

Raport współfinansowany ze środków Unii Europejskiej – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz ze środków Samorządu Województwa Dolnośląskiego w ramach Pomocy Technicznej Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013

# Analiza błędów popełnianych przez beneficjentów Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007 – 2013 przy udzielaniu zamówień publicznych

Opracowano na podstawie raportu pt. "Analiza błędów popełnianych przez beneficjentów Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007 – 2013 przy udzielaniu zamówień publicznych" przygotowanego przez Centrum Doradztwa i Rozwoju Kompetencji Ireneusz Ratuszniak:

Raport współfinansowany ze środków Unii Europejskiej – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz ze środków Samorządu Województwa Dolnośląskiego w ramach Pomocy Technicznej Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013

## SPIS TREŚCI

<b>I.</b>	<b>WSTĘP</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>KATALOG NAJCZĘŚCIEJ POPEŁNIANYCH NARUSZEŃ / NIEPRAWIDŁOWOŚCI DOT. PZP.</b>	<b>10</b>
1.	Art. 7 ustawy Pzp	10
2.	Art. 95 Ustawy Pzp	12
3.	Art. 41 ustawy Pzp	13
4.	Art. 25 ustawy Pzp	13
5.	Art. 22 ustawy Pzp	14
6.	Art. 40 ustawy Pzp	15
7.	Art. 36 Ustawy Pzp	16
8.	Art. 29 ustawy Pzp	17
<b>III.</b>	<b>KATALOG NAJCZĘŚCIEJ POPEŁNIANYCH NARUSZEŃ / NIEPRAWIDŁOWOŚCI DOT. WYTYCZNYCH IZ RPO WD.</b>	<b>19</b>
1.	Rozdział II pkt 8 Wytycznych IZ RPO WD	19
2.	Rozdział II pkt 5 Wytycznych IZ RPO WD	20
3.	Rozdział II pkt 2 i 3 Wytycznych IZ RPO WD	21
4.	Rozdział IV pkt. 3 Wytycznych IZ RPO WD	21
<b>IV.</b>	<b>KATALOG NAJCZĘŚCIEJ STOSOWNYCH PRZEZ BENEFICJENTÓW „ZŁYCH PRAKTYK”</b>	<b>23</b>
1.	Nieuzasadnione ograniczenia podmiotowe	23
2.	Wadliwy opis przedmiotu zamówienia	24
3.	Nadmierne warunki udziału w postępowaniu	26
4.	Nieuzasadnione zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki	28
5.	Ograniczenie konkurencji względem zagranicznych oferentów	29
6.	Brak jednolitości dokumentów postępowania	30
7.	Żądanie dokumentów, które nie są niezbędne do przeprowadzenia postępowania	32
8.	Wadliwe ustalenie szacunkowej wartości zamówienia	34
9.	Obowiązki informacyjne Zamawiającego związane z publikacjami w publikatorach	35
10.	Zbyt szybkie zawarcie umowy o zamówienie publiczne	36
11.	Realizacja zamówienia niezgodna z zakresem opisanym przez Zamawiającego w ogłoszeniu	37
<b>V.</b>	<b>REKOMENDACJE DLA BENEFICJENTÓW</b>	<b>39</b>
1.	Wyznaczenie osób odpowiedzialnych za zamówienie publiczne w organizacji beneficjenta.	39
2.	Szkolenie kadry	39
3.	Wykorzystanie zasobu wiedzy istniejącej w organizacji beneficjenta	40
4.	Wykorzystanie zasobu wiedzy istniejącej poza organizacją beneficjenta.	40
5.	Stosowanie zasady weryfikacji dokumentacji dot. zamówienia przez „dwie pary oczu”.	41



Raport współfinansowany ze środków Unii Europejskiej – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz ze środków Samorządu Województwa Dolnośląskiego w ramach Pomocy Technicznej Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013

6.	Stosowanie listy pytań kontrolnych dot. zamówień.	41
7.	Dostarczanie dokumentacji związanej z zamówieniem publicznym w celu kontroli ex-ante z odpowiednim wyprzedzeniem.	42
8.	Korzystanie ze wsparcia IZ	42
<b>VI.</b>	<b>LISTA PYTAŃ KONTROLNYCH</b>	<b>43</b>
1.	Czynności przygotowawcze do wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego	43
2.	Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego	45
3.	Czynności przygotowawcze do zawarcia umowy w sprawie zamówienie publicznego	45
4.	Realizacja umowy w sprawie zamówienia publicznego	46

## I. Wstęp

Raport został przygotowany przez zespół Centrum Doradztwa i Rozwoju Kompetencji we Wrocławiu na zlecenie Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007 – 2013 (IZ RPO WD).

Powodem przygotowania raportu była przeprowadzona przez IZ RPO WD wstępna analiza wyników kontroli i audytów wskazująca, że najczęstszą przyczyną nakładania korekt finansowych w projektach RPO WD są błędy popełniane przy udzielaniu zamówień, które są powtarzane przez beneficjentów programu. W związku z powyższym, zadaniem postawionym przez IZ RPO WD przed wykonawcą raportu było:

Stworzenie katalogu max.20 najczęściej popełnianych błędów /nieprawidłowości („złych praktyk”) w zakresie udzielania zamówień wraz z opisem czego dany błąd dotyczył.

Sformułowanie rekomendacji dla beneficjentów RPO WD wskazujących jak przygotować i przeprowadzić procedurę udzielania zamówienia publicznego, aby uniknąć występowania naruszeń (w tym naruszeń skutkujących nałożeniem korekt finansowych) oraz ją usprawnić.

Podstawą do opracowania raportu była przeprowadzona przez zespół Centrum Doradztwa i Rozwoju Kompetencji analiza ok. 300 dokumentów udostępnionych przez IZ RPO WD związanych z udzielaniem zamówień w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007 - 2013. Analizy dokonano w zakresie stosowania<sup>1</sup>:

- Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. (Dz.U. z 2010 r. nr 113, poz. 759. z późn.zm.) (dalej PZP).
- Wytycznych IZ RPO WD w zakresie zasad udzielania zamówień publicznych i wyboru wykonawców w transakcjach nie objętych ustawą PZP w ramach RPO WD opublikowanych na stronie [www.rpo.dolnyslask.pl](http://www.rpo.dolnyslask.pl) w zakładce Dla Realizujących Projekt /Zamówienia publiczne (dalej Wytyczne IZ RPO WD).
- Naruszeń prawa wspólnotowego wynikających z zaleceń Ministerstw Rozwoju Regionalnego zawartych w pismach nr DKF-IY-8121-76-GB/10 oraz DKR-IV-82630-50-JB/EŚ/10 opublikowanych na stronie [www.rpo.dolnyslask.pl](http://www.rpo.dolnyslask.pl) w zakładce Dla Realizujących Projekt /Zamówienia publiczne (dalej Prawo Wspólnotowe).

<sup>1</sup> Analiza nie obejmowała prawidłowości ustaleń dot. naruszeń przepisów zawartych w dokumentacji przedstawionej przez IZ RPO WD.

**W wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzono:**

**578** naruszeń PZP

**106** naruszeń wytycznych IZ RPO WD

**320** naruszeń Prawa Wspólnotowego

W dalszej części raportu omówiono stwierdzone nieprawidłowości podając: statystykę, analizę naruszonego przepisu, katalog najczęściej występujących „złych praktyk”, przykłady naruszeń zidentyfikowanych w analizowanych dokumentach.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na istotny dokument pn. *„Wymierzanie korekt finansowych za naruszanie prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE” stosowany w praktyce wdrażania RPO WD zwany często „Taryfikatorem”*.

Taryfikator przyjęty uchwałą Zarządu Województwa Dolnośląskiego stanowi implementację do systemu RPO WD 2007-2013 dokumentu przekazanego przez Ministra Rozwoju Regionalnego (pod nazwą „Wymierzanie korekt finansowych za naruszenie prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE”) przy piśmie nr DPW-IV-079-32-GB/08 z dnia 14.03.2008 r. oraz w kolejnych wersjach pismem nr DKF-IV-8121-28-GB/10 z dnia 07.04.2010 r. oraz pismem nr DKF-IV-8121-69-GB/11 z dnia 26.04.2011 r. do wszystkich 16 instytucji zarządzających RPO jako wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie korekt finansowych w ramach programów operacyjnych.

Umowa o dofinansowanie zobowiązuje Beneficjenta m.in. do stosowania odpowiednich przepisów o zamówieniach publicznych, w tym ustawy Prawo zamówień publicznych (§ 12 ust. 1 wzoru umowy), a w przypadku stwierdzenia przez uprawnioną instytucję naruszenia w ramach realizowanego projektu tychże przepisów, IZ RPO WD ma prawo ustalić i nałożyć względem Beneficjenta korekty finansowe określone w „Taryfikatorze”, to jest pomniejszyć wydatki niekwalifikowalne o określoną kwotę stwierdzonej nieprawidłowości (§ 12 ust. 14 wzoru umowy).

Zgodnie z zasadami opisanymi w „Taryfikatorze”, ustalenie wysokości korekty finansowej za naruszenia przy stosowaniu prawa wspólnotowego w dziedzinie zamówień publicznych lub stosowaniu przepisów ustawy PZP ma na względzie rodzaj/stopień tego naruszenia oraz skutki finansowe tego naruszenia dla wydatków współfinansowanych ze środków UE i może następować na dwa sposoby: przez zastosowanie metody dyferencyjnej lub metody wskaźnikowej. Metodę dyferencyjną stosuje się w celu ustalenia istnienia oraz wielkości szkody poprzez porównanie wysokości rzeczywiście wydatkowanych (lub zakontraktowanych) środków na sfinansowanie zamówienia po zaistnieniu naruszenia ze stanem hipotetycznym, jaki by istniał, gdyby nie nastąpiło rozpatrywane naruszenie.



Raport współfinansowany ze środków Unii Europejskiej – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz ze środków Samorządu Województwa Dolnośląskiego w ramach Pomocy Technicznej Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013

W przypadkach, gdy skutki finansowe określonego naruszenia są pośrednie lub rozproszone, dla ustalenia wysokości korekty finansowej należy posłużyć się metodą wskaźnikową.

Stosując metodę wskaźnikową, wysokość korekty finansowej oblicza się jako iloczyn wskaźnika procentowego nałożonej korekty finansowej, wskaźnika procentowego współfinansowania ze środków funduszy UE i wysokości faktycznych wydatków kwalifikowalnych dla danego zamówienia, według wzoru:

$$W_k = W\% \times W_{kw.} \times W_s$$

gdzie:

$W_k$  – wysokość korekty finansowej;

$W_{kw.}$  – wysokość faktycznych wydatków kwalifikowanych dla danego zamówienia;

$W_s$  – procentowa wysokość współfinansowania ze środków funduszy UE (wynika ona z umowy o dofinansowanie projektu);

$W\%$  - wskaźnik procentowy nałożonej korekty.

Metodą określenia finansowego wymiaru nieprawidłowości jest pomniejszenie wydatków kwalifikowalnych w ramach projektu lub kontraktu obciążonego nieprawidłowością o wartość procentową, wskazaną we właściwej Tabeli, stanowiącej załącznik do „Taryfikatora”.

Pomniejszenie wydatków kwalifikowalnych skutkuje proporcjonalnym pomniejszeniem kwoty dofinansowania pochodzącego z funduszy UE. Otrzymana w wyniku przeprowadzenia powyższego matematycznego działania kwota stanowi wartość korekty finansowej kompensującej szkodę dla budżetu UE.

Użyty w powyższym wzorze wskaźnik procentowy nałożonej korekty finansowej ( $W\%$ ) wyraża stopień „szkodliwości” określonego typu naruszenia. Wskaźnik procentowy przyjmuje się w wysokości i na warunkach określonych w załączniku do „Taryfikatora”. Zawarte w ww. załączniku poszczególne Tabele zawierające kategorie nieprawidłowości oraz odpowiadające im wskaźniki procentowe służące obliczaniu wartości korekty finansowej są, na tyle na ile jest to możliwe, wyczerpujące. Jeżeli jednak stwierdzona nieprawidłowość nie została uwzględniona w Tabeli właściwej dla danego zamówienia, należy przyjąć wskaźnik procentowy odpowiadający najbliższej rodzajowo kategorii naruszenia zawartej w tej Tabeli.

