



KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 3.10.2017 r.
COM(2017) 573 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Wspieranie inwestycji poprzez dobrowolny mechanizm oceny ex ante aspektów
dotyczących procedury udzielania zamówień publicznych w przypadku dużych
projektów infrastrukturalnych**

1. WSTĘP

Do najważniejszych priorytetów UE należą zatrudnienie, wzrost i konkurencyjność, co oznacza ożywianie inwestycji na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim. Niniejszy komunikat dotyczy wsparcia organów publicznych w zarządzaniu dużymi projektami dotyczącymi zamówień publicznych – bez względu na to, czy są one finansowane przez UE, czy też nie – w możliwie najbardziej skuteczny sposób, tak aby optymalizować korzyści dla podatników, tworzyć infrastrukturę wysokiej jakości, a także maksymalnie zwiększać zatrudnienie i wzrost gospodarczy. W tym celu Komisja stosować będzie mechanizm oparty na trzech filarach, aby wspierać te organy publiczne w stosowaniu przez nie unijnych przepisów z zakresu zamówień publicznych.

Z chwilą rozpoczęcia kadencji w listopadzie 2014 r. obecna Komisja Europejska postawiła inwestycje w centrum uwagi, wprowadzając plan inwestycyjny dla Europy. Obejmuje on m.in. Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), którego celem jest pozyskanie 315 mld euro do połowy 2018 r. dzięki wykorzystaniu gwarancji publicznych służących o przyciągnięcia i zabezpieczenia inwestycji prywatnych w duże projekty. Kluczem do powodzenia planu jest usuwanie barier inwestycyjnych, osiąganie większej przewidywalności regulacyjnej oraz pomoc techniczna dla projektów inwestycyjnych.

Zważywszy na wstępne sukcesy pod względem osiągniętych wyników, Komisja Europejska postanowiła w 2016 r. przedłużyć okres funkcjonowania planu, zwiększyć jego siłę rażenia i wzmocnić go dzięki wzmożonej pomocy technicznej i usuwaniu przeszkód dla inwestowania na jednolitym rynku¹. Wniosek w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS 2.0)² w znaczącym stopniu przyczyni się do ożywienia gospodarki UE. Celem EFIS jest nie tylko zwiększenie całkowitej kwoty uruchomionych inwestycji do poziomu co najmniej 500 mld euro do końca 2020 r., lecz również zwiększenie zasięgu geograficznego i zapewnienie intensywniejszej absorpcji środków z funduszu w regionach słabiej rozwiniętych i regionach w okresie przejściowym. Ma to zasadnicze znaczenie dla tworzenia miejsc pracy, stymulowania wzrostu i zwiększania konkurencyjności w Europie w przyszłości.

Jednocześnie w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, poprzez finansowanie projektów w ramach sieci transeuropejskich, wspiera łączność UE w dziedzinie transportu, energetyki oraz telekomunikacji. Od 2014 r. do chwili obecnej zainwestowano 25 mld euro, co skutkowało ok. 50 mld euro ogólnych inwestycji infrastrukturalnych w UE.

Konieczne jest zarówno przyciąganie inwestycji prywatnych, jak i wykorzystywanie zamówień publicznych w sposób możliwie skuteczny i efektywny. Zamówienia publiczne pochłaniają około 14 % PKB UE – każdego roku organy publiczne przeznaczają na nie ponad 2 bln euro ze środków wniesionych przez europejskich podatników. Potencjał zamówień publicznych w zakresie ożywiania zatrudnienia i wzrostu nie jest jednak w pełni wykorzystywany.

Procedury udzielania zamówień publicznych służą zapewnieniu, by promotor projektu był w stanie porównać różne oferty i dokonać wyboru najbardziej odpowiedniej spośród nich, uzyskując przy tym jak najlepszą relację jakości do ceny. Zachęcają również firmy do składania ofert, gdyż wybór wykonawcy zostanie dokonany na zasadzie równego

¹ COM(2016) 581.

² COM(2016) 597; 2016/0276 (COD).

traktowania i na równych warunkach. Zamówienia publiczne nadal są często realizowane bez koniecznych umiejętności, wiedzy technicznej czy pełnego zrozumienia procedur³.

Wiele wielkoskalowych projektów infrastrukturalnych nie jest realizowanych zgodnie z planem. Budżety są często nieprzestrzegane i przekraczane. Planowanie i realizacja często zajmują znacznie więcej czasu niż pierwotnie przewidziano⁴.

Dzieje się tak z wielu powodów: niepewność co do poziomu i środków finansowania, niepełna lub powierzchowna ocena potrzeb oraz zmieniające się warunki ekonomiczne i polityczne. Ponadto nie bez znaczenia są złożoność oraz czas trwania procedur udzielania zamówień publicznych, a także błędy w tych procedurach i słabości strukturalne w systemach zamówień publicznych niektórych państw członkowskich⁵.

Duże projekty transgraniczne zamykające luki w infrastrukturze państw członkowskich stają przed dodatkowym wyzwaniem ze względu na możliwe różnice między krajowymi ramami prawnymi. Większość przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych została ujednolicona na poziomie UE, jednak dyrektywy w sprawie zamówień publicznych dopuszczają elastyczność na poziomie krajowym.

