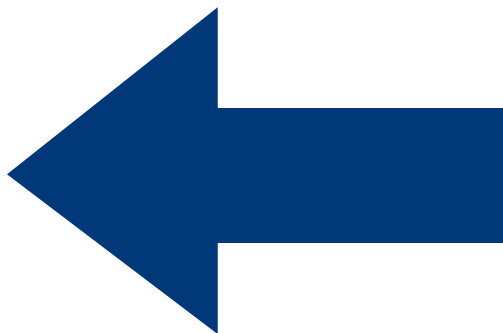




FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

forumIdei

OBSERWACJA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH PORADNIK OBYWATELSKI



www.batory.org.pl

Obserwacja zamówień publicznych

Poradnik obywatelski

Grzegorz Makowski, Marcin Waszak

Fundacja im. Stefana Batorego

Warszawa 2021



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48 22) 536 02 00

faks (48 22) 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Współpraca: Kamil Baryła, Jakub Łoch, Marcin Żywiłkowski

Redakcja: Dorota Matejczyk

Okładka i oprawa graficzna: Paweł Czekalski

Skład dtp: TYRSA Sp. z o.o.

Publikacja przygotowana w ramach projektu „Pakty uczciwości – mechanizm obywatelskiej kontroli na rzecz ochrony funduszy UE, etap II”, finansowanego przez Komisję Europejską. Niniejsza publikacja odzwierciedla wyłącznie poglądy swoich autorów i nie stanowi wyrazu poglądów Komisji Europejskiej. Komisja Europejska nie ponosi ani nie podlega odpowiedzialności za żadne ewentualne wykorzystanie informacji w niej zawartych.

Projekt finansowany przez
Komisję Europejską



Teksty udostępniane na licencji Creative Commons.

Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)



ISBN 978-83-66543-91-1

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2021

Spis treści

Wstęp	5
Cele monitoringu	8
Kluczowe zasady monitoringu zamówienia publicznego	10
Wybór konsultantów	12
Obiekt obserwacji	13
Czego szukamy?	17
Główne ogniska ryzyk	21
Gdzie szukamy?	25
Możliwe techniki monitorowania i dokumentowania obserwacji	35
Procedura w wypadku stwierdzenia nadużycia lub jego ryzyka	40
Różne warianty natężenia monitoringu	42
Dokumentowanie przebiegu monitoringu	44
O autorach	46
Aneks 1. Wzór miesięcznego raportu składanego przez konsultantów w trakcie pilotażu paktu uczciwości	47

Wstęp

Presja społeczeństwa na wydatkowanie środków publicznych i funduszy europejskich zgodnie z prawem i interesem publicznym ma większą szansę przynieść efekt, jeżeli wykorzystywane będą sprawdzone mechanizmy kontroli społecznej. W szczególności są one potrzebne w obszarach, w których mamy do czynienia z dużym zaangażowaniem finansów publicznych, a także z działaniami mającymi bezpośrednie przełożenie na dobrostan obywateli. Niewątpliwie za taki obszar należy uznać zamówienia publiczne, których wartość w 2020 roku mimo wyzwań spowodowanych pandemią COVID-19 była zbliżona do roku poprzedniego i wyniosła 281 miliardów złotych (ok. 7,90% PKB)¹. Corocznie setki tysięcy zamówień udzielanych przez instytucje rządowe, ale też samorządy, placówki oświatowe, spółki Skarbu Państwa, placówki służby zdrowia itd., mają za zadanie zaspokojenie podstawowych potrzeb obywateli, utrzymanie i poprawę jakości usług publicznych, dzięki nim możliwa jest też realizacja celów zrównoważonego rozwoju. Wszelkie związane z nimi nieprawidłowości uderzają w interes podatnika i naruszają zaufanie do inwestycji publicznych. Opinia publiczna zwykle dowiaduje się o nich z opóźnieniem z mediów, pozyskanie informacji o wykonywaniu zadań pochodzących ze środków publicznych umożliwia też prawo dostępu do informacji publicznej.

W Polsce od 2016 roku testowany jest jednak instrument, który pozwoli zainteresowanym obywatelom czy organizacjom strażniczym jeszcze głębiej wniknąć w proces przygotowania i realizacji wybranego zamówienia publicznego. Mowa tu o pakcie uczciwości, którego przydatność do ochrony funduszy europejskich przed nadużyciami w 11 krajach Unii Europejskich postanowiła sprawdzić Komisja Europejska. W projekcie „Pakty Uczciwości – mechanizm obywatelskiej kontroli na rzecz ochrony funduszy UE” przetestowała w praktyce po raz pierwszy na taką skalę w Europie pomysł Transparency

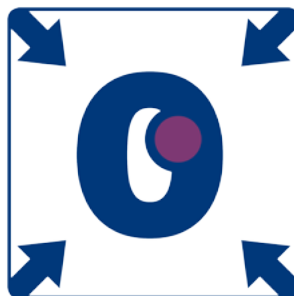
¹ Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2020 r., https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0009/51030/Sprawozdanie-Prezesa-Urzedu-Zamowien-Publicznych-z-funkcjonowania-systemu-zamowien-publicznych-w-2020-r.pdf [dostęp: 23 sierpnia 2021].

International, który w latach 90. XX wieku powstał z myślą o państwach dotkniętych systemową korupcją. Miał na celu budowanie enklaw uczciwości, odwołując się do pierwotnego nazewnictwa, „wysp uczciwości” (ang. „islands of integrity”), obszaru działania państwa, w którym w odróżnieniu od skorumpowanego otoczenia aktywnie zwalcza się korupcję i chroni środki publiczne przed nadużyciami. Pakty uczciwości znalazły zastosowanie przede wszystkim w procedurach zamówieniowych państwa, przybierając formę dobrowolnych porozumień między zamawiającym, wykonawcą i niezależnym obserwatorem. Dopuszczenie do zamówienia trzeciej strony, reprezentującej interes społeczny, której daje się możliwość wnikliwej kontroli całego procesu, leży u podstaw tej idei. Elastyczna forma paktu dopuszcza jego zastosowanie w różnych wariantach. Obserwator społeczny może być obecny tylko na jednym z etapów zamówienia, np. w czasie przetargu, a może – i takie rozwiązanie jest najbardziej efektywne z punktu widzenia zwalczania nadużyć – kontrolować cały proces zamówieniowy, od etapu przygotowania przetargu do momentu odbioru inwestycji. Dodatkowo stronami paktu uczciwości mogą być w pewnym zakresie wykonawcy składający oferty w zamówieniach, podwykonawcy czy dalsi podwykonawcy. Zakres uprawnień i obowiązków obserwatora jest efektem indywidualnych ustaleń i negocjacji z zamawiającym i wykonawcą. Niemniej co do zasady sprowadzają się one do szerokiego dostępu do bieżącej korespondencji, możliwości uzyskiwania odpowiedzi i wyjaśnień w trybie pilnym od stron umowy, a także obecności w miejscu inwestycji i na spotkaniach organizowanych w ramach monitorowanego kontraktu.

Instytucje zarządzające funduszami europejskimi zauważyły, że również w interesie instytucji nadzoru jest to, aby istniał dodatkowy mechanizm kontroli, jakim jest pakt uczciwości. Beneficjenci środków mają w ten sposób jeszcze mniejsze możliwości ukrywania działań i zaniechań, które mogą skutkować uznaniem wydatków projektowych za niekwalifikowalne. To kolejny powód, obok zainteresowania samej Komisji Europejskiej, dla którego możliwość wprowadzenia społecznych obserwatorów do zamówień publicznych ma szansę nastąpić najszybciej w projektach finansowanych ze środków unijnych. Powodzenie tej inicjatywy zależy w dużej mierze od tego, czy znajdą się kandydaci na społecznych obserwatorów wystarczająco przygotowani i zdeterminowani do pełnienia tej funkcji. Autorzy niniejszej publikacji mają nadzieję, że pomocna może okazać się tutaj metodyka monitoringu przyjęta w pierwszym w Polsce zakończonym pilotażu paktu uczciwości. Z uwagi na specyfikę monitorowanego w trakcie pilotażu projektu znajdzie ona zastosowanie przede wszystkim przy zamówieniach infrastrukturalnych.

Zebrane niżej wskazówki są wynikiem doświadczeń obserwatorów Fundacji Batorego, którzy w latach 2016–2021 prowadzili obywatelski monitoring zadania publicznego „Opracowanie dokumentacji projektowej oraz realizacja robót budowlanych w formule «Projektuj i buduj» w ramach projektu «Prace na linii kolejowej nr 1 na odcinku Częstochowa – Zawiercie»”. Podkreślamy więc, że poniższe wskazówki dotyczą przede wszystkim monitorowania zamówień infrastrukturalnych. Niemniej jesteśmy przekonani, że mogą się również przydać przy monitorowaniu innego rodzaju zamówień budowlanych, a także zupełnie innych typów zamówień, dotyczących usług czy dostaw, przy czym oczywiście konieczne byłoby dokonanie własnych obserwacji i modyfikacji. Publikacja została przygotowana przede wszystkim z myślą o organizacjach strażniczych, nieformalnych grupach działania, środowisku akademickim i wszystkich obywatelach, którzy są gotowi angażować się w społeczny monitoring zamówień publicznych dotyczących inwestycji kolejowych czy drogowych.

Cele monitoringu



Koncepcja paktu uczciwości bazuje na założeniu, że zaangażowanie przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, tj. udział zewnętrznych zarówno w stosunku do zamawiającego, wykonawcy, jak i regulatorów rynku zamówień, społecznego obserwatora, ma pozytywny wpływ na przejrzystość i organizację procesu udzielania i realizacji inwestycji publicznych. Jego obecność ma wspomagać zapobieganie korupcji i innym nadużyciom, a także przyczyniać się do efektywnego wydatkowania środków na wszystkich etapach zamówienia publicznego.

Podstawowym celem monitoringu jest ochrona interesu publicznego. Poprzez pojęcie interesu publicznego rozumiemy tu racjonalne, zgodne z prawem i korzystne dla obywateli rozdysponowanie środków w ramach zamówienia publicznego.

Monitoring ma charakter prewencyjny, edukacyjny i ewaluacyjny. Ma ograniczać ryzyko utraty środków publicznych w wyniku złego zarządzania procesem udzielania i realizacji zamówienia objętego paktem uczciwości (jak również ewentualnych przyszłych zamówień) oraz nadużyć, w tym w szczególności korupcji. Koncentruje się na zwiększeniu przejrzystości i dostępności dla opinii publicznej informacji o obserwowanym zamówieniu publicznym oraz podejmowaniu interwencji w sytuacjach, gdy zostaje stwierdzone naruszenie interesu publicznego lub ryzyko takiego naruszenia. Jednocześnie ma także wymiar edukacyjny. Służy podnoszeniu świadomości stron paktu uczciwości co do potrzeby i przydatności wdrażania mechanizmów antykorupcyjnych i poszerzania standardów przejrzystości. To także narzędzie szeroko rozumianej edukacji obywatelskiej, gdyż potencjalnie może angażować w monitoring lokalne społeczności, zwiększać ich zainteresowanie procesem przygotowania i realizacji zamówień publicznych, upowszechniając

wiedzę na ten temat. Oceny formułowane przez obserwatorów społecznych mają wskazać na możliwości poprawy sposobu realizacji monitorowanego zamówienia, ale też wpłynąć na bardziej uczciwą i sprawną organizację podobnych postępowań przez zamawiającego w przyszłości (np. poprzez wskazanie różnego rodzaju ryzyka, sformułowanie rekomendacji na przyszłość, wygenerowanie dobrych praktyk etc.).

