



Linia tematyczna
MIASTO W DZIAŁANIU

USTALANIE WARTOŚCI ZAMÓWIENIA

7 października 2026 r. godz.10.00 – 12.00
ONLINE





Webinar prowadzony przez doradców ZMP w ramach Projektu (Komponentu) Predefiniowanego pn. „Wsparcie miast w efektywnym wykorzystaniu Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy” w ramach Polsko-Szwajcarskiego Programu Rozwoju Miast dofinansowane przez Fundusze Szwajcarskie wspierające zmniejszanie różnic gospodarczych i społecznych w Unii Europejskiej i budżet państwa.



Webinar prowadzi:



Iwona Holka



Ustalanie wartości szacunkowej



3/6 miesięcy...



Ustalanie wartości szacunkowej



Termin ważności ustalenia wartości

Dostawy i usługi – max. **3 miesiące** przed wszczęciem postępowania – **a nie przed złożeniem wniosku!**

Roboty budowlane – max. **6 miesięcy** przed wszczęciem

→ Oszacowanie musi być **aktualne** i odzwierciedlać realia rynkowe



Staranność ustalenia wartości, gdy wiadomo, że podprogowe



**DOKUMENTOWANIE
USTALENIA WARTOŚCI**



Ustalanie wartości wg Prezesa i KIO



Właściwe ustalenie wartości zamówienia jest kluczowe dla prawidłowego zakwalifikowania zamówienia i determinuje dalsze działania zamawiającego, stanowiąc czynność przygotowawczą postępowania.



Zamawiający musi najpierw oszacować wartość zamówienia zgodnie z art. 28 Pzp, nawet jeśli spodziewa się, że wartość będzie poniżej progu, aby móc legalnie nie stosować ustawy.



(Podobnie KIO/KD 14/16).



Ustalanie wartości wg Prezesa i KIO (remont)



Należyta staranność w szacowaniu wartości zamówienia oznacza rzetelność prowadzącą do ustalenia kwoty możliwie najbliższej cenie rynkowej, czyli wartości realnej i odpowiadającej rzeczywistej wartości przedmiotu zamówienia.



Zamawiający, szacując wartość robót budowlanych, **musi dysponować dokumentacją techniczną umożliwiającą rzetelne ustalenie wartości**. Określona w umowie **maksymalna kwota nie zastępuje obowiązku należytego oszacowania**.



KIO/KD 18/24



Ustalanie wartości wg Prezesa i KIO (remont)



Zamawiający powinien uwzględnić zmieniające się warunki gospodarcze, takie jak inflacja i wzrost cen materiałów/robocizny, przy szacowaniu wartości zamówienia.

KIO/KD 18/24



**Po unieważnieniu trzeba zwiększać
środki na kolejne postępowanie??**

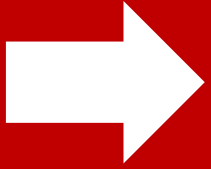


**Wartość szacunkowa a
kwota na sfinansowanie**

**Zwiększenie środków na
kolejne postępowanie**



Stan faktyczny



Pierwsze postępowanie zostało unieważnione z uwagi na zbyt drogie oferty.

Zamawiający zrewidował wymagania i wszczął kolejne postępowanie, przewidując tę samą kwotę na sfinansowanie zamówienia.



Stan faktyczny



Wartość szacunkowa: 31 178 798,03 zł netto.

Kwota przeznaczona na sfinansowanie: 38 349 921,58 zł brutto (31 178 798,03 zł netto).

Oferty (otwarcie 29.05.2025):

67 607 486,24 zł

47 923 591,56 zł

42 260 925,23 zł

Zamawiający znów unieważnił postępowanie.



ZARZUTY ODWOŁUJĄCEGO

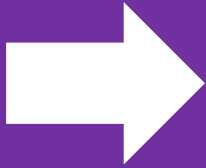
– oferta z najniższą ceną



Bezpodstawne unieważnienie z art. 255 pkt 3 –
zamawiający powinien był **poszukać i wykazać**
niemożliwość zwiększenia środków.