Potrzebna jest zmiana tej sytuacji. Niniejszy komunikat zawiera pewne kluczowe elementy potrzebne do dokonania tej zmiany. Jak ogłoszono w komunikacie w sprawie strategii jednolitego rynku⁶ oraz w komunikacie „Europa znów inwestuje”⁷, Komisja wprowadza trzyczęściowy mechanizm dla dużych projektów infrastrukturalnych – aby zapewnić organom publicznym jasność i wskazówki, a także pomóc im w wymianie i przejmowaniu najlepszych praktyk. Mechanizm ten przyczyni się do poprawy skuteczności wydatkowania na poziomie krajowym, co jest warunkiem koniecznym uwolnienia pełnego potencjału inwestycyjnego w Europie.

Inicjatywa ta stanowi jeden z filarów strategii Komisji na rzecz poprawy skuteczności udzielania zamówień publicznych i sprawienia, aby kwestia ta stała się bardziej strategiczna, promując w ten sposób konkurencyjność, zatrudnienie oraz wzrost.

Stąd mechanizm *ex ante* stanowi część pakietu w sprawie zamówień publicznych, obejmującego również komunikat w sprawie strategii zamówień publicznych „Poprawa skuteczności funkcjonowania zamówień publicznych w Europie i dla Europy” oraz zalecenie Komisji w sprawie profesjonalizacji udzielania zamówień publicznych: „Tworzenie struktury dla profesjonalizacji udzielania zamówień publicznych”. Równolegle uruchomione zostają konsultacje dotyczące projektu wytycznych w zakresie innowacyjnych zamówień, mające na celu wspieranie przełomowych, nowych i bardziej zrównoważonych rozwiązań dla naszych społeczeństw.

Brak starannego planowania zamówień publicznych zagraża inwestycjom publicznym

Duże miasto pilnie potrzebowało nowego budynku o przeznaczeniu innym niż mieszkaniowe. Prywatny developer zaoferował budowę niezbędnego budynku. Jeszcze

³ Komunikat „Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw” punkt 3.2 COM(2015) 550.

⁴ Zgodnie z analizą Benta Flyvbjerga, „What You Should Know About Megaprojects, and Why: An Overview” (2014) w dziewięciu na dziesięć takich projektów następuje przekroczenie budżetu lub terminu.

⁵ Na uchybienia te zwrócono szczególną uwagę w przypadku niektórych państw członkowskich w ramach europejskiego semestru 2017: Sprawozdania krajowe (https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_en).

⁶ COM(2015) 550.

⁷ COM(2016) 359.

przed rozpoczęciem prac organy publiczne zawarły z developerem umowę najmu budynku. Umowa najmu, sporządzona bez jakiegokolwiek zaproszenia do składania ofert, zawierała szczegółowe wymogi organów publicznych dotyczące budynku.

Na podstawie skargi obywatela Komisja doszła do wniosku, że projekt powinien być przedmiotem przetargu, gdyż podlegał on przepisom UE dotyczącym zamówień publicznych. Władze miasta musiały rozwiązać umowę najmu albo narazić się na kary ze strony UE. Jednocześnie władze musiały stawić czoła roszczeniom odszkodowawczym ze strony developera prywatnego wynikającym z rozwiązania umowy najmu.

Korzystając z proponowanego mechanizmu, władze mogłyby uniknąć problemów prawnych, dzięki czemu projekt mógłby zostać zrealizowany w sposób korzystny ekonomicznie.

2. DOBROWOLNY MECHANIZM EX ANTE

Organy krajowe oraz instytucje/podmioty zamawiające mogą dobrowolnie korzystać z mechanizmu w celu zadawania Komisji pytań⁸⁹; oraz uzyskiwania oceny¹⁰ na temat zgodności projektu¹¹ z ramami regulacyjnymi UE przed podjęciem ważnych kroków, takich jak wystosowanie zaproszenia do składania ofert na wykonanie głównych prac w ramach projektu, podpisanie umowy międzynarodowej lub podjęcie decyzji o korzystaniu z procedury negocjacyjnej bez uprzedniego ogłoszenia.

Organy krajowe oraz instytucje/podmioty zamawiające mające do czynienia z projektami wielkoskalowymi, a zwłaszcza projektami transgranicznymi, mogą korzystać z tego mechanizmu, jeśli dostrzegą, że byłoby to potrzebne lub pożyteczne. Pomoże to zmniejszyć ryzyko opóźnień i przekroczeń kosztów wynikające z trudności z procedurami udzielania zamówień publicznych.

Mechanizm ten przyczyni się do rozwoju dobrych praktyk w ramach zaktualizowanych i zmodernizowanych ram EU dotyczących udzielania zamówień publicznych przyjętych w 2014 r.¹². Może to być szczególnie ważne w przypadku koncesji, które po raz pierwszy całkowicie podlegają zharmonizowanemu systemowi unijnemu.

