

## **Ekspertyza dotycząca zasady konkurencyjności w świetle wymogów „Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027”**

---

Autor: Renata Piecyk

Na zlecenie Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego z  
siedzibą w Warszawie

Warszawa, październik 2025 r.

## Spis treści

1. Obowiązujące zasady .....	3
2. Założenia analizy precyzyjności zasad .....	4
3. Analogia do ustawy Prawo zamówień publicznych.....	6
4. Próg stosowania zasady konkurencyjności.....	10
5. Wybór trybu zamówienia .....	14
6. Sumowanie zamówień .....	16
7. Rażąco niska cena .....	21
8. Propozycja zmienionych zasad .....	24
9. Uzasadnienie pozostałych zmian .....	37
10. Dodatkowe uwagi.....	39

## 1. Obowiązujące zasady

Zasada konkurencyjności nie została wprowadzona bezpośrednio przepisami wspólnotowymi. To **nasz krajowy wymóg dotyczący projektów unijnych**. Bazuje on na „Komunikacie wyjaśniającym Komisji Europejskiej dotyczącym prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych”<sup>1</sup>. Dokument ten tłumaczy założenia, cele, zasady konkurencyjnych postępowań, które nie są objęte unijnymi dyrektywami w sprawie zamówień publicznych. Komunikat z założenia nie ustanawia nowych przepisów, nie precyzuje konkretnych procedur czy progów ich stosowania. Te konkrety definiowane są na poziomie krajowym.

W obecnym okresie programowania zasada konkurencyjności została określona w „Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027”<sup>2</sup>. Początkowo w pierwszej wersji dokumentu z 18 listopada 2022 r. (wytyczne obowiązujące od 25.11.2022 do 24.03.2025 r.), a następnie po zmianach w drugiej wersji dokumentu z 14 marca 2025 r. (wytyczne obowiązujące od 25.03.2025 r.). Obie wersje dokumentu mają zastosowanie, w zależności od daty wszczęcia postępowania. W ekspertyzie skupię się jednak na brzmieniu zasady, wynikającym z aktualnych wytycznych horyzontalnych.

Zasada konkurencyjności obowiązuje beneficjentów na podstawie zawieranych umów o dofinansowanie. Co ciekawe w niektórych wzorach umów instytucje zarządzające wprowadzają dodatkowe, szczegółowe wymogi, co powoduje pewne zróżnicowanie zasad na poziomie krajowym.

Od strony praktycznej przydatne są także interpretacje i tłumaczenia zasady konkurencyjności. W szczególności te wskazane w Podręczniku beneficjenta i wnioskodawcy programów polityki spójności 2021-2027, „Zamówienia udzielane w ramach projektów”<sup>3</sup>. Dokument ten został opracowany w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, w Departamencie Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej, a jego ostatnia, trzecia wersja pochodzi z marca 2025 r.

<sup>1</sup> Dz. Urz. UE C 179 z 01.08.2006

<sup>2</sup> <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-dotyczace-kwalifikowalnosci-2021-2027>

<sup>3</sup>

[https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/149314/zamowienia\\_udzielane\\_w\\_ramach\\_projektow\\_marzec\\_2025.pdf](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/149314/zamowienia_udzielane_w_ramach_projektow_marzec_2025.pdf)

## 2. Założenia analizy precyzyjności zasad

Analiza precyzyjności zasad mogłaby być dokonana na wiele różnych sposobów. Mogłaby być przeprowadzona w formie kompleksowego badania ewaluacyjnego oceniającego precyzyjność, skuteczność, adekwatność, trafność i użyteczność zasad za pomocą określonych metod ewaluacji. Mogłaby uwzględniać m.in. badania ankietowe i wywiady z praktykami, w tym zamawiającymi, wykonawcami, audytorami i kontrolerami, statystyki zapytań interpretacyjnych, analizy statystyczne i jakościowe zidentyfikowanych nieprawidłowości, studia przypadków (case study) problematycznych postępowań zidentyfikowanych przez poszczególne instytucje zaangażowane we wdrażanie funduszy, testy przejrzystości i zrozumiałości dla przeciętnego użytkownika lub adresata zasad, czy benchmarking (porównanie) pokazujący podobne rozwiązania funkcjonujące w innych funduszach, czy państwach.

Ja, prowadząc analizę precyzyjności, **bazuję na metodzie eksperckiej wykorzystując swoje wieloletnie doświadczenie w pracy dotyczącej finansowania projektów unijnych z instytucjami pośredniczącymi, zarządzającymi i beneficjentami.**

W swojej praktyce zawodowej wyraźnie zauważam, że znaczna część nieprawidłowości w projektach dotyczy zasady konkurencyjności, co może wskazywać na nieprecyzyjność obowiązujących regulacji w tym zakresie. Moim jednak zdaniem, pomimo upływu lat od pierwszego wprowadzenia zasady konkurencyjności w projektach unijnych, **głównym problemem cały czas jest brak pełnej znajomości i zrozumienia obowiązujących zasad, zarówno po stronie części beneficjentów, jak i niektórych przedstawicieli instytucji nadzorujących czy kontrolujących projekty.** Zasady realizacji i rozliczania projektów są złożone, dlatego – w mojej ocenie – kluczowe znaczenie powinna mieć edukacja, tłumaczenie i systematyczne wyjaśnianie wątpliwości.

Interesującym przykładem jest sprawa opisana w wyroku WSA w Rzeszowie (sygnatura akt: I SA/Rz 547/21) z 19.10.2021 r. (wyrok prawomocny), która dotyczy adekwatnych zasad z perspektywy 2014-2020. Beneficjent przy procedowaniu zasady konkurencyjności określił kryteria oceny ofert i sposób ich dokumentowania. W sytuacji jednak niewłaściwego udokumentowania spełnienia kryterium przez potencjalnego wykonawcę, jego ofertę odrzucił (zamiast nie przyznać mu punktów w nieudokumentowanym kryterium). Beneficjent potraktował kryterium jak warunek, co mogło wynikać z niewiedzy czy z niezrozumienia obowiązujących zasad. Moim zdaniem zasady faktycznie są złożone i opisana indywidualna sprawa – w mojej ocenie – może pokazywać niezamierzoną pomyłkę, która wiązała się z istotnymi konsekwencjami finansowymi. Cytując wyrok: „Orzekające organy miały podstawy do przyjęcia, że Skarżący naruszył zasadę konkurencyjności, z uwagi na odrzucenie oferty, która spełniała wszystkie warunki udziału w konkursie i ponadto była ofertą najkorzystniejszą. Określone przez Skarżącego warunki udziału w postępowaniu, zarówno formalne, jak i materialne, zostały spełnione przez obu oferentów, a ich oferty zostały dopuszczone do dalszej oceny, co nie było kwestionowane. Zasadnie uznały orzekające w sprawie organy, że sporne kryterium pn. Poziom zdawalności, nie było warunkiem udziału w postępowaniach – co wyraźnie wynika z zapisów zapytań ofertowych (Punkt V. Warunki udziału w postępowaniu), lecz stanowiło dodatkowo punktowane kryterium oceny ofert. Nawet zatem niespełnienie tego kryterium, wobec nieudokumentowania lub niewłaściwego

udokumentowania poziomu zdawalności, nie mogło skutkować odrzuceniem oferty, a co najwyżej nieprzyznaniem punktów z tego tytułu, nawet jeśli Skarżący w zapytaniu ofertowym przyjął sankcję odrzucenia oferty za niespełnienie tego dodatkowego kryterium.”

Z drugiej jednak strony złożone zasady można optymalizować ograniczając ich poziom skomplikowania i nieprecyzyjność. W kolejnych rozdziałach opisuję – moim zdaniem - główne obszary zasady konkurencyjności pod względem precyzyjności wytycznych horyzontalnych.

### 3. Analogia do ustawy Prawo zamówień publicznych

Zasada konkurencyjności została opracowana na potrzeby projektów unijnych jako **uproszczenie procedur wynikających z prawa zamówień publicznych**. Bazuje na przetargu nieograniczonym z ustawy PZP z dnia 29 stycznia 2004 r., która obowiązywała do 31 grudnia 2020 r. lub trybie podstawowym aktualnej ustawy PZP z 11 września 2019 r., która weszła w życie 1 stycznia 2021 r. Ma spełniać adekwatny cel - zapewniać uczciwą konkurencję, równe traktowanie wykonawców, przejrzystość i efektywność wykorzystania środków publicznych. Przez to wiele jest elementów w praktyce wspólnych, czy podobnych. Istotne jest jednak to, że obie procedury mają inne podstawy prawne – przepisy dotyczące zamówień publicznych lub wytyczne horyzontalne i to w świetle tych podstaw powinny być wdrażane i oceniane czy kontrolowane.

W „Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027” procedura konkurencyjności została szczegółowo opisana. Część zasad jest przeniesionych wprost z przepisów dotyczących zamówień publicznych, inne są uproszczone lub stworzone specjalnie na potrzeby projektów unijnych. **Tylko w pojedynczych miejscach wytyczne horyzontalne przy opisie zasady konkurencyjności odwołują się bezpośrednio do PZP z 2019 r..** Dotyczy to:

- niektórych włączeń ze stosowania zasady konkurencyjności (zamówień udzielanych na podstawie ustawy PZP z dnia 11 września 2019 r., zamówień o przedmiocie określonym w art. 9–14 PZP, zamówień udzielanych zgodnie z przepisami prawa innymi niż PZP, na podstawie których wyłącza się stosowanie PZP, przypadków określonych w art. 214 ust. 1 pkt 11–14 PZP w stosunku do podmiotów wskazanych w tym przepisie) oraz
- obliczenia szacunkowej wartości zamówienia, gdzie wskazano, że tożsamości należy rozumieć zgodnie z wykładnią przepisów PZP dotyczących szacowania wartości zamówienia.

Dodatkowo, do opisu przedmiotu zamówienia stosuje się nazwy i kody określone we Wspólnym Słowniku Zamówień, o którym mowa w rozporządzeniu (WE) nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) stosowaniu Kodów CPV przy określaniu przedmiotu zamówienia. Co w praktyce oznacza odwołanie do przepisów dotyczących zamówień publicznych.

**Z założenia znajomość PZP nie jest niezbędna do prawidłowego zawierania umów w trybie zasady konkurencyjności.** Jest to podkreślone m.in. w Podręczniku beneficjenta i wnioskodawcy programów polityki spójności 2021-2027, „Zamówienia udzielane w ramach projektów”.

Niemniej jednak w praktyce zamawiający, w tym ci niestosujący PZP z mocy prawa, niejednokrotnie posiłkują się rozwiązaniami z PZP, a z drugiej strony robią to także oceniający i kontrolujący zamówienia. W skrajnych przypadkach, dochodzi nawet do stwierdzania naruszeń zasady konkurencyjności w przypadku braku zastosowania rozwiązań z przepisów PZP. Ciekawym ale dla mnie także niepokojącym przykładem jest sprawa opisana w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (sygnatura akt III SA/GI 572/20) z 24.01.2022 r. (wyrok prawomocny). Co prawda sprawa dotyczy perspektywy

2014-2020 i obowiązującej wtedy zasady konkurencyjności, ale z uwagi na adekwatność procedur w obu perspektywach finansowych nadal wydaje się ważna. W wyroku opisano między innymi nieprawidłowość w udzielaniu zamówienia na podstawie zasady konkurencyjności polegającą na nieadekwatnym określeniu warunku udziału w zamówieniu. Warunek dotyczył wymogu uczestnictwa wykonawcy w realizacji podobnej usługi przez co najmniej rok w ostatnich dwóch latach i został uznany za błędny z uwagi na ograniczenie czasowe (2 lata). Argumentem były zasady precyzujące możliwość wymagania na potwierdzenie warunków udziału w postępowaniu dotyczących zdolności technicznej lub zawodowej wykazu dostaw lub usług wykonanych, w okresie ostatnich 3 lat przed upływem terminu składania ofert wynikające z obowiązującego wtedy rozporządzenia z 26 lipca 2016 w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia, stanowiącym przepis wykonawczy do PZP. W wyroku można przeczytać m.in. takie wyjaśnienie „Racje ma organ, że Zamawiający nie może żądać doświadczenia w zawężeniu do ostatnich dwóch lat, gdyż jest to niezgodne z rozp. z 26.07.2016 r. Skoro rozporządzenie obowiązuje w odniesieniu do zamówień udzielanych na podstawie ustawy p.z.p., to obowiązuje również beneficjentów stosujących zasadę konkurencyjności.” Argumenty beneficjenta wskazujące, że nie był zobowiązany wprost do stosowania przepisów PZP, jak i przepisów wykonawczych w tym zakresie nie zostały uwzględnione.

Takie podejście, tzn. analogiczne wykorzystywanie rozwiązań funkcjonujących w przepisach prawa zamówień publicznych w ramach zasady konkurencyjności, ma swoje mocne i słabe strony. Jeśli chodzi o **pozytywy** to są to:

- gotowe i szczegółowe rozwiązania proceduralne – przepisy PZP oferują sprawdzone mechanizmy, które można wykorzystać w ramach zasady konkurencyjności, co mogłoby ułatwić prowadzenie postępowań,
- pewność prawna – korzystanie z uregulowanych procedur daje zamawiającym i wykonawcom wysoki poziom bezpieczeństwa oraz ogranicza ryzyko błędnych decyzji,
- bogata baza interpretacyjna – stosowanie PZP jest wspierane przez liczne stanowiska Urzędu Zamówień Publicznych, a także orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej, które dostarczają praktycznych wskazówek i wyjaśnień,
- standaryzacja działań – jednolite procedury pozwalają na ujednoczenie procesów zakupowych, co ułatwia planowanie, realizację i późniejszą kontrolę zamówień,
- ograniczenie niepewności decyzyjnej – dzięki precyzyjnym regulacjom zamawiający nie muszą samodzielnie interpretować nieopisanych działań, co redukuje ryzyko błędów,
- transparentność postępowań – stosowanie szczegółowych rozwiązań PZP gwarantuje przejrzystość działań zamawiającego, co może zwiększać zaufanie wykonawców oraz opinii publicznej.

