



Przygotowanie postępowania o zamówienie publiczne – analiza potrzeb, rozpoznanie rynku i minimalizowanie ryzyk

Seminarium Urzędu Zamówień Publicznych,
Gdynia, 28 sierpnia 2026 r.

radca prawny dr Agata Kozłowska

Zasada efektywności jako generalna zasada udzielania zamówień na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych

- ❑ Punktem wyjścia jest art. 17 ustawy Pzp, który nakłada na zamawiającego obowiązek zapewnienia najlepszej jakości dostaw, usług lub robót budowlanych, uzasadnionej charakterem zamówienia i dostępnymi środkami.
- ❑ Zamawiający ma również dążyć do najlepszych efektów zamówienia – społecznych, gospodarczych i środowiskowych.
- ❑ Efekty mają dotyczyć całego procesu realizacji zamówienia - zasada value for money w całym cyklu życia projektu.
- ❑ Wybór określonego rozwiązania powinien być poprzedzony analizą (a nie odwrotnie).

Instrumenty wdrażające zasadę efektywności

- ☐ Analiza potrzeb i wymagań (art. 83 ustawy Pzp)
- ☐ Wstępne konsultacje rynkowe w celu przygotowania postępowania (art. 84 ustawy Pzp)
- ☐ Prawidłowy opis przedmiotu zamówienia (art. 99 ustawy Pzp)
- ☐ Ustalenie warunków realizacji zamówienia, w szczególności uwzględnienie aspektów gospodarczych, środowiskowych czy społecznych (art. 91-98 ustawy Pzp)
- ☐ Określenie warunków udziału w postępowaniu (art. 241-245 ustawy Pzp)
- ☐ Wybór trybu postępowania (art. 129 i 275 ustawy Pzp)
- ☐ Opracowanie projektu umowy i zasad ewaluacji jej wykonania (art. 433 i 466 ustawy Pzp)

Cele Polityki Zakupowej Państwa na lata 2026-2029

Zakupy realizowane przez zamawiających publicznych mają być:

- ☐ Efektywne – najlepszy stosunek jakości do ceny
- ☐ Prorozwojowe – wspierające rozwój gospodarki i przedsiębiorczości
- ☐ Przejrzyste i przewidywalne – transparentne zasady
- ☐ Zrównoważone – adekwatne kryteria środowiskowe i społeczne
- ☐ Innowacyjne – wsparcie rozwoju rynku, innowacji i osiągnięć
- ☐ Zgodne – z prawem krajowym i unijnym
- ☐ Odporne – gwarancja bezpieczeństwa państwa i zamówień
- ☐ Profesjonalne – oparte na kompetencjach i standaryzacji procesu zakupowego

Przykład standardowej mapy procesu zakupowego

- ☐ Identyfikacja potrzeby
- ☐ Analiza potrzeb i wymagań
- ☐ Rozpoznanie rynku/badanie rynku/wstępne konsultacje rynkowe
- ☐ Decyzja o wykorzystaniu zasobów własnych albo przeprowadzeniu zakupu
- ☐ Wybór wariantu realizacji
- ☐ Szacowanie wartości zamówienia
- ☐ Przygotowanie dokumentacji postępowania
- ☐ Przeprowadzenie postępowania
- ☐ Zawarcie umowy oraz realizacja zamówienia

Odpowiedzialność zamawiającego w fazie przygotowawczej

- ❑ Art. 24 ust. 1 ustawy Pzp - za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiada kierownik zamawiającego.
- ❑ Zakres odpowiedzialności: Obejmuje prawidłowy opis przedmiotu zamówienia, oszacowanie wartości, wybór trybu oraz weryfikację podmiotową.
- ❑ Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych penalizuje błędy popełnione już na etapie planowania i szacowania wartości zamówienia.

Obowiązek przeprowadzenia Analizy potrzeb i wymagań

- ❑ W art. 83 ust. 1 ustawy Pzp wprowadza obowiązek sporządzenia APIW przed wszczęciem postępowania dla zamówień o wartości równiej/wyższej niż progi unijne (por. art. 266 ustawy Pzp).
- ❑ W przypadku przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego, APIW może stanowić część analiz wykonanych w ramach oceny efektywności.
- ❑ Podmioty zobowiązane: Zamawiający publiczni (tzw. zamawiający klasyczni z art. 4 ustawy Pzp).
- ❑ Obowiązek wykonania APIW nie dotyczy zamówień sektorowych oraz zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa.

