

# ZAMÓWIENIA PUBLICZNE NA DOSTAWY I USŁUGI IT

Wybrane zagadnienia  
praktyczne

Konrad Różowicz, Natalia Gazecka

---

---

---



Wolters Kluwer

# ZAMÓWIENIA PUBLICZNE NA DOSTAWY I USŁUGI IT

Wybrane zagadnienia  
praktyczne

Konrad Różowicz, Natalia Gazecka

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**profinfo.pl**  
księgarnia internetowa

*Stan prawny na 14 listopada 2015 r.*

Wydawca  
*Izabella Małecka*

Redaktor prowadzący  
*Grażyna Polkowska-Nowak*

Opracowanie redakcyjne  
*Michał Dymiński*

Łamanie  
*Andytex*

Poszczególne części napisali:

Konrad Różowicz: przedmowa, wstęp, wprowadzenia do rozdz. 1 i 5; rozdz. 1.2–1.4, rozdz. 2.5.2, rozdz. 3, rozdz. 4, rozdz. 5.1, rozdz. 6.2, 6.3, rozdz. 7, podsumowanie

Natalia Gazecka: rozdz. 1.1, rozdz. 2.1–2.4, 2.5.1, 2.6, rozdz. 6.4

Konrad Różowicz, Natalia Gazecka: wprowadzenia do rozdz. 2 i 6, rozdz. 5.2, 6.1

.....  
Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.  
.....

**prawolubni**  


**SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ**  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by  
Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-264-9903-6

Wydane przez:  
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów</b> .....	9
<b>Przedmowa</b> ( <i>Konrad Różowicz</i> ) .....	13
<b>Wstęp</b> ( <i>Konrad Różowicz</i> ) .....	19
<b>Rozdział 1. Decyzje strategiczne</b> .....	25
1.1. Organizacja i planowanie rozwoju systemów IT w organizacji zamawiającego ( <i>Natalia Gazecka</i> ) .....	25
1.2. Szacunkowa wartość zamówienia ( <i>Konrad Różowicz</i> ) .....	29
1.3. Tryby postępowania ( <i>Konrad Różowicz</i> ) .....	34
1.3.1. Tryby podstawowe a tryby szczególne .....	35
1.3.2. Dialog konkurencyjny .....	38
1.3.3. Dodatkowy etap postępowania – aukcja elektroniczna ..	42
1.4. Współdziałanie ( <i>Konrad Różowicz</i> ) .....	47
1.4.1. Współpraca z innymi zamawiającymi .....	49
1.4.2. Współpraca z podmiotami rynkowymi – dialog techniczny .....	53
<b>Rozdział 2. Konkretyzacja i opis przedmiotu zamówienia</b> .....	60
2.1. Klasyfikacja przedmiotowa zamówienia ( <i>Natalia Gazecka</i> ) ....	64
2.2. Oznaczenie przedmiotu zamówienia ( <i>Natalia Gazecka</i> ) .....	68
2.3. Doprecyzowanie zakresu przedmiotu zamówienia – świadczania wykonawcy ( <i>Natalia Gazecka</i> ) .....	69
2.4. Reguły opisywania przedmiotu zamówienia ( <i>Natalia         Gazecka</i> ) .....	73
2.4.1. Wskazanie celu zamówienia .....	79
2.4.2. Słownik pojęć jako element pomocniczy przy sporządzaniu opisu przedmiotu zamówienia .....	80
2.5. Metody opisu .....	82
2.5.1. Opis za pomocą cech jakościowych i technicznych ( <i>Natalia Gazecka</i> ) .....	83

2.5.2. Opis za pomocą wymagań funkcjonalnych ( <i>Konrad Różowicz</i> ) .....	85
2.6. Przykładowy opis wymagań w zakresie poszczególnych części systemu ERP ( <i>Natalia Gazecka</i> ) .....	89
2.6.1. Wymagania względem licencji .....	90
2.6.2. Wymagania funkcjonalne względem systemu .....	92
2.6.3. Wymagania względem szkoleń .....	96
2.6.4. Wymagania względem usług wsparcia technicznego .....	96
2.6.5. Wymagania względem usług rozwoju .....	99
2.6.6. Wymagania względem sposobu realizacji przedmiotu zamówienia .....	101
<b>Rozdział 3. Sposoby skutecznego zwiększenia zamówienia</b> ( <i>Konrad Różowicz</i> ) .....	104
3.1. Prawo opcji .....	104
3.2. Zamówienia uzupełniające .....	109
3.3. Porównanie prawa opcji i zamówienia uzupełniającego .....	114
<b>Rozdział 4. Środki weryfikacji zgodności oferowanego sprzętu albo oprogramowania z wymaganiami</b> ( <i>Konrad Różowicz</i> ) .....	116
4.1. Próbkki .....	117
4.2. Prezentacja oferowanych systemów .....	128
4.3. Benchmarki .....	136
<b>Rozdział 5. Warunki podmiotowe udziału w postępowaniu</b> .....	140
5.1. Dysponowanie osobami zdolnymi do zrealizowania zamówienia IT ( <i>Konrad Różowicz</i> ) .....	141
5.2. Przykład warunków względem kierownika projektu ( <i>Konrad Różowicz, Natalia Gazecka</i> ) .....	148
<b>Rozdział 6. Pozacenowe kryteria oceny ofert</b> .....	160
6.1. Reguły opisanie kryteriów oceny ofert ( <i>Konrad Różowicz, Natalia Gazecka</i> ) .....	163
6.2. Proporcje między kryterium ceny a pozostałymi kryteriami ( <i>Konrad Różowicz</i> ) .....	165
6.3. Katalog kryteriów ( <i>Konrad Różowicz</i> ) .....	167
6.3.1. Jakość .....	170
6.3.2. Parametry techniczne .....	172