Z drugiej strony **minusy** takiego rozwiązania to:

- konieczność znajomości przepisów PZP – beneficjenci niezobligowani do stosowania PZP z mocy prawa musieliby poznać te przepisy,
- poziom skomplikowania procedury – ustawa PZP jest obszerna i wielokrotnie nowelizowana, co sprawia, że jej stosowanie może być trudne, zwłaszcza dla mniej doświadczonych zamawiających,

- rozbudowana formalizacja procedur – wymogi dotyczące wykluczeń, podmiotowych i przedmiotowych środków dowodowych, czy dokumentów mogą prowadzić do nadmiernego obciążenia administracyjnego,
- wydłużenie procesu zakupowego – złożone procedury mogą powodować, że postępowania trwałyby dłużej,
- ryzyko błędów – złożone procedury mogą zwiększać liczbę pomyłek i błędów w ich stosowaniu,
- ryzyko nieprawidłowości – błędy w procedurze zakupowej mogą prowadzić do korekt finansowych i wydatków niekwalifikowalnych,
- dalsze wątpliwości zamawiających, głównie z uwagi na zmienność i niejednoznaczność interpretacji – PZP pomimo swojej szczegółowości nadal nie daje odpowiedzi na każde możliwe pytanie, a mimo licznych stanowisk Urzędu Zamówień Publicznych i orzeczeń Krajowej Izby Odwoławczej, przepisy wciąż bywają interpretowane różnie, co generuje pewną niepewność prawną,
- koszty obsługi postępowań – prowadzenie złożonych procedur wymagałoby dodatkowych nakładów finansowych i czasu, w tym angażowania specjalistów od PZP i prawników,
- ograniczona elastyczność – zamawiający muszą działać w ściśle określonych ramach prawnych, co nie zawsze pozwala na szybkie reagowanie na zmieniające się potrzeby lub sytuacje rynkowe.

Moim zdaniem kluczowe jest jednak uproszczenie, z myślą o którym powstała zasada konkurencyjności i optuję za ograniczeniem odwołań do PZP, w szczególności dla beneficjentów niestosujących PZP z mocy prawa. Proponuję zapis w wytycznych horyzontalnych podkreślający, że **beneficjenci niestosujący PZP z mocy prawa nie mają obowiązku znajomości i stosowania szczegółowych rozwiązań opisanych w tych przepisach** za wyjątkiem wyraźnie wskazanych sytuacji, gdzie zasada konkurencyjności odwołuje się do PZP. Obecnie dotyczy to włączeń, szacowania oraz kodów CPV. Proponuję te odwołania pozostawić w zakresie wyłączeń i kodów CPV, a w zakresie szacowania doprecyzować wymogi w samej zasadzie konkurencyjności. Więcej na ten temat w rozdziale dotyczącym sumowania zamówień. Miałoby to na celu dalsze uproszczenie procedury i zagwarantowanie beneficjentom braku obowiązku analiz złożonych przepisów PZP w przypadku stosowania zasady konkurencyjności. Takie doprecyzowanie w gruncie rzeczy nie stanowiłoby zmiany podejścia, ale wyraźny zapis ograniczający wątpliwości w temacie. Miałoby na celu wyeliminowanie sytuacji kwestionowania działań beneficjentów w ramach zasady konkurencyjności bez zastosowania szczegółowych rozwiązań obowiązujących w adekwatnych sytuacjach w PZP, jak miało to miejsce np. w opisanym wyżej wyroku. Oczywiście jest, że osoby nadzorujące oraz kontrolujące projekty często dobrze znają PZP. Może się więc zdarzać, że z tej perspektywy oceniają także zasadę konkurencyjności. Moim zdaniem nie powinno to mieć miejsca. Niekoniecznie adekwatną wiedzę o PZP mają lub powinni mieć bowiem wszyscy beneficjenci i przy udzielaniu zamówień zgodnie z zasadą konkurencyjności powinni oni móc bazować na zapisach wytycznych horyzontalnych (nie przepisach prawa w danej sytuacji ich nieobowiązujących). Nieznajomość oraz niestosowanie szczegółowych rozwiązań określonych w przepisach PZP nie powinna skutkować negatywnymi konsekwencjami finansowymi dla beneficjentów, pod warunkiem że spełniają wymagania wynikające z wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027.

Moim zdaniem, nie jest zasadne dalsze uszczegóławianie zasady konkurencyjności w wytycznych horyzontalnych i określanie procedur na różne sytuacje, które występują lub mogą wystąpić. Wiele elementów konkurencyjnego udzielania zamówień wskazanych w PZP nie jest określonych w zasadzie konkurencyjności. I dobrze, bo zasada konkurencyjności ma być w miarę możliwości prosta. Dla przykładu wytyczne horyzontalne nie dają szczegółowych wskazówek w zakresie możliwości wykluczania wykonawców, wadium, zabezpieczeń umowy z wykonawcą, realizacji zamówień w konsorcjum, negocjacji czy dokumentów potwierdzających spełnienie warunków czy kryteriów. W tych sytuacjach przy zasadzie konkurencyjności beneficjenci muszą przestrzegać zasad racjonalności i konkurencyjności. Może być to dla nich wyzwaniem, ale daje im elastyczność działania i ogranicza obowiązujące procedury.

W tym kontekście, ciekawym przykładem jest sprawa z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (sygnatura akt III SA/Łd 440/23) z 26.03.2024 r. (wyrok nieprawomocny) dotycząca wykorzystania wadium w ramach zasady konkurencyjności. Sprawa dotyczy perspektywy 2014-2020 i obowiązującej wtedy zasady konkurencyjności. Beneficjentowi zarzucono wymaganie wadium w zawyżonej wysokości powołując się m.in. na zachowanie uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Jednocześnie, wskazano, że beneficjent stosował wymogi obowiązujące w ramach PZP dot. formy i zwrotu wadium, ale nie wysokości. Cytując uzasadnienie wyroku „Zdaniem IZ, w przypadku postępowań o udzielenie zamówienia w procedurze konkurencyjnej wysokość wadium powinna być dostosowana do wartości zamówienia tak, aby nie stanowiła przeszkody dla wykonawców, zwłaszcza małych podmiotów lub osób fizycznych. Określona przez beneficjenta wysokość wadium jest zbyt wygórowana (...).” „Skoro zamawiający zdecydował się na postawienie warunku, jakim jest wniesienie przez wykonawców wadium (co praktykowane jest przy określonych zamówieniach realizowanych zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych, a nie w ramach stosowania zasady konkurencyjności), to winien mieć na uwadze, że kwotę wadium określa się w wysokości nie większej niż 3% wartości zamówienia (art. 45 ust. 4 ustawy Pzp). Zamawiający wprowadził do zapytań ofertowych zapisy art. 45 ustawy Pzp (dotyczące form wniesienia wadium, jego zatrzymania, czy zwrotu), pominął jednak kwestie dotyczące wysokości wadium, zgodnie z którymi wadium w ramach postępowania nr 1 mogłoby wynosić do 20 121,90 zł w miejsce żądanej kwoty 50 000,00 zł, natomiast w ramach postępowania nr 2 maksymalna wysokość wadium stanowiłaby kwotę 11 407,20 zł, w miejsce kwoty obowiązującej, tj. 30 000,00 zł. Tym samym zapisy dotyczące wadium sformułowane w ramach badanych postępowań mogły stanowić barierę dla potencjalnych wykonawców i spowodować, że oferty nie zostały złożone.”

W sprawach nieuregulowanych w ramach zasady konkurencyjności, szczegółowe rozwiązania oceniane są indywidualnie. Myślę, że powinny być oceniane pod kątem konkretnych wymogów zasady konkurencyjności, jej celu i przeznaczenia, a nie pod kątem spełnienia rozwiązań funkcjonujących w PZP dla zamówień udzielanych zgodnie z PZP.

## 4. Próg stosowania zasady konkurencyjności

Obecny próg zasady konkurencyjności wynosi 80 tys. złotych netto. Został podniesiony z 50 tys. złotych netto przy okazji ostatniej zmiany „Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027” w 2025 r. Zmiana progu była argumentowana wzrostem cen od czasu jego wprowadzenia. Faktycznie próg nie był podnoszony od czasu jego horyzontalnego wdrożenia w systemie projektów unijnych, jeszcze na początku wcześniejszej perspektywy finansowej, 2014-2020. Zmiana z 2025 r. nie stanowi więc zmiany podejścia do procedury i zamiaru poluzowania zasad tylko oznacza waloryzację kwotowo określonego progu.

Moim zdaniem, analizując próg zasady konkurencyjności warto zwrócić uwagę na krajowy próg PZP. Dyrektywy unijne regulują tylko „duże” zamówienia, a każde państwo członkowskie musi uregulować to, co dzieje się poniżej progów UE. Progi krajowe służą temu, żeby znaleźć złoty środek między zapewnieniem przejrzystości i uczciwej konkurencji a prostotą postępowań. Z jednej strony chronią środki publiczne, z drugiej mają odwzorowywać regionalne realia gospodarcze i nie przeciążać administracji oraz wykonawców biurokracją.

W praktyce progi krajowe określane są różnie w poszczególnych krajach UE. Dla przykładu w Hiszpanii poniżej progu krajowego (15 000 EUR dla dostaw i usług oraz 40 000 EUR dla robót budowlanych) co do zasady nie jest wymagane prowadzenie procedury konkurencyjnej i publikacji ogłoszenia o zamówieniu.<sup>4</sup> We Włoszech możliwe jest bezpośrednie udzielanie zamówień, nawet bez konsultacji z wieloma wykonawcami, na usługi i dostawy o wartości poniżej 140 000 EUR oraz na roboty budowlane o wartości poniżej 150 000 EUR,<sup>5</sup> przy czym organy krajowe wydają wytyczne i interpretacje dotyczące m.in. przejrzystości przy bezpośrednim udzielaniu zamówień.<sup>6</sup> W Danii co do zasady progi krajowe stosowania zamówień publicznych odpowiadają tym unijnym, przy czym obowiązuje obowiązek publikacji ogłoszeń o zamówieniach publicznych poniżej progów, jeśli mają one wyraźny transgraniczny interes.<sup>7</sup> Przykłady oczywiście nie obrazują całości złożonego systemu udzielania zamówień publicznych nawet w wybranych krajach, mają tylko uświadomić fakt możliwości zróżnicowania podejścia w UE.

W Polsce obowiązuje aktualnie próg 130 tys. zł, przy czym wzrośnie on od 1 stycznia 2026 r. do 170 tys. zł na podstawie ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw. Uzasadnieniem dla podniesienia progu

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-12902-consolidado.pdf> (Patrz art. 118 ustawy 9/2017 z dnia 8 listopada 2017 r. o zamówieniach publicznych).

<sup>5</sup> <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:2023;36~art50!vig&utm> (Patrz art. 50 ust. 1 lit. a i b dekretu ustawodawczego nr 36 z dnia 31 marca 2023 r. Kodeks zamówień publicznych)

<sup>6</sup> <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/2667566/Anac%2B-%2BVademecum%2Bper%2Baffidamenti%2Bdiretti%2B-%2B30.07.2024.pdf/38235b67-cd9f-43b5-e5af-41e3e705e766?t=1723096881853&utm> (Podręcznik informacyjny dotyczący bezpośredniego udzielania zamówień na roboty o wartości niższej niż 150 000,00 EUR oraz na dostawy i usługi o wartości niższej niż 140 000,00 EUR)

<sup>7</sup> <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2025/116?utm> (Patrz § 191 ustawa nr 1564 z dnia 15 grudnia 2015 r.o zamówieniach publicznych)

jest zmiana warunków rynkowych i inflacja, adekwatnie jak przy zmianie progu zasady konkurencyjności w 2025 r. **Próg krajowy PZP jest naszą krajową decyzją, świadomą decyzją ustawodawcy. Jest wyrazem dbałości o interes finansów publicznych.** Z założenia chroni przed nadużyciami i nieefektywnym wydatkowaniem środków, a równocześnie zapewnia sprawność procesu zakupowego. Procedury są proporcjonalne do wartości zamówienia: bardziej wymagające dla kontraktów większych, a uproszczone dla mniejszych, które nie generują istotnego ryzyka dla finansów publicznych. Ich powszechne stosowanie sprzyja budowaniu zaufania do systemu zamówień publicznych oraz zwiększa transparentność wykorzystania środków publicznych, w tym środków unijnych.

W tym świetle można zadać pytanie, czy potrzebny jest dodatkowy standard w projektach UE w Polsce, bardziej restrykcyjny niż ten obowiązujący powszechnie przy wydatkowaniu środków publicznych i wynikający z PZP. Proponuję, rezygnację z takiego podejścia i **bazowanie na progu krajowym PZP przy stosowaniu zasady konkurencyjności.** Jednocześnie, od strony technicznej, sugeruję literalne wpisanie kwoty określonego progu do wytycznych horyzontalnych, tak by unikać odwołań do PZP, oraz proponuję od razu kwotę 170 tys. zł z uwagi na harmonogram ewentualnej zmiany wytycznych horyzontalnych (realnie zmiana do wprowadzenia najwcześniej w 2026 r.).

Argumenty za podwyższeniem progu zasady konkurencyjności do progu krajowego PZP:

- uproszczenie procedur dla beneficjentów – łatwiejsze i szybsze wydatkowanie środków unijnych, możliwość większego skupienia się na rezultatach projektów a nie procedurach,
- uproszczenie procedur dla instytucji nadzorujących i kontrolujących projekty oraz redukcja obciążenia administracyjnego – więcej uwagi można poświęcić na weryfikację efektów projektów a nie procedur wyboru wykonawców,
- mniej nieprawidłowości dotyczących kwestii proceduralnych, nie koniecznie merytorycznych,
- ujednoclenie podejścia do wydatkowania środków publicznych w projektach unijnych i poza,
- pokazanie poparcia i zaufania do krajowej polityki w obszarze zamówień publicznych, poprzez uszanowanie krajowych decyzji dotyczących progu PZP,
- zwiększenie przejrzystości i atrakcyjności samych postępowań, ponieważ do bazy konkurencyjności trafiałyby przede wszystkim zamówienia o większej skali i znaczeniu.

