



Co-funded by
the European Union



Government
Transparency
Institute



Oficina Antifrau
de Catalunya



COLLEGI DE PROFESSIONALS
DE LA CIÈNCIA POLITICA I DE
LA SOCIOLOGIA DE CATALUNYA



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
BULGARIA

ALBANIAN INSTITUTE
of SCIENCE



monitoring
marathon



AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE



AGENȚIA NAȚIONALĂ PENTRU
ACHIZIȚII PUBLICE



sar

when ideas do work



SOLUTION
SOLIDARITE &
INCLUSION

Moduł 4.4

Projekty klimatyczne i środowiskowe w zamówieniach publicznych

Wykrywanie korupcji: Nieuzasadnione
zmiany w umowach i rozszerzanie
zakresu prac
w analizach biurkowych



iMonitor

select • monitor • report

Rozpoczęcie pracy z Modułem 4.4



iMonitor reporting template

Monithon reporting module for monitoring public contracts

MONITORING PUBLIC CONTRACTS

Monitoring a public contract is another dimension of **civic monitoring** that allows you to make sure that the funds allocated to your community are effectively reaching the people who should benefit from them.

Public contracts are a key piece of how public resources are transformed into **actual goods, services, or infrastructure that directly affect citizens' lives**. They define the conditions by which selected SUPPLIERS, i.e. companies hired to provide them, are to deliver those goods, services, or works when and where they are needed.

At the same time, public procurement is a part of the public administration that is vulnerable to **inefficiencies and loss of resources through corruption and fraud**, and this can happen in many different ways. For instance, ideally, suppliers are selected through **competition** to allow public agencies to award contracts under the most cost-beneficial conditions. However, often contracts are awarded in a way that lets someone unduly profit from them. This may be the case if the selection process is **deliberately made less competitive to benefit a particular supplier**, perhaps a company linked to public officials involved in the selection process. A supplier may also receive the contract at a higher cost than necessary or justifiable. In some cases, problems are observed when the contract is being implemented: the conditions established by the contract are not met by the supplier and those who should benefit from the contracted goods, services, or works receive them in lesser amounts or substandard quality, or in serious cases may not receive them at all.

Monithon now allows you to monitor this side of public policy implementation as well.

Krok 1 – Analiza biurkowa Seksja B:

Modyfikacja umowy

Schemat korupcyjny: Nieuzasadnione modyfikacje umów / rozszerzanie zakresu prac

Modyfikacja umowy

Krok 1 – Analiza biurkowa – Sekcja B: Informacje o umowie



***Co można zmienić
w umowie?***

- ☐ *Termin wykonania (lub termin zakończenia etapu)*
- ☐ Wykonawca
- ☐ Zakres zamówienia i sposób wykonania
- ☐ Wynagrodzenie i sposób jego zapłaty



Źródło: Pixabay



Co-funded by
the European Union

Modyfikacja umowy

Krok 1 – Analiza biurkowa – Sekcja B: Informacje o umowie



Źródło: Pixabay

- ☐ Musi być zgodne z zasadami oryginalnej umowy oraz krajowym/unijnym prawem zamówień publicznych
- ☐ Prawnie wymagane jest opublikowanie zawiadomienia o modyfikacji
- ☐ Typowe powody: nieprzewidziane zdarzenia, opóźnienia w projekcie, dodatkowe prace lub korygowanie błędów
- ☐ Ryzyko: brak przejrzystości → zawyżone koszty, niewłaściwe wykorzystanie środków publicznych



Co-funded by
the European Union





Szablon raportowania

- Modyfikacja umowy

Date/time observed:	
Description of evidence (logos/badges, vehicle markings, staff lists, metadata, signatures, etc.):	
You can add any relevant files/photos/docs to document this finding in the "Documents upload" section.	

Contract modifications: Has the contract been amended or extended?

Contract modifications alter the contract's initial terms and conditions and can involve adjustments to project scope, budget, timelines, and other crucial elements. They must comply with the conditions for modifications established in the original contract, as well as with limits established in the applicable public procurement legislation (at the national and EU level). The publication of a contract modification notice is also required.