---

6.3.3. Funkcjonalność .....	174
6.3.4. Aspekty innowacyjne .....	176
6.4. Przykład zastosowania dodatkowych kryteriów oceny ofert dla systemu ERP ( <i>Natalia Gazecka</i> ) .....	178
<b>Rozdział 7. Umowa w sprawie zamówień publicznych</b> ( <i>Konrad Różowicz</i> ) .....	185
7.1. Współpraca .....	186
7.2. Słownik pojęć .....	190
7.3. Klauzule o zachowaniu poufności (NDA) .....	191
7.4. Prawa autorskie .....	196
7.5. Wolne i otwarte oprogramowanie .....	204
7.6. Dane osobowe .....	207
7.7. Zasady odbioru .....	214
7.8. Gwarancja jakości .....	216
<b>Podsumowanie</b> ( <i>Konrad Różowicz</i> ) .....	223
<b>Bibliografia</b> .....	225
Wykaz pozycji zwartych .....	225
Wykaz artykułów .....	228
Wykaz źródeł internetowych .....	231
Wykaz orzeczeń .....	233



## WYKAZ SKRÓTÓW

- BZP – Biuletyn Zamówień Publicznych
- Dyrektywa 2004/17/WE, dyrektywa sektorowa – dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz. Urz. UE L 134 z 30.04.2004 r., s. 1)
- Dyrektywa 2004/18/WE, dyrektywa klasyczna – dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. Urz. UE L 134 z 30.04.2004 r., s. 114)
- Dyrektywa 2014/24/UE, nowa dyrektywa klasyczna – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014 r., s. 65)
- Dyrektywa 2015/25/UE, nowa dyrektywa sektorowa – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych uchylającą dyrektywę 2004/17/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014 r., s. 243)
- Dz. U. – Dziennik Ustaw
- Dz. Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
- ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)



- KIO, Izba k.k. – Krajowa Izba Odwoławcza  
– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- pr. aut. – ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn. zm.)
- Prezes UZP p.z.p. – Prezes Urzędu Zamówień Publicznych  
– ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.)
- rozporządzenie w sprawie dokumentów – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. poz. 231)
- SIWZ, Specyfikacja SN – Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia  
SO – Sąd Najwyższy  
TSUE – Sąd Okręgowy  
UE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej  
u.f.p. – Unia Europejska  
– ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
- u.o.d.o. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 z późn. zm.)
- u.o.n.d.f.p. – ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 168)
- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.)

---

ustawa o VAT	– ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 z późn. zm.)
u.ś.u.d.e.	– ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1422)
u.z.n.k.	– ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.)
UZP	– Urząd Zamówień Publicznych
ZA	– Zespół Arbitrów



## PRZEDMOWA

Gwałtowny rozwój technologii informatycznych, komputeryzacja przedsiębiorstw, informatyzacja społeczeństwa oraz proces budowy sprawnego e-państwa to podstawowe czynniki, które doprowadziły do przejścia od zapoczątkowanej w 1440 r. przez mogunckiego drukarza epoki tekstu drukowanego do świata elektronicznej komunikacji, cyfrowego zarządzania przedsiębiorstwem czy mobilnego kontraktowania. Również działania organów administracji publicznej w coraz szerszym zakresie powiązane są w różnoraki sposób z posługiwaniem się nowoczesnymi systemami informatycznymi. Równoległe bowiem do zmian społecznych oraz technologicznych następują zmiany w sposobie funkcjonowania państwa, opierające się w coraz większym zakresie na rozwiązaniach zaliczanych do zbiorczego katalogu e-administracji. *E-government* to zintegrowane działania zmierzające do stworzenia tańszej i skuteczniejszej administracji, co w rezultacie ma doprowadzić do poprawy zarządzania państwem i obniżenia kosztów administracji. *E-government* to m.in. wykorzystanie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych (ICT, *Information and Communication Technologies*) w administracji publicznej w powiązaniu ze zmianami natury organizacyjnej i zdobywaniem nowych umiejętności w celu poprawienia jakości świadczonych usług publicznych, wzmocnienia zaangażowania obywatela w procesy demokratyczne oraz wsparcia polityki państwa. Rozwój *e-government* nie jest jednak możliwy bez nabywania przez poszczególne podmioty administrujące towarów i usług IT<sup>1</sup>. Powoduje to wzrost liczby zamówień publicznych na dostawy i usługi IT, a w konsekwencji wzrost liczby systemów i aplikacji informatycznych funkcjonujących w organizacji zamawiającego.