Możliwe argumenty zwolenników utrzymania progu:

- przyzwyczajenie do obecnego progu (brak konieczności zmian i ryzyk z tym związanych),
- większa transparentność i kontrola zamówień,
- lepsza dokumentacja wyboru wykonawcy w projektach UE,
- mniejsze ryzyko nadużyć i konfliktu interesów przy zamówieniach.

Jednocześnie **sugeruję wprowadzenie zabezpieczeń w krytycznych, najbardziej ryzykownych miejscach dotyczących zamówień**, tj. wprowadzenie:

- zakazu konfliktu interesów oraz obowiązku bezstronności przy udzielaniu wszystkich zamówień, bez względu na ich wartość oraz

- zakazu udzielania zamówień jednemu wykonawcy na kwotę przekraczającą 170 tys. zł netto bez zastosowania zasady konkurencyjności.

**Konflikt interesów** jest zjawiskiem niepożądanym, wyraźnie obrazującym brak przejrzystości. Wpływa na negatywną ocenę i wizerunek projektów unijnych oraz działań finansowanych ze środków unijnych. Jest karany najwyższą (100%) korektą finansową w dokumencie pt. Stawki procentowe korekt finansowych i pomniejszeń dla poszczególnych kategorii nieprawidłowości indywidualnych stosowane w zamówieniach stanowiącym załącznik do „Wytycznych dotyczących sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021-2027”<sup>8</sup> (pozycja 21). Jest wyraźnie zakazany w ramach zasady konkurencyjności, jednak nie jest wyraźnie dopuszczony poza tą zasadą. Wszystkie wydatki powinny być ponoszone w sposób przejrzysty. Wytyczne horyzontalne nie precyzują w sposób literalny co to oznacza w kontekście zamówień drobnych (poniżej progu zasady konkurencyjności) i konfliktu interesów. Warto byłoby to doprecyzować w sposób nie budzący wątpliwości i zabezpieczający interesy środków publicznych. „Wytyczne dotyczące unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego (2021/C 121/01)”<sup>9</sup> opracowane przez Komisję Europejską nie wskazują żadnego progu, poniżej którego konflikt interesów mógłby zostać dopuszczony. W tym kontekście trudno określać taki próg w zasadach krajowych. Wprowadzenie zakazu konfliktu interesów dla wszystkich zamówień nie będzie wiązało się z koniecznością wprowadzenia złożonych procedur a wpłynie na zwiększenie transparentności i uczciwości procesu udzielania zamówień. W ramach zasady konkurencyjności obowiązują oświadczenia o braku istnienia albo braku wpływu powiązań osobowych lub kapitałowych na bezstronność postępowania, które powinny być gromadzone do każdego postępowania. Do zamówień poniżej progu proponuję odstąpić od tej dokumentacji, tak by nie obciążać beneficjentów. Takich zamówień w niektórych projektach może być wiele i gromadzenie dodatkowej dokumentacji do każdego z nich mogłoby być pracochłonne i uciążliwe. Kluczowe jest nieudzielanie zamówień w przypadku wystąpienia konfliktu interesów, które może być zapewnione w różny sposób, np. zobowiązaniem osób przygotowujących i przeprowadzających postępowania do informowania w sytuacji jakichkolwiek wątpliwości w zakresie konfliktu interesów.

Jednocześnie, proponuję ustalenie zupełnie nowej zasady - **wprowadzenie zakazu udzielania zamówień jednemu wykonawcy na kwotę przekraczającą proponowany próg stosowania zasady konkurencyjności, tj. 170 tys. zł netto**, bez zastosowania procedury konkurencyjnej. Adekwatne rozwiązania są czasem stosowane u podmiotów zobligowanych do stosowania PZP przy zamówieniach poniżej progu stosowania procedur konkurencyjnych PZP na podstawie regulaminów wewnętrznych. W dokumentach tych spotyka się zapisy w stylu: „Nie dopuszcza się udzielania zamówień temu samemu wykonawcy bez rozeznania rynku, jeżeli łączna wartość przekracza 20.000 zł w roku kalendarzowym.”, przy czym określane w regulaminach wewnętrznych kwoty często różnią się znacznie. Moim zdaniem, podobny zakaz w projektach unijnych ograniczy koncentrację zamówień u tych samych wykonawców i zmobilizuje beneficjentów do udzielania zamówień szerszemu gronu wykonawców. Pozytywne wpłynie to na otwarcie się na rynek potencjalnych wykonawców i nieudzielanie zamówień na istotne kwoty tym samym

<sup>8</sup> <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/projekt-wytycznych-dotyczacych-sposobu-korygowania-nieprawidlowych-wydatkow-na-lata-2021-2027>

<sup>9</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2021:121:FULL>

wykonawcom bez jakichkolwiek procedur ich wyboru. Utrudni celowe unikanie obchodzenia przepisów zasady konkurencyjności - limit będzie działać jako „bezpiecznik” przed sztucznym dzieleniem zamówień w celu obejścia wymogów. Pozwoli ograniczyć części dyskusji dotyczących sumowania zamówień, w których istotnym argumentem kontrolujących jest to, że zamówienia udzielono temu samemu wykonawcy. Zawieranie wielu umów z jednym wykonawcą niejednokrotnie budzi wątpliwości i spory. Dla przykładu podaję wyrok WSA w Olsztynie (sygnatura akt I SA/OI 3/22) z 24.02.2022 r. (wyrok nieprawomocny), który pokazuje w praktyce argument zawarcia umów z jednym wykonawcą. Wyrok opisuje m.in. zarzuty Instytucji Zarządzającej po kontroli projektu przez Instytucję Audytową dotyczące usługi noclegu, wyżywienia i wynajmu akcesoriów do rekreacji dla uczestników projektu podczas wyjazdu rodzinnego w projekcie unijnym w perspektywie finansowej 2014-2020. Sąd co prawda uchylił zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu I instancji, ale wyrok nie jest jeszcze prawomocny. Instytucja Zarządzająca i Instytucja Audytowa zarzucają beneficjentowi brak należytej staranności przy szacowaniu wartości zamówienia i tym samym sztuczny podział zamówienia, w sytuacji zamówienia wszystkich usług u jednego wykonawcy. Cytując uzasadnienie wyroku: „W zakresie zamówień publicznych dodatkowo należy wskazać, że IZ nie przedstawiła jakiegokolwiek dowodu, że nastąpiło celowe dzielenie zamówienia na usługi noclegu, wyżywienia i wynajmu akcesoriów do rekreacji dla uczestników projektu podczas wyjazdu rodzinnego. Usługi noclegu, wyżywienia oraz wynajmu akcesoriów zostały przez skarżącą ujęte w zapisach projektu jako odrębne pozycje budżetowe, co wynikało z charakteru projektu i grupy docelowej, do której adresowany był projekt. Wywodzenie zaś dzielenia zamówienia z faktu zawarcia umów z jednym wykonawcą jest zatem nieuzasadnione.” Wprowadzenie nowego zakazu, da jasny sygnał beneficjentom, że **bez względu na przedmiot i czas zamówienia nie wolno udzielać zamówień powyżej określonego progu jednemu wykonawcy.**

Zakaz ten nie będzie dotyczyć obowiązujących wyjątków od zasady konkurencyjności opisanych w wytycznych horyzontalnych, tak by w te wyjątki nie ingerować, np. zamówień, których przedmiotem są określone usługi wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej lub wydatki rozliczane za pomocą metod uproszczonych. W praktyce w przypadku wyłączeń zamówienie może być udzielone jednemu wykonawcy bez względu na wartość.

W mojej opinii, dbałość o otwarcie się na jak najszersze grono potencjalnych wykonawców jest istotna. Łatwiej wtedy udokumentować, że wydatki poniżej progu są dokonywane w sposób przejrzysty, obiektywny i zgodny z zasadami konkurencyjności. Wprowadzenie takiego zakazu będzie wymagało od beneficjentów monitorowania zamówień udzielanych w projektach unijnych, jednak nie wydaje się to być procesem nadto skomplikowanym i złożonym.

Nowe zapisy w tym zakresie podano w części ekspertyzy dotyczącej propozycji zmienionych zasad.

## 5. Wybór trybu zamówienia

„Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027” definiują i szczegółowo opisują **jeden tryb udzielania zamówień – zasadę konkurencyjności**, obowiązującą wszystkich beneficjentów powyżej określonego progu (obecnie 80 tys. zł netto).

Dokument nie przewiduje żadnego trybu (procedury) dla zamówień na kwoty niższe. Wszystkie wydatki w projektach unijnych mają być ponoszone w sposób przejrzysty, racjonalny i efektywny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, jednak w jaki sposób beneficjent osiągnie ten efekt zależy od niego. Daje to elastyczność i swobodę beneficjentom, a także stanowi uproszczenie w stosunku do poprzedniej perspektywy finansowej, kiedy to dla części zamówień poniżej progu stosowania zasady konkurencyjności obowiązywało rozeznanie rynku. **Proponuję nie zmieniać zasad w tym zakresie.**

Jednocześnie, wytyczne horyzontalne przewidują, że zasady konkurencyjności nie stosuje się w określonych przypadkach, w szczególności kiedy wykorzystywany jest inny konkurencyjny tryb wyboru wykonawcy. Chodzi o sytuacje:

- zamówień udzielanych na podstawie PZP,
- realizacji zadań publicznych przez organ administracji publicznej na podstawie art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- zamówień udzielanych zgodnie z przepisami prawa innymi niż PZP, na podstawie których wyłącza się stosowanie PZP,
- zamówień udzielanych przez beneficjentów wybranych w trybie określonym w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym lub w ustawie o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi do realizacji projektu hybrydowego.

Te ww. tryby stosowane są na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących i zgodnie z nimi. Ich wykorzystanie dotyczy zwykle specyficznych podmiotów i sytuacji, tzn. nie każdy beneficjent może z tych trybów skorzystać, a ci którzy korzystają robią to zwykle w swojej działalności, nie tylko projektowej i zobligowani są do znajomości tych trybów oraz przepisów. Najczęstszym przypadkiem jest stosowanie PZP, które dotyczy dużej grupy beneficjentów zobligowanych do tego przepisami prawa.

Wykorzystanie w realizacji projektów unijnych funkcjonujących i sprawdzonych trybów oceniam pozytywnie. Tworzenie nowych zasad zamiast użycia istniejących mogłoby stanowić dodatkowe utrudnienie. Korzystnie oceniam też to, że wytyczne horyzontalne nie narzucają co do zasady dodatkowych obowiązków dotyczących tych trybów określonych przepisami prawa, w szczególności PZP. We wcześniejszej perspektywie finansowej (2007-2013), takie obowiązki występowały np. w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, co było dodatkowym utrudnieniem.

W mojej ocenie, obecnie zasady dotyczące wyboru trybu zamówienia są więc stosunkowo proste. W zależności od wartości zamówienia obowiązuje zasada konkurencyjności, która tylko w specyficznych sytuacjach zastąpiona jest innym trybem, lub brak jakiegokolwiek trybu. Kluczowym dylematem przy wyborze jest jednak kwestia określenia wartości

zamówienia, a więc właściwego sumowania zamówień. Tu zasady mogłyby być trochę uproszczone, o czym piszę w kolejnym rozdziale.

## 6. Sumowanie zamówień

**Właściwe określenie szacunkowej wartości zamówienia (sumowanie zamówień) jest kluczowe dla prawidłowego przeprowadzenia zasady konkurencyjności.** Jeśli beneficjent już na początku realizacji projektu nie zrozumie zasad dotyczących sumowania i udzieli zamówień, które powinny być zsumowane bez zastosowania procedury zasady konkurencyjności, popełni błąd, który może być trudny do naprawy w całym okresie realizacji projektu. Sankcja za niestosowanie zasady konkurencyjności z uwagi na sztuczny podział zamówień na roboty budowlane, usługi i dostawy, a więc właśnie niewłaściwe sumowanie zamówień jest maksymalna. Stawka procentowa korekt finansowych i pomniejszeń w tej sytuacji wynosi 100% na podstawie załącznika do „Wytycznych dotyczących sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021-2027” (pozycja 2). Co prawda stawka ta może zostać zmniejszona, jednak tylko w ściśle określonej sytuacji, która wydaje się mało prawdopodobna w praktyce. Stawka ta podlega zmniejszeniu do 25% w przypadku, kiedy ogłoszenie opublikowano za pomocą innych odpowiednich środków (czyli nie w bazie konkurencyjności, tylko w inny odpowiedni sposób). Zgodnie z dokumentem „Publikacja za pomocą odpowiednich środków oznacza opublikowanie zamówienia w taki sposób, że przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej ma dostęp do odpowiednich informacji dotyczących zamówienia przed jego udzieleniem, dzięki czemu jest w stanie złożyć ofertę lub wyrazić zainteresowanie otrzymaniem takiego zamówienia. (...)”.

Obecnie zasady dotyczące sumowania bazują na konieczności łącznego spełnienia trzech przesłanek (tożsamości), przy czym „Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027” skrótowo opisują te tożsamości, a następnie wskazują, że należy je rozumieć zgodnie z wykładnią przepisów PZP dotyczących szacowania wartości zamówienia. Analogia do ustawy Prawo zamówień publicznych ma swoje mocne i słabe strony, co wskazano już we wcześniejszej części ekspertyzy. W zakresie tożsamości odwołanie się do przepisów PZP nie ułatwia jednoznacznie interpretacji z uwagi na fakt, że i w ramach PZP temat jest złożony, wywołuje liczne interpretacje i orzeczenia KIO.