These modifications are typically made to accommodate unexpected situations, changing project needs, or to correct errors or omissions in the original contract. They may, for instance, be used to extend the contract's duration beyond the initially set end date, due to reasons such as project delays, additional work requirements, or the need for extra time to complete the project, or also to adjust the contract value within legally defined limits.

Contract modifications can be vulnerable to corrupt practices if they lack transparency and proper oversight. They can be exploited to manipulate contract terms and inflate costs, resulting in the misappropriation of public funds. Therefore, it is important to closely monitor these aspects of a contract because they can significantly impact the use of public funds and the overall project's outcome, and it is essential to ensure that these changes are justified, within legal limits and in the public interest.

It is also important to note that these modifications should not change the environmental requirements set out in the development consent or environmental decision (if such a decision was issued), especially when the project was subject to an Environmental Impact Assessment (EIA) procedure. Environmental conditions may concern for example the methods of carrying out construction works, water management, the protection of flora and fauna, environmental compensation measures, or additional monitoring requirements.

A useful question to assess the extent of this change is: How many modifications resulted from circumstances that a diligent contracting authority could not have foreseen, and/or from additional works, services, or supplies by the original contractor that became necessary but were not included in the initial procurement?

- ☐ Yes
☐ No
☐ If you can't answer yes or no, please provide explanation

Przydatna kontrola:
Ile modyfikacji wynikało z
nieprzewidzianych
okoliczności lub niezbędnych
prac dodatkowych?

Nieuzasadnione modyfikacje umów / rozszerzanie zakresu prac



Krok 1 – Analiza dokumentacji – Sekcja B: Informacje o umowie

Studium przypadku: Umowy o gospodarowanie odpadami

- ☐ Umowy wielokrotnie przedłużane bez przetargu
- ☐ Zakres rozszerzony poza pierwotne warunki
- ☐ Uzasadnione jako potrzeby „nadzwyczajne”
- ☐ Firmy powiązane politycznie odniosły korzyści



Źródło: Pixabay



Co-funded by
the European Union

Nieuzasadnione modyfikacje umów / rozszerzanie zakresu prac



Krok 1 – Analiza dokumentacji – Sekcja B: Informacje o umowie



Studium przypadku: Umowy o gospodarowanie odpadami

Wykrywanie sygnałów ostrzegawczych

- Częste przedłużenia umów bez konkurencji
- Nagłe zmiany zakresu określone jako „pilne”
- Te same firmy wygrywające wielokrotnie
- Koszty rosną szybciej niż świadczone usługi

Źródło: Pixabay



Co-funded by
the European Union

Misja analizy dokumentacji rozpoczęta... Wzmacniacze kofeiny włączone? ;)



Nieuzasadnione modyfikacje umów / rozszerzanie zakresu prac



Krok 1 – Analiza dokumentacji – Sekcja B: Informacje o umowie

Jak monitorować?

Przydatne narzędzie – dokument – wymóg zgodny z polskim Prawem Zamówień Publicznych



Zamawiający sporządza sprawozdanie z wykonania zamówienia, w którym ocenia to wykonanie, jeżeli:

1) na wykonanie zamówienia wydano kwotę co najmniej o 10% wyższą niż wartość ceny ofertowej;

2) na wykonawcę nałożono kary umowne w wysokości co najmniej 10%

wartości ceny ofertowej;



Nieuzasadnione modyfikacje umowy / rozszerzanie zakresu

Krok 1 – Analiza dokumentów – Sekcja B: Informacje o umowie



Jak monitorować

Przydatne narzędzie – dokument – wymóg zgodnie z polskim Prawem Zamówień Publicznych

3) wystąpiły opóźnienia w wykonaniu umowy, przekraczające co najmniej:

a) 90 dni, w przypadku umów na roboty budowlane o wartości równej lub przekraczającej PLN - równowartość kwoty dla robót – 20 000 000 EUR i dla dostaw lub usług – 10 000 000 EUR,



b) 30 dni, w przypadku umów o wartości poniżej równowartości PLN kwoty dla robót – 20 000 000 EUR i dla dostaw lub usług – 10 000 000 EUR;

4) zamawiający lub wykonawca odstąpił od umowy w całości lub w części albo ją rozwiązał w całości lub w części.



