanaście miesięcy;

dla zamówień na usługi, które nie określają całkowitej ceny:

- a) w przypadku umów w sprawie zamówień na czas określony, jeżeli okres obowiązywania wynosi 48 miesięcy lub mniej – całkowita wartość zamówienia przez cały okres obowiązywania umowy;
- b) w przypadku umów w sprawie zamówień na czas nieokreślony lub o okresie obowiązywania dłuższym niż 48 miesięcy – wartość miesięczna pomnożona przez 48.

### **2. Sztuczny podział zamówienia na roboty budowlane / usługi / dostawy.**

**Przykład:** projekt dotyczący robót budowlanych lub proponowanego zakupu pewnej łącznej ilości dostaw lub usług zostaje sztucznie podzielony na kilka zamówień w celu zapewnienia, aby wartość poszczególnych zamówień była niższa od wartości progowych określonych w dyrektywie 2004/18/WE, tj. w celu świadomego uniknięcia konieczności opublikowania w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej ogłoszenia o zamówieniu dotyczącego całego zestawu robót budowlanych, usług lub dostaw będących przedmiotem tego zamówienia.

**Jak tego uniknąć:** należy upewnić się, że uwzględniono rzeczywisty zakres i wartość projektu oraz że obliczenia wykonano prawidłowo zgodnie z art. 9 dyrektywy 2004/18/WE. Wartości poszczególnych części należy zsumować w celu ustalenia, czy wartość całkowita przekracza wartości progowe określone w dyrektywie.

### **3. Przypadki nieuzasadniające zastosowania wyjątkowej procedury negocjacyjnej**

**z uprzednią publikacją ogłoszenia o zamówieniu lub bez jego publikacji.**

**Przykład:** instytucja zamawiająca udziela zamówienia publicznego w drodze procedury negocjacyjnej, ale nie jest w stanie udowodnić, że zastosowanie tej procedury było uzasadnione.

**Jak tego uniknąć:** procedurę negocjacyjną można zastosować w drodze wyjątku tylko w ściśle określonych okolicznościach, o których mowa w art. 30 i 31 dyrektywy 2004/18/WE. Przed zastosowaniem wspomnianej procedury należy dokładnie zapoznać się z dyrektywą w celu ustalenia szczegółowych okoliczności, w których można zastosować procedury negocjacyjne, oraz w razie wątpliwości zasięgnąć porady krajowych organów ds. zamówień publicznych. W art. 30 wyszczególniono przypadki uzasadniające zastosowanie procedury negocjacyjnej z uprzednią publikacją ogłoszenia o zamówieniu. W art. 31 wyszczególniono przypadki uzasadniające zastosowanie procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu. Zastosowanie procedury negocjacyjnej stanowi odstępstwo od przepisów ogólnych. Instytucje zamawiające powinny upewnić się, że istnieją wyraźne okoliczności uzasadniające prowadzenie negocjacji, jak określono w dyrektywie, i zaleca im się dokumentowanie powodów wybrania procedury negocjacyjnej.

**4. (i) Nieproporcjonalne i dyskryminujące kryteria kwalifikacji oraz (ii) kryteria udzielenia zamówienia niezwiązane z przedmiotem zamówienia.**

**Przykład:** (i) w przypadku gdy można wykazać, że wymagania dotyczące minimalnych zdolności określone w odniesieniu do konkretnego zamówienia są nieproporcjonalne do przedmiotu zamówienia lub że mają charakter dyskryminujący, co stwarza nieuzasadnioną barierę dla oferentów. Do przykładów należy ustalanie kryteriów finansowych na zbyt wysokim poziomie (nieproporcjonalnych) lub wprowadzenie wymogu rejestracji ekspertów w instytucji krajowej i nieuznawanie równoważnych kwalifikacji osób z innych państw członkowskich.

(ii) Stosowanie jako kryterium udzielenia zamówienia wymogu ukończenia szeregu wcześniejszych zamówień na rzecz konkretnej instytucji zamawiającej. Takie działanie nie jest związane z przedmiotem zamówienia i mogłoby zostać uznane za dyskryminujące, ponieważ potencjalnie faworyzuje przedsiębiorstwa lokalne, które prawdopodobnie byłyby w stanie spełnić wspomniane kryterium.

**Jak tego uniknąć:** przed opublikowaniem ogłoszenia o zamówieniu instytucja zamawiająca powinna sprawdzić, czy kryteria kwalifikacji i kryteria udzielenia zamówienia oraz powiązane z nimi metody są proporcjonalne i niedyskryminujące. Należy pamiętać, że wymogi dotyczące kryteriów kwalifikacji i kryteriów udzielenia zamówienia określono w art. 44–53 dyrektywy 2004/18/WE. Porady na temat sposobów prawidłowego stosowania wspomnianych kryteriów zawarto w [zestawach narzędzi 5 i 6](#).

**5. Błędy popełniane przy składaniu zamówień na podstawie umowy ramowej**

**Przykład:** instytucja zamawiająca zidentyfikowana w umowie ramowej zawartej z większą liczbą dostawców bezpośrednio składa zamówienia wybranemu przez siebie dostawcy wskazanemu w umowie ramowej. Dostawcy nie zostali uszeregowani na podstawie pierwotnej oceny ofert.

**Jak tego uniknąć:** instytucja zamawiająca musi uszeregować dostawców na podstawie kryteriów udzielenia zamówienia określonych w dokumentacji przetargowej, oznaczając ich

numerami 1, 2, 3, 4 itd. Po pierwsze instytucja zamawiająca musi ustalić próg dotyczący bezpośredniego składania zamówień, począwszy od dostawcy numer jeden (np. zamówienia o wartości poniżej 30 000 EUR). Jeżeli dostawca numer jeden nie może zrealizować zamówienia (instytucja zamawiająca dopuszcza taką możliwość wyłącznie w rzadkich, uzasadnionych sytuacjach), wówczas zamówienie jest kierowane do dostawcy numer dwa itd. Po drugie instytucja zamawiająca ustala, że zamówienia o wartości przekraczającej wartość progową określoną w odniesieniu do bezpośredniego składania zamówień będą przydzielane w następstwie minikonkursu przeprowadzanego wśród wszystkich dostawców będących stronami umowy ramowej na podstawie oryginalnej dokumentacji przetargowej i kryteriów udzielenia zamówienia. W art. 32 dyrektywy 2004/18/WE określono wymogi dotyczące umów ramowych.

### **Konkretne przykłady**

#### **Dokonywanie sztucznego podziału zamówienia w celu uniknięcia stosowania przepisów dyrektywy 2004/18/WE**

**Przykład 1:** w ramach przeglądu planu zamówienia związanego z projektem budowy budynku użyteczności publicznej ujawniono podział na szereg części, których wartości były niższe od wartości progowych określonych w dyrektywie, bez wyraźnego uzasadnienia technicznego. Wszystkie te części były objęte postępowaniem o udzielenie zamówienia na szczeblu lokalnym, a ich całkowita wartość, która znacznie przekraczała wartość progową, nie została wzięta pod uwagę.

**Przykład 2:** roboty budowlane wykonywane w ramach projektu zostały sztucznie podzielone na jedno zamówienie, które ma być objęte postępowaniem o udzielenie zamówienia i którego wartość wyniosła 1% poniżej wartości progowej określonej w dyrektywie, oraz jedno zamówienie dotyczące „własnych robót budowlanych”, realizowane bezpośrednio przez instytucję zamawiającą.



## 2. Publikacja

Celem tego etapu jest przyciągnięcie konkurencyjnych ofert dotyczących realizacji zamówienia, którego rezultaty zaspokoją potrzeby instytucji zamawiającej.

### 2.1 Publikacja unijnych ogłoszeń

Podstawowa zasada unijnego prawa o zamówieniach publicznych stanowi, że ogłoszenia dotyczące wszystkich zamówień, których wartość przekracza określoną wartość progową, powinny być publikowane w standardowym formacie na szczeblu UE w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, tak aby wykonawcy z wszystkich państw członkowskich mieli możliwość składania ofert dotyczących zamówień, w odniesieniu do których uważają, że są w stanie spełnić wymogi. Wstępne ogłoszenie informacyjne (PIN) stanowi dla uczestników rynku powiadomienie o przyszłych zamówieniach, ogłoszenie o zamówieniu uruchamia konkretne postępowanie o udzielenie zamówienia, a ogłoszenie o udzieleniu zamówienia informuje uczestników rynku o wyniku danego postępowania o udzielenie zamówienia.

Dostęp do standardowych formularzy wykorzystywanych w europejskich zamówieniach publicznych można uzyskać za pośrednictwem serwisu internetowego [eNotices](#). Do sporządzania wszystkich ogłoszeń przekazywanych do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej trzeba korzystać ze standardowego słownika. Wspólny Słownik Zamówień (CPV) jest ośmiocyfrowym (dziewiąta cyfra służy do celów weryfikacji) systemem klasyfikacji służącym do opisywania wszystkich zamówień na roboty budowlane, usługi i dostawy. Kody CPV są dostępne w internecie na stronach SIMAP – zob. [zestaw narzędzi 10](#).

**Wstępne ogłoszenie informacyjne:** publikacja wstępnego ogłoszenia informacyjnego nie jest obowiązkowa. Opublikowanie wstępnego ogłoszenia informacyjnego na początku roku umożliwia jednak skorzystanie ze skróconych terminów składania ofert. Wstępne ogłoszenie informacyjne zostało wprowadzone po to, aby instytucja zamawiająca mogła informować uczestników rynku o wszystkich swoich zamówieniach planowanych np. w ciągu najbliższego półrocza lub roku. Od niedawna jednak instytucje zamawiające stosują wstępne ogłoszenia informacyjne w odniesieniu do konkretnych zamówień. Istotne jest posiadanie wiedzy na temat wszelkich innych zamówień na realizację usług, robót budowlanych lub dostaw, których wartość jest zbliżona do unijnych wartości progowych lub je przekracza, które to zamówienia są organizowane przez instytucję zamawiającą i są zaplanowane mniej więcej w tym samym okresie. Wstępne ogłoszenie informacyjne na następny rok można opublikować w listopadzie/grudniu w odniesieniu do nadchodzącego roku, ale muszą zostać opublikowane co najmniej 52 dni przed publikacją szczegółowego ogłoszenia o zamówieniu, nie wcześniej jednak niż 12 miesięcy przed tą datą.

**Ogłoszenie o zamówieniu:** jeżeli wartość zamówienia przekracza wartość progu unijnego (a zatem wchodzi w zakres stosowania dyrektywy 2004/18/WE), wówczas publikacja ogłoszenia o zamówieniu jest obowiązkowa. Po opublikowaniu ogłoszenia co do zasady nie można wprowadzać istotnych zmian do jego głównej treści, np. zmian wymogów technicznych dotyczących produktów, ilości, terminów, kryteriów kwalifikacji i kryteriów udzielenia zamówienia oraz warunków zamówienia, w przeciwnym razie wymaga się unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia. Ważne jest, aby takie ogłoszenia były precyzyjne (oraz zgodne z wymogami specyfikacji). W przypadku gdy na etapie przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia nastąpią jakiegokolwiek niewielkie



zmiany, należy je obowiązkowo opublikować w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, a w każdym przypadku zaleca się wydłużenie ostatecznego terminu składania ofert.

Zgodnie z dyrektywą 2004/18/WE istnieje możliwość wysłania sprostowania do opublikowanych informacji/formularzy za pomocą formularza nr 14 – sprostowania, stworzonego przez Urząd Publikacji UE – TED. W art. 51 nowej dyrektywy 2014/24/UE również przewiduje się możliwość publikacji sprostowań. Ponadto państwa członkowskie otrzymały projekt nowych standardowych formularzy na potrzeby publikacji informacji na temat zamówień publicznych, obejmujących formularz nr 14 (sprostowania) dotyczący publikacji sprostowań.

**✘ Z wyjątkiem bardzo szczególnych przypadków nieopublikowanie ogłoszenia o zamówieniu, którego wartość przekracza wartości progowe, będzie stanowiło naruszenie przepisów UE dotyczących zamówień publicznych i może prowadzić do korekt finansowych. Zgodność z wymogami dotyczącymi publikacji ogłoszeń określonymi w dyrektywie 2004/18/WE jest zapewniona, jeżeli wszystkie informacje wymagane w standardowym formularzu zostały przedstawione w sposób jasny i dokładny.**

**Ogłoszenia dodatkowe:** należy zawsze informować uczestników rynku o wszelkich zmianach w dokumentacji i ogłoszeniach (np. o zmianie terminu składania ofert) poprzez publikowanie kolejnych ogłoszeń (i dodatkowo poprzez powiadamianie wszystkich podmiotów, które wyraziły zainteresowanie zamówieniem). Jeżeli instytucja zamawiająca wprowadzi istotne zmiany do specyfikacji technicznej, kryteriów kwalifikacji / udzielenia zamówienia lub warunków zamówienia, wówczas konieczne będzie unieważnienie postępowania. W nowej dyrektywie 2014/24/UE wprowadzono rozróżnienie między istotną modyfikacją a zmianą ogólnego charakteru zamówienia.

## 2.2 Procedury i terminy

### 2.2.1 Minimalne terminy

Na etapie planowania należy dokonać wyboru procedury i uzasadnić ten wybór. W przypadku zamówień, których wartość przekracza odpowiednie wartości progowe, najczęściej stosuje się procedurę otwartą i ograniczoną.

Niezależnie od rodzaju wybranej procedury, proces jest ściśle regulowany pod względem terminów, komunikacji i dokumentów. Harmonogram musi być zgodny z terminami określonymi w dyrektywie 2004/18/WE (ostateczne terminy składania ofert wyszczególniono w poniższej tabeli).

## Minimalne terminy

(podane w: dniach od daty wysłania wezwania do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej)

		Procedura otwarta	Procedura ograniczona	
		Oferty	Wnioski	Oferty
Bez PIN-u	Zwykłe	52	37	40
	Ogłoszenie elektroniczne	45		
	Dostęp elektroniczny	47	30	35
	Ogłoszenie elektroniczne i dostęp elektroniczny	40		
Z PIN-em	Zwykłe	36	37	36
	Ogłoszenie elektroniczne	29	30	31
	Dostęp elektroniczny	31		
	Ogłoszenie elektroniczne i dostęp elektroniczny	24		

Harmonogram i poszczególne działania w ramach **procedury otwartej** są następujące:

- między datą wysłania ogłoszenia a terminem składania ofert należy zapewnić co najmniej 52 dni. Okres ten może zostać skrócony w sumie o 12 dni, jeżeli ogłoszenie o zamówieniu jest przekazywane drogą elektroniczną, a instytucja zamawiająca oferuje pełny dostęp do dokumentacji za pomocą środków elektronicznych (tj. do 40 dni). Okres ten może zostać skrócony do 36 dni od daty wysłania ogłoszenia o zamówieniu w przypadku opublikowania wstępnego ogłoszenia informacyjnego w terminie co najmniej 52 dni i maksymalnie 12 miesięcy przed datą wysłania ogłoszenia o zamówieniu. Jeżeli ogłoszenia są wysyłane drogą elektroniczną, wstępne ogłoszenie informacyjne musi zawierać taką samą ilość informacji co ogłoszenie o zamówieniu, jeżeli informacje te były dostępne w danym momencie (np. wielkość zamówienia, kryteria kwalifikacji i kryteria udzielenia zamówienia oraz czas trwania zamówienia). Wszystkie odpowiedzi na pytania oferentów muszą być zanonimizowane i muszą zostać udzielone wszystkim zainteresowanym stronom nie później niż na sześć dni przed upływem ostatecznego terminu składania wniosków (art. 39 dyrektywy 2004/18/WE). Objasnienia przekazane oferentom nie powinny skutkować zmianą wstępnej specyfikacji (w tym wstępnych kryteriów kwalifikacji i kryteriów udzielenia zamówienia). W celu zapewnienia pełnej przejrzystości przed upływem ostatecznego terminu składania ofert wszelkie objaśnienia należy opublikować na stronach

internetowych instytucji zamawiającej, tak aby umożliwić dostęp do nich wszystkim potencjalnym oferentom;

- w terminie 48 dni od udzielenia zamówienia należy przesłać ogłoszenie o jego udzieleniu do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Harmonogram i poszczególne działania w ramach **procedury ograniczonej** są następujące:

- między datą wysłania ogłoszenia a datą, do której muszą zostać przekazane wnioski o dopuszczenie do udziału, należy zapewnić co najmniej 37 dni (okres ten może zostać skrócony do 30 dni w przypadku wysłania ogłoszenia drogą elektroniczną);
- jeśli instytucja zamawiająca chce ograniczyć liczbę oferentów w ramach tej procedury, oferentów musi być co najmniej pięciu. Instytucja zamawiająca nie ma jednak obowiązku ustalenia limitu, jeżeli nie zamierza go zastosować;
- instytucja zamawiająca musi następnie dokonać wyboru tych oferentów, którzy zostaną zaproszeni do złożenia ofert na podstawie kwestionariusza kwalifikacji wstępnej (zob. [zestaw narzędzi 10](#) zawierający link do kwestionariusza kwalifikacji wstępnej);
- następnie trzeba przekazać wybranym oferentom pisemne zaproszenia do składania ofert, ustalając termin na składanie ofert wynoszący co najmniej 40 dni od daty wysłania zaproszeń. Okres ten może zostać skrócony do 35 dni, jeśli oferenci mają pełny dostęp do dokumentacji przetargowej za pomocą środków elektronicznych;
- w przypadku opublikowania wstępnego ogłoszenia informacyjnego drogą elektroniczną w terminie co najmniej 52 dni i maksymalnie 12 miesięcy przed datą wysłania ogłoszenia o zamówieniu ostateczny termin składania ofert może zostać skrócony do 31 dni. Wstępne ogłoszenie informacyjne musi zawierać taką samą ilość informacji co ogłoszenie o zamówieniu, jeżeli informacje te były dostępne w danym momencie (np. wielkość zamówienia, kryteria udzielenia zamówienia oraz czas trwania zamówienia);
- wszystkie odpowiedzi na pytania oferentów muszą być zanonimizowane oraz należy ich udzielić wszystkim zainteresowanym stronom nie później niż na sześć dni przed upływem ostatecznego terminu składania wniosków (art. 39 dyrektywy 2004/18/WE);
- w terminie 48 dni od udzielenia zamówienia należy przesłać ogłoszenie o jego udzieleniu do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Harmonogram i poszczególne działania w ramach **procedury negocjacyjnej z publikacją ogłoszenia o zamówieniu** są następujące:

- między datą wysłania ogłoszenia (nie chodzi tu o pierwotne ogłoszenie w wyniku którego nie udało się udzielić zamówienia) a datą, do której muszą zostać przekazane wnioski o dopuszczenie do udziału, należy zapewnić co najmniej 37 dni;
- wszystkie odpowiedzi na pytania oferentów muszą być zanonimizowane oraz muszą zostać przekazane wszystkim zainteresowanym stronom nie później niż na sześć dni przed upływem ostatecznego terminu składania wniosków (art. 39 dyrektywy 2004/18/WE);

- dopiero po upływie tego terminu instytucja zamawiająca może rozpocząć negocjacje z jednym oferentem lub wieloma oferentami;
- w terminie 48 dni od udzielenia zamówienia należy przesłać ogłoszenie o jego udzieleniu do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Jeżeli zastosowanie tej procedury jest uzasadnione, wówczas instytucja zamawiająca jest zobowiązana opublikować ogłoszenie o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (z informacją o tym, że instytucja zamawiająca stosuje wspomnianą procedurę), wyłącznie w przypadku, gdy otrzymała oferty, w których stwierdzono nieprawidłowości, lub oferty, które zostały odrzucone po dokonaniu oceny w wyniku zastosowania procedury otwartej albo ograniczonej, a instytucja zamawiająca zdecydowała, że nie będzie prowadzić negocjacji ze wszystkimi oferentami. Jeżeli instytucja zamawiająca postanowi przeprowadzić negocjacje ze wszystkimi oferentami, wówczas nie jest wymagana publikacja ogłoszenia o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

**Procedura dialogu konkurencyjnego:** procedura ta została wprowadzona na potrzeby „szczególnie złożonych” zamówień i może być stosowana wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach. Procedura ta jest odpowiednia w odniesieniu do zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane, w przypadku których udzielenie zamówienia przy zastosowaniu procedury otwartej lub ograniczonej nie byłoby możliwe oraz w przypadku których okoliczności nie pozwalają na zastosowanie procedury negocjacyjnej. Proces ten zawsze obejmuje przetarg konkurencyjny, a jako podstawę udzielenia zamówienia można w nim stosować wyłącznie ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie. W przypadku wielu zamówień obejmujących partnerstwa publiczno-prywatne oferty składa się w trybie procedury dialogu konkurencyjnego.

### 2.2.2 Procedura przyspieszona

Postępowanie w trybie przyspieszonym umożliwia instytucji zamawiającej przyspieszenie zarówno procedury ograniczonej, jak i negocjacyjnej zgodnie z art. 38 ust. 8 dyrektywy 2004/18/WE. Procedurę tę można stosować w przypadkach, gdy normalne terminy obowiązujące w ramach procedury ograniczonej lub negocjacyjnej byłyby w praktyce niewykonalne z uwagi na ich pilny charakter.

W takich przypadkach ogłoszenie o zamówieniu musi zostać opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, a instytucja zamawiająca musi uzasadnić w tym ogłoszeniu obiektywne przyczyny zastosowania „procedury przyspieszonej”. Termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału wynosi nie mniej niż 15 dni (zamiast 37) od dnia wysłania do publikacji ogłoszenia o zamówieniu lub nie mniej niż 10 dni, jeżeli ogłoszenie przesłano drogą elektroniczną. Jeżeli instytucja zamawiająca korzysta z procedury przyspieszonej, termin składania ofert wynosi 10 dni i w takim przypadku wszelkie dodatkowe informacje, których wymagają oferenci w związku z dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia, muszą zostać przekazane nie później niż cztery dni przed terminem składania ofert. Na mocy dyrektywy 2004/18/WE nie można stosować procedury przyspieszonej w przypadku procedury otwartej, w nowej dyrektywie 2014/24/UE dopuszczono jednak tryb pilny w przypadku takiej procedury. Instytucje zamawiające stanowczo nadużywają stosowania procedury przyspieszonej, muszą jednak być w stanie uzasadnić takie zastosowanie.

Nie należy mylić procedury przyspieszonej z procedurą negocjacyjną bez publikacji ogłoszenia o zamówieniu ze względu na wystąpienie pilnej konieczności spowodowanej

okolicznościami, których nie dało się przewidzieć, określoną w art. 31 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2004/18/WE, która nie wymaga publikacji ogłoszenia o zamówieniu. Okoliczności przywoływane w celu uzasadnienia pilnej konieczności nie mogą być przypisane instytucji zamawiającej.

### 2.3 Dokumentacja przetargowa

Poza standardowymi informacjami (cena, dostawa, termin składania ofert itp.) w dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia należy również wyszczególnić następujące informacje:

- odniesienie do opublikowanego ogłoszenia o zamówieniu;
- dalsze informacje dotyczące kryteriów kwalifikacji i udzielenia zamówienia, które określono w ogłoszeniu o zamówieniu;
- język, w którym należy sporządzić ofertę.

**✘ Po publikacji ogłoszenia o zamówieniu instytucje zamawiające mogą zmieniać kryteria kwalifikacji lub kryteria udzielenia zamówienia wyłącznie w formie opublikowanego sprostowania. Komisja oceniająca powinna stosować wyłącznie opublikowane kryteria.**

Rozpoczynając opracowywanie dokumentacji przetargowej, należy rozważyć omówione poniżej etapy i kwestie.

#### 2.3.1 Określenie kryteriów kwalifikacji

Podobnie jak w przypadku wielu kwestii związanych z udzielaniem zamówień, istotne jest, aby instytucja zamawiająca wcześniej podjęła decyzje dotyczące procesu kwalifikacji, najlepiej na etapie planowania zamówienia, ale w każdym razie przed opublikowaniem ogłoszenia i sprawdzeniem metody. Celem jest udzielenie zamówienia oferentowi, który będzie w stanie je zrealizować. Metoda kwalifikacji oferentów musi być przejrzysta. Zaleca się ustanowienie zatwierdzonych wcześniej zasad punktacji, które będą przejrzyste dla osób wnoszących sprzeciw. Instytucja zamawiająca może życzyć sobie otrzymania gwarancji dotyczącej zdolności finansowej, technicznej i w zakresie zarządzania, bezpieczeństwa i higieny pracy, kwestii środowiskowych lub kryteriów społecznych.

Na etapie kwalifikacji popełnia się szereg powszechnych błędów. Instytucja zamawiająca nigdy nie może ustalać kryteriów kwalifikacji wnioskodawców/oferentów w oparciu o chęć zatrudnienia lokalnych lub krajowych dostawców, gdyż jest to dyskryminujące i sprzeczne z podstawowymi zasadami Traktatu UE. Informacje wymagane na tym etapie przez instytucję zamawiającą muszą być proporcjonalne i związane z przedmiotem zamówienia. Na przykład nie należy ustalać wymogów w zakresie ubezpieczenia i wymogów finansowych na zbyt wysokim poziomie, gdyż skutkuje to automatycznym wykluczeniem wnioskodawców, którzy posiadają niezbędne kwalifikacje w pozostałych obszarach, lub (częściej) nie należy ustalać tych wymogów, nie rozważywszy wcześniej skutków, jakie przyniesie ustalenie ich na określonych poziomach. Powszechnym przykładem jest sytuacja, w której instytucje zamawiające ustanawiają wymogi dotyczące obrotów/sprzedaży lub liczby/wartości wymaganych referencji dotyczących wcześniejszych prac na nieproporcjonalnie wysokim poziomie. Zasadniczo zgodnie z najlepszą praktyką roczny obrót oferentów nie powinien być ustalany na poziomie przekraczającym dwukrotną wartość zamówienia. Wymóg ten nie został ujęty w dyrektywie 2004/18/WE, jest on jednak określony w art. 58 nowej dyrektywy 2014/24/UE. Można uchylić ten wymóg, jeżeli w przypadku danej dostawy/usługi lub robót budowlanych, z uwagi na wysokie ryzyko np.

związane z realizacją zamówienia, jakością produktu lub ceną, potrzebny jest oferent, który byłby solidny pod względem finansowym i technicznym.

Kryteria kwalifikacji muszą być proporcjonalne i istotne w odniesieniu do oceny możliwości realizacji zamówienia przez oferenta.

**✘ Zgodnie z dyrektywą 2004/18/WE ustalanie kryteriów, które można uznać za dyskryminujące lub nieproporcjonalne, nie jest dopuszczalne i może skutkować korektami finansowymi. Nie dopuszcza się wprowadzania istotnych zmian w ustanowionych kryteriach kwalifikacji. Po publikacji dopuszcza się jedynie drobne zmiany w głównych kryteriach kwalifikacji, takie jak zmiana terminologii lub adresu, na który należy składać wnioski. Zmiany wymogów takich jak zdolność finansowa (roczny dochód lub poziom kapitału własnego), liczba referencji lub ubezpieczenie uznaje się za istotne zmiany, które wymagają wydłużenia terminu składania wniosków lub unieważnienia zamówienia.**

**⚠ Wiele instytucji zamawiających myli etap kwalifikacji (i kryteria kwalifikacji) z etapem oceny (kryteriami udzielenia zamówienia). Należy pamiętać, że istnieją dwie części procedury udzielania zamówień – kwalifikacja (oferentów) i ocena (ofert). Są to dwa różne etapy i nie należy ich mylić. Na etapie kwalifikacji celem jest wyselekcjonowanie tych oferentów, którzy są w stanie zrealizować zamówienie. Na etapie oceny dokonuje się oceny najlepszej oferty otrzymanej od wyselekcjonowanych oferentów. Stanowczo zaleca się ustanowienie odpowiednich kryteriów kwalifikacji i kryteriów udzielenia zamówienia na etapie planowania zamówienia.**

**✚ Aby uzyskać dodatkowe informacje dotyczące kryteriów kwalifikacji, zob. [zestaw narzędzi 5](#).**

### 2.3.2 Opracowanie kwestionariusza kwalifikacji wstępnej

W przypadku zamiaru sporządzenia listy zakwalifikowanych oferentów w ramach procedury ograniczonej, negocjacyjnej lub dialogu konkurencyjnego trzeba tego dokonać przy pomocy sprawiedliwych i przejrzystych środków (i udokumentować), traktując równo wszystkich oferentów. Informacje, które zostaną wykorzystane na potrzeby kwalifikacji, można uzyskać od oferentów w standardowym formacie za pomocą kwestionariusza kwalifikacji wstępnej. Kwestionariusz kwalifikacji wstępnej może obejmować pytania i wymogi dotyczące dokumentacji w odniesieniu do wszystkich kryteriów kwalifikacji zgodnie z art. 44–52 dyrektywy 2004/18/WE.

