UZASADNIENIE
skrócenia terminu składania ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego

Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy, zwany dalej Zamawiającym, zamierza wszcząć postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie zadania pn.: ***„Świadczenie usług telekomunikacyjnych dla sieci WAN IMGW-PIB”***. Wartość przedmiotowego zamówienia przekracza tzw. „próg unijny”, tj. kwotę określoną w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tj.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm.), zwanej dalej ustawą – 221 000 euro dla usług. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie w/w zadania zostanie przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, a więc w trybie najbardziej konkurencyjnym spośród przewidzianych w ustawie.

Zgodnie z art. 43 ust. 2 ustawy: *„Jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, termin składania ofert nie może być krótszy niż 35 dni od dnia przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej”*. Przy uwzględnieniu wiążącej mocy art. 18 pkt 5) lit. a) ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1020) powołany termin nie może *de facto* być krótszy niż 40 dni.

Tym nie mniej, jak stanowi przepis szczególny zawarty w art. 43 ust. 2b pkt 2) ustawy: *„Zamawiający może wyznaczyć termin składania ofert krótszy niż termin określony w ust. 2, nie krótszy jednak niż 15 dni, w następujących przypadkach: […] jeżeli zachodzi pilna potrzeba udzielenia zamówienia i skrócenie terminu składania ofert jest uzasadnione.”*.

W ocenie Zamawiającego, będącej wynikiem wnikliwej analizy całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych towarzyszących rozpatrywanemu zamówieniu, w istocie zachodzi pilna potrzeba udzielenia tego zamówienia, przy czym skrócenie terminu składnia ofert w odnośnym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego jest całkowicie uzasadnione. Tym samym, za spełnione należy uznać przesłanki, od których zależy możliwość skorzystania z uprawnienia do skrócenia terminu składania ofert w przetargu nieograniczonym na wykonanie w/w zadania.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Zamawiający, po dokonaniu analizy swoich doświadczeń w przedmiocie realizacji szeroko pojętych usług informatycznych w ubiegłych latach, doszedł do wniosku, iż niezbędna jest na tym polu optymalizacja, która oprócz tego, że przyniesie wymierne korzyści Zamawiającemu, to dodatkowo zwiększy dostępność do zamówień dla Wykonawców, przyczyniając się w większym stopniu do urzeczywistnienia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania Wykonawców.

Zamawiający przeanalizował rozmaite scenariusze działania oraz możliwość przyjęcia różnych odmiennych rozwiązań koncepcyjnych w obszarze świadczenia w/w usług, biorąc pod uwagę wszelkie zmiany organizacyjno-technologiczne, jakie wystąpiły w strukturach Zamawiającego w 2017 r. Przy nowym podejściu do owej problematyki konieczna stała się pewna modyfikacja oceny sytuacji i dostępnych rozwiązań na tle zmian zachodzących w innych dziedzinach funkcjonowania Zamawiającego, w tym dziedzinach powstałych w związku z reorganizacją i pojawieniem się nowych koncepcji rozwiązań organizacyjnych i technologicznych. Zamawiający uwzględnił także, z jednej strony – konieczność podjęcia działań zabezpieczających dotychczasowe usługi, z drugiej zaś – kwestię wypracowania nowych rozwiązań dla części usług (np. kwestia rodzaju łączy).

W wyniku dokonania powyższego, opracowana została spójna strategia rozwoju w zakresie w/w usług zakładająca optymalizację kosztów po stronie Zamawiającego oraz zwiększenie konkurencyjności na rynku potencjalnych Wykonawców. Strategia ta przewiduje agregację pewnych świadczeń i objęcie przedmiotem zamówienia w jednym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego następujących zakresów, które to będą stanowić odrębne części zamówienia:

- usługi transmisji dla WAN i Telefonia IP,
- usługi dostępu do Internetu i systemów zabezpieczeń sieciowych,
- usług transmisji danych GPRS dla Systemu Telemetrii,
- usługi bramki do masowej wysyłki SMS-ów.

