

Załącznik nr 1: Zasady dotyczące prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego finansowanych ze środków EFS

Wstęp

Głównym celem niniejszych zasad jest zagwarantowanie wprowadzenia mechanizmów, które pozwolą zminimalizować ryzyko występowania nieprawidłowości oraz odpowiednie ich wykrywanie i usuwanie w zakresie przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Należy podkreślić, iż w odniesieniu do postępowań przeprowadzanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej odpowiednie zastosowanie oprócz prawa krajowego (ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, z późn. zm.), zwana dalej „ustawą Pzp”, oraz rozporządzenia wykonawcze) mają również przepisy prawa wspólnotowego (m. in. 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. Urz. UE L 134 z 30.04.2004, str. 114, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 6, t. 7, str. 132) oraz orzecznictwo w ww. zakresie).

I. Instrukcje dotyczące procedur udzielania zamówień publicznych

W celu zapewnienia większej przejrzystości przeprowadzanych postępowań zaleca się, aby podmioty korzystające ze środków pochodzących z Unii Europejskiej, zobligowane na mocy przepisów prawa wspólnotowego oraz krajowego do stosowania prawa zamówień publicznych, przed przeprowadzeniem postępowań opracowały zasady (instrukcje, regulaminy) dotyczące udzielania zamówień publicznych określające najważniejsze etapy / działania do realizacji w trakcie procedury udzielania zamówień publicznych wraz ze wskazaniem maksymalnych terminów dokonywania poszczególnych czynności oraz stanowisk odpowiedzialnych za ich dokonanie.

II. Kluczowe zagadnienia dotyczące przeprowadzanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego

Poniżej omówione zostały podstawowe elementy, na które należy zwrócić uwagę podczas przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego

w celu wyeliminowania możliwości wystąpienia nieprawidłowości i nadużyć w procesie udzielania zamówień publicznych.

1. Dokumentowanie wyboru trybu udzielenia zamówienia

Zgodnie z prawem wspólnotowym oraz krajowym zamówienia publiczne mogą być udzielane w trybach podstawowych, tj. przetarg nieograniczony lub ograniczony bez konieczności spełniania jakichkolwiek przesłanek. W przypadku korzystania z trybu innego niż podstawowy, na Zamawiającym spoczywa obowiązek udowodnienia, iż faktycznie wystąpiły przesłanki umożliwiające jego zastosowanie. W sytuacji braku wykazania przez Zamawiającego zaistnienia przesłanek umożliwiających zastosowanie danego trybu wydatek może zostać uznany za niekwalifikowany. Dokumenty uzasadniające wybór trybu powinny zostać zarchiwizowane łącznie z dokumentacją przetargową, dla celów dowodowych, w celu zapewnienia ścieżki audytu.

2. Planowanie postępowania (terminy)

Ważnym elementem pozwalającym na uniknięcie uchybień w przeprowadzanych postępowaniach jest właściwe planowanie obciążenia pracą w celu wyeliminowania presji spowodowanej nierealnymi terminami i planowanymi do osiągnięcia rezultatami. Terminy odnoszące się do każdego etapu postępowania powinny zostać ustalone w sposób umożliwiający ich dotrzymanie oraz powinny być zgodne z prawem krajowym i wspólnotowym. W szczególności podczas ustalania terminów dla każdego zamówienia należy wziąć pod uwagę jego złożoność, charakter oraz przedmiot zamówienia. Terminy składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oraz ofert należy ustalać na podstawie rodzaju postępowania, charakteru dostaw i usług oraz czasu wymaganego na sporządzenie oferty.