To, że monitoring ma charakter społeczny, oznacza, że z jednej strony do pewnego (niezbędnego) stopnia opiera się na wiedzy eksperckiej, z drugiej jednak – dąży do stworzenia jak najszerszych możliwości włączenia się obywateli, którzy nie muszą dysponować specjalistyczną wiedzą, ale są żywotnie zainteresowani właściwą realizacją inwestycji objętej paktem. Za prowadzenie monitoringu odpowiada zwykle jedna organizacja, ale jej inicjatywa i wysiłki powinny koncentrować się na pobudzeniu zainteresowania i aktywności strażniczych ze strony bezpośrednich beneficjentów inwestycji (lokalnej społeczności czy społeczeństwa w ogóle, mediów, władz samorządowych itd.). Immanentną cechą monitoringu jest zatem dążenie do zwiększenia partycypacji obywatelskiej w procesie udzielania i realizacji zamówień publicznych.

Dlatego obserwator społeczny musi stawiać przez sobą także cel, którym jest ustanowienie stałych kanałów komunikacji z mieszkańcami. Podstawową funkcją takich kanałów musi być docieranie z informacjami o projekcie do bezpośrednio zainteresowanej nimi społeczności, co może odbywać się za pośrednictwem lokalnych mediów, ogłoszeń i plakatów na miejscu inwestycji, urzędowych obwieszczeń czy organizacji spotkań z mieszkańcami, zależnie od zainteresowania i potrzeb. W komunikacji należy położyć nacisk na ten zakres monitoringu, w którym zaangażowanie mieszkańców może przynieść wymierny skutek i w którym mają oni realne możliwości uczestnictwa. Przede wszystkim należy do nich obserwacja bezpośrednich działań wykonawcy na placu budowy.

Kluczowe zasady monitoringu zamówienia publicznego²



1. Obserwator powinien zachowywać **niezależną pozycję** przez cały okres trwania monitoringu. Organizacja monitorująca ani osoby dla niej pracujące nie mogą być powiązane rodzinnie, zawodowo czy osobiście z podmiotami objętymi monitoringiem, powiązania takie mogą wywoływać podejrzenia, że obserwator postępuje w sposób stronniczy i kieruje się ukrytymi interesami innymi niż interes publiczny. Ponadto sam sposób finansowania monitoringu powinien wykluczać sytuacje, w których możliwość odebrania źródła finansowania wykorzystywana jest jako narzędzie nacisku na obserwatora. Zasada niezależności oznacza zatem, że także finansowo obserwator nie może zależeć od zamawiającego i wykonawcy, których działaniom się przygląda. Tylko mając zapewnione niezależne finansowanie, nie będzie obawiał się wchodzić z nimi w spory, które są nieuniknione w przypadku pojawienia się nieprawidłowości. Niezależność obserwatora polega też na tym, że ma on prawo do formułowania własnych ocen tego, co dzieje się w ramach monitorowanego zamówienia. Te oceny zazwyczaj są bliższe tej czy innej stronie zamówienia (np. wykonawcy czy zamawiającemu). Ale to, że są korzystne dla jednej bądź drugiej strony, nie może być podstawą zarzutów wobec obserwatora o stronniczość czy konflikt interesów. Obserwator może bronić się przed tego rodzaju zarzutami w jeden sposób – formułując oceny wyważone i poparte racjonalną, merytoryczną argumentacją. Stąd też kolejny punkt.
2. Obserwacja musi być prowadzona w sposób **profesjonalny**, nawet jeżeli posiłkuje się pracą wolontariuszy i zajmuje się nią organizacja, która nie

2 Por. *Integrity Initiative. Indicators for Transparency and Integrity Under Public Procurement Procedures*, Transparency International-Bulgaria, Sofia 2013, s. 14, https://integrity.transparency.bg/en/wp-content/uploads/sites/2/2016/03/TI_Book_IndikatorIEN_web_m.pdf [dostęp: 18 sierpnia 2021].

jest związana z branżą ani nie była wcześniej zaznajomiona z praktyką prowadzenia inwestycji publicznych. Niemniej wykorzystując dostępne zasoby, w tym pozyskanych do monitoringu specjalistów z zakresu prawa zamówień, konsultantów technicznych czy ekonomicznych, obserwujący będą w stanie poprawnie zinterpretować fakty i okoliczności badane w związku z podejrzeniem nieprawidłowości. Rzetelna weryfikacja zarejestrowanych ryzyk, zebranie i dokładne sprawdzenie wszystkich informacji przed formułowaniem jakichkolwiek zarzutów jest obowiązkiem obserwatora.

3. Działania obserwatora muszą pozostawać **przejrzyste dla opinii publicznej**. Działania monitorujące i ich rezultaty powinny być możliwe do prześledzenia dzięki regularnej sprawozdawczości z monitoringu oraz upowszechnianiu na bieżąco dorobku obserwatora w mediach społecznościowych, na otwartych spotkaniach i publicznych konferencjach. Korespondencja, notatki czy opinie opracowywane przez obserwatora co do zasady pozostają publicznie dostępne. Obserwator nie może unikać pytań mediów, wniosków o dostęp do informacji publicznej czy zapytań kogokolwiek, kto jest zainteresowany danym zamówieniem. Informacje muszą być możliwie szeroko i aktywnie upowszechniane, a jeśli pojawiają się pytania, obserwator musi na nie odpowiadać wedle swojej najlepszej wiedzy.
4. Niezbędną cechą monitoringu jest jego **inkluzywność**, czyli zostawienie miejsca na aktywność i inicjatywę obywateli, którzy na każdym jego etapie powinni mieć możliwość włączenia się w działania obserwatora. Rolą prowadzących monitoring jest zachęcanie do współpracy osób, które z różnych powodów, ze względu na swój osobisty interes, zainteresowania czy chęć nawiązania nowych kontaktów, są w stanie wesprzeć ich informacjami i swoimi działaniami. Pakt ma sprzyjać budowaniu wśród obywateli poczucia odpowiedzialności za to, jak realizowane są zadania publiczne. Sprawia, że poszerza się zakres kontroli społecznej, a obserwatorzy docierają do informacji, których nie uzyskaliby inną drogą aniżeli od przedstawicieli społeczności lokalnej.
5. Niekiedy od obserwatora z uwagi na przyznany mu szeroki dostęp do informacji wymaga się **zachowania poufności**, jeżeli pozyskane dokumenty dotyczą np. tajemnic przedsiębiorstwa czy danych osobowych. Obserwator powinien być na to przygotowany, przestrzegając właściwych procedur przechowywania informacji wrażliwych oraz zobowiązując osoby współpracujące, w tym konsultantów, do nieujawniania i niewykorzystywania do celów innych niż monitoring informacji prawnie chronionych, pozyskanych w związku z paktem uczciwości.

Wybór konsultantów



Jeżeli obserwator społeczny potrzebuje korzystać ze wsparcia zewnętrznych ekspertów, powinien wcześniej dokładnie rozpoznać ich rynek. Może się okazać, że dostępność specjalistów jest mocno ograniczona, a przez to ich koszty, które i tak stanowią najpoważniejszy wydatek w budżecie działań monitorujących, okażą się jeszcze wyższe, niż zakładano. Warto wówczas poszukać możliwości uzyskania pomocy *pro bono*, np. poprzez współpracę ze stowarzyszeniami zawodowymi (architektów czy inżynierów) albo z uczelniami, które potraktują zaangażowanie w pakt uczciwości jako element realizacji swojej misji społecznej³.

Należy też sprawdzać konsultantów na okoliczność konfliktu interesów, zwłaszcza wówczas, gdy mamy do czynienia z wąskim rynkiem, gdzie istnieje duże prawdopodobieństwo powiązań specjalistów z różnymi podmiotami, także tymi, które mogą być przedmiotem obserwacji. Pozyskanie konsultantów i początek pracy z nimi muszą mieć miejsce jak najwcześniej, w ramach etapu przygotowania do monitoringu. Potrzebne są spisane przy okazji umowy zasady współpracy i rozliczania oraz precyzyjnie sformułowane w stosunku do konsultantów wymagania. Ich zrozumienie jest bardzo istotne dla funkcjonowania w praktyce całego zespołu monitorującego, którego częścią są konsultanci. Czysto biznesowe zorientowanie zewnętrznych ekspertów nie będzie adekwatne do rodzaju zadania, w którym nacisk położony jest na aspekty społeczne zamówienia i wyczulenie na interes publiczny, a nie wykonawcy czy zamawiającego.

3 *Procurement monitoring guide: A tool for civil society*, Transparency International-USA 2012, s. 23.

Obiekt obserwacji



Podstawowym obiektem monitoringu są strony paktu uczciwości, które do niego przystąpiły. W przypadku polskiego pilotażu od początku był nim zamawiający, w momencie podpisania umowy na realizację zadania publicznego do paktu uczciwości dołączył także wykonawca. Ponieważ jednak projekt dotyczył dużego zamówienia infrastrukturalnego, grono podmiotów zaangażowanych w jego przygotowanie i realizację było dużo szersze i obserwator musiał brać pod uwagę także ich wpływ na przebieg kontraktu. Lista podmiotów, których działaniom obserwator społeczny powinien się przyglądać, nie jest zatem zamknięta i należy ją poszerzać w zależności od tego, skąd mogą pochodzić informacje o potencjalnych naruszeniach. Niewątpliwie jednak podmiotami zaangażowanymi w proces zamówienia, od których zależy najwięcej, jeżeli chodzi o to, czy przebiega ono w sposób wolny od nadużyć, są:

1. **Zamawiający** – Z punktu widzenia realizacji paktu obserwacja działań zamawiającego jest priorytetem w szczególności na początku całego procesu realizacji zamówienia – z uwagi na możliwości wystąpienia nieprawidłowości na etapie przygotowania i ogłoszenia przetargu oraz w trakcie wyboru wykonawcy. Podczas realizacji inwestycji wciąż wiele zależy od decyzji zamawiającego, np. w kwestii negocjowania zmian w zakresie kontraktu z wykonawcą, rewizji harmonogramu robót czy innych czynności wykonywanych z pomocą inżyniera kontraktu. Teoretycznie można by oczekiwać, że interes obserwatora społecznego na etapie realizacji inwestycji jest bliższy interesowi zamawiającego. W interesie zamawiającego powinna bowiem leżeć sprawna, terminowa, zgodna z przepisami i standardami oraz korzystna dla obywatela realizacja zamówienia. Nie jest jednak wykluczone, że akceptowane przez zamawiającego rozstrzygnięcia mogą okazać się niekorzystne dla końcowych odbiorców inwestycji (np. społeczności lokalnej) i ten aspekt obserwator powinien mieć na względzie przede

wszystkim. Wiele zależy przy tym od procedur podejmowania decyzji przyjętych wewnątrz podmiotu występującego w roli zamawiającego i od tego, czy osoby z wyższego szczebla zarządczego lub poziomu centralnego są w stanie prawidłowo ocenić i kontrolować to, co dzieje się z pojedynczym kontraktem.