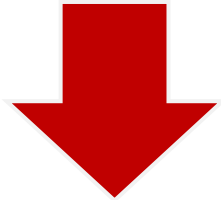
Zaniżona wartość szacunkowa - brak dostosowania do
cen wcześniejszego postępowania.

Naruszenie przejrzystości – ujawnienie kwoty z art. 222
ust. 4 w ostatnim możliwym momencie.



Art. 255 pkt 3 – uprawnienie, nie obowiązek:
„chyba że zamawiający może zwiększyć” tworzy
możliwość, nie nakłada obowiązku.

Ugruntowana linia orzecznicza: KIO 68/24, KIO
3537/24, KIO 1040/24; orzeczenia SO – XXIII Zs 73/22.



Brak prawnego obowiązku wykazywania poszukiwań
finansowania.



Szacowanie a budżet



**Można wszcząć
postępowanie, mimo że
wartość szacunkowa jest
wyższa niż budżet?**



WARTOŚĆ SZACUNKOWA	KWOTA NA SFINANSOWANIE
* Przed wszczęciem postępowania * Zawsze netto * Może być zaktualizowana (RNC) Cel: – zakwalifikowanie zamówienia do określonego reżimu ustawy, – badanie rażąco niskiej ceny – ustalanie wysokości wadium	* Podawana na stronie przed otwarciem ofert * Brutto Cel: – zobowiązanie zamawiającego do wyboru oferty najkorzystniejszej, o ile cena lub koszt nie przekracza podanej przez niego kwoty.



Wartość szacunkowa a budżet

Kwota przeznaczona na sfinansowanie zamówienia, a szacunkowa wartość zamówienia.

Kwota przeznaczona na sfinansowanie może być zarówno wyższa, jak i niższa od szacunkowej wartości.

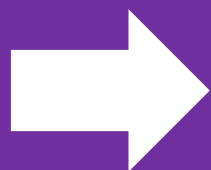
Przeważnie jest wyższa bo jest w wartości brutto.

KIO/KD 20/21 KIO 2405/25

KIO 1401/20

KIO 3004/21

KIO 1038/25



Zamawiający może liczyć, że z uwagi na konkurencyjność postępowania **otrzyma oferty korzystniejsze cenowo od wartości szacowanej.**

W przedmiotowym postępowaniu Zamawiający wskazywał, że ogłaszając kolejny raz postępowanie obniżył wymagania w zakresie warunków udziału w postępowaniu, co w jego ocenie mogło wpłynąć na szerszy krąg wykonawców a w konsekwencji korzystniejsze ceny ofert.



Opcja/wznowienie a wartość na sfinansowanie



**WARTOŚĆ NA
SFINANSOWANIE:
Z OPCJĄ CZY BEZ?**



Opcja/wznowienie, a wartość na sfinansowanie



Kwota podawana przez zamawiającego powinna odnosić się wyłącznie do wartości środków przeznaczonych na realizację zamówienia gwarantowanego, bez odnoszenia się do zakresu zamówienia opcjonalnego. Prawo opcji jest bowiem zdarzeniem przyszłym i niepewnym.

Nie stoi na przeszkodzie, by w informacji o kwocie przeznaczonej na realizację zamówienia podać zarówno kwotę przeznaczoną na zamówienie podstawowe oraz kwotę przeznaczoną na zamówienie opcjonalne, o ile zamawiający już ją zna. **Wyszczególnienie tych kwot powinno jednak być jednoznaczne.**



Unikanie błędów przy publikowaniu kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia



Zamawiający ma bowiem wynikający z umowy o udzielenie zamówienia publicznego obowiązek spełnienia świadczenia wyłącznie co do gwarantowanego zakresu określonego w jej treści, stąd też zabezpieczenie środków finansowych w zakresie realizacji zamówienia gwarantowanego jest bezwzględne, a jego rozszerzenie na zamówienie objęte prawem opcji jest jedynie hipotetyczne.