Podsumowując, **należy podkreślić, że „Taryfikator” różnicuje wysokość korekt finansowych z uwagi na rodzaj lub stopień naruszenia przepisów Pzp, a także ze względu na skutki finansowe (szkodę) jakie dane naruszenie wywołało/lub mogłoby wywołać w budżecie UE.** Metodą określenia finansowego wymiaru nieprawidłowości jest pomniejszenie wydatków kwalifikowalnych w ramach projektu lub kontraktu obciążonego

Raport współfinansowany ze środków Unii Europejskiej – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz ze środków Samorządu Województwa Dolnośląskiego w ramach Pomocy Technicznej Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013

nieprawidłowością o wartość procentową, wskazaną we właściwej Tabeli, stanowiącej załącznik do „Taryfikatora”. „Taryfikator” umożliwia pomniejszenie wydatków kwalifikowalnych i kwoty dofinansowania pochodzącego z funduszy UE proporcjonalnie, kompensując rzeczywistą lub potencjalną szkodę dla budżetu UE spowodowaną poprzez wykryte naruszenie przepisów Pzp. ***Nakładanie korekt finansowych zgodnie z „Taryfikatorem” następuje zatem w mniejszym wymiarze, niż miałyby to miejsce w przypadku stosowania ogólnych zasad kwalifikowalności wydatków - za wydatek niekwalifikowalny należałoby uznać w całości wydatek poniesiony niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa wspólnotowego i krajowego, czyli w przedmiotowym przypadku naruszający przepisy regulujące udzielanie zamówień publicznych.***

Aktualny dokument jest dostępny na stronie [www.rpo.dolnyslask.pl](http://www.rpo.dolnyslask.pl) w zakładce Dla Realizujących Projekt /Zamówienia publiczne

Ponieważ raport ma być praktycznym narzędziem, przygotowano również rekomendacje oraz listę kontrolną dla beneficjentów udzielających zamówień. Wyboru naruszanych przepisów oraz „złych praktyk” dokonano na podstawie statystyki wynikającej z analizy dokumentacji udostępnionej przez IZ RPO WD, którą przedstawiono poniżej:

### Naruszenia PZP

Artykuł PZP	Liczba naruszeń
Art. 7	157
Art. 95	91
Art. 25	65
Art. 41	64
Art. 22	44
Art. 40	27
Art. 36	23
Art. 29	21
Art. 92	11
Art. 144	7
Art. 38	7
Art. 94	6
Art. 32	6
Art. 70	5
Art. 35	5
Pozostałe	39
<b>Razem</b>	<b>578</b>

### Naruszenia Wytycznych IZ RPO WD

Rozdział wytycznych	Liczba naruszeń
II	65
III	8
III B	5
IV	28
<b>Razem</b>	<b>106</b>

### Naruszenia Przepisu Wspólnotowego – „złe praktyki” stosowane przez beneficjentów

<b>Przepis Wspólnotowy</b>	<b>Liczba naruszeń</b>
Ograniczenie konkurencji	139
Ograniczenie konkurencji względem zagranicznych oferentów	82
Ograniczenie podwykonawstwa	41
Wymóg członkostwa we właściwej izbie samorządu	19
Zmiana informacji z ogłoszenia o przetargu bez publikacji sprostowania	13
Nieuzasadnione udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki (lub innych niekonkurencyjnych)	11
Wymóg dysponowania zasobami już na etapie składania ofert	6
Ograniczenie dotyczące konsorcjów	4
Nieprawidłowe ustalenie szacunkowej wartości zamówienia	3
Ograniczenie w zakresie sztucznego rozbicia kontraktów w celu pominięcia ustawy	2
<b>RAZEM</b>	<b>320</b>

Dokonując ogólnego podsumowania można stwierdzić, że w przypadku naruszeń PZP, błędy popełniane przez beneficjentów zdarzały się praktycznie na wszystkich etapach postępowania o udzielenie zamówienia. Większość przypadków była związana z nieprzestrzeganiem zasady zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania Wykonawców. Ponadto beneficjenci często nie dopełniali obowiązków formalnych związanych z publikacją ogłoszeń, zmian do nich czy też sprostowań. Jeśli chodzi o naruszenia wytycznych IZ RPO WD w zakresie zasad udzielania zamówień publicznych i wyboru Wykonawców w transakcjach nie objętych ustawą PZP w ramach RPO WD, a także naruszenia Prawa Wspólnotowego, najwięcej przypadków dotyczyło nieprzestrzegania zasady zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania Wykonawców. W obu obszarach stanowiły one ponad 50% wszystkich nieprawidłowości. Wybierając naruszenia przepisów i „złe praktyki”, które zostały omówione w dalszej części raportu kierowano się poniżej przedstawionymi założeniami.



Raport współfinansowany ze środków Unii Europejskiej – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz ze środków Samorządu Województwa Dolnośląskiego w ramach Pomocy Technicznej Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013

W przypadku naruszeń PZP w dalszej treści raportu omówiono te, których występowanie stwierdzono co najmniej 20 razy. Grupa ta reprezentuje 492 naruszenia, co stanowi ponad 85% wszystkich stwierdzonych przypadków.

W przypadku naruszeń Wytycznych IZ RPO WD w dalszej treści raportu omówiono te, których występowanie stwierdzono co najmniej 10 razy. Grupa ta reprezentuje 59 naruszeń, co stanowi ponad 55% wszystkich stwierdzonych przypadków.

W przypadku naruszeń Przepisów Wspólnotowych omówiono wszystkie stwierdzone nieprawidłowości w rozdziale pn.: „Złe praktyki” stosowane przez beneficjentów. Grupa ta reprezentuje 320 naruszeń co stanowi 100% wszystkich stwierdzonych przypadków.

Uwzględniając dotychczasowe doświadczenia okazuje się, że udzielanie zamówień w ramach projektów - przy czym zarówno tych z zastosowaniem PZP, jak i tych z zastosowaniem Wytycznych programowych – stanowi dla beneficjentów sporą trudność i jest najczęstszą przyczyną występujących w projektach nieprawidłowości<sup>2</sup>. W dalszej części raportu zostały omówione najczęściej występujące naruszenia PZP dokonywane przez beneficjentów posiadających status Zamawiającego oraz naruszenia Wytycznej IZ RPO WD, przez beneficjentów którzy statusu Zamawiającego nie posiadają lub posiadając go udzielają zamówień, których wartość jest niższa niż wyrażona w złotych kwota 14 000 euro. Omówiono również najczęściej występujące naruszenia zasad udzielania zamówień publicznych ukształtowane w prawodawstwie unijnym, które zakwalifikowano jako „złe praktyki”.

---

<sup>2</sup> G. Karwatowicz, *Korekty finansowe*, Przetargi Publiczne nr 7 z 2010 r., s. 48.

## II. Katalog najczęściej popełnianych naruszeń dot. PZP.

W tym rozdziale opisano najczęściej stwierdzone naruszenia/nieprawidłowości w stosowaniu PZP w zamówieniach realizowanych w procesie wdrażania RPO WD.

Beneficjenci realizujący projekty współfinansowane ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007 – 2013 są zobowiązani do stosowania PZP w zakresie w jakim zobowiązują ich do tego postanowienia ustawy. Można zidentyfikować jeden przypadek, w którym fakt udziału środków unijnych w budżecie projektu skutkować może kwalifikacją beneficjenta jako Zamawiającego.

Dotyczy to art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, w brzmieniu: „Ustawę stosuje się do udzielania zamówień publicznych, zwanych dalej „zamówieniami”, przez:

5) inne niż określone w pkt 1 i 2 podmioty, jeżeli łącznie zachodzą następujące okoliczności:

a) ponad 50 % wartości udzielanego przez nie zamówienia jest finansowane ze środków publicznych lub przez podmioty, o których mowa w pkt 1–3a,

b) wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8,

c) przedmiotem zamówienia są roboty budowlane obejmujące wykonanie czynności w zakresie inżynierii lądowej lub wodnej, budowy szpitali, obiektów sportowych, rekreacyjnych lub wypoczynkowych, budynków szkolnych, budynków szkół wyższych lub budynków wykorzystywanych przez administrację publiczną lub usługi związane z takimi robotami budowlanymi”.

### 1. Art. 7 ustawy Pzp

#### a. Liczba stwierdzonych naruszeń w kontrolowanych postępowaniach

W toku przygotowania raportu stwierdzono 157 naruszenia art. 7 PZP, gdzie – co do zasady – naruszana została dyspozycja przepisu art. 7 ust. 1 PZP.

#### b. Analiza przepisu

W przepisie zostały ustanowione dwie fundamentalne zasady prawa zamówień publicznych, gwarantujące prawidłowe przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, mianowicie „zapewnienie zachowania uczciwej konkurencji” oraz „równe traktowanie Wykonawców”. Naruszenia ww. zasad powodują ograniczenia dostępu do zamówień podmiotom zdolnym do jego realizacji, między innymi poprzez zniechęcenie potencjalnych oferentów do złożenia oferty ze względu na sformułowaną treść wymagań.



Jak wskazuje się w doktrynie „*Pierwsza z tych zasad oznacza, iż każdy z Wykonawców powinien być traktowany jednakowo, bez żadnych przywilejów i ulg. Każdy ma zapewniony równy dostęp do informacji, a stawiane wymagania muszą być takie same dla wszystkich podmiotów. Również ocena ofert powinna być dokonywana z uwzględnieniem tych samych kryteriów*” (Tak: J. Pieróg, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, wyd. 9, Warszawa 2009, s. 58). Tymczasem druga z przytoczonych zasad, odnosi się do przygotowania i przeprowadzenia postępowania oraz wiąże się z obowiązkiem dokonania przez Zamawiającego rzetelnej oceny ofert. „*Realizację tej zasady ma zapewnić m.in. obowiązek sporządzenia dokumentacji, co pozwala zweryfikować postępowanie Zamawiającego. Jedną z gwarancji dochowania uczciwej konkurencji jest obowiązek wyłączenia z postępowania osób, wobec których istnieją wątpliwości co do ich bezstronności (art. 17 ust 1)*” (Tak: J. Pieróg, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, wyd. 9, Warszawa 2009, s. 58).

#### c. Opis naruszeń - przykłady

Odnosząc się do poszczególnych naruszeń art. 7 ust. 1 PZP, które ustalone zostały w toku czynności kontrolnych przez IZ RPO WD, w pierwszej kolejności należy wskazać charakter przepisu. Został on bowiem ustanowiony w rozdziale drugim ustawy „Zasady udzielania zamówień”, co przesądza o konieczności wzięcia dwóch aspektów pod uwagę. Po pierwsze: przepis ten ma szeroki zakres przedmiotowy i nie ogniskuje problemów, związanych z poszczególnymi działaniami lub zaniechaniami Zamawiającego w zapewnieniu zachowania uczciwej konkurencji, czy równego traktowania Wykonawców. Po drugie, co wiąże się z pierwszym, do naruszenia przepisu art. 7 ust. 1 PZP dochodzi z reguły w zbiegu z innymi przepisami, przykładowo: poprzez wskazanie w treści opisu przedmiotu zamówienia konkretnej nazwy własnej towaru Zamawiający nierówno traktuje producenta tego towaru (jest on bowiem uprzywilejowany) oraz producentów innych towarów, który podlegają w praktyce dyskryminacyjnej. Dochodzi więc w takim przypadku, do naruszenia zarówno art. 7 ust. 1, jak i art. 29 ust. 3 PZP.

W dokumentach przekazanych przez Zamawiającego ustalono następujące rodzaje naruszeń przepisu art. 7 ust. 1 Ustawy Pzp (przykładowo):

- żądanie przez Zamawiającego, na etapie składania ofert przynależności kierownika budowy, kierownika robót instalacyjnych, kierownika robót elektrycznych, kierownika robót drogowych do **Dolnośląskiej** Izby Inżynierów Budownictwa (przez co ogranicza się możliwość udziału w postępowaniu potencjalnych Wykonawców z innych województw),



Raport współfinansowany ze środków Unii Europejskiej – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz ze środków Samorządu Województwa Dolnośląskiego w ramach Pomocy Technicznej Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013

- w części I SIWZ Zamawiający zawarł warunek, iż Wykonawca musi wykazać, że w ciągu ostatnich 3 lat swojej działalności, wykonał co najmniej jedno zadanie współfinansowane ze środków unijnych, co jest jednoznaczne z ograniczeniem konkurencyjności, gdyż ogranicza to dostęp do udziału w postępowaniu Wykonawców, którzy posiadają odpowiednie doświadczenie jako inspektor nadzoru lecz nie mają doświadczenia w realizacji zamówienia współfinansowanego ze środków unijnych,
- Zamawiający w SIWZ zawarł zapis dotyczący ograniczenia podwykonawstwa, a mianowicie: Wykonawca powierza przedmiot umowy w części nie przekraczającej w sumie 10% wartości umowy brutto podwykonawcom (wskazanie procentowe dotyczące ograniczenia podwykonawstwa nie ma uzasadnienia w związku z czym narusza m.in. zasadę konkurencyjności wynikającą z art. 7 PZP)

## **2. Art. 95 Ustawy Pzp**

### **a. Liczba stwierdzonych naruszeń w kontrolowanych postępowaniach**

W toku przygotowania raportu stwierdzono 91 naruszeń art. 95 PZP, gdzie – co do zasady – naruszana została dyspozycja przepisu art. 95 ust. 1 PZP. Innym z naruszanych dyspozycji art. 95 PZP jest ust. 2, który był naruszany rzadziej niż miało to miejsce w art. 95 ust. 1.

### **b. Analiza przepisu**

Przepis ten ustanawia wobec Zamawiającego, który zawarł umowę w sprawie zamówienia publicznego albo umowę ramową, w zależności od wartości tego zamówienia, obowiązek bądź niezwłocznego zamieszczenia ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych, bądź niezwłocznego przekazania ogłoszenia o udzieleniu zamówienia Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

### **c. Opis naruszeń - przykłady**

W dokumentach przekazanych przez Zamawiającego, ustalono następujące rodzaje naruszeń przepisu art. 95 ust. 1 i 2 PZP (przykładowo):

- opublikowanie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej 10 dni od zawarcia umowy z Wykonawcą,
- ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zastało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych więcej niż rok po podpisaniu umowy,
- ogłoszenie o udzieleniu zamówienia nie zostało opublikowane w BZP.

### **3. Art. 41 ustawy Pzp**

#### **a. Liczba stwierdzonych naruszeń w kontrolowanych postępowaniach**

W toku przygotowania raportu stwierdzono 64 naruszeń art. 41 Ustawy Pzp.

#### **b. Analiza przepisu**

W treści przepisu, wskazane zostały elementy, które powinny zostać ujęte w ogłoszeniu o zamówieniu. Wskazać należy dodatkowo, że ogłoszenie o zamówieniu, powinno zawierać „co najmniej” elementy, o których mowa w art. 41 PZP, nie występują więc ograniczenia, aby w treści ogłoszenia Zamawiający opublikował dalsze (inne) informacje.