2. **Wykonawca** – Na etapie realizacji inwestycji wydaje się naturalne, że to właśnie działania wykonawcy (i podwykonawców) będą koncentrować na sobie większość uwagi obserwatora. Warto zauważyć, że śledzenie poczynąń wykonawcy zaczyna się już od etapu komisji przetargowej, kiedy jego oferta podlega ocenie członków komisji i kiedy mogą oni prosić o uzupełnienia i wyjaśnienia do oferty. Teoretycznie wykonawca w trakcie realizacji projektu ma najwięcej powodów do tego, żeby naginać umowę i istniejące prawo, gdyż często działa pod presją czasu, z intencją minimalizowania kosztów, z problemami towarzyszącymi relacjom z podwykonawcami. W polskim pilotażu wykonawca przyjął obowiązki związane z paktem uczciwości wraz z podpisaniem kontraktu. Jednocześnie pakt uczciwości dał mu możliwość rozwijania własnej „infrastruktury etycznej”, w tym przede wszystkim wprowadzenia po raz pierwszy polityki ochrony sygnalistów dla całej spółki.
3. **Inżynier projektu** – Pełni w projektach infrastrukturalnych istotną funkcję, która została określona w zaadaptowanych także w Polsce warunkach kontraktowych FIDIC (Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów). Inżynier prowadzi na zlecenie zamawiającego nadzór inwestycyjny i koncentruje się przede wszystkim na technicznej stronie realizacji zamówienia. Współodpowiada za terminowe i zgodne z wymogami zamawiającego i standardami technicznymi wykonanie robót. Sprawdza dokumentację techniczną, opiniuje projekty obiektów budowlanych, kontroluje przebieg robót na placu budowy. Z tego względu jest źródłem wielu cennych informacji, do których obserwator inaczej nie miałby dostępu, gdyż są m.in. wynikiem ciągłej obecności inżyniera na placu budowy, bieżących kontaktów z wykonawcą, udziału w różnych zespołach opiniujących. Jego rola w polskim pilotażu paktu uczciwości została uwzględniona w umowie na nadzór inwestycyjny, według której obowiązkiem inżyniera jest udostępnianie obserwatorowi informacji w sprawie zmian umowy na roboty wraz z korespondencją towarzyszącą oraz dokumentacji na temat roszczeń składanej przez strony umowy. W polskim pilotażu kierowaliśmy się założeniem, że obserwator nie jest powołany do tego, aby weryfikować prawidłowość ustaleń inżyniera. Dysponuje on dużo szerszą i bardziej wykwalifikowaną kadrą, zdolną ocenić wszelkie techniczne aspekty zamówienia,

a także własną metodologią weryfikowania dokumentacji projektu, tak aby jego realizacja odpowiadała postanowieniom umowy. Z tego względu byłoby to też działanie nieefektywne i z góry skazane na niepowodzenie, gdyby obserwator starał się naśladować to, co robi inżynier. Monitoring społeczny nie służy powielaniu obowiązków inżyniera, ale wykorzystuje jego ustalenia do tego, aby prowadzonej we własnym zakresie analizie poddać zachowania wykonawcy i zamawiającego, które mogą zagrażać uczciwej, zgodnej z interesem społecznym realizacji kontraktu. Jednocześnie, biorąc pod uwagę fakt, że teoretycznie inżynier powinien wykonywać swoje zadania w sposób niezależny zarówno od zamawiającego, jak i wykonawcy, szczególnie istotnym przedmiotem monitoringu powinna być właśnie kwestia zachowania owej niezależności. Przynajmniej do pewnego stopnia zakres obserwacji musi uwzględniać zachowania inżyniera (jego relacje z zamawiającym i wykonawcą), ocenie powinny zostać poddane także uwarunkowania (umowa), w jakich będzie on wykonywać swoje zadanie. Szczególną uwagę obserwator powinien poświęcić temu, jakie inżynier zajmuje stanowisko na etapie przeprowadzania odbiorów końcowych i w jaki sposób uzasadnia wydanie przez siebie Świadectwa Przejęcia dla Robót. Ponadto obserwator w razie wątpliwości powinien weryfikować, czy doświadczenie i wykształcenie członków stałego zespołu inżyniera odpowiada skali i charakterowi zadania publicznego, którego wykonanie inżynier ma nadzorować. Przygotowanie kadry to istotny element budujący autonomiczną pozycję inżyniera, niedoświadczonych pracowników inżyniera dużo łatwiej jest wykonawcy zmanipulować albo zadowolić pobieżnymi czy wręcz zmyślnymi tłumaczeniami.

4. **Podwykonawcy** – Obserwator ma sposobność kontrolowania m.in. kiedy, z kim i na jaką kwotę wykonawca zawiera umowy z podwykonawcami, a także jak są realizowane ich postanowienia z perspektywy zgodności z prawem. W przypadku polskiego pilotażu paktu uczciwości wykonawca zobowiązywał podwykonawców do ochrony sygnalistów podczas monitorowanego kontraktu i wdrożenia w tym celu bezpiecznych kanałów zgłaszania nadużyć. Kontakty z podwykonawcami i nadzór nad nimi wymagają monitoringu zwłaszcza wówczas, gdy strony umowy obarczają ich winą za źle czy nieterminowo wykonane roboty budowlane lub działania prowadzące do naruszenia prawa. Obserwator powinien starać się przewidzieć, czy konflikty pojawiające się w relacjach z podwykonawcami mogą eskalować do poziomu, który zagraża harmonogramowi i jakości wykonywanych robót. Szkodliwe konsekwencje dla całej branży, przed czym powinien ostrzegać obserwator, mogą też mieć problemy finansowe

podwykonawców z tytułu nieterminowych płatności. Wreszcie wartość umów zawieranych z podwykonawcami pozwala oszacować rzeczywiste koszty realizacji inwestycji i jest istotnym punktem odniesienia w trakcie negocjacji kwot za prace dodatkowe lub zamienne wykonywane przez wykonawcę. Daje to obraz tego, jak wygląda rynek budowlany i czy dyktowane przez wykonawcę ceny nie są wygórowane.

5. **Wykonawcy składający oferty w postępowaniu przetargowym** – W ramach polskiego systemu zamówień publicznych nie ma możliwości przymuszania firm zainteresowanych przetargiem i złożeniem oferty do włączania się w pakt uczciwości i przyjmowania jego zobowiązań. Mimo wszystko warto będąc obserwatorem na etapie przetargu, próbować dotrzeć do jego uczestników, wsłuchać się w skargi i pytania, które kierują oni do zamawiającego. Choćby po to, aby zachęcić ich do składania dobrowolnych deklaracji uczciwego postępowania odpowiadającego zasadom paktu uczciwości, w tym wystrzegania się zμών z innymi wykonawcami czy przestępstw przeciwko przetargom. Dodatkowo uczestnicy postępowania przetargowego w jego trakcie, ale też później, mogą podzielić się z obserwatorem informacjami na temat barier i błędów w organizacji przetargu z punktu widzenia wykonawców. Wywiady z wykonawcami przeprowadzane w polskim pakcie uczciwości na potrzeby raportu z monitoringu pozwoliły zidentyfikować zachowania oraz zaniechania zamawiającego, które groziły ograniczeniem konkurencyjności postępowania i jego przejrzystości⁴.
6. **Organy sprawujące nadzór właścicielski nad zamawiającym** – Jeżeli rolę instytucji zamawiającej pełni spółka Skarbu Państwa lub spółka komunalna, to warto w prowadzonej obserwacji wziąć pod uwagę wpływ, niekoniecznie pozytywny, jaki na te inwestycje mają organy nadzorcze. Dla przykładu gminy realizując zadania publiczne poprzez tworzone spółki celowe, mogą wykorzystywać te zależności, naciskać na zamawiającego i wykonawcę, a przez to też same być źródłem części problemów z realizacją kontraktu.

4 *Pakt uczciwości. Społeczny monitoring zamówień publicznych. Tworzenie paktu i wybór wykonawcy*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, s. 45–52, https://paktuczciwosci.pl/wp-content/uploads/2020/11/Pakt-uczciwosci_tworzenie_paktu_wybor_wykonawcy.pdf [dostęp: 18 sierpnia 2021].

Czego szukamy?



Przystępując do monitoringu, niezwykle trudno z góry przewidzieć, czy i z jakimi naruszeniami będziemy mieli do czynienia. Co więcej, brak zidentyfikowanych naruszeń nie musi oznaczać porażki obserwatora społecznego. Pożądanym efektem paktu uczciwości jest wręcz to, że partnerzy „czując na plecach oddech” obserwatora, będą bardziej się pilnować i powstrzymają się od działań niezgodnych z prawem i celami danego zamówienia publicznego. Obecność obserwatora ma też sprawić, że ryzyko potencjalnych naruszeń uda się dostrzec odpowiednio wcześniej i podjąć skuteczne działania zapobiegające. Prawdziwym jego sukcesem będzie, jeżeli uda mu się w porę ostrzec i uchronić uczestników zamówienia publicznego przed błędnymi decyzjami. Obserwatora jako strażnika publicznego interesu będą interesować wszelkie działania czy zaniechania podmiotów zaangażowanych w zamówienie, których negatywne konsekwencje pośrednio czy bezpośrednio dotknąć mogą obywatele korzystających z inwestycji lub zależnych od niej oraz prowadzić do marnotrawstwa środków publicznych i unijnych. Należać do nich mogą zachowania różnej wagi:

- a. **Przestępstwa i podejrzenia popełnienia przestępstwa.** Katalog możliwych przestępstw, które w ostatecznym rozrachunku mogą naruszać interes publiczny, jest w zasadzie nieograniczony. Od czynów przeciwko bezpieczeństwu pracy poprzez oszustwa, kradzieże, wyłudzenia podatku VAT na przestępstwach korupcyjnych skończywszy. Zakres obserwacji pod tym kątem jest zatem trudny do opisania *ex ante*.

Niemniej mając na względzie pierwotną ideę paktu, monitoring powinien koncentrować się przede wszystkim na ryzykach związanych z przestępstwami korupcyjnymi, tj. w przypadku Polski, z czynami opisanymi w definicji korupcji zawartej w ustawie o Centralnym Biurze

Antykorupcyjnym, w art. 1 ust. 3a oraz art. 2 ust. 1 pkt 4, tj. w szczególności: przekupstwem, protekcją i niezgodnym z prawem podejmowaniem decyzji dotyczących realizacji zamówień publicznych.

Do tej kategorii zachowań zaliczymy także naruszenia (lub próby naruszania bądź omijania) postanowień umowy na wykonanie inwestycji oraz wymogów projektowych. Na etapie realizacji robót możemy mieć do czynienia z obchodzeniem obowiązku pozyskiwania niezbędnych zezwoleń, w tym pozwoleń na budowę, decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego czy decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej przed rozpoczęciem prac budowlanych. Narażone na nadużycia są też regulacje środowiskowe, zwłaszcza w trakcie wydawania i zmian decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, a także później na etapie ich egzekwowania. Do tego dochodzą też inne konieczne do spełnienia przez wykonawcę wymogi środowiskowe, m.in. w zakresie utylizacji odpadów, której wysoki koszt może skłaniać do szukania możliwości ominięcia niewygodnych dla wykonawcy przepisów.

- b. **Działania niemające charakteru przestępczego**, ale stanowiące faktyczne lub potencjalne zagrożenie dla interesu publicznego. Ta kategoria obejmuje czyny co do zasady mieszczące się w przepisach prawa, ale będące np. przejawem złej organizacji wdrażania inwestycji, zmniejszające jej transparentność, narażające zamawiającego (w szerokim tego słowa rozumieniu, może to być społeczeństwo bądź społeczności będące bezpośrednimi beneficjentami zamówienia) na dodatkowe koszty realizacji inwestycji albo zagrażające innym istotnym wartościom (np. bezpieczeństwu pracy, bezpieczeństwu ludności, środowisku naturalnemu etc.). Zaliczymy do nich także złe praktyki związane z traktowaniem pracowników, w tym dyskryminację i obchodzenie przepisów prawa pracy, które mogą dotyczyć cudzoziemców zza wschodniej granicy, ale też osób rekrutowanych ze społeczności lokalnej do konkretnego zadania. Obserwator powinien też przestrzegać przed nadmiernym prz rzucaniem obciążeń związanych z realizacją zadania na społeczność lokalną i niedogodnościami takimi jak brak transportu zastępczego na czas wyłączenia z ruchu tras komunikacyjnych, źle wytyczone objazdy, likwidowane przejeścia itp.