Unikanie błędów przy publikowaniu kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia



Zamawiający ma bowiem wynikający z umowy o udzielenie zamówienia publicznego **obowiązek spełnienia świadczenia wyłącznie co do gwarantowanego zakresu** określonego w jej treści, stąd też **zabezpieczenie środków finansowych w zakresie realizacji zamówienia gwarantowanego jest bezwzględne, a jego rozszerzenie na zamówienie objęte prawem opcji jest jedynie hipotetyczne.**



Unikanie błędów przy publikowaniu kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia



Opcja ma charakter warunkowy i nieprzewidywalny, a okoliczności uzasadniające skorzystanie z niej mogą ujawnić się dopiero na etapie realizacji umowy.

To samo dotyczy również możliwości finansowych zamawiającego na pokrycie opcji, które w późniejszym okresie mogą uzasadniać skorzystanie z niej w zakresie większym niż zamawiający zakładał (np. skorzystanie z opcji w maksymalnym zakresie 50% zamówienia podstawowego, w porównaniu do 30%, które zamawiający zakładał w momencie podawania kwot na sfinansowanie zamówienia).



Unikanie błędów przy publikowaniu kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia



Zatem w razie podania przez zamawiającego dwóch kwot - jedynie kwota dotycząca zamówienia podstawowego jest wiążąca.

Kwota dotycząca opcji może stanowić pewne założenie, które jednak może ulec zmianie.



Opcja/wznowienie a wartość na sfinansowanie



**A CZY MOGĄ BYĆ W
ZWIĄZKU Z TYM
JAKIEŚ PROBLEMY?**



OPZ/SWZ – zakres podstawowy i prawo opcji

SWZ przewidywała:

- **zakres podstawowy:** 2 000 Mg (ton),
- **prawo opcji:** do dodatkowych 2 000 Mg (ton), *warunkowo* („tylko w przypadku potwierdzenia potrzeb”; zamawiający nie ma obowiązku korzystać; brak roszczeń wykonawcy).

Formularz ofertowy:

wykonawcy wyceniali **2 000 ton** (cena jednostkowa netto [zł/t] × 2 000).



Szacunek i kwota na sfinansowanie

Protokół (ZP-TP): zamawiający wskazał osobno wartości dla podstawy i opcji.

Zamawiający opublikował informację o kwocie, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie: **555 960,00 zł brutto** — **jedna kwota, bez rozbicia** na część podstawową i opcję.



Oferty i czynności zamawiającego

Złożono 2 oferty:

PHU „VALDI” – 541 200,00 zł brutto,
PHU MARKON: – 295 200,00 zł brutto: odrzucona.

Zamawiający wybrał ofertę VALDI jako najkorzystniejszą.

Następnie zamawiający **unieważnił wybór i unieważnił postępowanie** na podstawie art. 255 pkt 3 Pzp, twierdząc, że:
kwota 555 960 zł brutto obejmowała także opcję,
a kwota na podstawę była niższa niż 541 200 zł brutto, więc oferta przekracza budżet podstawy.



Zarzuty odwołania

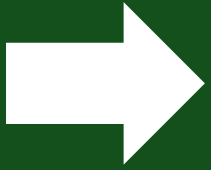


Odwołujący (VALDI) zarzucił naruszenie:

- **art. 255 pkt 3 Pzp** – unieważnienie bez spełnienia przesłanki (cena najkorzystniejszej oferty nie przewyższa kwoty, którą zamawiający zamierza przeznaczyć),
- w zw. z **art. 16 Pzp** (przejrzystość, równe traktowanie, uczciwa konkurencja),
- oraz **art. 17 Pzp** (zasada prawidłowego przygotowania i przeprowadzenia postępowania).