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie zadania obejmującego wyżej podane zakresy znajduje się obecnie w fazie przygotowania, a jego wszczęcie jest planowane w lutym br.

Wskazane rozwiązanie uwzględnia takie aspekty jak:

- konieczność wymiany zdekapitalizowanego a zarazem awaryjnego systemu łączności telefonicznej eksploatowanego przez Zamawiającego od 2000 r. (stare funkcjonalności tego systemu nie za zaspokajają już potrzeb użytkowników i nie posiadają cech nowoczesnych rozwiązań telekomunikacyjnych, tj. unifikacji, oszczędności energii, niskich nakładów serwisowych i modyfikacyjnych),

- modyfikacja sieci transmisji danych – w celu zapewnienia bezpiecznego i efektywnego systemu przesyłania danych pomiarowych, połączenia systemów przetwarzania informacji, dystrybucji produktów do odbiorców zewnętrznych, jak i wewnętrznych oraz zaspokojenia potrzeb informatycznych służb i pracowników Zamawiającego,
- modernizacja systemu przesyłania pomiarów hydrologicznych i meteorologicznych w sieci Systemu Telemetrii polegająca na rezygnacji z łączy radiowych, które charakteryzują się dużą awaryjnością i wysokim kosztem utrzymania (łącza radiowe zostaną zastąpione przez transmisję GPRS (2G) w sieciach telefonii komórkowej),
- głęboka unifikacja usług transmisji danych i systemów komunikacji Zamawiającego (przesyłu, wymiany danych, łączności telefonicznej i systemów komunikacji) – działanie to powoduje ujednolicenie systemu, ale wymaga dodatkowych nakładów pracy (czasowych i zasobów ludzkich) w zaprojektowanie bezpiecznego i wydajnego rozwiązania technicznego,
- dostosowanie wszystkich rozwiązań telekomunikacyjnych do wymagań Polityki Bezpieczeństwa Teleinformatycznego obowiązującej u Zamawiającego,
- unowocześnienie infrastruktury technicznej mające na celu optymalizację nakładów finansowych oraz obniżenie kosztów utrzymania systemów teleinformatycznych i z tym związanych opłat za usługi,
- zapewnienie w ramach nowego projektu unifikacji usług telekomunikacyjnych okresu, jaki jest potrzebny na identyfikację potrzeb Zamawiającego, weryfikację zasobów i sposobów realizacji dla potencjalnych Wykonawców zamówienia.

Wypracowanie powyższego rozwiązania wymagało bardzo dużej ilości czasu, zwłaszcza wobec skali, w jakiej działa Zamawiający oraz rangi powierzonych mu zadań. Państwowa Służba Hydrologiczno-Meteorologiczna działająca w ramach struktur organizacyjnych Zamawiającego jest zobowiązana na mocy ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 ., poz. 1566) do realizacji zadań państwa w zakresie osłony hydrologicznej i meteorologicznej społeczeństwa, środowiska, dziedzictwa kulturowego, gospodarki i rozpoznawania zagrożeń związanych z niebezpiecznymi zjawiskami zachodzącymi w atmosferze i hydrosferze, a także w zakresie rozpoznania i kształtowania oraz ochrony zasobów wodnych kraju. Realizacja tych zadań wymaga ciągłego i nieprzerwanego pozyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i dystrybuowania informacji o zjawiskach hydrologicznych i meteorologicznych na obszarze całej Polski. W tym celu zaś, niezbędna jest odpowiednio przystosowana i utrzymywana infrastruktura teleinformatyczna, będąca w ciągłej dyspozycji Zamawiającego tak, aby dystrybucja danych przebiegała niezawodnie, zwłaszcza w okresie zagrożenia zjawiskami hydrologicznymi i meteorologicznymi.