W tym przypadku paleta zachowań, które mogą być przedmiotem monitoringu, jest nawet szersza niż w przypadku przestępstw. Dotyczyć to może np. opóźnień i problemów z przekazywaniem informacji między zamawiającym, inżynierem i wykonawcą (z winy wszystkich

stron, obejmujących odpowiedzi na zapytania stron, wnioski, prośby o wyjaśnienia, różnego rodzaju żądania). Brak odpowiedniej komunikacji może zdarzyć się także między zamawiającym czy wykonawcą a podmiotami zewnętrznymi lub zewnętrznymi interesariuszami, czego przykładem jest nieudzielanie odpowiedzi na wnioski o informację publiczną czy też brak działań informacyjnych adresowanych na zewnątrz po stronie zamawiającego i wykonawcy, co może utrudniać interesariuszom zorientowanie się, jaki jest aktualny stan realizacji inwestycji. Z kolei próby zatajania niewygodnych faktów mogą pojawić się w kontaktach zamawiającego i wykonawcy z instytucjami nadzoru, stąd warto przyglądać się temu, jak przebiegają kontrole podczas realizacji kontraktu.

Zdarzają się opóźnienia robót, które nie tylko wpływają na sam harmonogram realizacji kontraktu, ale też – w przypadku inwestycji kolejowych – mogą wymuszać dodatkowe zamknięcia torowe oraz nieplanowane zmiany w rozkładzie jazdy pociągów. Niepożądane są też opóźnienia w płatnościach za wykonane prace, nie tylko pomiędzy zamawiającym i wykonawcą, ale również między wykonawcą i podwykonawcami, a także zamawiającym i inżynierem.

- c. **Działania ukierunkowane na poprawę procesu realizacji zamówienia.** W końcu przedmiotem monitoringu powinny być nie tylko ryzykowne zachowania uczestników zamówienia, ale też takie, które do ograniczenia ryzyka zmierzają. Monitoring powinien identyfikować dobre praktyki, na bieżąco je nagłaśniać i analizować celem ewentualnego powielenia w ramach innych zamówień publicznych. Jednocześnie ten obszar monitoringu powinien koncentrować się na przeglądzie wdrażania postanowień paktu, jeżeli jego przedmiotem jest np. rozwijanie przez zamawiającego i wykonawcę polityk *compliance*, mechanizmów ochrony sygnalistów czy też przeciwdziałania konfliktowi interesów. Monitoring powinien także rejestrować własne inicjatywy uczestników przetargu mające na celu poprawę realizacji zamówienia.

Trudno z góry szczegółowo sprecyzować przedmiotowy zakres monitoringu, gdyż jak wynika z doświadczeń konsultantów współpracujących przy pilotażu paktu uczciwości, każda inwestycja ma własną specyfikę. Nie sposób określić dokładnie katalogu konkretnych zachowań niepożądanych czy pożądanых, które miałyby być przedmiotem obserwacji. Także w przypadku działań uczestników zamówienia, o których z góry wiadomo, że powinny być przedmiotem zainteresowania obserwatora, nie jest możliwe zdefiniowanie

wszystkich symptomów ryzyk. Z pewnością punktem odniesienia do oceny, czy dane zachowanie powinno wzbudzić zainteresowanie obserwatora, mogą być **zapisy umów i dokumentacji przetargowej (w tym zwłaszcza SIWZ – specyfikacja istotnych warunków zamówienia czy PFU – program funkcjonalno-użytkowy), standardy FIDIC oraz inne wytyczne organizacji międzynarodowych odnoszące się do kwestii transparentności i jakości realizacji tego rodzaju inwestycji.**

Podstawą takiej oceny powinno być zatem przede wszystkim stwierdzenie, czy dane zachowanie wiąże się (potencjalnie lub faktycznie) z naruszeniem lub ryzykiem naruszenia przepisów prawa, postanowień kontraktu lub standardów dotyczących realizacji inwestycji.

Główne ogniska ryzyk



Pewne odstępstwa od rutynowego sposobu postępowania zamawiającego i wykonawcy, czy też standardowego zakresu realizacji zamówienia publicznego, mogą naprowadzić obserwatora na takie obszary, w których prawdopodobieństwo wystąpienia naruszeń jest nieco większe. Doświadczenie zdobyte podczas polskiego pilotażu paktu uczciwości pozwala lepiej rozpoznawać zakłócenia specyficzne przede wszystkim dla projektów budowlanych. Mają one swój własny ciąg technologiczny, uwzględniający rozbudowane wymogi w zakresie pozyskiwania niezbędnych zgód i pozwoleń. W projekty te wpisana jest też duża ingerencja w codzienne życie mieszkańców czy pasażerów mających styczność z inwestycją. Istnieje wielka liczba podmiotów, które biorą udział w realizacji danego kontraktu, ale też zajmują się kontrolą, opiniowaniem czy doradzaniem. Niewątpliwie są to też projekty niezwykle kosztochłonne, w trakcie realizacji kontraktu cały czas toczy się walka między wykonawcą a zamawiającym o dodatkowe płatności, które czasem wynikają z aneksów do umowy, ale poza tym z wielu zewnętrznych uwarunkowań, takich jak zmiana istotnych ustaw czy wahnięcia cen materiałów. Mając na uwadze to zastrzeżenie, „czerwone flagi” dla tego typu projektów, na których powinien koncentrować się monitoring społeczny, można znaleźć w następujących obszarach:

1. informowanie o konsultacjach społecznych i sposób ich prowadzenia na etapie przygotowania zamówienia;
2. zamówienie i proces przygotowywania studium wykonalności dla projektu;
3. procedowanie wniosków do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i jego uzupełnień;
4. tryb przygotowania dokumentacji przetargowej i jej weryfikacja;

5. sposób publikacji ogłoszenia o zamówienie i umieszczania informacji na platformie zakupowej;
6. dokonywanie modyfikacji do dokumentacji przetargowej i tryb odpowiadania na pytania wykonawców;
7. powoływanie członków do składu komisji przetargowej;
8. ocena ofert i towarzyszące jej czynności wyjaśniające, np. w zakresie badania rażąco niskiej ceny;
9. odwołania wykonawców do Krajowej Izby Odwoławczej (KIO);
10. przebieg i rezultaty zamówienia publicznego na nadzór inwestycyjny nad projektem;
11. przygotowanie dokumentów towarzyszących podpisaniu umowy z wykonawcą;
12. przygotowanie dokumentacji Koncepcji Programowo-Przestrzennej i jej opiniowanie;
13. akceptacja i odrzucanie przygotowanych przez wykonawcę projektów budowlanych;
14. wywieranie presji na przyspieszenie lub spowolnienie robót;
15. rewizje harmonogramu robót dla całej inwestycji i poszczególnych branż;
16. kolizje z innymi inwestycjami;
17. uzgadnianie zakresu robót z zarządcami pobliskich obiektów infrastrukturalnych;
18. sytuacje wywierania presji na realizację płatności przed wymaganymi prawem postanowieniami kontraktu czy planem finansowym terminami;
19. przypadki powtarzających się, nieregularnych, przyspieszanych i/lub spowalnianych płatności;
20. sposób wyceny i akceptacji prac dodatkowych i zamiennych;
21. odstępowstwa od stawek / kosztów określonych robót w stosunku do pierwotnych wyliczeń wykonawcy lub stawek rynkowych;
22. zmiany postanowień kontraktu z wykonawcą oraz nieprecyzyjne opisy owych zmian (przyczyn, uzasadnień, spodziewanych rezultatów etc.);

23. istotne zmiany umów między wykonawcą a podwykonawcami (oraz dalszymi podwykonawcami);
24. zmiany dotyczące postanowień programu funkcjonalno-użytkowego;
25. odstępstwa od uzgodnionego zakresu robót bez ich potwierdzenia poleceniami zmian;
26. podejmowanie dodatkowych analiz i badań miejsca inwestycji, które mają podważyć lub potwierdzić dane z dokumentacji przetargowej, poświęconych na przykład uwarunkowaniom akustycznym, warunkom geologicznym, ekspertyzie dendrologicznej itd.;
27. rozpoczynanie robót budowlanych bez zakończonych procedur administracyjnych związanych z uzyskiwaniem zgód i zezwoleń;
28. przypadki stosowania substytutów czy zamienników materiałów lub rozwiązań konstrukcyjnych wcześniej zadeklarowanych w ofercie lub w szczegółowych projektach dotyczących określonych robót;
29. przejrzystość prowadzenia korespondencji, komunikacji i negocjacji między stronami zamówienia, w szczególności w związku ze zmianami w kontrakcie, PFU lub innych istotnych elementów zamówienia;
30. powiadomienia stron umowy na temat roszczeń;
31. czas reagowania stron na wzajemne wystąpienia;
32. przyjęcie umowy o dofinansowanie i wnioskowanie o aneksy do niej w przypadku beneficjentów funduszy UE;
33. realizacja ewentualnych robót dodatkowych, uzupełniających lub zamiennych;
34. prowadzenie robót wiążących się z istotnym ryzykiem dla środowiska naturalnego;
35. skargi mieszkańców, przedstawicieli samorządu, użytkowników linii kolejowej na sposób realizacji przygotowania i realizacji robót;
36. organizacja pracy inspektorów diagnostów i inspektorów nadzoru w terenie;
37. prowadzenie wewnętrznych i zewnętrznych kontroli i audytów dotyczących projektu;

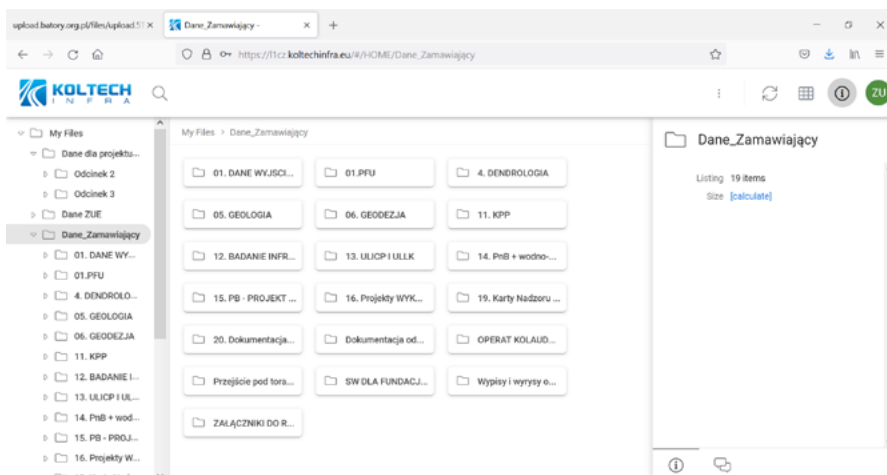
38. powoływanie członków komisji odbiorowych w kontekście ich przygotowania merytorycznego oraz ewentualnego uwikłania w konflikt interesów;
39. tryb dokonywania odbiorów eksploatacyjnych i odbioru końcowego robót;
40. przestrzeganie zasad bezpieczeństwa (w rozumieniu zdrowia) przez głównych uczestników zamówienia i zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim jego interesariuszom (np. użytkownikom kolei, przewoźnikom).

Powyższa lista z pewnością nie wyczerpuje zbioru wszystkich potencjalnych obszarów ryzyk (nawet dla projektów infrastrukturalnych, a przecież innego rodzaju zamówienia, np. na usługi czy dostawy, cechują się innymi „czerwonymi flagami”), w których może zachodzić większe prawdopodobieństwo wystąpienia zachowań niepożądanych lub też wartych obserwacji i rozwinięcia w kierunku dobrej praktyki. **Przed przystąpieniem do monitoringu każda organizacja powinna dokonać rozpoznania obszarów ryzyk na podstawie wcześniej publikowanych raportów monitoringowych, rozmów z uczestnikami rynku zamówień publicznych i własnymi konsultantami, biorąc też oczywiście pod uwagę charakter monitorowanego zamówienia.**

Gdzie szukamy?