Należy upewnić się, czy wypełnienie kwestionariusza kwalifikacji wstępnej nie jest sprzeczne z przepisami dotyczącymi przejrzystości i równego traktowania. W ogłoszeniu o zamówieniu opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej lub w dokumentacji przetargowej należy zawsze zaznaczyć, że jednym z kryteriów kwalifikacji będą informacje dostarczone przez wnioskodawcę w postaci kwestionariusza kwalifikacji wstępnej. Pozwoli to na uwzględnienie informacji dostarczonych za pośrednictwem kwestionariusza kwalifikacji wstępnej. Jeżeli stosuje się system punktacji lub wagę

kryteriów, należy ujawnić je w pełni w ogłoszeniu o zamówieniu i w dokumentacji przetargowej. Standardowe kwestionariusze (kwestionariusze kwalifikacji wstępnej) powinny być dostępne w biurze instytucji zamawiającej zajmującym się zamówieniami publicznymi albo w krajowym urzędzie zamówień.

**+** Zobacz [zestaw narzędzi 4](#) dotyczący kwestionariuszy kwalifikacji wstępnej i sporządzania listy zakwalifikowanych oferentów.

### 2.3.3 Ustanowienie kryteriów udzielenia zamówienia i ich wagi

Ocena złożonych ofert stanowi istotną część procedury udzielania zamówień, dlatego też konieczne jest dołożenie starań, aby dokonać odpowiedniego wyboru i aby decyzja została podjęta w sposób sprawiedliwy i przejrzysty.

Kryterium udzielenia zamówienia jest:

- wyłącznie najniższa cena; albo
- oferta najkorzystniejsza ekonomicznie (**MEAT**).

Przy zastosowaniu metody oceny opartej na kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie w ogłoszeniu o zamówieniu albo w dokumentacji zamówienia trzeba wyszczególnić wszystkie obowiązujące kryteria. Zgodnie z najlepszą praktyką poza metodą oceny w ogłoszeniu o zamówieniu lub w dokumentacji przetargowej warto określić tabelę punktacji lub wagę kryteriów, które się stosuje.

Przy ocenie oferty należy:

- dysponować kryteriami udzielenia zamówienia, którym przypisana jest waga odzwierciedlająca ich znaczenie/priorytetowość, i które koncentrują się na wymogach specyfikacji (nie przypisuje się im wagi ze względu na cenę);
- zadbać, by była ona istotna w stosunku do przedmiotu zamówienia;
- opierać się na modelu, w którym uwzględnia się stosunek ceny do jakości i w którym cena stanowi kryterium dominujące wyrażone procentowo. Konieczne jest dołożenie starań w celu zapewnienia, aby stosunek ceny do jakości odzwierciedlał wymogi zamówienia;
- mieć zgodę na stosowanie kryteriów udzielenia zamówienia i modelu oceny (w tym przypisywanie wagi każdemu kryterium); oraz
- korzystać z pracy komisji oceniającej składającej się ze stosownych reprezentantów posiadających niezbędne doświadczenie, umiejętności techniczne i wiedzę.

W komisji oceniającej powinny zasiadać osoby posiadające odpowiednią wiedzę fachową lub ewentualnie inny wykwalifikowany personel instytucji zamawiającej działający w charakterze doradców nieposiadających prawa głosu. Zaleca się jak najwcześniejszy kontakt z takimi osobami, aby zapewnić ich dostępność.

Należy poważnie rozważyć przyjęcie kryteriów udzielenia zamówienia odpowiednich w stosunku do danego zamówienia już na etapie planowania zamówienia. Należy uszeregować kryteria udzielenia zamówienia w kolejności ich znaczenia (zaznaczając w stosownych przypadkach odpowiednią wagę), np. cena 50%, jakość 30%, usługa 20%.

**+** Zobacz [zestaw narzędzi 6](#) dotyczący kryteriów udzielenia zamówienia.



### 2.3.4 Wycena

Dokumenty dotyczące ceny, które należy przygotować, będą zależeć od rodzaju zamówienia. Na przykład w przypadku zamówień na roboty budowlane powszechnie stosuje się wykaz cen jednostkowych albo, częściej, przedmiar robót. Muszą one być skorelowane ze specyfikacją. Zgodnie z najlepszą praktyką należy przygotować wewnętrzną i szczegółową „fikcyjną” ofertę w oparciu o dokumenty wyceny i specyfikację. Pozwoli to instytucji zamawiającej na natychmiastowe rozpoznanie wyceny sporządzonej przez oferentów w przypadku, gdy zidentyfikowali oni w dokumentacji błędy (i zaoferowali w związku z tym „niską” cenę), na podstawie których będą mogli później zaoszczędzić (oszacować koszty) w przypadku uzyskania zamówienia. Może być to również pomocne we wskazaniu ewentualnych błędów w dokumentacji przetargowej. Na przykład o tym, że co najmniej jeden oferent wyraźnie źle zrozumiał wymóg, świadczy fakt, że przedłożone ceny wydają się rażąco niskie. W przypadku otrzymania rażąco niskiej oferty dokładnie wyceniona oferta fikcyjna służąca za punkt odniesienia może być istotna przy uzasadnieniu odrzucenia takiej oferty (odrzucenie rażąco niskiej oferty jest jednak możliwe wyłącznie po zwróceniu się przez instytucję zamawiającą do oferenta o uzasadnienie rażąco niskiej oferty i po przeanalizowaniu takiego uzasadnienia).

### 2.3.5 Zamówienie

Projekt umowy w sprawie zamówienia należy dołączyć do dokumentacji przetargowej, tak aby wszyscy oferenci mogli składać oferty na tej samej podstawie. W przypadku procedury otwartej i ograniczonej, po wyborze zwycięskiej oferty nie powinno się prowadzić żadnych negocjacji dotyczących szczegółów zamówienia (takie postępowanie byłoby sprzeczne z zasadą równego traktowania). Zgodnie z najlepszą praktyką dobrze skonstruowane zamówienie powinno zawierać postanowienia dotyczące rocznej indeksacji cen, regulacji, naruszenia postanowień umownych, odpowiedzialności i zobowiązań w zakresie poufności. Zamówienie powinno być sprawiedliwe i zrównoważone pod względem podziału ryzyka. W szczególności należy unikać klauzul lub warunków zamówienia, w których ryzyko będące poza kontrolą wykonawcy jest na niego przenoszony, gdyż może to ograniczyć liczbę ofert, mieć znaczny wpływ na cenę lub prowadzić do sporów dotyczących zamówienia. Dokumentację przetargową wraz z załącznikami i wnioskami zwycięskiego oferenta dotyczącymi wykonania należy przenieść do umowy końcowej, która stanowi podstawę realizacji zamówienia.

 **Zobacz linki w zestawie narzędzi 10.**

**Rozstrzygnięcie sporów:** w zamówieniu należy ująć postanowienia dotyczące mechanizmów rozstrzygnięcia sporów. Należy zawsze rozważyć rozwiązanie polegające na mediacji. Standardowe zamówienia *pro forma* często będą zawierać opcjonalne klauzule dotyczące rozstrzygnięcia sporów (i wielu innych kwestii, których instytucja zamawiająca początkowo nie wzięła pod uwagę, jak np. prawa własności intelektualnej). Instytucja zamawiająca powinna również posiadać odpowiednią wiedzę w zakresie przepisów prawa zobowiązań dotyczących kar umownych, zaś w przypadku jej braku powinna zasięgnąć stosownej porady prawnej.

#### **Klauzule dotyczące modyfikacji umów:**

Zgodnie z ogólną zasadą modyfikacja umowy wymaga przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia. Jedynie w wyjątkowych okolicznościach, zgodnie



z art. 31 dyrektywy 2004/18/WE, można zastosować procedurę negocjacyjną do celów modyfikacji zamówienia. Sposób, w jaki rozwiązywany jest problem potrzeby zmian w umowie, stanowi istotną kwestię. Podczas etapu planowania należy starannie rozważyć możliwość modyfikacji umowy, tj. okoliczności oraz granice kosztów i zakresu stosowania. Następnie należy włączyć stosowne postanowienia do dokumentacji przetargowej oraz do dokumentów zamówienia.

W nowej dyrektywie 2014/24/UE wskazano stopień zatwierdzenia wymagany do modyfikacji umów i zakres zmian, których wprowadzenie nie wymaga przeprowadzania nowego postępowania o udzielenie zamówienia. Zgodnie z podstawową zasadą wszelkie modyfikacje pierwotnego zamówienia zmieniające przedmiot tego zamówienia pod względem wartości, harmonogramu lub zakresu w stopniu, w jakim mogłyby one zmienić wynik pierwotnego postępowania o udzielenie zamówienia, należy uznać za „istotne” i w związku z tym należy przeprowadzić nowe postępowanie o udzielenie zamówienia na dodatkowe roboty budowlane lub usługi. W pierwotnym zamówieniu można przewidzieć możliwość ewentualnych dodatkowych robót budowlanych, usług lub dostaw oraz zażądać obowiązujących cen na etapie składania ofert. Przyczyny wyjaśniono w art. 72 nowej dyrektywy 2014/24/UE. Zobacz [6.2 Modyfikacje umów](#) i [zestaw narzędzi 8](#).

## 2.4 Specyfikacje i normy

### 2.4.1 Sporządzanie specyfikacji

Specyfikacja jest najważniejszym dokumentem w procedurze przetargowej. Należy w niej określić usługę / dostawę / prace budowlane będące przedmiotem zamówienia, poziomy, normy i wkład, a także wymagane produkty lub wyniki. Sporządzając specyfikację nie można zapominać, że ma ona bezpośredni wpływ na koszty.

Odpowiednio przygotowana specyfikacja powinna:

- zawierać precyzyjnie określone wymogi;
- być łatwa do zrozumienia dla oferentów i dla zainteresowanych stron;
- zawierać jasno określone, osiągalne i mierzalne wkłady, produkty i wyniki.
- nie wskazywać nazw marek lub wymogów ograniczających konkurencję (lub, jeżeli wspomniane są marki, powinna zawierać sformułowanie „lub równoważny/a/e”);
- dostarczać wystarczająco szczegółowych informacji, które pozwolą oferentom na złożenie realistycznych ofert;
- zawierać dodatkowe lub zastrzone wymogi określone osobno, lecz obliczone jako całość;
- uwzględniać (w miarę możliwości) poglądy instytucji zamawiającej, klientów/użytkowników, innych zainteresowanych stron oraz koncepcje/wkład rynku;
- być sporządzona przez osoby posiadające wystarczającą wiedzę fachową zaczerpniętą z instytucji zamawiającej lub pochodzącą od zewnętrznego eksperta;
- być sporządzona w taki sposób, aby uwzględniać kryteria dostępności dla osób niepełnosprawnych lub potrzeby wszystkich użytkowników, w przypadku gdy zamówienie przeznaczone jest do użytku osób fizycznych, zarówno ogółu społeczeństwa, jak i personelu instytucji zamawiającej;
- być zatwierdzona przez komisję oceniającą lub wyższy szczebel kierowniczy instytucji zamawiającej, w zależności od stosownych przepisów wewnętrznych;

- obejmować (w odniesieniu do specyfikacji robót budowlanych) co najmniej: opis prac technicznych, sprawozdanie techniczne, pakiet projektowy (rysunki, obliczenia, rysunki szczegółowe), założenia, regulacje, przedmiar robót (w stosownych przypadkach), cennik robót i harmonogram prac.

Do najlepszych praktyk instytucji zamawiających należy ujęcie w specyfikacji szczegółów budżetu zamówienia, aby dokumentacja przetargowa była jak najbardziej przejrzysta. Budżet dotyczący zamawianych robót budowlanych, usług lub dostaw musi być jednak realistyczny. Ponadto ustanowienie budżetu w przypadku zamówienia, w ramach którego przypisze się wysoką wagę jakości, np. profesjonalnych usług, oznacza w praktyce, że większość oferentów prawdopodobnie przedstawi oferty odpowiadające podanemu budżetowi lub plasujące się tuż poniżej tego budżetu. Zawsze istnieje możliwość przeprowadzenia procedury otwartej bez ujawniania budżetu, wtedy jednak w dokumentacji przetargowej trzeba zaznaczyć, że instytucja zamawiająca zastrzega sobie prawo do niekontynuowania przetargu, jeżeli nie otrzyma żadnej oferty zawierającej racjonalne ceny (lub z jakiegokolwiek innej obiektywnej przyczyny). Ponadto instytucja zamawiająca przed rozpoczęciem postępowania o udzielenie zamówienia musi ustalić niepublikowaną najwyższą akceptowalną cenę. Specyfikacja musi być szczegółowo opracowana. Podawanie nazw konkretnych marek i produktów jest sprzeczne z zasadami uczciwej i otwartej konkurencji. Jeżeli uniknięcie tego zapisu jest niemożliwe, istotne jest, aby dodać sformułowanie „lub równoważny/a/e” i aby takie otrzymane „równoważne” oferty zostały sprawiedliwie ocenione.

Niedokładnie opracowana specyfikacja często stanowi podstawową przyczynę wprowadzania późniejszych modyfikacji w zamówieniu z uwagi na fakt, że nie odzwierciedla jego rzeczywistego zakresu. Dodanie do zamówienia znacznej ilości robót „dodatkowych” (poprzez wprowadzenie modyfikacji/zmian) już po podpisaniu umowy zawyża zarówno wielkość, jak i koszty tego zamówienia w porównaniu z pierwotnie przewidywaną sytuacją. W takich okolicznościach powierzenie wykonania robót budowlanych danemu wykonawcy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia narusza przepisy dotyczące uczciwej i otwartej konkurencji, gdyż zamówienie różni się od pierwotnie ogłoszonego. Można zminimalizować ilość robót dodatkowych, jeżeli etap planowania udzielenia zamówienia zostanie przeprowadzony w sposób profesjonalny, a specyfikacja napisana z wykorzystaniem wiedzy eksperckiej. Zaleca się, aby instytucja zamawiająca traktowała priorytetowo każdy projekt i aby zapewniała wystarczającą ilość czasu na rozważenie wszelkich kwestii i zagrożeń, korzystając w razie potrzeby z wiedzy fachowej, wewnętrznej lub zewnętrznej, w celu opracowania specyfikacji i zamówienia.

#### **2.4.2 Normy, które należy stosować przy sporządzaniu specyfikacji**

Zgodnie z podstawową zasadą, określając zamówienie, trzeba odnieść się do stosownych norm europejskich. W przypadku braku norm europejskich instytucja zamawiająca musi wziąć pod uwagę produkty z innych państw członkowskich posiadające właściwości równoważne z właściwościami produktów krajowych. Instytucja zamawiająca jest zatem zobowiązana zastosować:

- normę krajową wdrażającą normę europejską;
- europejską aprobatę techniczną; albo
- wspólną specyfikację techniczną, tj. specyfikację mającą na celu ujednoczenie stosowania we wszystkich państwach członkowskich;

- w każdym wypadku trzeba dodać sformułowanie „lub równoważny/a/e”.

**✘ Specyfikacja jest najistotniejszym dokumentem mającym wpływ na ogólną jakość i konkurencyjność procedury udzielania zamówień. Wszelkie warunki, które można interpretować jako dyskryminujące, szczególnie w stosunku do oferentów z innych państw, lub warunki, w przypadku których wymagane są towary, które mogą zostać dostarczone wyłącznie przez jednego dostawcę (lub dostawców wyłącznie z jednego państwa), są niedozwolone.**

**⚠ W specyfikacji należy stosować sformułowanie „lub równoważny/a/e”, aby nie ograniczać konkurencji.**

**✚ Aby uzyskać dodatkowe wskazówki dotyczące sporządzania specyfikacji, zob. [zestaw narzędzi 7](#).**

### 2.4.3 Kryteria społeczne, etyczne i środowiskowe

Coraz więcej instytucji zamawiających wykorzystuje zamówienia publiczne jako sposób na osiągnięcie innych celów niż tylko odpowiedni stosunek wartości do ceny. Cele takie mogą obejmować kryteria związane ze środowiskiem<sup>5</sup>, lokalną gospodarką (np. z zatrudnianiem młodych osób lub osób, które przez długi czas pozostawały poza rynkiem pracy), wartościami społecznymi lub etycznymi. Cele te można realizować zgodnie z prawem za pośrednictwem zamówień publicznych, należy jednak dołożyć starań w celu zapewnienia, aby wszelkie szczególne przepisy były zgodne z dyrektywą 2004/18/WE i z przepisami krajowymi tak, aby zapewnić uczciwe i równe traktowanie oferentów. W nowych dyrektywach UE w sprawie zamówień publicznych określono bardziej szczegółowo, w jaki sposób można włączyć takie kwestie do procedury przetargowej. Zobacz również sprawa C-225/98, Komisja przeciwko Francji („Nord-Pas-de-Calais”); sprawa C-19/00, SIAC Construction; sprawa C-448/01, EVN i Wienstrom; sprawa C-368/10, Komisja przeciwko Niderlandom; sprawa C-513/99, Concordia Bus oraz sprawa 31/87, Beentjes.

**✚ Zobacz strony tematyczne DG GROW: [link](#).**

**✚ Zobacz specjalne kryteria środowiskowe na stronach internetowych DG ENV: [link](#).**

### 2.4.4 Oferty wariantowe

Oferenci muszą składać oferty zgodne ze sporządzoną dokumentacją przetargową. Jeżeli instytucja zamawiająca podejmie strategiczną decyzję, że poza ofertami przygotowanymi na podstawie dokumentacji przetargowej chciałaby rozważyć dotatkową ofertę wariantową (rozwiązanie alternatywne nieujęte w pierwotnej dokumentacji), musi określić w dokumentacji przetargowej minimalne wymogi takiej oferty. W takim przypadku w

<sup>5</sup> Komisja opracowała kryteria dotyczące zielonych zamówień publicznych w odniesieniu do ponad 20 grup produktów, z których większość dostępna jest we wszystkich językach UE, zob.: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm)

Kryteriach udzielenia zamówienia trzeba uwzględnić możliwość otrzymania oprócz ofert określonych w dokumentacji przetargowej także ofert wariantowych. Nie jest to łatwe zadanie i wymaga ono odpowiedniej technicznej wiedzy fachowej ze strony komisji oceniającej, należy również podjąć i zatwierdzić tę kwestię na etapie planowania udzielenia zamówienia. Aby uzyskać więcej informacji, zob. sekcja [1.4 Złożoność techniczna](#)

**📌 Zobacz sekcja dotycząca ofert wariantowych w [zestawie narzędzi 7](#).**

## 2.5 Otrzymywanie i składanie zamówień

Instytucja zamawiająca musi zapewnić oferentom odpowiednią ilość czasu zarówno na uzyskanie dokumentacji przetargowej, jak i na złożenie oferty – co najmniej taką, aby przestrzegać minimalnych terminów określonych w art. 38 dyrektywy 2004/18/WE. W razie potrzeby, np. w przypadku złożonego przedmiotu zamówienia, można przedłużyć minimalne terminy. Można naliczyć opłatę za otrzymanie dokumentacji przetargowej, nie powinna ona być jednak nieproporcjonalna. Zgodnie z najlepszą praktyką dokumentacja przetargowa jest darmowa i dostępna do pobrania ze stron internetowych. Oferty muszą zostać złożone na piśmie, bezpośrednio lub pocztą. W przypadku zamówień w formie elektronicznej, które stopniowo staną się normą, należy wprowadzić pewne zabezpieczenia związane z poufnością i potwierdzeniem odbioru. Obowiązkowe jest również akceptowanie podpisów elektronicznych. Oferty muszą być składane w sposób określony w dokumentacji przetargowej. W harmonogramie należy uwzględnić złożoność zamówienia. W szczególności w przypadku złożonych zamówień dotyczących projektu/budowy lub realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) powszechne jest ustalanie terminów na przygotowanie oferty w przedziale od czterech do sześciu miesięcy.

- ✘ Krótkie terminy mogą być traktowane jako przeszkoda dla konkurencji.**
- ✘ Wysokie, nieproporcjonalne opłaty za dokumentację przetargową mogą być traktowane jako przeszkoda dla konkurencji.**

## 2.6 Skargi, środki odwoławcze i odpowiedzialność

Dyrektywa 89/665/EWG z w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane, zmieniona dyrektywą 2007/66/WE (tzw. dyrektywą w sprawie procedur odwoławczych), ma na celu zapewnienie, aby dostawcy i wykonawcy mogli składać skargi dotyczące różnorodnych kwestii oraz aby można było podejmować działania w przypadku domniemania, że instytucja zamawiająca nie dopełniła swoich obowiązków. Do środków odwoławczych należy zawieszanie wszelkich decyzji podjętych przez instytucję zamawiającą, uchylanie bezprawnych decyzji, w tym samego zamówienia, i przyznawanie odszkodowań wykonawcom. Ponadto niespełnienie wymogów określonych w dyrektywie w sprawie procedur odwoławczych może wykluczać przyznanie danej organizacji unijnych dotacji w przyszłości lub może prowadzić do odebrania dotacji już przyznanых. Co więcej, nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zamówień publicznych może prowadzić do konsekwencji finansowych np. dla instytucji zamawiającej oraz jej pracowników, którzy w niektórych jurysdykcjach mogą ponosić odpowiedzialność osobistą. W razie potrzeby można ubiegać się o poradę prawną dotyczącą rozpatrywania skarg.

**Powszechne błędy na etapie zaproszenia do składania ofert skutkujące koniecznością dokonywania korekt finansowych:**

**1. Niewystarczające zdefiniowanie przedmiotu zamówienia prowadzące do późniejszych niezgodnych z prawem modyfikacji zamówienia**

**Przykład:** opis w ogłoszeniu o zamówieniu lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia jest niewystarczający do ustalenia przez potencjalnych oferentów/kandydatów przedmiotu zamówienia. Ma to miejsce np., jeżeli w dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia jest mowa o „meblach” lub „samochodach”, nie wyjaśnia się jednak, jakiego rodzaju meble lub samochody są przedmiotem zamówienia.

**Jak tego uniknąć:** osoba lub osoby sporządzające specyfikację powinny posiadać wystarczające kwalifikacje umożliwiające dokładne zdefiniowanie zamówienia i powinny konsultować się z innymi zainteresowanymi stronami, aby definicja była możliwie precyzyjna. Specyfikacja musi być jednak napisana w sposób neutralny i musi zawierać jasny opis wymogów dotyczących przedmiotu zamówienia, który nie obejmuje żadnych dyskryminujących odniesień do konkretnych marek lub norm. W art. 23 dyrektywy 2004/18/WE opisano wymogi dotyczące specyfikacji. Więcej przydatnych informacji na temat sporządzania specyfikacji można znaleźć w [zestawie narzędzi 7](#).

**2. Nieopublikowanie ogłoszenia o zamówieniu**

**Przykład:** ogłoszenie o zamówieniu nie zostało opublikowane zgodnie z odpowiednimi przepisami, np. nie zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, co jest wymagane w dyrektywie 2004/18/WE, lub nie zostało opublikowane zgodnie z krajowymi przepisami w przypadku zamówienia poniżej określonych progów.

**Jak tego uniknąć:** należy sprawdzić wartość zamówienia wskazaną w uzasadnieniu biznesowym w porównaniu z przepisami art. 9 dyrektywy 2004/18/WE. Jeżeli wartość zamówienia przekracza określone progi finansowe, informacja o nim musi się znaleźć w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej za pośrednictwem ogłoszenia o zamówieniu.

**3. Nieprzestrzeganie minimalnych terminów składania ofert i wniosków o dopuszczenie do udziału**

**Przykład:** terminy składania ofert (lub wniosków o dopuszczenie do udziału) były krótsze niż terminy określone w dyrektywie 2004/18/WE.

**Jak tego uniknąć:** taki błąd ma miejsce, w przypadku gdy instytucja zamawiająca nie daje oferentom wystarczającego czasu na udział w przetargu. W art. 39 dyrektywy 2004/18/WE przedstawiono terminy obowiązujące w ramach postępowań o udzielenie zamówienia (zob. tabela w sekcji 2.2.1). Instytucja zamawiająca musi rozważyć terminy, zanim opublikuje ogłoszenie, i ustalić realny harmonogram na etapie planowania. Jeżeli z uwagi na publikację wstępnego ogłoszenia informacyjnego stosuje się skrócone terminy, należy zapewnić, aby wstępne ogłoszenie informacyjne zawierało wszystkie informacje wymagane w przypadku samego ogłoszenia o zamówieniu, w tym kryteria kwalifikacji i kryteria udzielenia zamówienia w zakresie, w jakim są one dostępne w danym momencie. Nieopublikowanie informacji o przedłużeniu terminów w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i poinformowanie o takim przedłużeniu wyłącznie tych oferentów, którzy otrzymali już dokumentację przetargową, może skutkować nierównym traktowaniem potencjalnych oferentów, którzy nie wiedzą o przedłużeniu terminów.

#### **4. Nieopublikowanie informacji o przedłużonych terminach składania ofert albo składania wniosków o dopuszczenie do udziału**

**Przykład:** terminy składania ofert (lub wniosków o dopuszczenie do udziału) zostały przedłużone, ale informacja o takim przedłużeniu nie została opublikowana zgodnie z odpowiednimi przepisami (tj. nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, mimo że dane zamówienie publiczne było objęte dyrektywą 2004/18/WE).

**Jak tego uniknąć:** należy publikować w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej informacje o wszelkich przedłużeniach terminów dotyczących zamówień, w przypadku których istnieje obowiązek publikacji ogłoszenia o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym zgodnie z art. 2, 35 i 38 dyrektywy 2004/18/WE.

#### **5. Nieokreślenie kryteriów kwalifikacji lub kryteriów udzielenia zamówienia (i ich wagi) w ogłoszeniu o zamówieniu lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia**

**Przykład:** w ogłoszeniu o zamówieniu lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia w ogóle nie określa się kryteriów kwalifikacji i kryteriów udzielenia zamówienia (w tym przypisanej im wagi) lub nie określa się ich w sposób wystarczający z naruszeniem art. 44 ust. 2 lub art. 53 ust. 2 dyrektywy 2004/18/WE.

**Jak tego uniknąć:** kryteria wyboru i kryteria udzielenia zamówień (oraz przypisana im waga) muszą być określone w ogłoszeniu o zamówieniu oraz albo w specyfikacji, albo w innych dokumentach przetargowych. Listy kontrolne oraz zastosowanie ogłoszenia o zamówieniu i dokumentacji przetargowej / specyfikacji *pro forma* pomogą uniknąć tego błędu.

#### **6. Niezgodne z prawem lub dyskryminujące kryteria kwalifikacji w ogłoszeniu o zamówieniu albo dokumentacji przetargowej**

**Przykład:** przypadki, w których wykonawcy zostali zniechęceni do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia przez określenie w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentacji przetargowej niezgodnych z prawem kryteriów kwalifikacji z naruszeniem art. 2 i 44 ust. 1 dyrektywy 2004/18/WE. Przykładami takich kryteriów są: obowiązek posiadania już w danym państwie lub regionie biura lub przedstawiciela; obowiązek posiadania doświadczenia zdobytego w danym państwie lub regionie; obowiązek osiągania rocznego przychodu o wartości 10 mln EUR, nawet jeśli wartość zamówienia wynosi tylko 1 mln EUR; wymóg przedstawienia co najmniej 5 podobnych referencji wystawionych przez podmioty publiczne np. w przypadku zamówień dotyczących sprzątnia itp.