Nieuzasadnione modyfikacje umowy / rozszerzanie zakresu

Krok 1 – Analiza dokumentów – Sekcja B: Informacje o umowie



Nieuzasadnione modyfikacje umowy / rozszerzanie zakresu

Jak monitorować

Przydatne narzędzie – dokumenty – zgodnie z prawem włoskim

[(Dekret legislacyjny nr 209 z dnia 31 grudnia 2024 r., zawierający przepisy uzupełniające i korygujące Dekret legislacyjny nr 36/2023 (nowy Kodeks Zamówień Publicznych)] – Allegato II.14



Wymóg publikowania modyfikacji umowy (zgodnie z artykułem 28 Przejrzystość zamówień publicznych Dekretu nr 36 z dnia 31 marca 2023 r., Kodeks Zamówień Publicznych zmienionym przez wyżej wymieniony Dekret nr 209).

Krajowa baza danych zamówień publicznych (Banca dati nazionale dei contratti pubblici) za pośrednictwem platform cyfrowych, o których mowa w artykule 25 Dekretu nr 36 z dnia 31 marca 2023 r., Kodeks Zamówień Publicznych.



Nieuzasadnione modyfikacje umów / pełzające rozszerzanie zakresu

Krok 1 - Analiza dokumentów - Sekcja B: Informacje o umowie



iMonitor

Nieuzasadnione modyfikacje umów / pełzające rozszerzanie zakresu

Jak monitorować

Wymagania z prawa UE

Modyfikacja umów w trakcie ich trwania (art. 72 ust. 1 lit. b) i 1 lit. c) dyrektywy 2014/24/UE oraz art. 89 ust. 1 lit. b) i 1 lit. c) dyrektywy 2014/25/UE)



- ✓ dotyczące dodatkowych robót budowlanych, usług lub dostaw przez pierwotnego wykonawcę, które stały się niezbędne i nie zostały uwzględnione w pierwotnym zamówieniu;
- ✓ potrzeba modyfikacji została spowodowana okolicznościami, których staranna instytucja zamawiająca nie mogła przewidzieć.



Co-funded by
the European Union

Nieuzasadnione modyfikacje umów / pełzające rozszerzanie zakresu

Krok 1 - Analiza dokumentów - Sekcja B: Informacje o umowie



Nieuzasadnione modyfikacje umów / pełzające rozszerzanie zakresu

Jak monitorować

Wymagania z prawa UE

Modyfikacja umów w trakcie ich trwania (art. 72 ust. 1 lit. b) i 1 lit. c) dyrektywy 2014/24/UE oraz art. 89 ust. 1 lit. b) i 1 lit. c) dyrektywy 2014/25/UE)

Instytucje zamawiające, które zmieniły umowę w przypadkach określonych w lit. b) i c) niniejszego ustępu **publikują ogłoszenie w tym celu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.**

Podmioty zamawiające, które zmieniły umowę w przypadkach określonych w lit. b) i c) niniejszego ustępu **publikują ogłoszenie w tym celu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.**



Nieuzasadnione zmiany umowy / niekontrolowane rozszerzanie zakresu

Krok 1 - Analiza dokumentów - Sekcja B: Informacje o umowie

CZERWONE FLAGI (do wykrycia w analizie dokumentów)



- ☐ Tak zwane „klauzule przeglądowe” nie można znaleźć w umowie lub jest jedynie ogólne odniesienie do możliwości zmiany (np. z powodu dodatkowych robót lub nieprzewidzianych okoliczności)
- ☐ Obowiązek opisanie zmiany w formie jasnych, precyzyjnych i jednoznacznych klauzul umownych oznacza konieczność szczegółowego określenia zasad modyfikacji umowy, zamiast ograniczania się do ogólnych odniesień do możliwości zmiany/*zob. również sprawy TSUE: C-454/06 Pressetext, C-496/99 Succhi di Frutta, C-441/22 i C-443/22 Obshtina Razgrad.*
- ☐ Analiza ogłoszeń o zmianie umowy wskazuje, że wartość zmian (robót) często przekracza 15% wartości netto zamówienia.