⁸ Wniosek o wsparcie może pochodzić wyłącznie od organów zaangażowanych w projekt. Powinny one dostarczyć konkretne informacje o projekcie i tylko one mogą przedstawić kwestie, które są dla nich problematyczne. W zależności od specyficznego charakteru każdego projektu oraz od danego państwa członkowskiego organy te mogą obejmować ministerstwo odpowiedzialne za sektor w którym realizowany jest projekt (na szczeblu krajowym lub regionalnym), krajowe organy udzielające zamówień publicznych lub instytucje/podmioty zamawiające.

⁹ Pytania oraz powiadomienia mogą być wysyłane w każdym z języków urzędowych UE.

¹⁰ Poglądy służb Komisji wyrażone w ocenie nie są prawnie wiążące dla podmiotów korzystających z mechanizmu ani dla Komisji i pozostają bez uszczerbku dla interpretacji odpowiednich przepisów przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

¹¹ Projekt stanowi całość prac, dostaw i usług niezbędnych do budowy i eksploatacji dużych inwestycji infrastrukturalnych i może być przedmiotem zamówienia publicznego udzielonego przez jedną instytucję zamawiającą lub większą liczbę takich instytucji. Dla przykładu: projekt może obejmować budowę fragmentu liniowej infrastruktury transportowej, takiego jak sąsiadujące odcinki autostrady mające na celu połączenie dwóch węzłów, lub obejmować pojedynczy projekt infrastruktury energetycznej, jak budowa elektrowni i jej połączeń z krajową siecią elektroenergetyczną.

¹² Reforma z 2014 r. objęła dyrektywę 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, dyrektywę 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych oraz dyrektywę 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji. Termin transpozycji upłynął 16 kwietnia 2016 r.

Mechanizm przeznaczony jest dla wszystkich rodzajów projektów infrastrukturalnych, zwłaszcza w sektorach transportu i energetyki, ICT oraz budownictwa o innym przeznaczeniu niż mieszkaniowe¹³. Jest on generalnie dostępny powyżej pewnych progów¹⁴. Ponadto państwo członkowskie może zwrócić się do Komisji o skorzystanie z mechanizmu w przypadku wszelkich projektów infrastrukturalnych o niższej wartości, które uznaje za bardzo istotne dla siebie lub dla całej UE¹⁵, na przykład projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania (PCI) w dziedzinie sieci transeuropejskich.

Mechanizm ten będzie analizować kwestie poruszone w świetle europejskich ram dotyczących zamówień publicznych. Uzupełni on istniejące krajowe mechanizmy weryfikacji lub wsparcia *ex ante*, lecz ich nie zastąpi. Organy państw członkowskich są odpowiedzialne za krajowy wymiar zamówień publicznych i każdy projekt będzie musiał być zgodny z prawem krajowym, w tym, w odpowiednich przypadkach, z prawem unijnym. Sądy lub organy odwoławcze państw członkowskich są organami właściwymi do rozstrzygnięcia wszelkich konfliktów.

Przed ustanowieniem tego mechanizmu Komisja przeprowadziła szerokie konsultacje na temat jego użyteczności oraz poszczególnych parametrów z organami krajowymi, ekspertami od zamówień publicznych, organizacjami biznesowymi, promotorami projektów i innymi zainteresowanymi stronami. Zainteresowane strony ogólnie wyrażały poparcie dla proponowanego mechanizmu oraz gotowość do korzystania z poszczególnych narzędzi. Wiele z nich sugerowało poszerzenie zakresu mechanizmu oraz obniżenie progu. Opublikowano podsumowanie wyników otwartych konsultacji społecznych¹⁶.

Wsparcie udzielane za pośrednictwem tego mechanizmu będzie uzupełniało istniejące mechanizmy wsparcia, takie jak Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego (EIAH), wspólna inicjatywa wsparcia projektów w regionach europejskich (JASPERS) oraz Europejskie Centrum Wiedzy Specjalistycznej w zakresie PPP (EPEC). Mechanizmy te mają zastosowanie tylko do projektów korzystających ze wsparcia finansowego Komisji Europejskiej lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego lub dotyczących sektorów kwalifikujących się do takiego wsparcia i nie są kompleksowo ukierunkowane na zagadnienia i procedury udzielania zamówień publicznych. Na przykład główną rolą inicjatywy JASPERS jest udzielanie wsparcia do czasu przedłożenia projektu do oceny w celu uzyskania finansowania ze strony UE. EPEC wspiera organy publiczne tylko wtedy, gdy planują one realizację projektów poprzez partnerstwa publiczno-prywatne, skupiając się na pozyskiwaniu funduszy i finansowaniu. Centrum nie udziela pomocy w zakresie wyboru najbardziej odpowiedniego modelu zamówienia publicznego i nie oferuje wiedzy fachowej w przypadku projektów realizowanych inną drogą. Podczas realizacji projektu dobrowolny mechanizm *ex ante* będzie zapewniał konkretne i dedykowane wsparcie w zakresie wszelkich kwestii związanych z udzielaniem zamówień publicznych. Oferuje on kompleksową pomoc uzupełniającą zestaw narzędzi dostępnych dla państw członkowskich.