Skracanie okresów poszczególnych etapów postępowania (przyśpieszony tryb) w przypadku zamówień równych lub przekraczających kwoty określone w art. 11 ust. 8 ustawy Pzp może nastąpić jedynie w wyjątkowych sytuacjach przewidzianych w prawie wspólnotowym. Skracanie terminów składania ofert i wniosków jest możliwe w przypadku, gdy spełniony zostanie wymóg zamieszczenia wstępnego ogłoszenia informacyjnego o planowanych w terminie następnym 12 miesięcy zamówieniach lub umowach ramowych w odniesieniu do zamówień powyżej wartości określonych w art. 11 ust. 8 ustawy Pzp.

W sytuacji niezamieszczenia ww. ogłoszenia, skracanie terminów składania ofert i wniosków jest możliwe jedynie w przypadku wystąpienia pilnej potrzeby udzielenia zamówienia.

Warunkiem koniecznym jest, aby sytuacja pilności wynikała z przyczyn nie leżących po stronie Zamawiającego, których Zamawiający działając z należytą starannością nie był w stanie przewidzieć. Stanem faktycznym uzasadniającym powołanie się na zaistnienie „pilnej potrzeby” nie może być na przykład zagrożenie wygaśnięcia środków finansowych, o których terminie wygaśnięcia Zamawiający wiedział, czy konieczność terminowej realizacji poszczególnych zadań w projekcie w sytuacji, gdy Zamawiający nie przewidział odpowiedniego czasu na przeprowadzenie procedury przetargowej lub nie przystąpił do jej wszczęcia z odpowiednim wyprzedzeniem. Nie uzasadnia także „pilnej potrzeby” przeciąganie się wcześniej prowadzonych postępowań przetargowych. Innymi słowy, stwierdzenie pilnej potrzeby udzielenia zamówienia możliwe jest jedynie w sytuacji, gdy Zamawiający jest w stanie wykazać, iż działając z należytą starannością nie był w stanie przewidzieć zaistnienia określonych faktów⁵⁰.

W przypadku powołania się przez Zamawiającego na wystąpienie pilnej potrzeby udzielenia zamówienia, musi on być w stanie udokumentować zaistnienie danego stanu faktycznego. Uzasadnienie takie powinno zostać dołączone do protokołu postępowania.

W odniesieniu do wszystkich postępowań skracanie terminów nie jest uzasadnione w przypadku, gdy istnieje duża dysproporcja pomiędzy okresem oceny wniosków i ofert przez Zamawiającego, a czasem na przygotowanie ww. dokumentów przez oferentów. Nie jest dopuszczalne ustalanie krótkich terminów na składanie ofert i wniosków przy jednoczesnym wydłużaniu czynności przez Zamawiającego.

Należy mieć na uwadze opinię Komisji Europejskiej, zgodnie z którą minimalne terminy przewidziane w dyrektywach dotyczących zamówień publicznych można stosować bez ryzyka wystąpienia nieprawidłowości jedynie w odniesieniu do najprostszycy zamówień. W przypadku skrócenia terminu Zamawiający jest zobowiązany do wyznaczenia terminu uwzględniającego czas niezbędny do przygotowania oferty lub wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu.

Podczas planowania postępowania należy również ustalać realne terminy realizacji zamówień oraz nakładać na wykonawców kary za nieprzestrzeganie terminów ich realizacji,

⁵⁰ Szczegółowa interpretacja „pilnej potrzeby udzielenia zamówienia” została przedstawiona przez Prezesa UZP w dokumencie: Wytyczne dotyczące interpretacji przesłanek pozwalających na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia lub zamówienia z wolnej ręki przy określeniu przesłanek wyboru trybu negocjacji bez ogłoszenia.

przy uwzględnieniu postanowień umownych dotyczących siły wyższej. Ustalanie realnych terminów realizacji zamówienia wyeliminuje konieczność zmiany umowy w zakresie ww. terminów po zawarciu umowy⁵¹, a tym samym zapobiegnie możliwości naruszenia zasady uczciwej konkurencji.