W związku z powyższym, proces tworzenia wyżej opisanej strategii wymagał dochowania należytej staranności, w szczególności zaś:

- rozpoznania obecnych i nowych technologii, sprawdzenia możliwości ich wykorzystania i wdrożenia w infrastrukturze Zamawiającego z uwzględnieniem kwestii realnych potrzeb nowej konfiguracji,
- właściwej oceny planowanych zmian,
- przewidzenia i wypracowania określonych scenariuszy działania,
- przygotowania konkretnych rekomendacji,
- uzyskania zgody ze strony dyrekcji Zamawiającego,
- przygotowania odpowiedniej dokumentacji według ustalonej koncepcji.

Wobec powyższego, czas opracowania tak różnorodnych analiz i przygotowania nowej koncepcji w rozpatrywanym zakresie, tak odmiennej w swoich założeniach od dotychczasowej, zwłaszcza co do sposobu konsultowania, uzgadniania i procedowania, uległ wydłużeniu w stosunku do zakładanego.

Tymczasem, termin obowiązywania dotychczasowej umowy w sprawie zamówienia na świadczenie usług telekomunikacyjnych dla sieci WAN Zamawiającego upływa z dniem 7 marca 2018 r. Co istotne, niezbędne jest zapewnienie ciągłości świadczenia tej usługi. W przeciwnym razie systemy posiadane przez Zamawiającego nie będą w ogóle funkcjonowały, a tym samym Państwowa Służba Hydrologiczno-Meteorologiczna nie będzie w stanie realizować powierzonych jej zadań. Jednocześnie, według ustaleń poczynionych przez Zamawiającego, wydłużenie okresu obowiązywania powołanej umowy wykraczałoby poza zakres dopuszczalny właściwymi przepisami prawa.

W zaistniałej sytuacji, do czasu rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie zadania w przedmiocie wyżej opisanego rozwiązania kompleksowego, konieczne jest udzielenie zamówienia o tożsamym przedmiocie na okres od dnia 8 marca do 30 czerwca 2018 r. W przeciwnym razie, Zamawiający straciłby możliwość realizacji zadań nałożonych na niego wyżej powołaną ustawą, do czego dopuścić nie może.

Nie sposób jednocześnie nie dostrzec, że, wobec obowiązku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w procedurze tzw. „unijnej", zawarcie przed dniem 8 marca 2018 r. odpowiedniej umowy jest praktycznie niemożliwe. Zawarcie takiej umowy bowiem, będzie dopiero możliwe po wyborze nowego Wykonawcy w w/w postępowaniu i uprawomocnieniu się tej czynności, co z kolei nastąpi po upływie terminu na odwołanie się od tej czynności przez innych Wykonawców, a więc po upływie aż 10 dni. Obiektywnie rzecz biorąc, przy zachowaniu podstawowego terminu składania ofert liczącego 40 dni, nie jest możliwe, aby powyższe ziściło się w terminie nie później niż do dnia 8 marca 2018 r.

Wobec powyższego, konieczne jest skrócenie terminu składania ofert w w/w postępowaniu. Pilna potrzeba udzielenia zamówienia pociągająca za sobą ową konieczność wynika z potrzeby, czy wręcz obowiązku zagwarantowania ciągłości działania Zamawiającego.

Opisany wyżej stan faktyczny, jak też uwarunkowania związane zamiarem przeprowadzenia postepowania o udzielenie zamówienia publicznego w odniesieniu do zakresu obejmującego całość usług o charakterze podobnym jak w/w, a także uwarunkowania związane z koniecznością zapewnienia ciągłości działania sieci WAN Zamawiającego, wyczerpują jego zdaniem przesłanki określone w art. 43 ust. 2b pkt 2) ustawy, co pozwala na skrócenie terminu składania ofert do dnia **15 lutego 2018 r.**

Mając powyższe na względzie, wskazane okoliczności należy zakwalifikować jako ważny interes Zamawiającego, który mieści się w zakresie pojęcia *„pilnej potrzeby udzielenia zamówienia"* zawartego w art. 43 ust. 2b pkt 2) ustawy.