¹³ Duże umowy ramowe obejmujące kilka mniejszych projektów nie są objęte niniejszym mechanizmem.

¹⁴ Proponowane progi zostały określone na podstawie analizy projektów infrastrukturalnych opublikowanych w Tenders Electronic Daily w latach 2010–2015. Celem progów jest skoncentrowanie mechanizmu na najważniejszych projektach infrastrukturalnych w UE i dla UE.

¹⁵ Po otrzymaniu wniosku służby Komisji oceniają jego dopuszczalność i informują państwo członkowskie o warunkach jego przyjęcia.

¹⁶ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9021&lang=pl

Dzięki połączeniu różnych narzędzi, z których każde ma swoje specyficzne właściwości, organy państw członkowskich oraz organizatorzy projektów w dużym stopniu skorzystają z istniejącej wiedzy fachowej dotyczącej dużych projektów infrastrukturalnych.

Projekty finansowane w ramach EFIS lub inne instrumenty, takie jak instrument „Łącząc Europę”, będą korzystały z tego mechanizmu równolegle do wsparcia otrzymywanego od Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego. Wiele z nich to projekty infrastrukturalne, takie jak projekty w zakresie energii ze źródeł odnawialnych (np. farmy wiatrowe) i projekty modernizacji sieci transportowych. EFIS jest również wykorzystywany do poprawy infrastruktury społecznej. Skuteczne radzenie sobie z problematyką zamówień publicznych może być kluczowe dla sukcesu tych projektów.

W związku z planem inwestycyjnym dla Europy Komisja ogłosiła¹⁷ powołanie jednego zespołu ds. polityki inwestycyjnej, łączącego wszystkie właściwe departamenty Komisji, aby umożliwić szybką i skuteczną ocenę dużych projektów infrastrukturalnych. Pierwsze kroki na drodze do stworzenia takiego zespołu zostały już podjęte. Mechanizm *ex ante* będzie źródłem spraw przetwarzanych w ramach powyższej struktury, a gdy stanie się już w pełni operacyjny, zostanie z tą szerszą funkcją połączony i będzie ją wspierał. Ponadto trwają ocena¹⁸ oraz konsultacje społeczne¹⁹, które mają pozwolić na określenie dodatkowych rozwiązań, które mogłyby być pożyteczne przy wspieraniu organizatorów projektów wdrażających projekty transgraniczne i inne projekty TEN-T.

3. STRUKTURA DOBROWOLNEGO MECHANIZMU *EX ANTE*

Mechanizm będzie obejmował trzy składniki:

- i. **punkt informacyjny,**
- ii. **mechanizm powiadamiania** oraz
- iii. **mechanizm wymiany informacji.**

Składniki te mogą być używane niezależnie od siebie dla poszczególnych projektów.

3.1. Punkt informacyjny

Punkt informacyjny, mający na celu udzielanie wskazówek, odpowiadanie na pytania oraz wyjaśnianie konkretnych kwestii związanych z zamówieniami publicznymi na wczesnym etapie przygotowywania decyzji dotyczących udzielania zamówień publicznych, będzie dostępny dla organów krajowych oraz dla instytucji/podmiotów zamawiających. Punkt informacyjny będzie dostępny w przypadku projektów o całkowitej szacunkowej wartości wynoszącej co najmniej 250 mln euro²⁰.

¹⁷ COM(2016) 359; COM(2016) 581; COM(2016) 764.

¹⁸ http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3272163_en

¹⁹ https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/consultations/2017-ten-t-implementation_en

²⁰ Państwo członkowskie może zwrócić się do Komisji o skorzystanie z mechanizmu w przypadku wszelkich projektów infrastrukturalnych o niższej wartości, które uznaje za bardzo istotne dla siebie lub dla całej UE, na przykład projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania (PCI) w dziedzinie sieci transeuropejskich. Po otrzymaniu wniosku Komisja oceni jego dopuszczalność i poinformuje państwo członkowskie o warunkach jego przyjęcia.

W przypadku projektów transgranicznych może on odegrać ważną rolę w zrozumieniu implikacji różnych możliwych rozwiązań.

Organy krajowe mogą kontaktować się z punktem informacyjnym w sprawie konkretnych kwestii pojawiających się przy opracowywaniu planu udzielenia zamówienia publicznego dotyczącego danego projektu. Kwestie te mogłyby dotyczyć na przykład:

- właściwych ram prawnych UE mających zastosowanie do danego projektu: „klasyczne” lub „sektorowe” dyrektywy w sprawie zamówień; dyrektywa w sprawie koncesji itp.;
- warunki dotyczące wyłączenia z dyrektyw;
- procedury udzielania zamówień publicznych, które należy zastosować, i ich specyficzne cechy;
- kryteria wyboru i udzielania zamówień;
- włączenie aspektów ekologicznych, społecznych i innowacyjnych;
- sposób realizacji wspólnych zamówień publicznych zgodnie z art. 39 dyrektywy 2014/24/UE.