Obserwator powinien móc korzystać z wielu źródeł i sposobów gromadzenia informacji. Najbardziej istotne dla oceny uczciwości procesu fakty należy ustalać, potwierdzając je i weryfikując z wykorzystaniem kilku źródeł. Konieczna jest przy tym równoległa współpraca z wykonawcą, zamawiającym i inżynierem projektu, każdy z tych podmiotów gospodaruje bowiem inną dokumentacją, która dopiero złożona razem daje pełen obraz wydarzeń składających się na realizację kontraktu. Na początku monitoringu obserwator powinien określić listę dokumentów, które interesują go w sposób szczególny, i zagwarantować sobie w treści paktu uczciwości, że będą one udostępniane obserwatorowi przez partnerów z samej definicji, systematycznie i bez dodatkowego upominania się. Należy ustalić, w jakim czasie obserwator oczekuje ich dostarczenia po tym, jak się ukażą. Pozostałe dokumenty będą wtedy należeć do kategorii materiałów kontraktowych, które strony powinny udostępniać na żądanie obserwatora w określonym pakcie uczciwości terminie. Obserwator może ułatwić sobie nieco zadanie, prosząc z góry zamawiającego o przygotowanie i udostępnianie comiesięcznych wykazów całej korespondencji prowadzonej np. w związku z roszczeniami lub wniosków stron umowy. Ponadto zamawiający, tak jak to miało miejsce w przypadku polskiego pilotażu paktu uczciwości, może udzielić obserwatorowi dostępu do serwera, na którym na bieżąco gromadzi dokumentację kontraktową. Takie rozwiązanie okazuje się bardzo przydatne przy udostępnianiu większej partii dokumentów i nieco odciąża zamawiającego od zajmowania się ich przesyłaniem.



Rys. 1. Serwer z dokumentacją projektową udostępniany obserwatorowi przez zamawiającego

Poniżej prezentujemy poszerzoną listę dokumentów i korespondencji uczestników zamówienia publicznego w kolejności według etapów zamówienia i z uwzględnieniem ich „nadawcy”.

I	przygotowanie zamówienia	
	rodzaj informacji	źródło
1.	dokumentacja przedprojektowa przygotowana w ramach studium wykonalności	zamawiający
2.	założony harmonogram inwestycji	
3.	korespondencja związana z procedurą oddziaływania na środowisko, opinie inspektorów sanitarnych	
4.	raport o oddziaływaniu na środowisko z aneksami	
5.	decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach	
6.	opis przedmiotu zamówienia na działania informacyjne i promujące dla inwestycji	

II	postępowanie przetargowe	
	rodzaj informacji	źródło
7.	ogłoszenie o zamówieniu	zamawiający
8.	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia i jej elementy (Instrukcja dla Wykonawców, Warunki Umowy, Program Funkcjonalno-Użytkowy, Rozbicie Oferty Cenowej)	
9.	pytania wykonawców i odpowiedzi zamawiającego	
10.	modyfikacje treści SIWZ	
11.	informacja o wynikach kontroli uprzedniej Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych	
12.	zawiadomienie o wyborze oferty najkorzystniejszej lub unieważnieniu postępowania	
13.	protokół postępowania o udzielenie zamówienia	
III	ocena ofert	
	rodzaj informacji	źródło
14.	informacja z otwarcia ofert złożonych w postępowaniu	zamawiający
15.	treść ofert wykonawców	
16.	protokoły z posiedzeń komisji przetargowej	
17.	odwołania wykonawców od decyzji komisji przetargowej do KIO	
IV	realizacja kontraktu	
	rodzaj informacji	źródło
18.	umowa zamawiającego z wykonawcą z załącznikami	zamawiający
19.	umowy z podwykonawcami i podwykonawcami dalszymi	zamawiający

20.	umowa zamawiającego z inżynierem projektu	zamawiający
21.	metodologia inżyniera projektu	inżynier projektu
22.	umowa o dofinansowanie projektu wraz z aneksami	zamawiający
23.	protokoły z porad koordynacyjnych i rady budowy prowadzonych przez inżyniera projektu	inżynier projektu
24.	raporty o postępie prac wykonawcy (tygodniowe i miesięczne)	inżynier projektu
25.	raporty miesięczne inżyniera	zamawiający
26.	raporty z nadzoru przyrodniczego	wykonawca
27.	rewizje Harmonogramu Rzeczowo-Finansowego	inżynier projektu
28.	Harmonogram Płatności ze zmianami	wykonawca
29.	protokoły z posiedzeń Zespołu Oceny Projektów Inwestycyjnych	zamawiający
30.	roszczenia przejściowe i ostateczne, w szczególności na temat zmiany cen i terminów, odrzucenia roszczeń i odstąpienia od nich	inżynier projektu, wykonawca
31.	informacje o karach umownych	zamawiający
32.	pozwolenia na budowę	wykonawca
33.	zgłoszenia robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę	wykonawca
34.	decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego	wykonawca
35.	decyzje o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej	wykonawca
36.	dziennik budowy	wykonawca
37.	przejściowe świadectwa płatności	zamawiający

38.	wnioski wykonawcy o roboty dodatkowe, uzupełniające lub zamienne	inżynier projektu
39.	polecenia zmian z załącznikami (łącznie z protokołami konieczności i wycenami dla robót) oraz korespondencja towarzysząca inicjowaniu poleceń zmian	inżynier projektu
40.	protokoły z posiedzeń zarządu zamawiającego potwierdzające polecenia zmian	zamawiający
41.	notatki z negocjacji cenowych	zamawiający
42.	Plan Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia	wykonawca
43.	Plan Zarządzania Ryzykiem	wykonawca
44.	protokoły z kontroli i informacje pokontrolne zewnętrznych organów (Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Izba Administracji Skarbowej, Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, Urząd Zamówień Publicznych, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska)	zamawiający
45.	protokoły z audytów wewnętrznych	zamawiający
46.	informacje o zmianach organizacyjnych w zespole zamawiającego	zamawiający
47.	kosztorysy i wyceny robót budowlanych	wykonawca
48.	opinie prawne dotyczące bieżących sporów i problemów związanych z kontraktem	zamawiający, wykonawca
V	odbory robót	
	rodzaj informacji	źródło
49.	protokoły z odbiorów eksploatacyjnych	zamawiający
50.	korespondencja dotycząca powołania komisji odbioru końcowego	zamawiający
51.	protokoły odbioru końcowego	zamawiający

52.	wniosek o wydanie Świadcstwa Przejęcia dla Robót	inżynier projektu
53.	Świadcstwo Przejęcia dla Robót	inżynier projektu

W interpretacji dokumentów kontraktowych pomaga ogólna wiedza na temat standardów i praktyk postępowania w zamówieniach publicznych. I tak zamawiający wydają liczne wytyczne i instrukcje, które egzekwowane są potem wobec wykonawców na etapie realizacji kontraktu. Niewątpliwie przydatna w monitorowaniu projektów infrastrukturalnych okaże się też znajomość warunków kontraktowych FIDIC. Poradniki, opinie i zalecenia, które często ułatwiają zrozumienie i stosowanie przepisów prawa zamówień publicznych, wydawane są przez krajowe (Urząd Zamówień Publicznych, Centralne Biuro Antykorupcyjne) i unijne organy. Zdarza się, że uczestnicy zamówienia, zwłaszcza w przypadku sporów, powołują się na zewnętrzne standardy czy orzeczenia, czego zasadność trudno ocenić bez szerszego spojrzenia na cały system zamówień publicznych i kształtujące go zasady.

Poza pracą na dokumentach ważną rolę odgrywa **osobiste doświadczenie** osób prowadzących monitoring. Mamy tu na myśli liczne rozmowy i spotkania, które obserwator odbywa ze stronami paktu uczciwości przy różnych okazjach i w zmieniającym się składzie. Wśród nich są spotkania organizowane w ramach zamówienia, takie jak posiedzenia komisji przetargowej czy rady budowy, na których przedstawiciel obserwatora ma prawo się pojawić. Co najmniej równie częstą sytuacją może być organizowanie rozmów ze stronami paktu uczciwości przez obserwatora. W ramach polskiego pilotażu został wprowadzony m.in. zwyczaj spotykania się w szerokim gronie interesariuszy paktu, aby omówić jego przebieg i odpowiedzieć na pytania. Odbywające się co kwartał dyskusje, z których powstawały później obszernie notatki, były istotnym punktem odniesienia dla oceny wydarzeń związanych z kontraktem. Ponadto szereg innych spotkań zostało zainicjowanych przez obserwatora, w mniejszym gronie i koncentrujących się wokół konkretnych problemów, które służyły uzyskiwaniu dodatkowych wyjaśnień, pomijanych w oficjalnej korespondencji. Od momentu pojawienia się obostrzeń związanych z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się koronawirusa SARS-CoV-2 spotkania te nie przestały się odbywać, ale zmieniły swoją formułę na zdalną, która umożliwiała obserwatorowi udział np. w radach budowy za pomocą internetowych narzędzi komunikacji. Obserwator zaczął też korzystać z podobnych platform przy okazji organizacji własnych – zarówno zamkniętych, jak i otwartych

wydarzeń. Rozwiązanie to okazało się wygodne, biorąc pod uwagę, że obserwator pochodził spoza regionu inwestycji, co utrudniało bieżące kontakty z osobami działającymi na jej terenie.

Na uzupełniające, acz znaczące informacje można było liczyć ze strony przedstawicieli instytucji przyglądających się paktowi, ale formalnie niebędących jego częścią, takich jak Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, a także ze strony byłego personelu projektu. Wiele o uwarunkowaniach i słabych punktach praktyki zamówieniowej można dowiedzieć się z rozmów ze stowarzyszeniami branżowymi, izbami handlowymi czy zewnętrznymi ekspertami⁵.

Szczególnym rodzajem doświadczenia były wizytacje zespołu monitorującego na placu budowy, z czego powstawały oddzielne relacje na stronę projektu oraz dokumentacja zdjęciowa. Wizyty te dawały unikalną szansę porozmawiania z osobami pracującymi przy realizacji kontraktu, z którymi tylko tam była okazja się spotkać.

Poza informacjami pozyskiwanymi w kontaktach ze stronami zamówienia obserwator musi też pozostawać otwarty na sygnały od osób niezwiązanych z zamówieniem, umieć je gromadzić. Do tego może służyć kanał zgłaszania podejrzeń o nieprawidłowościach podobny do tego, który uruchomiliśmy w ramach pilotażu paktu uczciwości na stronie projektu. Był to sposób komunikacji z obserwatorem dostępny dla wszystkich zainteresowanych, który pozwalał na zachowanie anonimowości. Sygnaliści mieli też w ramach procedur stworzonych przez wykonawcę i podwykonawców alternatywną ścieżkę zgłaszania informacji, które zgodnie z postanowieniami polityki ochrony sygnalistów miały trafiać do wiadomości obserwatora. Szereg skarg na przebieg inwestycji składają mieszkańcy do zamawiającego i wykonawcy drogą oficjalną, warto prosić o ich udostępnienie.

Spotkania organizowane przez obserwatora na miejscu inwestycji z udziałem lokalnej społeczności, władz samorządowych i mediów lokalnych umożliwiały z kolei bardziej otwartą wymianę poglądów na temat inwestycji. Stały się też okazją do zadawania pytań uczestniczącym w nich przedstawicielom zamawiającego i wykonawcy, podyktowanych oczekiwaniami czy niepokojami mieszkańców. To element pomagający w aktywizacji lokalnej społeczności, służący obserwatorowi m.in. do przedstawienia zasad monitoringu oraz ścieżki informowania o przypadkach nadużyć i ryzykach ich powstania. Przy tej okazji warto ustanowić stałe, bezpośrednie kanały kontaktu liderów społeczności

5 Por. *Procurement monitoring guide...*, op. cit., s. 31–63.

z obserwatorem. Spotkania można wykorzystać także do bezpośredniego zebrania informacji o zagrożeniach związanych z inwestycją, zgodnie z zasadami działania monitoringu. Dodatkowo współpraca z lokalnymi organizacjami społecznymi pomagała przyciągnąć na inicjowane przez obserwatora spotkania większą liczbę osób. Na szczególną aktywność jeżeli chodzi o przyglądanie się projektom budowlanym, które „wyszły z ziemi”, można liczyć zwłaszcza ze strony osób dysponujących wolnym czasem i silnymi motywacjami, emeryci, pasażerowie/kierowcy i mieszkańcy budynków sąsiadujących bezpośrednio z budową.