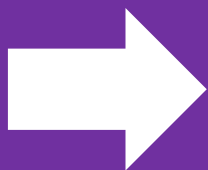


Stanowisko zamawiającego



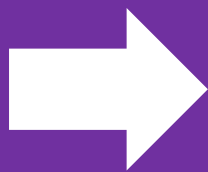
Zamawiający bronił unieważnienia:

- postępowanie obejmuje podstawę + opcję (łącznie potencjalnie 4 000 ton),
- kwota 555 960 zł brutto podana przed otwarciem ofert była sumą środków na podstawę oraz (planowaną) opcję,
- skoro oferta na **samą podstawę** (2 000 ton) wynosi 541 200 zł brutto, to przekracza to budżet podstawowy, więc zasadne jest zastosowanie art. 255 pkt 3 Pzp.



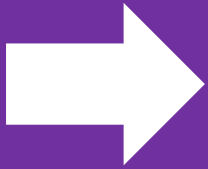
- opcja to **jednostronne uprawnienie** zamawiającego do rozszerzenia zamówienia,
- skorzystanie z opcji jest zdarzeniem **przyszłym i niepewnym**,
- wykonawca nie ma roszczenia o realizację opcji.

Budżet, którego dotyczy art. 255 pkt 3, co do zasady odnosi się do **zamówienia gwarantowanego** (podstawy), chyba że zamawiający jednoznacznie poda inaczej.



Wartość szacunkowa – służy do doboru reżimu/trybu i progów.

Kwota na sfinansowanie podawana przed otwarciem ofert – to element zasady przejrzystości i gwarancja dla rynku, że jeśli oferta mieści się w tej kwocie, to zamawiający co do zasady powinien zmierzać do zawarcia umowy (nie może jej arbitralnie „zmniejszyć”).

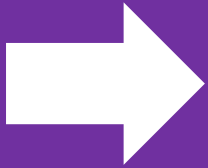


Jedna kwota bez rozbicia = interpretacja na niekorzyść zamawiającego

W tej sprawie zamawiający podał **jedną kwotę 555 960 zł brutto** i nie wskazał, że obejmuje ona podstawę + opcję.

KIO uznała, że brak jest podstaw, by przyjąć, że ta kwota obejmowała także opcję, a skoro nie rozdzielono kwot, nie można po otwarciu ofert twierdzić, że to była suma (podstawa+opcja), a potem wyciągać z tego skutków z art. 255 pkt 3.

KIO 2194/25



Skoro cena oferty odwołującego (541 200 zł) **nie przekracza** ujawnionej kwoty 555 960 zł, to nie było przesłanki do unieważnienia postępowania z art. 255 pkt 3 Pzp.

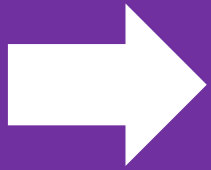
+ XXIII Zs 14/24 – nie jest rolą wykonawców domyślanie się, że podana kwota obejmuje również opcję; gdyby przyjąć inaczej tworzy się pole do manipulacji wartościami.



Wszczęcie bez środków



**A można wszcząć
postępowanie, gdy nie
ma zabezpieczonych
środków?**



Zamawiający może wszcząć postępowanie o zamówienie publiczne nie mając jeszcze zabezpieczonych środków na realizację zamówienia publicznego, ale obowiązek ten zachodzi w chwili zawarcia umowy z wykonawcą wybranym w postępowaniu.

KIO 1624/24, KIO 483/25



**Czy można wszcząć
postępowanie nie mając
zabezpieczonych
środków?**

Można.

Środki w świetle dyscypliny FP
muszą być zabezpieczone w
momencie zaciągnięcia
zobowiązania = zawarcie umowy.

*Stanowisko Ministerstwa Finansów z dnia 10
lutego 2021 r., sygn. FG5.413.2.2021.ORB
RIO.III.072-15/2022 z 07.03.2022*



Postępowanie krajowe a średnia ofert powyżej progów UE



**Czy trzeba unieważnić
postępowanie jeżeli
wpłyną dużo wyższe
oferty?**



Stan faktyczny



Przedmiot: usługa przeglądów i konserwacji instalacji i urządzeń.

Wartość szacunkowa – 03.2025: 535 833,02 zł na podstawie obowiązującej umowy z + aneksu oraz analizy rynku (przegląd ofert na stronach firm).