Jak to już wskazano powyżej realizacja przedmiotu zamówienia jest szczególnie ważna dla Zamawiającego, co według opinii Józefa Edmunda Nowickiego (Zamówienia Publiczne „Doradca", 2008 r, nr 3 str. 39) odpowiada pojęciu *„pilnej potrzeby udzielenia zamówienia"*. Autor wskazuje bowiem, że: *„Przesłanką pilnej potrzeby udzielenia zamówienia […] mogą być również względy społeczne, organizacyjne lub ważny interes zamawiającego"*. Ustalenie 40-sto dniowego terminu składania ofert, uniemożliwiłoby zachowanie ciągłości działania sieci WAN Zamawiającego, przez co mógłby ucierpieć jego interes. Jednocześnie zaś, Zamawiający planuje rozstrzygnąć kwestie dotyczące usługi, która jest przedmiotem niniejszych rozważań, w drodze odrębnego postępowania obejmującego jeszcze większy zakres tematyczny.

Skrócenie terminu składania ofert nie pozbawi Wykonawców możliwości udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w niniejszej sprawie. Biorąc pod uwagę charakter przedmiotu zamówienia, przygotowanie przez Wykonawców ofert nie jest czasochłonne, a branża IT skupia jedynie profesjonalne podmioty zajmujące się tą materią, w związku z czym, z obiektywnego punktu widzenia, każdy z tych podmiotów jest w stanie przygotować i złożyć ofertę na realizację przedmiotowego zadania w warunkach, gdy termin składania ofert wynosi 15 dni.

Należy zauważyć, że skrócenie terminu składania ofert zgodnie z uprawnieniem przyznanym na mocy art. 43 ust. 2b pkt 2) ustawy nie musi wynikać z przyczyn niezależnych od Zamawiającego.

Zastosowanie art. 43 ust. 2b pkt 2) ustawy nie zostało uzależnione przez ustawodawcę od tego, czy stan pilnej potrzeby wynika z przyczyn leżących po stronie Zamawiającego, ani od tego, czy zaistnienie pilnej potrzeby można było przewidzieć, o czym świadczy wykładnia literalna powołanego przepisu. Inaczej zatem, jak ma to miejsce w przypadku chociażby art. 62 ust. 1 pkt 4) ustawy (przesłanka do zastosowania trybu negocjacji bez ogłoszenia). Zakładając racjonalność ustawodawcy, powyższego dokonano w sposób świadomy i celowy. Przepis zawarty w art. 43 ust. 2b pkt 2) ustawy służy jedynie skróceniu terminu składania ofert w postepowaniu konkurencyjnym, a nie udzieleniu zamówienia w trybie niekonkurencyjnym.

Potwierdza to uzasadnienie projektu wyżej powołanej ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustawy. W druku sejmowym nr 366, jako motyw wprowadzenia art. 43 ust. 2b pkt 2) do porządku prawnego, wskazano, iż: *„Procedura przyspieszona została przewidziana m. in. na potrzeby sytuacji wynikających ze zwykłych błędów ludzkich […]"*, kiedy: *„[…] zamawiający nie dopilnował, aby opublikować ogłoszenie o zamówieniu w terminie umożliwiającym uwzględnienie minimalnych terminów składania ofert"*.

Z powyższym w pełni koreluje stanowisko doktryny. Jak wskazuje Jerzy Pieróg w publikacji pt.: *„Prawo zamówień publicznych. Komentarz"* (wyd. 14, CH BECK): *„[…] pilna potrzeba udzielenia zamówienia pojawia się najczęściej na skutek zaniedbań ze strony zamawiającego, który z różnych powodów często zbyt późno wszczyna postępowanie. Sytuacja taka na pewno będzie spowodowana przez zamawiającego, ale nie można zaprzeczyć, że powoduje pilność udzielenia zamówienia, a więc spełnia warunek do skrócenia terminu składania wniosków czy ofert."*.