**Jak tego uniknąć:** kryteria kwalifikacji nie mogą być nieproporcjonalne lub krzywdzące w odniesieniu do wykonawców z innych państw członkowskich. W omówionych powyżej przypadkach instytucja zamawiająca musi przedstawić rozsądny wymóg dotyczący rocznych przychodów i nie może wprowadzać rozróżnienia między referencjami od podmiotów publicznych a referencjami od podmiotów prywatnych. W razie wątpliwości należy skorzystać z porady prawnej. Dalsze porady można znaleźć w [zestawach narzędzi 5-9](#).

#### **7. Specyfikacja techniczna o charakterze dyskryminującym**

**Przykład:** określenie specyfikacji technicznej dotyczącej dostawy sprzętu poprzez wskazanie konkretnej marki bez dopuszczenia możliwości zastąpienia tego sprzętu jego

odpowiednikiem lub celowe albo niezamierzone stosowanie indywidualnie dostosowanej specyfikacji, która faworyzuje konkretnych dostawców. Stanowi to naruszenie art. 23 ust. 2 i 8 dyrektywy 2004/18/WE. Dzieje się tak czasami, w przypadku gdy niedoświadczony personel odpowiedzialny za sporządzenie specyfikacji technicznej dotyczącej danego urządzenia kopiuje specyfikacje bezpośrednio z broszury konkretnego producenta, nie zdając sobie sprawy z tego, że takie działanie może ograniczać liczbę przedsiębiorstw, które będą w stanie dostarczyć taki sprzęt.

**Jak tego uniknąć:** we wszystkich przypadkach, w których nie można uniknąć odniesienia do produktu konkretnej marki, należy stosować sformułowanie „lub jego odpowiednik”. Sporządzając specyfikację, należy zapewnić, aby jej treść nie była kopiowana ze specyfikacji technicznych konkretnego producenta i aby wymogi określone w tej specyfikacji były wystarczająco szerokie i zapewniały rzeczywistą konkurencję ze strony szeregu dostawców. Zobacz zestaw narzędzi 7.

### **8. Nieproporcjonalne kryteria kwalifikacji:**

**Przykład:** zobowiązanie oferentów do dostarczenia referencji dotyczących wykonanych przez nich wcześniej robót, których wartość i zakres są znacznie większe od wartości i zakresu zamówienia będącego przedmiotem danego postępowania. Taki wymóg jest nieproporcjonalny i mogłoby niepotrzebnie ograniczyć liczbę oferentów, skutkując naruszeniem art. 44 ust. 2 dyrektywy 2004/18/WE.

**Jak tego uniknąć:** należy zapewnić, aby wymagane referencje dotyczyły robót o podobnym charakterze i zakresie do robót będących przedmiotem danego postępowania o udzielenie zamówienia.

### **9. Nieuzasadnione zastosowanie procedury negocjacyjnej (z uprzednią publikacją ogłoszenia o zamówieniu lub bez jego publikacji)**

**Przykład:** instytucja zamawiająca udziela zamówienia publicznego w drodze procedury negocjacyjnej, z publikacją ogłoszenia o zamówieniu albo bez jego publikacji, ale zastosowanie takiej procedury nie znajduje uzasadnienia w odpowiednich przepisach.

**Jak tego uniknąć:** takie nieuzasadnione zastosowanie procedury negocjacyjnej stanowi poważne naruszenie przepisów dotyczących uczciwej i otwartej konkurencji – należy zawsze pamiętać, aby uzasadnić decyzję dotyczącą wyboru procedury w uzasadnieniu biznesowym. Należy mieć świadomość tego, że w art. 30 i 31 dyrektywy 2004/18/WE określono bardzo ograniczone okoliczności, w których w drodze wyjątku można zastosować procedurę negocjacyjną, oraz powiązane bardzo restrykcyjne wymogi uzasadniające jej zastosowanie, w szczególności wymogi dotyczące zastosowania procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu. Ciężar dowodu dotyczący okoliczności pozwalających na zastosowanie tej procedury spoczywa na instytucji zamawiającej.

### **10. Kwalifikacja dyskryminująca (np. określenie wymogu spełnienia norm/kwalifikacji krajowych bez uznania „równoważnych” norm/kwalifikacji)**

**Przykład:** przypadki, w których wykonawcy zostali zniechęceni do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia przez określenie w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentacji przetargowej niezgodnych z prawem kryteriów kwalifikacji z naruszeniem art. 2 i art. 44 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/18/WE. Na przykład wymóg posiadania świadectwa kwalifikacji / kompetencji zawodowych uznawanego przez organ państwa, w którym instytucja zamawiająca ma siedzibę, już w momencie składania ofert byłby dyskryminujący, ponieważ

na tym etapie kryterium to byłoby trudne do spełnienia dla zagranicznych oferentów.

**Jak tego uniknąć:** instytucja zamawiająca musi uznawać równoważne normy/kwalifikacje, wprowadzając sformułowanie „lub równoważne”. Rejestracja i uznanie kwalifikacji często mogą nastąpić po upływie terminu na składanie ofert. Więcej porad na ten temat można znaleźć w zestawach narzędzi 5 i 6.

### **11. Łączenie kryteriów kwalifikacji i kryteriów udzielenia zamówienia**

**Przykład:** przypadki, w których instytucja zamawiająca stosuje wcześniejsze doświadczenie wykonawcy w zakresie podobnych zamówień zarówno jako kryterium kwalifikacji, jak i kryterium udzielenia zamówienia. Stanowi to naruszenie art. 44 lub 53 dyrektywy 2004/18/WE.

**Jak tego uniknąć:** wcześniejsze doświadczenie w zakresie podobnych zamówień nie powinno być stosowane jako kryterium udzielenia zamówienia, ponieważ odnosi się do zdolności oferenta do realizacji zamówienia i w związku z tym powinno zostać ocenione na etapie kwalifikacji, a nie na etapie udzielenia zamówienia. Na etapie udzielenia zamówienia można stosować wyłącznie kryteria bezpośrednio związane z przedmiotem zamówienia.



**Konkretne przykłady****Stosowanie niezgodnych z prawem lub dyskryminujących kryteriów w zakresie lokalnej zawartości**

**Przykład 1:** udzielenie zamówienia. Wymóg, zgodnie z którym przedsiębiorstwo ma posiadać część sprzętu wymaganego w ramach zamówienia już na etapie składania oferty. Spełnienie tego wymogu miało wagę ponad 30% w ramach kryteriów udzielenia zamówienia.

**Przykład 2:** kwalifikacja. W wymogach dotyczących ofert jest mowa o tym, że każdy wykonawca, który ubiega się o realizację zamówienia, musi mieć do dyspozycji inżyniera zarejestrowanego w momencie składania ofert w krajowej izbie inżynierów danego państwa, co stanowi znaczne ograniczenie konkurencji międzynarodowej. Nie należy żądać, aby wymóg ten był spełniony w dniu składania oferty, ale dopiero na późniejszym etapie postępowania (tj. przed etapem podpisania umowy). Wymóg ten może stanowić warunek udzielenia zamówienia.

**Nieprzestrzeganie minimalnych terminów składania ofert i wniosków o dopuszczenie do udziału**

**Przykład 3:** w wytycznych dotyczących korekt finansowych dopuszcza się dokonanie korekty finansowej, w przypadku gdy czas przewidziany na uzyskanie dokumentacji przetargowej wynosi mniej niż 80% czasu przewidzianego na składanie ofert. Na tej podstawie należy oceniać każde ograniczenie czasu, w jakim dokumentacja przetargowa jest dostępna, w szczególności w przypadku gdy termin na składanie ofert został ograniczony ze względu na elektroniczną publikację ogłoszenia o zamówieniu lub publikację wstępnego ogłoszenia informacyjnego. Nieudostępnienie z jakiegokolwiek powodu dokumentacji przetargowej przez instytucję zamawiającą w trakcie 10 dni przed upływem terminu na składanie ofert można uznać za nieuzasadnione ograniczenie dostępności dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia. Na przykład jeżeli standardowa liczba dni na składanie ofert w ramach procedury otwartej wynosząca 52 dni zostaje ograniczona do 45 dni ze względu na elektroniczną publikację dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia, w przypadku której okres na otrzymanie tej dokumentacji jest także skrócony o 10 dni (np. 45 dni – 10 dni = 35 dni)  $35/45 = 77\%$ , może to skutkować koniecznością dokonania korekty finansowej, ponieważ okres, przez jaki dokumentacja jest dostępna, wynosi mniej niż 80% czasu na składanie ofert.

### 3. Składanie ofert i kwalifikacja oferentów

Celem tego etapu jest zapewnienie sobie możliwości uzyskania i wyboru spełniających wymogi ofert zgodnie z przepisami i kryteriami określonymi w dokumentacji przetargowej.

**⚠ Zaleca się, aby komunikacja z oferentem przed złożeniem oferty odbywała się wyłącznie w formie pisemnej i aby te same informacje przesyłano wszystkim oferentom. Odpowiedzi na wszelkie zapytania oferenta muszą zostać zanonimizowane i przekazane wszystkim oferentom wraz z wyraźnym wskazaniem dat granicznych (w odniesieniu przekazywania zapytań i udzielania odpowiedzi). Komunikacja z oferentami po upływie terminu na składanie ofert ogranicza się do wyjaśnień w przedmiocie oferty i jest możliwa wyłącznie w ramach procedury otwartej i procedury ograniczonej. Nie dopuszcza się żadnej komunikacji dotyczącej treści oferty (taka komunikacja zostanie uznana za negocjacje).**

#### 3.1 Złożenie ofert zgodnie z zaleceniami

Czas i miejsce złożenia ofert są określone w ogłoszeniu o zamówieniu. Jeżeli oferent wnosi o przedłużenie terminu, jego wniosek jest rozpatrywany i zatwierdzany bądź odrzucany przez komisję oceniającą lub instytucję zamawiającą. W przypadku zgody na przedłużenie terminu na składanie ofert należy niezwłocznie poinformować o tym pisemnie wszystkich oferentów i przesłać zawiadomienie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej / na stronę internetową, na której opublikowano ogłoszenie, tak aby wszyscy potencjalni oferenci poznali nowy termin na wypadek, gdyby byli zainteresowani złożeniem oferty w związku z przedłużonym terminem. Dotyczy to wszystkich oferentów, którzy złożyli już oferty i którzy, jeżeli pragną, mogą wymienić swoją ofertę w nowo wyznaczonym terminie. Każde przedłużenie terminu przez instytucję zamawiającą powinno być uzasadnione, a cały proces – otwarty i przejrzysty. Przedłużenie terminu może być uzasadnione, na przykład jeżeli instytucja zamawiająca potrzebuje więcej czasu na udzielenie odpowiedzi na zapytanie oferenta.

W zaproszeniu do składania ofert należy wyraźnie wskazać miejsce (imię i nazwisko / nazwę, adres, numer pokoju lub biura) dostarczania ofert oraz zaznaczyć, że oferty dostarczone niezgodnie z tym zaleceniem nie będą brane pod uwagę. Oferent ma obowiązek zapewnić, aby jego oferta została złożona zgodnie z wymogami określonymi w zaproszeniu do składania ofert. Należy poinformować oferentów o tym, że koperta zawierająca ofertę powinna być opatrzona imieniem i nazwiskiem / nazwą nadawcy, nazwą instytucji zamawiającej, jej adresem, numerem pokoju lub biura oraz następującym sformułowaniem: „Tę kopertę może otworzyć wyłącznie urzędnik odpowiedzialny za udzielanie zamówień publicznych (imię i nazwisko)”.

#### 3.2 Przestrzeganie zaleceń dotyczących udziału w postępowaniu

Pierwszym zadaniem komisji oceniającej jest sprawdzenie wszystkich ofert w celu upewnienia się, że są one „zgodne” z zaleceniami przekazanymi oferentom. W przeciwnym wypadku należy je natychmiast odrzucić jako niezgodne i przekazać oferentowi wyjaśnienie dotyczące przyczyny odrzucenia jego oferty. Trzeba zarejestrować odrzucenie oferty

i powód lub powody dla tego odrzucenia. Ma to duże znaczenie, ponieważ uświadamia oferentom, że nieprzestrzeganie zaleceń będzie skutkowało odrzuceniem oferty i możliwością uniknięcia stratą zainwestowanych w jej przygotowanie zasobów.

### 3.3 Bezpieczne przechowywanie dokumentacji przetargowej

Instytucja zamawiająca powinna posiadać system zapewniający zachowanie poufności złożonych ofert i (również w przypadku, gdy oferty zostały złożone drogą elektroniczną) ich bezpieczne przechowywanie. Zaleca się również, aby instytucja zamawiająca wydawała potwierdzenia odbioru w odniesieniu do ofert dostarczanych osobiście. Najlepszą praktyką jest prowadzenie przez instytucję zamawiającą wykazu napływających ofert (z numerem i datą otrzymania) i wydawanie oferentom potwierdzenia otrzymania oferty.

### 3.4 Procedura otwarcia ofert

Wiele instytucji zamawiających posiada formalną procedurę otwierania ofert, co jest zalecane jako dobra praktyka. Przyjęte rozwiązania w poszczególnych państwach są różne. W trakcie otwierania ofert powinny być obecne co najmniej dwie osoby z komisji oceniającej, aby rejestrować szczegóły ofert. Można dokonać publicznego otwarcia ofert. Wszystkie niezgodne oferty muszą zostać odrzucone.

### 3.5 Kwalifikacja, minimalne wymogi i dodatkowa dokumentacja

Jeżeli dana oferta nie spełnia kryteriów kwalifikacji / minimalnych wymogów, musi zostać odrzucona. Na tym etapie instytucja zamawiająca może zwrócić się do oferentów wyłącznie o potwierdzenie informacji lub wyjaśnienie sprzecznych informacji, na przykład w przypadku gdy niektóre informacje są niejasno sformułowane lub są ewidentnie błędne. Artykuł 51 dyrektywy 2004/18/WE stanowi: „Dokumenty i informacje dodatkowe: Instytucje zamawiające mogą wezwać wykonawców do uzupełnienia zaświadczeń i dokumentów przedłożonych [...] lub o ich wyjaśnienie”. Instytucja zamawiająca może wykorzystać przysługującą jej swobodę uznania i wezwać oferentów do przedłożenia informacji uzupełniających w celu zapewnienia maksymalnej konkurencji, pod warunkiem że te dodatkowe informacje nie powodują zmiany oferty. Przykładowo instytucja zamawiająca może zwrócić się o konkretny dokument (np. istniejące świadectwo), którego oferent nie załączył do swojej oferty. Jeżeli jednak instytucja zamawiająca zwraca się o takie informacje, ma ona obowiązek równego traktowania wszystkich oferentów (musi zwrócić się o dodatkową dokumentację do wszystkich oferentów, których dokumentacja wymaga uzupełnienia). Wyjaśnień nie należy uznawać za negocjacje. Przypadkowe obliczenia, błędy arytmetyczne, błędy ortograficzne lub błędy pisarskie będą przyjmowane jako uzupełnienia lub wyjaśnienia. Zakazuje się dokonywania rzeczowych zmian lub modyfikacji ofert. Po przeprowadzeniu oceny wszelkich dodatkowych informacji, o które się zwrócono, komisja oceniająca powinna przejść do oceny wszystkich zgodnych ofert.

✚ **Proces kwalifikacji opisano w [zestawie narzędzi 5](#).**

**Powszechne błędy skutkujące koniecznością dokonywania korekt finansowych na etapie składania i kwalifikacji ofert:**

- 1. Eliminacja kandydatów/oferentów w wyniku stosowania niezgodnych z prawem kryteriów kwalifikacji z naruszeniem art. 2 i 44 dyrektywy 2004/18/WE.**

**Jak tego uniknąć:** lepsze opracowywanie i sprawdzenie kryteriów kwalifikacji oraz metod oceny w połączeniu z przeglądami etapów pośrednich przeprowadzanymi przez komisję oceniającą lub instytucję zamawiającą powinno pomóc wyeliminować tego rodzaju błędy. W przypadku złożonych zamówień instytucje zamawiające mogą zdecydować się zatrudnić wyspecjalizowanych doradców. Zobacz [zestaw narzędzi 5](#).

## **2. Nierówne traktowanie oferentów**

**Przykład:** podczas procesu kwalifikacji komisja oceniająca nie wzywa wszystkich oferentów do przedstawienia wyjaśnień w związku z pominięciami w odniesieniu do tych samych aspektów ich ofert. Na przykład wezwanie tylko jednego oferenta do dostarczenia zaświadczenia o niezaleganiu w podatkach, które zostało wyraźnie pominięte w złożonej przez niego ofercie, podczas gdy inny oferent nie otrzyma takiego wezwania, stanowiłoby nierówne traktowanie oraz naruszenie art. 2 i 44 (kwalifikacja) dyrektywy 2004/18/WE.

**Jak tego uniknąć:** należy zapewnić, aby wezwanie do przedstawienia wyjaśnień lub przedłożenia dokumentacji uzupełniającej w odniesieniu do kryteriów kwalifikacji było przekazywane wszystkim oferentom, których to dotyczy, na równych warunkach.

## **3. Dopuszczenie oferentów, których należało wyeliminować na etapie kwalifikacji**

**Przykład:** odnotowano przypadki, w których oferenci, których należało wyeliminować za niespełnianie określonego kryterium kwalifikacji, zostali jednak dopuszczeni do oceny przez komisję oceniającą. W niektórych przypadkach tacy oferenci wygrali postępowanie o udzielenie zamówienia. Jest to oczywisty przykład nierównego traktowania oraz naruszenia art. 2 i 44 dyrektywy 2004/18/WE.

**Jak tego uniknąć:** należy upewnić się, że w ramach komisji oceniającej istnieje mechanizm kontroli jakości służący zapewnieniu, aby co najmniej w odniesieniu do zwycięskiego oferenta przeprowadzano przegląd w celu upewnienia się, że jego oferta spełnia wszystkie kryteria kwalifikacji.

## **4. Zmiany kryteriów kwalifikacji po otwarciu ofert, czego skutkiem jest nieprawidłowe odrzucenie oferentów**

**Przykład:** kryteria kwalifikacji zostały zmienione na etapie oceny, czego skutkiem było odrzucenie oferentów, którzy powinni byli zostać przyjęci, gdyby postępowano zgodnie z opublikowanymi kryteriami.

**Jak tego uniknąć:** zmiana kryteriów kwalifikacji, po tym jak oferty zostały złożone, jest niezgodna z prawem i stanowi naruszenie art. 2 i 44 dyrektywy 2004/18/WE.

## **5. Brak obiektywnych kryteriów kwalifikacji stosowanych w celu zmniejszenia liczby wnioskodawców**

**Przykład:** w ramach procedury ograniczonej lub procedury negocjacyjnej z publikacją ogłoszenia o zamówieniu nie wymieniono żadnych kryteriów kwalifikacji i w związku z tym niejasne jest, w jaki sposób instytucja zamawiająca zmniejszy liczbę wnioskodawców zaproszonych do składania ofert na podstawie art. 1 ust. 11 lit. b) dyrektywy 2004/18/WE. Przykładowo instytucja zamawiająca musi zakwalifikować co najmniej pięciu kandydatów do udziału w ostatecznym postępowaniu o udzielenie zamówienia. Instytucja zamawiająca jest zatem zobowiązana do opracowania obiektywnych i niedyskryminujących kryteriów kwalifikacji, dzięki czemu kandydaci będą znali kryteria, na podstawie których będą

oceniani.

**Jak tego uniknąć:** należy opracować przejrzyste i obiektywne kryteria kwalifikacji, które mogą obejmować na przykład najwyższy przychód roczny uzyskany w związku z przedmiotem zamówienia, jaki osiągnięto w ciągu ostatnich trzech lat, lub trzy przykłady doświadczenia w zakresie najbardziej zbliżonym do zakresu zamówienia będącego przedmiotem postępowania (które podlegają ocenie i decyzji instytucji zamawiającej). Jeżeli nie wymieniono żadnych obiektywnych kryteriów, proces kwalifikacji jest niezgodny z prawem i stanowi naruszenie art. 2 i 44 dyrektywy 2004/18/WE.

## 4. Ocena ofert

Celem tego etapu jest określenie zwycięskiego oferenta poprzez skrupulatne stosowanie opublikowanych kryteriów udzielenia zamówienia.

**✘ Nigdy nie należy zmieniać kryteriów udzielenia zamówienia lub metod oceny w środku procedury udzielania zamówień.**

### 4.1 Najniższa cena

Na etapie planowania zamówienia instytucja zamawiająca wybiera metodę oceny, którą będzie stosowała, a metoda ta powinna być wyraźnie wskazana zarówno w ogłoszeniu o zamówieniu, jak i w dokumentacji przetargowej. Jeżeli wybrano metodę opartą na najniższej cenie, wybrano metodę najbardziej przejrzystą (i w rezultacie oferenci mają niewielkie podstawy do podważenia decyzji). Jakość jest jednak brana pod uwagę wyłącznie w zakresie określonym w minimalnych wymogach dotyczących jakości, które przedstawiono w specyfikacji. Dlatego też zaleca się stosowanie metody opartej na najniższej cenie, pod warunkiem że instytucja zamawiająca może z góry ustalić specyfikacje techniczne, które w związku z tym muszą być takie same we wszystkich wnioskach.

### 4.2 Oferta najkorzystniejsza ekonomicznie

Ocena oparta na kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie staje się najpopularniejszą metodą oceny, ponieważ instytucje zamawiające zwiększają swoje umiejętności w zakresie jej stosowania. Instytucje zamawiające muszą być zdolne do przeprowadzania oceny opartej na kryterium ceny i jakości, wartości technicznej i właściwości funkcjonalnych; natomiast oferenci muszą rozumieć, w jaki sposób należy przygotować ofertę opartą na tych kryteriach. Wcześniejsze określenie specyfikacji technicznej, sprawdzenie wniosków pod kątem tych kryteriów i ocena ofert na podstawie kryterium ceny i jakości wymagają wysokiego poziomu kompetencji technicznych. Jeżeli instytucja zamawiająca nie posiada tych umiejętności, wymagane jest szkolenie oraz wsparcie ze strony ekspertów niezależnych od któregośkolwiek z oferentów. W ramach oceny opartej na kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie możliwe jest (a w stosownych przypadkach należy do tego zachęcać) włączenie kryteriów dotyczących środowiska lub kwestii społecznych oraz kosztów operacyjnych.

**✘ Jeżeli stosuje się ocenę opartą na kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, szczególnie wszystkich kryteriów (oraz proponowane metody oceny) – w porządku odpowiadającym ich znaczeniu – muszą zostać przedstawione w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentacji przetargowej, albo w obu tych źródłach.**

**⚠ Określenie kryteriów oferty najkorzystniejszej ekonomicznie w odniesieniu do złożonego zamówienia wymaga znacznych umiejętności technicznych**

**i konieczne może być zasięgnięcie przez instytucje zamawiające porady zewnętrznego eksperta. Doradcy techniczni mogą również pełnić funkcję członków komisji oceniającej nieposiadających prawa głosu, lecz istotne jest, aby nie znajdowali się oni w sytuacji konfliktu interesów wobec potencjalnych oferentów.**

**➦ Zobacz [zestaw narzędzi 6](#) dotyczący oceny ofert, w tym ofert najkorzystniejszych ekonomicznie, i punktacji.**

### 4.3 Sposób postępowania z rażąco niskimi ofertami

Jest to obszar, który przysparza instytucjom zamawiającym pewnych trudności. Zanim instytucja zamawiająca podejmie decyzję o odrzuceniu oferty, którą uzna za „rażąco niską”, musi w pierwszej kolejności zdefiniować, czym jest „rażąco niska oferta” w odniesieniu do wszystkich ofert! Instytucja zamawiająca powinna przede wszystkim wyjaśnić z oferentem, dlaczego jego oferta jest tak niska i czy istnieją jakiegokolwiek szczególne okoliczności, które stanowiłyby jej racjonalne uzasadnienie, np. innowacyjne rozwiązania techniczne lub w szczególności okoliczności umożliwiające uzyskanie dostaw na korzystnych warunkach. W oparciu o analizę uzasadnienia przedstawionego przez oferenta instytucja zamawiająca powinna podjąć decyzję o tym, czy daną ofertę należy przyjąć, czy odrzucić. Instytucja zamawiająca jest zobowiązana zwracać się z żądaniem uzasadnienia rażąco niskich ofert w każdym przypadku, a nie tylko w przypadku odrzucenia danej oferty.

Kwestie te należy podejmować przede wszystkim na etapie planowania udzielenia zamówienia. Należy postawić pytanie: „jak należy postąpić w przypadku otrzymania jednej rażąco niskiej oferty lub większej ich liczby?”. Rażąco niska oferta może wskazywać na błąd w specyfikacji lub może wiązać się z możliwym nieprawidłowym określeniem szacunkowej całkowitej wartości zamówienia. Istnieje możliwość, że oferent źle zrozumiał specyfikację lub że specyfikacje zostały sporządzone w nieodpowiedni sposób (a zatem pozostawiają pole do nadużyć po podpisaniu umowy).

### 4.4 Wyjaśnienia

W trakcie przeprowadzania procedury otwartej lub ograniczonej instytucja zamawiająca może zwrócić się do oferentów z żądaniem przedstawienia wyjaśnień na temat kwestii związanych z ich ofertami. Nie ma jednak możliwości prowadzenia negocjacji w sprawie tych ofert. Takie żądania mogą dotyczyć wyłącznie drobnych wyjaśnień informacji przedłożonych już przez oferenta.

W pewnych okolicznościach instytucja zamawiająca ma obowiązek zwrócenia się do oferenta z żądaniem udzielenia wyjaśnień lub uzupełnienia złożonych dokumentów. Taki obowiązek ma zastosowanie w przypadkach, w których tekst przedstawiony przez oferenta jest niejasny lub nieprecyzyjny, a okoliczności znane instytucji zamawiającej wskazują na to, że daną niejasność można w łatwy sposób wyjaśnić lub wyeliminować. W takim przypadku postępowanie instytucji zamawiającej, które doprowadziłoby do wykluczenia danego oferenta bez uprzedniego zwrócenia się o wyjaśnienie lub przedłożenie dodatkowych dokumentów, byłoby sprzeczne z zasadą dobrej administracji.

Zobacz sprawa C-599/10 SAG ELV Slovensko, w której stwierdzono, że instytucja zamawiająca może na piśmie zażądać od oferentów przedstawienia wyjaśnień



w przedmiocie ich ofert, nie żądając jednak lub nie przyjmując jakiejkolwiek zmiany oferty. Instytucja zamawiająca ma obowiązek traktowania różnych oferentów w sposób równy i sprawiedliwy, tak aby żądanie przedstawienia wyjaśnień nie prowadziło do wrażenia, że w sposób nieuprawniony faworyzuje lub defaworyzuje oferentów, do których to żądanie było skierowane. Zobacz również pkt 45 i 46 wyroku w sprawie C-42/13 Cartiera dell'Adda.

**✘ Wyjaśnienia nie powinny skutkować zmianą złożonej już oferty w odniesieniu do istotnych informacji, takich jak elementy dotyczące ceny, jakości i usług. Wszelka wymiana informacji z oferentami musi być w pełni udokumentowana.**

#### 4.5 Prowadzenie negocjacji po zakończeniu postępowania o udzielenie zamówienia

W ramach procedury ograniczonej lub otwartej prowadzenie negocjacji nie jest dozwolone, a urzędnik odpowiedzialny za udzielanie zamówień publicznych musi uważać, aby nie negocjować z oferentami warunków umowy, ponieważ jakiejkolwiek zmiany mogłyby unieważnić proces oceny. Jeżeli oferty zawierają wyraźny błąd arytmetyczny w cenie zaproponowanej w ofercie, instytucja zamawiająca może skontaktować się z oferentem w celu wyjaśnienia i poprawienia ceny ofertowej.