---

<sup>1</sup> Powszechnie używany w obrocie gospodarczym skrót IT wywodzi się z terminu *information technology* (technologia informacyjna) – jednej z dziedzin informatyki. W niniejszej monografii pojęcie IT jest używane jako oznaczenie zakresu przedmiotu zamówienia, tj. sprzętu informatycznego oraz oprogramowania, które może być przedmiotem dostawy bądź usług.

Chociaż unowocześnianie administracji państwowej jest zjawiskiem pozytywnym, to jednak stawia przed zamawiającymi ogromne wyzwania w dziedzinie zarządzania zasobami IT. Budowa, utrzymanie i rozwój spójnego, wydajnego i funkcjonalnego ekosystemu informatycznego w organizacji jest zadaniem niezwykle trudnym, wymagającym odpowiedniego przygotowania, wieloetapowej realizacji i ciągłego udoskonalania. Zakup dostaw i usług IT wymaga od osób zajmujących się zamówieniami publicznymi w danej jednostce rozwiązywania niestandardowych problemów, pojawiających się zarówno na etapie planowania harmonogramu poszczególnych zamówień, opisu przedmiotu zamówienia, doboru kryteriów oceny ofert, wyboru wykonawców, jak i na etapie realizacji zawartej w wyniku przeprowadzenia postępowania umowy. Zważając na to, że zamawiający – w związku z koniecznością przeprowadzenia wielu postępowań przetargowych – działają często pod presją czasu, powinni uzyskać szerokie wsparcie merytoryczne. Wsparcie zamawiających w trudach zakupu dostaw i usług IT zdaje się tym istotniejsze, że – jak pokazują badania ukazujące skuteczność wdrażania systemów IT – 15% wdrożeń kończy się niepowodzeniem, a jedynie około 34% zostaje ukończonych na czas, w ramach planowanego budżetu i przy spełnieniu wszystkich założonych wymagań<sup>2</sup>.

Autorzy tej publikacji skupiają swoją uwagę na kluczowych dla prawidłowego i nade wszystko efektywnego przeprowadzenia procedury przetargowej czynnościach zamawiającego. Jednocześnie celem autorów nie jest stworzenie kompletnego podręcznika czy poradnika dotyczącego wszystkich instrumentów związanych z zamówieniami publicznymi. Książka jest dedykowana zamawiającym, którzy mają wiedzę i doświadczenie pozwalające na przeprowadzenie postępowania przetargowego. Stanowi ona swoisty suplement, uzupełniający świadomość zamawiających o informacje charakterystyczne dla zakupów informatycznych. Osią centralną opracowania są aspekty praktyczne, specyficzne dla zamówień IT. W związku z powyższym omówione zostaną wyłącznie swoiste dla tych zamówień kwestie oraz instrumenty prawne i biznesowe, które zdaniem autorów mają fundamentalne znaczenie dla

---

<sup>2</sup> P. Legris, P. Collette, *A Roadmap for IT Project Implementation: Integrating Stakeholders and Change Management Issues*, Project Management Journal 2006, vol. 37, nr 5, s. 64–75.

zakupu najlepiej dostosowanych do potrzeb zamawiających produktów i usług. Wybór poszczególnych kwestii nie ma jednak charakteru przypadkowego. Autorzy oparli się bowiem m.in. na własnym doświadczeniu związanym z kierowaniem projektami IT i pomocą w przeprowadzaniu procesów zakupowych zarówno na rynku prywatnym, jak i publicznym, opiniach wyrażanych przez zamawiających, zapytaniach przesyłanych do Kancelarii bądź na adres bloga, a także kierowanych osobiście do współpracowników Kancelarii podczas spotkań z podmiotami rynku zamówień publicznych, analizie orzecznictwa, wypowiedziach innych przedstawicieli doktryny zamówień publicznych, śledzeniu trendów rozwojowych oraz analizie orzecznictwa. Ponadto autorzy uwzględnili wyniki płynące z dokumentu „Analiza rynku zamówień publicznych na narzędzia informatyczne w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r.”<sup>3</sup>.

W przywołanej analizie wskazują oni, że:

„[...] w dużej części zamawiający już od lat popełniają w zakresie organizacji zamówień publicznych na oprogramowanie te same błędy. Nadal trzy grupy przypadków występują najczęściej:

- 1) wskazywanie z nazwy konkretnego producenta/konkretnego produktu, co wielokrotnie odbywa się w połączeniu z brakiem należytego skonstruowania opisu przedmiotu zamówienia, tak by był on jednoznaczny i wyczerpujący, brakiem dopuszczenia w ogóle produktów równoważnych, tudzież z brakiem doprecyzowania kryteriów takiej równoważności,
- 2) niezgodne z przepisami wykorzystywanie trybu zamówienia z wolnej ręki jako takiego lub jako formy udzielania zamówień dodatkowych i uzupełniających,
- 3) brak przeniesienia autorskich praw majątkowych do oprogramowania i/lub brak zapewnienia dostępu do kodu źródłowego rozwiązania informatycznego i należycie opracowanej dokumentacji.

Te trzy wyżej zakreślone grupy przypadków, tj. popełnianych błędów, wyczerpują praktycznie w 100% powody wadliwości przetargów na zamówienia publiczne w branży IT”<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> A. Michałek-Budzicz, R. Malujda, R. Michalski, *Analiza rynku zamówień publicznych na narzędzia informatyczne w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r.*, Poznań 2011.