Analiza potrzeb i wymagań zamawiającego (1)

- ❑ Zgodnie z art. 83 ust. 1 Ustawy Pzp, zamawiający publiczny, przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, dokonuje analizy potrzeb i wymagań, uwzględniając rodzaj i wartość zamówienia.
- ❑ Analiza obejmuje w szczególności:
 - 1) badanie możliwości zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb z wykorzystaniem zasobów własnych;
 - 2) rozeznanie rynku w aspekcie :
 - a) alternatywnych środków zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb,
 - b) możliwych wariantów realizacji zamówienia albo wskazuje, że jest wyłącznie jedna możliwość wykonania zamówienia,
 - c) Podniesienia konkurencyjności postępowania o udzielenie zamówienia.

Analiza potrzeb i wymagań zamawiającego (2)

☐ Analiza wskazuje:

- 1) orientacyjną wartość zamówienia dla każdego ze wskazanych wariantów,
 - 2) możliwość podziału zamówienia na części,
 - 3) przewidywany tryb udzielenia zamówienia,
 - 4) Warunki zamówienia sprzyjające podniesieniu konkurencyjności postępowania, których zastosowanie przewiduje zamawiający – w przypadku gdy przewidziany jest tryb udzielenia zamówienia,
 - 4) możliwość uwzględnienia aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych zamówienia;
 - 5) ryzyka związane z postępowaniem o udzielenie i realizacją zamówienia.
- ☐ Zamawiający publiczny może odstąpić od dokonania analizy potrzeb i wymagań, w przypadku gdy zachodzi podstawa udzielenia zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia, lub w trybie zamówienia z wolnej ręki.

Obligatoryjne elementy APiW

- ❑ Analiza musi zawierać wskazanie potrzeby zamawiającego oraz oczekiwanych celów (art. 83 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp)
- ❑ Zamawiający powinien definiować potrzebę poprzez cel biznesowy lub publiczny (np. redukcja kosztów energii o 10%), a nie poprzez gotowy produkt.
- ❑ Ryzyko: Zbytne uszczegółowienie potrzeby na tym etapie może nieświadomie zamknąć zamawiającego na innowacje dostępne na rynku komercyjnym.

Analiza alternatywnych sposobów zamówienia

- ❑ Art. 83 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp wymaga zbadania możliwości zaspokojenia potrzeb z uwzględnieniem alternatywnych sposobów ich zaspokojenia.
- ❑ Wynikiem jest porównanie kosztów i korzyści zakupu zewnętrznego (buy) z realizacją zadania siłami własnymi lub w formule in-house (make).
- ❑ Należy uwzględnić alternatywy: np. w przypadku nabycia środków trwałych (budynek) również rozważyć najem, dzierżawę, PPP lub leasing zamiast klasycznego zakupu prawa własności środków trwałych.
- ❑ Korzyści finansowe: Często analiza wykazuje, że usługa długoterminowego najmu wraz z serwisem generuje mniejsze ryzyko operacyjne niż zakup.

Rozeznanie rynku i określenie trybu postępowania w APIW

- ❑ Zgodnie z art. 83 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy Pzp należy ująć w analizie rozeznanie rynku oraz wskazać orientacyjny tryb udzielenia zamówienia.
- ❑ Badanie możliwości rynkowych: Określenie poziomu konkurencyjności - czy na rynku istnieje monopol, oligopol, czy rynek jest wysoce rozproszony.
- ❑ Uzasadnienie trybu: Jeżeli zamawiający planuje tryb niekonkurencyjny lub negocjacyjny (np. dialog konkurencyjny), APIW musi zawierać szczegółowe wykazanie przesłanek uzasadniających wybór takiego trybu.

Skutki braku lub wadliwości wykonanej APiW

- ❑ Status dokumentu: APiW stanowi wewnętrzny dokument postępowania zamawiającego, nie podlega bezpośredniemu zaskarżeniu przez wykonawców do Krajowej Izby Odwoławczej (KIO).
- ❑ Wadliwie bądź nierzetelnie opracowana APiW może skutkować wadliwym opisem przedmiotu zamówienia lub błędnym trybem, co jest bezpośrednią podstawą odwołań wykonawców.
- ❑ KIO wskazuje, że APiW stanowi narzędzie zarządcze zamawiającego, które m w efekcie przyczynić się do realizacji zasady efektywności oraz może być potwierdzeniem działań zamawiającego, gdyby podjął on decyzję o jej udostępnieniu (KIO 3439/22).