W celu uproszczenia procedury i zagwarantowania beneficjentom braku obowiązku analiz złożonych przepisów PZP **proponuję uszczegółowienie opisu tożsamości przy zasadzie konkurencyjności oraz rezygnację z odwołania do PZP. Sugeruję brak zmiany założeń dotyczących sumowania, tylko uproszczenie polegające na ich wytłumaczeniu bezpośrednio w wytycznych horyzontalnych.** Nie rozwiąże to wszystkich problemów, ale przynajmniej ograniczy konieczność analiz przepisów PZP i wyroków KIO przez beneficjentów. Sumowanie przy udzielaniu zamówień od lat rozumiane jest dość restrykcyjnie i szeroko. Podobne zamówienia zwykle są sumowane, co powoduje konieczność częstego stosowania zasady konkurencyjności. **Nie zmieniałabym tego podejścia, jednak podniosłabym próg zasady konkurencyjności i dopiero to łącznie stanowiłoby istotne uproszczenie.** Obecne podejście wypracowywane jest przez lata, jest sprawdzone i znane wielu beneficjentom. W mojej opinii zmiana mogłaby spowodować więcej zamieszania niż korzyści i wywoływać dodatkowe ryzyko dla beneficjentów podczas badania tożsamości.

Jeśli chodzi o **tożsamość przedmiotową** obecne wytyczne horyzontalne mówią, że jest spełniona, jeśli usługi, dostawy oraz roboty budowlane są tożsame rodzajowo lub funkcjonalnie, przy czym tożsamość rodzajowa dostaw obejmuje dostawy podobne. Dodatkowo, jak wyżej opisano obowiązuje wykładnia przepisów PZP dotyczących szacowania wartości zamówienia. Tożsamość rodzajowa lub funkcjonalna jest szeroka i słyszę opinie wskazujące na to, że oznacza to nieprecyzyjność zasad. Osobiście nie do końca zgadzam się z takim podejściem. Zasady są przede wszystkim mało korzystne dla beneficjentów, ponieważ nakazują sumowanie nie tylko zamówień identycznych, ale także podobnych rodzajowo i funkcjonalnie, a nie nieprecyzyjne. Moim jednak zdaniem celowe byłoby opisanie tożsamości w wytycznych horyzontalnych w sposób bardziej szczegółowy i z podaniem przykładów. Poniżej przedstawiam parę wyroków sądów administracyjnych dotyczących między innymi tożsamości przedmiotowej w zasadzie konkurencyjności, które wykorzystuję do przygotowania proponowanego brzmienia opisu tożsamości.

Zgodnie z uzasadnieniem wyroku NSA (sygnatura akt: I GSK 2029/22) z 12.06.2025 r. (prawomocny).: „Za przekonywujące WSA uznał stanowisko organu, że usługi te, **jako usługi szkoleniowe, stanowiły usługi jednorodnjowe pod względem przedmiotowym, były to szkolenia zawodowe, pełniące taką samą funkcję społeczno-gospodarczą**, biorąc pod uwagę szeroko rozwinięty, dzięki funduszom unijnym, rynek szkoleniowy w Polsce, przyjąć należało, że mogły być one zrealizowane przez jednego wykonawcę w zbliżonym okresie. Organ prawidłowo stwierdził, że skarżąca dokonała niedozwolonego podziału zamówienia, omijając w ten sposób zasadę konkurencyjności.”

Cytując wyrok WSA w Olsztynie (sygnatura akt: I SA/OI 5/19) z 13.03.2019 r. (prawomocny) możemy zobaczyć podejście do usług zleczanych kompleksowo: **„zamówienie dokonane przez stronę obejmuje zarówno usługi szkoleniowe, jak i wypłaty stypendiów, usług cateringowych, kosztów dojazdu i badań lekarskich oraz opłat ZUS, zaś suma tych wydatków przekroczyła 50.000 zł, co nakazywało stosowanie zasady konkurencyjności.”** Sam beneficjent dostrzega swój błąd w podejściu: „Strona przyznała (...), że jej błędem było umieszczenie w zapytaniu wykonanie usług dookreślonych cenowo, z zakresu wypłat stypendium szkoleniowego, kosztów cateringu, badań lekarskich, kosztów dojazdu uczestników, opłat ZUS. Rozszerzenie to spowodowało, że wartość zamówienia wyniosła 85.242,64 zł. Wyjaśniła strona przy tym, że kierowała się potrzebą usprawnienia rozliczeń w systemie SL. Stwierdziła, że w zapytaniu powinna zamieścić jedynie wartość usługi dot. szkolenia zawodowego, która wyniosłaby 38.917 zł. (...) strona przyznała, że popełniła błąd włączając do zamówienia wydatki wykraczające poza usługi szkoleniowe. Gdyby tak się nie stało, tj. gdyby zamówienie obejmowało jedynie usługi szkolenia zawodowego, to wówczas nie byłoby konieczności stosowania zasady konkurencyjności, gdyż kwota zamówienia nie przekroczyłaby 50.000 zł i właściwym byłoby zastosowanie rozeznania rynku, czyli to, co strona uczyniła.”

Wyrok NSA (sygnatura akt: I GSK 2207/19) z 17.06.2020 r. (prawomocny) odnosi się do rozpisania zamówień w paru pozycjach w budżecie projektu: „Zarząd uznał zatem, że spotkania z doradcami zaplanowane przez zamawiającego do realizacji w ramach projektu zarówno w ramach Zadania nr 2 poz. 8 o wartości 60.000 zł brutto i w ramach Zadania nr 4 poz. 18 o wartości 48.000 zł brutto spełniają wszystkie przesłanki do uznania ich za jedno zamówienie.” „Przyczyną powyższego **było istnienie istotnej zbieżności przedmiotu zamówienia objętego poz. 8 budżetu projektu oraz zamówień planowanych do**

**udzielenia w ramach poz. 18 budżetu projektu.** W obu przypadkach przedmiotem zamówienia jest usługa doradcza służąca wsparciu procesu planowania i prowadzenia działalności gospodarczej. W obu przypadkach strona przewidywała, że zakres rzeczowy usług doradczych związany będzie z szeroko rozumianymi problemami organizacyjno-prawnymi, księgowymi i marketingowymi, które występują w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Zarząd stwierdził, że fakt wyrażenia we wniosku o dofinansowanie zamiaru udzielenia zamówienia na usługi doradcze dla osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej w ramach projektu, przeznaczając na ten cel 108.000 zł, powodował po stronie beneficjenta obowiązek zastosowania przy udzielaniu ww. zamówienia procedur określonych zapisami rozdziału 5.1 Zasad udzielania Zamówień w ramach projektów realizowanych w ramach RPO dla WP na lata 2014-2020, czego nie dopełnił.” „ Organ prawidłowo uznał, że szkolenia/spotkania z doradcami zaplanowane przez zamawiającego do realizacji w ramach projektu spełniają wszystkie przesłanki do uznania ich za jedno zamówienie ponieważ: zaplanowane do realizacji usługi (spotkania z doradcami) są tożsame funkcjonalnie, mają na celu zapewnienie uczestnikom projektu specjalistycznego doradztwa dotyczą aspektów zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej; (...).”

Proponuję następujące doprecyzowanie i wytlumaczenie tożsamości przedmiotowej - Za zamówienia tożsame uznaje się te, które odnoszą się do tego samego lub podobnego zagadnienia, są realizowane w takich samych lub zbliżonych warunkach, dotyczą podobnej grupy osób lub odbiorców, spełniają tę samą funkcję i mają identyczne bądź podobne przeznaczenie lub są nabywane w celu realizacji z góry przyjętego zamierzenia. Przykładem mogą być szkolenia zawodowe z różnej tematyki przeznaczone dla podobnej grupy osób lub zakup sprzętu ICT w postaci komputerów stacjonarnych, laptopów i monitorów. Dotyczy to zamówień zbliżonych przedmiotowo, a także takich, które – mimo braku ścisłego podobieństwa przedmiotowego – tworzą jedną funkcjonalną całość. Przykładem może być kompleksowa organizacja konferencji, szkoleń czy spotkań eksperckich obejmująca zarówno wynajem sali, obsługę gości, noclegi, jak i usługi cateringowe, o ile wszystkie elementy tworzą jedną funkcjonalną całość i są organizowane łącznie jako usługa kompleksowa. Jeśli jednak, beneficjent nie zleca organizacji wydarzenia, tylko samodzielnie zamawia i organizuje poszczególne elementy jako samodzielne usługi świadczone na różnych wyspecjalizowanych rynkach, przez typowo różne podmioty np. noclegi oferowane przez obiekty noclegowe, a catering przez firmy gastronomiczne, tożsamość przedmiotowa może zostać wyłączona.

Tożsamość przedmiotowa nie sprowadza się automatycznie do tego samego kodu CPV. Kod CPV może być pomocny, ale nie przesądza o tożsamości przedmiotowej. Tożsamość przedmiotowa nie sprowadza się automatycznie do jednej pozycji w budżecie projektu, koszty z różnych pozycji i zadań sumuje się.

W zakresie **tożsamości czasowej** obecne wytyczne horyzontalne mówią, że jest spełniona, jeśli możliwe jest udzielenie zamówienia w tym samym czasie, przy obowiązuje wykładnia przepisów PZP dotyczących szacowania wartości zamówienia.

Moim zdaniem, zasadne jest odnoszenie tożsamości czasowej do zaplanowanego horyzontu czasowego (np. w budżecie, planie zamówień, wniosku o dofinansowanie). W projektach unijnych podstawą planowania jest wniosek o dofinansowanie, w nim bowiem ujęte są planowane wydatki, w tym te dotyczące zamówień. Stąd popieram – jako zasadę - weryfikowanie tożsamości czasowej w odniesieniu do całego okresu realizacji projektu, czasem krótkiego, np. paromiesięcznego, a czasem długiego, paroletniego. Nie jestem

zwoleńnikiem sumowania w innej perspektywie czasowej, np. rocznej, jeśli znane są zamówienia w perspektywie dłuższej, całego projektu. Sytuacją szczególną jest jednak brak realnej możliwości oszacowania usług, dostaw lub robót budowlanych, które mają zostać wykonane i sfinansowane w ramach całego projektu oraz przygotowania opisu przedmiotu zamówienia pomimo wykazania ogólnych informacji o planowanych wydatkach we wniosku o dofinansowanie. Takie wyjątki staram się uwzględnić w opisie proponowanym do „Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027”.

Przykładowy wyrok WSA w Lublinie (sygnatura akt: III SA/Lu 642/24) z 9.01.2025 r. (prawomocny) pokazuje podejście do tożsamości czasowej w zasadzie konkurencyjności: „W odniesieniu do kryterium tożsamości czasowej zamówienia organ wskazał, że w okolicznościach sprawy **perspektywa czasowa realizacji zamówienia została określona 24 miesięcznym terminem realizacji projektu, określonym we wniosku o dofinansowanie**. Bezsprzecznie, usługi lekarskie przewidziane były we wniosku o dofinansowanie projektu, ich zakres i wartość zostały oszacowane z góry na cały okres realizacji projektu i określone w szczegółowym budżecie projektu, jak również harmonogramie realizacji projektu.”

Proponuję następujące doprecyzowanie i wytłumaczenie tożsamości czasowej - Tożsamość czasowa odnosi się do okresu realizacji projektu określonego we wniosku o dofinansowanie. Kluczowe jest, czy zamawiający ma wiedzę lub może mieć wiedzę o przyszłych potrzebach, tzn. czy można zaplanować i realnie przewidzieć zamówienia, czy można udzielić zamówienia w tym samym czasie lub ewentualnie realizować zamówienia w tym samym czasie. Jeśli zamówienia są planowane (np. w budżecie, planie zamówień, wniosku o dofinansowanie), to tożsamość czasowa występuje. Bez znaczenia pozostaje, czy zamówienie realizowane jest jednorazowo w ramach jednego postępowania, czy też sukcesywnie – w ramach kilku odrębnych postępowań w ramach zamówienia udzielanego w częściach.

Wyjątkiem są szczególne sytuacje, gdy nie istnieje realna możliwość oszacowania usług, dostaw lub robót budowlanych, które mają zostać wykonane i sfinansowane w ramach całego projektu oraz przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, pomimo wykazania ogólnych informacji o planowanych wydatkach we wniosku o dofinansowanie. Jeżeli zamawiający w chwili udzielania pierwszych zamówień w tym samym przedmiocie i o tej samej tożsamości podmiotowej nie przewidywał i - dochowując należytej staranności – nie mógł przewidywać udzielenia kolejnego zamówienia, wówczas możliwe jest potraktowanie kolejnego zamówienia jako odrębnego. Może mieć to miejsce np. gdy projekt zgodnie z założeniami określonymi we wniosku o dofinansowanie zostanie podzielony na wyraźne etapy, a zakres zamówienia przewidzianego na etap drugi będzie możliwy do ustalenia przy zachowaniu należytej staranności dopiero po zakończeniu etapu pierwszego. Np. zamówienia na usługi hotelowe, cateringowe lub dostawę biletów lotniczych można szacować odrębnie dla każdego wydarzenia, w tym wydarzenia targowego lub spotkania eksperckiego, o ile uzasadnia to charakter projektu i poszczególne wydarzenia nie mogą być planowane dla całego projektu, ponieważ decyzja o nich zapada na wyodrębnionym, wcześniejszym etapie projektu, np. po dokonaniu rekrutacji na wydarzenie i analizie potrzeb, określeniu czasu i miejsca wydarzenia. Jeśli zamówienie kolejne wynika z sytuacji wyjątkowej, nieprzewidywalnej (np. epidemii, nagłych potrzeb, istotnych zmian w projekcie, w tym dodatkowych środków w projekcie), to tożsamość czasowa także może być wyłączona. Np. tożsamość czasowa może zostać wyłączona w sytuacji, gdy w projekcie przewidziano

realizację usług doradczych dla określonej grupy podmiotów na konkretną kwotę, lecz w trakcie jego realizacji – po udzieleniu zamówienia na usługi doradcze – dokonano zmian polegających na zwiększeniu wartości projektu z uwagi na nowo planowane objęcie wsparciem doradczym dodatkowej grupy podmiotów. Jeśli chodzi o **tożsamość podmiotową** obecne wytyczne horyzontalne mówią, że jest spełniona, jeśli możliwe jest wykonanie zamówienia przez jednego wykonawcę, przy obowiązuje wykładnia przepisów PZP dotyczących szacowania wartości zamówienia.