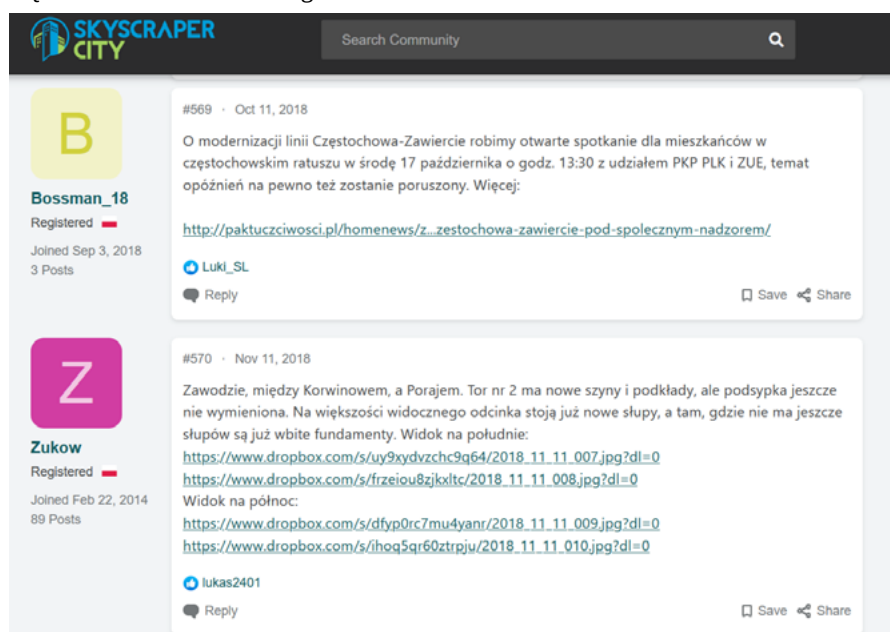


Rys. 2. Spotkanie z mieszkańcami Myszkowa 24 października 2019 r. Źródło: paktuczciwosci.pl

Osobną akcję informacyjną na temat założeń i metod działania paktu warto skierować do władz gminnych i radnych, nawet jeżeli zamawiającym nie jest samorząd. Można to robić poprzez sprofilowane tylko dla nich seminaria i szkolenia, informacje udzielane na sesjach rady gminy czy materiały promocyjne, które zwrócą ich uwagę na projekt i zachęcą do formułowania własnych sugestii, jak ich zdaniem powinna przebiegać dana inwestycja. Jeżeli lokalna społeczność da sygnał, że dany projekt dużo dla niej znaczy, jest większa szansa na to, że władze samorządowe zaczną uważniej przyglądać się efektom tych prac. Okolicznością sprzyjającą współpracy z samorządowcami może okazać

się np. czas kampanii wyborczej, kiedy nie tylko obecni radni, ale też kandydaci na radnych mogą starać się udowodnić, że przykładają wagę do tego, jak realizowane są inwestycje w ich regionie.

Wreszcie nieprzebrany rezerwuarem informacji istotnych dla obserwatora jest internet. Można odnaleźć tam osoby zainteresowane inwestycjami infrastrukturalnymi skupione wokół forów typu www.skyscrapercity.com. Wymieniają się one bieżącymi informacjami na temat stanu realizacji inwestycji, w tym także zdjęciami z miejsca budowy. Dla obserwatora kontakt z nimi jest niezwykle cenny, gdyż są to też osoby o szerokiej wiedzy na temat realizacji projektów budowlanych, doskonale wyłapujące wszystkie ich mankamenty z punktu widzenia końcowych użytkowników. Dodatkowo posługując się narzędziami analitycznymi do przeszukiwania internetu, jesteśmy w stanie odnaleźć również inne strony czy natrafić na dyskusje w mediach społecznościowych, gdzie pojawia się wątek monitorowanej przez nas inwestycji. Dzięki temu dotrzemy do jeszcze większej liczby informacji czy osób nie tylko potencjalnie zainteresowanych paktem uczciwości, ale też gotowych zaangażować się osobiście w monitoring.



Rys. 3. Zrzut ekranu z forum internetowego skyscrapercity.com

Trzeba podkreślić, że mimo wszystko często najszybszym źródłem wszelkich sygnałów o działaniach niezgodnych z kontraktem są zamawiający i wykonawca. Dlatego zobowiązanie do przesyłania informacji

o nadużyciach, nieprawidłowościach czy ich podejrzeniach powinno być wpisane w zasady prowadzenia paktu uczciwości. Tak też zrobiono w polskim pilotażu, gdzie zarówno zamawiający na podstawie porozumienia z Fundacją, jak również wykonawca wdrażając politykę ochrony sygnalistów, przyjęli na siebie obowiązek informowania o niepokojących zdarzeniach, o których posiadli wiedzę, bezpośrednio obserwatora.

Możliwe techniki monitorowania i dokumentowania obserwacji



W pilotażu paktu uczciwości monitoring prowadzony był według wzoru ewaluacji *on-going*, którego podstawowym założeniem jest, że działania uczestników zamówienia obserwowane są na bieżąco. Ponieważ jednak obserwator w dużej mierze skazany jest na podążanie za dokumentacją, reakcje na poczynania stron umowy też będą mieć przede wszystkim charakter wtórny. Niemniej obserwator w bezpośrednich kontaktach z zamawiającym i wykonawcą jest w stanie uwrażliwiać strony umowy na ryzyka i przedstawiać w sprawach budzących wątpliwości rekomendacje dotyczące rozstrzygnięć (adresowane zwłaszcza do zamawiającego), zanim zapadną.

Trzeba zatem zdawać sobie sprawę, że możliwości zapobiegania ewentualnym konkretnym nadużyciom są ograniczone i pakt uczciwości nie jest gwarancją, że dane zamówienie będzie wolne od działań niepożądanych. Nawet jednak analiza *ex-post* poszczególnych szkodliwych dla zamówienia decyzji pomoże zapobiec kolejnym negatywnym decyzjom w ramach realizacji zamówienia. Monitoring ma charakter obserwacji uczestniczącej, w której obserwator poprzez samą swoją obecność, a także formułowane zalecenia i wyrazy dezaprobaty, może wpływać na zachowania podmiotów, które obserwuje.

Trudno o jedną uniwersalną i sprawdzającą się w każdych warunkach technikę prowadzenia monitoringu. Dyskusje z konsultantami technicznymi oraz prawnymi, przegląd wytycznych dotyczących audytu i nadzoru nad realizacją zamówień stosowanych w innych instytucjach (w tym także zagranicznych) czy rozwiązań rekomendowanych przez organizacje międzynarodowe (np. Bank Światowy, OECD) prowadzą do wniosku, że choć generalnie przebieg realizacji poszczególnych zamówień jest podobny, to jednak każdy przypadek

trzeba traktować indywidualnie. Wybór konkretnych technik jest też wypadkową przyznanych obserwatorowi na podstawie paktu uczciwości uprawnień, uwarunkowań prawnych, dostępnych źródeł wiedzy, a także kompetencji zespołu monitorującego. Generalnie jednak żaden społeczny monitoring nie obędzie się bez czynności takich jak:

- **analiza informacji opisujących ogólne ramy przebiegu zamówienia** (jeśli są wytwarzane przez uczestników), takich jak harmonogramy, informacje o systemach zarządzania projektami, zestawienia niezbędnych dokumentów;
- **analiza dokumentów** lub, jeśli będzie to możliwe, projektów dokumentów dotyczących konkretnych decyzji uczestników zamówienia;
- **bieżąca analiza korespondencji** między uczestnikami zamówienia, standardowo wysyłanej do obserwatora;
- **analiza dokumentów dotyczących płatności i rozliczeń** finansowych z realizacji zamówienia;
- **oficjalne, pisemne wystąpienia obserwatora do uczestników zamówienia** z pytaniami na temat konkretnych sytuacji, decyzji, zdarzeń w ramach realizacji zamówienia;
- **udział w ciałach powoływanych przez zamawiającego: komisji przetargowej, komisjach negocjacyjnych itp.**, gdzie obserwator może dodatkowo zabierać głos;
- **obserwacja i dokumentowanie narad koordynacyjnych, rad budowy** oraz innych istotnych cyklicznych i nadzwyczajnych spotkań, które w ramach monitorowanego projektu odbywają się między uczestnikami zamówienia;
- weryfikacja postępów prac w trakcie **wizyt na placu budowy**;
- **uczestnictwo w regularnych spotkaniach organizowanych przez obserwatora z zamawiającym i wykonawcą**, dotyczących wdrażania samego paktu;
- **indywidualne wywiady z interesariuszami**, którzy pozostają w relacjach ze stronami paktu uczciwości, np. wykonawcami zainteresowanymi przetargiem lub działającymi w danej branży.

Techniki te najlepsze efekty przynoszą, kiedy stosowane są równolegle. I tak te same pytania o podstawowe kwestie warto zadawać i powielać w odniesieniu do każdego partnera osobno, na różnych etapach zamówienia i w różnej formie – w korespondencji, w trakcie narad czy rozmów telefonicznych. Nie zawsze odpowiedzi, które uzyskamy, będą ze sobą zbieżne, z czasem taki tryb działania pozwoli nam wskazać na niedomówienia, niekonsekwencje, a nawet

próby ukrycia czegoś czy manipulowania obserwatorem przez którąś ze stron umowy.

Obserwator rzadko będzie miał komfort prowadzenia monitoringu w sytuacji dysponowania wystarczającym potencjałem finansowym i kadrowym do tego, żeby zapoznać się z całą dokumentacją monitorowanego projektu i dotrzeć do wszystkich interesujących informacji i ich źródeł w odpowiednim czasie. Dokumentacja nawet niedużego zamówienia publicznego jest bowiem bardzo obfita, nie wspominając o wartych setki milionów złotych projektach infrastrukturalnych.

Obserwator musi zatem zdecydować, w jaki sposób dokona doboru materiałów do analizy z puli wszystkich pozostających w obiegu dokumentów. Powinien być o nich informowany przez strony paktu uczciwości, bardzo pomocne byłoby tworzenie w tym celu przez zamawiającego specjalnych wykazów dokumentów. Podobnie jak w przypadku planowanych spotkań stron umowy, których przedmiotem są np. negocjacje cen, zmiany w umowie czy problemy w trakcie robót budowlanych. Bywa jednak i tak, że przedstawiciele zamawiającego nie mają bieżącej wiedzy na temat całej istotnej korespondencji kontraktowej, ponieważ np. nie otrzymują dokumentów i informacji pozyskiwanych przez wykonawcę od organów administracji publicznej, krąży ona wyłącznie między wykonawcą a inżynierem lub jest adresowana do komórki czy szczebla innego niż operacyjny w instytucji zamawiającej. W każdym razie obserwator musi być świadomy całości dokumentacji i własnych ograniczeń, aby mógł następnie przystąpić do doboru materiału, któremu poświęci dalsze działania. Zasadniczo możliwe są tutaj trzy ścieżki postępowania (można i powinno się je stosować jednocześnie):

- **dobór celowy** – po wstępnym oglądzie wykazów dokumentów obserwator wraz ze swoimi konsultantami wybiera konkretne dokumenty do pogłębionej analizy. Decyzja o wyborze dokumentów może być też rezultatem wskazania uczestników zamówienia (zwłaszcza samego zamawiającego, który na mocy postanowień paktu może zwrócić się do partnera społecznego o opinię) lub też osób z zewnątrz zamówienia, np. sygnalistów;
- **dobór systematyczny** – realizowany na podstawie dokładnych kryteriów doboru dokumentów czy też projektów decyzji, rozstrzygnięć, wniosków itp., które powinny zostać automatycznie poddane analizie. Mogą być one określone przez wartość pieniężną związaną z daną decyzją, przedmiot decyzji (np. o trybie robót), czas (np. okresowy przegląd wybranego rodzaju dokumentów) etc. Przy doborze konkretnych dokumentów moż-

na wykorzystywać metodę progu kwotowego (np. dokumentacja z negocjacji robót o wartości powyżej 100 tysięcy złotych) albo czasowego (np. pisma dotyczące zmiany zakresu robót trwających dłużej niż 50 dni);

- **dobór losowy** – jeśli są dostępne wykazy dokumentów lub inne zbiory, w oparciu o które można losować dokumenty do pogłębionej kontroli, to obserwator może też w ten sposób wybierać dokumenty, które podda kontroli w określonym czasie.