<sup>4</sup> Tamże, s. 13–14.

Jednocześnie autorzy mają nadzieję, że trafnie udało im się zidentyfikować kłopotliwe kwestie i omówić je w przystępny sposób.

Uwaga autorów nie jest skupiona tylko i wyłącznie na aspektach prawnych udzielania zamówień publicznych. Doceniając niebagatelną rolę zarządzania systemami informatycznymi, wszelkie swoje uwagi i rozważania autorzy czynią z uwzględnieniem tej okoliczności. Podejście zgodne z ideami realizmu prawniczego skłania do uwzględnienia aktualnej linii orzeczniczej, treści decyzji organów administracyjnych czy strategii kreowanych przez organy administracji centralnej oraz organy Unii Europejskiej.

Książkę tę opracowano na potrzeby zamawiających, ale wiele pomysłów i rozwiązań jest równie istotnych dla nabywców w przedsiębiorstwach prywatnych. Opracowanie jest adresowane także do wszystkich podmiotów zajmujących się kontrolą w zakresie zamówień publicznych, w tym do organów kontroli sądowej, ażeby umożliwić im sprawne oraz prawidłowe badanie poprawności działań podmiotów rynku zamówień publicznych. Nadto zapoznanie się z niniejszą pozycją może być niezwykle cenne nie tylko dla urzędników, prawników, pracowników naukowych, sędziów, ekonomistów czy przedsiębiorców, lecz także dla osób zainteresowanych zagadnieniami związanymi z szeroko rozumianą gospodarką naszego kraju oraz tendencjami w jego rozwoju.

\*

Na zakończenie przedmowy pragniemy złożyć podziękowania wszystkim osobom, które przyczyniły się do powstania tej publikacji.

Wyliczenie wszystkich, którym słowa wdzięczności są należne, nie jest możliwe w kilku zdaniach. Pragnę zatem przede wszystkim serdecznie podziękować: za trud współpracy współautorce, a prywatnie narzeczonej, Natalii Gazeckiej, za ciężar wspólnej pracy i mobilizację do bycia lepszym prawnikiem, radcy prawnemu, prywatnie tacie, Mirosławowi Różowiczowi, a za nieustające wsparcie całej rodzinie i najbliższym. Nie mogę pominąć mojego mistrza śp. prof. dr hab. Michała A. Waligórskiego – któremu wdzięczny jestem za godziny poświęcone na kształtowanie prawidłowej postawy badawczej, ukazanie szczególnie doniosłej roli teorii prawa, w tym podstaw aksjolo-

gicznych regulacji normatywnych, a nader wszystko społecznego ich oddziaływania.

*Konrad Różowicz*

Książka ta jest wynikiem doświadczeń naukowych i zawodowych, dlatego wymienienie wszystkich osób, które spotkałam na swojej drodze, a które przyczyniły się do powstania tej pracy, jest niemożliwe. Ograniczę się więc do podziękowania: moim profesorom – w szczególności prof. dr. hab. Krzysztofowi Fonfarze – za inspirację, istotny wkład w rozwój mojego warsztatu naukowego oraz kształtowanie właściwej postawy badawczej; wszystkim osobom, z którymi miałam przyjemność realizować projekty IT, za wiele godzin owocnej pracy oraz ogrom wiedzy i umiejętności, które starali się mi przekazać. Osobne i szczególne podziękowania należą się moim najbliższym: współautorowi i narzeczonemu Konradowi Różowiczowi za wielogodzinne dyskusje, determinację, pracę ponad siły i szacunek do odmiennych poglądów oraz mojej najbliższej rodzinie za miłość, niezachwianą wiarę we mnie i wsparcie we wszystkim, co robię.

*Natalia Gazecka*





## WSTĘP

Informatyzacja zamówień publicznych ma dwoisty, uzupełniający się charakter. W pierwszym ujęciu cyfryzacja jest procesem zastępowania wersją elektroniczną dominującej obecnie tradycyjnej postaci „papierowych” przetargów. W drugim ujęciu cyfryzacja jest etapem rozwoju potrzeb zamawiających, dla zaspokojenia których niezbędne jest przeprowadzanie wielu postępowań na dostawy i usługi IT (w II kwartale 2015 r. rozstrzygnięto 3783 przetargów z branży IT, a ich łączna wartość wyniosła blisko 1,6 mld zł<sup>5</sup>). Jednocześnie drugie ujęcie ma silną korelację z pierwszym, albowiem część potrzeb zamawiających wynika bezpośrednio z konieczności dostosowania swojej infrastruktury do nowoczesnych metod prowadzenia postępowań przetargowych.