Wyrok NSA (sygnatura akt: I GSK 1975/19) z 31.08.2023 r. (prawomocny) pokazuje podejście do tożsamości podmiotowej w zasadzie konkurencyjności: „Skarżąca opublikowała na swojej stronie internetowej (...) informację o realizacji projektu i zaproszenie do współpracy i jako efekt tego opublikowania zawarła przeszło 200 umów z lekarzami, pielęgniarkami, absolwentami kierunku zdrowie na wykonanie projektu w I i II etapie (wykonanie działań edukacyjnych z pacjentami)(...)”. „Skarżąca przy realizacji Projektu dopuściła się nieprawidłowości indywidualnej, bowiem udzieliła przeszło 200 zamówień na wykonanie projektu w I i II etapie bez zastosowania zasady konkurencyjności (...)”. „Spółka utożsamia dwa aspekty możliwości wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę, raz z koniecznością identyfikacji takiego wykonawcy, a przecież **możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę nie oznacza, że w konkretnym zamówieniu musi się pojawić wykonawca, który będzie zainteresowany jego uzyskaniem**, choć biorąc pod uwagę cechy świadczenia - usługa o charakterze informacyjnym, skierowana do pacjentów – jest obiektywnie możliwe, aby jeden wykonawca był w stanie zaoferować Stronie oczekiwane przez nią świadczenie. Równocześnie zapisy wniosku o dofinansowanie nie narzucały realizacji projektu w formule, w której to Spółka "bezpośrednio" zatrudnia poszczególnych lekarzy i pielęgniarki na podstawie około 200 umów. Inną natomiast jest kwestia, czy w danym czasie, w danych warunkach realnie znalazłby się wykonawca, który postanowiłby złożyć ofertę zamawiającemu.”

Proponuję następujące doprecyzowanie i wytłumaczenie tożsamości podmiotowej - Tożsamość podmiotowa występuje w przypadku zamówień, które mogą być potencjalnie zrealizowane przez jednego wykonawcę (w tym przy udziale podwykonawców) i faktycznie w sposób typowy i powtarzalny są realizowane przez więcej niż jednego wykonawcę na rynku. Możliwość podwykonawstwa nie tworzy automatycznie tożsamości podmiotowej, ponieważ teoretycznie wykonawca może zaangażować podwykonawcę z praktycznie każdego rynku i branży i tym samym realizować wiele różnych zamówień. Kluczowe jest to, co wykonawcy oferują we własnej działalności standardowo i typowo na rynku. Np. na rynku funkcjonują liczne firmy szkoleniowe oferujące szkolenia zawodowe z różnych obszarów tematycznych. Uwzględnia się zarówno podmioty bezpośrednio specjalizujące się w danym przedmiocie zamówienia, jak i profesjonalnych pośredników typowo działających na rynku.

## 7. Rażąco niska cena

Zgodnie z obecnymi zasadami: „Jeżeli zaofferowana cena lub koszt wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia, tj. różnią się o więcej niż 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich ważnych ofert niepodlegających odrzuceniu, lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w zapytaniu ofertowym lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy złożenia w wyznaczonym terminie wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu. Zamawiający ocenia te wyjaśnienia w konsultacji z wykonawcą i może odrzucić tę ofertę wyłącznie w przypadku, gdy złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej ceny lub kosztu w tej ofercie.”

**Zapis ten stanowi nowość w perspektywie finansowej 2021-2027.** We wcześniejszej (2014-2020) nie obowiązywał przy adekwatnych zasadach dotyczących zasady konkurencyjności. W praktyce w tamtym czasie część beneficjentów samodzielnie i na własną odpowiedzialność opisywała w ogłoszeniach o zamówieniu a następnie stosowała zasady dotyczące rażąco niskiej ceny w celu dbałości o jakość zamówień. Inni takich zasad nie stosowali. Działania beneficjentów były oceniane pod kątem ich prawidłowości, zapewnienia uczciwej konkurencji, równego traktowania oraz przejrzystości i proporcjonalności. Określanie zasad dotyczących rażąco niskiej ceny w sposób niejasny i nieprzejrzysty mogło prowadzić do wydatków niekwalifikowalnych. Z drugiej strony brak określenia zasad w tym zakresie mógł w konsekwencji powodować wybór oferty z ceną, która budziła wątpliwości beneficjenta co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami lub odrzucenie takiej oferty mimo wyraźnego braku podstaw w zapytaniu. Takie działanie także mogło prowadzić do wydatków niekwalifikowalnych. Oznaczało to, że to rolą beneficjenta było przewidzenie i uwzględnienie w jasny, przejrzysty, konkurencyjny sposób różnych sytuacji w ogłoszeniu o zamówieniu. Dawało to beneficjentom swobodę i elastyczność, ale dla części beneficjentów, w szczególności tych mniej doświadczonych, było wyzwaniem.

W tej perspektywie finansowej 2021-2027 procedura dotycząca rażąco niskiej ceny została uwzględniona. Zapis w „Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027” dotyczący rażąco niskiej ceny bazuje na art. 224 PZP z 2019 r., czyli sprawdzonych, funkcjonujących przepisach. Nie jest jednak ich powieleniem lecz uproszczeniem. Rozwiązuje część z dylematów beneficjentów, ale nie daje odpowiedzi na każdą sytuację i przypadek, stąd budzi dalsze wątpliwości. W szczególności, moje doświadczenie pokazuje, że beneficjenci obawiają się oceny wyjaśnień wykonawców i odrzucania ofert z uwagi na cenę. Z mojego punktu widzenia rozwiązanie wszystkich wątpliwości wymagałoby stworzenia bardzo złożonej procedury, która mogłaby być skomplikowana, a tym samym niecelowa. Każde nowe doprecyzowanie może rodzić kolejne pytania, a uszczegóławianie i wyjaśnianie może nie mieć końca. Za każdym razem, formułując proponowane zasady, rozważam z jednej strony potrzebę ich precyzji i szczegółowości, które zapewniają pewność oraz bezpieczeństwo beneficjentom, z drugiej zaś – konieczność zachowania prostoty całej procedury, respektowania zasad racjonalności oraz wskazywania celów, a nie każdorazowych metod ich osiągnięcia. Stąd **dla rażąco niskiej ceny proponuję pewne zmiany**

**wyjaśniające kluczowe moim zdaniem wątpliwości, ale nie rozbudowujące znacznie całej procedury.**

Procedura rażąco niskiej ceny bywa postrzegana jako uciążliwa formalność, a tymczasem – moim zdaniem - ma bardzo istotny cel. Chodzi w niej o ochronę interesu publicznego przed ofertami nierealnymi, ryzykownymi, które mogłyby doprowadzić do niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia, a w konsekwencji – do marnotrawienia środków publicznych. Dzieje się to poprzez wprowadzenie swoistego filtra jakościowego – lepiej ponieść nieco wyższy koszt, ale zyskać pewność rzetelnego i należytego wykonanego zamówienia. Procedura ma pomóc beneficjentom, a nie skomplikować i wydłużyć ich pracę. Z takim założeniem proponuję trzy zmiany:

- **Umożliwienie a nie obowiązek stosowania procedury**

Na podstawie obecnych zapisów zamawiający ma obowiązek wszcząć procedurę rażąco niskiej ceny, czyli wezwać wykonawcę do złożenia wyjaśnień, m.in. zawsze gdy zaoferowana cena różni się o więcej niż 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich ważnych ofert niepodlegających odrzuceniu. Beneficjent powinien to zrobić, nawet jeśli ma przekonanie, że zaproponowana cena jest odpowiednia i niezaniżona. Może mieć to miejsce np. w sytuacji otrzymania tylko paru ważnych ofert niepodlegających odrzuceniu, gdzie jedna ma absurdalnie zawyżoną cenę, a pozostałe przedstawiają ceny podobne, oczekiwane przez beneficjenta.

Proponuję, by to beneficjent każdorazowo decydował, czy chce wyjaśniać niskie ceny z potencjalnymi wykonawcami analizując indywidualną sytuację. Kwestionowanie niskiej ceny ma zabezpieczać interes beneficjenta, ponieważ w przypadku realizacji zamówienia niskiej jakości może dojść do problemów w projekcie, których konsekwencje poniesie beneficjent. Obowiązek automatycznego wyjaśniania ceny – w mojej opinii – nie pomaga beneficjentom. Może wydłużać procedurę i zniechęcać rzetelnych wykonawców, którzy są proszeni o dodatkowe formalności i wyjaśnienia. Jednocześnie, brak wykonania takiego formalnego obowiązku przez beneficjenta może skutkować określeniem wydatków niekwalifikowalnych.

- **Doprecyzowanie wymagań od wykonawców w zakresie udowadniania ceny**

Obecnie wytyczne horyzontalne mówią o „wyjaśnieniach, w tym złożeniu dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu.” Zapis ten może powodować przekazywanie bardzo ogólnych i mało konkretnych wyjaśnień przez wykonawców, które następnie są trudne do oceny przez beneficjentów. Proponuję zapis mówiący o wyjaśnieniach i kalkulacji, która uwzględnia niezbędne koszty oraz wskazuje, że nawet przy niskiej cenie niezbędne koszty są pokryte, a także dowodach (np. umowach czy ofertach) potwierdzających realność kalkulacji ceny. Oznaczałoby to wymaganie konkretnych kalkulacji od wykonawców. Nie byłyby wystarczające ogólne zapewnienia o możliwości realizacji zamówienia. Moim zdaniem, doprecyzowanie wymagań od wykonawców w zakresie udowadniania ceny zwiększyłoby przejrzystość procedury i dla beneficjentów i dla wykonawców. Wnioskodawcy mieliby większą jasność w zakresie oczekiwań. Beneficjentom łatwiej byłoby rozstrzygać o rażąco niskiej cenie. Mogliby to robić, gdyby wykonawcy nie przedstawili wyjaśnień i kalkulacji w ogóle lub przedstawili kalkulację niepełną, nie udowadniającą możliwości pokrycia wszystkich niezbędnych kosztów.

Jednak, zakładam, że wykonawcy mogą nie być chętni do pokazywania szczegółowych kalkulacji, stąd procedura ta powinna być stosowana tylko w skrajnych sytuacjach.

Łącznie proponuję następujący zapis: „Jeżeli zaofferowana cena lub koszt wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia, tj. różnią się o więcej niż 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich ważnych ofert niepodlegających odrzuceniu, lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w zapytaniu ofertowym lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający może żądać od wykonawcy złożenia w wyznaczonym terminie wyjaśnień i kalkulacji, która uwzględnia niezbędne koszty oraz wskazuje, że nawet przy niskiej cenie niezbędne koszty są pokryte, a także dowodów (np. umów czy ofert) potwierdzających realność kalkulacji ceny lub kosztu. Zamawiający ocenia te wyjaśnienia w konsultacji z wykonawcą i może odrzucić tę ofertę wyłącznie w przypadku, gdy złożone wyjaśnienia i kalkulacja wraz z dowodami nie uzasadniają podanej ceny lub kosztu w tej ofercie.”

## 8. Propozycja zmienionych zasad

Szczegółowa propozycja zmienionych zapisów „Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027” została zaprezentowana poniżej.

### Podrozdział 3.2. Zasada konkurencyjności

1) Właściwa instytucja zobowiązuje beneficjenta w umowie o dofinansowanie projektu, a wnioskodawców w regulaminie wyboru projektów – do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, a także do działania w sposób przejrzysty i proporcjonalny – zgodnie z procedurą określoną w niniejszym podrozdziale (zasada konkurencyjności).

2) Zgodnie z zasadami regulującymi wydatkowanie funduszy, środki unijne mają na celu m.in. realizację strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Cele te są realizowane poprzez wydatkowanie środków w sposób zapewniający tworzenie m.in. wysokiej jakości miejsc pracy, czy ochronę środowiska. Właściwa instytucja będąca stroną umowy o dofinansowanie projektu może w tej umowie określić rodzaj zamówień, w ramach których zobowiąże beneficjenta do udzielenia zamówienia w sposób zapewniający uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych lub gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów.

3) Beneficjenci, którzy nie są zamawiającym w rozumieniu ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320), zwanej dalej „Pzp”, nie mają obowiązku znajomości i stosowania szczegółowych rozwiązań opisanych w tych przepisach, z zastrzeżeniem pkt 1 lit. c sekcji 3.2.1 i pkt 12 sekcji 3.2.2. Nieznajomość oraz niestosowanie szczegółowych rozwiązań określonych w przepisach PZP nie może skutkować dla nich negatywnymi konsekwencjami finansowymi, pod warunkiem że spełniają wymagania wynikające z Wytycznych.

4) Bez względu na wartość zamówienia pkt 6–8 sekcji 3.2.2 stosuje się odpowiednio, przy czym osoby wykonujące czynności związane z przygotowaniem oraz udzieleniem zamówienia poniżej progu stosowania zasady konkurencyjności nie mają obowiązku każdorazowego składania oświadczeń, o których mowa w pkt 8 sekcji 3.2.2.

5) Zamawiający nie mogą udzielić zamówienia lub zamówień jednemu wykonawcy na kwotę przekraczającą 170.000 zł netto bez zastosowania zasady konkurencyjności, z zastrzeżeniem sekcji 3.2.1. Zakaz dotyczy wszystkich zamówień bez względu na ich przedmiot w ramach danego projektu w całym okresie jego realizacji. 6) W przypadku zamówień o wartości do 170.000 zł netto włącznie, możliwe jest dobrowolne zastosowanie zasady konkurencyjności. W takiej sytuacji, wydatki nie są oceniane pod kątem wymogów zasady konkurencyjności, tj. wymogów opisanych w sekcjach 3.2.2-3.2.4.