Rozpoznanie rynku a opis przedmiotu zamówienia (OPZ)

- ❑ Zgodnie z art. 99 ust. 1 ustawy Pzp - przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń.
- ❑ Rola badania rynku: pozwala na dostosowanie wymagań technicznych do aktualnego standardu produkcyjnego.
- ❑ Zakaz dyskryminacji (art. 99 ust. 4 ustawy Pzp): przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję.
- ❑ Przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję (...), jeśli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów (KIO 5783/25).

Sposoby rozpoznania rynku

- ❑ Zapytanie o informację (RFI), o cenę (RFC): narzędzie pozyskiwania wiedzy o strukturze cenowej, nowościach technologicznych oraz barierach wejścia na rynek.
- ❑ Analiza baz danych i portali branżowych: systematyczny przegląd rozstrzygniętych postępowań w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz bazie TED.
- ❑ Przegląd katalogów: weryfikacja dostępności seryjnej danych produktów w celu uniknięcia zamawiania rozwiązań prototypowych (chyba że taki jest cel).
- ❑ Wstępne konsultacje rynkowe – szczególnie przy skomplikowanych zamówieniach.
- ❑ Status prawny: Czynności te nie stanowią oferty w rozumieniu art. 66 Kodeksu Cywilnego - są procesem zbierania danych o charakterze czysto informacyjnym.

Opracowanie kryteriów oceny ofert na podstawie rozpoznania rynku

- ❑ Zgodnie z art. 239 ust. 2 oraz 242 ust. 1 ustawy Pzp - kryteriami oceny ofert są cena lub koszt, albo cena lub koszt oraz inne kryteria jakościowe.
- ❑ Badanie rynku pozwala zidentyfikować parametry jakościowe, które generują realną wartość dodaną (np. zużycie energii, okres gwarancji).
- ❑ Art. 245 ustawy Pzp umożliwia ocenę ofert na podstawie rachunku kosztów cyklu życia. Badanie rynku jest niezbędne do określenia metodologii wyliczeń.
- ❑ Cel: Wybór oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, a nie jedynie najtańszej w momencie zakupu.

Szacowanie wartości zamówienia (art. 28 ustawyPzp)

- ❑ Podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone z należytą starannością.
- ❑ Aktualność szacunku (art. 36 ustawy Pzp): dostawy/usługi - nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia; roboty budowlane - nie wcześniej niż 6 miesięcy.
- ❑ Podstawą szacunku są dane pozyskane podczas badania rynku.

Wstępne konsultacje rynkowe

- ❑ Art. 84 ust. 1 ustawy Pzp - zamawiający przed wszczęciem postępowania może przeprowadzić wstępne konsultacje rynkowe.
- ❑ Cel: Doradztwo, uzyskanie informacji w zakresie niezbędnym do przygotowania postępowania, opisu przedmiotu zamówienia, SWZ lub określenia warunków umowy.
- ❑ Charakter dobrowolny: WKR są uprawnieniem, a nie ustawowym obowiązkiem zamawiającego.

Wstępne konsultacje rynkowe (1)

- ☐ Wstępne konsultacje rynkowe zastąpiły procedurę dialogu technicznego, określoną w ustawie Prawo zamówień publicznych. Obecnie wstępne konsultacje rynkowe określone są w art. 84 ustawy Prawo zamówień publicznych.
- ☐ Zamawiający, przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, może przeprowadzić wstępne konsultacje rynkowe w celu przygotowania postępowania i poinformowania wykonawców o swoich planach i wymaganiach dotyczących zamówienia.
- ☐ Zamawiający zamieszcza informację o zamiarze przeprowadzenia wstępnych konsultacji rynkowych oraz o ich przedmiocie na stronie internetowej zamawiającego.