Aktualizacja – 06.2025: Zamawiający zaktualizował notatkę z ustalenia wartości.

Podanie kwoty, którą zamierza przeznaczyć –
659 074,62 zł brutto.



Stan faktyczny



Oferty:

- 542 990,45 zł
- 1 700 640,00 zł
- 495 096,00 zł
- 2 260 320,00 zł
- 566 040,00 zł
- 2 012 754,60 zł
- 2 142 240,00 zł

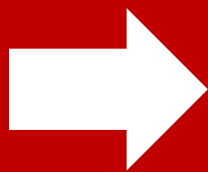
Średnia: powyżej progu unijnego



Unieważnienie

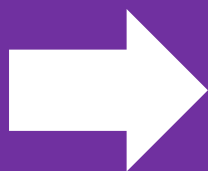
Zamawiający powołał art. 255 pkt 6 Pzp – twierdząc, że średnia cen ofert wskazuje na przekroczenie progu unijnego, więc postępowanie wszczęto w niewłaściwym trybie, co rodziłoby nieważność umowy (art. 457 ust. 1 pkt 2 Pzp).

Dodatkowo powołał uśrednione ceny z października 2025 r. (2-mies. usługi × 12) jako potwierdzenie przekroczenia progu dla 24 miesięcy.



Unieważnienie oparte błędnie na **średniej cen ofert** oraz późniejszych „uśrednieniach” rynkowych, zamiast na prawidłowo ustalonej **wartości szacunkowej przed wszczęciem**.

Pomylenie instrumentu z art. 224 ust. 2 pkt 1 (RNC) z mechanizmem ustalania wartości.



Ustalenie wartości – prawidłowe: Zamawiający dochował należytej staranności **na etapie przed wszczęciem:** bazował na obowiązującej umowie + aneks, analizie rynku, i jeszcze dokonał **aktualizacji** (art. 35 ust. 1 pkt 1 i art. 36 Pzp).

Skutek: Wartość szacunkowa **poniżej progu** → prawidłowe wszczęcie w trybie krajowym (BZP, art. 267 ust. 1 Pzp).

Konieczność unieważnienia postępowania zachodziłaby wyłącznie wówczas, gdyby ustalenie wartości szacunkowej zamówienia przez Zamawiającego było wadliwe

.



Średnia cen ofert ≠ wartość szacunkowa: Średnia powstaje **po** wszczęciu i służy wyłącznie ocenie RNC (art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp). Nie jest przesłanką zmiany trybu ani retroaktywnej „korekty” wartości.

Brak wady nieusuwalnej: Skoro wartość ustalono prawidłowo **przed** wszczęciem, to **brak** jest podstaw do twierdzenia o nieusuwalnej wadzie postępowania oraz do obawy o unieważnienie umowy z art. 457 ust. 1 pkt 2 Pzp.

Unieważnienie było bezpodstawne.



Postępowanie krajowe a średnia ofert pow. UE



**A gdyby 2 z 3 ofert
przekroczyło próg?**



Stan faktyczny



10.12.2024 – Notatka „Wyliczenia wartości szacunkowej zamówienia”: metoda **porównawcza** (podobne zamówienia + zapytania ofertowe).

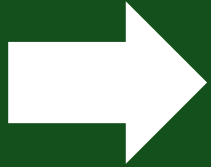
Wartość: 646 000 zł netto.

Oferty:

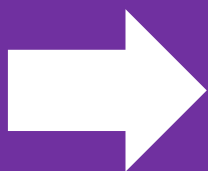
- **1 085 130,60 zł brutto** (882 220,00 zł netto)
- **1 530 298,66 zł brutto** (1 244 145,25 zł netto)
- **497 400,00 zł brutto** (404 390,00 zł netto) – **Odwołujący**



Stanowisko zamawiającego



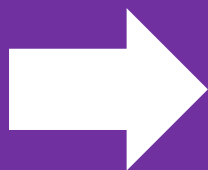
Wada postępowania! Unieważniam!