#### 4.6 Decyzja komisji oceniającej

Przewodniczący komisji oceniającej musi zapewnić, aby wyniki oceny oferty ustalone przez komisję oceniającą zostały przedstawione komitetowi sterującemu (jeżeli taki komitet został ustanowiony). Pełne i kompleksowe sprawozdanie na temat procesu i wyników obrad komisji oceniającej musi zostać zarejestrowane i zachowane w dokumentacji dotyczącej zamówienia. Sprawozdania z oceny ofert powinny być przejrzyste i wystarczająco szczegółowe, aby zobrazować sposób, w jaki podjęto decyzję o udzieleniu zamówienia.

#### **Najczęściej popełniane błędy skutkujące koniecznością dokonywania korekt finansowych na etapie oceny:**

##### **1. Zmiana kryteriów udzielenia zamówienia po otwarciu ofert skutkująca nieprawidłowym zaakceptowaniem ofert**

**Przykład:** kryteria udzielenia zamówienia zostały zmienione, czego wynikiem było przeprowadzenie oceny na podstawie kryteriów nieopublikowanych. Czasami taka sytuacja może mieć miejsce, w przypadku gdy komisja oceniająca opracuje podkryteria w trakcie oceny.

**Jak tego uniknąć:** w razie konieczności zmiany kryteriów udzielenia zamówienia po opublikowaniu ogłoszenia o zamówieniu instytucja zamawiająca musi unieważnić przetarg i ogłosić ponowny przetarg albo opublikować erratę i ewentualnie wydłużyć ostateczny termin składania wniosków. Zmiana kryteriów udzielenia zamówienia po upływie ostatecznego terminu składania ofert stanowi naruszenie art. 2 i 53 dyrektywy 2004/18/WE.

##### **2. Brak przejrzystości / równego traktowania w trakcie oceny**

**Przykład:** punktacja przypisana każdej ofercie jest niejasna / nieuzasadniona / nieprzejrzysta lub nie została w pełni zarejestrowana lub sprawozdanie z oceny nie istnieje

bądź nie zawiera wszystkich elementów niezbędnych do wykazania sposobu, w jaki podjęto decyzję o udzieleniu zamówienia określone mu oferentowi. Artykuł 43 dyrektywy 2004/18/WE zobowiązuje instytucje zamawiające do przechowywania na temat każdego zamówienia informacji, które wystarczają do uzasadnienia w późniejszym terminie decyzji podjętych w sprawie wyboru wykonawców i udzielenia zamówień.

**Jak tego uniknąć:** takie działanie stanowi naruszenie art. 2, 43 i 53 dyrektywy 2004/18/WE. Przewodniczący komisji oceniającej powinien zapewnić, by istniało pisemne uzasadnienie każdej punktacji przypisanej w ramach oceny ofert. Punktacja i uwagi dotyczące każdego oferenta muszą zostać przedstawione oferentowi w formie pisemnej i zawarte w sprawozdaniu z oceny.

### 3. Ukryty konflikt interesów

**Przykład:** w następstwie zgłoszenia przypadku naruszenia wykryto, że jednego z członków komisji oceniającej łączy z oferentem nieujawnione powiązania. Stanowi to naruszenie art. 2 dyrektywy 2004/18/WE, zgodnie z wykładnią przedstawioną w wyroku w sprawie C-538/13 e-Vigilo.

**Jak tego uniknąć:** wszyscy członkowie komisji oceniającej powinni podpisać deklarację dotyczącą konfliktu interesów. Ponadto instytucja zamawiająca powinna stosować odrębne procedury ostrzegawcze lub techniki eksploracji danych w celu identyfikowania i badania wszelkich możliwych nieujawnionych powiązań istniejących między pracownikami instytucji zamawiającej a oferentami.

### 4. Modyfikacja oferty w trakcie oceny

**Przykład:** instytucja zamawiająca pozwoliła oferentowi na modyfikację jego oferty w trakcie oceny ofert poprzez przedłożenie dodatkowych istotnych informacji.

**Jak tego uniknąć:** takie działanie stanowi naruszenie art. 2 i 44 ust. 1 dyrektywy 2004/18/WE. Urzędnik odpowiedzialny za udzielanie zamówień publicznych i przewodniczący komisji oceniającej muszą zapewnić, by przedmiotem oceny były wyłącznie informacje złożone w trakcie trwania przetargu.

### 5. Prowadzenie negocjacji w trakcie trwania procedury udzielania zamówienia

**Przykład:** w kontekście procedury otwartej lub ograniczonej instytucja zamawiająca prowadziła z oferentem(-ami) negocjacje na etapie oceny, których skutkiem była istotna modyfikacja warunków wstępnych określonych w ogłoszeniu o zamówieniu lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia (np. istotna zmiana zakresu projektu lub ceny oferty).

**Jak tego uniknąć:** takie działanie jest niedozwolone zgodnie z art. 2 dyrektywy 2004/18/WE. Wszelkie wyjaśnienia lub wymiany informacji z oferentami po złożeniu oferty powinny mieć formę pisemną. Jeżeli instytucja zamawiająca obawia się, że dokumentacja przetargowa nie była wystarczająco przejrzysta, powinna rozważyć ponowne ogłoszenie postępowania o udzielenie zamówienia ze zmienioną specyfikacją.

### 6. Nieuzasadnione odrzucenie rażąco niskich ofert

**Przykład:** oferty wydają się rażąco niskie w stosunku do towarów, robót budowlanych lub usług będących przedmiotem wniosku, lecz przed odrzuceniem tych ofert instytucja zamawiająca nie zwróciła się na piśmie z żądaniem przedstawienia szczegółowych informacji na temat tych elementów oferty, które uważa za istotne. Niektóre instytucje zamawiające stosują minimalną cenę odniesienia oferty, często obliczaną za pomocą



wzoru matematycznego, i automatycznie eliminują oferty, w których ceny są niższe od ceny odniesienia, bez uprzedniego zwrócenia się do oferentów o uzasadnienie ich niskich ofert. Zgodnie z art. 55 dyrektywy 2004/18/WE takie działanie jest niedozwolone.

**Jak tego uniknąć:** jest to sytuacja, w której znajduje się wiele instytucji zamawiających. Można jej uniknąć poprzez ostrożne planowanie poprzedzające postępowanie o udzielenie zamówienia, obejmujące ustalenie cen odniesienia. Instytucja zamawiająca musi zapewnić oferentom składającym niskie oferty możliwość uzasadnienia ich niskich ofert i nie może ich automatycznie wykluczać. Instytucja zamawiająca ma obowiązek zwrócenia się do oferenta z żądaniem przedstawienia pisemnego uzasadnienia wyjaśniającego kontekst złożenia takiej niskiej oferty.

### **Konkretne przykłady**

#### **Konflikt interesów występujący w trakcie oceny ofert**

Po udzieleniu zamówienia okazało się, że małżonka przewodniczącego komisji oceniającej oferty działającej w ramach instytucji zamawiającej jest starszym stażem pracownikiem zatrudnionym przez zwycięskiego oferenta. Instytucja zamawiająca nie posiada żadnych wytycznych ani protokołów dotyczących postępowania w przypadku występowania tak oczywistego konfliktu interesów.

#### **Znaczne zmniejszenie zakresu zamówienia w trakcie trwania postępowania o udzielenie zamówienia**

Po zakończeniu etapu wstępnej kwalifikacji dotyczącego projektu, którego szacunkowy koszt wynosi 600 mln EUR, podjęto decyzję o zmniejszeniu zakresu zamówienia, wskutek czego nowa cena oferty wyniosła 60 mln EUR, przy czym lista wstępnie zakwalifikowanych oferentów została zachowana. Sytuacja ta doprowadziła do ograniczenia konkurencji, ponieważ kryteria wstępnej kwalifikacji były nieproporcjonalne do zmniejszonego zakresu, i wymagała ponownego ogłoszenia postępowania o udzielenie zamówienia. Dodatkowi oferenci mogliby wyrazić swoje zainteresowanie, gdyby znali prawdziwą wartość projektu.

#### **Istotna zmiana zakresu zamówienia w trakcie trwania postępowania o udzielenie zamówienia**

Niejasne określenie przedmiotu zamówienia doprowadziło do kolejnych zmian w trakcie trwania postępowania o jego udzielenie, a rozszerzenie w istotnym stopniu zakresu zamówienia na usługi wcześniej nieuwzględnione uzasadniono nieprecyzyjnością pierwotnego ogłoszenia o zamówieniu.

## 5. Udzielenie zamówienia

### 5.1 Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia

Gdy instytucja zamawiająca podejmie decyzję o tym, komu należy udzielić zamówienia, o wyniku muszą zostać poinformowani wszyscy oferenci. Po upływie okresu zawieszenia (zob. poniżej) i przy założeniu, że nie zgłoszono żadnych skarg, może dojść do podpisania umowy. W terminie 48 dni od podpisania umowy instytucja zamawiająca musi wysłać ogłoszenie o udzieleniu zamówienia do Dziennika Urzędowy Unii Europejskiej w celu jego opublikowania (nawet jeżeli nie otrzymano żadnej odpowiedzi na ogłoszenie przeznaczone do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej).

**✘ Nieopublikowanie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia jest stosunkowo powszechnym błędem, który można wyeliminować dzięki stosowaniu list kontrolnych i przeprowadzaniu kontroli na kluczowych etapach. Niezwłocznie po zaobserwowaniu, że ogłoszenie o udzieleniu zamówienia nie zostało opublikowane, nawet po upływie 48-dniowego okresu, instytucje zamawiające powinny mimo to podjąć natychmiastowe działania w celu zapewnienia, by ogłoszenie to zostało opublikowane.**

### 5.2 Okres zawieszenia i przekazywanie oferentom informacji

W dyrektywie w sprawie procedur odwoławczych 89/665/EEC zmienionej dyrektywą 2007/66/WE (zob. również [sekcja 2.6](#) poświęcona skargom, środkom odwoławczym i odpowiedzialności) określono wymóg dotyczący okresu zawieszenia umożliwiającego dokonanie przeglądu decyzji o udzieleniu zamówienia wydanych przez instytucję zamawiającą. Pisma (tzw. *standstill letters*, czyli pisma dotyczące zwieszenia), w których informuje się oferentów o decyzji o udzieleniu zamówienia, muszą być wysłane do wszystkich uczestników i muszą zawierać informację o tym, że zamówienie zostanie udzielone po upływie okresu zawieszenia (trwającego co najmniej 10 dni).

Takie pismo będzie zawierało informację dla kandydata o decyzji podjętej zgodnie z art. 41 dyrektywy 2004/18/WE oraz precyzyjne określenie dokładnego okresu zawieszenia obowiązującego zgodnie z przepisami prawa krajowego transponującymi dyrektywę w sprawie procedur odwoławczych.

Instytucja zamawiająca może w dowolnym momencie podjąć decyzję o odwołaniu postępowania o udzielenie zamówienia, podając jej uzasadnienie. W przypadku unieważnienia postępowania należy powiadomić o tym wszystkich oferentów. Najlepszą praktyką jest uwzględnienie w ogłoszeniu informacji na temat harmonogramu dotyczącego ponownego ogłoszenia postępowania o udzielenie zamówienia.

**⚠ Niezwłocznie po udzieleniu zamówienia instytucja zamawiająca musi zgromadzić i włączyć do dokumentacji wszelkie dokumenty dotyczące etapu oceny ofert, w tym wszystkie otrzymane oferty i sprawozdanie komisji oceniającej.**

**Powszechne błędy skutkujące koniecznością dokonywania korekt finansowych na etapie udzielenia zamówienia:****1. Prowadzenie negocjacji w sprawie zamówienia**

**Przykład:** instytucja zamawiająca prowadzi ze zwycięskim oferentem negocjacje w sprawie zakresu zamówienia, wyrażając zgodę na zwiększenie albo zmniejszenie zakresu i ceny ogłoszonego zamówienia. Istotne elementy udzielenia zamówienia obejmują między innymi cenę, charakter robót, termin realizacji, warunki płatności i stosowane materiały. Zawsze konieczne jest przeprowadzenie osobno dla każdego przypadku analizy tego, co stanowi istotny element.

**Jak tego uniknąć:** prowadzenie takiego rodzaju negocjacji stanowi naruszenie art. 2 dyrektywy 2004/18/WE i jest zakazane, ponieważ zmienia charakter ogłoszonego zamówienia oraz oznacza, że pozostali oferenci nie mieli możliwości złożenia oferty dotyczącej „zmienionego” zamówienia. Jeżeli przed podpisaniem umowy instytucja zamawiająca odkryje, że należy ponownie określić jej zakres, musi ona unieważnić postępowanie o udzielenie zamówienia i ogłosić ponowne postępowanie tak, aby stworzyć na rynku kolejną możliwość złożenia ofert dotyczących zmienionego zamówienia. Zasada ta ma zastosowanie zarówno w przypadku znacznego zwiększenia, jak i zmniejszenia zakresu zamówienia.

**Konkretny przykład****Prowadzenie negocjacji z oferentem, który złożył najniższą ofertę w ramach procedury otwartej**

Mimo że cena w zwycięskiej ofercie złożonej w ramach procedury otwartej mieściła się w granicach szacunkowej wysokości budżetu instytucji zamawiającej, instytucja zaprosiła oferenta do udziału w negocjacjach w sprawie dalszego obniżenia ceny ofertowej.

**Jak tego uniknąć:** taki rodzaj negocjacji jest niezgodny z prawem w ramach procedury otwartej lub ograniczonej. Prowadzenie negocjacji tylko z jednym oferentem jest możliwe w ramach procedur wyjątkowych określonych w art. 31.

## 6. Realizacja zamówienia

Celem tego etapu procedury jest zapewnienie realizacji zamówienia w stopniu zadowalającym zgodnie z wynikiem postępowania o udzielenie zamówienia.

### 6.1 Relacja z dostawcą/wykonawcą

Na pierwszym spotkaniu ze zwycięskim oferentem należy ustalić sposób funkcjonowania relacji między stronami, w tym kwestie związane z częstotliwością spotkań, obecnością, sporządzaniem protokołów, przedstawianiem sprawozdań z postępów i planów w zakresie eskalacji. Na etapie realizacji zamówienia instytucja zamawiająca musi organizować regularne spotkania z wykonawcą w celu zapewnienia wykonania umowy i powinna uwzględnić w procedurze działania związane z monitorowaniem i przekazywaniem informacji zwrotnych, aby uniknąć możliwych do uniknięcia konfliktów. Bardzo istotne jest wspólne uzgodnienie oraz zrozumienie ról i obowiązków stron w ramach umowy przed jej podpisaniem.

### 6.2 Modyfikacje umów

Dobre planowanie, obszerna specyfikacja i odpowiednio opracowana umowa sporządzona przez skrupulatną instytucję zamawiającą umożliwią zminimalizowanie potrzeby dokonania jakiegokolwiek modyfikacji umowy lub uwzględnienia zamówień na dodatkowe roboty budowlane / usługi / dostawy na etapie realizacji.

**✘ Do najczęściej popełnianych i najpoważniejszych błędów zalicza się modyfikowanie zamówień i stosowanie procedury negocjacyjnej z istniejącym wykonawcą w odniesieniu do dodatkowych robót lub usług bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na takie dodatkowe roboty lub usługi. W większości przypadków, jeżeli konieczne są znaczne dodatkowe roboty budowlane / usługi, należy ogłosić postępowanie o udzielenie nowego zamówienia. Jedyne wyjątki od tej ogólnej zasady określono w art. 31 do dyrektywy 2004/18/WE. Ponieważ jednak w art. 31 przewiduje się odstępstwo od ogólnej zasady stanowiącej, że w odniesieniu do dodatkowych robót budowlanych / usług powinno się przeprowadzić ponowne postępowanie, przepisy w nim zawarte należy stosować wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach, co wymaga również uzasadnienia. Ciężar dowodu dotyczący okoliczności pozwalających na zastosowanie tej procedury spoczywa na instytucji zamawiającej. Często audyty koncentrują się na tej kwestii.**

**+** Zobacz [zestaw narzędzi 8](#) dotyczący modyfikacji umów.

### 6.3 Zakończenie realizacji zamówienia

Po zakończeniu realizacji zamówienia istotne jest zorganizowanie spotkania przeglądowego w celu dokonania oceny wyników realizacji zamówienia pod kątem początkowych założeń. Ważną kwestią, którą należy wziąć pod uwagę po zakończeniu zamówienia, jest przekazanie informacji zwrotnej i wyrażenie uznania dla osób zaangażowanych oraz

wyciągnięcie wniosków z przewyższonych problemów i zidentyfikowanych czynników ryzyka. Niektóre pytania, jakie należy postawić w ramach zakończenia etapu przeglądu projektu, są następujące:

- Czy uzyskaliśmy to, o co prosiliśmy?
- Czy uzyskaliśmy to, czego faktycznie potrzebowaliśmy?
- Czy dostrzegamy różnicę między tymi dwoma kwestiami?
- Czy możemy wyjaśnić różnicę między tymi dwoma kwestiami?
- Czy rozumiemy, w jaki sposób wpłynie to na nasze przyszłe działania związane z udzielaniem zamówień i zarządzaniem umowami?
- Czy wyciągnęliśmy jakiegokolwiek wnioski, które mogą mieć wpływ na przyszłe zamówienia/projekty?

### **Powszechne błędy skutkujące koniecznością dokonywania korekt finansowych na etapie realizacji zamówienia:**

#### **1 Zmniejszenie zakresu zamówienia**

**Przykład:** zamówienie zostało udzielone zgodnie z przepisami dyrektywy 2004/18/WE, po czym zmniejszono jego zakres. W trakcie realizacji zamówienia instytucja zamawiająca i wykonawca zgodzili się na znaczne zmniejszenie zakresu robót budowlanych oraz odpowiednie obniżenie ceny oferty. Ponieważ wiązało się to ze znaczną zmianą zamówienia, istnieje prawdopodobieństwo, że inne mniejsze przedsiębiorstwa byłyby zainteresowane udziałem w postępowaniu o udzielenie zamówienia mniejszego rozmiaru. Jeśli wiadomo było, że wielkość zamówienia zostanie ograniczona, instytucja zamawiająca powinna była unieważnić pierwotne postępowanie i ogłosić nowe w odniesieniu do zamówienia o zmniejszonym zakresie.

**Jak tego uniknąć:** taka sytuacja może stanowić naruszenie art. 2 dyrektywy 2004/18/WE i najlepiej jest jej uniknąć na etapie planowania poprzez zaangażowanie zainteresowanych stron w przegląd zakresu i ryzyka, w tym dostępności wystarczającego budżetu. Jeżeli zakres zamówienia zmniejszono w istotny sposób, należy ponownie określić jego zakres, a instytucja zamawiająca musi unieważnić zamówienie i ponownie rozpisać przetarg tak, aby stworzyć na rynku kolejną możliwość złożenia ofert dotyczących zmienionego zamówienia.

#### **2 Udzielanie zamówień na dodatkowe roboty budowlane lub usługi bez przetargu w przypadku braku uzasadnionej konieczności spowodowanej nieprzewidzianymi wydarzeniami**

**Przykład:** główne zamówienie zostało udzielone zgodnie z odpowiednimi przepisami, lecz w jego następstwie udzielono co najmniej jednego zamówienia na dodatkowe roboty budowlane lub usługi (niezależnie od tego, czy zostało ono sformalizowane na piśmie), nie przestrzegając przepisów dyrektywy 2004/18/WE, tj. przepisów dotyczących stosowania procedury negocjacyjnej bez publikacji ogłoszenia o zamówieniu w przypadku pilnej konieczności spowodowanej nieprzewidzianymi wydarzeniami.

**Jak tego uniknąć:** art. 31 pkt 1 lit. c) dyrektywy 2004/18/WE nie dopuszcza tego typu działania w przypadku, gdy nie można go uzasadnić wystąpieniem pilnej „konieczności”. Etap planowania udzielenia zamówienia należy zrealizować w sposób umiemy oraz uwzględnić wszelkie czynniki ryzyka w procesie przygotowywania dokumentacji przetargowej.

### **3 Udzielenie zamówienia na dodatkowe roboty budowlane / dostawy / usługi o wartości przekraczającej wartości graniczne określone w odpowiednich przepisach**

**Przykład:** główne zamówienie zostało udzielone zgodnie z przepisami dyrektywy 2004/18/WE, ale w jego następstwie udzielono co najmniej jednego zamówienia na dodatkowe roboty budowlane lub usługi bez przetargu temu samemu wykonawcy, a wartość tych zamówień wyniosła łącznie ponad 50% wartości pierwotnego zamówienia.

**Jak tego uniknąć:** nawet jeżeli rzeczywiście nie można przewidzieć konieczności realizacji dodatkowych robót budowlanych / usług, w 31 pkt 4 lit. a) dyrektywy 2004/18/WE określono wartość graniczną w wysokości 50% wartości pierwotnego zamówienia.

W pierwszym przypadku lepsze zaplanowanie projektu powinno pomóc uniknąć potrzeby realizacji takich dodatkowych robót budowlanych / usług. Po drugie od początku można przewidzieć w umowie rezerwy na nieprzewidziane wydatki, z których pokryte zostaną normalne zmiany w zamówieniu. Cel takich rezerw należy jednak na początku dokładnie określić w umowie. W art. 31 określono również przepisy dotyczące możliwości udzielenia zamówienia na realizację dodatkowych robót budowlanych / usług istniejącemu wykonawcy, w przypadku gdy polegają one na powtarzaniu robót podobnych do już powierzonych.

Ponadto w trakcie realizacji zamówienia instytucja zamawiająca powinna ściśle monitorować wszelkie takie dodatkowe roboty budowlane lub usługi w celu upewnienia się, że spełniają one warunki określone w art. 31. Jeśli warunki te nie są jednak spełnione, instytucja zamawiająca powinna zaplanować postępowanie o udzielenie zamówienia na te roboty lub usługi na wczesnym etapie, co umożliwi uniknięcie niepotrzebnych opóźnień w realizacji zamówienia.

**Konkretny przykład**

Instytucja zamawiająca wydłużyła bezpośrednio czas realizacji istniejącego zamówienia na usługi, którego wartość przekracza próg unijny, dotyczącego nadzoru nad realizacją zamówienia na roboty budowlane (projekt transportowy) przez obecnie sprawującego tę funkcję inżyniera. Nie opublikowała przy tym ogłoszenia dotyczącego dodatkowych usług, jakie miały być świadczone. Spowodowało to wzrost pierwotnej ceny oferty o ponad 40%. Instytucja zamawiająca stwierdziła, że wydłużenie czasu trwania zamówienia dotyczącego nadzoru było spowodowane nieprzewidzianymi okolicznościami, w związku z czym było dopuszczalne na podstawie dyrektywy 2004/18/WE. Opóźnienie realizacji zamówienia na roboty budowlane dotyczącego budowy drogi było spowodowane opóźnieniami w nabywaniu potrzebnych do jej budowy gruntów. Kiedy rozpoczęto realizację tego zamówienia znaczna ich część była jeszcze w rękach właścicieli. Ponadto nastąpiły dalsze znaczne opóźnienia z uwagi na silny opór właścicieli gruntów, którzy odmówili sprzedaży ziemi i wszczęli długotrwałe postępowania sądowe, aby udaremnić wysiłki instytucji zamawiającej związane z jej wykupem.

W analizowanym przypadku Komisja Europejska uznała, że okoliczności uzasadniających zastosowanie procedury negocjacyjnej z pominięciem publikacji ogłoszenia dotyczącego dodatkowych usług związanych z nadzorem nie można uznać za „nieprzewidziane”. Skrupulatna instytucja zamawiająca powinna była przewidzieć, że niektórzy właściciele gruntów będą stawiać opór próbom nabycia należących do nich gruntów, a zatem powinna była podjąć działania w celu zapewnienia, że będzie właścicielem wszystkich gruntów przed rozpoczęciem robót budowlanych. Po tym, jak stało się oczywiste, że miały miejsce duże opóźnienia w nabywaniu gruntów, instytucja zamawiająca powinna była, już na tym etapie, przewidzieć, że zajdzie konieczność świadczenia dodatkowych usług związanych z nadzorem, i podjąć decyzję o ogłoszeniu postępowania o udzielenie odrębnego zamówienia na świadczenie tych usług.

## ZESTAWY NARZĘDZI



## ZESTAW NARZĘDZI 1 – UZASADNIENIE BIZNESOWE

### Opis zestawu narzędzi:

Poniższy zestaw narzędzi ma zapewnić rzetelną podstawę biznesową od początku procesu udzielania zamówienia oraz umożliwić udokumentowanie decyzji podejmowanych na początkowym etapie.

### Powszechne błędy:

Działania te są czasami po prostu pomijane. Dokonuje się oceny potrzeb i rozpoczyna procedurę, nie dokumentując na żadnym etapie racjonalnego uzasadnienia określonych wyborów ani faktu wydania odpowiednich pozwoleń. Złożone zamówienia wymaga dużej ilości czasu i wysiłku. Konieczne jest, aby każda decyzja dotycząca rozpoczęcia konkretnego projektu w zakresie udzielania zamówień była oparta na dokładnej i kompleksowej ocenie problemów związanych z tym projektem i dostępnych możliwości. Zamówienia, których nie oparto na rzetelnej analizie, nie pozwolą na osiągnięcie wymaganych celów.

### Dobra praktyka:

Instytucja zamawiająca powinna przygotować uzasadnienie biznesowe (zawsze proporcjonalne do wielkości i złożoności projektu -w przypadku mniejszych projektów nie trzeba uwzględniać wszystkich aspektów), w którym w klarowny sposób uzasadni konieczność rozpoczęcia procedury zamówienia i za pomocą którego dowiedzie, że uwzględniła wszystkie kluczowe aspekty planowania.

Celem uzasadnienia biznesowego jest przedstawienie jasnego wytłumaczenia dla proponowanego sposobu postępowania poprzez wykazanie, że projekt/ zamówienie:

- pozwoli zaspokoić potrzeby organizacji;
- zostanie udzielony/e w oparciu o najlepszą procedurę;
- jest wykonalny/e;
- jest uzasadniony/e kosztowo;
- jest realizowany/e na podstawie uczciwej umowy opartej o zasady gospodarki rynkowej ; oraz
- jest stabilny/e finansowo.

Uzasadnienie biznesowe powinno obejmować:

- korzyści, które mają zostać osiągnięte / problemy, które zostaną przezwyciężone dzięki realizacji projektu;
- zarys harmonogramu realizacji projektu;
- uzasadnienie realizacji projektu;
- szacowane koszty projektu i dostępność środków budżetowych;
- budżet zarezerwowany na poszczególne materiały oraz inne koszty;
- wpływ projektu na personel oraz klienta/użytkownika; oraz
- główne czynniki ryzyka.

Uzasadnienie biznesowe powinno zostać zatwierdzone pod kątem dostępności wymaganych środków budżetowych, przez pracownika instytucji zamawiającej

o odpowiednio wysokiej randze, na etapie planowania procedury, przed rozpoczęciem faktycznego postępowania o udzielenie zamówienia.

Standardowa treść / lista kontrolna uzasadnienia biznesowego powinna obejmować:

#### 1. DOPASOWANIE STRATEGICZNE

- dostosowanie rezultatów do wewnętrznych planów i strategii;
- uwzględnienie strategii zewnętrznych;
- cele projektu/zamówienia;
- kluczowe korzyści, które mają zostać osiągnięte;
- zidentyfikowane kluczowe czynniki ryzyka;
- najważniejsze czynniki decydujące o powodzeniu projektu i sposób ich pomiaru;
- główne zainteresowane strony.

#### 2. OCENA WARIANTÓW

- wykaz ocenionych wariantów;
- szczegółowa analiza kosztów i korzyści;
- niefinansowe korzyści „miękkie”;
- preferowany wariant i uzasadnienie wyboru;
- preferowany sposób prezentacji i uzasadnienie wyboru;
- czy realizacja preferowanego wariantu jest możliwa w ramach udzielonego już zamówienia?