Wstępne konsultacje rynkowe (2)

- ☐ Prowadząc konsultacje rynkowe, zamawiający może w szczególności korzystać z doradztwa ekspertów, władzy publicznej lub wykonawców (KIO 1561/24).
- ☐ Doradztwo to może być wykorzystane przy planowaniu, przygotowaniu lub przeprowadzaniu postępowania o udzielenie zamówienia, pod warunkiem że nie powoduje to zakłócenia konkurencji ani naruszenia zasad równego traktowania wykonawców i przejrzystości.
- ☐ Zamawiający zamieszcza informację o przeprowadzeniu wstępnych konsultacji rynkowych w ogłoszeniu o zamówieniu.

Wstępne konsultacje rynkowe (3)

Cele Zamawiającego w fazie konsultacji rynkowych:

- ☐ Poinformowanie o planowanym zamówieniu, promocja zamówienia/projektu;
- ☐ Uzyskanie informacji zwrotnej o optymalnym sposobie realizacji projektu z punktu widzenia wykonawców;
- ☐ Pozyskanie finansowania inwestycji publicznych w jak największym zakresie, określenie wstępnych warunków współpracy;
- ☐ Otrzymanie informacji o najbardziej efektywnym trybie wyboru wykonawcy;
- ☐ Uzyskanie efektu synergii na etapie eksploatacji przedsięwzięcia;
- ☐ Pozyskanie i wdrożenie „prywatnego” know-how w celu stworzenia szans do generowania zysków w okresie operacyjnym projektu;
- ☐ Określenie barier sektora prywatnego, urealnienie teoretycznych założeń co do planowania, wdrażania i zarządzania gotowym projektem;
- ☐ Znalezienie lepszego niż planowe i analizowane rozwiązania.

Wstępne konsultacje rynkowe (4)

Etap konsultacji z rynkiem:

- Analiza interesariuszy,
- Przygotowanie ankiety do badania zainteresowania podmiotów prywatnych oraz instytucji finansowych wskazanym w analizach jako optymalny modelem realizacji i jego najlepszą – dla podmiotu publicznego alternatywą;
- Przygotowanie materiałów, w tym memorandum informacyjnego;

Efekt konsultacji z rynkiem:

- **Ostateczna rekomendacja – realizacja zamówienia albo zaniechanie. Celem jest zapewnienie konkurencyjności, zbadanie jaki model współpracy jest akceptowany przez rynek**
- Zbudowania warunków udziału,
- Zbudowania kryteriów wyboru oferty,
- Zbudowania kryteriów analizy efektywności dla wybranego modelu.

Transparentność i równość traktowania podczas WKR

- ❑ Zgodnie z art. 84 ust. 2 ustawy Pzp - konsultacje są prowadzone w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.
- ❑ Jawność procedury: Zamawiający zamieszcza informację o zamiarze przeprowadzenia WKR oraz o ich przedmiocie na swojej stronie internetowej.
- ❑ Otwarty dostęp: Nie wolno ograniczać kręgu uczestników WKR według uznaniowych kryteriów. Każdy zainteresowany podmiot ma prawo przystąpić do konsultacji.
- ❑ Dokumentowanie (art. 84 ust. 3 ustawy Pzp): Informację o przeprowadzonych konsultacjach (uczestnicy, wkład) podaje się najpóźniej w ogłoszeniu o zamówieniu lub SWZ.

Zapewnienie konkurencji w kontekście WKR (art. 85 ustawy Pzp)

Jeżeli wykonawca brał udział w przygotowaniu postępowania (w tym w WKR), zamawiający podejmuje odpowiednie środki, aby jego udział nie zakłócił konkurencji.

❑ Środki zaradcze zamawiającego:

1. Przekazanie pozostałym wykonawcom istotnych informacji uzyskanych/wymienionych w toku konsultacji rynkowych.
2. Wyznaczenie odpowiednio długich i realnych terminów na składanie ofert.

❑ Cel: wyrównanie szans informacyjnych podmiotu zewnętrznego z podmiotem uczestniczącym w dialogu.

Podsumowanie

Omówione narzędzia służą zamawiającemu podczas przygotowania postępowania w celu:

- ❑ podjęcia niezależnej, zweryfikowanej przez rynek decyzji zakupowej,
- ❑ zapewnienia transparentności postępowania: każde działanie powinno być utrwalone w formie notatki, raportu itd. i w miarę możliwości dostępne dla wykonawców,
- ❑ zapewnienia efektywności postępowania i dokonania najlepszego wyboru zakupowego.

Dziękuję za uwagę!

dr Agata Kozłowska

mail: kozłowska@inves.pl

Tel.604 151 410