W razie potrzeby punkt informacyjny będzie udzielał porad w okresie realizacji projektu, na przykład w kwestiach dotyczących procedur udzielania zamówień publicznych lub możliwości zmiany istniejących umów. Wszelkie szczegółowe oceny szerszego planu zamówienia publicznego lub jego konkretnych aspektów będą jednak musiały być dokonywane w ramach mechanizmu powiadamiania. Będą miały zastosowanie warunki dotyczące mechanizmu powiadamiania.

Wszelkie pytania będzie trzeba składać za pośrednictwem dedykowanego systemu elektronicznego dostępnego na stronie internetowej: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/pp-large-projects/>. System elektroniczny będzie obsługiwał całą wymianę informacji, wszelkie dalsze pytania oraz odpowiedzi Komisji. Za pośrednictwem tego systemu użytkownicy mogą przekazywać dodatkowe pytania lub składać Komisji powiadomienia o projekcie na późniejszym etapie. Pozwoli to Komisji monitorować przebieg projektu.

Komisja postara się udzielać odpowiedzi²¹ na pytania w terminie jednego miesiąca. Komisja może w razie potrzeby zwrócić się o dodatkowe informacje istotne dla analizy. W takim przypadku termin udzielenia odpowiedzi zostanie przedłużony.

Po zamknięciu wniosku anonimowa wersja pytań i odpowiedzi zostanie opublikowana na stronie internetowej mechanizmu *ex ante*²². Wszelkie informacje poufne i objęte tajemnicą handlową zostaną usunięte we współpracy z odpowiednią instytucją zamawiającą²³. Zapewni to instytucjom zamawiającym możliwość czerpania wiedzy z szerokiego wachlarza przypadków przedstawionych Komisji, w tym w przypadku projektów, które nie kwalifikują się bezpośrednio do uzyskania wsparcia w ramach tego mechanizmu.

²¹ Zob. przypis 10.

²² Zob. przypis 10.

²³ Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji ma zastosowanie do wszelkich dokumentów sporządzonych lub otrzymanych przez Komisję lub będących w jej posiadaniu.

Planowana budowa linii kolejowej – wsparcie ze strony punktu informacyjnego

Instytucja zamawiająca zastanawia się nad najlepszym rozwiązaniem dotyczącym udzielenia zamówienia publicznego na budowę nowej linii kolejowej o długości 150 km. Może ona skontaktować się z punktem informacyjnym, jednorazowo lub wielokrotnie, na przykład w celu zadania następujących pytań:

- Jak należy utworzyć partnerstwo publiczno-prywatne, które zbuduje linię kolejową i będzie ją eksploatowało? Czy planowane rozłożenie ryzyka wymaga stosowania procedur zamówień publicznych obowiązujących w sektorze użyteczności publicznej, czy też projekt będzie podlegał dyrektywie w sprawie koncesji?*
- Jeżeli dane państwo rozważa podpisanie umowy międzynarodowej obejmującej realizację projektu, czy umowa ta wyłączyłaby procedury udzielania zamówień publicznych z zakresu obowiązywania dyrektyw?*
- Jak najlepiej skonstruować konkurencyjną procedurę obejmującą negocjacje i jak nią najskuteczniej zarządzać? W jaki sposób można zredukować liczbę uprawnionych kandydatów zapraszanych do udziału w procedurze itp.?*
- Jaki jest najlepszy sposób włączenia do projektu celów w zakresie ekologicznych, społecznych i innowacyjnych zamówień publicznych?*

Jeżeli linia kolejowa łączy dwa różne państwa, można by również zwrócić się do punktu informacyjnego w celu:

- wyjaśnienia, jaka umowa pomiędzy instytucjami zamawiającymi z obu państw jest konieczna w celu podjęcia wspólnego zamówienia publicznego;*
- wyjaśnienia, jakie przepisy w zakresie zamówień publicznych mają zastosowanie w przypadku, gdy dwa państwa członkowskie chcą założyć wspólny podmiot w celu realizacji projektu.*

W przypadku konieczności zmiany umowy po jej podpisaniu instytucja zamawiająca mogłaby zadać pytania dotyczące warunków zmiany umów. Pomogłoby jej to zdecydować, czy możliwe jest wprowadzenie takiej zmiany bez przeprowadzenia nowej przejrzystej procedury udzielenia zamówienia publicznego.

3.2. Mechanizm powiadamiania

Po podjęciu decyzji o sposobie realizacji projektu z punktu widzenia zamówień publicznych i po osiągnięciu przez organy krajowe lub instytucje/podmioty zamawiające pewnego etapu zaawansowania prac w zakresie przygotowania koniecznej dokumentacji przetargowej²⁴ podmioty te będą mogły powiadomić Komisję o planie udzielenia zamówień publicznych na projekty infrastrukturalne, których całkowita szacunkowa wartość przekracza 500 mln euro²⁵. Wtedy służby Komisji prześlą ocenę²⁶ zawierającą

²⁴ Punkt informacyjny stanowi właściwe narzędzie przekazywania wyjaśnień lub zadawania pytań przed podjęciem takich decyzji.