#### 3. ASPEKTY HANDLOWE

- możliwości w zakresie pozyskiwania i uzasadnienie wyboru;
- strategia udzielania zamówienia i uzasadnienie podejścia.

#### 4. PRZYSTĘPNA CENA

- dostępne finansowanie i źródła;
- projekt oszacowania kosztów;
- koszt cyklu życia.

#### 5. MOŻLIWOŚĆ REALIZACJI

- szczegółowy plan zadań i harmonogram realizacji zamówienia.

## ZESTAW NARZĘDZI 2 – RYZYKO I PLANOWANIE AWARYJNE

### Opis zestawu narzędzi:

Celem tego zestawu narzędzi jest zapewnienie podstawy do oceny ryzyka związanego z konkretnym projektem/zamówieniem regularnie przynoszącym oczekiwane korzyści i dostarczenie dowodów w postaci dokumentów w odniesieniu do czynników ryzyka ocenianych w trakcie realizacji zamówienia i działań przydzielanych w tym czasie. Poniżej przedstawiono standardowe listy kontrolne na potrzeby przygotowywania oceny rejestru ryzyka i planu awaryjnego, które instytucje zamawiające mogą dostosować do własnych formularzy i procedur.

### Powszechne błędy:

Złożone projekty w zakresie udzielania zamówień wymagają dużej ilości czasu i wysiłku. Konieczne jest przedstawienie uzasadnienia dotyczącego konkretnego sposobu postępowania i przeprowadzanie ciągłej oceny ryzyka związanego z każdym projektem/zamówieniem. W ramach wielu projektów wysokiego i bardzo wysokiego ryzyka nie zapewnia się odpowiednich ustaleń awaryjnych w odniesieniu do ryzyka oznaczonego jako wysokie w rejestrze ryzyka, ani nie identyfikuje się rezerwowych linii budżetowych. Dużym błędem popełnianym przez osoby zarządzające jest to, że nie dokonują one takich ustaleń, ponieważ uważają, że nie posiadają umiejętności w tym zakresie, lub ignorują konieczność przejścia przez taki etap procedury.

### Dobra praktyka:

Instytucja zamawiająca powinna zapewnić, aby na wczesnych etapach realizacji projektu/zamówienia przygotowywano rejestr ryzyka i odnośny plan awaryjny, w tym sprawozdanie dotyczące zarządzania wysokim ryzykiem i pojawiającymi się zagrożeniami, oraz aby były one regularnie aktualizowane na kluczowych etapach realizacji projektu/zamówienia. Dobre zarządzanie ryzykiem ogranicza prawdopodobieństwo przerwania procedur, potrzebę wprowadzania zmian do zamówienia w trakcie jego realizacji oraz ryzyko konieczności dokonania korekty finansowej w odniesieniu do dotacji UE.

Ocena ryzyka powinna:

- zapewniać możliwość identyfikacji i ilościowego określenia wszystkich czynników ryzyka związanych z projektem;
- wskazywać osoby odpowiedzialne za zarządzanie poszczególnymi czynnikami ryzyka;
- zawierać rejestr ryzyka;
- stanowić integralną część mechanizmu przeglądu etapów pośrednich udzielania zamówień (jeżeli jest stosowany). Zob. [zestaw narzędzi 3](#); oraz
- uwzględniać podział obowiązków w odniesieniu do:
  - przygotowywania rejestru ryzyka; oraz
  - regularnego monitorowania tego rejestru i przeprowadzania jego przeglądu.

Ocena ryzyka składa się z sześciu następujących elementów:

- identyfikacji potencjalnych problemów i ich przyczyn;
- oceny prawdopodobieństwa wystąpienia (wysokie/średnie/niskie);

- oceny wpływu na przedsiębiorstwo i jego reputację, w przypadku gdyby zidentyfikowane czynniki ryzyka miały się urzeczywistnić (duży/średni/mały);
- oceny względnych kosztów i korzyści związanych z alternatywnymi strategiami minimalizacji ryzyka; oraz podjęcie decyzji dotyczącej tego, czy należy postępować zgodnie z tymi strategiami;
- ustalenia, która strona jest w stanie najlepiej zarządzać ryzykiem;
- opracowania strategii zarządzania ryzykiem (obejmujących harmonogram i obowiązki).

W odniesieniu do poszczególnych czynników ryzyka należy rozważyć następujące pytania:

- Kto jest w stanie najlepiej kontrolować zdarzenia, które mogą prowadzić do wystąpienia takiego ryzyka?
- Kto może kontrolować ryzyko w przypadku jego wystąpienia?  
Czy wskazane jest, aby instytucja zamawiająca była bezpośrednio zaangażowana w kontrolę ryzyka?
- Kto powinien ponosić odpowiedzialność za ryzyko, w przypadku gdy nie można go objąć kontrolą?
- Jeżeli ryzyko zostaje przeniesione na wykonawcę, czy istnieje możliwość ograniczenia całkowitego kosztu ponoszonego przez instytucję zamawiającą?
- Czy podmiot ponoszący odpowiedzialność za ryzyko będzie w stanie ponieść odpowiedzialność za wszystkie konsekwencje w przypadku wystąpienia ryzyka?
- Czy może to prowadzić do tego, że różne czynniki ryzyka zostaną z powrotem przeniesione na instytucję zamawiającą (np. zwiększona cena oferty)?
- Czy przeniesienie ryzyka jest bezpieczne pod względem prawnym?

Należy opracować rejestr ryzyka szczególny dla danego zamówienia. Tworząc rejestr ryzyka, instytucja zamawiająca powinna wziąć pod uwagę następujące czynniki:

- dopasowanie do rejestru ryzyka opracowanego w odniesieniu do danej organizacji;
- priorytety danego obszaru działalności – poprzez przeprowadzenie przeglądu planów na przyszłość i zorganizowanie spotkanie z przedstawicielami danego obszaru działalności;
- planowanie ciągłości działania;
- współzależności z innymi zamówieniami – jakie potencjalne niekorzystne skutki wystąpiłyby, gdyby (a) błąd w realizacji zamówienia X wpłynął na realizację zamówienia Y; lub (b) realizacja poszczególnych zamówień nie była koordynowana;
- aspekty związane z konkretnymi artykułami – wskazane w odpowiedniej specyfikacji (np. dotyczącej dostawy mebli – ryzyko utraty reputacji związane z zakupem drewna pochodzącego z nie zrównoważonych źródeł);
- znaczenie aktywów – ocena ryzyka dotycząca przede wszystkim aktywów ma szczególne znaczenie w odniesieniu do zamówień związanych z zarządzaniem infrastrukturą krytyczną, np. z konserwacją urządzeń;
- okres mobilizacji – ułatwianie gładkiego przejścia z ustaleń przejściowych na nowe ustalenia umowne;
- wyjściowy model działania – ocena istniejącego poziomu realizacji usług przeprowadzona wewnętrznie albo przez wykonawcę będącego osobą trzecią.

Podczas realizacji zamówienia osoba zarządzająca zamówieniem musi nieustannie monitorować ryzyko i szybko zwracać uwagę na powstające problemy. Wiele czynników

ryzyka wiąże się z tym, że wykonawca nie jest w stanie zrealizować zamówienia lub nie jest w stanie zapewnić odpowiedniego poziomu jakości. Czynniki te mogą obejmować:

- brak zdolności;
- oddelegowanie kluczowych pracowników zatrudnionych przez wykonawcę do realizacji innego zadania, co wpływa na pogorszenie jakości świadczonych usług;
- zmianę ukierunkowania działalności prowadzonej przez wykonawcę na inne obszary po udzieleniu zamówienia, co ogranicza wartość dodaną porozumienia dla instytucji zamawiającej;
- pogorszenie zdolności finansowej wykonawcy po udzieleniu zamówienia, co zagraża również jego zdolności do utrzymania uzgodnionego poziomu usług; oraz
- problemy z łańcuchem dostaw wykonawcy.

Istnieją też inne czynniki ryzyka związane z realizacją umowy, na które wykonawca nie ma wpływu; do takich czynników mogą należeć:

- nieodpowiednie określenie wymogów przez instytucję zamawiającą na początku procedury udzielania zamówienia;
- fakt, że zapotrzebowanie na usługę jest znacznie większe niż oczekiwano, a wykonawca nie jest w stanie go zaspokoić;
- fakt, że zapotrzebowanie na usługę jest zbyt małe, co oznacza utratę korzyści skali i nieproporcjonalnie wysokie koszty operacyjne;
- przeniesienie lub zwolnienie pracowników instytucji zamawiającej posiadających umiejętności „inteligentnego klienta” (to samo dotyczy wykonawcy);
- siła wyższa: czynniki poza kontrolą wykonawcy zakłócające dostawę, np. brak dostępu do lokali z powodu katastrofy naturalnej;
- fundamentalne zmiany w wymogach instytucji zamawiającej wynikające na przykład ze zmian w polityce, które podnoszą lub obniżają priorytet danego porozumienia lub zmieniają poziom zapotrzebowania na daną usługę; oraz
- niezdolność instytucji zamawiającej do realizacji obowiązków wynikających z umowy.

Plan awaryjny powinien:

- określać ustalenia awaryjne, które mają zostać wprowadzone;
- wskazywać osoby odpowiedzialne za zapewnianie środków awaryjnych;
- określać ustalenia dotyczące wdrażania;
- stać się integralną częścią dokumentu rozpoczęcia projektu oraz planu dotyczącego przejścia i wdrożenia; oraz
- być określony w dokumentacji przetargowej.

Kluczowymi elementami planowania awaryjnego są:

- określenie, jakie usługi muszą być utrzymane w jakich okolicznościach – tj. określenie kluczowych funkcji biznesowych;
- sporządzenie planu postępowania w sytuacjach awaryjnych, w którym określa się sposób, w jaki podmiot będzie kontynuował świadczenie swoich najważniejszych usług w ramach różnych scenariuszy katastrof;
- następnie określenie na podstawie tego planu wynikających z niego wymogów dotyczących kontynuacji świadczenia każdej z najważniejszych dla działalności usług;

- następnie możliwe opracowanie planów (kontynuacji) świadczenia usług w sytuacjach awaryjnych; oraz
- wskazanie środków finansowych w przypadku przekroczenia istniejących środków budżetowych.

## ZESTAW NARZĘDZI 3 – ETAPY POŚREDNIE

### Opis zestawu narzędzi:

Etapy pośrednie są mechanizmem przeglądu udzielania zamówienia na krytycznych etapach tej procedury przed podjęciem kluczowych decyzji, co umożliwia przejście przez różne etapy tej procedury i w razie konieczności jej modyfikację lub nawet zaprzestanie. Mechanizm ten ma na celu wprowadzenie szeregu „kontrol stanu” (ang. *health checks*) do harmonogramu projektu/zamówienia; etapy pośrednie służą zapewnieniu, aby udzielanie zamówienia było odpowiednio uzasadnione, dobrze zaplanowane i aby uczestniczyły w nim wszystkie odpowiednie zainteresowane strony, co pozwala na realizację celów. Mechanizm ten pomaga także w zapewnieniu spójności podejść stosowanych w ramach różnych zamówień i projektów. Każdy etap pośredni obejmuje szereg pytań, których celem jest sprawdzenie rzetelności decyzji. Zanim będzie można przejść do kolejnego etapu procedury udzielania zamówienia, komisji oceniającej lub instytucji zamawiającej przedstawia się dowody, że odpowiednio uwzględniono kwestie wskazane w pytaniach stawianych na etapach pośrednich. Poniższa lista kontrolna przedstawia uproszczoną formę etapów pośrednich.

### Powszechne błędy:

Etapy pośrednie udzielania zamówienia (z ang. *procurement gateways*) wprowadzono do procedury udzielania zamówienia stosunkowo niedawno. Metodę tę zapożyczono z dziedziny zarządzania projektami. Jej stosowanie jest wynikiem wniosków wyciągniętych przede wszystkim z realizacji różnych projektów rządowych, które z różnych powodów zupełnie się nie powiodły i skutkowały znacznym przekroczeniem kosztów lub terminu bądź nieosiągnięciem oczekiwanych korzyści. Brak punktów kontrolnych obejmujących „udzielenie/ nieudzielenie wymaganego zezwolenia na przejście do kolejnego etapu” skutkuje brakiem koniecznego elementu dobrze funkcjonującego systemu kontroli.

### Dobra praktyka:

Celem procesu kontroli na etapach pośrednich jest sprawdzenie i eliminacja w możliwie największym zakresie zagrożeń towarzyszących procedurze udzielania zamówienia. Kładąc nacisk na to, aby na każdym etapie procedury („etapie pośrednim”) instytucja zamawiająca była pewna prawidłowości dalszych działań, zanim przejdzie do kolejnego etapu, eliminuje się zagrożenia w odpowiednim czasie. Jeżeli nie uda się przekonać komisji oceniającej lub instytucji zamawiającej, postępowanie o udzielenie zamówienia zostaje przerwane. Dostępny jest szereg systemów przeglądu etapów pośrednich.

**Formalny** proces kontroli na etapach pośrednich powinien być przeprowadzany wyłącznie w odniesieniu do złożonych i ważnych pod względem strategicznym projektów lub w odniesieniu do projektów wysokiego ryzyka. Ocenę pod tym kątem należy przeprowadzać przed rozpoczęciem realizacji każdego projektu w zakresie udzielania zamówień (zob. [zestaw narzędzi 2](#)). W odniesieniu do projektów, które wchodzą w zakres tej kategorii, konieczne jest ustanowienie komisji oceniającej lub instytucji zamawiającej, która może przeprowadzać przeglądy etapów pośrednich. Proces kontroli na etapach pośrednich powinien być rejestrowany w dokumentacji projektu.

### Etapy pośrednie

W zależności od stosowanej formy mogą istnieć różnorodne etapy pośrednie. Poniższy przykład ilustruje etapy pośrednie:

- **Etap pośredni 0 – Zakończenie planowania**

Przegląd ten należy przeprowadzać w fazie początkowej w celu sprawdzenia, czy określono realne, spójne i możliwe do osiągnięcia cele pośrednie w odniesieniu do procedury udzielania zamówień.

- **Etap pośredni 1 – Zakres zamówienia i strategia udzielania zamówienia**

Przegląd ten należy przeprowadzać na początku projektu na pierwszym posiedzeniu komisji oceniającej lub instytucji zamawiającej przed opublikowaniem jakichkolwiek ogłoszeń o zamówieniu lub sporządzeniem dokumentacji przetargowej.

- **Etap pośredni 2 – Sporządzanie listy zakwalifikowanych oferentów**

Przegląd ten ma miejsce po przeprowadzeniu oceny dotyczącej kwestionariuszy kwalifikacji wstępnej, gdy zalecenia dotyczące listy zakwalifikowanych oferentów zostały uzgodnione, a cała dokumentacja przetargowa została już sporządzona, ale przed zaproszeniem do składania ofert.

- **Etap pośredni 3 – Ocena oferty**

Przegląd ten przeprowadza się po wybraniu preferowanego oferenta, ale przed udzieleniem zamówienia; lub przed przejściem do ostatniego etapu postępowania o udzielenie zamówienia, w przypadku postępowania dwuetapowego.

- **Etap pośredni 4 – Umowa**

Przegląd ten ma miejsce po przeprowadzeniu oceny drugiego etapu postępowania, ale przed podpisaniem umowy.



## ZESTAW NARZĘDZI 4 – SPORZĄDZANIE LISTY ZAKWALIFIKOWANYCH OFERENTÓW

### Opis zestawu narzędzi:

Ten zestaw narzędzi obejmuje opis wykorzystania standardowego kwestionariusza kwalifikacji wstępnej do celów sporządzania listy zakwalifikowanych wnioskodawców w ramach procedury ograniczonej, procedury negocjacyjnej i procedury dialogu konkurencyjnego lub do celów poszukiwania stosowanych informacji dotyczących zdolności oferenta w ramach procedury otwartej.

### Odnosne przepisy:

Artykuły 44–52, w szczególności art. 45–48 dyrektywy 2004/18/WE.

### Powszechne błędy:

Głównym błędem popełnianym przez instytucje zamawiające jest:

- niesprawdzenie, czy wszystkie pytania są odpowiednie (lub proporcjonalne) do konkretnego zamówienia;
- dodawanie pytań bez zastanowienia się nad potencjalnymi odpowiedziami; lub
- niezgodnienie we wcześniejszym terminie metodyki punktacji w ramach oceny zespołowej.

### Dobra praktyka:

Kluczem do uniknięcia powyższych błędów jest planowanie poprzedzające postępowanie o udzielenie zamówienia. Zaleca się, aby instytucja zamawiająca stosowała standardowy formularz kwestionariusza kwalifikacji wstępnej, ponieważ jest on bardziej przyjazny zarówno dla instytucji zamawiającej, jak i dla wnioskodawców. Jako kryteria kwalifikacji zastosowane mogą być wyłącznie kryteria odnoszące się do sytuacji podmiotowej oferentów, ich zdolności finansowej, zdolności technicznej, odpowiedniego doświadczenia, wiedzy fachowej i kompetencji określone w art. 45–48 dyrektywy 2004/18/WE.

Kwestionariusz kwalifikacji wstępnej powinien obejmować pytania i wymogi dotyczące:

- profilu organizacji;
- podstaw wykluczenia;
- ubezpieczenia;
- informacji finansowych;
- BHP;
- równości i różnorodności;
- zdolności technicznej;
- referencji;
- zasad społecznej odpowiedzialności;
- zasad funkcjonowania przedsiębiorstwa; oraz
- referencji bankowych.

Instytucja zamawiająca może opowiadać się za zakwalifikowaniem na listę jedynie niewielkiej liczby wykwalifikowanych oferentów, ale informacja o takim ograniczeniu musi być wskazana w ogłoszeniu o zamówieniu i powinna obejmować liczbę lub zakres kandydatów, którzy zostaną zakwalifikowani na listę. Zakwalifikowanie na listę oferentów, którzy spełniają minimalne kryteria kwalifikacji, musi być przeprowadzone zgodnie z niedyskryminującymi i przejrzystymi przepisami i kryteriami przedstawionymi

kandydatom. W dyrektywie 2004/18/WE nakłada się wymóg, aby zapraszano wystarczającą liczbę kandydatów w celu zapewnienia odpowiedniej konkurencji do składania ofert, i wskazuje się minimalną liczbę pięciu kandydatów (o ile przynajmniej pięciu kandydatów spełnia kryteria kwalifikacji wstępnej).

Komisja oceniająca powinna przyjąć następujące etapy kwalifikacji wstępnej wnioskodawców, którzy przedłożyli kwestionariusz kwalifikacji wstępnej PQQ:

- w odniesieniu do każdego wnioskodawcy należy wypełnić „matrycę oceny kwestionariusza kwalifikacji wstępnej”. Matryca ta pokazuje, o jakie informacje się zwrócono. Zawiera też miejsce na informację o ilości przyznanych punktów i na komentarze w odniesieniu do każdej sekcji;
- komisja oceniająca musi uzgodnić podejście do punktacji, zanim którykolwiek z jej członków rozpocznie przyznawanie punktów, na przykład musi ustalić, czy punkty przyznaje się indywidualnie, czy grupowo, i ustalić sposób ich podziału. Jeżeli stosuje się punktację indywidualną, w podsumowującym wypełnianym indywidualnie arkuszu wyników z oceny dotyczącej kwestionariusza kwalifikacji wstępnej w odniesieniu do każdego wnioskodawcy należy przedstawić zarówno punkty przyznane przez poszczególnych członków, jak i sumę tych punktów. Jeżeli wybrano punktację grupową, komisja oceniająca może uzgodnić jeden wynik przyznany w imieniu całej grupy, zamiast obliczać średnią z punktów przyznanych indywidualnie. W tym przypadku należy wykorzystać jeden wypełniany zespołowo arkusz wyników dotyczących kwestionariusza kwalifikacji wstępnej. Zasady punktacji należy przedstawić w ogłoszeniu o zamówieniu oraz w dokumentacji przetargowej i nie można wprowadzać do nich żadnych zmian w późniejszym terminie;
- na arkuszu wyników należy wymienić wszystkie osoby oceniające;
- wszyscy wnioskodawcy muszą być równo traktowani, a podejście stosowane do punktacji musi być spójne, niedyskryminujące i sprawiedliwe;
- kwestionariusze kwalifikacji wstępnej powinny być poddawane ocenie punktowej wyłącznie na podstawie informacji w nich zawartych, a komisja oceniająca nie może brać pod uwagę żadnych informacji uzyskanych w jakikolwiek inny sposób, w tym osobistej wiedzy lub doświadczenia wnioskodawcy;
- wyniki oceny punktowej przeprowadzonej przez komisję oceniającą indywidualnie lub grupowo nie powinny zostać ujawnione żadnej osobie niewchodzącej w skład tej komisji;
- odpowiedzi na wszystkie pytania powinny być oceniane na zasadzie wynik pozytywny/negatywny (kwalifikowalność) albo poprzez przyznanie odpowiedniej punktacji zgodnie z opublikowanymi kryteriami kwalifikacji;
- jeżeli wnioskodawca nie spełnia określonych wcześniej wymogów, takich jak minimalny obrót, jego wniosek należy uznać za niekwalifikujący się i nie należy oceniać pozostałej przedłożonej przez niego dokumentacji;
- w stosownych przypadkach lista zakwalifikowanych oferentów może obejmować wszystkich wnioskodawców, którzy osiągają lub przekraczają próg określony w odniesieniu do któregośkolwiek z ocenianych kryteriów.

Łącze do przykładowego kwestionariusza kwalifikacji wstępnej można znaleźć w [zestawie narzędzi 10](#).

## ZESTAW NARZĘDZI 5 – OPRACOWYWANIE KRYTERIÓW KWALIFIKACJI I ETAP KWALIFIKACJI

### Opis zestawu narzędzi:

Ten zestaw narzędzi ma pomóc osobom odpowiedzialnym za udzielanie zamówień publicznych w opracowywaniu i przeprowadzaniu wysokiej jakości procedury kwalifikacji oferentów. Pierwsza sekcja zawiera porady dotyczące opracowywania kryteriów kwalifikacji określonych w dokumentacji przetargowej. W drugiej sekcji przedstawiono najlepsze praktyki w zakresie stosowania kryteriów kwalifikacji do celów identyfikacji najodpowiedniejszych wniosków lub kwalifikujących się ofert.

### Kontekst prawny:

Artykuły 44–52 dyrektywy 2004/18/WE.

### Powszechne błędy:

Proponowane kryteria nie są związane z przedmiotem zamówienia / proporcjonalne w stosunku do przedmiotu zamówienia lub są dyskryminujące. Typowymi przykładami złych praktyk są:

- wymaganie, aby minimalny roczny dochód wynosił 10 mln EUR, w odniesieniu do zamówienia o rocznej wartości 1 mln EUR;
- wymaganie, aby spełniono określone normy, bez zawarcia sformułowania „lub równoważne”;
- wymaganie, aby wskaźnik wypłacalności był nienaturalnie niski lub wysoki, co sprzyja faworyzowaniu niektórych wykonawców;
- brak jasnych, obiektywnych kryteriów, pozwalających na wybór najlepszych oferentów. Przykładowo, jeżeli instytucja zamawiająca wymaga jedynie wcześniejszego doświadczenia, a nie zwraca się o przedstawienie w referencjach dalszych szczegółowych informacji na ten temat, takich jak rodzaj zamówienia, okres realizacji, wielkość i rezultat;
- wymaganie posiadania lokalnego biura w momencie składania oferty (posiadanie takiego biura może być wymagane dopiero na dzień podpisywania umowy);
- wymaganie, aby firma była zarejestrowana w danym państwie członkowskim w momencie składania oferty;
- nieprzeprowadzenie przez instytucje zamawiające próby w odniesieniu do obu etapów procedury, aby wyeliminować potencjalne nieprawidłowości już na etapie planowania;
- regularne łączenie przez instytucje zamawiające dwóch różnych etapów procedury. Po zakończeniu etapu kwalifikacji instytucja zamawiająca nie może do niego wrócić. Pewne kwestie można uwzględnić wyłącznie na etapie kwalifikacji (i podobnie: pewne kwestie można uwzględnić wyłącznie na etapie oceny). Otwarcie i ocena dokumentów składanych na potrzeby udziału w przetargu oraz otwarcie i ocena ofert technicznych (etap kwalifikacji) jest etapem poprzedzającym, natomiast otwarcie i ocena ofert ekonomicznych (etap udzielania zamówień) jest etapem następującym.

**Kryteria kwalifikacji:**

Należy zauważyć, że kwalifikacja wykonawców i udzielenie zamówienia są dwoma różnymi działaniami w procedurze udzielania zamówień publicznych. Kwalifikacja polega na określeniu, którzy wykonawcy kwalifikują się do realizacji zamówienia udzielanego na podstawie kryteriów kwalifikacji określonych wcześniej przez instytucję zamawiającą. Trzeba wziąć pod uwagę wszystkie stosowne kryteria kwalifikacji w odniesieniu do konkretnego zamówienia w celu zapewnienia, aby do etapu oceny ofert zakwalifikowano wyłącznie tych wykonawców, którzy są w stanie zrealizować zamówienie. Kryteria kwalifikacji muszą być:

- zgodne z zasadami Traktatu UE, w szczególności z zasadami przejrzystości, równego traktowania i niedyskryminacji;
- proporcjonalne w stosunku do wielkości i charakteru zamówienia;
- określone przy uwzględnieniu szczególnych potrzeb każdego postępowania o udzielenie zamówienia i muszą mieć znaczenie dla konkretnego zamówienia, które ma zostać udzielone. Kryteria te nie mogą być określone w sposób abstrakcyjny;
- opracowane w taki sposób, by wykonawcy, w tym MŚP, którzy mogą efektywnie i skutecznie zrealizować zamówienie, nie byli zniechęceni do udziału w postępowaniu;
- sformułowane w prosty sposób, by wykonawcy z łatwością je rozumieli; oraz
- zawsze sformułowane w taki sposób, by zawierały zwrot „lub równoważny/a/e”, w przypadku gdy określa się normy, marki lub wszelkiego rodzaju wymogi dotyczące pochodzenia.

**W jaki sposób należy opracować warunki kryteriów kwalifikacji?**

Stosowane kryteria kwalifikacji zależą od specyfiki danego zamówienia. Najlepszą praktyką jest opracowywanie tych kryteriów równocześnie z opracowywaniem specyfikacji. Ogólnie rzecz biorąc, warunki kryteriów kwalifikacji będą dotyczyły:

- wartości technicznej oferowanych prac, dostaw lub usług; oraz
- zdolności oferenta do spełnienia wymogów określonych w specyfikacji, w tym wymogów dotyczących kompetencji technicznych i w zakresie zarządzania, rentowności, odpowiednich umiejętności, doświadczenia, dostępności lub niezbędnego personelu.

**Kiedy należy opracować warunki kryteriów kwalifikacji i metodykę?**

- Warunki dotyczące udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia i metodyka muszą być gotowe i zatwierdzone już na etapie planowania, ponieważ muszą one być jasne w momencie publikacji ogłoszenia o zamówieniu.

Instytucja zamawiająca zwraca się o:

- historię przedsiębiorstwa – na przykład określenie oferty produktów, wskazanie, od ilu lat przedsiębiorstwo istnieje, przedstawienie rotacji personelu;
- dokumentację przedstawiającą zdolność techniczną – na przykład wcześniejsze doświadczenie, sprzęt i skład siły roboczej;
- minimalny roczny przychód wynoszący przykładowo 2 mln EUR, w przypadku gdy wartość zamówienia wynosi 1 mln EUR rocznie (zgodnie z maksymalnym wymogiem określonym w art. 58 dyrektywy 2014/24/UE roczny obrót wykonawców

wynosi dwukrotność szacunkowej kwoty zamówienia. Dyrektywa 2004/18/WE nie zawiera żadnych szczególnych wymogów poza zasadami równego traktowania, przejrzystości, niedyskryminacji i proporcjonalności);

- roczny wskaźnik wypłacalności za ostatnie trzy lata (należy określić minimalny poziom wynoszący na przykład 25% lub więcej);
- referencje dotyczące podobnych wcześniejszych zamówień/projektów zrealizowanych w ostatnich trzech latach. Muszą one co do zasady zawierać szczegółowe informacje – co najmniej dwie referencje muszą być zgodne ze specyfiką danego zamówienia (wymóg minimalny);
- ważne zaświadczenia o ubezpieczeniu – dokumentację potwierdzającą ważność ubezpieczenia (może być wymagana również jedynie w momencie podpisywania umowy).

