



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO
ROZWOJU
REGIONALNEGO

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



**Zasady dotyczące przeprowadzania postępowań
o udzielenie zamówienia publicznego finansowanych
ze środków
Europejskiego Funduszu Społecznego**



NARODOWA
STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Warszawa, październik 2010 r.

Wstęp

Przedmiotowy dokument został opracowany na podstawie doświadczeń związanych z wynikami kontroli postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzanych przez beneficjentów realizujących projekty w ramach perspektywy finansowej 2004-2006 oraz 2007-2013 i jest skierowany do beneficjentów przeprowadzających postępowania w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz instytucji kontrolujących postępowania.

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

W trakcie tworzenia niniejszych zasad wykorzystano wytyczne organów (w szczególności służb Komisji Europejskiej) kontrolujących projekty finansowane ze środków Unii Europejskiej oraz przeprowadzane w ich ramach postępowania.

Skonstruowane zasady mają na celu wyeliminowanie błędów wykrytych przez służby kontrolne w postępowaniu beneficjentów.

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 2006 r., Nr 164, poz. 1163 z późn. zm.)*) 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*).

Przedmiotowe zasady powinny być stosowane przez beneficjentów PO KL, a także podmioty bezpośrednio korzystające z Pomocy Technicznej PO KL (m.in. Krajowy Ośrodek Europejskiego Funduszu Społecznego, Krajową Instytucję Wspomagającą), które są zobligowane do przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

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 instrukcje (regulaminy, zasady) dotyczące procedur udzielania zamówień publicznych. W przedmiotowym dokumencie powinny zostać określone najważniejsze działania realizowane w trakcie procedury udzielania zamówień publicznych wraz ze wskazaniem terminów dokonywania poszczególnych czynności oraz stanowisk odpowiedzialnych za ich dokonanie. Przedmiotowy dokument powinien zawierać wykaz wszystkich dokumentów, formularzy, które należy przechowywać w dokumentacji przetargowej.

II. Kluczowe zagadnienia dotyczące przeprowadzanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego

Poniżej omówione zostały podstawowe elementy, na które należy zwrócić uwagę podczas 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 sytuacji gdy zamawiający korzysta z innego trybu udzielenia zamówienia jest zobowiązany do udowodnienia i udokumentowania wystąpienia przesłanek uzasadniających jego zastosowanie. Dokumenty uzasadniające wybór trybu powinny zostać zarchiwizowane łącznie z dokumentacją przetargową dla celów dowodowych w celu zapewnienia ścieżki audytu.

2. Planowanie postępowania (terminy)

Pierwszym i podstawowym elementem pozwalającym na uniknięcie uchybień w przeprowadzanych postępowaniach jest właściwe planowanie obciążenia pracą w celu wyeliminowania presji powodowanej nierealnymi terminami i rezultatami do osiągnięcia. Terminy odnoszące się do każdego etapu postępowania powinny zostać ustalone w sposób umożliwiający ich dotrzymanie. 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 (pilny tryb) może nastąpić jedynie w wyjątkowych sytuacjach przewidzianych w prawie wspólnotowym. Powyższe 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.

Beneficjenci powinni bezwzględnie przekazywać wstępne ogłoszenia o zamiarze udzielenia zamówienia zawsze w przypadku, gdy jest to wymagane przepisami prawa krajowego oraz wspólnotowego.

Należy podkreślić, iż zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej nie jest dopuszczalne ustalanie krótszych terminów niż minimalne terminy przewidziane w dyrektywach dotyczących zamówień publicznych, które można zastosować bez ryzyka wystąpienia nieprawidłowości jedynie w odniesieniu do najprostszych zamówień.

Podczas planowania postępowania należy również ustalać realne terminy realizacji zamówień oraz nakładać na wykonawców kary za nieprzestrzeganie terminów realizacji zamówień, przy uwzględnieniu postanowień umownych dotyczących siły wyższej. Ustalanie realnych terminów realizacji zamówienia wyeliminuje konieczność zmiany umowy w zakresie ww. terminów niedługo po zawarciu umowy (pod warunkiem określenia takiej możliwości w treści umowy), a tym samym zapobiegnie możliwości naruszenia zasady uczciwej konkurencji.