W trakcie ustalania terminów w postępowaniu (terminów oceny wniosków, oceny ofert) należy brać pod uwagę terminy wynikające z prawa wspólnotowego oraz krajowego, liczbę dostępnych pracowników, ich zadania, umiejętności i doświadczenie). Na każdym etapie należy analizować, czy liczba pracowników jest wystarczająca do wykonania przewidzianych zadań a w razie konieczności należy uzupełniać braki kadrowe wykwalifikowanym oraz doświadczonym personelem.

Plan prac

W odniesieniu do najbardziej ryzykownych postępowań (najbardziej złożonych), do których należą centralne zakupy⁵², Beneficjenci są zobligowani do opracowania szczegółowego planu prac. Plan prac powinien być opracowany w początkowym stadium realizacji projektu przed przeprowadzeniem postępowań. Powinien zawierać zakładane terminy dla każdego przetargu i każdego etapu przetargu, tj.:

- przygotowanie dokumentacji;
- opracowanie opisu przedmiotu zamówienia;
- wszczęcie procedury przetargowej;
- przeprowadzenie procedury przetargowej;
- podpisanie umowy;
- realizacja zamówienia;
- wydawanie protokołów odbioru;
- sprawdzenie faktur.

Plan prac powinien mieć formę tabeli (np. arkusz kalkulacyjny) zawierającej informacje o każdym przetargu oraz terminie zakończenia każdego etapu/zadania wraz ze wskazaniem osób odpowiedzialnych.

⁵¹ Chyba że Beneficjent przewidział taką możliwość w ogłoszeniu o zamówieniu lub Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) oraz określił warunki takiej zmiany.

⁵² „Centralne zakupy” w rozumieniu niniejszego dokumentu oznaczają zakupy dokonywane na poziomie centralnym przez Beneficjentów będącymi jednostkami centralnymi, które realizują projekt przy pomocy jednostek terenowych/lokalnych.

**Plan prac dotyczący przetargu (nieograniczonego oraz ograniczonego) ...
przeprowadzanego w projekcie ... realizowanym w ramach PO KL**

Czynność	Termin rozpoczęcia danej czynności	Termin zakończenia danej czynności	Osoba/osoby odpowiedzialne za wykonanie danego zadania
Przygotowanie dokumentacji			
...			
Opracowanie opisu przedmiotu zamówienia			
Wszczęcie procedury przetargowej			
Przeprowadzenie procedury przetargowej			
...			
Podpisanie umowy			
Realizacja zamówienia			
Wydawanie protokołów odbioru			
Sprawdzenie faktur			

Przygotowany przez Beneficjenta plan prac powinien zostać zarchiwizowany wraz z dokumentacją przetargową w celu zapewnienia ścieżki audytu.

3. Zapewnienie zasad konkurencyjności i przejrzystości wynikających z prawa wspólnotowego

Zamówienia udzielone bez dopuszczenia konkurencji, jak również bez zachowania przejrzystości i zapewnienia odpowiedniego poziomu upublicznienia informacji nie dają gwarancji, że zapłacona cena jest najlepszą ceną dostępną na rynku w danym czasie. W tym kontekście istotne jest przestrzeganie zasady należytego zarządzania finansowego, której obowiązek stosowania wynika z postanowień art. 14 i 60 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, str. 25, z późn. zm.). Nieprzestrzeganie powyższych zasad może być uznane za naruszenie przepisów Traktatu.

Zamawiający w celu dokonania wyboru najkorzystniejszej oferty są zobowiązani do zapewnienia właściwego szacowania wartości zamówienia, które powinno być dokonywane z należytą starannością oraz publikowania informacji o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W szczególności Zamawiający szacując wartość zamówienia powinni bazować na aktualnie funkcjonujących na rynku cenach zamawianych dóbr. Dlatego w celu właściwego szacowania wartości zamówienia są zobowiązani do przeprowadzenia rozeznania rynku wśród, min. 3 podmiotów, o ile na rynku istnieje trzech potencjalnych wykonawców danego zamówienia. W przypadku gdy na rynku nie istnieje trzech potencjalnych wykonawców, Zamawiający powinien przedstawić uzasadnienie wskazujące na obiektywne przesłanki potwierdzające ten fakt.