Kryteria (lub metody), które można zastosować w celu wyboru wykonawców, którzy zostaną zaproszeni do złożenia ofert, negocjacji lub prowadzenia dialogu spośród zakwalifikowanych wykonawców, muszą być obiektywne i niedyskryminujące oraz nie mogą wykraczać poza kryteria dopuszczone w samej dyrektywie UE.

### **Wspólne oferty**

Wykonawca może polegać na zasobach innych podmiotów w celu udowodnienia swojej sytuacji ekonomicznej i finansowej lub swoich technicznych lub zawodowych kwalifikacji. Wykonawca może, w stosownych przypadkach oraz w odniesieniu do konkretnego zamówienia, polegać na zdolnościach innych podmiotów, niezależnie od charakteru prawnego łączących go z nimi powiązań. Musi on w takiej sytuacji udowodnić, iż będzie dysponował niezbędnymi zasobami, np. przedstawiając w tym celu stosowne zobowiązanie takich podmiotów. Dzięki temu wykonawca może polegać na ekonomicznych i finansowych zasobach podmiotów powiązanych, a także podwykonawców lub każdego innego podmiotu, który faktycznie udostępnił mu swoje zasoby. Na tych samych warunkach grupa wykonawców może także polegać na zdolnościach swoich członków lub innych podmiotów (art. 47 ust. 3 dyrektywy 2004/18/WE). Jeżeli wykonawca jest członkiem grupy przedsiębiorstw lub konsorcjum, wystarczyłoby spełnienie wymogów dotyczących sytuacji ekonomicznej i finansowej przez całą grupę, a nie przez każdego jej członka. Ta możliwość może również zachęcać MŚP do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

### **Kwalifikacja oferentów**

Kwalifikacja oferentów jest etapem, na którym identyfikuje się najodpowiedniejszych kandydatów lub oferentów, którzy zostaną wybrani jako oferenci kwalifikujący się do przedłożenia ofert lub do przejścia do ostatniego etapu oceny w ramach procedury otwartej.

### **W jaki sposób należy opracowywać metodę kwalifikacji?**

Zastosowana metoda oceny zależy od charakteru i złożoności zamówienia. Wybrana metoda powinna umożliwiać instytucji zamawiającej określenie w obiektywny i przejrzysty sposób, który z oferentów proponuje najlepszy wariant w zakresie zdolności realizacji zamówienia (kwalifikacja), dzięki uwzględnieniu:

- zgodności z warunkami udziału (wymogów obowiązkowych) – odpowiedź „tak/nie” lub „spełnione / niespełnione”;
- stopnia, w jakim oferta spełnia kryteria jakościowe;
- poziomu ryzyka związanego z wyborem danej oferty cenowej; oraz
- kryteriów, które muszą być wymienione (uszeregowane priorytetowo) w dokumentach (zazwyczaj w specyfikacji) wraz z przypisanymi im wagami (jeżeli takie istnieją) oraz z metodą oceny.

W każdym przypadku w ramach procedur otwartych, wszystkie oferty spełniające kryteria kwalifikacji muszą zostać ocenione na etapie udzielania zamówienia zgodnie z art. 44 ust. 1 i ust. 2 (zasada równego traktowania) dyrektywy 2004/18/WE.

### **W jaki sposób należy stosować metodę punktacji?**

W przypadku procedur ograniczonych, po wykluczeniu tych oferentów, którzy nie spełniają minimalnych kryteriów kwalifikacji, przeprowadza się ocenę wnioskodawców w oparciu o system punktacji, jeżeli konieczne jest zmniejszenie ich liczby w celu sporządzenia listy zakwalifikowanych oferentów. Instytucja zamawiająca musi podać w ogłoszeniu o zamówieniu lub w zaproszeniu do potwierdzenia zainteresowania obiektywne i niedyskryminacyjne kryteria lub reguły, które zamierza stosować, minimalną liczbę kandydatów, których zamierza zaprosić, oraz, w stosownych przypadkach, ich maksymalną liczbę. Podczas oceniania wnioskodawców, po decyzji dotyczącej punktacji zawsze muszą zostać przedstawione uwagi dotyczące oceny, aby mieć możliwość poinformowania wnioskodawców o wynikach.

### **Dobra praktyka**

W praktyce za dobre kryteria kwalifikacji uznaje się następujące kryteria:

- odpowiednie doświadczenia zdobyte podczas realizacji podobnych zadań;
- najlepsze określone dane ekonomiczne, takie jak wypłacalność;
- wykształcenie i kwalifikacje kluczowych dla realizacji zamówienia pracowników.

## ZESTAW NARZĘDZI 6 – OPRACOWYWANIE KRYTERIÓW UDZIELENIA ZAMÓWIENIA I ETAP UDZIELANIA ZAMÓWIENIA

### Opis zestawu narzędzi:

Ten zestaw narzędzi ma pomóc osobom odpowiedzialnym za udzielanie zamówień publicznych w opracowywaniu wysokiej jakości kryteriów udzielenia zamówienia w dokumentacji przetargowej i przeprowadzaniu etapu udzielania zamówienia.

### Odnosne przepisy:

Artykuły 53–55 dyrektywy 2004/18/WE.

### Powszechne błędy:

Najczęstsze błędy polegają na mieszanii kryteriów kwalifikacji i kryteriów udzielenia zamówienia lub na braku jednoznacznie określonego zbioru wymogów. Typowe przykłady złych praktyk są następujące:

- opisy kryteriów są zbyt ogólne (nie są wyraźnie określone), określone są jedynie minimalne wymogi, niezwiązane z przedmiotem zamówienia – zob. pkt 34 sprawy C-340/02 Komisja przeciwko Francji. Przykładowe złe praktyki są następujące:
  - jakość jest oceniana na podstawie:
    - trwałości produktu (zbyt ogólnie, w przypadku gdy nie przedstawiono jasnej definicji trwałości produktu);
    - okresu gwarancji wynoszącego 5 lat (jedynie minimalne kryteria, ogólne, związane z przedmiotem zamówienia);
    - koloru niebieskiego (jedynie minimalne kryteria); lub
    - wytrzymałości materiału (zbyt ogólnie, w przypadku gdy nie przedstawiono jasnej definicji wytrzymałości materiału);
  - usługi są oceniane na podstawie:
    - terminu ich świadczenia wynoszącego siedem dni (jedynie minimalne kryteria, ogólne);
    - solidnego doradztwa (zbyt ogólnie, w przypadku gdy nie przedstawiono jasnej definicji solidnego doradztwa);
    - możliwości realizacji zamówień 24 godziny na dobę siedem dni w tygodniu (związane z przedmiotem zamówienia); lub
    - szkolenia w zakresie korzystania z produktów (zbyt ogólnie, w przypadku gdy nie przedstawiono jasnej definicji szkolenia);
- brak związku między kryteriami udzielenia zamówienia a przedmiotem zamówienia;
- zbyt wiele kryteriów niemających związku z zakresem i potrzebami zamówienia;
- łączenie kryteriów kwalifikacji i kryteriów udzielenia zamówienia, tj. stosowanie kryteriów kwalifikacji jako kryteriów udzielenia zamówienia (np. wcześniejsze doświadczenie) lub stosowanie kryteriów wykorzystanych już na etapie kwalifikacji ponownie na etapie udzielania zamówienia;

- stosowanie średnich cen, zgodnie z którymi oferty znajdujące się bliżej średniej otrzymują większą liczbę punktów niż oferty oddalone od średniej. Chociaż cena ofertowa stanowi obiektywne kryterium, które można zastosować na etapie udzielania zamówienia, zastosowanie tej metody „średniej ceny” oznacza nierówne traktowanie oferentów, zwłaszcza tych posiadających uzasadnione niskie oferty. Praktyka ta jest zatem niezgodna z dyrektywą 2004/18/WE.

Do typowych błędów popełnianych na etapie udzielania zamówienia należą:

- niedostosowanie kryteriów i metod udzielenia zamówienia do specyfiki danego zamówienia;
- łączenie etapu kwalifikacji i oceny w ramach procedury;
- nieprzedstawienie metody oceny w dokumentacji przetargowej w pewnych okolicznościach – zob. sprawa C-532/06 Lianakis;
- błędy arytmetyczne przy sumowaniu punktów i sporządzaniu rankingu ofert;
- odrzucenie zbyt niskich ofert, mimo że nie ustalono z wyprzedzeniem żadnych kryteriów ani metod mających zastosowanie w takim przypadku, z naruszeniem art. 55 dyrektywy 2004/18/WE.

## **Opracowywanie kryteriów udzielenia zamówienia**

### **Kiedy należy opracować kryteria i metody udzielenia zamówienia?**

Opracowywanie kryteriów i metod udzielenia zamówienia trzeba zakończyć i zatwierdzić przed opublikowaniem zaproszenia do składania ofert.

### **W jaki sposób opracować należy kryteria udzielenia zamówienia?**

Kryteria udzielenia zamówienia stosuje się w celu oceny stopnia, w jakim dana oferta spełnia wymogi instytucji zamawiającej. W związku z tym umożliwiają one stworzenie rankingu ofert. Kryteria udzielenia zamówienia, które należy zastosować zależą od specyfiki danego zamówienia. Zaleca się opracowanie ich wraz ze specyfikacją. **Kryteria udzielenia zamówienia** muszą uwzględniać:

- zgodność z warunkami umownymi;
- wartość techniczną oferowanych towarów lub usług;
- koszty cyklu życia;
- ryzyko lub ograniczenia związane z ofertą; oraz
- wszelkie większe korzyści społeczne (np. kwestie środowiskowe).

### **Dobra praktyka:**

Kryteria udzielenia zamówienia (art. 53 dyrektywy 2004/18/WE) są kryteriami, na podstawie których instytucja zamawiająca wybiera najlepszą ofertę – tj. ofertę, która najlepiej spełnia wymogi określone w specyfikacji – i na podstawie których w rezultacie udziela zamówienia. Kryteria te muszą być ustalone z wyprzedzeniem, najlepiej na etapie planowania, i nie mogą negatywnie wpływać na uczciwą konkurencję.

Artykuł 53 ust. 1 stanowi, że kryterium, na podstawie którego instytucja zamawiająca udziela zamówień publicznych na dostawy, roboty budowlane lub usługi musi być:



- a) **oferta najkorzystniejsza ekonomicznie** – przy udzielaniu zamówienia uwzględnić można różne kryteria odnoszące się do przedmiotu danego zamówienia, przykładowo jakość, cenę, wartość techniczną, czas realizacji, serwis posprzedażny;
- b) **najniższa cena** – zamówienia udziela się wyłącznie na podstawie najniższej ceny

Za odpowiednie uznaje się stosowanie kryterium najniższej ceny w następujących przypadkach.

- Zamówienia na dostawy – w przypadku gdy zamawiane są proste, standardowe, gotowe produkty (na przykład materiały biurowe), cena jest zazwyczaj jedynym istotnym czynnikiem, na podstawie którego dokonuje się decyzji o udzieleniu zamówienia.
- Zamówienia na roboty budowlane – w przypadku gdy projekty zapewnia instytucja zamawiająca lub projekt istniał wcześniej, powszechnie stosuje się kryterium najniższej ceny.
- Zamówienia na usługi – w przypadku niektórych usług (na przykład usług w zakresie sprzątania budynków lub usług wydawniczych) instytucja zamawiająca może szczegółowo określić dokładne wymogi specyfikacji, a następnie wybrać ofertę spełniającą te warunki posiadającą najniższą cenę.

Kryterium **oferty najkorzystniejszej ekonomicznie** stosuje się, jeżeli korzyści ekonomiczne (stosunek wartości do ceny) można ocenić na podstawie stosunku jakości do ceny. Termin „stosunek wartości do ceny” oznacza optymalne połączenie różnych kryteriów (związanych z kosztami lub nie), które razem spełniają wymogi instytucji zamawiającej. Elementy stanowiące optymalne połączenie różnych kryteriów różnią się jednak w przypadku każdego zamówienia i zależą od wyników wymaganych przez instytucję zamawiającą.

Stosowanie oferty najkorzystniejszej ekonomicznie ma szereg zalet, których pozbawione jest kryterium najniższej ceny. Umożliwia ono instytucji zamawiającej uwzględnienie kwestii związanych z jakością. Kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie zazwyczaj stosuje się, gdy dla instytucji zamawiającej ważna jest jakość. W przypadku produktów o długim okresie użytkowania umożliwia to instytucji zamawiającej uwzględnienie kosztów cyklu życia nabywanego produktu spełniającego określone wymogi (tj. kosztów ponoszonych w trakcie całego cyklu życia tego produktu), a nie tylko bezpośrednich kosztów zakupu (lub początkowej ceny zakupu) w ramach określonych specyfikacji.

Stosowanie **oferty najkorzystniejszej ekonomicznie** można uznać za odpowiednie w następujących przypadkach.

- Zamówienia na dostawy – w przypadku zamówień publicznych na dostawy, które obejmują zapewnienie instalacji specjalistycznych produktów na dużą skalę, ich utrzymanie lub szkolenia dla obsługujących je osób, zazwyczaj udzielenie zamówienia opiera się na kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie. W istocie w przypadku tego typu zamówień jakość jest zazwyczaj szczególnie ważna.
- Zamówienia na roboty budowlane – w przypadku robót zaprojektowanych przez oferenta, często stosowane jest kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie.

- Zamówienia na usługi – w przypadku zamówień na świadczenie usług doradczych i ogólniej usług intelektualnych, jakość jest zazwyczaj bardzo ważna. Doświadczenie pokazuje, że w przypadku udzielania zamówień na tego rodzaju usługi, najlepsze rezultaty w zakresie stosunku wartości do ceny osiąga się przy zastosowaniu kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie.

W celu określenia oferty najkorzystniejszej ekonomicznie instytucja zamawiająca może wziąć pod uwagę różne kryteria. Artykuł 53 ust. 1 dyrektywy 2004/18/WE zawiera przykładowy wykaz tych kryteriów, które są następujące:

- cena;
- jakość;
- wartość techniczna;
- właściwości estetyczne i funkcjonalne;
- aspekty środowiskowe;
- koszty użytkowania;
- rentowność;
- serwis posprzedażny oraz pomoc techniczna;
- termin dostarczenia lub czas dostarczenia lub realizacji.

Można jednak dodać inne kryteria w zależności od charakteru zamówienia, na przykład kwalifikacje i odpowiednie doświadczenie pracowników, którzy mają świadczyć usługę w ramach zamówienia (ale jedynie w warunkach określonych w sprawie C-601/13, Ambisig).

Nie można łączyć kryteriów udzielenia zamówienia z kryteriami kwalifikacji. Zgodnie z dyrektywą 2004/18/WE te same dokumenty można przedstawić zarówno na etapie kwalifikacji, jak i na etapie udzielania zamówienia, jedynie w celu określenia oferty zawierającej najlepszy stosunek wartości do ceny (ma zastosowanie w poszczególnych przypadkach), a nie zdolności oferenta do wykonania zamówienia, która została już ustalona na etapie kwalifikacji. Jeżeli kryterium zostanie użyte jako kryterium kwalifikacji na etapie kwalifikacji wstępnej, nie można go wykorzystać ponownie w taki sam sposób jako kryterium udzielenia zamówienia. Zob. również sprawa C-31/87, Beentjes, sprawa C-532/06 Lianakis i sprawa T-402/06 Hiszpania przeciwko Komisji.

Artykuł 67 nowej dyrektywy 2014/24/UE zawiera informacje na temat kryteriów udzielenia zamówienia.

Instytucja zamawiająca może również podjąć decyzję o podzieleniu kryteriów oferty najkorzystniejszej ekonomicznie na podkryteria. Podkryteria wskazują na określone czynniki, które instytucja zamawiająca uwzględnia w ramach konkretnego kryterium. Kryterium/podkryterium (zob. na przykład sprawa C-513/99, Concordia Bus):

- musi być związane z przedmiotem zamówienia;
- nie może dawać podmiotowi zamawiającemu „bezwzględnej swobody wyboru”;
- musi być wymienione albo w ogłoszeniu o zamówieniu, albo dokumentach zamówienia;
- musi być mierzalne i musi określać zakres (przedział konkurencyjny), w tym minimalną i maksymalną wartość akceptowaną przez instytucję zamawiającą;

- musi być opracowane i wyrażone w taki sposób, aby wszyscy uczestnicy interpretowali je w taki sam sposób; oraz
- musi być zgodne z zasadami podstawowymi prawa UE, w szczególności z zasadami zawartymi w Traktacie UE (zasadami równego traktowania, przejrzystości, niedyskryminacji i proporcjonalności).

Kryteria (i wszystkie podkryteria), które mają być zastosowane, muszą zostać określone z należytą starannością na etapie planowania, a ich zastosowanie na etapie oceny należy przeanalizować w odniesieniu do szeregu możliwych ofert i połączeń kryteriów w celu zapewnienia osiągnięcia pożądanego stosunku wartości do ceny. Niezastosowanie właściwych kryteriów lub zastosowanie przez pomyłkę niewłaściwych kryteriów może oznaczać, że nie zostanie wybrana oferta o najlepszym stosunku wartości do ceny. Zasadniczo kryteriom przyznane zostaną punkty przy wykorzystaniu systemu punktacji lub „zasad punktacji”, zgodnie z którymi przyjętym kryteriom nadaje się określoną wagę.

Kryteria i podkryteria muszą być również jasno sformułowane, aby oferenci interpretowali je w jednoznaczny i w taki sam sposób. Dlatego też zaleca się na przykład sformułować kryteria „jakości” w postaci co najmniej jednego podkryterium, a także określić każde podkryterium, podając minimalne i maksymalne dopuszczalne dla niego poziomy. Na podstawie opisu zawartego w dokumentacji przetargowej oferent musi rozważyć, w jaki sposób uporządkuje swoją ofertę, aby osiągnąć dobry wynik, musi też ją uzupełnić o dokumentację wyjaśniającą, w jaki sposób zapewni podaną jakość i usługi.

Przykłady podkryteriów:

usługi:

- świadczenie (należy określić minimalny i maksymalny poziom);
- warunki płatności (minimalny i maksymalny poziom);

jakość:

- materiały (minimalny i maksymalny poziom);
- kolory (minimalny i maksymalny poziom).

<b>Przykłady złych praktyk – tak nie należy postępować</b>	<b>Przykłady dobrych praktyk – tak należy postępować</b>
1. Dostawca musi zapewnić minimalne godziny otwarcia od 08.00 do 16.00 – należy opisać godziny otwarcia oferenta – długie godziny otwarcia będą oceniane pozytywnie (instytucja zamawiająca nie zdefiniowała długich godzin otwarcia na przykład 24 godziny na dobę siedem dni w tygodniu).	1. Dostawca musi zapewnić minimalne godziny otwarcia od 08.00 do 16.00 – oferent musi opisać <i>oferowane</i> godziny otwarcia – godziny otwarcia 24 godziny na dobę siedem dni w tygodniu będą oceniane pozytywnie i nadawana im będzie większa waga. (Oferenci konkurują teraz w odniesieniu do godzin otwarcia w przedziale od godz.16. do otwarcia 24 godziny na dobę siedem dni w tygodniu).
2. Instytucja zamawiająca powinna określić liczbę dni od momentu złożenia zamówienia do momentu jego realizacji – krótki czas realizacji będzie oceniany pozytywnie (instytucja zamawiająca nie definiuje, co oznacza krótki czas zamówienia, np. maksymalny termin realizacji i	2. Oferent określa liczbę dni od momentu złożenia zamówienia do momentu jego realizacji – maksymalna liczba dni od momentu założenia zamówienia wynosi 12 dni – realizacja zamówienia w terminie 4 dni będzie oceniana pozytywnie i nadana mu będzie większa waga. (Oferenci

<p>oferowany termin realizacji będą oceniane pozytywnie).</p> <p>3. Instytucja zamawiająca powinna poinformować o wszelkich dodatkowych kosztach, które przeznaczone zostaną na pilne zlecenia (instytucja zamawiająca musi poinformować o szacowanej liczbie „pilnych zleceń” na rok w celu obliczenia kosztów).</p> <p>4. Instytucja zamawiająca powinna poinformować o trwałości produktu – minimalna trwałość wynosi 2 lata od daty produkcji (instytucja zamawiająca nie określiła preferowanej trwałości).</p> <p>5. Kary umowne: nie zaleca się stosowania kar umownych (tj. im wyższa jest kara umowna, którą oferent jest skłonny zapłacić za opóźnienia w realizacji zamówienia, tym wyższą liczbę punktów otrzymuje) jako kryterium udzielenia zamówienia. Takie kary powinny być po prostu przewidziane w warunkach zamówienia.</p> <p>6. Równouprawnienie płci: instytucja zamawiająca nie może stosować płci jako kryterium udzielenia zamówienia, na przykład, przyznając punkty w zamówieniach na usługi w oparciu o udział kobiet i mężczyzn w składzie zespołu ekspertów zaproponowanym przez oferenta (takie kryterium jest dyskryminujące i narusza zasady Traktatu).</p> <p>7. Dodatki: instytucja zamawiająca nie powinna stosować „dodatków do zamówienia” jako czynnika mającego znaczenie przy udzielaniu zamówień, na przykład, przyznając dodatkowe punkty oferentom, którzy oferują darmowe produkty oprócz tych zamówionych.</p> <p>8. Średnia cena: nie można stosować kryterium</p>	<p>konkurują teraz w odniesieniu do przedziału od 12 do 4 dni – brak dodatkowych punktów za dostarczenie w okresie krótszym niż 4 dni).</p> <p>Model punktacji można również spisać i opublikować:</p> <p style="padding-left: 40px;">     &lt;4 dni 5 punktów      5–6 dni 4 punkty      7–8 dni 3 punkty      9–10 dni 2 punkty      11 dni 1 punkt      &gt;12 dni 0 punktów   </p> <p>3. Oferent informuje o wszelkich dodatkowych kosztach w związku z pilnymi zleceniami. Szacowana liczba „pilnych zleceń” na rok wynosi 500. (Teraz instytucja zamawiająca może obliczyć całkowity koszt pilnych zleceń w skali rocznej – kryterium jest jasne i jednoznaczne).</p> <p>4. Oferowana trwałość produktów musi wynosić co najmniej (minimalne kryterium) 2 lata od daty produkcji. Oferowana trwałość wynosząca 5 lat będzie oceniana pozytywnie i nadawana jej będzie większa waga (oferent konkuruje w odniesieniu do trwałości wynoszącej od 2 do 5 lat – nie przyznaje się dodatkowych punktów za oferowaną trwałość powyżej 5 lat).</p>
--	---

<p>średniej ceny (tj. przyznawać większej liczby punktów ofertom znajdującym się blisko średniej wszystkich otrzymanych ofert), ponieważ nie jest to obiektywne kryterium związane z przedmiotem zamówienia.</p> <p>9. Zakres podwykonawstwa: instytucja zamawiająca nie powinna stosować zakresu „podwykonawstwa” jako kryterium służącego do ograniczenia jego stosowania, na przykład, przyznając większą liczbę punktów oferentom, którzy proponują, że nie będą podzlecać w porównaniu z tymi, którzy opierają się będą na podwykonawcach. Instytucje zamawiające nie są uprawnione do ograniczania skali podwykonawstwa zaproponowanego przez oferenta (takie kryterium zastosować można na etapie kwalifikacji).</p>	
---	--

### **Etap oceny ofert i udzielenia zamówienia**

Niniejsza sekcja opisuje metodę służącą do przeprowadzenia etapu oceny ofert w ramach procedury udzielania zamówień.

#### **Jakie różne metody oceny można zastosować?**

Zastosowana metoda oceny zależy od charakteru i złożoności zamówienia. Wybrana metoda powinna umożliwiać komisji oceniającej określenie w obiektywny i przejrzysty sposób, która z ofert cechuje się najlepszym stosunkiem wartości do ceny dzięki uwzględnieniu:

- stopnia, w jakim oferta spełnia kryteria jakościowe;
- koszty cyklu życia;
- poziomu ryzyka związanego z wyborem danej oferty cenowej; przy czym
- kryteria muszą być wymienione (uszeregowane priorytetowo) w dokumentach (zazwyczaj w specyfikacji) wraz z przypisanymi im wagami (jeżeli takie istnieją), a także metodą punktacji.

Główne metody oceny:

#### **A. najniższa cena**

Metoda dotycząca najniższej ceny jest przydatna w przypadku prostych lub standardowych zamówień. Polega ona jedynie na wybraniu oferty o najniższej cenie, spełniającej wszystkie warunki udziału.

#### **B. oferta najkorzystniejsza ekonomicznie: cena/jakość – punktacja numeryczna**

Metoda ta jest przydatna przy ocenianiu umiarkowanie złożonych zakupów, w przypadku których kryteria jakościowe są równie ważne. Po wykluczeniu ofert niespełniających warunków udziału, stosuje się ocenę numeryczną w odniesieniu do każdego wskazanego kryterium udzielenia zamówienia jakościowego lub niezwiązanego z kosztami, w zależności od stopnia zgodności. W przypadku każdej oferty sumuje się oceny w celu uzyskania ogólnego wyniku w zakresie jakości. Następnie oferty klasyfikuje się zgodnie z wynikiem dotyczącym relacji jakości do ceny.

**C. oferta najkorzystniejsza ekonomicznie: metoda punktacji ważonej**

Metoda ta jest przydatna przy ocenianiu złożonych zakupów, w przypadku których kryteria udzielenia zamówienia mają różne znaczenie. Po wykluczeniu ofert niespełniających warunków udziału, każdemu kryterium przypisuje się procentową wagę (wagi te sumują się łącznie do 100 %). Wagę przypisaną do każdego kryterium należy podać w dokumentacji przetargowej i nie można jej następnie zmieniać. Cenie przypisuje się wagę liczbową w taki sam sposób, jak innym kryteriom, i sumuje w celu uzyskania całkowitej liczby punktów.

**D. oferta najkorzystniejsza ekonomicznie: metoda punktacji numerycznej**

Metoda ta jest przydatna przy ocenianiu złożonych zakupów, w przypadku których różnym czynnikom jakościowym przypisuje się punkty od 0 do 5 zgodnie z systemem klasyfikacji. Po wykluczeniu ofert niespełniających kryteriów kwalifikacji, stosuje się ocenę numeryczną w odniesieniu do każdego jakościowego kryterium udzielenia zamówienia, w zależności od ocenionego stopnia zgodności, na przykład stosując skalę od 0 (niedopuszczalne) do 5 (ponadprzeciętne). Cenie przypisuje się punkty i uznaje się ją za element oceny stosunku wartości do ceny. Najtańszej ofercie zazwyczaj przypisuje się ocenę wynoszącą 100 %, a innym oferentom proporcjonalnie niższe wartości procentowe w zależności od wartości ich ofert. Punkty sumuje się, a następnie przeprowadza się ocenę stosunku wartości do ceny, porównując całkowitą liczbę punktów, koszty cyklu życia i powiązane ryzyko.

**Czy można kontaktować się z oferentami na etapie oceny?**

Podczas oceniania ofert można zwrócić się do oferentów z prośbą o wyjaśnienia, ale instytucja zamawiająca musi zapewnić przestrzeganie zasady równego traktowania i niedyskryminacji. Najlepiej zwrócić się z prośbą o wyjaśnienia na piśmie w korespondencji elektronicznej, wyjaśnienia powinny dotyczyć określonej sekcji oferty i muszą zawierać konkretne pytanie. Należy unikać zadawania pytań, które zasadniczo umożliwiają oferentowi przedstawienie jakichkolwiek innych dodatkowych informacji lub zmianę oferty, ponieważ wszelkie zmiany mogą unieważnić proces oceny. Jeżeli oferty zawierają wyraźny błąd arytmetyczny w cenie ofertowej, instytucja zamawiająca może skontaktować się z oferentem w celu wyjaśnienia ceny w ofertowej.

