

Analiza potrzeb zamawiającego

Od postępowań o udzielenie zamówień publicznych, do których zastosowanie znajdują przepisy nowej ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: „nowe PZP”), czyli do procedury przetargowej wszczętej po dniu 1 stycznia 2021 r., zamawiający będą zobowiązani do dokonywania analizy potrzeb i wymagań. Czytelnik Biuletynu Górniczego zwrócił się o ocenę, czy dodatkowy obowiązek przewidziany w nowym PZP to zbędny formalizm, który wydłuża procedurę udzielania zamówienia, czy też przydatny instrument?

Definicja

Warto zacząć od wyjaśnienia, że dokonanie analizy potrzeb i wymagań to czynność zamawiającego służąca: rozeznaniu rynku w celu poznania możliwych sposobów zaspokojenia potrzeb zamawiającego oraz możliwych wariantów realizacji zamówienia (w tym uwzględniających aspekty społeczne, środowiskowe lub innowacyjne), a także służąca określeniu potencjalnych ryzyk związanych z udzieleniem i realizacją zamówienia publicznego.

Cel

Dyrektywy unijne nie przewidują obowiązku sporządzania analizy potrzeb przez instytucje zamawiające. Ustawodawca krajowy uznał jednak, że taka analiza będzie jednym z instrumentów do osiągnięcia stabilnych rozwiązań sprzyjających prowadzeniu racjonalnej gospodarki finansowej w zamówieniach publicznych.

Cel wprowadzenia do polskiego porządku prawnego omawianej analizy wyjaśniono w uzasadnieniu do projektu nowego PZP. Dokonanie analizy potrzeb zamawiającego ma na celu wdrożenie zasad, które są podstawą fundamentów sprawnego demokratycznego państwa prawnego, czyli: jawność i przejrzystość finansów publicznych. Zasady te realizują się w sytuacji, w której publicznie znane i jasno określone są: zakres sektora finansów publicznych, podział jego zadań i kompetencji oraz stosowane procedury i zasady postępowania, a także przesłanki oraz założenia polityki finansowej i ich przewidywane skutki. Ich urzeczywistnieniu służą przepisy o finansach publicznych, zgodnie z którymi wydatki publiczne mają być dokonywane m.in.:

w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, oraz w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, a także w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Wydatkowanie publicznych środków finansowych powinno cechować skuteczność i efektywność.

Skuteczność wydatkowania środków publicznych realizowana jest poprzez uzyskanie optymalnej relacji między wyznaczonymi celami i zadaniami, a osiągniętymi efektami ich realizacji. Od wydatkujących fundusze publiczne – czyli również zamawiających w rozumieniu nowego PZP – wymagany jest optymalny dobór metod i środków dla osiągnięcia założonych celów. Natomiast efektywność wydatkowania środków publicznych podlega podwójnej weryfikacji, końcowej ocenie podlegają bowiem wyznaczone zadania oraz sposób wydatkowania środków.

Dokonanie analizy poprzedzającej udzielenie zamówienia pozwoli na wdrożenie ww. zasad w pełniejszy sposób. Rzetelnie wykonana analiza spowoduje, że zamawiający będą dokonywać wydatków w sposób przemyślany i bardziej efektywny, co zagwarantuje efektywniejsze wydatkowanie środków publicznych. Stąd też, wprowadzenie tego instrumentu do systemu zamówień publicznych należy ocenić pozytywnie.

Zastosowanie analizy

Przygotowanie analizy potrzeb i wymagań to czynność poprzedzająca wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości równej lub większej niż progi unijne. W przypadku zamówień o wartości mniejszej niż progi unijne dokonanie analizy potrzeb zamawiającego jest fakultatywne.

Ponadto, obowiązek przeprowadzenia przez zamawiającego analizy potrzeb nie ma zastosowania do zamówień sektorowych ani do zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa. W tych przypadkach sporządzanie analizy jest również fakultatywne.

Zamawiający może odstąpić od przygotowania analizy również w przypadku udzielenia zamówienia w trybach niekonkurencyjnych przy spełnieniu konkretnych przesłanek ustawowych, w skrócie: w trybie negocjacji bez ogłoszenia z uwagi na pilną potrzebę udzielenia zamówienia,

oraz w trybie zamówienia z wolnej ręki ze względu na konieczność natychmiastowego wykonania zamówienia.

Forma

Ustawodawca nie określił obligatoryjnej formy analizy potrzeb zamawiającego, pozostawiając w tym zakresie pełną dowolność zamawiającemu. Taka analiza może zatem stanowić np. element informacji o szacunkowej wartości zamówienia.

Elementy analizy

Przepisy nowego PZP wskazują tylko na kilka elementów, które należy rozważyć przy sporządzaniu analizy potrzeb zamawiającego, takich jak np.: możliwości zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb z wykorzystaniem zasobów własnych, a także rozeznanie rynku w aspekcie alternatywnych środków zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb zamawiającego lub w aspekcie możliwych wariantów realizacji zamówienia.

Do informacji, które obligatoryjnie muszą znaleźć się w analizie potrzeb zamawiającego należą: orientacyjna wartość zamówienia dla każdego ze wskazanych wariantów zamówienia, możliwość podziału zamówienia na części, przewidywany tryb udzielenia zamówienia, możliwość uwzględnienia aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych zamówienia, a także ryzyka związane z procedurą udzielania i realizacją zamówienia publicznego.

Brak analizy

Pomimo nałożenia na zamawiającego obowiązku dokonania analizy potrzeb i wymagań – przepisy nowego PZP nie przewidują sankcji za naruszenie tego obowiązku.

*Agnieszka Zaborowska
Adwokat specjalizująca się
w procesie udzielania i realizacji
zamówień publicznych,
założyciel Kancelarii
Adwokackiej Zaborowska*