Zgodnie z prawem wspólnotowym oszacowana wartość zamówienia musi być ważna w chwili wysłania ogłoszenia o zamówieniu. Należy dołożyć starań, aby przeprowadzać dokładną ocenę wartości rynkowej przedmiotów objętych przyszłym zamówieniem na etapie przygotowania przetargu. Jeżeli po ustaleniu wartości zamówienia nastąpi zmiana okoliczności mających wpływ na dokonane już ustalenie wartości zamówienia Zamawiający przed wszczęciem postępowania zobowiązany jest dokonać ponownego oszacowania wartości zamówienia. Zamawiający powinien udokumentować sposób oszacowania wartości zamówienia (metodologię wyliczenia cen jednostkowych sprzętu i usług dodatkowych - serwisu, szkoleń oraz dostaw sprzętu). W celu udowodnienia realności budżetu niezbędne jest podanie cen rynkowych każdej pozycji z zamówienia oferowanych przez co najmniej trzech potencjalnych dostawców. Ceny dotyczące poszczególnych produktów/towarów powinny zostać zebrane w tabeli, którą można wykorzystać do oszacowania przewidywalnego zakresu budżetu. Stosowne dokumenty dotyczące sposobu oszacowania wartości zamówienia powinny zostać zarchiwizowane łącznie z dokumentacją przetargową dla celów dowodowych przeprowadzonej analizy w celu zapewnienia ścieżki audytu.

Jeżeli wraz z usługami podstawowymi kupowane są usługi dodatkowe, tj. serwis, szkolenia, dostawy sprzętu, których wartość stanowi część łącznej szacowanej wartości przetargu zaleca się aby Zamawiający wymagali od oferentów, aby przedstawiali oferowane ceny poszczególnych usług dodatkowych oddzielnie, bez uwzględniania ich w cenie dostaw.

W przypadku zastosowania niekonkurencyjnych trybów wynikających z ustawy Pzp (tryb z wolnej ręki, negocjacje bez ogłoszenia, zapytanie o cenę) Zamawiający są zobligowani do publikowania informacji o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na swoich stronach internetowych, o ile posiadają taką stronę, oraz w swoich

siedzibach. Przedmiotowa informacja powinna zawierać w szczególności opis przedmiotu zamówienia, kryteria oceny oferty, warunki udziału w postępowaniu oraz termin składania ofert, który nie powinien być krótszy niż 7 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia.

W celu zapewnienia ścieżki audytu oraz kwalifikowalności wydatków wszystkie czynności w ramach procesu wyboru oferty powinny zostać udokumentowane w postaci protokołu, do którego załączane są zebrane oferty.

Protokół jest dokumentem potwierdzającym prawidłowość wyboru wykonawcy zgodnie z zasadami konkurencyjności i przejrzystości. Protokół powinien zawierać co najmniej:

- a) informację o oszacowaniu wartości zamówienia, w tym o sposobie przeprowadzenia rozeznania rynku;
- b) informację o sposobie upublicznienia informacji o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego;
- c) wykaz ofert, które wpłynęły do Zamawiającego w odpowiedzi na zamieszczone ogłoszenie wraz ze wskazaniem daty wpłynięcia oferty do Zamawiającego oraz z podaniem tych danych z ofert, które stanowią odpowiedź na kryteria oceny ofert lub ewentualnie informację o braku złożonych ofert;
- d) wskazanie wybranej oferty wraz z uzasadnieniem wyboru;
- e) datę sporządzenia protokołu i podpis Zamawiającego lub osoby upoważnionej przez Zamawiającego do podejmowania czynności w jego imieniu.