²⁵ Zob. przypis 20.

²⁶ Zob. przypis 10.

ich opinię w sprawie zgodności planu zamówień publicznych z przepisami UE dotyczącymi udzielania zamówień publicznych, bez uszczerbku dla jakiegokolwiek przyszłej interpretacji lub oceny prawnej.

Punkt informacyjny jest dostępny w celu wyjaśniania konkretnych kwestii, natomiast mechanizm powiadamiania odnosi się do planu zamówienia publicznego w szerszym aspekcie. Plan zamówienia określa sposób realizacji projektu z punktu widzenia zamówień publicznych. Określa on na przykład: (i) czy projekt będzie korzystał z umowy typu „wybuduj”, „zaprojektuj-wybuduj” czy „zaprojektuj-wybuduj-eksploatuj”, (ii) czy projekt będzie realizowany poprzez wiele odrębnych przetargów i jakie procedury udzielania zamówień publicznych będą stosowane oraz (iii) w jaki sposób będą udzielane zamówienia publiczne w przypadku projektu transgranicznego.

Organy krajowe lub instytucje/podmioty zamawiające mogą powiadamiać Komisję o ogólnym planie udzielenia zamówienia publicznego w ramach projektu lub o konkretnych kwestiach mających decydujące znaczenie dla całego projektu. W tym drugim przypadku powinny one w jasny sposób wskazać konkretne elementy wymagające oceny.

Większość dużych projektów infrastrukturalnych obejmuje kilka zaproszeń do składania ofert. Aby zapewnić skuteczne wsparcie i zachować łatwość stosowania mechanizmu, organy zamawiające mogą chcieć podnieść specyficzne kwestie związane z konkretnym przetargiem, lecz nie powinny one powiadamiać Komisji o każdym zaproszeniu do składania ofert.

Zmiana umów odzwierciedlająca zmianę warunków pierwotnych stanowi powszechną praktykę przy realizacji projektów. Zmiany takie powodują skomplikowane problemy prawne, mimo że dyrektywy w sprawie zamówień publicznych dają wskazówki i wyjaśniają warunki dokonywania takich zmian. Organy krajowe lub instytucje/podmioty zamawiające mogą więc również powiadamiać Komisję o swoich propozycjach dotyczących wprowadzenia konkretnych zmian do umów.

Plany zamówień publicznych mogą również podlegać zmianom wraz z upływem czasu i rozwojem projektu. Organy krajowe mogą powiadamiać Komisję o wszelkich istotnych zmianach dotyczących uprzedniego powiadomienia, które mogłyby mieć wpływ na wynik oceny, np. zmiana procedury udzielania zamówień publicznych ze standardowej na wyjątkową.

Planowana budowa linii kolejowej – powiadomienie Komisji

Aby zbudować linię kolejową, organ zamawiający postanowił podzielić projekt na trzy odcinki po 50 km. Planowane są oddzielne przetargi na budowę i utrzymanie każdego z odcinków w ramach przepisów regulujących udzielanie zamówień w sektorze użyteczności publicznej.

Organ zamawiający chce potwierdzić, że takie podejście jest zgodne z przepisami unijnymi dotyczącymi zamówień publicznych, i powiadomić o tym planie Komisję. W powiadomieniu należy zawrzeć informacje dotyczące procedur, jakie mają być zastosowane do udzielenia zamówień publicznych na te trzy odcinki, planowania procesu udzielania zamówień publicznych, przewidywanego czasu, procesu promocyjnego i informacyjnego itp.

Podmiot zamawiający może wskazać konkretne kwestie wymagające szczególnej uwagi, takie jak określenie kryteriów udzielenia zamówienia w specyfikacjach technicznych dotyczących pierwszego odcinka.

Jeżeli podmiot zamawiający planuje zmianę umowy, może chcieć uzyskać od służb Komisji ocenę zgodności planowanej zmiany z przepisami unijnymi. W takim przypadku podmiot zamawiający mógłby powiadomić Komisję o tej zmianie.

3.2.1. Procedura powiadamiania

Organy krajowe i instytucje/podmioty zamawiające (organy powiadamiające) będą stosowały standardowy formularz z załączonymi dokumentami uzupełniającymi. Wzór standardowego formularza dołączony jest do niniejszego komunikatu.

Oprócz wskazania projektu oraz powiadamiającego o nim organu standardowy formularz będzie wymagał podania informacji o planie zamówienia publicznego na cały projekt, co jest niezbędne do dokonania analizy. Informacje te obejmują:

- przedmiot projektu,
- wartość projektu,
- zaangażowane instytucje (instytucja/instytucje zamawiające itd.),
- poszczególne etapy projektu,
- czy oczekiwane jest finansowanie projektu ze strony UE,
- czy projekt został przedstawiony do zatwierdzenia właściwemu organowi krajowemu,
- planowanie procesu udzielenia zamówienia publicznego,
- warunki, z których wynika konieczność zmiany umowy, jeżeli przedmiotem zawiadomienia jest zmiana umowy.