### Sekcja 3.2.1. Wyłączenia

#### 1) Zasady konkurencyjności nie stosuje się do:

- a) zamówień, których wartość nie przekracza kwoty 170.000 zł netto,
- b) zamówień udzielanych na podstawie Pzp,
- c) zamówień o przedmiocie określonym w art. 9–14 Pzp,
- d) realizacji zadań publicznych przez organ administracji publicznej na podstawie art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- e) zamówień udzielanych zgodnie z przepisami prawa innymi niż Pzp, na podstawie których wyłącza się stosowanie Pzp,
- f) wydatków rozliczanych za pomocą uproszczonych metod oraz finansowania niepowiązanego z kosztami, o których mowa w podrozdziałach 3.10 i 3.11,
- g) zamówień udzielanych przez beneficjentów wybranych w trybie określonym w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1637) lub w ustawie z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2023 r. poz. 140) do realizacji projektu hybrydowego,
- h) zamówień udzielonych lub postępowań o udzielenie zamówienia wszczętych przed złożeniem wniosku o dofinansowanie projektu w przypadku projektów, które otrzymały pieczęć doskonałości, o której mowa w art. 2 pkt 45 rozporządzenia ogólnego,
- i) zamówień, których przedmiotem są usługi świadczone w zakresie prac badawczo-rozwojowych prowadzonych w projekcie przez osoby fizyczne wskazane w zatwierdzonym wniosku o dofinansowanie projektu, posiadające wymagane kwalifikacje, pozwalające na przeprowadzenie prac badawczo-rozwojowych zgodnie z tym wnioskiem,
- j) zamówień, których przedmiotem są usługi wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej (z wyłączeniem usług świadczonych w placówkach wsparcia dziennego i placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego), sąsiedzkie usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania i specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, usługi asystenckie – świadczone osobiście przez osoby wskazane lub zaakceptowane przez uczestnika projektu.

#### 2) Zasady konkurencyjności można nie stosować do:

- a) sytuacji, w której ze względu na pilną potrzebę (konieczność) udzielenia zamówienia niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której wcześniej nie można było przewidzieć, nie można zachować terminów określonych w pkt 19 sekcji 3.2.2,
- b) sytuacji, w której ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której wcześniej nie można było przewidzieć (np. klęski żywiołowe, katastrofy, awarie), wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia i nie można zachować terminów określonych w pkt 19 sekcji 3.2.2,

- c) zamówień, które mogą być zrealizowane tylko przez jednego wykonawcę z jednego z następujących powodów:
    - i) brak konkurencji ze względów technicznych o obiektywnym charakterze, gdy istnieje tylko jeden wykonawca, który jako jedyny może zrealizować zamówienie, albo
    - ii) przedmiot zamówienia jest objęty ochroną praw wyłącznych, w tym praw własności intelektualnej, gdy istnieje tylko jeden wykonawca, który ma wyłączne prawo do dysponowania przedmiotem zamówienia, a prawo to podlega ochronie ustawowej, o ile nie istnieje rozsądne rozwiązanie alternatywne lub zastępcze, a brak konkurencji nie jest wynikiem sztucznego zawężania parametrów zamówienia,
  - d) zamówień w zakresie działalności twórczej lub artystycznej, które mogą być zrealizowane tylko przez jednego wykonawcę,
  - e) zamówień, których przedmiotem są dostawy na szczególnie korzystnych warunkach w związku z likwidacją działalności innego podmiotu, postępowaniem egzekucyjnym albo upadłościowym,
  - f) zamówień na dostawy dokonywanych na giełdzie towarowej w rozumieniu przepisów o giełdach towarowych, w tym na giełdzie towarowej innych państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego,
  - g) zamówień udzielanych przez placówkę zagraniczną w rozumieniu przepisów o służbie zagranicznej,
  - h) zamówień udzielanych na potrzeby własne jednostki wojskowej w rozumieniu przepisów o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa,
  - i) przypadków określonych w art. 214 ust. 1 pkt 11–14 Pzp w stosunku do podmiotów wskazanych w tym przepisie,
  - j) przypadku udzielenia wykonawcy wybranemu zgodnie z zasadą konkurencyjności zamówienia polegającego na powtórzeniu podobnych usług lub robót budowlanych, jeżeli takie zamówienie było przewidziane w zapytaniu ofertowym i jest zgodne z przedmiotem zamówienia początkowego oraz całkowita wartość tego zamówienia została uwzględniona przy obliczaniu wartości zamówienia początkowego,
  - k) przypadku udzielenia wykonawcy wybranemu zgodnie z zasadą konkurencyjności zamówień na dostawy polegających na częściowej wymianie dostarczonych produktów lub instalacji albo zwiększeniu bieżących dostaw lub rozbudowie istniejących instalacji, gdy zmiana wykonawcy prowadziłaby do nabycia materiałów o innych właściwościach technicznych, co powodowałoby niekompatybilność techniczną lub nieproporcjonalnie duże trudności techniczne w użytkowaniu i utrzymaniu tych produktów lub instalacji.
- 3) Spełnienie przesłanek z pkt 2 należy pisemnie uzasadnić.
- 4) Jeżeli w wyniku prawidłowego zastosowania zasady konkurencyjności nie wpłynęła żadna oferta, lub wpłynęły jedynie oferty podlegające odrzuceniu, albo żaden wykonawca nie spełnił warunków udziału w postępowaniu, o ile zamawiający stawiał takie warunki wykonawcom, zawarcie umowy w sprawie realizacji zamówienia z pominięciem zasady

konkurencyjności jest możliwe, gdy pierwotne warunki zamówienia nie zostały zmienione (pkt 6–8 sekcji 3.2.2 stosuje się odpowiednio).

### Sekcja 3.2.2. Postępowanie o udzielenie zamówienia

1) Podstawą obliczenia szacunkowej wartości zamówienia w ramach projektu jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone z należytą starannością. Szacowanie jest dokumentowane w sposób zapewniający właściwą ścieżkę audytu (np. w zatwierdzonym wniosku o dofinansowanie projektu lub w notatce z szacowania).

2) Podmioty będące zamawiającymi w rozumieniu Pzp w pierwszej kolejności dokonują szacowania wartości zamówienia zgodnie z przepisami tej ustawy, natomiast po stwierdzeniu, że szacunkowa wartość zamówienia ustalona na podstawie Pzp nie przekracza wartości, od której istnieje obowiązek stosowania Pzp, ustalają wartość zamówienia w ramach projektu.

3) Wyboru metody wykorzystywanej do obliczania szacunkowej wartości zamówienia nie można dokonywać z zamiarem wyłączenia zamówienia z zakresu stosowania zasady konkurencyjności. Zabronione jest zaniżanie wartości szacunkowej zamówienia lub jego podział skutkujący zaniżeniem jego wartości szacunkowej.

4) Obliczając szacunkową wartość zamówienia należy wziąć pod uwagę konieczność łącznego spełnienia trzech przesłanek (tożsamości):

- a) usługi, dostawy oraz roboty budowlane są tożsame rodzajowo lub funkcjonalnie (tożsamość przedmiotowa), przy czym tożsamość rodzajowa dostaw obejmuje dostawy podobne,

Za zamówienia tożsame uznaje się te, które odnoszą się do tego samego lub podobnego zagadnienia, są realizowane w takich samych lub zbliżonych warunkach, dotyczą podobnej grupy osób lub odbiorców, spełniają tę samą funkcję i mają identyczne bądź podobne przeznaczenie lub są nabywane w celu realizacji z góry przyjętego zamierzenia. Przykładem mogą być szkolenia zawodowe z różnej tematyki przeznaczone dla podobnej grupy osób lub zakup sprzętu ICT w postaci komputerów stacjonarnych, laptopów i monitorów. Dotyczy to zamówień zbliżonych przedmiotowo, a także takich, które – mimo braku ścisłego podobieństwa przedmiotowego – tworzą jedną funkcjonalną całość. Przykładem może być kompleksowa organizacja konferencji, szkoleń czy spotkań eksperckich obejmująca zarówno wynajem sali, obsługę gości, noclegi, jak i usługi cateringowe, o ile wszystkie elementy tworzą jedną funkcjonalną całość i są organizowane łącznie jako usługa kompleksowa. Jeśli jednak beneficjent nie zleca organizacji wydarzenia, tylko samodzielnie zamawia i organizuje poszczególne elementy jako samodzielne usługi świadczone na różnych wyspecjalizowanych rynkach, przez typowo różne podmioty np. noclegi oferowane przez obiekty noclegowe, a catering przez firmy gastronomiczne, tożsamość przedmiotowa może zostać wyłączona.

Tożsamość przedmiotowa nie sprowadza się automatycznie do tego samego kodu CPV. Kod CPV może być pomocny, ale nie przesądza o tożsamości przedmiotowej.

Tożsamość przedmiotowa nie sprowadza się automatycznie do jednej pozycji w budżecie projektu, koszty z różnych pozycji i zadań sumuje się. b) możliwe jest udzielenie zamówienia w tym samym czasie (tożsamość czasowa),

Tożsamość czasowa odnosi się do okresu realizacji projektu określonego we wniosku o dofinansowanie. Kluczowe jest, czy zamawiający ma wiedzę lub może mieć wiedzę o przyszłych potrzebach, tzn. czy można zaplanować i realnie przewidzieć zamówienia, czy można udzielić zamówienia w tym samym czasie lub ewentualnie realizować zamówienia w tym samym czasie. Jeśli zamówienia są planowane (np. w budżecie, planie zamówień, wniosku o dofinansowanie), to tożsamość czasowa występuje. Bez znaczenia pozostaje, czy zamówienie realizowane jest jednorazowo w ramach jednego postępowania, czy też sukcesywnie – w ramach kilku odrębnych postępowań w ramach zamówienia udzielanego w częściach.

Wyjątkiem są szczególne sytuacje, gdy nie istnieje realna możliwość oszacowania usług, dostaw lub robót budowlanych, które mają zostać wykonane i sfinansowane w ramach całego projektu oraz przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, pomimo wykazania ogólnych informacji o planowanych wydatkach we wniosku o dofinansowanie. Jeżeli zamawiający w chwili udzielania pierwszych zamówień w tym samym przedmiocie i o tej samej tożsamości podmiotowej nie przewidywał i - dochowując należytej staranności – nie mógł przewidywać udzielenia kolejnego zamówienia, wówczas możliwe jest potraktowanie kolejnego zamówienia jako odrębnego. Może mieć to miejsce np. gdy projekt zgodnie z założeniami określonymi we wniosku o dofinansowanie zostanie podzielony na wyraźne etapy, a zakres zamówienia przewidzianego na etap drugi będzie możliwy do ustalenia przy zachowaniu należytej staranności dopiero po zakończeniu etapu pierwszego. Np. zamówienia na usługi hotelowe, cateringowe lub dostawę biletów lotniczych można szacować odrębnie dla każdego wydarzenia, w tym wydarzenia targowego lub spotkania eksperckiego, o ile uzasadnia to charakter projektu i poszczególne wydarzenia nie mogą być planowane dla całego projektu, ponieważ decyzja o nich zapada na wyodrębnionym, wcześniejszym etapie projektu, np. po dokonaniu rekrutacji na wydarzenie i analizie potrzeb, określeniu czasu i miejsca wydarzenia. Jeśli zamówienie drugie wynika z sytuacji wyjątkowej, nieprzewidywalnej (np. epidemii, nagłych potrzeb, istotnych zmian w projekcie, w tym dodatkowych środków w projekcie), to tożsamość czasowa także może być wyłączona. Np. tożsamość czasowa może zostać wyłączona w sytuacji, gdy w projekcie przewidziano realizację usług doradczych dla określonej grupy podmiotów na konkretną kwotę, lecz w trakcie jego realizacji – po udzieleniu zamówienia na usługi doradcze – dokonano zmian polegających na zwiększeniu wartości projektu z uwagi na nowo planowane objęcie wsparciem doradczym dodatkowej grupy podmiotów. c) możliwe jest wykonanie zamówienia przez jednego wykonawcę (tożsamość podmiotowa).

Tożsamość podmiotowa występuje w przypadku zamówień, które mogą być potencjalnie zrealizowane przez jednego wykonawcę (w tym przy udziale podwykonawców) i faktycznie w sposób typowy i powtarzalny są realizowane przez więcej niż jednego wykonawcę na rynku. Możliwość podwykonawstwa nie tworzy automatycznie tożsamości podmiotowej, ponieważ teoretycznie wykonawca może zaangażować podwykonawcę z praktycznie każdego rynku i branży i tym samym realizować wiele różnych zamówień. Kluczowe jest to, co wykonawcy

oferują we własnej działalności standardowo i typowo na rynku. Np. na rynku funkcjonują liczne firmy szkoleniowe oferujące szkolenia zawodowe z różnych obszarów tematycznych. Uwzględnia się zarówno podmioty bezpośrednio specjalizujące się w danym przedmiocie zamówienia, jak i profesjonalnych pośredników typowo działających na rynku.

5) W przypadku udzielania zamówienia w częściach z określonych względów ekonomicznych, organizacyjnych, celowościowych – wartość zamówienia ustala się jako łączną wartość poszczególnych jego części. W przypadku, gdy łączna wartość części przekracza próg określony w sekcji 3.2.1 pkt 1 lit. a, zasadę konkurencyjności stosuje się do udzielenia każdej części zamówienia.

6) Należy podjąć odpowiednie środki, aby skutecznie zapobiegać konfliktom interesów, a także rozpoznawać i likwidować je, gdy powstają w związku z prowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia lub na etapie wykonywania zamówienia – by nie dopuścić do zakłócenia konkurencji oraz zapewnić równe traktowanie wykonawców. Konflikt interesów oznacza każdą sytuację, w której osoby biorące udział w przygotowaniu lub prowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia lub mogące wpłynąć na wynik tego postępowania mają, bezpośrednio lub pośrednio, interes finansowy, ekonomiczny lub inny interes osobisty, który postrzegać można jako zagrażający ich bezstronności i niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia.

7) W celu uniknięcia konfliktu interesów, w przypadku beneficjenta, który nie jest zamawiającym w rozumieniu Pzp, zamówienia nie mogą być udzielane podmiotom powiązanim z nim osobowo lub kapitałowo, z wyłączeniem zamówień sektorowych i zamówień określonych w sekcji 3.2.1 pkt 2 lit. i.

8) Czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm. Osoby te składają oświadczenie w formie pisemnej lub w formie elektronicznej (w rozumieniu odpowiednio art. 78 i art. 78<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego) o braku istnienia albo braku wpływu powiązań osobowych lub kapitałowych z wykonawcami na bezstronność postępowania, polegających na:

- a) uczestniczeniu w spółce jako wspólnik spółki cywilnej lub spółki osobowej, posiadaniu co najmniej 10% udziałów lub akcji (o ile niższy próg nie wynika z przepisów prawa), pełnieniu funkcji członka organu nadzorczego lub zarządzającego, prokurenta, pełnomocnika,
- b) pozostawaniu w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia, lub związaniu z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli albo pozostawaniu we wspólnym pożyciu z wykonawcą, jego zastępcą prawnym lub członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia,
- c) pozostawaniu z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że istnieje uzasadniona wątpliwość co do ich bezstronności lub niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia.

9) Przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności

mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Przedmiotu zamówienia nie można opisać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję.

10) Jeżeli nie uzasadnia tego przedmiot zamówienia, opis przedmiotu zamówienia nie może zawierać odniesień do znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów. W wyjątkowych przypadkach dopuszcza się stosowanie takich odniesień, jeżeli niemożliwe jest opisanie przedmiotu zamówienia w wystarczająco precyzyjny i zrozumiały sposób zgodnie ze zdaniem pierwszym. W przypadku, gdy zamawiający korzysta z możliwości zastosowania odniesień do specyfikacji technicznych lub norm właściwych dla Europejskiego Obszaru Gospodarczego, nie może on odrzucić oferty jako niezgodnej z zapytaniem ofertowym, jeżeli wykonawca udowodni w swojej ofercie, że proponowane rozwiązania w równoważnym stopniu spełniają wymagania określone w zapytaniu ofertowym. Takim odniesieniom w opisie przedmiotu zamówienia muszą towarzyszyć słowa „lub równoważne”.

11) Z uwagi na konieczność ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233), dopuszcza się możliwość ograniczenia zakresu opisu przedmiotu zamówienia, przy czym wymagane jest udostępnienie uzupełnienia wyłączonego opisu przedmiotu zamówienia wykonawcy, który zobowiązał się do zachowania poufności w odniesieniu do przedstawionych informacji, w terminie umożliwiającym przygotowanie i złożenie oferty.

12) Do opisu przedmiotu zamówienia stosuje się nazwy i kody określone we Wspólnym Słowniku Zamówień, o którym mowa w rozporządzeniu (WE) nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) (Dz. Urz. WE L 340 z 16.12.2002, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 6, t. 5, str. 3).

13) Zamawiający może wymagać od wykonawców spełnienia warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Warunki te zamawiający określa w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Warunki udziału oraz opis sposobu dokonywania oceny ich spełnienia muszą być związane z przedmiotem zamówienia i proporcjonalne do niego oraz umożliwiać ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia. Zamawiający nie może formułować warunków przewyższających wymagania wystarczające do należytego wykonania zamówienia. Za warunki zapewniające zachowanie uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców nie uznaje się m.in. umożliwienia składania ofert tylko osobom fizycznym lub osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą, wymagania konkretnej lokalizacji siedziby wykonawcy, np. na terenie danego województwa, czy doświadczenia we współpracy z danym wykonawcą.

14) W odniesieniu do sytuacji ekonomicznej lub finansowej wykonawców zamawiający może wymagać w szczególności, aby wykonawcy posiadali określony minimalny roczny przychód, w tym minimalny roczny przychód w zakresie przedmiotu zamówienia. Wymagany przez zamawiającego minimalny roczny przychód nie powinien przekraczać dwukrotności szacunkowej wartości zamówienia, z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków.

15) W odniesieniu do zdolności technicznej lub zawodowej zamawiający może określić warunki dotyczące niezbędnego wykształcenia, kwalifikacji zawodowych, doświadczenia, potencjału technicznego wykonawcy lub osób skierowanych przez wykonawcę do realizacji zamówienia, umożliwiające realizację zamówienia na odpowiednim poziomie jakości. W szczególności zamawiający może wymagać, aby wykonawcy spełniali wymagania odpowiednich norm zarządzania jakością, w tym w zakresie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, oraz systemów lub norm zarządzania środowiskowego, wskazanych przez zamawiającego w zapytaniu ofertowym.

16) Kryteria oceny ofert są formułowane w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, przy czym:

- a) każde kryterium oceny ofert musi być związane z przedmiotem zamówienia,
- b) każde kryterium i opis jego stosowania musi być sformułowane w sposób jednoznaczny i zrozumiały,
- c) wagi poszczególnych kryteriów powinny być określone w sposób umożliwiający wybór najkorzystniejszej oferty.

17) Kryteria oceny ofert, oprócz ceny lub kosztu, mogą obejmować:

- a) jakość, w tym parametry techniczne, właściwości estetyczne i funkcjonalne, dostępność, projektowanie dla wszystkich użytkowników, aspekty społeczne, środowiskowe i innowacyjne,
- b) organizację, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób wyznaczonych do realizacji zamówienia, jeżeli mogą mieć znaczący wpływ na jakość wykonania zamówienia,
- c) serwis posprzedażny oraz pomoc techniczną, warunki dostawy, takie jak termin dostawy, sposób dostawy oraz czas dostawy lub okres realizacji.

18) Kryteria oceny ofert nie mogą dotyczyć właściwości wykonawcy, a w szczególności jego wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej oraz doświadczenia.

19) Minimalny termin składania ofert wynosi:

- a) 7 dni – w przypadku dostaw i usług,
- b) 14 dni – w przypadku robót budowlanych,

z tym, że wyznaczony termin składania ofert powinien uwzględniać złożoność zamówienia oraz czas potrzebny na sporządzenie ofert. W przypadku zamówień, których szacunkowa wartość jest równa lub przekracza 5 538 000 EUR w przypadku robót budowlanych, a 750 000 EUR w przypadku dostaw i usług, minimalny termin składania ofert wynosi 30 dni. Bieg terminu składania ofert rozpoczyna się dnia następującego po dniu upublicznienia zapytania ofertowego, a kończy się z upływem ostatniego dnia (zastosowanie ma art. 115 Kodeksu cywilnego). O terminowym złożeniu oferty decyduje data złożenia oferty za pośrednictwem BK2021.

7 Średni kurs PLN w stosunku do EUR stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień ogłaszany jest w drodze obwieszczenia Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, w Dzienniku

Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", oraz zamieszczany na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych.

20) Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę zgodną z opisem przedmiotu zamówienia, złożoną przez wykonawcę spełniającego warunki udziału w postępowaniu (o ile zamawiający postawił takie warunki), w oparciu o ustalone w zapytaniu ofertowym kryteria oceny, spośród ofert złożonych w sposób, o którym mowa w sekcji 3.2.3. Zamawiający analizuje treść ofert po upływie terminu wyznaczonego na ich składanie.

21) Jeżeli zaoferowana cena lub koszt wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia, tj. różnią się o więcej niż 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich ważnych ofert niepodlegających odrzuceniu, lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w zapytaniu ofertowym lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający może żądać od wykonawcy złożenia w wyznaczonym terminie wyjaśnień i kalkulacji, która uwzględni niezbędne koszty oraz wskazuje, że nawet przy niskiej cenie niezbędne koszty są pokryte, a także dowodów (np. umów czy ofert) potwierdzających realność kalkulacji ceny lub kosztu. Zamawiający ocenia te wyjaśnienia w konsultacji z wykonawcą i może odrzucić tę ofertę wyłącznie w przypadku, gdy złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej ceny lub kosztu w tej ofercie.

22) Wybór najkorzystniejszej oferty jest dokumentowany pisemnie za pomocą protokołu postępowania o udzielenie zamówienia, zawierającego co najmniej:

- a) wykaz wszystkich ofert, które wpłynęły w odpowiedzi na zapytanie ofertowe (w szczególności imię i nazwisko albo nazwa wykonawcy, jego siedziba oraz cena),
- b) wykryte przypadki konfliktu interesów i podjęte w związku z tym środki albo informację o braku występowania konfliktu interesów,
- c) informację o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu przez wykonawców, o ile takie warunki były stawiane,
- d) informację o wagach punktowych lub procentowych przypisanych do poszczególnych kryteriów oceny i przyznanej punktacji poszczególnym wykonawcom za spełnienie danego kryterium,
- e) uzasadnienie rezygnacji z dopuszczenia możliwości składania ofert częściowych (jeśli dotyczy),
- f) powody odrzucenia ofert, w tym ofert uznanych za rażąco niskie (o ile dotyczy),
- g) wskazanie wybranej oferty (imię i nazwisko albo nazwa wykonawcy) wraz z uzasadnieniem wyboru albo powodów, dla których zamawiający postanowił zrezygnować z udzielenia zamówienia,
- h) imiona i nazwiska osób, które wykonywały czynności w prowadzonym postępowaniu,
- i) datę sporządzenia protokołu,
- j) następujące załączniki:

- i) dokument, o którym mowa w pkt 1, chyba, że szacowanie wartości zamówienia wynika z zatwierdzonego wniosku o dofinansowanie projektu,
- ii) oświadczenia, o których mowa w pkt 8,
- iii) dowód ogłoszenia zapytania ofertowego zgodnie z pkt 2 i 3 sekcji 3.2.3 (oraz jego zmian, o ile zostały dokonane) wraz ze złożonymi ofertami, oraz wymiany informacji pomiędzy zamawiającym a wykonawcą.

Protokół jest udostępniany na wniosek wykonawcy.

### Sekcja 3.2.3. Ogłoszenia

1) Komunikacja w postępowaniu o udzielenie zamówienia, w tym ogłoszenie zapytania ofertowego, składanie ofert, wymiana informacji między zamawiającym a wykonawcą oraz przekazywanie dokumentów i oświadczeń odbywa się pisemnie za pomocą BK2021, z zastrzeżeniem pkt 2 i 3.

2) Wyjątkowo, możliwe jest odstępianie od komunikacji określonej w pkt 1, o czym zamawiający informuje wykonawców w zapytaniu ofertowym upublicznianym w BK2021, jeżeli:

- a) charakter zamówienia wymaga użycia narzędzi, urządzeń lub formatów plików, które nie są obsługiwane za pomocą BK2021, lub
- b) aplikacje do obsługi formatów plików, które nadają się do przygotowania ofert lub prac konkursowych, korzystają z formatów plików, których nie można obsługiwać za pomocą żadnych innych aplikacji otwartoźródłowych lub ogólnie dostępnych, lub są one objęte licencją i nie mogą zostać udostępnione do pobierania lub zdalnego wykorzystania przez zamawiającego, lub
- c) zamawiający wymaga przedstawienia modelu fizycznego, modelu w skali lub próbki, których nie można przekazać za pośrednictwem BK2021, lub
- d) jest to niezbędne z uwagi na potrzebę ochrony informacji szczególnie wrażliwych, której nie można zagwarantować w sposób dostateczny przy użyciu BK2021.

Odstępianie od komunikacji określonej w pkt 1 jest dopuszczalne w zakresie, w jakim nie jest możliwe dotrzymanie sposobu komunikacji w BK2021.

Zamawiający określa w zapytaniu ofertowym sposób komunikacji w postępowaniu o udzielenie zamówienia wynikający z zakresu odstępiania od komunikacji w BK2021.

3) W przypadku zawieszenia działalności BK2021 potwierdzonego odpowiednim komunikatem w BK2021, zamawiający kieruje zapytanie ofertowe do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców, o ile na rynku istnieje trzech potencjalnych wykonawców danego zamówienia, oraz ogłasza zapytanie ofertowe co najmniej na swojej stronie internetowej, o ile posiada taką stronę. W takim przypadku zamawiający określa w zapytaniu ofertowym sposób komunikacji w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

- 4) W przypadku gdy wnioskodawca rozpoczyna realizację projektu na własne ryzyko przed podpisaniem umowy o dofinansowanie projektu, upublicznia zapytanie ofertowe w sposób określony w pkt 1, do czego instytucja ogłaszająca nabór wniosków o dofinansowanie projektu zobowiązuje wnioskodawców w regulaminie wyboru projektów.
- 5) W przypadku wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia przed ogłoszeniem regulaminu wyboru projektów ocena, czy stopień upublicznienia zapytania ofertowego był wystarczający do uznania wydatku za kwalifikowalny, należy do właściwej instytucji.
- 6) Zapytanie ofertowe zawiera w szczególności:
- a) opis przedmiotu zamówienia,
  - b) warunki udziału w postępowaniu oraz opis sposobu dokonywania oceny ich spełniania, o ile warunki te są wymagane przez zamawiającego,
  - c) kryteria oceny ofert, informację o wagach punktowych lub procentowych przypisanych do poszczególnych kryteriów oceny ofert oraz opis sposobu przyznawania punktacji za spełnienie danego kryterium oceny ofert,
  - d) termin i sposób składania ofert,
  - e) termin wykonania zamówienia,
  - f) informację na temat zakazu konfliktu interesów,
  - g) określenie warunków istotnych zmian umowy zawartej w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia, o ile zamawiający przewiduje możliwość zmiany umowy,
  - h) opis części zamówienia, jeżeli zamawiający dopuszcza składanie ofert częściowych oraz liczbę części zamówienia, na którą wykonawca może złożyć ofertę, lub maksymalną liczbę części, na które zamówienie może zostać udzielone temu samemu wykonawcy, oraz kryteria lub zasady, mające zastosowanie do ustalenia, które części zamówienia zostaną udzielone jednemu wykonawcy, w przypadku wyboru jego oferty w większej niż maksymalna liczbie części,
  - i) w sytuacji, gdy zamawiający udziela zamówienia w częściach, informację, że dane postępowanie obejmuje jedynie część zamówienia, wraz z określeniem zakresu lub wartości całego zamówienia oraz informacjami co do pozostałych części zamówienia,
  - j) informacje dotyczące ofert wariantowych, jeżeli zamawiający wymaga lub dopuszcza ich składanie, w tym opis sposobu przedstawiania ofert wariantowych oraz minimalne warunki, jakim muszą odpowiadać oferty wariantowe wraz z wybranymi kryteriami oceny oraz informacja, czy oferta wariantowa powinna być złożona wraz z ofertą albo zamiast oferty.
- 7) Zapytanie ofertowe może zostać zmienione przed upływem terminu składania ofert. Zamawiający informuje w zapytaniu ofertowym o zakresie zmian. Zamawiający przedłuża termin składania ofert o czas niezbędny do wprowadzenia zmian w ofertach, jeżeli jest to konieczne z uwagi na zakres wprowadzonych zmian.