#### **c. Opis naruszeń - przykłady**

W dokumentach przekazanych przez Zamawiającego ustalono następujące rodzaje naruszeń przepisu art. 41 Ustawy Pzp (przykładowo):

- ogłoszenie o wszczęciu postępowania, zamieszczone na tablicy ogłoszeń Zamawiającego, poza opisem przedmiotu Zamówienia nie zawierało pozostałych elementów wymaganych zapisami art. 41 PZP,
- brak pełnej informacji o warunkach udziału w postępowaniu, poprzez brak zamieszczenia w ogłoszeniu o zamówieniu wykazu warunków udziału w postępowaniu oraz opisu sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków,
- w ogłoszeniu o wszczęciu postępowania, brak było terminu związania ofertą.

### **4. Art. 25 ustawy Pzp**

#### **a. Liczba stwierdzonych naruszeń w kontrolowanych postępowaniach**

W toku przygotowania raportu stwierdzono 65 naruszeń art. 25 PZP. Spośród dyspozycji składających się na art. 25 Ustawy Pzp, wskazać należy, iż – co do zasady – dochodziło do naruszenia ust. 1.

#### **b. Analiza przepisu**

Przepis klasyfikuje dwa rodzaje dokumentów, jakich mogą żądać Zamawiający od Wykonawców. Po pierwsze: są to dokumenty podmiotowe tj. dotyczące samego Wykonawcy, zaś – po drugie – są to dokumenty przedmiotowe, które odnoszą się do oferowanego przez Wykonawcę towaru (odpowiednio: usługi, dostawy, roboty budowlanej). Przy czym generalną normą art. 25 ust. 1 PZP jest zasada, iż Zamawiający może żądać jedynie tych dokumentów, tak



podmiotowych, jak przedmiotowych, które są niezbędne do przeprowadzenia postępowania. Tak więc, każdy z dokumentów musi być żądany w ściśle określonym i uzasadnionym celu.

### **c. Opis naruszeń - przykłady**

W dokumentach przekazanych przez Zamawiającego ustalono następujące rodzaje naruszeń przepisu art. 25 ust. 1 PZP (przykładowo):

- Brak konkretyzacji warunków udziału w postępowaniu w związku z czym żądanie oświadczeń, które nie pozwalają ocenić czy Wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia spełnia podstawowe warunki,
- Wykonawca nie wie jakie oświadczenie złożyć bo warunek nie wiąże się z przedmiotem zamówienia (jest to często błąd wynikający z przekopiowania warunków z dokumentów dotyczących innego postępowania prowadzonego przez Zamawiającego),
- w ogłoszeniu o zamówieniu, zawarta została informacja o dokumencie krajowym jaki mają złożyć Wykonawcy, natomiast nie została zamieszczona informacja jaki dokument mają składać podmioty zagraniczne, dodatkowo została naruszona zasada równego traktowania beneficjentów (art. 7),
- w formularzu ofertowym, stanowiącym załącznik do SIWZ Zamawiający zażądał oświadczeń dotyczących m.in. zapoznania się z warunkami udziału w postępowaniu określonym w SIWZ oraz formularzu umowy i przyjęcia ich bez zastrzeżeń, oświadczenia o związaniu ofertą przez 30 dni, rozeznania osobiście infrastruktury technicznej. Uchybienie stanowi nadmierny formalizm w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- Zamawiający żądał oświadczeń dotyczących m.in.: zapoznania się z SIWZ, zawarciu umowy w przypadku wyboru ofert w terminie do 7 dni, uprawnienia do występowania w obrocie prawnym zgodnie z wymogami ustawowymi, dokonania wizji lokalnej, posiadania niezbędnych informacji potrzebnych do właściwego wykonania robót oraz zapoznania się z dokumentacją projektową dotyczącą przedmiotowej inwestycji. Uchybienie stanowi nadmierny formalizm w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

## **5. Art. 22 ustawy Pzp**

### **a. Liczba stwierdzonych naruszeń w kontrolowanych postępowaniach**

W toku przygotowania raportu stwierdzono 44 naruszenia art. 22 Ustawy Pzp.



Należy podkreślić, iż najczęściej dochodziło do naruszenia ust. 2 w wersji ustawy obowiązującej do dnia 21 grudnia 2009 r. (tj. określania warunków udziału w postępowaniu bez zachowania zasady uczciwej konkurencji) i ust. 4 w wersji ustawy obowiązującej od dnia 22 grudnia 2009 r. (tj. opisu sposobu dokonania oceny spełniania warunków nie związany z przedmiotem zamówienia oraz do niego nieproporcjonalny).

#### **b. Analiza przepisu**

Konstrukcja ww. przepisu zawiera dwie bardzo istotne dyrektywy dla sporządzenia szczegółowego opisu sposobu dokonania oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. W pierwszej kolejności winien być on zgodny z przedmiotem zamówienia. Zabrania się więc, ustanowienia takich warunków, które nie odnoszą się do przedmiotu zamówienia, bowiem powyższe może wpłynąć na ograniczenie konkurencji. Po drugie ustanowione warunki muszą być proporcjonalne, co przesądza o tym, że Zamawiający, w ich konstruowaniu, powinien się kierować wielkością Zamawianego przedmiotu.

#### **c. Opis naruszeń - przykłady**

W dokumentach przekazanych przez Zamawiającego ustalono następujące rodzaje naruszeń przepisu art. 22 ust. 4 (dawniej 22 ust. 2) ustawy Pzp (przykładowo):

- warunki udziału w postępowaniu zostały przez ustawodawcę określone w sposób ogólny, natomiast ich konkretyzacja winna nastąpić w danym postępowaniu poprzez ich konkretny opis. Zamawiający ustanowił warunki udziału jednak nie dokonał rzetelnego opisu w jaki sposób Wykonawcy mają wykazać iż spełniają ustanowione warunki udziału w postępowaniu co należy uznać za nieprawidłowość,
- beneficjent zażądał wykazania przez potencjalnych Wykonawców realizacji w ciągu ostatnich trzech lat funkcji inspektora nadzoru na co najmniej jednym zadaniu współfinansowanym ze środków unijnych. Inspektor nadzoru wypełnia obowiązki określone przepisami ustawy Prawo budowlane. Na ich realizację nie ma wpływu źródło finansowania inwestycji np. ze środków UE i w związku z tym żądanie jest nieuprawnione.

## **6. Art. 40 ustawy Pzp**

### **a. Liczba stwierdzonych naruszeń w kontrolowanych postępowaniach**

W toku przygotowania raportu stwierdzono 27 naruszeń art. 40 PZP.

## **b. Analiza przepisu**

Przedmiotem regulacji art. 40 PZP jest wszczęcie postępowania, gdzie za wszczęcie postępowania – w przypadku trybów przetargowych przyjąć należy opublikowanie ogłoszenia o zamówieniu. Ponadto dyspozycja niniejszego przepisu wskazuje, że ogłoszenie publikowane w siedzibie Zamawiającego lub na jego stronie internetowej lub w czasopiśmie o zasięgu krajowym nie mogą zawierać innych informacji niż zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych, a w przypadku, o którym mowa w ust. 3 tj. wówczas gdy wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 PZP, innych niż przekazane Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

## **c. Opis naruszeń - przykłady**

W dokumentach przekazanych przez Zamawiającego ustalono następujące rodzaje naruszeń przepisu art. 40 ustawy Pzp (przykładowo):

- Zamawiający nie dopełnił obowiązku zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu publicznym w BZP i na stronie internetowej,
- niedopełnienie obowiązku zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w BZP,
- Zamawiający w ogłoszeniu opublikowanym w BZP określił przedmiot zamówienia w węższym stopniu niż w ogłoszeniu o zamówieniu zamieszczonym na stronie www i tablicy ogłoszeń Zamawiającego oraz w SIWZ, a także żądał przedłożenia większej ilości dokumentów niż w ogłoszeniu o zamówieniu zamieszczonym na stronie www i tablicy ogłoszeń Zamawiającego oraz w SIWZ.

## **7. Art. 36 Ustawy Pzp**

### **a. Liczba stwierdzonych naruszeń w kontrolowanych postępowaniach**

W toku przygotowania raportu stwierdzono 23 naruszenia art. 36 PZP.

### **b. Analiza przepisu**

Przepis powyższy wskazuje na te elementy, które bezwzględnie powinny znaleźć się w treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Obok tego w jego ramach ustanowiono szereg elementów specyfikacji, które powinny się w niej znaleźć w sytuacji, w której wartość zamówienia osiągnie odpowiedni próg. W dyspozycji art. 36 PZP została dokonana również regulacja podwykonawstwa. W pierwszej kolejności (art. 36 ust. 4) Zamawiający żąda wskazania przez Wykonawcę w ofercie części zamówienia, której wykonanie powierzy podwykonawcom. Zaś art. 36 ust. 5 do dnia 3.09.2008 r. wskazuje,





że Zamawiający może określić w SIWZ część (lub całość) przedmiotu zamówienia, która nie może być powierzona do realizacji podwykonawcom jednak od dnia 4.09.2008 r. art. 36 ust 5 ma brzmienie „Wykonawca może powierzyć wykonanie zamówienia podwykonawcom, z wyjątkiem przypadku gdy ze względu na specyfikę przedmiotu zamówienia Zamawiający zastrzeże w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, że część lub całość zamówienia nie może być powierzona podwykonawcom”.

### c. Opis naruszeń - przykłady

W dokumentach przekazanych przez Zamawiającego ustalono następujące rodzaje naruszeń przepisu art. 36 PZP (przykładowo):

- Zamawiający wskazał w SIWZ, że Wykonawca może powierzyć podwykonawcom wykonanie przedmiotu zamówienia maksymalnie do 10% wartości umowy ogółem brutto,
- Zamawiający określił warunek udziału w postępowaniu w sposób utrudniający uczciwą konkurencję poprzez narzucenie obowiązku wykonania 60% zakresu rzeczowego robót siłami własnymi,
- Zamawiający zastrzegł, iż zamówienie nie może być powierzone podwykonawcy (i nie miał na to uzasadnienia),
- Zamawiający w SIWZ zawarł zapis dotyczący ograniczenia podwykonawstwa a mianowicie: Wykonawca powierza przedmiot umowy w części nie przekraczającej w sumie 10% wartości umowy brutto podwykonawcom
- w ogłoszeniu o zamówieniu oraz w siwz żądano od Wykonawców dokumentów krajowych, a nie zostały zamieszczone informacje jakie dokumenty mają składać podmioty zagraniczne,

## 8. Art. 29 ustawy Pzp

### a. Liczba stwierdzonych naruszeń w kontrolowanych postępowaniach

W toku przygotowania raportu stwierdzono 21 naruszeń art. 29 PZP. Co do zasady w badanych przypadkach dochodziło do naruszenia art. 29 ust. 3 PZP, przy czym odnotowano także naruszenia ust. 2.

### b. Analiza przepisu

Dyspozycja ww. przepisu stanowi, iż przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję. Przepis ten koresponduje z podstawowymi zasadami ustanowionymi w art. 7 ust. 1 PZP ,tj. zapewnieniem uczciwej konkurencji oraz równym traktowaniem



Wykonawców. Zauważyć należy, że jego litera jest rygorystyczna, bowiem do jego naruszenia wystarczy jedynie ewentualność utrudnienia uczciwej konkurencji. Dodatkowo w przepisie ustawodawca wskazał w jaki sposób Zamawiający ma dokonać opisu przedmiotu zamówienia. Brak jest uprawnienia Zamawiającego do używania znaków towarowych, patentów lub źródła pochodzenia. Wyjątkowo, Zamawiający może użyć w opisie znaków towarowych, patentów lub źródła pochodzenia, jeżeli jest to niezbędne, tj. brakuje możliwości opisanie przedmiotu zamówienia bez ich używania, a Zamawiający zabezpieczył możliwość oferowania przez Wykonawców równoważnego przedmiotu zamówienia lub jego części.

#### **c. Opis naruszeń - przykłady**

W dokumentach przekazanych przez Zamawiającego ustalono następujące rodzaje naruszeń przepisu art. 29 PZP (przykładowo):

- Zamawiający w SIWZ wskazał sprzęt określonego producenta lub nazwy własne produktu bez możliwości składania ofert równoważnych w związku z czym podmioty ubiegające się o zamówienie zostały pozbawione swobody w wyborze przedmiotu dostawy,
- w związku z niespełnieniem łącznie wszystkich przesłanek uprawniających do opisu przedmiotu zamówienia za pomocą nazwy własnej producenta uznano, iż Beneficjent przygotowując i prowadząc postępowanie naruszył PZP,
- Zamawiający w SIWZ, dokumentacji projektowej oraz specyfikacjach technicznych do opisu zamówienia użył znaków towarowych nie wskazując na klauzulę dopuszczającą składanie ofert równoważnych poprzez zamieszczenie wyrazów "lub równoważny".

### III. Katalog najczęściej popełnianych naruszeń / nieprawidłowości dot. Wytycznych IZ RPO WD.

W tym rozdziale opisano naruszenia/nieprawidłowości w stosowaniu Wytycznych IZ RPO WD. W części, realizowanych w procesie wdrażania RPO WD zamówień, beneficjenci nie są zobowiązani do stosowania PZP. Wynika to ze zwolnienia podmiotowego (ze względu na typ beneficjenta np. MŚP ) lub przedmiotowego (ze względu na wartość zamówienia np. zamówienia do 14 000 euro). W takich przypadkach beneficjenci są zobowiązani do przestrzegania zasad, które wynikają z funkcjonowania na wspólnotowym jednolitym rynku europejskim. Najważniejsze z nich to: swobodny przepływ towarów, prawo przedsiębiorczości, swoboda świadczenia usług, niedyskryminacja i równe traktowanie, przejrzystość, proporcjonalność i wzajemne uznawanie. W celu ułatwienia beneficjentom realizacji tych regulacji w praktyce IZ RPO WD przygotowała wytyczne, które przedstawiają ogólne zasady udzielania zamówień z zachowaniem przepisów wspólnotowych.