Ponadto Zamawiający powinni zwrócić szczególną uwagę, iż zgodnie z ustawą Pzp bezwzględnie jest zakazane dzielenie zamówienia na części lub zaniżanie jego wartości po to, aby nie stosować przepisów ww. ustawy. W celu uniknięcia ww. zarzutów dzielenia zamówienia oraz uzyskania najbardziej konkurencyjnych ofert w przypadku Beneficjentów będących jednostkami centralnymi, które realizują projekt przy pomocy jednostek terenowych/lokalnych, zaleca się przeprowadzanie postępowań o udzielanie zamówień publicznych na poziomie centralnym, chyba że istnieją przesłanki uzasadniające przyjęcie innego trybu postępowania. Wystąpienie ww. przesłanek powinno zostać udokumentowane w postaci oszacowania i porównania korzyści i kosztów związanych z wyborem jednej z metod zakupu: centralnego i zdecentralizowanego i dostępne dla audytorów w celu potwierdzenia prawidłowości przyjętego rozwiązania.

4. Przygotowanie Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia / opisu przedmiotu zamówienia

W celu wyeliminowania możliwości wystąpienia nieprawidłowości w przeprowadzonych postępowaniach Beneficjenci powinni dołożyć staranności do prawidłowego przygotowania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) lub zakresu wymagań i obowiązków zapewniających uczciwą konkurencję wykonawców, który będzie podstawą przygotowania ofert przez wykonawców. Przygotowanie poprawnej pod kątem formalnoprawnym, wyczerpującej i spójnej wewnętrznie SIWZ pozwala uniknąć wielu błędów i gwarantuje jawność, przejrzystość i sprawny przebieg postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej opis przedmiotu zamówienia nie powinien zawierać nadmiernie wygórowanych standardów, takich które znacznie przewyższają rzeczywiste potrzeby Zamawiającego. W przypadku dostaw przygotowując opis przedmiotu zamówienia należy brać pod uwagę funkcjonalne potrzeby odbiorców oraz dostępność zamawianych dostaw na rynku. Należy mieć na uwadze opinię Komisji Europejskiej, zgodnie z którą **w celu zapewnienia zasad uczciwej konkurencji w przetargu Beneficjenci powinni upewnić się, czy istnieje przynajmniej trzech producentów, którzy oferują produkty odpowiadające ich wymaganiom.** Powyższe należy potwierdzić odpowiednimi informacjami z ogólnie dostępnych źródeł (prasa, Internet). **Stosowne dokumenty potwierdzające powinny zostać dołączone do dokumentacji przetargowych w celu jednoznacznego potwierdzenia, iż opis przedmiotu zamówienia, w tym zakres wymagań i obowiązków nie utrudniają uczciwej konkurencji.**

5. Dokładna ocena ofert

Oceny ofert należy dokonywać z należytą starannością i bezstronnie analizując wszystkie aspekty złożonych ofert, aby w decyzji o wyborze najkorzystniejszej uwzględnić wszystkie informacje mogące mieć wpływ na ostateczny wynik. W szczególności należy przeprowadzać ocenę ofert wyłącznie w zakresie i na podstawie kryteriów oceny ofert oraz warunków udziału opublikowanych w postępowaniu. Powyższe powinno znaleźć odzwierciedlenie w protokole.

6. Poufność procesu udzielenia zamówienia

Beneficjenci powinni dołożyć wszelkich starań, aby czynności związane z przygotowaniem opisu przedmiotu zamówienia a w szczególności treść specyfikacji oraz zakres zadań i obowiązków nie zostały ujawnione do momentu oficjalnego opublikowania. Należy również zachować poufność w odniesieniu do pozostałych czynności dokonywanych w postępowaniu, których ujawnienie może zakłócić uczciwą konkurencję. Powyższe ma na celu zapewnienie,

iż wszyscy uczestnicy postępowania mają taki sam dostęp do informacji i żaden uczestnik nie jest uprzywilejowany względem drugiego, a postępowanie jest transparentne z zastrzeżeniem sytuacji określonych w art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp.