Aby z jednej strony zachować elastyczność działania obserwatora, a drugiej wypracować pewną ich powtarzalność, warto rozważyć stosowanie kombinacji wszystkich opisanych wyżej metod doboru dokumentów, w oparciu o ogólną analizę przebiegu zamówienia, informacje od uczestników zamówienia oraz osób zewnętrznych.

Ponadto po pewnym czasie od momentu rozpoczęcia realizacji zamówienia, wypracowaniu relacji z zamawiającym, wykonawcą i inżynierem projektu obserwator może zawęzić obszar wyszukiwania informacji, wykorzystując do tego celu w szczególności:

- **opracowaną przez siebie listę standardowych pytań do uczestników zamówienia**, dotyczących konkretnych działań, elementów zamówienia, które mogłyby być cyklicznie (np. zadawane w odstępach kwartalnych);
- **okresowe rozmowy/wywiady z uczestnikami zamówienia wg wcześniej przygotowanego scenariusza**, dotyczące konkretnych działań czy elementów zamówienia.

Warto, aby sami konsultanci aktywnie angażowali się w dobór spraw do dalszego bardziej szczegółowego badania. Sposobem na to może być wypełnianie w polskim pakcie uczciwości tabela ryzyk, za pomocą której po wstępnym rozpoznaniu spraw potencjalnie mogących stwarzać problemy dla realizacji kontraktu każdy z konsultantów wyrażał opinię o tym, jak duże jest według niego ryzyko nieprawidłowości w danym przypadku i czy obserwator powinien poświęcić mu dodatkowe działania i uwagę.

potencjalne ryzyka	status sprawy	typ	źródło informacji	ocena ryzyka	uzasadnienie oceny
np. roszczenie wykonawcy, rewizja harmonogramu, polecenie zmiany, prace dodatkowe	np. przyjęte przez zamawiającego, odrzucone przez inżyniera projektu	np. roszczenie/ zmiana warunków umowy/ płatność/ negocjacje cenowe	np. korespondencja/ notatka ze spotkania/rada budowy/ opinia prawna	1. realne zagrożenie, które wymaga działań obserwatora 2. nie jest to potencjalne zagrożenie 3. trudno ocenić, należy nadal przyglądać się sprawie	

Procedura w wypadku stwierdzenia nadużycia lub jego ryzyka



W przypadku stwierdzenia nadużycia lub ryzyka nadużycia obserwator musi reagować w zależności od źródła informacji i jej charakteru. Polski pilotaż paktu uczciwości opierał się przede wszystkim na porozumieniu z zamawiającym – toteż **pierwszą „instancją”, z którą mieliśmy się kontaktować ws. ewentualnych nieprawidłowości, był zamawiający**. W pierwszym kroku warto ograniczyć krąg osób poinformowanych o nieprawidłowości, co zmniejszy ryzyko wycieku danych wrażliwych i narażenia obserwatora na konsekwencje – np. naruszenia ochrony danych osobowych czy oskarżenia o naruszenie dóbr osobistych albo pomówienie. Dopiero w dalszej kolejności rozważaliśmy dialog z wykonawcą, inżynierem projektu lub zewnętrznymi podmiotami (organami ścigania, Urzędem Zamówień Publicznych, Ministerstwem etc.). **Co do zasady rozwiązywanie problemów miało odbywać się drogą konsultacji z zamawiającym i pozostałymi uczestnikami**. Poniżej przedstawiamy wypracowaną na potrzeby pilotażu ścieżkę postępowania z informacjami o naruszeniach.

1. **W przypadku uzasadnionego podejrzenia powstania nadużyć o charakterze przestępczym zachowujemy się tak, jak nakazują przepisy, to znaczy informujemy organy ścigania**. Zakładamy przy tym, że będą to raczej sytuacje wyjątkowe. Mogą natomiast zdarzać się stwierdzenia ryzyka tego rodzaju nadużyć. W takich przypadkach, jeśli obserwator będzie miał ku temu mocne przesłanki, powinien, zachowując daleko idące sformalizowanie i staranność, ostrzec uczestników zamówienia, w tym przede wszystkim zamawiającego. Jeśli wystąpienie przestępstwa się uprawdopodobni lub reakcje zamawiającego nie będą adekwatne, należy rozważyć złożenie powiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa do odpowiednich organów.

2. **W przypadku nieprawidłowości lub ryzyka wystąpienia nieprawidłowości o charakterze nieprzestępczym postępowanie powinno wiązać się przede wszystkim z analizą, na jakiej podstawie, jeśli chodzi o źródła informacji, stwierdzamy wystąpienie nieprawidłowości lub ich ryzyka. W uproszczeniu:**

a. **Jeśli stwierdzenie jest wynikiem własnych analiz:**

- Zgłaszamy je do zamawiającego (ewentualnie także wykonawcy oraz inżyniera projektu) wraz z opisem problemu, sugerowanymi rozwiązaniami, żądaniem przedstawienia informacji o podjętych działaniach, ewentualnym żądaniem rozwiązania problemu wspólnie z wykonawcą czy inżynierem projektu. Jeśli problem został pozytywnie rozwiązany, zamykamy sprawę i w zależności od jego charakteru upubliczniamy informację lub co najmniej zamieszczamy odpowiednią relację w dokumentacji pilotażu.
- W przypadku gdy zamawiający lub pozostali uczestnicy zamówienia nie reagują na nasze zgłoszenia (odrzucają je, unikają zajęcia stanowiska, nie rozwiązują problemu), co może wynikać z tego, że uznają problem za błahy, próbują coś ukryć, nie zgadzają się z diagnozą obserwatora etc., w zależności od rozwoju sytuacji i ponownej oceny problemu powinny zostać rozważone następujące kroki:
 - wystąpienie wewnątrz instytucji zamawiającej do wyższych szczebli z prośbą o interwencję;
 - wystąpienie do instytucji zarządzających środkami publicznymi czy unijnymi (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, CUPT – Centrum Unijnych Projektów Transportowych);
 - wystąpienie do odpowiednich organów nadzoru, np. Urząd Zamówień Publicznych, Komisja Europejska;
 - upublicznienie informacji po uprzedniej analizie ryzyka pod kątem naruszenia dóbr osobistych czy pomówienia uczestników zamówienia i możliwości zerwania paktu.

b. **Jeśli informacja pochodzi ze źródła zewnętrznego, np. od sygnalisty, wówczas po stronie obserwatora będzie leżeć wstępna analiza takiego zgłoszenia i ewentualne przekazanie sprawy dalej wg wcześniejszego schematu.** Zgłaszający powinien (jeśli zgłoszenie nie będzie całkowicie anonimowe) otrzymać informację o tym, jak sprawa została rozwiązana.

Różne warianty natężenia monitoringu



Biorąc pod uwagę wszystko powyższe, jak również ograniczenia wynikające z budżetu projektu, wstępnie można zarysować co najmniej trzy warianty prowadzenia monitoringu:

- a. **Opcja pełna** – w ramach monitoringu analizowana jest możliwie maksymalna liczba źródeł, wg systematycznego, pełnego doboru dokumentów. Obserwatorzy uczestniczą we wszystkich radach budowy oraz innych istotnych spotkaniach uczestników zamówienia. Priorytetem jest podejmowanie prób ubiegania decyzji uczestników zamówienia, domaganie się przedstawiania projektów decyzji, zanim zostaną podjęte, co oznacza intensywne, niemal codzienne kontakty z zamawiającym.
- b. **Opcja optymalna** – w pierwszym kwartale realizacji inwestycji prowadzona jest szczegółowa obserwacja, po to by zebrać możliwie dużo informacji o dynamice inwestycji i sposobie pracy zamawiającego, wykonawcy i inżyniera kontraktu. Po tym okresie wstępnym zostaje opracowana bardziej szczegółowa metodologia monitoringu uwzględniająca ograniczenia finansowe i organizacyjne.

W drugim okresie obserwacja ma raczej charakter *ex post*, bazuje przede wszystkim na ograniczonym doborze celowym i losowym poszczególnych dokumentów i analizowaniu podjętych już rozstrzygnięć. Dokumenty i inne informacje są analizowane w dłuższych cyklach, np. miesięcznych. Obserwatorzy uczestniczą w wybranych radach budowy, w zależności od ich planowanego przebiegu. Próby interwencji *ex ante* są podejmowane punktowo, w sytuacjach, o których wiadomo, że mogą mieć kluczowe znaczenie dla realizacji zamówienia. W ramach obserwacji rozwijane są kontakty z informatorami i ekspertami zewnętrznymi

celem wytworzenia jak najszerszego pola możliwości gromadzenia informacji. W tym schemacie należałoby również uwzględnić powrót do intensywnego monitoringu na etapie odbiorów.

- c. **Opcja minimalistyczna** – w pierwszym kwartale realizacji inwestycji szczegółowo obserwujemy jej dynamikę i na tej podstawie przygotowana zostaje dokładniejsza metodologia. Następnie monitoring jest prowadzony wyłącznie punktowo. Zespół obserwatora analizuje informacje pochodzące z ogólnych dokumentów (zestawień, list itp.) oraz stałej korespondencji z uczestnikami zamówienia i informacji z zewnątrz. Konsultanci są proszeni o pomoc w sytuacjach podejrzenia nadużycia lub nieprawidłowości na zasadzie *case by case*.

Planując pracę konsultantów, zwłaszcza przy ograniczonym budżecie, warto mieć na uwadze, że w trakcie życia inwestycji istnieją momenty wzmożonej aktywności dla obserwatora i takie, w których pracy jest dużo mniej. Doświadczenia paktu uczciwości pokazują, że szczególnie wymagającą pod tym kątem jest późna faza inwestycji, kiedy w zaawansowanym stadium są już roboty budowlane oraz sam etap odbiorów końcowych. Z pewnością jednym z najbardziej czasochłonnych zadań do zrealizowania, które nie obędzie się bez udziału konsultantów, jest przygotowanie raportów z monitoringu.

Dokumentowanie przebiegu monitoringu



Aby monitoring społeczny mógł być realizowany według wcześniej założonej zasady przejrzystości, musi posiadać pewien system sprawozdawania się z wyników prac zespołu monitorującego. Punktem wyjścia jest przygotowanie kanałów informowania o przebiegu monitoringu, w tym przede wszystkim własnej strony internetowej.