#### **1. Rozdział II pkt 8 Wytycznych IZ RPO WD**

##### **a. Liczba stwierdzonych naruszeń w kontrolowanych postępowaniach**

Do naruszenia rozdziału II pkt 8 doszło 16 razy.

##### **b. Analiza przepisu**

Rozdział II pkt 8 Wytycznych stanowi, iż Zamawiający (tj. Wnioskodawca/Beneficjent) jest związany treścią zapytania ofertowego, w szczególności musi przyjmować oferty w miejscu wyznaczonym w zapytaniu ofertowym oraz zawrzeć umowę jedynie z Wykonawcą, który złożył w terminie ofertę w odpowiedzi na zapytanie ofertowe i którego wybrał po przeprowadzeniu analizy ofert, z uwzględnieniem wyjątków określonych w niniejszych Wytycznych.

Niniejszy zapis stanowi generalną zasadę, że – oprócz szczególnych wyjątków – beneficjent jest w obowiązku stosowania Wytycznych w takim zakresie jaki został przewidziany w systemie realizacji programu operacyjnego oraz treści umowy o dofinansowanie.

##### **c. Opis naruszeń - przykłady**

W dokumentach przekazanych przez Zamawiającego ustalono następujące rodzaje naruszeń:



Raport współfinansowany ze środków Unii Europejskiej – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz ze środków Samorządu Województwa Dolnośląskiego w ramach Pomocy Technicznej Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013

- przeprowadzenie drugiego etapu postępowania po terminie składania ofert wskazanym w zapytaniu ofertowym,
- w ramach zamówienia zaplanowano m.in. zakup karniszy podwójnych w ilości 68 szt. i taki też opis przedmiotu zamówienia zawarto w zapytaniu ofertowym.  
W wyniku kontroli stwierdzono, że w ramach powyższej kategorii beneficjent dokonał zakupu 51 sztuk karniszy pojedynczych. Tym samym zakupione wyposażenie jest niezgodne z treścią upublicznionego zapytania ofertowego,
- beneficjent dokonał zakupu środków trwałych, niezgodnych z przedmiotem zamówienia określonym w zapytaniu ofertowym,
- beneficjent otrzymał oferty, których przedmiot zamówienia nie odpowiadał przedmiotowi określonemu w zapytaniu ofertowym.

## **2. Rozdział II pkt 5 Wytycznych IZ RPO WD**

### **a. Liczba stwierdzonych naruszeń w kontrolowanych postępowaniach**

Do naruszenia rozdziału II pkt 5 doszło 12 razy.

### **b. Analiza przepisu**

Rozdział II pkt 5 Wytycznych odnosi się do zasady ochrony uczciwej konkurencji. Zapisano w nim szereg dyrektyw, które statuują niniejszą zasadę. Podkreślić należy, iż zgodnie z treścią Wytycznych: „Wnioskodawca/Beneficjent musi udowodnić, że jego wybór był m.in. racjonalny i uzasadniony, a cena odpowiada jakości świadczonej usługi, dostawy roboty budowlanej”.

### **c. Opis naruszeń - przykłady**

W dokumentach przekazanych przez Zamawiającego ustalono następujące rodzaje naruszeń:

- Zamawiający w ogłoszeniu o zamówieniu żądał wykazania się przynajmniej 4 usługami, polegającymi na przygotowaniu dokumentów aplikacyjnych w ramach programów unijnych z czego przynajmniej 2 dotyczących RPO WD 2007-2013. Zamawiający zbyt rygorystycznie ustanowił warunki udziału w postępowaniu, bowiem uznać należy, że Wykonawca, który sporządzał – przykładowo – dokumentację aplikacyjną do innego programu regionalnego także byłby w stanie z powodzeniem zrealizować przedmiot zamówienia ,
- zakupione urządzenie jest niezgodne z zapytaniem ofertowym w zakresie wymogów dot. parametrów produktu np. brykietu. Okazuje się więc, że



Raport współfinansowany ze środków Unii Europejskiej – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz ze środków Samorządu Województwa Dolnośląskiego w ramach Pomocy Technicznej Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013

Zamawiający nabył przedmiot, który nie jest zgodny z zapytaniem ofertowym. Ponadto żadna ze zgromadzonych ofert nie spełniała wymogu wynikającego z zapytania ofertowego,

- beneficjent użył znaków towarowych lub handlowych, marki, patentów, typów, rodzajów lub źródła pochodzenia bądź produkcji, które mogłyby prowadzić do nieuzasadnionego i nieobiektywnego uprzywilejowania lub wyeliminowania z postępowania podmiotów lub robót, dostaw, usług.
- w opisie przedmiotu zamówienia wskazano producenta oraz nazwy konkretnych modeli, równocześnie beneficjent nie wskazał na możliwość składania ofert równoważnych.

### **3. Rozdział II pkt 2 i 3 Wytycznych IZ RPO WD**

#### **a. Liczba stwierdzonych naruszeń w kontrolowanych postępowaniach**

Do naruszenia rozdziału II pkt 2 i 3 doszło 20 razy.

#### **b. Analiza przepisu**

Rozdział II pkt 2 i 3 Wytycznych odnosi się do zachowania zasad przejrzystości i jawności prowadzonego przez beneficjenta postępowania o udzielenie zamówienia w zakresie upublicznienia zapytania ofertowego przed udzieleniem zamówienia oraz upublicznienia informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty. Wybór środka upublicznienia należy do beneficjenta. Zalecane środki upublicznienia zostały opisane w rozdziale II pkt 4 Wytycznych IZ RPO WD. Do obowiązków beneficjenta należy również udokumentowanie upublicznienia informacji, o których mowa wyżej.

#### **c. Opis naruszeń - przykłady**

W dokumentach przekazanych przez Zamawiającego ustalono następujące rodzaje naruszeń:

- beneficjent nie udokumentował w sposób wystarczający upublicznienia informacji o wyborze oferty,
- Zamawiający w żaden sposób nie poinformował Wykonawców biorących udział w postępowaniu o wyborze najkorzystniejszej oferty,
- nie upubliczniono (nie poinformowano Wykonawców biorących udział w postępowaniu) informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty.

### **4. Rozdział IV pkt. 3 Wytycznych IZ RPO WD**

#### **a. Liczba stwierdzonych naruszeń w kontrolowanych postępowaniach**

Do naruszenia rozdziału IV pkt 3 doszło 10 razy.

**b. Analiza przepisu**

Rozdział IV pkt 3 Wytycznych: „Wnioskodawca/ Beneficjent ma obowiązek określenia wartości szacunkowej zamówienia, w rozumieniu przepisów art. 32-35 ustawy Prawo zamówień publicznych, w szczególności mając na względzie zakaz dzielenia zamówienia na części i zaniżania jego wartości celem uniknięcia stosowania przepisów ww. ustawy”. Powyższe stanowi zobowiązanie beneficjenta do realizacji czynności, do których jest on już zobligowany z mocy prawa. Zwrócić należy bowiem uwagę, że beneficjent – jako Zamawiający – najpierw dokonuje czynności ustalenia szacunkowej wartości przedmiotu zamówienia, a następnie wybiera tryb udzielenia zamówienia, z uwzględnieniem wartości zamówienia.

**c. Opis naruszeń - przykłady**

W dokumentach przekazanych przez Zamawiającego ustalono następujące rodzaje naruszeń:

- beneficjent posiadając wolę tj. działając w sposób umyślny podzielił zamówienie publiczne. Celem podziału zamówienia publicznego było uniknięcie stosowania przepisów Ustawy Pzp,
- beneficjent, celowo, tak dobrał metodologię ustalenia szacunkowej wartości zamówienia, aby jego przedmiot okazał się wart mniej niż równowartość wyrażonej w złotych kwoty 14 000 euro,
- ustalenie szacunkowej wartości zamówienia nastąpiło po dacie upublicznienia zapytania ofertowego,
- ustalenia szacunkowej wartości zamówienia dokonano 13 dni po zamieszczeniu ogłoszenia.



## IV. Katalog najczęściej stosowanych przez beneficjentów „Złych praktyk”

W tym rozdziale opisano nieprawidłowości związane z udzielaniem zamówień w procedurze wdrażania RPO WD, które zakwalifikowano jako „złe praktyki” ze względu na fakt, że są najczęściej powtarzającymi się przypadkami naruszeń. Ponadto są to nieprawidłowości, które zostały stwierdzone przez Audytorów Komisji Europejskiej oraz Urząd Kontroli Skarbowej i z tego powodu wymieniono je w pismach Ministra Rozwoju Regionalnego do Instytucji Zarządzających jako naruszenia wymagające szczególnej uwagi. W dalszej treści niniejszego rozdziału przedstawiono etap postępowania, w trakcie którego najczęściej występują „Złe praktyki” wraz z krótkim opisem oraz podaniem przykładów stwierdzonych w dostarczonej przez IZ RPO WD dokumentacji.

### 1. Nieuzasadnione ograniczenia podmiotowe

#### a. Etap postępowania:

Zła praktyka polegająca na ustanawianiu nieuzasadnionych ograniczeń podmiotowych występuje na etapie czynności przygotowawczych do wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Chodzi tutaj o czynność sporządzenia ogłoszenia o zamówieniu oraz specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Ograniczenia te bowiem występują w częściach wyżej wymienionych dokumentów dedykowanych warunkom podmiotowym.

#### b. Omówienie „złej praktyki”:

Zamawiający oprócz zapewnienia konkurencyjnych i równych warunków udziału

w postępowaniu poszczególnym Wykonawcom, rozumianym jako pojedynczy przedsiębiorcy, powinien mieć na uwadze także zapewnienie tożsamyh tj. konkurencyjnych i równych warunków podmiotom, które wspólnie ubiegają się o zamówienia. Podmioty wspólnie ubiegające się o zamówienie powinny być traktowane jak jeden podmiot, który realizuje przedmiot zamówienia, co za tym idzie warunki stawiane konsorcjum powinny być spełniane łącznie przez wszystkich członków. Tymczasem niekiedy dochodzi do sytuacji, w której **Zamawiający żądają, aby warunki podmiotowe spełniał każdy z członków konsorcjum, co narusza obowiązujące przepisy oraz istotę wspólnego ubiegania się o zamówienie publiczne.** Zwrócić należy bowiem uwagę, że gdyby każdy z członków konsorcjum spełniał ustanowione przez Zamawiającego warunki podmiotowe, to powoływanie konsorcjum byłoby niecelowe. Wówczas to, każdy z uczestników konsorcjum, mógłby indywidualnie złożyć ofertę. Przykładem takiego postępowania są stwierdzone przez kontrolerów IZ RPO następujące naruszenia: „Zamawiający



żąda, aby Wykonawcy wspólnie ubiegający się o zamówienie publiczne spełnili warunki dotyczące posiadanych zasobów osobowych każdy z osobna, tymczasem wystarczy aby warunek ten spełnili wszyscy przedsiębiorcy łącznie” lub „Zamawiający w SIWZ zawarł warunek udziału w postępowaniu dotyczący sytuacji ekonomicznej i finansowej błędnie określony, czym zwielfokrotnił wymagania względem konsorcjum” lub „Zamawiający w postępowaniu w zakresie sytuacji ekonomicznej i finansowej zapisał iż każdy z Wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie załączyć powinien m.in. Bilans oraz rachunek zysków i strat, które to potwierdzą wysokość przychodu ze sprzedaży za dany rok obrachunkowy za okres ostatnich 3 lat nie mniejszą niż 10 mln zł.” Innym rodzajem złych praktyk w zakresie ograniczeń podmiotowych jest **nieuzasadnione ograniczenie lub wyłączenie możliwości realizacji przedmiotu zamówienia przez podwykonawców**. Podkreślić należy, że Wykonawca – o ile nie występują obiektywne przesłanki do ograniczenia podwykonawstwa – ma prawo zlecić realizację całości lub części przedmiotu zamówienia podwykonawcom, przy czym za prawidłowość realizacji przedmiotu zamówienia odpowiada on tak, jakby sam realizował zleconą część lub całość przedmiotu zamówienia. Zamawiający tymczasem, ograniczają możliwość realizacji części lub całości przedmiotu zamówienia przez podwykonawców, gdzie nie idzie za tym ograniczeniem obiektywne uzasadnienie. Powyższe narusza obowiązujące przepisy. Przykładem takiego postępowania są stwierdzone przez kontrolerów IZ RPO następujące naruszenia: „Zamawiający w dokumentacji postępowania wskazuje, że Wykonawca nie może przekazać do realizacji podwykonawcom więcej niż 50% zakresu rzeczowego zamówienia. Przy czym nie wskazuje on obiektywnej argumentacji, która uzasadnia tego typu ograniczenie. Skoro brakuje obiektywnego uzasadnienia na rzecz ograniczenia podwykonawstwa, to Zamawiający nie powinien limitować jego wielkości” lub „Zamawiający w SIWZ zawarł zapis dotyczący ograniczenia podwykonawstwa a mianowicie: Wykonawca powierza przedmiot umowy w części nie przekraczającej w sumie 10% wartości umowy brutto następującym podwykonawcom” lub „Zamawiający w SIWZ zawarł zapis iż Wykonawca ma prawo podpisać umowę o wykonanie części robót (nie więcej jak 50% wartości przedmiotu Umowy) w podwykonawcami wymienionymi w przyjętej ofercie przetargowej”.

W przekazanych przez IZ RPO WD dokumentach wyżej opisane „złe praktyki” najczęściej prowadziły do naruszenia artykułu 7 PZP.