Beneficjenci są zobowiązani do zapewnienia bezstronności osób wykonujących czynności w ramach przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W szczególności należy bezwzględnie wymagać złożenia oświadczeń na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy Pzp od ww. osób oraz odpowiednio dokumentować wszystkie czynności dokonywane w postępowaniu poczynawszy od przygotowania postępowania.

III. Analiza potrzeb kadrowych

W odniesieniu do najbardziej ryzykownych postępowań (najbardziej złożonych), do których należą centralne zakupy, Beneficjent powinien przeprowadzić ocenę potrzeb kadrowych w celu określenia, ilu pracowników, o jakich kwalifikacjach jest w stanie zapewnić odpowiednie wykonanie zadań przewidzianych dla danego etapu w przewidzianym w planie terminie bez powodowania znacznych opóźnień na poszczególnych etapach. Ocena potrzeb kadrowych powinna zostać udokumentowana i powinna być dostępna dla kontrolujących. Analizę potrzeb kadrowych należy przeprowadzać na różnych etapach przetargu oraz realizacji umowy. Powinna być dostosowana również do rodzaju wybranej procedury przetargowej. Ponadto Beneficjenci powinni dołożyć starań, aby kadra zajmująca się zamówieniami posiadała odpowiednie kwalifikacje oraz wiedzę merytoryczną w zakresie przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz była na bieżąco szkolona w zakresie krajowych oraz wspólnotowych przepisów dotyczących zamówień publicznych.

IV. Zarządzanie zakupami dostaw i usług w ramach projektu

Z punktu widzenia prawidłowości realizacji zamówienia i uzyskania przez Zamawiającego usługi/dostawy o oczekiwanych przez niego parametrach i standardach jakościowych kluczowe jest zapewnienie prawidłowego odbioru przedmiotu umowy. Ma to szczególne znaczenie w przypadku zarządzania projektami, w ramach których dokonywane będą centralne zakupy, które jak wskazują dotychczasowe doświadczenia, wiążą się z dużym ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości w zakresie odbioru zamówionych produktów. Dlatego też w przypadku ww. projektów Beneficjenci powinni zapewnić:

- terminowe dostawy i instalacje sprzętu;

- przeprowadzenie weryfikacji, czy wszystkie dostarczone pozycje dokładnie odpowiadają pozycjom oferowanym przez wykonawcę (i wystawienie protokołów odbioru w razie stwierdzenia zgodności) oraz czy są całkowicie zgodne z warunkami umowy;
- sprawdzenie, czy faktury wystawione przez wykonawcę w pełni się pokrywają z dostarczonymi pozycjami.

Przeprowadzenie weryfikacji należy udokumentować za pomocą wypełnionej listy sprawdzającej, która powinna być dostępna wraz z dokumentacją w odniesieniu do każdej umowy zamówienia. Odbiór dostaw i usług w każdej placówce, do której dostarczany jest sprzęt powinien być potwierdzony protokołem odbioru, z którego powinno wynikać, iż dostawy i usługi zostały dostarczone i wykonane w sposób poprawny.

Beneficjent jest zobligowany do opracowania instrukcji określających sposób postępowania związany z wykonywaniem umów (przez wykonawców), zadania, terminy ich wykonywania, osoby odpowiedzialne, wzory dokumentów, tj. listy sprawdzające, itp.

Przedmiotowe dokumenty powinny być dostępne dla audytorów w celu skontrolowania realizacji ww. zadań.

Beneficjenci powinni mieć zawsze na uwadze kary przewidziane w umowach zawieranych z wykonawcami za opóźnione / nieprawidłowe / niekompletne wykonanie umowy (w tym np. nieprzestrzeganie warunków gwarancji). W razie niezastosowania kar, w aktach należy koniecznie zamieścić specjalną notatkę wyjaśniającą przyczyny takiej sytuacji.