W skrócie należy wskazać, że w systemie zamówień publicznych w najbliższym czasie dokona się przejście do kolejnego etapu cyfryzacji działań. W chwili obecnej *e-procurement* w wymiarze praktycznym to różnorodne narzędzia wykorzystywane do dokonywania zakupów drogą elektroniczną, występujące w formie aplikacji internetowych, które pozwalają na dokonanie zakupów lub czynności z nimi związanymi. Do katalogu instrumentów elektronicznych wykorzystywanych w systemie zamówień publicznych, regulowanym w podstawowym zakresie ustawą – Prawo zamówień publicznych, która stanowi odwzorowanie dyrektyw 2004/18/WE i 2004/17/WE, należy zaliczyć: aukcję elektroniczną, licytację elektroniczną (tylko w systemie krajowym), dynamiczny system zakupów, elektroniczne przekazywanie ogłoszeń do Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich oraz publikację ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych, zamieszcza-

---

<sup>5</sup> Zob. <http://www.zamowienia-publiczne.lex.pl/czytaj/-/artykul/przetargi-w-branzy-it-maja-sie-dobrze> (dostęp: 27.10.2015). Wzmiankowana tendencja o charakterze stałym niewątpliwie wpływa także na rozkład sił stron postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz zawartej w jej wyniku umowy. Obecna skala wydatków publicznych na narzędzia IT jest na tak wysokim poziomie, że w znaczący sposób kształtuje cały rynek informatyczny w Polsce.

nie informacji na stronie internetowej przez zamawiającego, możliwość wniesienia odwołania do KIO drogą elektroniczną, przesyłanie sprawozdań o udzielonych zamówieniach. Ponadto prawo zamówień publicznych stanowi, że w toku postępowania strony (a więc zamawiający i wykonawcy) przekazują sobie oświadczenia, wnioski, zawiadomienia oraz informacje w sposób wybrany przez zamawiającego, przy czym dopuszczalne jest użycie formy elektronicznej. Zrównanie w skutkach podpisu elektronicznego z podpisem odręcznym sprawia, że zawarcie umowy poprzez złożenie e-podpisu czyni zadość wymogowi art. 139 p.z.p.

Bodźcem do dalszego postępu będą regulacje przyjętych dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady: 2014/24/UE, 2014/25/UE czy Rady 2014/55/UE. Unormowania tych aktów przewidują w szczególności: nałożenie na zamawiających obowiązku przesyłania ogłoszeń oraz udostępniania dokumentacji przetargowej wyłącznie w postaci elektronicznej, nałożenie na uczestników postępowań obowiązku komunikacji elektronicznej (ICT) w szczególności w zakresie elektronicznego składania ofert oraz wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, rozpowszechnienie posługiwania się elektronicznymi katalogami i ich standaryzacja, wprowadzenie jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia, służącego prekwalfikacji na podstawie oświadczeń własnych wykonawcy o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu, przedstawianego wyłącznie w formie elektronicznej, czy posługiwania się ustandaryzowaną elektroniczną formą faktury<sup>6</sup>.

Przejęcie z modelu opartego na wykorzystaniu pojedynczych instrumentów do modelu systemowego zaplanowane zostało w dokumencie *Plan informatyzacji zamówień publicznych w Polsce*<sup>7</sup>, który należy odczytywać łącznie z *Programem Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*<sup>8</sup>.

Informatyzacja działań administracji publicznej nie jest jednak związana wyłącznie z wprowadzaniem w coraz szerszym zakresie

---

<sup>6</sup> Zob. K. Różowicz, *Instrument e-faktury w elektronicznym systemie zamówień publicznych w świetle rozwiązań dyrektywy 2014/55/UE*, w: *Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian*, red. H. Nowicki, P. Nowicki, Wrocław 2015, s. 227–237; tenże, *Wykorzystanie instrumentu e-faktury w systemie prawa zamówień publicznych*, *Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny* 2014, nr 4, s. 89–103.

<sup>7</sup> *Plan informatyzacji zamówień publicznych w Polsce*, Warszawa 2012.

<sup>8</sup> *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*, Warszawa 2013.

elektronicznych narzędzi przetargowych. Powyższe należy ocenić pozytywnie ze względu na to, że wdrażanie rozwiązań zaliczanych do kategorii *e-procurement* nie powinno stanowić celu *per se*. Informatyzacja zamówień publicznych jest bowiem kierunkiem działań, który powinien przynosić określone korzyści w sferze osiągnięcia celów stawianych zamówieniom publicznym. W szerszej perspektywie zatem informatyzacja ma przynosić określone korzyści administracji publicznej oraz jej klientom. Cyfryzacja związana jest z chęcią usprawnienia działań administracji publicznej zarówno w sferze wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Koncepcja elektronicznej administracji (*e-government*) zakłada umożliwienie wszystkim podmiotom korzystania z szerokiej oferty usług publicznych za pośrednictwem Internetu. Przykładami wdrożeń dużych systemów w Polsce są m.in. ePUAP<sup>9</sup> czy CEIDG<sup>10</sup>. Swoistą regulacją o charakterze podstawowym dla tych działań jest ustawa o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>11</sup>.

Konieczność wdrażania, modyfikowania oraz usprawniania systemów IT w jednostkach zamawiającego wynika także z aktów o charakterze strategicznym, m.in. strategii „Europa 2020”<sup>12</sup>, Europejskiej Agendy Cyfrowej<sup>13</sup>, dokumentu Komisji Europejskiej *eGovernment Action Plan*<sup>14</sup>, *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju Polska 2030*<sup>15</sup> czy

---

<sup>9</sup> Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej prowadzona jest na podstawie rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej (Dz. U. poz. 584).