## **2. Wadliwy opis przedmiotu zamówienia**

### **a. Etap postępowania:**





Zła praktyka polegająca na wadliwym sporządzeniu opisu przedmiotu zamówienia występuje na etapie czynności przygotowawczych do wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Chodzi tutaj o czynność sporządzenia ogłoszenia o zamówieniu oraz - przede wszystkim – specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w których występuje opis przedmiotu zamówienia.

**b. Omówienie „złej praktyki”:**

Niewłaściwe sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia, polegają między innymi na **niewystarczającym opisie przedmiotu zamówienia**. Opis przedmiotu zamówienia powinien zostać sporządzony w sposób wyczerpujący, tymczasem wielokrotnie wymóg ten nie zostaje dochowany. **Zamawiający skupiają się bowiem na szczegółowym opisie jedynie części przedmiotu zamówienia lub nie opisują go w taki sposób, jaki pozwalałby Wykonawcy na trafne zdiagnozowanie tego, czego po przedmiocie zamówienia oczekuje Zamawiający**. Przykładem takiego postępowania są stwierdzone przez kontrolerów IZ RPO następujące naruszenia: „Zamawiający opisał przedmiot zamówienia używając niedostatecznie zrozumiałych określeń, których znaczenia nie wyjaśnił” lub „Zamawiający opisał przedmiot zamówienia w sposób niepełny tj. nie opisał wszystkich jego elementów w sposób jednoznaczny i wyczerpujący”

Innym z naruszeń odnoszących się do wadliwego sporządzenia opisu przedmiotu zamówienia jest **używanie w jego ramach np. znaków towarowych (podanie konkretnej marki czy też producenta) lub źródeł pochodzenia**. Przykładem takiego postępowania są stwierdzone przez kontrolerów IZ RPO następujące naruszenia: „Zamawiający opisał przedmiot zamówienia przy użyciu nazw patentów nie dopuszczając jednocześnie rozwiązań równoważnych” lub „W opisie zamówienia użyto nazw producentów oraz znaków towarowych” lub „Zamawiający wskazał znaki towarowe i nazwy handlowe w przedmiarze robót w przedmiotowym zamówieniu” lub „Zamawiający w SIWZ wskazał sprzęt określonego producenta lub nazwy własne produktu bez możliwości składania ofert równoważnych w związku z czym podmioty ubiegające się o zamówienie zostały pozbawione swobody w wyborze przedmiotu dostawy” lub „W zapytaniu ofertowym związanym z zakupem stacji roboczych wskazano konkretną nazwę producenta i typ sprzętu tj. HP xw4600. Równocześnie beneficjent nie wskazał na możliwość składania ofert równoważnych”.

Należy zwrócić uwagę, że znaków towarowych lub źródeł pochodzenia można używać, jednak wyłącznie w sytuacji łącznego wystąpienia dwóch przesłanek, gdzie – po pierwsze – brakuje obiektywnej możliwości opisanie przedmiotu zamówienia bez ich użycia, a po drugie Zamawiający musi dopuścić składanie



ofert równoważnych. Przy czym dodać należy, że zapewnienie równoważności nie polega jedynie na wskazaniu w treści opisu przedmiotu zamówienia sformułowania „lub równoważny”. W praktyce bowiem okazuje się, że takie stwierdzenie nie pozwala na ustalenie, co Zamawiający ma na myśli dopuszczając składanie ofert równoważnych. Dlatego też, aby dopuszczenie składania ofert równoważnych miało efektywny charakter Zamawiający powinien wskazać po spełnieniu jakich kryteriów uznaje towar za równoważny. Jeżeli powyższe warunki nie zostaną spełnione, to wówczas dochodzi do nienależytego opisanego przedmiotu zamówienia publicznego. Pomocne mogą okazać się w tym zakresie Rekomendacje Urzędu Zamówień Publicznych z 2012 r. dotyczące udzielania zamówień publicznych na dostawę zestawów komputerowych. Publikacja ta dostępna jest na stronach internetowych PZP.

W przekazanych przez IZ RPO WD dokumentach wyżej opisane „złe praktyki” najczęściej prowadziły do naruszenia artykułu 7 i 29 PZP.

### **3. Nadmierne i źle określone warunki udziału w postępowaniu**

#### **a. Etap postępowania:**

Zła praktyka polegająca na ustanowieniu nadmiernych warunków udziału w postępowaniu występuje na etapie czynności przygotowawczych do wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Chodzi tutaj o czynność sporządzenia ogłoszenia o zamówieniu oraz specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

#### **b. Omówienie „złej praktyki”:**

Warunki udziału w postępowaniu winny być ustanawiane w sposób zgodny z przedmiotem zamówienia oraz proporcjonalny. Dlatego też, Zamawiający nie posiada uprawnienia, aby ustanawiać wymogi, których przedmiot nie jest tożsamy z przedmiotem zamówienia. Tymczasem zasada proporcjonalności warunków udziału w postępowaniu nakazuje, aby Zamawiający ustanawiali warunki z uwzględnieniem wielkości i wartości zamówienia, zdarza się bowiem, że te ustanawiane są w sposób nadmierny. Przykładem złej praktyki związanej z nadmiernymi warunkami udziału w postępowaniu może być **żądanie od Wykonawcy, w zamówieniu dot. budowy drogi finansowanej ze środków RPO, aby ten udokumentował doświadczenie związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej**. Tak ustanowiony warunek należy uznać za zbyt rygorystyczny ponieważ nie jest on uzasadniony potrzebami Zamawiającego, które przede wszystkim odnoszą się do doświadczenia i wiedzy z zakresu procesu budowlanego i nie są związane



ze źródłami finansowania inwestycji. Taki postawiony warunek może w konsekwencji doprowadzić do zawężenia grona potencjalnych Wykonawców, a tym samym do utrudnienia lub ograniczenia uczciwej konkurencji. Aby zweryfikować doświadczenie Wykonawców, Zamawiający może np.: żądać udokumentowania realizacji inwestycji o podobnych charakterze, które zostały przez Wykonawcę zrealizowane z powodzeniem. Innym przykładem nadmiernych warunków udziału w postępowaniu będzie **żądanie doświadczenia dot. realizacji 10 szkoleń dla 500 uczestników w sytuacji, w której przedmiot zamówieni dot. jednego szkolenia dla 30 osób.**

Kolejnym przykładem „złej praktyki” polegającej na ustaleniu źle określonych warunków udziału w postępowaniu prowadzących do ograniczenia konkurencji to **wymóg członkostwa w konkretnym samorządzie np. dolnośląskiej izbie właściwej dla inżynierów budownictwa**, który w sposób nieuprawniony zawęża katalog podmiotów spełniających warunek, a więc podmiotów uprawnionych do realizacji przedmiotu zamówienia. Przykładem takiego postępowania jest np. stwierdzone przez kontrolerów IZ RPO naruszenie tj.: „Żądanie przez Zamawiającego przynależności do właściwej izby samorządu zawodowego zamieszczone w ogłoszeniu o zamówieniu”. Ponadto na potwierdzenie spełnienia tak postawionego warunku beneficjenci żądali niewłaściwego dokumentu „Zamawiający zarówno w ogłoszeniu o zamówieniu jak i w SIWZ zażądał kserokopii uprawnień zawodowych kierownika budowy oraz kserokopii dokumentu potwierdzającego przynależność kierownika budowy do Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa, podczas gdy Zamawiający może żądać od Wykonawców wyłącznie oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania” lub „Zamawiający żądał kserokopii posiadanego przez Kierownika Budowy aktualnego zaświadczenia o przynależności do właściwej Izby Samorządu Zawodowego”.

Następnym przykładem ustanowienia przez Zamawiającego nadmiernych warunków udziału w postępowaniu jest **żądanie posiadania przez Wykonawców nadmiernego ubezpieczenia** tj. ubezpieczenia w wysokości, która przewyższała zachowanie istoty ustanowienia warunków udziału w postępowaniu, czyli rękojmi należytego wykonania przedmiotu zamówienia. Przykładem takiego postępowania są stwierdzone przez kontrolerów IZ RPO następujące naruszenia: „Zamawiający wprowadził zapis w SIWZ dotyczący warunku posiadania polisy ubezpieczeniowej od prowadzonej działalności w wysokości co najmniej równej cenie oferty złożonej przez danego Wykonawcę w postępowaniu, co mogłoby utrudnić uczciwą konkurencję oraz nie zapewnić równego traktowania Wykonawców.” lub „Zamawiający zażądał od Wykonawców posiadania ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej



w sumie znacznie przekraczającej wartość zamówienia”. Inny przykład to: „Beneficjent postawił warunek udziału w postępowaniu w sposób, który mógł utrudnić uczciwą konkurencję tj.: przedstawienie polisy lub innego dokumentu ubezpieczenia potwierdzającego, że Wykonawca jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej w wysokości nie mniejszej niż wartość oferty brutto”. W ten sposób Zamawiający narusza dodatkowo art. 7 (dot. równego traktowania beneficjentów, uczciwej konkurencji) ponieważ ze względu na to, że oferty są różne wymaga on od oferentów polisy na różną kwotę. Ponadto Oferent musi wcześniej wycenić swoją ofertę, żeby sprawdzić czy spełnia warunek i czy może wziąć udział w postępowaniu. W takiej sytuacji Zamawiający powinien określić wartość polisy opierając się na kwocie wynikającej z szacowanej wartości zamówienia.

W przekazanych przez IZ RPO WD dokumentach wyżej opisane „złe praktyki” najczęściej prowadziły do naruszenia artykułu 7 PZP.

#### **4. Nieuzasadnione zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki**

##### **a. Etap postępowania:**

Wybór trybu postępowania jest jedną z czynności przygotowawczych do wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

##### **b. Omówienie „złej praktyki”:**

W PZP uregulowane zostały dwa rodzaje trybów, w których udziela się zamówień publicznych. Tryby podstawowe tj. przetarg nieograniczony i przetarg ograniczony oraz tryby nieposiadające charakteru podstawowych, w tym m.in. tryb udzielenia zamówienia z wolnej ręki. Zamówień w trybach podstawowych można udzielać bez przywołania jakichkolwiek przesłanek, zaś pozostałe tryby można stosować jedynie wówczas, gdy wystąpi ku temu przesłanka wynikająca wprost z przepisów PZP. W przeciwnym wypadku **udzielenie zamówienia w trybie nieposiadającym statusu trybu podstawowego jest zabronione**. Dodać należy, że przepisy pozwalające na stosowanie pozapodstawowych trybów udzielania zamówień publicznych posiadają charakter uprawniający, co przesądza o konieczności zawężającego ich stosowania. Przykładowo więc, jeżeli Zamawiający chce udzielić zamówienia w trybie z wolnej ręki na usługi prawnicze, to powinien wziąć pod uwagę, że brakuje możliwości zlecenia w tym trybie stałej obsługi prawnej. W trybie z wolnej ręki można zlecać – co do zasady – jedynie takie usługi prawne, które dotyczą prowadzonych procesów, a stała obsługa prawna do tego rodzaju usług nie należy. Jeżeli więc Zamawiający zleci stałą obsługę prawną w trybie z wolnej ręki, to naruszy obowiązujące reguły tj. udzieli zamówienia w trybie niekonkurencyjnym bez obowiązującej w PZP przesłanki.



Należy zaznaczyć, że Zamawiający nie może udzielić zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki interpretując przesłankę wyboru trybu w sposób rozszerzający jej zakres przedmiotowy. PZP pozwala na udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki wyłącznie z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze. Przykładem nieuzasadnionego stosowania trybu z wolnej ręki są stwierdzone przez kontrolerów IZ RPO następujące naruszenia: "Beneficjent udzielając zamówienia na pełnienie funkcji Inwestora zastępczego w ramach Inżyniera kontraktu w trybie zapytania o cenę nie spełnił przesłanek powszechnej dostępności oraz ustalonych standardów usługi co w konsekwencji prowadzi do wniosku, iż Zamawiający powinien był zastosować jeden z trybów konkurencyjnych przewidzianych przez ustawę" lub "Usługa pełnienia funkcji nadzoru inwestorskiego nie może być uznana za usługę powszechnie dostępną o ustalonych standardach, stanowiąc przesłankę do zastosowania trybu zapytania o cenę".

W przekazanych przez IZ RPO WD dokumentach wyżej opisane „złe praktyki” najczęściej prowadziły do naruszenia artykułu 67 PZP.

## **5. Ograniczenie konkurencji względem zagranicznych oferentów**

### **a. Etap postępowania:**

Do ograniczenia konkurencji względem zagranicznych oferentów dochodzi na etapie czynności przygotowawczych do wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

### **b. Omówienie „złej praktyki”:**

Ograniczenie konkurencji względem oferentów posiadających swoje miejsce zamieszkania lub siedzibę za granicą przybiera najczęściej formę ich dyskryminacji poprzez ustanowione warunki udziału w postępowaniu lub dokumenty żądane celem wykazania ich spełnienia. Złą praktyką stosowaną przez beneficjentów jest **różnicowanie warunków udziału w postępowaniu Wykonawców krajowych i zagranicznych** np. Wykonawcy krajowi muszą spełnić mniej rygorystyczne warunki udziału w postępowaniu niż zagraniczni. Naruszenie przepisów może także mieć miejsce w sytuacji, w której **Zamawiający opíše przedmiot zamówienia, wskazując źródło jego pochodzenia**. Podkreślić należy, że Wykonawcy zagraniczni powinni być tak samo traktowani jak Wykonawcy krajowi, a wszelkie przejawy ich dyskryminacji przesądzają o naruszeniu obowiązujących przepisów. **Zamawiający nie może ustanawiać wymogu, że Wykonawca powinien mieć siedzibę na terenie Polski**. Tego typu wymóg nie jest w żaden sposób związany z przedmiotem zamówienia, dyskryminuje więc Wykonawców posiadających swoje miejsce zamieszkania lub siedzibę poza granicami Polski.