**W jaki sposób komisja oceniająca powinna podjąć swoją decyzję?**

Komisja oceniająca musi oceniać zgłoszone oferty jedynie na podstawie informacji w nich zawartych i wszelkich otrzymanych wyjaśnień. Nie należy brać pod uwagę jakichkolwiek innych informacji, które członkowie komisji mogli już otrzymać, nie powinni oni również korzystać z własnego doświadczenia.

Każdy członek komisji oceniającej musi rozpocząć, przeprowadzić i ukończyć indywidualną ocenę każdej oferty. Oceny zostaną podsumowane, a wspólny wynik uzgodniony przez całą komisję. Może mieć miejsce sytuacja, w przypadku której członkowie komisji nie zawsze dojdą do takich samych wniosków. W takich przypadkach komisja powinna w jak najdokładniej omówić wszelkie indywidualne różnice. W wyniku tych rozmów może dojść do porozumienia lub każdy członek może pozostać przy swoim zdaniu w kwestii oceny, następnie z ocen wyciągnięta zostanie średnia. Jeżeli metody te doprowadzą do wyniku nieakceptowalnego dla któregośkolwiek członka komisji, może on, według własnego uznania, zwrócić się z wnioskiem o odnotowanie tego w sprawozdaniu końcowym. W przypadku gdy takie różnice dotyczą okoliczności faktycznych (o charakterze matematycznym lub

dowodowym) i nie można rozwiązać ich w drodze konsensusu, przewodniczący komisji orzeka w tej sprawie oraz odnotowuje takie wydarzenie i orzeczenie.

W arkuszu wyników należy odnotować komentarze uzasadniające punktację, należy zapewnić, aby dzięki nim możliwe było wyjaśnienie punktacji przez danego członka. Członek może również sporządzić notatki na kopii oferty, którą poddaje ocenie, musi jednak pamiętać, że do takich komentarzy można się odwołać w przypadku każdego późniejszego podsumowania lub odwołania. Wszyscy członkowie powinni mieć tego świadomość i przy ocenianiu każdego fragmentu pamiętać, że ich komentarze i zalecenia mogą zostać udostępnione publicznie.

Komisja oceniająca powinna z wyprzedzeniem zdecydować, czy zamierza:

- oceniać indywidualnie, a następnie obliczyć średnią z wyników; czy
- uzgodnić ujednolicony wynik w odniesieniu do każdego oferenta podczas dyskusji panelowej.

Podczas oceniania ofert w oparciu o kryteria udzielenia zamówienia uzasadnienie punktacji musi zostać określone, zanim członkowie komisji oceniającej rozpoczną ocenianie. Jedną z propozycji jest zastosowanie etapowego podejścia przedstawionego w poniższej tabeli:

WYNIK	KLASYFIKACJA
5	Nadzwyczajny
4	Powyżej oczekiwań
3	Spełnia oczekiwania
2	Poniżej oczekiwań
1	Znacznie poniżej oczekiwań
0	Niedopuszczalny

Wyniki każdego z oferentów są następnie dodawane do ogólnego arkusza wyników w celu uzyskania wyników końcowych i stworzenia rankingu. Metoda ta pozwala uniknąć stronniczości wyników jednego z członków komisji oceniającej. Wszyscy członkowie komisji oceniającej powinni podpisać i opatrzyć datą arkusz wyników. Przewodniczący komisji oceniającej powinien podpisać dokumenty świadczące o dokładnej rejestracji procesu nadawania punktacji i potwierdzić wyraźne udokumentowanie podjętych decyzji, w taki sposób, aby możliwe było wyjaśnienie ich oferentom.

### **Jak należy informować oferentów o wyniku?**

Po zakończeniu procesu oceny wszystkich oferentów należy powiadomić o wyniku zgodnie z art. 41 dyrektywy 2004/18/WE.

Informacje te muszą zostać wysłane zaraz po podjęciu decyzji o udzieleniu zamówienia i co najmniej 10 dni przed udzieleniem zamówienia (tak zwany okres „zawieszenia”).

Jeżeli jakkolwiek osoba poprosi o spotkanie podsumowujące w ciągu pierwszych dwóch dni roboczych dana instytucja musi podać odnośne informacje w takim okresie, aby oferent lub zainteresowana strona miały do nich dostęp przez co najmniej trzy dni robocze przed udzieleniem zamówienia. Procedura ta znana jest jako „przyśpieszone podsumowanie”

(ang. *accelerated debriefing*) oraz, w razie potrzeby, oznacza, że udzielenie zamówienia opóźni się w stosunku do minimalnego okresu 10 dni.

Przyspieszone podsumowanie dla niezakwalifikowanych oferentów musi zawierać informacje wyjaśniające powody, dla których ich oferty nie zostały wybrane, jeżeli złożyli dopuszczalne oferty, oraz informacje na temat charakterystyki i czynników decydujących o relatywnej przewadze wybranej oferty. Zakres i rodzaj udostępnionych informacji będzie zależał od okoliczności, a instytucja zamawiająca powinna zasięgnąć porady zespołu prawnego na temat właściwego postępowania.



## ZESTAW NARZĘDZI 7 – PRZYGOTOWANIE SPECYFIKACJI

### Opis zestawu narzędzi:

Ma on pomóc osobom odpowiedzialnym za udzielanie zamówień publicznych w opracowywaniu kompleksowych specyfikacji o wysokiej jakości przy pomocy szeregu pytań i odpowiedzi oraz listy sprawdzającej.

### Odnosne przepisy:

Artykuły 23–24 dyrektywy 2004/18/WE.

### Powszechne błędy:

Opracowywanie specyfikacji technicznych jest obszarem, w którym popełnianych jest wiele błędów, często ze względu na brak umiejętności/doświadczenia w przygotowywaniu takich dokumentów. Poniżej przedstawiono przykłady najczęściej popełnianych błędów.

- Specyfikacja nie obejmuje ważnych obszarów robót, które dodawane są jednak na późniejszym etapie, co prowadzi do nieporozumień lub nieuczciwej konkurencji.
- Brak wystarczającej liczby ofert lub rażąco niskie ceny (lub bardzo różniące się ceny ofertowe) mogą być często spowodowane niewystarczającą specyfikacją (choć taka sytuacja może również wynikać z nietypowych warunków rynkowych). Każda ze stron powinna znać i rozumieć wymogi (*consensus ad idem*).
- Udzielanie dodatkowych zamówień na roboty budowlane / usługi / dostawy wynikających z głównego zamówienia, które można było wcześniej przewidzieć.
- Wystąpienie rzekomej pilnej konieczności spowodowanej wydarzeniami, „których nie można było przewidzieć”, chociaż w rzeczywistości sytuacja taka była spowodowana nierealistycznym harmonogramem lub złym planowaniem.
- Naruszenia wymogów równego traktowania, niedyskryminacji i przejrzystości (w szczególności podawanie nazw produktów lub restrykcyjne specyfikacje).
- Niezgodne z prawem, nieprawidłowe lub nieodpowiednie przepisy (dotyczy to przede wszystkim kryteriów kwalifikacji i udzielenia zamówienia oraz traktowania w sposób uprzywilejowany lokalnych wykonawców).
- Specyfikacje nie zawierają harmonogramu przetargu i projektu lub kryteriów kwalifikacji i udzielenia zamówienia.

### Pytania i odpowiedzi

#### Czym jest specyfikacja, kiedy, w jaki sposób i przez kogo jest sporządzana?

Specyfikacja jest kluczowym dokumentem w ramach dokumentacji przetargowej, w którym określa się potrzeby, które mają zostać zaspokojone dzięki realizacji zamówienia. Stanowi ona podstawę wyboru zwycięskiego oferenta i zostanie włączona do umowy, w celu określenia, co dostarczyć ma zwycięski oferent. Końcowy przegląd i podpisanie specyfikacji stanowi zatem kluczowy element decyzyjny w procedurze udzielania zamówień i ważne jest, aby osoby, które są za to odpowiedzialne, posiadały niezbędną wiedzę, autorytet i doświadczenie. Podpisanie specyfikacji jest zazwyczaj kluczowym etapem procesu przeglądu etapów pośrednich. Celem specyfikacji jest przedstawienie przyszłemu dostawcom jasnego, precyzyjnego i wyczerpującego opisu potrzeb instytucji zamawiającej, a tym samym umożliwienie im zaproponowania rozwiązania spełniającego te potrzeby.

W zależności od ich złożoności specyfikacje mogą być opracowane przez jedną osobę lub grupę w obrębie organizacji instytucji zamawiającej lub przez zewnętrznych doradców. Z wyjątkiem najprostszycch przypadków osoby opracowujące specyfikację będą musiały zebrać razem informacje pochodzące od wielu zainteresowanych stron i z wielu źródeł, w tym z przykładów wcześniejszych specyfikacji w odniesieniu do podobnych zamówień.

W przypadku prostych zamówień specyfikację sporządza się przed opublikowaniem ogłoszenia o zamówieniu (w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej). W przypadku bardziej skomplikowanych zamówień specyfikację sporządza się w oparciu o wykaz wymagań biznesowych wyszczególniony w trakcie przygotowywania uzasadnienia biznesowego. W wyjątkowych przypadkach procedury negocjacyjnej lub dialogu konkurencyjnego specyfikację można stworzyć w miarę rozwoju projektu.

Zazwyczaj specyfikacje poddawane są procesowi doskonalenia. Wysokie wymagania stopniowo precyzuje się do momentu, gdy zawierają one niezbędne szczegółowe informacje umożliwiające dostawcom zrozumienie wymogów i opracowanie odpowiedniego rozwiązania. Wymóg można precyzować w porozumieniu z dostawcami w ramach badania rynku lub po etapie kwalifikacji dostawcy. Może to być szczególnie przydatne, w przypadku gdy rozważa się zastosowanie innowacyjnych rozwiązań. Proces ten musi zostać przeprowadzony w sposób ostrożny i uczciwy w celu utrzymania równego traktowania potencjalnych dostawców i uniknięcia oskarżeń o stronniczość (prowadzących często do skarg). Specyfikacja nie powinna zawierać żadnych sformułowań wskazujących na zastrzeżone prawnie rozwiązanie lub nazwy produktów. Zawsze stosuje się określenie „lub równoważny”.

Specyfikacja zawiera także materiały referencyjne mające pomóc dostawcom w zrozumieniu danego wymogu w określonym kontekście i zapewnia materiały pomocnicze. Ilość materiałów referencyjnych może być znaczna, a kwestie praktyczne związane z ich kopiowaniem i dostarczaniem ich do wszystkich potencjalnych dostawców mogą być skomplikowane. W przypadku bardzo złożonych zamówień materiały referencyjne można udostępnić na oddzielnej płycie CD lub mogą one być fizycznie dostępne w „biurze danych”.

Specyfikację należy ukończyć przed wydaniem jej dostawcom wraz z zaproszeniem do składania ofert. Należy rozważyć, kto jest najodpowiedniejszą osobą do dokonania przeglądu specyfikacji w celu zapewnienia jej kompletności i rzetelności oraz kto powinien być zaangażowany w ocenianie udzielonych na nią odpowiedzi.

Zobacz również [sekcja 2.4](#).

### **Wymogi określono w art. 23 i załączniku VI do dyrektywy 2004/18/WE**

Obejmują one następujące wymogi:

- specyfikacje techniczne muszą być określone w dokumentacji przetargowej;
- specyfikacje techniczne muszą być dostatecznie precyzyjne, aby umożliwić oferentom ustalenie przedmiotu zamówienia, a instytucjom zamawiającym udzielenie zamówienia;
- specyfikacje techniczne umożliwiają oferentom jednakowy dostęp i nie mogą powodować tworzenia nieuzasadnionych przeszkód w otwarciu zamówień publicznych na konkurencję;
- specyfikację opracowuje się albo przez odniesienie do norm krajowych, norm europejskich, europejskich aprobat technicznych, norm międzynarodowych, innych

systemów referencji technicznych ustanowionych przez europejskie organy normalizacyjne albo do norm krajowych, krajowych aprobat technicznych lub krajowych specyfikacji technicznych odnoszących się do projektowania, obliczania i realizacji robót, a także wykorzystania produktów. Każdemu odniesieniu towarzyszą słowa „lub równoważny/a/e”;

- specyfikacja techniczna może również dotyczyć wymogów w zakresie funkcjonalności, na przykład aspektów środowiskowych;
- instytucja zamawiająca musi zaakceptować ofertę, jeżeli oferent udowodni w sposób zadowalający instytucji zamawiającej, że oferta spełnia w równoważny sposób wymogi określone w specyfikacjach, wymogi w zakresie funkcjonalności, wymogi dotyczące oznakowania ekologicznego lub normy, o których mowa w dokumentacji przetargowej. Właściwym środkiem może być dossier techniczne producenta lub sprawozdanie z testów przeprowadzonych przez uznaną instytucję;
- specyfikacje techniczne nie mogą zawierać odniesienia do konkretnej marki ani źródła ani też do żadnego szczególnego procesu, znaku towarowego, patentu, typu, pochodzenia lub produkcji, które mogłyby prowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania pewnych przedsiębiorstw albo produktów;
- odniesienie takie jest dopuszczalne wyłącznie w wyjątkowych sytuacjach, gdy dostatecznie precyzyjny i zrozumiały opis przedmiotu zamówienia nie jest możliwy; odniesieniu takiemu towarzyszą słowa „lub równoważny/a/e”. Instytucja zamawiająca musi uzasadnić powód użycia znaków towarowych, patentów, np. w specyfikacjach technicznych;
- specyfikacje muszą być zdefiniowane z uwzględnieniem kryteriów dostępności dla osób niepełnosprawnych lub przeznaczenia dla wszystkich użytkowników;
- definicje specyfikacji i norm określono w załączniku VI dyrektywy 2004/18/WE.

### Jakie są różne rodzaje specyfikacji?

Istnieją trzy rodzaje specyfikacji:

- Specyfikacja **techniczna** "oparta na **wkładzie**" (ang. *input based specification*) stanowi szereg instrukcji dotyczących sposobu wykonania danej pracy. Obecnie jest rzadko stosowana (z wyjątkiem mało skomplikowanych zamówień), ze względu na brak elastyczności. Często nie uwzględniają stosunku wartości do ceny i nie daje oferentowi możliwości zastosowania innowacyjnych rozwiązań. Wszystkie elementy, które zostaną dodane później są dodatkowo płatne. Jest zazwyczaj stosowana w przypadku oceny opartej wyłącznie na kryterium najniższej ceny.
- W specyfikacji opartej na **produkcie** (ang. *output based specification*) kładzie się nacisk na oczekiwane produkty danej usługi z biznesowego punktu widzenia, a nie na szczegółową specyfikację techniczną dotyczącą sposobu świadczenia usługi; umożliwia to usługodawcom proponowanie innowacyjnych rozwiązań, na których zespół zajmujący się postępowaniem o udzielenie zamówienia mógł nie przewidzieć.
- Specyfikacja oparta na **wyniku** realizacji procedury (ang. *outcome based specification*) może okazać się najłatwiejszą ze wszystkich do sporządzenia, ale najtrudniejszą do oceny (i monitorowania). Dotyczy ona raczej wykazu korzyści, które można osiągnąć, niż wkładu wykonawcy lub rezultatów.

Dwa ostatnie rodzaje poparte są zazwyczaj przez oświadczenia o metodzie zastosowanej przez oferenta, które należy przedłożyć wraz z ofertą, określające w jaki sposób oferent zamierza spełnić wymogi zawarte w specyfikacji. Każdy oferent może zaproponować inne rozwiązanie, komisja oceniająca musi zatem być w stanie ocenić te alternatywne rozwiązania.

### **W jaki sposób oferenci będą oceniani pod względem zgodności ze specyfikacją?**

Strategia oceny definiuje podejście do oceny, a matryca oceny opisuje, w jaki sposób będzie przebiegał ten proces. Plan oceny i model oceny należy opracowywać równolegle ze specyfikacją w celu zapewnienia:

- wszystkich informacji koniecznych do przeprowadzenia oceny wymaganych od dostawców;
- objęcia oceną wymogów i informacji określonych w specyfikacji; oraz
- dostarczenia odpowiedzi dostawców w formie odpowiadającej modelowi oceny.

### **Czy dozwolone jest stosowanie ofert wariantowych?**

Zgodnie z art. 24 dyrektywy 2004/18/WE instytucje zamawiające mogą (jeżeli tak zdecydują) zawrzeć w swojej dokumentacji możliwość zastosowania ofert wariantowych, w przypadku gdy udzielenie zamówienia oparte jest na kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie. Możliwość zastosowania ofert wariantowych wprowadza się, w przypadku gdy instytucja zamawiająca sporządziła specyfikację, ale uważa, że może istnieć efektywniejszy, posiadający lepszy stosunek wartości do ceny lub bardziej innowacyjny sposób realizacji projektu, z którego może nie w pełni zdawać sobie sprawę. Oferty wariantowe dotyczą możliwości zastosowania innego sposobu wypełnienia zaproszenia do składania ofert. Dyrektywa dopuszcza zastosowanie ofert wariantowych w określonych okolicznościach, ale jeżeli oferent przedłoży ofertę wariantową, gotowe muszą być kryteria i plan oceny, umożliwiające jej przeprowadzenie.

W dokumentacji przetargowej (i ogłoszeniach) trzeba jasno określać, czy dozwolone będzie zastosowanie oferty wariantowej. Jeżeli oferty wariantowe mają być dopuszczone, to instytucja zamawiająca powinna zapewnić:

- **planowanie** – możliwość zastosowania ofert wariantowych należy uwzględnić na etapie planowania zamówienia. Badanie rynku powinno ujawnić, czy projekt specyfikacji umożliwia dostarczenie zamówienie przez wykonawcę za pomocą metod innych niż zakładane. Jeżeli tak i instytucja zamawiająca wyrazi chęć zastosowania takiego rozwiązania, wtedy specyfikację należy opracować w odpowiedni sposób;
- **specyfikację** – wyłącznie w przypadku specyfikacji opartych na produkcie lub wyniku instytucja zamawiająca może zaprosić do składania ofert wariantowych;
- **kryteria i metodę udzielenia zamówienia** – kryteria udzielenia zamówienia muszą być opracowane w taki sposób, aby zarówno oferty „zgodne”, jak i „wariantowe” można było ocenić, stosując takie samo kryteria. Kluczowe znaczenie ma dokładne przetestowanie kryteriów udzielenia zamówienia na etapie planowania. Może się zdarzyć, i sytuacja taka czasami faktycznie ma miejsce, że kryteria udzielenia zamówienia nie są wystarczająco solidne, aby umożliwić sprawiedliwą, otwartą i przejrzystą ocenę; kryteriów udzielenia zamówienia nie można jednak ponownie określić, jeżeli zostały już ustalone na etapie planowania i opublikowane. W skrajnych przypadkach, może to doprowadzić do konieczności

unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia i jego ponownego wznowienia.

### **Wymogi, określone w art. 24 dyrektywy 2004/18/WE**

- W przypadku dopuszczenia ofert wariantowych kryterium udzielania zamówienia musi być kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie.
- Instytucja zamawiająca wskazuje w dokumentacji przetargowej, czy zezwala na stosowanie ofert wariantowych, czy nie.
- Jeżeli dopuszcza się składanie ofert wariantowych, instytucja zamawiająca przedstawia wykaz minimalnych wymogów, które oferta wariantowa musi spełnić.
- Rozpatrywane są jedynie oferty wariantowe spełniające minimalne wymogi.

### **Lista kontrolna dotycząca specyfikacji**

Specyfikacja musi być zgodna z następującymi elementami:

- uzasadnieniem biznesowym;
- ogłoszeniem opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej;
- strategiami udzielania zamówień;
- metodą przeprowadzania oceny.

Zasadniczo, czy specyfikacja:

- wspiera standaryzację i racjonalizację dostaw/usług?
- ogranicza konkurencję?
- umożliwia wykonawcy podjęcie szybkiej decyzji dotyczącej udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia?
- stanowi przeszkodę w przypadku stosowania alternatywnych produktów / nowej / zaawansowanej technologii?
- zachęca do stosowania innowacji?
- odpowiada standardowym specyfikacjom stosowanym w danej organizacji?
- zawiera elementy, które powinny być objęte innym zamówieniem?
- odzwierciedla priorytety organizacyjne, na przykład lokalną strategię w zakresie wspierania MŚP?
- dopuszcza składanie ofert przez konsorcja?
- określa procedurę udzielenia zamówienia?
- zawiera postanowienia dotyczące kar / środków zachęty w celu motywowania do osiągnięcia jak najlepszych wyników?
- obejmuje ochronę poufności i ochronę danych?
- przedstawia realistyczny harmonogram dotyczący zamówienia i realizacji?
- określa datę rozpoczęcia i zakończenia / okres obowiązywania zamówienia i wszystkie możliwe przedłużenia?
- jasno opisuje zasady dotyczące wolumenów (wielkość minimalna i maksymalna)?
- dopuszcza podwykonawstwo?
- zawiera mechanizm kontroli zmian?

Czy specyfikacja:

- jest jednakowa w odniesieniu do takich samych lub podobnych wymogów?
- jest przejrzysta, kompletna, wiarygodna i sprawdzona?

- łatwo uwzględnić ją w umowie?
- dopuszcza odwołania?
- nie wymaga podania nieistotnych informacji?

Czy instytucja zamawiająca:

- konsultowała się z kluczowymi partnerami, zainteresowanymi stronami danego sektora, oficjalnymi zainteresowanymi stronami, społecznościami lokalnymi, trzecim sektorem, związkami zawodowymi?
- zidentyfikowała potrzeby użytkowników, w tym lokalne potrzeby?
- rozważyła, w jaki sposób innowacje zostaną uwzględnione w realizacji?
- przeprowadziła badanie rynku – czy możliwa jest realizacja zamówienia po przybliżonych cenach i w wyznaczonych terminach?
- rozważyła alternatywne mechanizmy realizacji?
- przeprowadziła ocenę ryzyka i odpowiednio przydzieliła rodzaje ryzyka?
- rozważyła skutki niewypełnienia obowiązków przez dostawcę?
- określiła, co jest przedmiotem zamówienia i czy zaspokoi to potrzeby klientów?
- uwzględniła konsultacje rynkowe i konsultacje z zainteresowanymi stronami oraz priorytety korporacyjne w sposobie prezentacji zamówienia?
- określiła zakres i wybór wymaganych towarów/usług/robót?
- określiła kryteria kwalifikacji i udzielania zamówień, w tym wagi, zasady i metodę oceny punktowej (i udokumentowała je)?
- zapewniła zrozumiałe dla wszystkich kryteria udzielenia zamówienia?
- przygotowała „fikcyjną” ofertę w celu sprawdzenia kryteriów wyboru i kryteriów udzielania zamówień?
- rozważyła współpracę z innymi zamawiającymi?
- upewniła się, że deklaracja o braku konfliktu interesów / oświadczenie o braku konfliktu interesów zostały złożone lub zostaną złożone (w szczególności przez doradców i członków komisji oceniającej)?
- rozważyła i określiła obowiązkowe/pożądane elementy specyfikacji?
- uwzględniła kwestie związane ze odpowiedzialnością społeczną?
- rozważyła zastosowanie podziału na części?
- zapewniła dostępność środków finansowych?
- wprowadziła strategię komunikacji?
- wprowadziła rozwiązania mające na celu „zamrożenie” specyfikacji (i budżetu) w odpowiednim momencie?

Sprawdzenie obowiązującej specyfikacji:

- czy w specyfikacji precyzyjnie określono wymagane produkty/wyniki?
- czy w specyfikacji precyzyjnie określono wymogi klientów?
- czy istnieją przepisy, stanowiące punkt odniesienia dla przyszłych specyfikacji?

## ZESTAW NARZĘDZI 8 – MODYFIKACJA UMÓW

### Opis zestawu narzędzi:

W tym zestawie narzędzi przedstawiono w formie pytań i odpowiedzi kwestie wynikające z możliwości zmiany zamówienia lub możliwości bezpośredniego udzielenia obecnemu wykonawcy zamówienia na dodatkowe roboty budowlane / usługi / dostawy oraz podano przykłady dobrych praktyk dotyczących sposobu unikania takiej sytuacji, głównie dzięki skuteczniejszemu planowaniu i kontrolom lub w drodze przetargów konkurencyjnych na nowe zamówienie zawierające dodatkowe wymagania.

### Odnosne przepisy:

Artykuły 30–31 (art. 61 dotyczący udzielania koncesjonariuszowi dodatkowych zamówień na roboty budowlane) dyrektywy 2004/18/WE.

### Powszechne błędy:

Instytucja zamawiająca błędnie zakłada, że zmian wymaganych na etapie realizacji można po prostu dokonać albo przez modyfikację istniejącej umowy, albo przez zawarcie nowej umowy na roboty budowlane lub usługi z dotychczasowym wykonawcą zamówienia, pod warunkiem że takie zmiany nie zwiększają wartości zamówienia o więcej niż 50%.

### Dobra praktyka:

Zgodnie z ogólną zasadą podczas etapu realizacji zamówienia instytucja zamawiająca nie może wprowadzać zmian w jego kluczowych warunkach. Wszelkie takie modyfikacje muszą zostać uznane za równoważne z zawarciem nowej umowy wymagającej zasadniczo przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia. Modyfikacja umowy lub zamówienia na dodatkowe roboty budowlane lub usługi może dotyczyć: zmian w przedmiocie zamówienia lub jego charakterze, ceny, czasu trwania lub wolumenu robót. Zamówień (lub modyfikacji umów) na dodatkowe roboty budowlane lub usługi można udzielać „bezpośrednio” (tj. bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu) wyłącznie, jeżeli spełnione są wszystkie warunki określone w art. 31 ust. 4 lit. a) dyrektywy 2004/18/WE. Zgodnie z podstawową zasadą wszelkie modyfikacje zmieniające zamówienie pod względem wartości, harmonogramu lub zakresu (wolumenu, przedmiotu zamówienia lub jego charakteru) w stopniu, w jakim mogłyby one zmienić wynik pierwotnego postępowania o udzielenie zamówienia, należy uznać za „istotne” i należy przeprowadzić nowe postępowanie o udzielenie zamówienia na dodatkowe roboty budowlane / usługi / dostawy.

Dodatkowe roboty budowlane lub usługi dopuszczalne są wyłącznie, jeżeli wystąpią nieprzewidziane okoliczności. Nieprzewidziane okoliczności muszą być interpretowane w sposób zawężający i muszą być uzasadnione.

Szereg **działań** przeprowadzonych podczas cyklu zamówienia może pomóc uniknąć ryzyka modyfikacji lub zamówień na dodatkowe roboty budowlane lub usługi. Nie wszystkie z tych działań będą odpowiednie w każdym przypadku. Instytucja zamawiająca powinna rozważyć każde działanie i zdecydować, które z nich jest właściwe:

- przegląd na etapach pośrednich służący ocenieniu, czy ukończono wszystkie niezbędne analizy i badania potrzebne przed rozpoczęciem realizacji zamówienia;
- zamrożenie specyfikacji i budżetu na etapie planowania udzielenia zamówienia;

- zapewnienie, aby pierwotne zamówienie przewidywało na etapie postępowania o udzielenie zamówienia możliwość ewentualnych dodatkowych robót budowlanych, usług lub dostaw, oraz zawierało obowiązujące ceny;
- zastosowanie standardowych umów *pro forma*, które będą zawierały klauzule dotyczące modyfikacji i rocznych ustaleń cen;
- formalne procedury, które wymagają udokumentowania modyfikacji i zatwierdzenia ich na wyższym szczeblu kierowniczym instytucji zamawiającej lub komisji oceniającej.