<sup>10</sup> Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej prowadzona jest na mocy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.).

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1114).

<sup>12</sup> Europa 2020. Strategia Unii Europejskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:em0028> (dostęp: 2.08.2015).

<sup>13</sup> Agenda cyfrowa dla Europy, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:si0016> (dostęp: 20.08.2015).

<sup>14</sup> ICT and eGovernment: European Action Plan 2011–2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=URISERV:si0021> (dostęp: 20.08.2015).

<sup>15</sup> Uchwała Nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności (M.P. poz. 121).

*Strategii Sprawne Państwo 2020*<sup>16</sup>. Nie należy bagatelizować roli wskazanych dokumentów w rozwoju rynku zamówień publicznych na usługi i dostawy IT, albowiem zamawiający jako dysponenci środków publicznych oraz adresaci poszczególnych aktów strategicznych powinni uwzględniać ich treść w podejmowanych czynnościach przetargowych. Postanowienia poszczególnych z wymienionych strategii kształtują postawę nabywczą zamawiających przez wskazanie wspólnych celów, które wymagają zakupu towarów i usług IT. Z tych względów plany w sposób istotny determinują działanie administracji publicznej, także w zakresie zamówień publicznych. Należy bowiem podzielić stanowisko M. Błachuckiego, że:

„[...] choć prawo miękkie nie ma prawnie wiążącego charakteru, to wywołuje pewne skutki praktyczne i można uznać, że dopełnia przestrzeń prawną zbudowaną na podstawie przepisów prawa”<sup>17</sup>.

Zarazem dokumenty te również ułatwiają zamawiającym realizację podejścia menadżerskiego do wykonania swoich zadań, uwzględniającego nie tylko cele finansowe, lecz także szersze spektrum zadań.

Niezależnie jednak od powodów skłaniających zamawiających do podjęcia decyzji o konieczności nabycia określonych towarów i usług informatycznych, postępowanie to musi zostać przeprowadzone zgodnie z regulacjami prawnymi, zasadami dobrego zarządzania, racjonalnie oraz w sposób uzasadniony ekonomicznie. W związku z powyższym w następnych rozdziałach autorzy odniosą się do kluczowych elementów postępowania o udzielenie zamówienia na dostawy i usługi IT oraz umów zawieranych na ich podstawie.

Bardzo ważnym elementem każdego postępowania jest przygotowanie SIWZ, która musi zawierać w sobie pewne elementy, aby być dokumentem przydatnym. SIWZ tworzy zamawiający, a wykonawca na jej podstawie przygotowuje ofertę na zrealizowanie przedmiotu SIWZ. Niezwykle istotne jest jak najlepsze, czyli w pełni zrozumiałe dla obu stron, przygotowanie SIWZ. Błędy i niejasności nie tylko mogą pro-

---

<sup>16</sup> Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. poz. 136).

<sup>17</sup> M. Błachucki, *Stanowienie aktów tzw. prawa miękkiego przez organy administracji publicznej na przykładzie prawa antymonopolowego*, w: *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012, s. 242 i n.

wadzić do nieporozumień w trakcie realizowania przedmiotu zawartej umowy, lecz także mogą skutkować unieważnieniem całego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Waga SIWZ w postępowaniu jest na tyle znacząca, że zamawiający powinien prawidłowo przygotować ten dokument przed datą wszczęcia postępowania. Z punktu widzenia wykonawcy SIWZ jest odzwierciedleniem żądań i oczekiwań zamawiającego oraz regulacji porządkujących postępowanie. Niektóre z nich mają znaczenie krytyczne, jak opis przedmiotu zamówienia, kryteria oceny spełniania warunków, kryteria oceny ofert czy terminy. Inne zaś mają charakter wyłącznie nawigacyjny, pomocniczy dla stron, jak np. sposób przygotowania oferty.

Stworzenie poprawnej SIWZ wymaga doświadczenia i biegłości w posługiwaniu się prawem zamówień publicznych i rozumieniu go. SIWZ jest głównym dokumentem zawierającym wykaz istotnych warunków zamówienia, niezbędnym do złożenia ważnej oferty. W art. 36 ust. 1 i 2 p.z.p. spisany jest katalog niezbędnych elementów, które powinna zawierać specyfikacja. W tym opracowaniu zostanie zwrócona uwaga na te elementy SIWZ, które z różnych względów w przypadku zamówień na dostawy i usługi IT wykazują cechy swoiste. Elementami tymi będą: określenie trybu udzielenia zamówienia (art. 36 ust. 1 pkt 2 p.z.p.), opis przedmiotu zamówienia (art. 36 ust. 1 pkt 3 p.z.p.), warunki udziału w postępowaniu oraz opis sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków (art. 36 ust. 1 pkt 5 p.z.p.), wykaz oświadczeń lub dokumentów, jakie mają dostarczyć wykonawcy w celu potwierdzenia spełniania warunków udziału w postępowaniu (art. 36 ust. 1 pkt 6 p.z.p.), opis kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, wraz z podaniem znaczenia tych kryteriów i sposobu oceny ofert (art. 36 ust. 1 pkt 13 p.z.p.), istotne dla stron postanowienia, które zostaną wprowadzone do treści zawieranej umowy w sprawie zamówienia publicznego, ogólne warunki umowy albo wzór umowy, jeżeli zamawiający wymaga od wykonawcy, aby zawarł z nim umowę w sprawie zamówienia publicznego na takich warunkach (art. 36 ust. 1 pkt 16 p.z.p.).