Nieuzasadnione zmiany umowy / niekontrolowane rozszerzanie zakresu

Krok 1 - Analiza dokumentów - Sekcja B: Informacje o umowie

CZERWONE FLAGI (do wykrycia w analizie dokumentów)



- Analiza ogłoszeń o zmianie umowy wskazuje, że wartość zmian (usług) często przekracza 10% wartości netto zamówienia.

- Analiza ogłoszeń o zmianie umowy pokazuje, że w porównaniu z poprzednimi zamówieniami udzielonymi przez tego samego zamawiającego, wzrosła liczba ogłoszeń z uzasadnieniem dotyczącym nieprzewidzianych okoliczności.

- Analiza ogłoszeń o zmianie umowy, pokazuje, że w porównaniu z poprzednimi zamówieniami udzielonymi przez tego samego zamawiającego, liczba ogłoszeń z uzasadnieniem dotyczącym dodatkowych robót/usług wzrosła.



Nieuzasadnione modyfikacje umów / rozszerzanie zakresu

Krok 1 – Analiza dokumentów – Sekcja B: Informacje o umowie



Przykład z życia - POLSKA / **aby dostrzec czerwoną flagę**

Od 1 stycznia 2018 r. do 28 lutego 2021 r. **opublikowano 3 393 takie ogłoszenia (ogłoszenia o zmianie umowy)** dla umów realizowanych w Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast od 1 marca 2021 r. do 31 maja 2024 r. **opublikowano 17 990 ogłoszeń.**

Ten gwałtowny wzrost liczby zmian umów rodzi pytania dotyczące prawidłowej interpretacji pojęcia „nieprzewidzianych okoliczności”.

Source: A. Wenerski: “Zmiany umów w sprawie zamówień publicznych w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 7 grudnia 2023” - <https://researchportal.amu.edu.pl/info/article/UAM7c04a76b59074a1eb9e1544e23e70e05/>



Co-funded by
the European Union

Nieuzasadnione modyfikacje umów / rozszerzanie zakresu

Krok 1 – Analiza dokumentów – Sekcja B: Informacje o umowie



Przykład z życia - BUŁGARIA /**aby dostrzec czerwoną flagę**

W terminie realizacji wydano sześć ogłoszeń o zawieszeniu robót, z czego pięć z powodu niekorzystnych warunków pogodowych, a jedno z powodu konieczności rewizji projektu inwestycyjnego.

Czy zwykłe warunki pogodowe, które nie stanowią „nieprzewidzianych okoliczności” w rozumieniu motywu [109] Dyrektywy 2014/24, oraz ustawowy zakaz – ogłoszony przed udzieleniem zamówienia – wykonywania robót budowlanych w określonym okresie stanowią obiektywne uzasadnienie dla niewykonania umowy w terminie?

Zwykłe warunki pogodowe (...) nie mogą być uznane za okoliczności, których staranna instytucja zamawiająca nie mogłaby przewidzieć (...).



Co-funded by
the European Union



Government
Transparency
Institute



Oficina Antifrau
de Catalunya



COLLEGI DE PROFESORS
DE LA CIÈNCIA POLITICA I
SOCIOLOGICA DE



monitoring
marathon



AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE



AGENTIA NAȚIONALĂ PE
ACHIZIȚII PUBLICE

**Dziękuję za Państwa
ważne uczestnictwo!**

**Niech te spostrzeżenia
dotyczące czerwonych flag
korupcji wzmocnią nadzór
nad projektami zamówień
publicznych w zakresie
klimatu i środowiska.**



iMonitor

select • monitor • report