Organy powiadamiające będą również mogły załączyć dokumenty, które uznają za istotne dla analizy. Powinny one jednak dostarczać jedynie informacje niezbędne do dokonania oceny.

W razie potrzeby Komisja oraz organ powiadamiający pozostaną w kontakcie w celu wyjaśnienia poszczególnych aspektów powiadomienia.

Do przekazania powiadomienia organy powiadamiające będą korzystały z dedykowanego systemu elektronicznego, używanego również dla celów punktu informacyjnego (<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/pp-large-projects/>). System zapewni konieczny poziom bezpieczeństwa w zakresie przekazywania i obsługi danych.

3.2.2. Odpowiedź Komisji

Na podstawie dostarczonych informacji właściwe służby Komisji prześlą listownie opinię na temat zgodności planu zamówień publicznych projektu z przepisami UE dotyczącymi zamówień publicznych lub na temat konkretnych kwestii zgłoszonych przez organy krajowe. Komisja przekaze również swoją ocenę dotyczącą wszelkich konkretnych kwestii zgłoszonych w powiadomieniu.

Ocena nie będzie zawierała opinii służb Komisji na temat zgodności działania z przepisami prawa unijnego innymi niż przepisy dotyczące zamówień publicznych.

Ocena służb Komisji będzie zawsze oparta na dostarczonych informacjach oraz na obowiązujących w danym momencie warunkach.

Komisja postara się udzielić odpowiedzi w terminie trzech miesięcy od daty powiadomienia. W przypadku zwrócenia się Komisji do organów krajowych o dodatkowe informacje będzie obowiązywała zasada zatrzymania biegu terminu.

Komisja poprosi również zainteresowane organy o dostarczenie odpowiednich dokumentów związanych z projektem dla celów mechanizmu wymiany informacji, gdy będą one dostępne. Wszelkie informacje poufne i szczególnie chronione informacje handlowe będą odpowiednio przetwarzane i zostaną usunięte we współpracy z odpowiednimi organami²⁷.

3.3. Mechanizm wymiany informacji

Mechanizm wymiany informacji to narzędzie zarządzania wiedzą przeznaczone do użytku organów krajowych i instytucji/podmiotów zamawiających. Przeznaczony jest do tworzenia kategorii referencyjnych podobnych projektów w celu dzielenia się doświadczeniem. Narzędzie to będzie również służyło jako platforma wymiany informacji na temat różnych aspektów związanych z projektami, takich jak rodzaj procedury udzielania zamówień publicznych, etapy projektu, problemy dotyczące realizacji projektu itp.

W fazie wstępnej będzie ono obejmowało dwa elementy: szeroko dostępną bazę danych zawierającą wszystkie istotne informacje oraz platformę, na której zainteresowane strony będą mogły wymieniać opinie i dzielić się informacjami. Te dwa elementy będą dostępne na początku 2018 r.

3.3.1. Struktura bazy danych, źródła i dostępność

Baza danych będzie zawierała różne rodzaje dokumentów związanych z procesem udzielania zamówień publicznych na duże projekty infrastrukturalne. Należą do nich m.in.: dokumentacja przetargowa, dokumenty dotyczące struktury organizacyjnej projektu, umowy, wytyczne dotyczące niektórych rodzajów procedur, szczegółowe informacje na temat projektów transgranicznych oraz orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE. Komisja będzie zarządzała bazą danych i zamieszczała w niej posiadane przez siebie dokumenty lub dokumenty przekazane przez państwa członkowskie lub organizatorów projektów.

Zachęca się organy krajowe oraz instytucje/podmioty zamawiające do przekazywania Komisji informacji o wielkoskalowych projektach infrastrukturalnych już wdrożonych lub będących w fazie realizacji. Baza danych najlepiej spełni swoje zadanie jako narzędzie informacyjne dla organów krajowych, jeżeli od samego początku będzie zawierała informacje o w pełni wdrożonych projektach.

Baza danych będzie szeroko dostępna po dokonaniu rejestracji. W ten sposób mechanizm wymiany informacji będzie również służył prywatnym organizatorom projektów, a także instytucjom zamawiającym opracowującym projekty o wartości poniżej progu uprawniającego do korzystania z punktu informacyjnego i mechanizmu powiadamiania.

²⁷ Zob. przypis 23.

Informacje dostarczane przez organy zamawiające w ramach procedury powiadamiania będą udostępniane w bazie danych wyłącznie za zgodą zainteresowanego organu. W przypadku wszelkich pozostałych informacji państwa członkowskie zobowiązane są do zapewnienia usunięcia informacji szczególnie chronionych²⁸.

Dokumenty mogą być dostarczane w którymkolwiek z języków urzędowych UE. Baza danych będzie zawierała moduł tłumaczenia maszynowego. Będzie ona połączona z innymi podobnymi inicjatywami, takimi jak JASPERS Knowledge and Learning Centre („Centrum wiedzy i edukacji”).