Obserwator powinien określić, jaki zakres dokumentów chce upubliczniać i w jakim czasie. Podstawą dokumentacji monitoringowej są opracowania własne, a zatem notatki ze spotkań oraz wszelkiego rodzaju wystandaryzowane cykliczne sprawozdania i podsumowania. W pilotażu paktu uczciwości w Polsce bazą do ich przygotowania były m.in. miesięczne raporty z monitoringu składane przez konsultantów razem z fakturami, które załączone są jako aneks nr 1 do niniejszego opracowania. Szczególnie istotne dane można przetwarzać dalej w innych formach, na przykład tworząc rejestr rekomendacji zgłoszonych przez obserwatora, rejestr udostępnionych mu informacji czy rejestr odnotowanych nieprawidłowości. Wszelka korespondencja prowadzona przez obserwatora ze stronami paktu uczciwości także może zawierać wiele ważnych ustaleń i co do zasady powinna być publiczna, jeżeli nie narusza tajemnicy przedsiębiorstwa lub innych informacji prawnie chronionych.

Kulminacyjnym momentem pracy obserwatora jest przygotowanie końcowego raportu z monitoringu. Jego celem jest pokazanie działań obserwatora oraz jego wpływu na poprawę standardów realizacji inwestycji. To także zapis ryzyk, problemów, błędów i naruszeń, których dopuścili się uczestnicy zamówienia. Krytyka formułowana przez obserwatora powinna mieć jednak charakter konstruktywny, to znaczy prowadzić do sformułowania konkretnych rekomendacji i zaleceń. Ich adresatem może być konkretny zamawiający czy

wykonawca, ale też instytucje odpowiadające za regulację rynku zamówień publicznych czy sprawujące nad nim nadzór. Przed publikacją raportu z monitoringu warto skonsultować jego treść z partnerami paktu uczciwości, oczywiście zastrzegając sobie decydujący głos na temat tego, co ma się w nim znaleźć. Rozmowy takie mogą jednak doprowadzić do weryfikacji istotnych faktów i danych ujętych w raporcie, z korzyścią dla jego rzetelności.

O autorach

Grzegorz Makowski – doktor habilitowany socjologii, ekspert forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego, adiunkt w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym SGH. Zajmuje się między innymi zagadnieniem korupcji i polityki antykorupcyjnej, rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i sytuacją organizacji pozarządowych. W przeszłości m.in. wykładowca w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych UW, Collegium Civitas, a także kierownik Programu Społeczeństwa Obywatelskiego w Fundacji Instytut Spraw Publicznych. Autor książek, artykułów naukowych i tekstów publicystycznych.

Marcin Waszak – politolog, socjolog, ekspert forumIdei Fundacji Batorego. Kieruje w niej działaniami związanymi z ochroną sygnalistów, m.in. przygotowywaniem obywatelskiego projektu ustawy i jego adaptacją do wymagań europejskiej dyrektywy. Współtworzy stronę sygnalista.pl. Od 2016 r. jest koordynatorem pilotażu paktu uczciwości w Polsce. W sektorze pozarządowym od ponad dekady zajmuje się problematyką korupcji i finansowania polityki oraz oceną działań antykorupcyjnych państwa. Autor licznych analiz, raportów i publikacji prasowych.

Aneks 1. Wzór miesięcznego raportu składanego przez konsultantów w trakcie pilotażu paktu uczciwości

RAPORT MIESIĘCZNY Z MONITORINGU ZAMÓWIENIA				
Etap monitorowanej inwestycji: przyjmowanie ofert				
1. Informacje wprowadzające				
1.1	Konsultant opracowujący raport	Konsultant techniczny		
1.2	Autor raportu (imię i nazwisko)	Wprowadź imię i nazwisko		
1.3	Okres raportu (miesiąc, rok)			
1.4	Data przesłania raportu	Wprowadź datę		
2. Analizowane przez konsultanta materiały (dokumenty/publikacje/informacje)				
Lp.	Nazwa materiału	Data otrzymania	Źródło	Objętość (liczba stron A4)
2.1		Wprowadź datę		
2.2		Wprowadź datę		
2.3		Wprowadź datę		
2.4		Wprowadź datę		
2.5		Wprowadź datę		

3. Uczestnictwo konsultanta w spotkaniach (naradach/komisjach/wizytacjach)				
Lp.	Temat spotkania	Uczestnicy	Data	Miejsce spotkania
3.1			Wprowadź datę	
3.2			Wprowadź datę	
3.3			Wprowadź datę	
3.4			Wprowadź datę	
3.5			Wprowadź datę	
4. Dostęp konsultanta do informacji				
4.1	Zapytania skierowane do zamawiającego			
Lp.	Czego dotyczyły zapytania przesłane do PKP PLK S.A.?	Data wysłania do zamawiającego	Data otrzymania odpowiedzi	
4.1.1		Wprowadź datę	Wprowadź datę	
4.1.2		Wprowadź datę	Wprowadź datę	
4.1.3		Wprowadź datę	Wprowadź datę	
4.1.4		Wprowadź datę	Wprowadź datę	
4.1.5		Wprowadź datę	Wprowadź datę	
4.2	Proszę opisać swoje uwagi co do przesłanych odpowiedzi (dotyczące np. terminu, formy przekazania, jakości uzyskanych informacji)			

4.3	Czy jakiegokolwiek informacje będące przedmiotem zapytań nie zostały udostępnione pomimo prośby? Jeżeli tak, to jakie to były informacje i jakie uzasadnienie ich nieudostępnienia?		
4.4	Zapytania skierowane do wykonawcy		
Lp.	Czego dotyczyły zapytania przesłane do wykonawcy?	Data wysłania do wykonawcy	Data otrzymania odpowiedzi
4.4.1		Wprowadź datę	Wprowadź datę
4.4.2		Wprowadź datę	Wprowadź datę
4.4.3		Wprowadź datę	Wprowadź datę
4.4.4		Wprowadź datę	Wprowadź datę
4.4.5		Wprowadź datę	Wprowadź datę
4.5	Proszę opisać swoje uwagi co do przesłanych odpowiedzi (dotyczące np. terminu, formy przekazania, jakości uzyskanych informacji)		
4.6	Czy jakiegokolwiek informacje będące przedmiotem zapytań nie zostały udostępnione pomimo prośby? Jeżeli tak, to jakie to były informacje i jakie uzasadnienie ich nieudostępnienia?		

4.7	Zapytania dotyczące realizacji inwestycji kierowane do innych podmiotów (inżynier kontraktu, organy kontroli itp.)			
Lp.	Czego dotyczyły przesłane zapytania?	Do kogo zapytania były kierowane?	Data wysłania zapytania	Data otrzymania odpowiedzi
4.7.1			Wprowadź datę	Wprowadź datę
4.7.2			Wprowadź datę	Wprowadź datę
4.7.3			Wprowadź datę	Wprowadź datę
4.7.4			Wprowadź datę	Wprowadź datę
4.7.5			Wprowadź datę	Wprowadź datę
4.8	Proszę opisać swoje uwagi co do przesłanych odpowiedzi (dotyczące np. terminu, formy przekazania, jakości uzyskanych informacji)			
4.9	Czy jakiegokolwiek informacje będące przedmiotem zapytań nie zostały udostępnione pomimo prośby? Jeżeli tak, to jakie to były informacje i jakie uzasadnienie ich nieudostępnienia?			
4.10	Proszę opisać wszystkie sytuacje, w których w Państwa ocenie sposób udostępniania (lub nie) informacji stanowił naruszenie postanowień paktu uczciwości przez jego strony			

5. Ujawnione nieprawidłowości lub podejrzenia nieprawidłowości						
5.1 Zidentyfikowane przez konsultanta na bazie własnych obserwacji potencjalne naruszenia/praktyki budzące wątpliwości						
Lp.	Krótki opis problemu	Potencjalne konsekwencje nieprawidłowości	Rekomendacje zmian i płynące z nich korzyści	Data obserwacji	Źródło wiedzy o problemie	Podjęte działania informacyjne
5.1.1				Wprowadź datę		
5.1.2				Wprowadź datę		
5.1.3				Wprowadź datę		
5.1.4				Wprowadź datę		
5.1.5				Wprowadź datę		
5.2 Otrzymane przez konsultanta informacje o nieprawidłowościach						
Lp.	Krótki opis problemu	Potencjalne konsekwencje nieprawidłowości	Rekomendacje zmian i płynące z nich korzyści	Data obserwacji	Źródło wiedzy o problemie	Podjęte działania informacyjne
5.2.1				Wprowadź datę		
5.2.2				Wprowadź datę		
5.2.3				Wprowadź datę		

5.2.4				Wpro- wadź datę		
5.2.5				Wpro- wadź datę		
6. Opinia konsultanta na temat sposobu realizacji monitoringu zamówienia						
6.1	Proszę opisać największe problemy i trudności związane z realizacją zadań przez konsultanta w raportowanym okresie, ich przyczyny oraz podjęte środki przeciwdziałania problemom					
6.2	Proszę opisać swoje propozycje dotyczące usprawnienia realizacji monitoringu i skuteczniejszej realizacji jego celów na podstawie doświadczeń opisanych w punktach 4 i 5.					
7. Wnioski i rekomendacje konsultanta						
7.1 Proszę przedstawić swoje wnioski z raportowanego okresu w podziale na poszczególne obszary						
Lp.	Obszar wniosków			Ocena opisowa		
7.1.1	przejrzystość i zrozumiałość procedur postępowania przetargowego					
7.1.2	udostępnianie informacji o przetargu					
7.1.3	równe traktowanie uczestników przetargu					
7.1.4	komunikacja z zamawiającym					
7.1.5	procedura i kryteria wyboru wykonawcy					

7.1.6	zmiany w harmonogramie postępowania przetargowego i całej inwestycji, terminowość jej realizacji	
7.1.7	możliwości kontroli nad przetargiem	
7.1.8	podpisanie umowy z wykonawcą i jej aneksowanie	
7.1.9	nadzór nad realizacją inwestycji i wykonawcą	
7.1.10	podejmowane środki mające przeciwdziałać naruszeniom w obrębie zamówienia	
7.1.11	rozwiązywanie sporów między zamawiającym a wykonawcami	
7.1.12	Inne (jakie...?)	
7.2 Proszę przedstawić swoje rekomendacje odnoszące się do wniosków z raportowanego okresu		
	Treść rekomendacji	Cel rekomendacji
7.2.1		
7.2.2		
7.2.3		
7.2.4		
7.2.5		
8. Inne kwestie, które konsultant chciałby ująć w raporcie, nieobjęte wcześniejszymi punktami		

9. Lista załączników do raportu, czyli przygotowanych w raportowanym okresie przez konsultanta dodatkowych opinii i opracowań oraz materiałów potwierdzających informacje ujęte przez konsultanta w niniejszym raporcie (dotyczy zwłaszcza punktu 5). Prosimy załączyć ich kopie do raportu.

- 1)
- 2)
- 3)

**10. Podpis osoby
wypełniającej raport**

.....

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48-22) 536 02 00

faks (48-22) 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Spółeczna kontrola inwestycji publicznych jest zadaniem niełatwym dla osób, które nie obcują na co dzień z rzeczywistością zamówień publicznych. Jest to zarazem ważne pole aktywności dla społeczeństwa obywatelskiego, które sięgając po odpowiednie narzędzia, jest w stanie wykryć szkodliwe dla interesu publicznego złe praktyki, zaniedbania i nadużycia władzy i dać im odpór. W publikacji podpowiadamy, w jaki sposób przygotować się do działań strażniczych podejmowanych w celu ochrony zaangażowanych w zamówienia rządowe czy samorządowe środków publicznych i unijnych. Wskazujemy, skąd czerpać informacje o możliwych ryzykach. Omawiamy sprawdzone techniki obywatelskiej obserwacji. Radzimy, jak ją dokumentować i prezentować jej wyniki opinii publicznej.

Poradnik opiera się na doświadczeniach z pilotażu paktu uczciwości prowadzonego w Polsce w latach 2016–2021, w ramach którego Fundacja Batorego monitorowała przebieg dużej inwestycji kolejowej.