Ponadto **Zamawiający nie może od Wykonawców krajowych żądać oświadczeń, a od zagranicznych zaświadczeń**. Zwrócić należy uwagę, że Zamawiający powinien żądać od wszystkich Wykonawców **tego samego rodzaju (nie tych samych)** dokumentów. Tak ustanowiony wymóg dyskryminuje Wykonawców z zagranicy, bowiem w ich przypadku wykazanie spełnienia warunków udziału w postępowaniu okupione jest spełnieniem większej ilości formalności niż ma to miejsce w przypadku Wykonawców krajowych. Dodatkowo wskazać należy, że Zamawiający winien żądać od Wykonawców posiadających miejsce zamieszkania lub siedzibę za granicą RP dokumentów wystawionych w ich rodzimych państwach w przewidzianej tam treści i formie. Brakuje zaś uzasadnienia dla żądania od zagranicznych Wykonawców dokumentów wystawionych na terenie RP. Warto również wskazać, że **Zamawiający opisując przedmiot zamówienia publicznego nie może wskazać, że przedmiot zamówienia ma być wytworzony na terytorium Polski**. Tego typu warunek względem przedmiotu zamówienia wyklucza możliwość złożenia ważnej oferty przez przedsiębiorcę z zagranicy, wytwarzającego produkt, który spełnia te same parametry co produkt wyprodukowany w Polsce. Podkreślić należy, że w przypadku zamawiania towarów istotne są jego funkcje i parametry, a nie kraj pochodzenia.

Inne przykłady, naruszające art. 36 i zasadę równego traktowania – art. 7, to: „Zamawiający w ogłoszeniu oraz w SIWZ nie określił dokumentów jakie winien przedstawić Wykonawca mający siedzibę lub miejsce zamieszkania poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przy jednoczesnym określeniu dokumentów jakie winien przedstawić Wykonawca mający siedzibę na terenie Rzeczypospolitej Polskiej” lub „Zamawiający w ogłoszeniach zamieszczonych na tablicy ogłoszeń, na stronie internetowej Zamawiającego oraz opublikowanym w BZP nie zawarł informacji określonej w SIWZ o dokumentach jakie zobowiązani są złożyć Wykonawcy mający siedzibę lub miejsce zamieszkania poza RP”.

W przekazanych przez IZ RPO WD dokumentach wyżej opisane „złe praktyki” najczęściej prowadziły do naruszenia artykułu 7 PZP.

## **6. Brak jednolitości dokumentów postępowania**

### **a. Etap postępowania:**

Omawiana zła praktyka występuje na etapie czynności przygotowawczych do wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, bowiem na tym właśnie etapie sporządzane jest ogłoszenie o zamówieniu oraz specyfikacja istotnych warunków zamówienia.



#### b. Omówienie „złej praktyki”:

Niekiedy dochodzi do sytuacji, w których **poszczególne dokumenty konieczne do wszczęcia postępowania tj. ogłoszenie o zamówieniu, specyfikacja istotnych warunków zamówienia, w tym załączony do niej wzór umowy w sprawie zamówienia publicznego nie są spójne**, czyli zawierają inne informacje, bądź część z nich nie zawiera wszystkich informacji, które występują w odpowiadającym treści punkcie innego dokumentu. Stan taki może być dla Wykonawców mylący i wprowadzić ich w błąd, co wpłynąć może na złożenie wadliwej oferty w postępowaniu, która zostanie odrzucona lub dojdzie do wykluczenia Wykonawcy, który tę ofertę złożył. Dlatego tak ważna jest spójność poszczególnych dokumentów występujących w postępowaniu. Zamawiający nie może w ogłoszeniu o zamówieniu informować o innych lub nie wszystkich warunkach, które były wskazane w treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Zamawiającemu nie wolno żądać na udokumentowanie spełnienia tego samego warunku udziału w postępowaniu innych dokumentów niż wymienione w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a innych w ogłoszeniu o zamówieniu. Złą praktyką jest również wskazywanie przez Zamawiającego innego terminu realizacji przedmiotu zamówienia w ogłoszeniu oraz w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Przykładami stosowania przez beneficjentów „złych praktyk” opisywanych w tym punkcie są stwierdzone przez kontrolerów IZ RPO następujące naruszenia: „Różnice w opisie warunków udziału w postępowaniu pomiędzy ogłoszeniem o zamówieniu, a Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia uniemożliwiło potencjalnym oferentom otrzymanie pełnej informacji o warunkach udziału w postępowaniu” lub „Wyznaczenie w ogłoszeniu o konkursie i regulaminie konkursu różnych terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w konkursie”. Innym przykładem dotyczącym także naruszenia zasady równego traktowania jest: „Beneficjent poza upublicznieniem zapytań na stronie internetowej przesłał je też bezpośrednio do potencjalnych oferentów drogą mailową, przy czym wersja przesłana oferentom różniła się od wersji upublicznionej na stronie internetowej. Tym samym pozyskane oferty spełniały wymogi określone w wersji zapytania przesłanego oferentom, ale nie były zgodne z wersją rozszerzoną upublicznią na stronie internetowej. Uznając zatem, że właściwą wersją zapytań ofertowych były te upublicznione na stronie internetowej, beneficjent dysponował tylko po jednej ważnej ofercie złożonej w ramach poszczególnych postępowań, a w przypadku wiertnicy wybrał wręcz ofertę nieważną”.



W przekazanych przez IZ RPO WD dokumentach wyżej opisane „złe praktyki” najczęściej prowadziły do naruszenia artykułów: 36, 38, 40 PZP.

## **7. Żądanie dokumentów, które nie są niezbędne do przeprowadzenia postępowania**

### **a. Etap postępowania:**

Rodzaje dokumentów jakie żąda Zamawiający od Wykonawców ustalane są na etapie czynności przygotowawczych do wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

### **b. Omówienie „złej praktyki”:**

Zamawiający żąda od Wykonawców szeregu dokumentów. Przy czym jego kompetencja pozwala jedynie na żądanie tych dokumentów, które są niezbędne do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia. Jeżeli więc, Zamawiający żąda jakiegokolwiek dokumentu w określonej formie, to musi posiadać obiektywne uzasadnienie jego żądania. Często zaś Zamawiający żądają dokumentów nie posiadając takiego uzasadnienia, gdzie z powodzeniem mogliby przeprowadzić postępowanie bez nich.

**Zamawiający nie może żądać oświadczenia o dokonaniu wizji lokalnej. Podkreślić należy, że zadaniem Zamawiającego jest takie opisanie przedmiotu zamówienia, aby odbycie wizji nie okazywałoby się konieczne.** Zgodnie z art. 29 ust. 1 PZP przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Przy czym Zamawiający nie może opisywać przedmiotu zamówienia w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję. Na Zamawiającym spoczywa obowiązek jasnego i precyzyjnego określenia przedmiotu zamówienia. W świetle powyższego za niedopuszczalną należy uznać praktykę Zamawiających przerzucania na Wykonawców swoich ustawowych obowiązków dotyczących należytego opisu przedmiotu zamówienia. Niepełny opis przedmiotu zamówienia narusza tym samym przepisy art. 29 ust. 1 i 2 ale także naczelną zasadę systemu zamówień publicznych tj. zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania Wykonawców (art. 7 ust 1 PZP)<sup>3</sup> Tego typu wymóg może prowadzić do naruszenia np. ze względu na znaczną odległość siedziby oferenta od miejsca dokonania wizji lokalnej, jeden z Wykonawców nie dokonał jej, a co za tym idzie nie złożył stosowanego oświadczenia. Z tego tytułu został wykluczony z postępowania, tymczasem Zamawiający nie posiadał w ogóle uprawnienia

<sup>3</sup> Pismo nr UZP/DP/O-JBE/36823/1382/13 Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 19 lutego 2013 r.





do ustanowienia tego wymogu. Zaznaczyć należy, iż sięgnięcie przez Zamawiającego po instrument wizji lokalnej jako jednego z elementów opisu przedmiotu zamówienia, nie będzie stanowiło naruszenia art. 29 PZP, jeżeli skorzystanie przez Wykonawców z przedmiotowego środka będzie miało charakter fakultatywny, a jednocześnie możliwość dokonania wizji lokalnej pełnić będzie rolę środka wzmacniającego, pomocniczego do należyście sporządzonego przez Zamawiającego opisu przedmiotu zamówienia, tj. opisu przedmiotu zamówienia odpowiadającego wymogom z art. 29 ustawy PZP<sup>4</sup>. Ponadto **Zamawiający nie może żądać dokumentów finansowych, choć nie ustanawiał w zakresie potencjału finansowego i ekonomicznego żadnych szczegółowych warunków udziału w postępowaniu**. Dokumenty finansowe nie są więc dokumentami, bez których Zamawiający nie przeprowadziłby postępowania. Zwrócić należy uwagę, że każdy dokument, którego Zamawiający żąda od Wykonawców, musi udowadniać spełnienie skonkretyzowanego warunku udziału w postępowaniu. Zamawiający nie konkretyzował warunku w zakresie potencjału finansowego i ekonomicznego, dlatego też nie powinien żądać w tym zakresie dokumentów, zaś fakt ich żądania należy ocenić jako naruszenie przepisów.

Należy zwrócić uwagę, że **nadmiar dokumentów jakich żąda Zamawiający może zniechęcić Wykonawców do składania ofert**, zwłaszcza, jeżeli Zamawiany przedmiot posiada relatywnie niską wartość lub zysk z realizacji przedmiotu zamówienia jest relatywnie niski. Niekiedy może dochodzić również do sytuacji, w której nadmiar dokumentów, a zwłaszcza formalności związanych z ich uzyskaniem może pozbawić Wykonawcy możliwości złożenia w terminie oferty, co pozbawi takiego Wykonawcę szansy na uzyskanie kontraktu. Przykładami stosowania przez beneficjentów „złych praktyk” opisywanych w tym punkcie są stwierdzone przez kontrolerów IZ RPO następujące naruszenia: „W zapisach SIWZ nałożono od Wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia obowiązek dokonania wizji lokalnej oraz uzyskania wszelkich informacji koniecznych do sporządzenia oferty” lub „W formularzu ofertowym Zamawiający zażądał oświadczeń dot. m.in. Zapoznania się z treścią SIWZ, związania ofertą na czas wskazany w SIWZ itd. Uchybienie stanowi nadmierny formalizm”.

Innym przykładem jest **nieuzasadnione żądanie przez Zamawiającego dokumentów potwierdzających uprawnienie Wykonawcy do udziału w postępowaniu**. Zamawiający może żądać jedynie tych dokumentów, które są niezbędne do przeprowadzenia postępowania, tak więc każdy z dokumentów musi być wymagany w ściśle określonym i uzasadnionym celu. Przykładem takiego postępowania są stwierdzone przez kontrolerów IZ RPO

---

<sup>4</sup> J.w.



następujące naruszenia: „W formularzu ofertowym, stanowiącym załącznik do SIWZ Zamawiający zażądał oświadczeń dotyczących m.in. zapoznania się z treścią SIWZ, oświadczenia o ważności oferty przez 30 dni, akceptacji bez zastrzeżeń wzoru umowy itd. Uchybienie stanowi nadmierny formalizm w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego” lub „Za bezprzedmiotowe uznano zażądanie przez Zamawiającego oświadczeń takich jak: zapoznanie się z warunkami SIWZ, nie wniesienia do SIWZ zastrzeżeń itp.”

W przekazanych przez IZ RPO WD dokumentach wyżej opisane „złe praktyki” najczęściej prowadziły do naruszenia artykułu 7 PZP.

## **8. Wadliwe ustalenie szacunkowej wartości zamówienia**

### **a. Etap postępowania:**

Ustalenie szacunkowej wartości zamówienia jest jedną z czynności przygotowawczych do wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

### **b. Omówienie „złej praktyki”:**

Podkreślić należy, że Zamawiający dokonuje ustalenia szacunkowej wartości zamówienia celem wyboru procedury właściwej dla udzielenia rzonego zamówienia. **Tak więc o wystąpieniu naruszenia będzie mowa wówczas, gdy poprzez wadliwość szacowania Zamawiający uniknie stosowania przepisów PZP.** Wadliwość ta może przejawiać się w celowym podziale zamówienia na części albo w celowym zaniżaniu wartości Zamawianego przedmiotu zamówienia. **Do naruszenia dochodzi więc wówczas, gdy Zamawiający dzieląc zamówienie lub zaniżając jego wartość chce osiągnąć określony rezultat w postaci uniknięcia stosowania przepisów PZP.** Jeżeli zaś dojdzie do podziału zamówienia lub zniżenia jego wartości, a skutkiem powyższego nie będzie uniknięcie stosowania przepisów PZP, to do naruszenia obowiązujących przepisów nie dojdzie. **Błędy związane z szacowaniem wartości zamówienia często spowodowane są niezachowaniem zasady należytej staranności prowadzenia czynności przygotowawczych związanych z zamówieniem publicznym.** Przykładami stosowania przez beneficjentów „złych praktyk” opisywanych w tym punkcie są stwierdzone przez kontrolerów IZ RPO następujące naruszenia: „Zamawiający dokonując szacowania wartości zamówienia błędnie określił jego wartość przyjmując kwotę brutto pochodzącą z zaktualizowanego kosztorysu inwestorskiego. Ponadto szacując wartość zamówienia nie uwzględnił planowanych zamówień uzupełniających w wymiarze do 50% wartości zamówienia podstawowego” lub „Zamawiający nie dołożył należytej staranności w szacowaniu wartości zamówienia, nie



uwzględnił całkowitego szacunkowego wynagrodzenia za sprawowanie nadzoru autorskiego przez autora dokumentacji projektowo-kosztorysowej” lub „Zamawiający w protokole o postępowanie druk ZP-2 błędnie oszacował wartość zamówienia podając wartość tylko części zadania” lub „Ustalenie wartości zamówienia nastąpiło po dacie upublicznienia zapytania ofertowego”.