Ze względu na określenie w ustawie wyłącznie minimalnego zakresu części składowych SIWZ autorzy omawiają także elementy, które ich zdaniem powinny znaleźć swoje miejsce w przypadku zamówień na dostawy i usługi informatyczne, np. słownik pojęć czy określenie celu przeprowadzenia zamówienia publicznego.

Autorzy odnoszą swoje uwagi także do służących skutecznemu przeprowadzaniu postępowania narzędzi, które z pewnością uprawdopodobnią wybór oferty najkorzystniejszej, a w praktyce są rzadko wykorzystywane. W publikacji omówione zostały m.in. takie instrumenty, jak: dialog techniczny, prawo opcji, zamówienia uzupełniające.

Omówienie poszczególnych zagadnień prawnych uzupełniają uwagi o charakterze organizacyjnym, które mają ułatwić faktyczne zastosowanie regulacji prawa zamówień publicznych. Autorzy – w celu zachowania jednolitej konstrukcji wypowiedzi – swoje uwagi umieścili w siedmiu rozdziałach.

## ————— Rozdział 1 —————

### DECYZJE STRATEGICZNE

Poszczególne działania prowadzące do udzielenia zamówienia publicznego stanowią swoisty ciąg następujących po sobie, powiązanych czynności faktycznych i prawnych, efektem którego ma być wybór partnera i zawarcie umowy o realizację zamówienia, z zachowaniem przewidzianych przepisami ustawy rozwiązań. Procedura udzielania zamówień publicznych składa się z kilku etapów, spośród których pierwszym jest moment podjęcia decyzji o konieczności przeprowadzenia inwestycji. Zasadniczo posiada ona walor ekonomiczno-psychologiczny. Nie powinna jednak być podejmowana *ad hoc*. Ażeby budowa ekosystemu informatycznego danej organizacji przebiegała efektywnie, konieczne jest stworzenie wizji budowy oraz rozwoju systemu. Następnie niezbędne jest przestrzeganie jej postanowień oraz kontrolowanie efektów. Zaplanowane działanie może uchronić zamawiającego przed popełnieniem licznych błędów, a nadto może mu ułatwić skorzystanie z udogodnień proceduralnych.

#### **1.1. Organizacja i planowanie rozwoju systemów IT w organizacji zamawiającego**

Przytaczając słowa D.D. Eisenhowera, plany są niczym, planowanie jest wszystkim. Planowanie rozwoju systemów informatycznych jest więc nie tylko pierwszym, ale i wydaje się najważniejszym etapem w procesie budowy narzędzi umożliwiających funkcjonowanie sprawnej e-administracji. Rola planu jako efektu takiej aktywności polega na racjonalnym zespoleniu w przemyślanej proporcji sytuacji wyjściowej, celów i środków.

Aby wdrażanie rozwiązań IT było skuteczne, wymagane jest podejście systemowe. Planowanie powinno zatem być poprzedzone wnikliwą



analizą stanu obecnego, skutkującą rozpoznaniem potrzeb, identyfikacją braków i ograniczeń oraz diagnostyką błędów. Dopiero po zbadaniu i ocenie obecnej sytuacji należy wyznaczyć cele i strategię działania. W wyniku podjętych przemyśleń zamawiający powinien posiadać klarownie zdefiniowane cele dotyczące budowy, rozbudowy czy też modernizacji systemu IT. Jasna strategia, oparta na rzetelnych informacjach, pozwala właściwie ukierunkować działania osób faktycznie przygotowujących dokumentację przetargową i zredukować utratę czasu oraz innych zasobów.

W praktyce czynności planowania są często pomijane przez zamawiających lub przeprowadzane niedokładnie. Jako że opisane przygotowania są zarówno praco-, jak i czasochłonne, przyczyny tego zjawiska można upatrywać w odgórną i oddolną presję na szybkie wdrożenie e-administracji oraz chęci rozwiązania problemów w sposób doraźny. Taka sytuacja jest szczególnie niebezpieczna, jeśli chodzi o zamówienia w zakresie IT, ponieważ są to projekty o znacznej wartości, dużym stopniu złożoności i wysokich barierach wyjścia. Zbudowanie niespójnego ekosystemu IT w nieprzemyślany sposób prowadzi do wielomilionowych strat i długotrwałe odczuwalnych konsekwencji, których nie można zminimalizować w sposób szybki i prosty.