3.3.2. Platforma

Dyskusje z podobnymi podmiotami to jedno z najbardziej skutecznych narzędzi edukacji i rozwoju. Dlatego, oprócz bazy danych, Komisja utworzy platformę informatyczną ułatwiającą bezpośrednią wymianę informacji i doświadczeń między podmiotami zaangażowanymi w rozwijanie dużych projektów infrastrukturalnych w UE. Platforma będzie dostępna dla specjalistów w UE po dokonaniu rejestracji. Platforma będzie umożliwiała tworzenie podgrup dyskusyjnych dotyczących określonych rodzajów projektów lub kwestii związanych z zamówieniami publicznymi. Grupy te będą mogły być otwarte bądź zamknięte, tzn. dostępne tylko dla członków, którzy zainicjowali dyskusję.

4. PODSUMOWANIE

Mechanizm *ex ante* nie jest rozwiązaniem jednorazowym. Stanowi on część nowego, zaproponowanego przez Komisję partnerstwa, które ma zostać utworzone pomiędzy Komisją a organami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, jak również pomiędzy tymi organami. Jest on bezpośrednio związany z nadrzędnym celem polegającym na uczynieniu z zamówień publicznych bardziej strategicznego narzędzia. Powodzenie tego mechanizmu będzie uzależnione od tej koncepcji partnerstwa oraz od szerokiego stosowania proponowanych narzędzi w państwach członkowskich. Zachęca się organy krajowe do aktywnej promocji mechanizmu oraz do korzystania z oferowanego przezeń wsparcia w jak najlepszy i najbardziej odpowiedni sposób.

Inicjatywa ta została opracowana ze zwróceniem szczególnej uwagi na potrzeby zainteresowanych stron, wyrażone bądź w konsultacjach społecznych, bądź przy innych okazjach. W związku z tym, że potrzeby zainteresowanych stron mogą się zmieniać wraz z upływem czasu, Komisja będzie monitorowała i oceniała wykorzystywanie mechanizmu *ex ante*. Komisja będzie również oceniała, czy narzędzie dostarczyło skutecznego wsparcia. Ocena zostanie przeprowadzona po okresie 24 miesięcy działania narzędzia w jego pełnej funkcjonalności lub wcześniej, o ile będzie to właściwe i konieczne. Wrazie potrzeby narzędzia zostaną odpowiednio dostosowane przy uwzględnieniu powyższych elementów.

²⁸ Zob. przypis 23.

Załącznik I

Formularz standardowy

Pytania identyfikacyjne

Nazwa projektu:	_____	Sektor:	_____
Instytucja zamawiająca/podmi ot zamawiający:	_____	Państwo członkowskie:	_____
Organ powiadamiający o projekcie ⁱ	_____	Dane kontaktowe:	_____
Łączne szacunkowe koszty:	_____		

Niniejsze powiadomienie dotyczy:

☐ Nowego projektu

☐ Zmiany umowy

Opis projektu

Proszę opisać istotne elementy projektuⁱⁱ:

--

Proszę opisać plan zamówienia publicznego dla przedmiotowego projektuⁱⁱⁱ:

--

W przypadku nowych projektów

Proszę opisać poszczególne fazy realizacji procesu udzielania zamówienia publicznego oraz przybliżoną datę rozpoczęcia / harmonogram procedur przetargowych:

--

Proszę wskazać kwestie, które służby Komisji mają ocenić:

--

W przypadku zmiany umowy

Proszę opisać umowę, której zmiana jest wymagana, oraz okoliczności tej zmiany^{iv}:

Informacje dodatkowe

Czy otrzymali Państwo opinię od właściwych organów krajowych w sprawie aspektów tego projektu związanych z udzieleniem zamówienia publicznego? Jeśli tak, proszę ją przedstawić.

☐ Nie

☐ Tak

Proszę załączyć istotne materiały.

Czy powiadomienie zawiera dane szczególnie chronione? Jeżeli tak, proszę wskazać jakie.

☐ Nie

☐ Tak

Dodatkowe istotne informacje związane z przedstawianą kwestią:

Proszę załączyć istotne materiały.

ⁱ jeżeli jest inny niż instytucja zamawiająca/podmiot zamawiający.

ⁱⁱ Opis powinien zawierać: cele projektu, główne zainteresowane strony, źródła funduszy i sposób finansowania projektu, aktualny etap projektu, podstawowe informacje techniczne (zwłaszcza wymagania funkcjonalne) oraz kryteria oceny i klauzule społeczne, o ile są one dostępne.

ⁱⁱⁱ Plan zamówienia publicznego określa sposób realizacji projektu z punktu widzenia zamówień publicznych. Określa on na przykład: (i) czy projekt będzie opierał się na umowie typu „wybuduj”, „zaprojektuj-wybuduj” czy „zaprojektuj-wybuduj-eksploatuj”, (ii) czy projekt będzie realizowany poprzez wiele odrębnych przetargów i jakie procedury udzielania zamówień publicznych będą stosowane oraz (iii) w jaki sposób będzie udzielane zamówienie publiczne w przypadku projektu transgranicznego.

^{iv} Opis powinien również wskazywać wpływ ewentualnej zmiany na całkowitą wartość umowy.