W przekazanych przez IZ RPO WD dokumentach wyżej opisane „złe praktyki” najczęściej prowadziły do naruszenia artykułu 32 PZP.

## **9. Obowiązki informacyjne Zamawiającego związane z publikacjami w publikatorach**

### **a. Etap postępowania:**

Obowiązki informacyjne Zamawiającego występują w toku całego postępowania o udzielenie zamówienia.

### **b. Omówienie „złej praktyki”:**

Częstym błędem popełnianym przez beneficjentów jest niedopełnienie obowiązków związanych z publikowaniem ogłoszeń w publikatorach. Chodzi tutaj nie tylko o ogłoszenie dot. zamówienia, ale także jego sprostowanie oraz ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego. **Zamawiający może zmienić treść specyfikacji istotnych warunków zamówienia (zmienić warunki udziału w postępowaniu), powoduje to jednak konieczność zmiany ogłoszenia o zamówieniu i publikację sprostowania ogłoszenia.** Należy zwrócić uwagę na fakt, że obowiązuje zasada, w myśl której zmiany w ogłoszeniach powinny być publikowane za pomocą tych samych środków tj. oficjalnych publikatorów, strony internetowej Zamawiającego oraz publicznie dostępnego miejsca w jego siedzibie co pierwotnie opublikowane ogłoszenie.

Ponadto warto zaznaczyć, że **poza dokonaniem wymaganej przepisem publikacji Zamawiający jest zobowiązany udokumentować ten fakt w sposób wiarygodny.** Obowiązkiem Zamawiającego jest posiadanie dowodu (dokumentu), który potwierdzi, że taka publikacja faktycznie miała miejsce. Przykładami stosowania przez beneficjentów „złych praktyk” opisywanych w tym punkcie są stwierdzone przez kontrolerów IZ RPO następujące naruszenia: „Zamawiający zmienił istotne elementy ogłoszenia o przetargu tj. przedłużył termin na składanie i otwarcie ofert, nie zamieszczając ogłoszenia o zmianie ogłoszenia w BZP” lub „Naruszenie zasad przejrzystości i równego traktowania poprzez nie zamieszczenie sprostowania w BZP dot. zmiany terminu do składania wniosków o dopuszczenie do udziału w konkursie” lub „Dokonanie zmiany treści SIWZ warunki udziału w postępowaniu - pkt 8a,



przekreślenie wyrazu "każdy" (brak daty przy parafie) prowadzącej do zmiany treści ogłoszenia o zamówieniu bez zamieszczenia ogłoszenia o zmianie ogłoszenia w BZP" lub „Beneficjent informował, że zapytania upublicznione były zapytaniami błędnymi. W ramach sprostowania informował on dostawców telefonicznie lub wysyłał sprostowanie do tych oferentów, którzy złożyli swoje oferty drogą email. Nie dokonano zmiany treści zapytania ofertowego upublicznionego na stronie internetowej”.

**Wyżej opisane przykłady „złych praktyk” dotyczą jednego etapu realizacji zamówienia tzn. ogłoszenia. Należy jednak podkreślić, że Zamawiający posiada obowiązki informacyjne przez cały okres trwania postępowania tzn. od informacji o jego wszczęciu przez informację o jego rozstrzygnięciu, aż po informację o zawarciu umowy o zamówienie publiczne.**

W przekazanych przez IZ RPO WD dokumentach wyżej opisane „złe praktyki” najczęściej prowadziły do naruszenia artykułów 95, 40 i 7PZP

## **10. Zbyt szybkie zawarcie umowy o zamówienie publiczne**

### **a. Etap postępowania:**

Czynności przygotowawcze do zawarcia umowy w sprawie zamówienie publicznego.

### **b. Omówienie „złej praktyki”:**

Zamawiający po wyborze najkorzystniejszej oferty jest zobowiązany do zawarcia umowy po upływie terminów określonych w PZP. Mechanizm ten, pozwala innym ubiegającym się o zamówienie Wykonawcom na podjęcie czynności odwoławczych. Często dochodzi do sytuacji, w której **Zamawiający nie zachowują wymaganych prawem terminów i zawierają umowy o zamówienie publiczne natychmiast po rozstrzygnięciu postępowania.** Tego typu praktyka pozbawia możliwości wniesienia środków ochrony prawnej tj. odwołania przez innych Wykonawców, którzy brali udział w postępowaniu. Przykładami stosowania przez beneficjentów „złych praktyk” opisywanych w tym punkcie są stwierdzone przez kontrolerów IZ RPO następujące naruszenia: „Zamawiający zawarł umowę w sprawie zamówienia publicznego w terminie krótszym” niż wynikającym z zapisów ustawy lub „Beneficjent zawarł umowę z oferentem, którego ofertę wybrał w dniu 11 lipca 2007r., powiadamiając wszystkich oferentów o udzielonym zamówieniu w dniu 4 lipca 2007r., przy czym ostatni z oferentów, który otrzymał zawiadomienie o udzielonym zamówieniu, odebrał je w dniu 12 lipca 2007r.” lub „Na podstawie zwrotnych potwierdzeń odbioru na których widnieją daty odbioru korespondencji przez oferentów ustalono, iż Zamawiający zawarł umowę



przed terminem”. Możliwość zawarcia umowy przed terminami określonymi w art. 94 ust 1 jest opisana w artykule 94 ust 2 PZP.

W przekazanych przez IZ RPO WD dokumentach wyżej opisane „złe praktyki” najczęściej prowadziły do naruszenia artykułu 94 PZP

## **11. Realizacja zamówienia niezgodna z zakresem opisanym przez Zamawiającego w ogłoszeniu**

### **a. Etap postępowania:**

Realizacja umowy o zamówienie publiczne.

### **b. Omówienie „złej praktyki”:**

Zwrócić należy uwagę, że specyfika i istota zamówień publicznych przesądzają o tym, że opis **przedmiotu zamówienia, oferowany w ofercie przedmiot oraz realizowany na podstawie umowy o zamówienie przedmiot winny być względem siebie tożsame**. Niekiedy dochodzi zaś do sytuacji, w której przedmiot świadczenia Wykonawcy odbiega od przedmiotu zamówienia oraz oferty. Wystąpienie tego typu stanu przesądza o naruszeniu obowiązującej regulacji. Zamawiający powinien otrzymać bowiem od Wykonawcy przedmiot w pełni zgodny z opisem przedmiotu zamówienia. Przykładami stosowania przez beneficjentów „złych praktyk” opisywanych w tym punkcie są stwierdzone przez kontrolerów IZ RPO następujące naruszenia: „Dostarczony przedmiot zamówienia jest niezgodny z zapytaniem ofertowym oraz dostarczony przedmiot zamówienia jest niezgodny z ofertą” lub „Zakupione wózki paletowe są niezgodne z zapytaniem ofertowym, w treści którego wskazano, aby przedmiot zamówienia posiadał długość wideł 810 i 1150 mm. Żadna ze złożonych w ramach postępowania wyboru dostawcy wózków ofert nie spełnia powyższych wymagań. Wg wyjaśnień beneficjenta zapytanie zostało sformułowane błędnie, a faktycznym jego zamiarem był zakup wózków posiadających widły o opcjonalnej długości 810 mm lub 1150 mm. Niemniej jednak, błąd ten na żadnym etapie postępowania nie został sprostowany, czego efektem jest formalna niezgodność (nieważność) ofert złożonych w odpowiedzi na zapytanie” lub ” Dokonano zakupu niezgodnego z ofertą tj. przedmiot zamówienia określony w ofercie i zamówieniu nie był zgodny z faktycznie dostarczonym. Beneficjent zakupił system ERP na 14 stanowisk w cenie oprogramowania przewidzianego na 20 stanowisk” lub „Dokonano zakupu niezgodnego z ofertą tj. cena określona na fakturze nie była zgodna z ofertą oraz zamówieniem. Faktura została wystawiona na kwotę 13 741,97 zł netto, natomiast w ofercie i konsekwentnie w zamówieniu określono kwotę 12 960 zł netto” lub „Zakupione urządzenie jest niezgodne



**PROGRAM  
REGIONALNY**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**DOLNY  
ŚLĄSK**

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI FUNDUSZ  
ROZWOJU REGIONALNEGO



Raport współfinansowany ze środków Unii Europejskiej – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz ze środków Samorządu Województwa Dolnośląskiego w ramach Pomocy Technicznej Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013

z zapytaniem ofertowym w zakresie parametrów technicznych. W zapytaniu ofertowym określono następujące parametry techniczne: napęd diesel, moc 4,2 kVA, napięcie 230/400V. W odpowiedzi na zapytanie wpłynęły 4 oferty z czego dwie odpowiadały zapytaniu ofertowemu tj. posiadały napęd diesla. Dokonano natomiast wyboru oferty z napędem benzynowym.”



## V. Rekomendacje dla beneficjentów

Zaproponowane przez zespół Centrum Doradztwa i Rozwoju Kompetencji rekomendacje mają na celu wskazanie rozwiązań, które doprowadzą do uniknięcia występowania naruszeń oraz usprawnienia prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia przez beneficjentów Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego. Należy pamiętać, że większość projektów współfinansowanych ze środków Funduszy Strukturalnych podlega, na różnych etapach realizacji, procedurze kontrolnej prowadzonej m.in. przez: IZ RPO WD, Dolnośląską Instytucję Pośredniczącą, Urząd Kontroli Skarbowej, Najwyższą Izbę Kontroli, Komisję Europejską. Jak wynika z dotychczasowej praktyki i wyników kontroli nieprawidłowości dot. udzielania zamówień są najczęstszą przyczyną korekt finansowych i głównie z tego powodu usprawnienie procedury związanej z udzieleniem zamówienia jest szczególnie ważne.

### **1. Wyznaczenie osób odpowiedzialnych za zamówienie publiczne w organizacji beneficjenta.**

Niejednokrotnie spotyka się sytuację, w której za realizację postępowania o udzielenie zamówienia w pełnym zakresie odpowiedzialne są osoby, wdrażające pozostałe zadania związane z projektem. Powoduje to stan, w którym brak jest możliwości szczegółowego opanowania szerokiego i złożonego zakresu wiedzy związanej z udzieleniem zamówienia w projektach współfinansowanych z budżetu UE. Rekomenduje się wyznaczenie osoby lub zespołu osób (w zależności od wielkości organizacji) wspierających w zakresie udzielania zamówień pracowników beneficjenta wdrażających projekt. Jest to rekomendacja skierowana przede wszystkim do jednostek o złożonej strukturze organizacyjnej np. jednostek samorządu terytorialnego lub dużych przedsiębiorstw. Alternatywnym rozwiązaniem może być korzystanie z usług wyspecjalizowanych firm doradczych.

### **2. Szkolenie kadry**

Zarówno osoby odpowiedzialne u beneficjenta za realizację zamówienia publicznego oraz osoby wdrażające projekt muszą być odpowiednio przygotowane do powierzonych im obowiązków. W związku z powyższym rekomenduje się Beneficjentom, aby dbali o stałe podnoszenie i uzupełnianie wiedzy oraz umiejętności koniecznych do właściwej realizacji zamówień w projektach objętych współfinansowaniem z budżetu Unii Europejskiej. W tym zakresie istotne jest zadbanie o delegowanie na szkolenia osób, dla których pozyskanie wiedzy i umiejętności będzie najbardziej użyteczne, tzn. będą ją wykorzystywać w praktyce z korzyścią dla organizacji. Warto zwrócić uwagę na konieczność dzielenia się wiedzą przez pracowników, którzy brali udział w szkoleniach np. poprzez dystrybuowanie w organizacji materiałów szkoleniowych. Rekomenduje się

udział w szkoleniach organizowanych przez IZ RPO WD, Dolnośląską Instytucję Pośredniczącą oraz firmy szkoleniowe, których wykładowcy legitymują się praktycznym doświadczeniem we wdrażaniu projektów współfinansowanych ze środków UE. Informacje o szkoleniach realizowanych przez IZ RPO WD można uzyskać pod adresem [www.rpo.dolnyslask.pl](http://www.rpo.dolnyslask.pl) oraz [www.dip.dolnyslask.pl](http://www.dip.dolnyslask.pl).

### **3. Wykorzystanie zasobu wiedzy istniejącej w organizacji beneficjenta**

Jak stwierdzono we wcześniejszych częściach raportu błędy popełniane przez beneficjentów są powtarzalne w określonych obszarach dot. udzielania zamówienia. Można więc z dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, iż część z popełnianych błędów była już wcześniej zidentyfikowana np. w wyniku kontroli wewnętrznych i zewnętrznych. W związku z powyższym rekomenduje się, aby beneficjenci podjęli działania zmierzające do eliminacji tego typu sytuacji np. poprzez stworzenie ogólnodostępnej w organizacji bazy, w której gromadzone będą informacje o wykrytych naruszeniach w zakresie udzielania zamówień. Z tym problemem związana jest również rekomendowana organizacja szkoleń wewnętrznych.