Skrupulanta instytucja zamawiająca powinna na przykład w przypadku umowy na roboty budowlane przeprowadzić niezbędne badania geotechniczne w celu określania z wyprzedzeniem warunków gruntowych lub ryzyko to należy przenieść na wykonawcę, przy zapewnieniu jednak oferentom wystarczającego czasu na przeprowadzenie własnych badań w celu obliczenia ryzyka i odpowiedniej ceny. Skrupulanta instytucja zamawiająca powinna przed rozpoczęciem robót budowlanych zdobyć wszystkie odpowiednie zezwolenia, pozwolenia na budowę i uprawnienia budowlane oraz nie powinna / nie może się w związku z nimi powoływać się na „nieprzewidziane okoliczności” w celu uzasadnienia bezpośredniego udzielenia zamówienia na dodatkowe roboty budowlane.

Najlepszym sposobem na uniknięcie istotnych modyfikacji podczas etapu realizacji jest solidne planowanie, w tym ukończenie niezbędnych analiz przed udzieleniem zamówienia, wybór właściwej procedury przetargowej oraz zastosowanie takiej formy zamówienia, która gwarantuje odpowiednią cenę, środki zachęty i transfer ryzyka. Plany awaryjne powinny stanowić przygotowanie na ewentualną konieczność realizacji dodatkowych robót budowlanych / usług / dostaw oraz na przeprowadzenie w razie potrzeby konkurencyjnej procedury przetargowej na takie „dodatki”.

## Pytania i odpowiedzi

### **P.1. W jakich przypadkach instytucja zamawiająca może udzielić zamówienia na dodatkowe roboty budowlane lub usługi bezpośrednio podczas etapu realizacji?**

O.1. W art. 31 dyrektywy 2004/18/WE określono okoliczności, w których instytucja zamawiająca może stosować procedurę negocjacyjną bez publikacji ogłoszenia o zamówieniu w celu bezpośredniego udzielenia zamówienia na dodatkowe roboty budowlane / usługi / dostawy. Spełnione muszą być następujące warunki (art. 31 ust. 4).

- a) W odniesieniu do dodatkowych robót budowlanych lub usług nieuwzględnionych początkowo projekcie lub w pierwotnej umowie, które z powodu nieprzewidzianych okoliczności stały się niezbędne dla realizacji robót budowlanych lub usług opisanych w wyżej wskazanych dokumentach, pod warunkiem że zamówienia udziela się wykonawcy realizującemu te roboty budowlane lub usługi:
- gdy takich robót budowlanych lub usług nie można oddzielić technicznie ani ekonomicznie od pierwotnego zamówienia bez przysporzenia poważnych niedogodności instytucjom zamawiającym; lub
  - gdy takie roboty lub usługi są absolutnie niezbędne dla zakończenia realizacji zamówienia, mimo iż można je wyodrębnić z realizacji pierwotnego zamówienia.

Łączna wartość zamówień udzielonych w celu realizacji dodatkowych robót budowlanych / usług / dostaw nie może jednak przekroczyć 50% kwoty, na którą opiewa pierwotne zamówienie.



Wszystkie te warunki (tj. (i) „nieprzewidziane” okoliczności, (ii) robót lub usług „nie można oddzielić” lub jeżeli można je wyodrębnić, są one „absolutnie niezbędne” oraz (iii) nie przekraczają one 50% kwoty, na którą opiewa pierwotne zamówienie) muszą być łącznie spełnione, aby uzasadnić bezpośrednio udzielenie zamówienia na dodatkowe roboty budowlane lub usługi. Wyjątki przewidziane w dyrektywie 2004/18/WE muszą być interpretowane w sposób ścisły.

- b) w odniesieniu do nowych robót lub usług polegających na powtarzaniu podobnych robót lub usług powierzonych wykonawcy, któremu te same instytucje zamawiające udzieliły pierwotnego zamówienia, pod warunkiem że takie roboty lub usługi pozostają w zgodności z podstawowym projektem, na który udzielono pierwotnego zamówienia, w drodze procedury otwartej lub ograniczonej. Możliwość zastosowania tej procedury musi być wskazana w zaproszeniu do ubiegania się o realizację pierwszego projektu, a całkowita wartość zamówienia na kolejne roboty budowlane lub usługi jest uwzględniana przez instytucje zamawiające przy obliczaniu szacowanej wartości zamówienia. Procedura ta może być stosowana wyłącznie w okresie trzech lat od chwili udzielenia pierwotnego zamówienia.

Każda instytucja zamawiająca, która chce zastosować art. 31, powinna się upewnić, że dane okoliczności odpowiadają tym określonym w dyrektywie.

## **P.2. Czy w dokumentacji przetargowej można przewidzieć przyszłe modyfikacje?**

O.2. Instytucja zamawiająca może wyraźnie przewidzieć w dokumentacji przetargowej możliwość wprowadzenia przyszłych modyfikacji warunków pierwotnego zamówienia. Klauzula, w której przewiduje się taką możliwość, musi być sformułowana w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, określający zakres i charakter ewentualnych modyfikacji i warunków, na podstawie których stosować można tę klauzulę. Klauzule, które są niejasne, niedokładne lub umożliwiają instytucjom zamawiającym wprowadzanie modyfikacji według uznania, nie będą ważne.

## **P.3. Kiedy umowę można zmienić bez wprowadzania istotnej zmiany i jak dokonać tego w praktyce?**

O.3. Zasadniczo zamówienia publicznego nie można zmienić, chyba że jest to dozwolone w dyrektywie 2004/18/WE lub stosownym orzecznictwie.

Pomijając sytuacje opisane powyżej (tj. dodatkowe roboty budowlane lub usługi i stosowne klauzule rewizji), dyrektywa 2004/18/WE i istniejące orzecznictwo zakazują wprowadzania istotnych zmian w umowach bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia. Możliwość wprowadzenia zmian po podpisaniu umowy jest ograniczona w taki sam sposób, jak w okresie od ogłoszenia o zamówieniu do udzielenia zamówienia. Zmiany wprowadzone po podpisaniu umowy można postrzegać jako próby obejścia przepisów dyrektywy 2004/18/WE. Należy pamiętać o następujących wytycznych:

- zasady równego traktowania i przejrzystości mają zastosowanie przez cały okres obowiązywania zamówienia (od początku do końca);
- instytucja zamawiająca jest związana postanowieniami zawartymi w dokumentacji przetargowej;

- w przypadku istotnych zmian związanych z zamówieniem konieczne byłoby przeprowadzenie nowego konkursu;
- instytucja zamawiająca może wprowadzać zmiany po podpisaniu umowy, ale jedynie po zasięgnięciu opinii na temat ich skutków prawnych.

Pojawia się zasadnicze pytanie, „co stanowi »istotną zmianę«”?

#### **P.4. Jakie są trzy testy, na podstawie których określa się istnienie istotnych zmian?**

O.4. Zmiana w umowie jest istotna, jeżeli przejdzie co najmniej jeden z następujących testów:

- zmiana miałaby wpływ na to, komu instytucja zamawiająca udzieliłaby pierwotnego zamówienia. Jeżeli w trakcie okresu obowiązywania zamówienia wprowadza się zmiany, które mogłyby zachęcić innych oferentów do udziału, lub instytucja zamawiająca mogłaby przyjąć inną ofertę, wtedy zmiany uznaje się za istotne i nie są one dozwolone;
- zmiana znacznie rozszerza zakres umowy pod względem ilościowym i jakościowym tak, aby obejmowała ona elementy, które nie były pierwotnie przewidziane w czasie przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia;
- zmiany mają wpływ na równowagę ekonomiczną na korzyść strony prywatnej w sposób, który nie został określony w pierwotnych warunkach.

W każdym z powyższych przypadków zmiany są istotne i zakazane. Instytucja zamawiająca powinna mieć świadomość, że obecnie istnieje rozległe orzecznictwo dotyczące tej kwestii, z którym w razie wątpliwości może się skonsultować.

Wspomniane wyżej orzecznictwo oparte jest na zasadach równego traktowania, niedyskryminacji i przejrzystości. W dyrektywie 2014/24/UE ustalono zasady dotyczące modyfikacji, w tym określono pojęcie istotnych modyfikacji.

#### **P.5. Co oznaczają „nieprzewidziane okoliczności”?**

O.5. Nieprzewidziane okoliczności są to okoliczności, których skrupulatna instytucja zamawiająca nie mogła od początku racjonalnie przewidzieć i których nie można przypisać działaniom podejmowanych przez tę instytucję, takim jak złe planowanie (zob. sprawy T-540/10 i T-235/11, Hiszpania przeciwko Komisji). Ten test należy stosować rygorystycznie. Nieprzewidziane okoliczności należy oceniać indywidualnie, ale mogą one obejmować (między innymi) następujące kwestie:

- nowe akty ustawodawcze / wykonawcze (w zależności od przypadku);
- strajk.

#### **P.6. Kiedy stosuje się kryterium „50%”?**

O.6. W art. 31 dyrektywy 2004/18/WE przedstawiono szczególną sytuację w zakresie stosowania procedury negocjacyjnej bez publikacji ogłoszenia o zamówieniu, innymi słowy bezpośrednio negocjacje. Pułap wynoszący 50% pierwotnej kwoty zawartej w umowie umieszczono w dyrektywie jako zastrzeżenie. Instytucja zamawiająca może ubiegać się o możliwość zastosowania wariantu 50%, tylko jeżeli wystąpią nieprzewidziane okoliczności, które są odpowiednio udokumentowane, oraz przedstawiono uzasadnienie, dlaczego przeprowadzenie nowego postępowania o udzielenie zamówienia nie jest

możliwe. Obowiązkiem instytucji zamawiającej jest udowodnienie wystąpienia nieprzewidzianych okoliczności oraz faktu, że nie można ich przypisać działaniom instytucji zamawiającej.

### **P.7. Czy zastosowanie opcji dotyczących dodatkowych elementów w ramach umowy jest najlepszym rozwiązaniem w odniesieniu do tej kwestii?**

O.7. Jednym ze sposobów uniknięcia dodatkowych elementów w umowie jest zaplanowanie ich z góry jako ewentualnych dodatkowych robót budowlanych / usług / dostaw. W dyrektywie dopuszcza się zastosowanie opcji jako elementu umowy, muszą one jednak zostać jasno określone, obliczone, wycenione i ocenione w ramach pierwotnie zaproponowanej umowy. Opcja oznacza prawo instytucji zamawiającej do nabycia dodatkowych towarów, robót budowlanych lub usług. Opcją może być zarówno prawo do nabycia innych robót budowlanych / usług / dostaw lub większej ich ilości, jak również prawo do przedłużenia bieżącej umowy. Musi być ona jasno opisana w dokumentacji przetargowej. Oferenci muszą określić cenę danej opcji i wliczyć ją do całkowitej kwoty w procesie udzielania zamówienia. Jeżeli zmiana nie wchodzi w zakres opcji, modyfikacji można dokonywać, tylko jeżeli nie są one istotne. Instytucja zamawiająca powinna również w tym przypadku odnieść się do art. 31 dyrektywy 2004/18/WE i sprawdzić, czy ma on zastosowanie. W związku z tym w dyrektywie dopuszcza się wprowadzanie zmian, tylko jeżeli są one objęte opcją umożliwiającą zmianę i określono odpowiednią cenę takiej opcji. W przypadku gdy dana zmiana pierwotnego zamówienia zaklasyfikowana zostanie jako istotna, konieczne jest rozpoczęcie nowej procedury udzielania zamówienia. Najlepszą praktyką jest zastosowanie opcji w celu zapewnienia dodatkowych zamówień. Opcje muszą być ujęte w całkowitej wartości zamówienia.

### **P.8. W jaki sposób należy zatwierdzać i dokumentować modyfikacje?**

O.8. Zarówno wewnętrzne procedury instytucji zamawiającej, jak i same umowy powinny określać metodę służącą do zatwierdzania i dokumentowania modyfikacji. Umowy powinny zawierać zapis dotyczący modyfikacji (zmian). W odnośnych klauzulach należy wyjaśnić, w jaki sposób funkcjonował będzie system modyfikacji. Zwykle mogą one zostać zaproponowane/zatwierdzone przez osobę wyznaczoną do zarządzania zamówieniem. W przypadku zamówień na roboty budowlane byłby to architekt lub inżynier, który zleciłby ocenę zmiany w standardowym formularzu specjalistę ds. kosztów. Umowa powinna zawierać zapis umożliwiający wykonawcy zakwestionowanie wartości danej zmiany. Podobny mechanizm kontroli należy wprowadzić w przypadku zamówień na usługi. Dobra praktyka nakazuje, by wszystkie modyfikacje mające dodatkowy wpływ na koszty powyżej określonego poziomu przedstawiać do zatwierdzenia na wyższym szczeblu kierowniczym instytucji zamawiającej.

## ZESTAW NARZĘDZI 9 – LISTA KONTROLNA DOTYCZĄCA ZGODNOŚCI Z WYMOGAMI PROCEDURY

### Opis zestawu narzędzi:

Ten zestaw narzędzi zawiera ostateczną listę kontrolną kluczowych elementów, które często sprawdza się *ex post* w celu zweryfikowania, czy zamówienie publiczne spełniło minimalne wymagania.

### Lista kontrolna

#### Etap planowania

- 1) Czy ogłoszenie o zamówieniu powinno być zostać opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, ale nie zostało?
- 2) Czy zamówienie zostało sztucznie podzielone w celu uniknięcia obowiązku publikowania ogłoszenia o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej?
- 3) Czy wartość zamówienia została zaniżona w porównaniu z faktyczną ceną oferty, w sposób celowy albo niezamierzony, w szczególności w przypadku gdy cena w budżecie pasuje się tuż poniżej progu określonego w dyrektywie, ale faktyczna cena oferty znajduje się powyżej tego progu?
- 4) Jeżeli instytucja zamawiająca udzieliła zamówienia bezpośrednio bez opublikowania ogłoszenia, na przykład zamówienia na usługi, o których mowa w załączniku II B dyrektywy 2004/18/WE (wykaz usług, w przypadku których nie ma obowiązku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia), czy sprawdziła transgraniczne zainteresowanie danym zamówieniem, tj. czy wykonawcy z innych państw członkowskich mogą być zainteresowani udziałem w odnośnym postępowaniu?
- 5) Czy w przypadku zamówień o wartości poniżej obowiązującego progu istnieją elementy mogące stanowić naruszenie krajowego ustawodawstwa dotyczącego zamówień publicznych?
- 6) Jeżeli zamówienia udzielono w drodze procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu, to czy można uzasadnić zastosowanie jednego z dozwolonych przypadków (art. 31 dyrektywy 2004/18/WE)?
- 7) Jeżeli zamówienia udzielono w drodze procedury negocjacyjnej z uprzednią publikacją ogłoszenia o zamówieniu lub zastosowano procedurę dialogu konkurencyjnego, czy spełniono odpowiednie warunki (art. 30 dyrektywy 2004/18/WE) dotyczące stosowania tych procedur?
- 8) Czy zastosowano postanowienia dotyczące „wyjątków” lub pilnej „konieczności” w jakikolwiek sposób mający na celu uniknięcie publikacji ogłoszenia o zamówieniu, ograniczenie konkurencji lub przyśpieszenie procedur, który nie wynika z nieprzewidzianych czynników niezależnych od instytucji zamawiającej?
- 9) Jeżeli zastosowano procedurę dialogu konkurencyjnego, czy można należycie uzasadnić (art. 29 dyrektywy 2004/18/WE) złożoność zamówienia ze względu na strukturę techniczną, prawną lub finansową projektu?
- 10) Czy komisję oceniającą utworzono we właściwym momencie w trakcie procedury oraz czy komisja ta lub wyższy szczebel kierowniczy instytucji zamawiającej zatwierdziły najważniejsze etapy zamówienia?

- 11) Czy skład komisji oceniającej był właściwy w odniesieniu do przedmiotu danego zamówienia i czy wszyscy członkowie podpisali oświadczenie o braku konfliktu interesów?
- 12) Czy sposób prezentacji zamówienia uwzględnia konsultacje rynkowe i konsultacje z zainteresowanymi stronami oraz priorytety korporacyjne danej organizacji, a także zapewnia odpowiednią konkurencję?

### **Etap publikacji ogłoszenia o zamówieniu i etap przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia**

- 13) Czy przestrzegano minimalnych terminów określonych w dyrektywie 2004/18/WE (w zależności od tego, czy opublikowano wstępne ogłoszenie informacyjne)?
- 14) Czy w ogłoszeniu o zamówieniu zawarto wszystkie obowiązkowe elementy (załącznik VII A do dyrektywy 2004/18/WE)?
- 15) Czy w ogłoszeniu o zamówieniu wskazano, że korzysta się z dotacji UE (należy zauważyć, że działanie to nie jest obowiązkowe, ale jest dobrą praktyką w przypadku projektów wspieranych w ramach dotacji UE)?
- 16) Czy w ogłoszeniu o zamówieniu lub powiązanych dokumentach opisowych jasno określono kryteria, które należy zastosować przy wyborze oferentów, którzy będą w stanie zrealizować zamówienie, oraz przy ocenie najlepszej oferty?
- 17) Czy w przypadku gdy zamówienia udziela się oferentowi, który przedstawił ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie, wagi kryteriów udzielenia zamówienia wymieniono w ogłoszeniu o zamówieniu lub powiązanych dokumentach opisowych lub, jeżeli nie było to możliwe, czy kryteria wymieniono w kolejności od najważniejszego do najmniej ważnego?
- 18) Czy, w stosownych przypadkach i jeśli to możliwe, w specyfikacjach technicznych uwzględnia się kryteria dostępności dla osób niepełnosprawnych (art. 23 ust.1 dyrektywy 2004/18/WE)?
- 19) Czy specyfikacje techniczne umożliwiają wszystkim oferentom jednakowy dostęp i nie powodują tworzenia nieuzasadnionych przeszkód w otwarciu zamówień na konkurencję (art. 23 dyrektywy 2004/18/WE)? Np. należy unikać wskazywania norm krajowych bez uwzględnienia możliwości zastosowania norm „równoważnych”.
- 20) Czy dopuszcza się stosowanie wariantów i czy była o tym mowa w ogłoszeniu o zamówieniu?
- 21) Czy dopuszcza się stosowanie kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie i czy była o tym mowa w ogłoszeniu o zamówieniu?
- 22) W przypadku procedur ograniczonych, czy do składania ofert, negocjacji lub udziału w dialogu wybrano i zaproszono równocześnie, na piśmie (art. 44 ust. 3 dyrektywy 2004/18/WE) co najmniej pięć przedsiębiorstw (trzy w przypadku dialogu konkurencyjnego i procedury negocjacyjnej z publikacją ogłoszenia)?
- 23) Czy wszystkim oferentom udzielono odpowiedzi na wnioski o udzielenie informacji na takich samych zasadach i w terminach określonych w dyrektywie 2004/18/WE (w terminie sześciu dni od złożenia wniosku i co najmniej sześć dni przed ostatecznym terminem składania ofert)?

- 24) Czy podczas otwarcia ofert wszystkie oferty otwarto jednocześnie w obecności co najmniej dwóch urzędników z komisji oceniającej, odpowiednio zarejestrowano i czy odrzucono jakiegokolwiek oferty otrzymane po terminie składania ofert?

### **Etap kwalifikacji**

- 25) Czy w przypadku procedury ograniczonej, procedury negocjacyjnej z uprzednią publikacją ogłoszenia o zamówieniu lub procedury dialogu konkurencyjnego, jeżeli konieczne było ograniczenie liczby uczestników zaproszonych po etapie wstępnej kwalifikacji, kryteria dotyczące listy zakwalifikowanych oferentów określono w ogłoszeniu o zamówieniu lub powiązanych dokumentach opisowych oraz czy określono minimalną i maksymalną liczbę uczestników, których należy umieścić na liście zakwalifikowanych oferentów?
- 26) Czy kryteria kwalifikacji zastosowane w celu wyboru kandydatów, którzy są w stanie zrealizować zamówienie, ograniczono do tych dozwolonych w dyrektywie, np. kryteriów odnoszących się do sytuacji podmiotowej oferentów, ich zdolności finansowej, zdolności technicznej, odpowiedniego doświadczenia, wiedzy fachowej i kompetencji?
- 27) Czy zastosowano wyłącznie kryteria określone w instrukcjach dla oferentów i w ogłoszeniu o zamówieniu?
- 28) Czy kryteria kwalifikacji zastosowano w sposób równy i sprawiedliwy w odniesieniu do wszystkich kandydatów?
- 29) W przypadku gdy niektórzy kandydaci zostali odrzuceni na etapie kwalifikacji, czy przyczyny odrzucenia można w rzetelny sposób uzasadnić?

### **Etap udzielenia zamówienia**

- 30) Czy komisja oceniająca przeprowadziła niedyskryminującą procedurę oceny zgodnie z metodą opisaną w ogłoszeniu o zamówieniu lub powiązanych dokumentach opisowych dotyczących udzielenia zamówienia?
- 31) Czy w celu oceny ofert i związanych z nimi wag zastosowano wyłącznie kryteria udzielenia zamówienia określone w instrukcjach dla oferentów i w ogłoszeniu o zamówieniu?
- 32) Czy, w przypadku gdy zastosowano procedurę ograniczoną, procedurę negocjacyjną lub procedurę dialogu konkurencyjnego, jakiegokolwiek kryteria zastosowane na etapie wstępnej kwalifikacji wykorzystano później na etapie oceny?
- 33) Jeżeli zamówienia udzielono na podstawie kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, to czy kryteria udzielenia zamówienia były związane z przedmiotem zamówienia (np. jakością, ceną, wartością techniczną, właściwościami estetycznymi i funkcjonalnymi lub aspektami środowiskowymi, kosztami użytkowania, rentownością, serwisem posprzedażnym, harmonogramem realizacji), a nie zdolnością oferentów?
- 34) Jeżeli jakiegokolwiek oferty odrzucono z uwagi na to, że zawierały „rażąco niskie” ceny, to czy spełnione zostały odpowiednie warunki, mianowicie, czy instytucja zamawiająca zwróciła się na piśmie z żądaniem przedstawienia szczegółowych informacji na temat tych elementów oferty (art. 55 dyrektywy 2004/18/WE), które uważa za istotne przy uzasadnieniu rażąco niskiej ceny ofertowej?

- 35) Czy wszystkie kluczowe decyzje dotyczące zamówienia wyraźnie udokumentowano, a w szczególności czy sporządzono kompletne sprawozdanie z oceny podpisane przez wszystkich członków komisji oceniającej?
- 36) Czy zamówienia faktycznie udzielono oferentowi wybranemu przez komisję oceniającą?
- 37) Czy wyniki postępowania o udzielenie zamówienia opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w terminie 48 dni od daty podpisania umowy?
- 38) Czy wszystkim odrzuconym oferentom przekazano właściwe informacje w odpowiednich terminach i czy przed podpisaniem umowy zastosowano „okres zawieszenia”?
- 39) Czy któryś z oferentów złożył skargę lub odwołanie do instytucji zamawiającej lub innego właściwego organu oraz czy istniały jakiegokolwiek podstawy do złożenia takiej skargi?

### **Etap realizacji zamówienia**

- 40) Jeżeli jakiegokolwiek zamówienia na dodatkowe roboty budowlane / usługi / dostawy udzielono bez procedury przetargowej, to czy spełniono wszystkie odpowiednie warunki (art. 31 ust. 4 dyrektywa 2004/18/WE): tj. (i) „nieprzewidziane” przez instytucję zamawiającą okoliczności; (ii) robót lub usług „nie można oddzielić” lub jeżeli można je wyodrębnić, są one „absolutnie niezbędne” oraz (iii) nie przekraczają 50% kwoty, na którą opiewa pierwotne zamówienie?
- 41) Jeżeli udzielono jakichkolwiek zamówień na dodatkowe roboty budowlane / usługi / dostawy w drodze procedury negocjacyjnej z pominięciem publikacji ogłoszenia, to czy ze względu na wartość zamówień na dodatkowe roboty budowlane lub usługi łączna wartość zamówienia pierwotnego i zamówień dodatkowych przekracza odpowiednie wartości progowe określone w dyrektywie?
- 42) Czy nastąpiło jakiegokolwiek zmniejszenie zakresu projektu lub czy terminy zamówienia zmieniono w taki sposób, że prowadzi to do zakwestionowania pierwotnej decyzji o udzieleniu zamówienia danemu wykonawcy?

**ZESTAW NARZĘDZI 10 – PRZYDATNE LINKI**

Strona internetowa DG GROW dotycząca zamówień publicznych jest głównym źródłem informacji na temat kwestii związanych z zamówieniami publicznymi w UE:

[http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index_en.htm)

Obowiązujące zasady, progi i wytyczne:

<http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/>

Nota wyjaśniająca – umowy ramowe:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-framework_en.pdf)

Dostęp do standardowych formularzy stosowanych w europejskich zamówieniach publicznych można uzyskać za pośrednictwem strony internetowej eNotices:

<http://simap.europa.eu/enotices/changeLanguage.do?language=pl>

Strona internetowa SIMAP zawiera wiele użytecznych materiałów dotyczących zamówień, w tym szablony służące do publikacji i kluczowe dokumenty:

<http://simap.ted.europa.eu/web/simap/home>

Wyjaśnienia i kody ze Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) można znaleźć na stronie internetowej:

<http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/>

Teksty prawne:

<http://eur-lex.europa.eu/>

Dyrektywa 2004/18/WE:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0018&from=PL>

Dyrektywa 2014/24/UE:

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2014.094.01.0065.01.POL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.094.01.0065.01.POL)

<http://uk.practicallaw.com/6-422-3174>

<http://gettingthedealthrough.com/books/33/public-procurement/>

Linki dotyczące polityki regionalnej i zamówień publicznych:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pl/](http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/)

Rozporządzenie (UE) nr 1303/2013:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pl/information/legislation/regulations/](http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/information/legislation/regulations/)

<http://europeanfundingnetwork.eu/policy/procurement>

<http://admin.interact->

[eu.net/downloads/1909/Public\\_procurement\\_in\\_IPA\\_cross\\_border\\_cooperation\\_programmes\\_with\\_EU\\_Member\\_States\\_in\\_shared\\_management.pdf](http://eu.net/downloads/1909/Public_procurement_in_IPA_cross_border_cooperation_programmes_with_EU_Member_States_in_shared_management.pdf)

Zielone zamówienia i środowisko:

[http://ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying\\_handbook\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm)

<http://ec.europa.eu/environment/eia/home.htm>

<http://ec.europa.eu/environment/newprg/>



<http://www.iclei-europe.org/topics/sustainable-procurement>  
<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/116601/0053331.pdf>

Innowacje w zamówieniach:

<https://www.innovation-procurement.org/>  
<http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/innovation-procurement>

Forum ds. udzielania zamówień / platforma zamówień publicznych na innowacje:

<https://procurement-forum.eu/>

Inne wytyczne dotyczące zamówień publicznych – kwestie praktyczne:

OECD i zasady uczciwości w zamówieniach publicznych:

<http://www.oecd.org/gov/ethics/public-procurement.htm>  
<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>  
<http://www.eib.org/epc/resources/epc-procurement-and-cd-public.pdf>  
<http://www.procurementportal.com/>  
<http://www.etenders.gov.ie/generalprocguide.aspx>  
<http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Procurement>

Przykład kwestionariusza kwalifikacji wstępnej:

[http://www.wandsworth.gov.uk/downloads/file/4441/template\\_pqq](http://www.wandsworth.gov.uk/downloads/file/4441/template_pqq)

**Podziękowania**

Niniejszy dokument sporządzono pod nadzorem grupy roboczej reprezentującej: dyrekcje generalne Komisji Europejskiej odpowiedzialne za zarządzanie europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi (EFSI) (Dyrekcję Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, Dyrekcję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, Dyrekcję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Dyrekcję Generalną ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa); Dyrekcję Generalną ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP oraz Europejski Bank Inwestycyjny.

## JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

### **Publikacje bezpłatne:**

- jeden egzemplarz:  
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):  
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej ([http://ec.europa.eu/represent\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/represent_pl.htm))  
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE: ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_pl.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm))  
kontaktując się z Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_pl.htm](http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm))  
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (\*).

(\* ) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

### **Publikacje płatne:**

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

### **Płatne subskrypcje:**

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_pl.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm))