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

Plan prac dotyczący każdego odrębnego przetargu (nieograniczonego oraz ograniczonego).

Zaleca się, aby beneficjenci opracowali szczegółowy plan prac obejmujący wszystkie przetargi (nieograniczone oraz ograniczone), które mają być przeprowadzone w ramach

realizowanych projektów. Przedmiotowy plan prac powinien zawierać szczegółowe terminy dla każdego przetargu i każdego etapu przetargu, tj.:

- przygotowanie dokumentacji,
- opracowanie specyfikacji technicznych,
- wszczęcie procedury przetargowej,
- przeprowadzenie procedury przetargowej,
- podpisanie umowy,
- realizacja zamówienia,
- wydawanie protokołów odbioru,
- sprawdzenie faktur.

Przygotowany przez beneficjenta plan prac powinien być dostępny dla kontrolujących. Powinien mieć formę tabeli (np. arkusz kalkulacyjny) zawierającej informacje o każdym przetargu oraz terminie zakończenia każdego etapu/zadania wraz ze wskazaniem osób odpowiedzialnych. Wzór tabeli stanowi załącznik nr 1 do niniejszych Zasad.

3. Zapewnienie zasad konkurencyjności i przejrzystości wynikających z prawa wspólnotowego

W związku z rekomendacjami audytorów KE wystosowanymi po przeprowadzeniu audytów projektów w ramach perspektywy finansowej 2007-2013, dotyczącymi zapewnienia przestrzegania przez zamawiających na każdym etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznych przepisów i zasad określonych w Traktacie WE (zasada konkurencyjności i zasada przejrzystości) niezbędne jest wprowadzenie dodatkowych wymogów, które zapewnią respektowanie tych zasad.

Zamawiający w celu dokonania wyboru najkorzystniejszej oferty są zobowiązani 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 oraz termin składania ofert;
- zapewnienia właściwego szacowania wartości zamówienia, które powinno być dokonywane z należytą starannością. Zamawiający powinien przeprowadzić rozeznanie 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. Ponadto zamawiający powinni zwrócić szczególną uwagę, iż zgodnie z *ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych* bezwzględnie zakazane jest dzielenie zamówienia na części lub zaniżanie jego wartości w celu uniknięcia stosowania przepisów ww. ustawy.

Przeprowadzenie ww. czynności powinno zostać udokumentowane, a dokumenty powinny być dostępne dla audytorów w celu skontrolowania realizacji ww. zadań.

Powyższe wymogi zostały wprowadzone także, aby zapewnić przestrzeganie zasady należytego zarządzania finansowego. Obowiązek stosowania ww. zasady wynika z zapisów art. 14 i 60 rozporządzenia Rady nr 1083/2006. Zasada została zdefiniowana w art. 27 rozporządzenia Rady nr 1605/2002.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady nr 1605/2002 należy kierować się zasadą należytego zarządzania finansami, według której zasoby powinny być udostępniane po najlepszej cenie.

Ww. obowiązki dotyczą w szczególności postępowań przeprowadzanych w trybach, w których zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych nie ma wymogu upublicznienia informacji o wszczęciu postępowania (np. tryb z wolnej ręki, negocjacje bez ogłoszenia, zapytanie o cenę). 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. Nieprzestrzeganie zasady należytego zarządzania finansowego może być uznane za naruszenie przepisów Traktatu.