Skuteczność planu zależy m.in. od jego prawidłowego przygotowania. W literaturze przedmiotu wskazuje się szereg postulatów prakseologicznych, jakie powinien spełniać plan. Plan powinien mianowicie być:

- 1) celowy, a więc doprowadzać do ustalonego celu;
- 2) wykonalny, czyli możliwy do wykonania, konsekwentny teoretycznie (niesprzeczny wewnątrznie) i praktycznie (zawierający elementy, które wzajemnie sobie nie przeszkadzają, a czyny wcześniejsze są zamierzonym przygotowaniem późniejszych);
- 3) operatywny (komunikatywny i dający się łatwo przetransponować na działania praktyczne), racjonalny – oparty na rzetelnej wiedzy;
- 4) elastyczny, a więc dopuszczający korekty w trakcie realizacji, optymalnie szczegółowy (niezbyt szczegółowy i ogólny), czasowo określony, kompletny, czyli kompleksowy<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> T. Kotarbiński, *Abecadło praktyczności*, Warszawa 1972, s. 112–113.

Urząd Zamówień Publicznych rekomenduje zamawiającym opracowanie, wdrożenie i przestrzeganie polityki rozwoju systemów informatycznych, określającej założenia i zasady, jakimi zamawiający zamierza się kierować w trakcie całego procesu budowy i rozwoju ekosystemu IT<sup>19</sup>. W dokumencie tym zamawiający powinien ustalić wymagania odnośnie do opracowywania i utrzymania planów rozwoju systemów informatycznych. W zakresie samych zaś systemów zalecane jest w szczególności określenie: wysokopoziomowych zasad kształtowania architektury systemu oraz zasad określania i egzekwowania wymagań jakościowych, wymagań względem interoperabilności (zdolności systemów do wymiany danych z innymi systemami) oraz dokumentacji systemów, zakresu praw przenoszonych przez wykonawcę na zamawiającego w toku realizacji zamówień, zasad udzielania zamówień na systemy informatyczne oraz wszystkich innych zasad istotnych z punktu widzenia zamówień IT.

Jeżeli dokument wyrażający *expressis verbis* politykę rozwoju systemów informatycznych zostanie przygotowany rzetelnie, będzie jasnym drogowskazem pomocnym przy przeprowadzaniu wszystkich postępowań o udzielenie zamówień w obszarze IT w danej jednostce zamawiającego, co pozwoli mu zaoszczędzić nakłady pracy i czasu podczas konstruowania dokumentacji przetargowej. Ponadto sam proces opracowywania takiej polityki oraz jej przestrzegania znacząco przyczynia się do kształtowania świadomej postawy wśród wszystkich pracowników organizacji, a zatem jest istotnym elementem kultury organizacyjnej zamawiającego. Wyraźne określenie celów jest także niezbędne do oceniania poziomu postępów i przekazywania informacji w ramach danej organizacji i do ogółu społeczeństwa.

Kolejnym krokiem, jaki należy poczynić przed ogłoszeniem zamówienia, jest opracowanie wspomnianego już wcześniej planu rozwoju systemów informatycznych<sup>20</sup>. Plan ten stanowi konkretyzację przyjętej „polityki rozwoju systemów informatycznych” i ma wobec niej charakter wykonawczy. Plan powinien przede wszystkim określać portfel projektów informatycznych wraz z ich powiązaniem i wzajemnym oddziaływaniem. Zamawiający powinien ustalić w nim wszystkie istotne elementy projektów, takie jak: budżet, wymagane zasoby, harmono-

---

<sup>19</sup> *Udzielanie zamówień publicznych na systemy informatyczne. Rekomendacje*, Warszawa 2009.

<sup>20</sup> Tamże.

**Konrad Różowicz** – prawnik, doktorant prawa w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; autor wielu artykułów naukowych oraz popularnonaukowych z zakresu prawa zamówień publicznych, opublikowanych m.in. w Serwisie Zamówień Publicznych ([www.zamowienia-publiczne.lex.pl](http://www.zamowienia-publiczne.lex.pl)), a także w Systemie Informacji Prawnej LEX.

**Natalia Gazecka** – kierownik projektów IT; praktyk zamówień publicznych posiadający doświadczenie w zarządzaniu projektami wdrożeń systemów back-office z wykorzystaniem zwinnych metodyk projektowych.

Publikacja pozwala w sposób całościowy zapoznać się z fundamentalnymi dla zamówień publicznych w branży IT zagadnieniami, które dotyczą m.in.:

- organizacji i planowania rozwoju systemów IT przez zamawiającego oraz szacowania ich wartości,
- konkretyzacji oraz opisu przedmiotu zamówienia,
- warunków podmiotowych udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego,
- pozacenowych kryteriów oceny ofert,
- umów w zamówieniach publicznych.

Dobór poruszonych tematów został oparty na doświadczeniu autorów, analizie aktualnych opinii Urzędu Zamówień Publicznych oraz bieżącego orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej, a także na stanowisku przedstawicieli doktryny i środowiska eksperckiego. Publikacja umożliwi zamawiającym prawidłowe przygotowanie dokumentacji przetargowej, a wykonawcom z branży IT ułatwi zrozumienie specyfiki zamówień publicznych oraz problemów, jakie mogą wystąpić w przypadku wdrażania systemów informatycznych u jednostek zamawiających.

Książka jest przeznaczona dla pracowników administracji rządowej i samorządowej ds. zamówień publicznych, specjalistów ds. zamówień publicznych, radców prawnych i adwokatów, a także przedsiębiorców z branży IT.



#### **ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01  
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL  
WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-264-9903-6