8) Informację o wyniku postępowania ogłasza się w taki sposób, w jaki zostało upublicznione zapytanie ofertowe. Informacja ta zawiera imię i nazwisko albo nazwę wybranego wykonawcy, jego siedzibę (miejscowość) oraz cenę najkorzystniejszej oferty.

#### Sekcja 3.2.4. Umowa w sprawie zamówienia

1) Zawarcie umowy w sprawie zamówienia następuje w formie pisemnej lub w formie elektronicznej, o których mowa w art. 78 i art. 78<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego.

2) W przypadku gdy zamawiający dopuszcza składanie ofert częściowych, postępowanie może zakończyć się zawarciem umowy na część zamówienia.

3) W przypadku gdy wybrany wykonawca odstąpi od zawarcia umowy w sprawie zamówienia, zamawiający może zawrzeć umowę z wykonawcą, który w prawidłowo przeprowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia uzyskał kolejną najwyższą liczbę punktów.

4) Nie jest możliwe dokonywanie istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że:

- a) zmiany zostały przewidziane w zapytaniu ofertowym w postaci jednoznacznych postanowień umownych, które określają ich zakres i charakter oraz warunki wprowadzenia zmian,
- b) zmiany dotyczą realizacji dodatkowych dostaw, usług lub robót budowlanych od dotychczasowego wykonawcy, nieobjętych zamówieniem podstawowym, o ile stały się niezbędne i zostały spełnione łącznie następujące warunki:
  - i) zmiana wykonawcy nie może zostać dokonana z powodów ekonomicznych lub technicznych, w szczególności dotyczących zamienności lub interoperacyjności sprzętu, usług lub instalacji, zamówionych w ramach zamówienia podstawowego,
  - ii) zmiana wykonawcy spowodowałaby istotną niedogodność lub znaczne zwiększenie kosztów dla zamawiającego,
  - iii) wartość zmian nie przekracza 50% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie,
- c) zmiana nie prowadzi do zmiany ogólnego charakteru umowy i zostały spełnione łącznie następujące warunki:
  - i) konieczność zmiany umowy spowodowana jest okolicznościami, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć,
  - ii) wartość zmian nie przekracza 50% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie,
- d) wykonawcę, któremu zamawiający udzielił zamówienia, ma zastąpić nowy wykonawca:
  - i) w wyniku sukcesji, wstępując w prawa i obowiązki wykonawcy, w następstwie przejęcia, połączenia, podziału, przekształcenia, upadłości, restrukturyzacji, dziedziczenia lub nabycia dotychczasowego wykonawcy lub jego przedsiębiorstwa, o ile

nowy wykonawca spełnia warunki udziału w postępowaniu oraz nie pociąga to za sobą innych istotnych zmian umowy, a także nie ma na celu uniknięcia stosowania zasady konkurencyjności, lub

ii) w wyniku przejęcia przez zamawiającego zobowiązań wykonawcy względem jego podwykonawców – w przypadku zmiany podwykonawcy, zamawiający może zawrzeć umowę z nowym podwykonawcą bez zmiany warunków realizacji zamówienia z uwzględnieniem dokonanych płatności z tytułu dotychczas zrealizowanych prac,

e) zmiana nie prowadzi do zmiany ogólnego charakteru umowy, a łączna wartość zmian jest mniejsza niż 5 538 000 EUR w przypadku robót budowlanych, a 143 000 EUR w przypadku dostaw i usług<sup>8</sup> i jednocześnie jest mniejsza od 10% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie w przypadku zamówień na usługi lub dostawy albo, w przypadku zamówień na roboty budowlane, jest mniejsza od 15% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie.

Zmiana umowy w sprawie zamówienia jest istotna, jeżeli powoduje, że charakter umowy zmienia się w sposób istotny w stosunku do pierwotnej umowy, w szczególności jeżeli zmiana: wprowadza warunki, które gdyby zostały zastosowane w postępowaniu o udzielenie zamówienia, to wzięliby w nim udział lub mogliby wziąć udział inni wykonawcy lub przyjęte zostałyby oferty innej treści; narusza równowagę ekonomiczną stron umowy na korzyść wykonawcy, w sposób nieprzewidziany w pierwotnej umowie; w sposób znaczny rozszerza albo zmniejsza zakres świadczeń i zobowiązań wynikający z umowy; polega na zastąpieniu wykonawcy, któremu zamawiający udzielił zamówienia, nowym wykonawcą w przypadkach innych, niż wskazane w lit. d.

<sup>8</sup> Średni kurs PLN w stosunku do EUR stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień ogłaszany jest w drodze obwieszczenia Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", oraz zamieszczany na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych.

## 9. Uzasadnienie pozostałych zmian

Moja propozycja skupia się na zmianach istotnych, które mogą mieć znaczny wpływ na realizację projektów UE. Propozycja z założenia pomija wszystkie zmiany drobne, stylistyczne, w myśl zasady maksymalnej stabilności i przewidywalności „Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027”. Moim zdaniem, każda zmiana może budzić kolejne wątpliwości, pytania i błędy w działaniu zamawiających, dlatego jestem zwolennikiem ograniczania zmian do tych niezbędnych.

### **Główne proponowane przeze mnie zmiany zasady konkurencyjności dotyczą:**

- podniesienia progu stosowania zasady konkurencyjności,
- doprecyzowania sposobu sumowania zamówień,
- doprecyzowania stosowania rozwiązań i interpretacji z PZP w ramach zasady konkurencyjności,
- doprecyzowania postępowania w sytuacji rażąco niskiej ceny,
- wprowadzenia zakazu konfliktu interesów oraz obowiązku bezstronności przy udzielaniu wszystkich zamówień, bez względu na ich wartość,
- wprowadzenia zakazu udzielania zamówień jednemu wykonawcy na kwotę przekraczającą obowiązujący próg bez zastosowania zasady konkurencyjności (we wszystkich realizowanych projektach UE).

Zmiany te zostały opisane i uzasadnione we wcześniejszych częściach poświęconych danym tematom. Poniżej uzasadnienie pozostałych zmian.

- **Dobrowolne stosowanie zasady konkurencyjności pomimo braku takiego obowiązku**

Proponuję nowy zapis, zgodnie z którym w przypadku zamówień o wartości 170.000 zł netto włącznie, możliwe jest dobrowolne zastosowanie zasady konkurencyjności, przy czym, wydatki nie są oceniane pod kątem wymogów zasady konkurencyjności, tj. wymogów opisanych w sekcjach 3.2.2-3.2.4.

Obecnie taka sytuacja nie jest opisana w wytycznych horyzontalnych, a występuje niejednokrotnie w praktyce. W szczególności zdarza się, że beneficjenci z ostrożności stosują procedurę bardziej restrykcyjną, ale też zakładającą większą przejrzystość. Beneficjenci robią to z własnej woli, decydując się na większe obciążenie pracą, chcąc uniknąć nieprawidłowości i zarzutów dotyczących nieprzejrzystego działania. W mojej opinii, beneficjenci powinni mieć do tego prawo, jednak nie powinni być obciążani konsekwencjami w przypadku błędów dotyczących procedury zasady konkurencyjności, np. w przypadku niewłaściwego skrócenia terminów na złożenie ofert, czy wymagania składania ofert w formie mailowej, poza bazą konkurencyjności. Takie podejście jest zgodne ze stanowiskiem Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej wyrażonym w formularzu zgłaszania uwag do projektu Wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027 do pierwszej wersji dokumentu z 2022 r. (patrz uwaga nr 131).<sup>10</sup> W trakcie konsultacji

<sup>10</sup> Zestawienie było dostępne na stronach Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej i stąd mam je dostępne w zasobach własnych. Obecnie nie jest opublikowane na żadnej znanej mi stronie.

społecznych zgłoszono propozycję dodania zapisu, zgodnie z którym w przypadku zamówień o wartości poniżej progu stosowania zasady konkurencyjności, możliwe jest zastosowanie zasady konkurencyjności, z zachowaniem warunków opisanych dla tej zasady. Ministerstwo nie uwzględniło propozycji z komentarzem: „wydatki zamawiającego niezobligowanego do stosowania procedur konkurencyjnych nie są oceniane pod kątem zgodności z tymi procedurami”.

W okresie programowania 2014-2020 obowiązywał przeciwstawny zapis: „W przypadku zamówień o wartości od 20 tys. PLN netto do 50 tys. PLN netto włącznie, możliwe jest zastosowanie zasady konkurencyjności, o której mowa w sekcji 6.5.2, zamiast rozeznania rynku. W takiej sytuacji, warunki kwalifikowalności z sekcji 6.5.2 muszą być spełnione.” W mojej opinii wymóg ten był bardzo niekorzystny dla beneficjentów. Ci, którzy zdecydowali się na zrobienie więcej niż wymagane minimum w zakresie przejrzystości, musieli liczyć się z korektami finansowymi w przypadku błędów, nawet jeśli spełnili wszystkie wymogi obligatoryjne dla zamówień o danej wartości (dla zamówień poniżej progu stosowania zasady konkurencyjności).

- **Dyskryminujące warunki**

Proponuję dodanie przykładowych warunków dyskryminujących, tak by zobrazować to, co nie jest dopuszczalne i wyeliminować dzięki temu przynajmniej część błędów. Podaję parę przykładów, z mojego punktu widzenia często budzących wątpliwości beneficjentów. Za warunki zapewniające zachowanie uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców nie uznaje się m.in. umożliwienia składania ofert tylko osobom fizycznym lub osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą, wymaganie konkretnej lokalizacji siedziby wykonawcy, np. na terenie danego województwa, czy doświadczenia we współpracy z danym wykonawcą. Takie warunki pojawiają się czasem w zamówieniach i są kwestionowane.

O tym, że warunki lokalizacji i doświadczenia we współpracy są nieprawidłowe mówi Podręcznik beneficjenta i wnioskodawcy programów polityki spójności 2021-2027, „Zamówienia udzielane w ramach projektów” (patrz Rozdział 2 Podrozdział 4. Warunki udziału w postępowaniu). O braku możliwości ograniczenia składania ofert do ściśle określonej grupy wykonawców, tj. osób fizycznych lub osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą mówi natomiast m.in. wyrok WSA w Opolu (sygnatura akt II SA/Op 509/18) z 21.02.2019 r. (prawomocny). Cytując uzasadnienie: „Oznacza to, że beneficjent – jako realizujący projekt, powinien we własnym zakresie realizować usługi merytoryczne i w tym celu zapewnić personel projektu. Jeśli natomiast powierza ich wykonanie podmiotom zewnętrznym, w ramach zapytania ofertowego, to warunki postępowania prowadzonego w tym przedmiocie powinien ustalić w taki sposób, aby zapewnić do niego dostęp wszystkim podmiotom, które zgodnie z definicją mogą być wykonawcą.” „Uwzględniając powyższe nie ma - zdaniem Sądu - wątpliwości co do tego, że w granicach badanej sprawy, sporny warunek udziału w postępowaniach ofertowych został ustalony w sposób niezgodny z zachowaniem zasady uczciwej konkurencji, a to w związku z ograniczeniem dostępu do postępowania osobom prawnym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej.”

## 10. Dodatkowe uwagi

Konkurencyjność postępowań zależy nie tylko od klarowności zasad oraz otwartości zamawiających, lecz także od aktywnego zainteresowania wykonawców udziałem w procedurach. Dlatego – moim zdaniem - warto rozważyć **promowanie bazy konkurencyjności wśród potencjalnych dostawców i usługodawców**. Kluczowe jest, aby w prosty i zrozumiały sposób przekazywać im informacje o istnieniu bazy, ale także standardowych czy częstych wymaganiach oraz sposobach ich spełnienia – na przykład w zakresie zakazu konfliktu interesów. Dzięki takiemu podejściu można przyciągnąć szersze grono wykonawców i zachęcić ich do korzystania z bazy, co wprost przełoży się na większą konkurencyjność zamówień. Istotne jest także, aby działania promocyjne obejmowały nie tylko firmy pośredniczące w realizacji zakupów i usług w ramach projektów unijnych, lecz również wyspecjalizowane podmioty bezpośrednio działające w danej branży. To one często mogą zapewnić najbardziej konkurencyjne i jakościowe oferty.

Co więcej, można rozważyć **umożliwienie beneficjentom korzystanie z bazy konkurencyjności (nieobowiązkowo)**, jeśli zamówienie będzie poniżej progu, bez konieczności spełnienia wszystkich złożonych wymogów zasady konkurencyjności. To rozwiązanie także mogłoby wpłynąć pozytywnie na otwarcie zamówień na potencjalnych wykonawców oraz wykorzystanie bazy konkurencyjności.

Istotne może być także **wzmocnienie znaczenia interpretacji zasady konkurencyjności wydawanych przez instytucje zaangażowane we wdrażanie projektów unijnych oraz ich spójności i jednolitości**. Dotyczy to także Podręcznika beneficjenta i wnioskodawcy programów polityki spójności 2021-2027, „Zamówienia udzielane w ramach projektów”. Dokument ten wyraźnie mówi, że „nie stanowi wiążącej interpretacji Wytycznych ani Pzp. Żaden podmiot nie powinien powoływać się na jego treść w toku postępowań kontrolnych, audytowych, sądowych czy innych. Podręcznik nie stanowi podstawy do żądania praw ani nakładania obowiązków przez żadną ze stron umowy o dofinansowanie lub decyzji o dofinansowaniu projektu.” Moim zdaniem, funkcjonowanie wiążących i konkretnych interpretacji zdecydowanie ułatwiłoby wdrażanie projektów beneficjentom oraz ujednoliciło podejście osób weryfikujących wydatki oraz kontrolujących projekty.