4. Przygotowanie Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia / opisu przedmiotu zamówienia

W celu wyeliminowania możliwości wystąpienia nieprawidłowości w przeprowadzonych przetargach 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 wewnątrznie SIWZ pozwala uniknąć wielu błędów i gwarantuje jawność, przejrzystość i sprawny przebieg postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

SIWZ zawiera wykaz istotnych warunków zamówienia, które powinni spełnić wykonawcy ubiegający się o zamówienia. Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej specyfikacje nie powinny zawierać nadmiernie wygórowanych standardów, takich które w rzeczywistości znacznie przewyższają wymagania konieczne. Przygotowując specyfikacje techniczne beneficjenci powinni brać pod uwagę funkcjonalne potrzeby odbiorców oraz dostępność dostaw odpowiadających specyfikacjom technicznym sprzętu na rynku. W celu zapewnienia zasad uczciwej konkurencji w przetargu beneficjenci powinni upewnić się, czy istnieje przynajmniej trzech producentów, którzy mogą dostarczyć produkty odpowiadające specyfikacjom technicznym. 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 specyfikacje techniczne lub zakres wymagań i obowiązków nie utrudniają uczciwej konkurencji.

Podstawowe znaczenie na etapie przygotowania przetargu stanowi również kwestia zapewnienia realności budżetu. Zgodnie z zapisami prawa zamówień publicznych ustalenie wartości zamówienia powinno zostać dokonane przez zamawiającego z należytą starannością. Zgodnie z prawem wspólnotowym oszacowana wartość zamówienia musi być ważna w chwili wysłania ogłoszenia o zamówieniu lub w przypadkach, gdy ogłoszenie takie nie jest wymagane, w chwili rozpoczęcia przez instytucję zamawiającą procedury udzielania zamówienia. 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 zmiany wartości zamówienia. Zamawiający powinien udokumentować sposób oszacowania wartości przedmiotu przetargu (metodologię wyliczenia cen jednostkowych sprzętu i usług dodatkowych - serwisu, szkoleń oraz dostaw). W celu udowodnienia realności budżetu dla osób kontrolujących 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.

Ponadto zaleca się, aby w przypadku przetargów dotyczących zakupu usług dodatkowych wraz z usługami podstawowymi, gdzie wartość usług dodatkowych stanowi część łącznej szacowanej wartości przetargu, wymagać od oferentów, aby przedstawiali oferowane ceny poszczególnych usług dodatkowych oddzielnie, bez uwzględniania ich w cenie dostaw.

5. Dokładna ocena ofert

Zaleca się, aby beneficjenci przeprowadzali bardziej szczegółową analizę dokumentacji przedkładanej przez kandydatów/oferentów. Oceny należy dokonywać z należytą starannością i bezstronnie analizując wszystkie aspekty złożonych ofert, aby w decyzji o wyborze oferenta uwzględnić wszystkie informacje mogące mieć wpływ na ostateczny wynik. W szczególności należy przeprowadzać ocenę ofert i wniosków ściśle według zapisów specyfikacji technicznych przekazanych do oferentów.

6. Poufność procesu udzielenia zamówienia

Beneficjenci powinni dołożyć wszelkich starań, aby czynności związane z przygotowaniem specyfikacji technicznych 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.

Beneficjenci powinni również zapewnić bezstronność osób wykonujących czynności w ramach postępowania. W szczególności należy bezwzględnie wymagać złożenia odpowiednich oświadczeń od ww. osób oraz odpowiednio dokumentować wszystkie czynności dokonywane w postępowaniu począwszy od napisania SIWZ.

III. Analiza potrzeb kadrowych

Dla każdego przetargu 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 krajowego oraz wspólnotowego prawa zamówień publicznych.

IV. Zarządzanie projektem

Podczas przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego bardzo ważną kwestią jest zapewnienie prawidłowego odbioru zamówionego produktu/usługi. 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 powinien opracować instrukcje określające 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 dostawy (lub nieprzestrzeganie warunków gwarancji). W razie niezastosowania kar, w aktach należy koniecznie zamieścić specjalną notatkę wyjaśniającą przyczyny takiej sytuacji.

Załącznik nr 1

**Plan prac dotyczący każdego 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 specyfikacji technicznych			
Wszczęcie procedury przetargowej			
Przeprowadzenie procedury przetargowej			
...			
Podpisanie umowy			
Realizacja zamówienia			
Wydawanie protokołów odbioru			
Sprawdzenie faktur			