### **4. Wykorzystanie zasobu wiedzy istniejącej poza organizacją beneficjenta.**

Istnieje szereg opracowań, raportów, ewaluacji i analiz, które dotyczą problematyki udzielania zamówień. Szereg z tych dokumentów dostępnych jest bezpłatnie w Internecie. Rekomendujemy wykorzystanie w szczególności następujących opracowań:

- a. „*Problemy związane z udzielaniem zamówień publicznych w projektach współfinansowanych z funduszy strukturalnych (analiza przyczyn, propozycje rozwiązań)*” - Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej – [www.rpo.dolnyslask.pl](http://www.rpo.dolnyslask.pl) zakładka Dla Realizujących Projekt / Zamówienia Publiczne
- b. Opinie prawne dotyczące ustawy PZP umieszczone na stronie Urzędu Zamówień Publicznych <http://www.uzp.gov.pl>, zakładka opinie prawne/dotyczące ustawy PZP
- c. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych dotyczących zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej – [www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl)
- d. Wymierzanie korekt finansowych za naruszenia prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE – [www.rpo.dolnyslask.pl](http://www.rpo.dolnyslask.pl) zakładka zamówienia publiczne
- e. „*Najczęściej występujące naruszenia procedury zamówień publicznych*” - Wydział Kontroli RPO WD na podstawie ustaleń KE – [www.rpo.dolnyslask.pl](http://www.rpo.dolnyslask.pl) zakładka Dla Realizujących Projekt / Zamówienia Publiczne



Ponadto rekomenduje się, aby beneficjenci korzystali z informacji, którymi dysponują inne podmioty wdrażające projekty o podobnym charakterze. Może to doprowadzić do wymiany dobrych praktyk i w konsekwencji uniknięcia niepotrzebnych błędów.

#### **5. Stosowanie zasady weryfikacji dokumentacji dot. zamówienia przez „dwie pary oczu”.**

W trakcie analizy dokumentacji udostępnionej przez IZ RPO WD stwierdzono, iż wiele błędów popełnianych przez beneficjentów wynikało z niezachowania zasady należytej staranności np. brak publikacji sprostowania dot. zmiany ogłoszenia o udzieleniu zamówienia lub niezgodność pomiędzy ogłoszeniem i specyfikacją istotnych warunków zamówienia. Eliminacja tego typu błędów może nastąpić w wyniku formalnego wprowadzenia do praktyki funkcjonowania organizacji beneficjenta wymogu weryfikacji dokumentacji związanej z udzieleniem zamówienia przez dwóch pracowników. Jest to sprawdzony mechanizm pozwalający na usunięcie błędów, które nie zostały dostrzeżone przez osobę przygotowującą dokumentację i mogą zostać skorygowane przez osobę weryfikującą.

#### **6. Stosowanie listy pytań kontrolnych dot. zamówień.**

Podobnie jak opisana powyżej zasada „dwóch par oczu”, narzędzie listy pytań kontrolnych ma za zadanie uporządkowanie procesu weryfikacji dokumentacji dot. udzielenia zamówienia przed jego opublikowaniem. Lista pytań powinna składać się ze zbioru pytań, które pozwolą pracownikom odpowiedzialnym za udzielenie zamówienia na stwierdzenie czy w dokumentacji istnieją braki lub błędy. Lista pytań kontrolnych powinna być usystematyzowana zgodnie z etapami realizacji zamówienia i powinna obejmować:

- a. etap czynności przygotowawczych do udzielenia zamówienia
- b. etap postępowania o udzielenie zamówienia publicznego
- c. etap czynności przygotowawczych do zawarcia umowy w sprawie zamówienia
- d. etap realizacji umowy w sprawie zamówienia

Przykładowa lista pytań kontrolnych odnosząca się do najczęściej powtarzających się naruszeń przepisów / złych praktyk dot. udzielania zamówień w ramach RPO WD została przedstawiona w Rozdziale V niniejszego raportu. Listę należy traktować jako zbiór przykładowych pytań, które mogą być dostosowane przez beneficjentów RPO WD zgodnie z ich wymaganiami i zapotrzebowaniem. Ponadto rekomenduje się wykorzystanie listy pytań kontrolnych stosowanych w trakcie kontroli zamówień publicznych przez IZ RPO WD oraz Dolnośląską Instytucję Pośredniczącą.

## **7. Dostarczanie dokumentacji związanej z zamówieniem publicznym w celu kontroli ex-ante z odpowiednim wyprzedzeniem.**

W systemie wdrażania RPO WD dla projektów przekraczających określoną wartość (obecnie 10 mln zł dla robót i 5 mln zł dla dostaw<sup>5</sup>) istnieje obowiązek kontroli zamówienia ex-ante (przed rozpoczęciem) przez IZ RPO WD. Rekomenduje się beneficjentom, aby dostarczali dokumentację dot. zamówienia do IZ RPO WD z odpowiednim wyprzedzeniem w celu uniknięcia sytuacji konieczności modyfikowania harmonogramu realizacji projektu w sytuacji zmiany dokumentacji przetargowej po uwagach IZ RPO WD.

## **8. Korzystanie ze wsparcia IZ**

Beneficjenci powinni także korzystać z bieżącego wsparcia Instytucji Zarządzającej. Poza uczestnictwem w szkoleniach organizowanych przez IZ RPO WD beneficjenci mogą wnioskować o pisemną wykładnię problematyki wynikającej z treści wytycznych, programu czy umowy o dofinansowanie.

---

<sup>5</sup> Na podstawie Poradnika dla beneficjenta Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007 – 2013 z wyłączeniem działania 1.1, 1.2, 5.1 i 5.3.

## VI. Lista pytań kontrolnych

Lista pytań kontrolnych może być praktycznym narzędziem usprawniającym procedurę udzielenia zamówienia w ramach projektów współfinansowanych ze środków RPO WD. Lista stanowi przykładowe zestawienie pytań, które powinny ułatwić beneficjentowi RPO WD wyeliminowanie najczęściej pojawiających się „złych praktyk” / nieprawidłowości/ naruszeń przepisów, które zostały stwierdzone w trakcie analizy dokumentacji udostępnionej przez IZ RPO WD. Należy ją traktować jako listę przykładową i otwartą, którą można dostosować do potrzeb beneficjenta oraz uzupełniać wraz z postępowaniem realizacji RPO WD. **Należy zwrócić uwagę, że wykorzystanie listy będzie uzasadnione wyłącznie jeżeli pytania kontrolne będą stosowane na zasadzie ex-ante, a nie ex-post w stosunku do etapu zamówienia, który jest wdrażany przez beneficjentów.** W celu stworzenia pełnej listy kontrolnej rekomenduje się wykorzystania pytań stosowanych przez IZ RPO WD oraz Dolnośląskiej Instytucji Pośredniczącej w trakcie prowadzenia kontroli zamówień u beneficjentów.

### **1. Czynności przygotowawcze do wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (tj. wszystkie te czynności, które Zamawiający wykonuje przed wszczęciem postępowania)**

- a. Czy beneficjent jest zobowiązany do stosowania Wytycznych IZ RPO WD czy Ustawy Pzp?
- b. Czy treść wszystkich dokumentów dot. zamówienia, a w szczególności ogłoszenia i specyfikacji istotnych warunków zamówienia jest spójna?
- c. Czy wszystkie wymogi ustanowione w dokumentacji posiadają swoje uzasadnienie i są związane z przedmiotem zamówienia oraz do niego proporcjonalne?
- d. Czy Zamawiający nie żąda od Wykonawcy dysponowania określonym potencjałem technicznym już na etapie składania oferty?
- e. Czy bez uzasadnienia wynikającego ze specyfikacji zamówienia nie wykluczono definitywnie możliwości zlecenia prac podwykonawcom?
- f. Czy wskazano w dokumentacji dot. postępowania na dokumenty jakie powinni dostarczyć oferenci zagraniczni?
- g. Czy Zamawiający nie żąda od Wykonawcy członkostwa w samorządzie zawodowym ograniczonym terytorialnie?
- h. Czy nie ograniczono możliwości tworzenia konsorcjów poprzez stawianie warunków, które mogą wykluczyć jego członków z postępowania lub czy wymagania dla członków konsorcjów są nadmierne?



- i. Czy Zamawiający nie żąda na etapie składania ofert umowy konsorcyjnej?
- j. Czy wszystkie żądane przez Zamawiającego dokumenty faktycznie dotyczą Zamawianego przedmiotu i są konieczne tj. bez możliwości wglądu w nie Zamawiający nie będzie w stanie ocenić oferty?
- k. Czy bez żądania któregokolwiek z dokumentów podmiotowych Zamawiający byłby w stanie ocenić uprawnienia i potencjał Wykonawcy do realizacji przedmiotu zamówienia?
- l. Czy każdy z warunków udziału w postępowaniu ustanowiony przez Zamawiającego posiada swoje obiektywne uzasadnienie i koresponduje z przedmiotem zamówienia?
- m. Czy wartości zrealizowanych zamówień jakimi musi się wykazać Wykonawca, aby być uprawnionym do udziału w postępowaniu jest adekwatna do szacunkowej wartości zamówienia?
- n. Czy wartość ubezpieczenia OC jakim musi się wykazać Wykonawca, aby być uprawnionym do udziału w postępowaniu jest adekwatna do szacunkowej wartości zamówienia?
- o. Czy w przypadku, w którym Zamawiający udziela zamówienia w trybie niekonkurencyjnym obiektywnie udowodniono, że przesłanki udzielenia zamówienia zostały spełnione?
- p. Czy w przypadku ustanowienia warunków udziału w postępowaniu Zamawiający nie żądał ich spełnienia przez Wykonawców na etapie składania ofert (dotyczy to przede wszystkim żądania w zakresie dysponowania osobami, potencjałem technicznym)?
- q. Czy Zamawiający nie uniknął stosowania Ustawy Pzp dzieląc zamówienie publiczne na części?
- r. Czy Zamawiający nie uniknął stosowania Ustawy Pzp zaniżając wartość zamówienia?
- s. Czy beneficjent w zapytaniu ofertowym realizowanym na podstawie Wytycznych IZ RPO WD nie ustanowił zapisów, które mogły preferować określonego Wykonawcę lub produkt?
- t. Czy beneficjent w zapytaniu ofertowym realizowanym na podstawie Wytycznych IZ RPO WD zawarł następujące elementy:
  - nazwę (firmę) i adres (siedzibę) Wnioskodawcy/ Beneficjenta,
  - tytuł realizowanego projektu lub który zamierza realizować w ramach RPO WD (działanie i Priorytet),
  - opis przedmiotu zamówienia,
  - opis sposobu obliczenia ceny,



Raport współfinansowany ze środków Unii Europejskiej – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz ze środków Samorządu Województwa Dolnośląskiego w ramach Pomocy Technicznej Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013

- termin i miejsce wykonania zamówienia,
  - rodzaje kryteriów oraz opis kryteriów, którymi Wnioskodawca/Beneficjent chce określić takie warunki,
  - logotypy obowiązujące w ramach RPO WD 2007-2013
- u. Czy podczas przeprowadzenia postępowania Zamawiający traktuje równo wszystkich Wykonawców i nie różnicuje podejścia do nich ze względu na państwo w jakim Wykonawcy posiadali miejsce zamieszkania lub siedzibę?
- v. Czy dodatkowe elementy zawarte w treści zapytania ofertowego spełniają zasady ustanowione w Wytycznych IZ RPO, zwłaszcza zasadę równego traktowania Wykonawców?

**2. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego (tj. wszystkie te czynności, które Zamawiający wykonują od momentu wszczęcia postępowania do dokonania wyboru oferty najkorzystniejszej).**

- a. Czy ogłoszenie o zamówieniu zawiera wszystkie elementy wyszczególnione w treści przepisu art. 41 Ustawy Pzp?
- b. Czy treść poszczególnych pozycji z ogłoszenia odpowiada treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia i załączników do niej?
- c. Czy Zamawiający ogłosił zamówienie we wszystkich publikatorach, do publikacji w których był obowiązany?
- d. Czy treść wszystkich poszczególnych ogłoszeń jest ze sobą zbieżna?
- e. Czy w sytuacji zmiany dokumentacji postępowania Zamawiający zamieszcza sprostowanie ogłoszenia?
- f. Czy oferty są przyjmowane w miejscu i terminie wyznaczonym w zapytaniu ofertowym?

**3. Czynności przygotowawcze do zawarcia umowy w sprawie zamówienie publicznego (tj. te czynności, które Zamawiający wykonuje od momentu wyboru oferty najkorzystniejszej do momentu zawarcia umowy)**

- a. Czy Zamawiający zawiadomił wszystkich Wykonawców o wyborze oferty najkorzystniejszej?
- b. Czy zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty zostało opublikowane również na stronie internetowej Wykonawcy oraz w jego siedzibie w miejscu publicznie dostępnym?
- c. Czy zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty zawierało wszystkie elementy ustalone w przepisie?



Raport współfinansowany ze środków Unii Europejskiej – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz ze środków Samorządu Województwa Dolnośląskiego w ramach Pomocy Technicznej Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013

- d. Czy Zamawiający przekazał niezwłocznie informację/zawiadomienie określonym w PZP?
- e. Czy Zamawiający opublikował ogłoszenie o udzieleniu zamówienia?
- f. Czy ogłoszenie zostanie opublikowane niezwłocznie tj. tak szybko jak tylko można było je opublikować ( z uwzględnieniem okresu, który wynika z Ustawy Pzp)?

**4. Realizacja umowy w sprawie zamówienia publicznego (tj. te czynności, które Zamawiający dokonuje od momentu zawarcia umowy o zamówienie publiczne do momentu finansowego i rzeczowego zakończenia jej realizacji).**

- a. Czy umowa zostanie zawarta z Wykonawcą, którego wybrano w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia?
- b. Czy przedmiot zrealizowanego zamówienia jest zgodny z wymaganiami Zamawiającego określonymi w dokumentacji dot. zamówienia?