Stan faktyczny niesporny; wartość 646 000 zł netto została ustalona **prawidłowo** (należyta staranność, brak błędów metody/rachunkowych).

Wykorzystanie **średniej ofert** do „aktualizacji” szacunku **po wszczęciu** jest **rażąco nieprawidłowe**. Brak podstaw prawnych do retroaktywnej zmiany wartości i oceny trybu.

KIO 314/25



Brak wady nieusuwalnej: skoro szacunek był prawidłowy **przed wszczęciem**, publikacja w **BZP** była **prawidłowa**. Nie zaistniała przesłanka z art. 255 pkt 6 ani ryzyko z art. 457 ust. 1 pkt 1.

Zamawiający błędnie utożsamił poziom cen ofert z prawidłowością szacunku.

Unieważnienie było bezpodstawne.



**Czy odpowiada za naruszenie
dyscypliny kierownik
zamawiającego, który nie miał
wyjścia i musiał zapewnić
ciągłość usługi w jednostce?**



Stan faktyczny

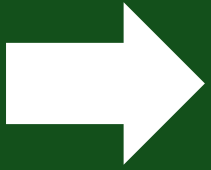


Zamawiający zawierał miesięczne umowy na odbiór lub zagospodarowanie odpadów.

Szacowanie było prowadzone **oddzielnie dla kolejnych miesięcy**.



Stanowisko zamawiającego



Zamówienia miesięczne były **działaniem wymuszonym sytuacją**, a nie próbą obejścia przepisów.

- planowano **wspólne postępowanie kilku gmin**, część gmin **wycofała się z porozumienia**,
- prowadzone były **kolejne przetargi**, które kończyły się unieważnieniem,
- ceny ofert **przekraczały budżet gminy**,
- konieczne było **zapewnienie ciągłości odbioru odpadów**,
- + pandemia!

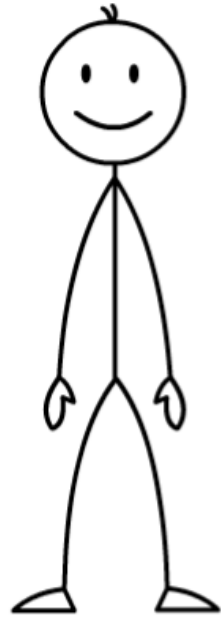


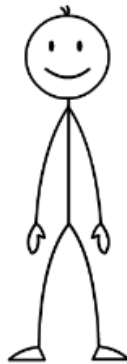
Zamawiający mógł zastosować inne tryby
w sytuacji nadzwyczajnej możliwe było:

➔ **zamówienie z wolnej ręki, po uprzednim prawidłowym
oszacowaniu wartości zamówienia dla całego roku.**

Kierownik zamawiającego miał **możliwość działania zgodnie z
przepisami Pzp**, mógł zastosować odpowiedni tryb udzielenia
zamówienia.

BDF1.4800.79.2023





O remontach lokali
trudnych do
zaplanowania





Stan faktyczny



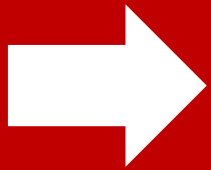
Zamawiający udzielał **wielu zamówień na remonty lokali komunalnych.**

Każde zamówienie:

- dotyczyło remontu **konkretnego lokalu mieszkalnego,**
- miało wartość **poniżej progu Pzp,**
- było udzielane **oddzielnie, w miarę pojawiania się potrzeby remontu, bez stosowania ustawy.**



Kontrola - zarzuty rzecznika



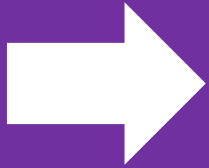
Nieprawidłowe dzielenie zamówienia

Remonty:

- były **tego samego rodzaju**
- mogły być wykonane przez **jednego wykonawcę**
- występowały **w tym samym roku budżetowym**

W związku z tym – zdaniem rzecznika:

- zamówienia należało **zsumować i przeprowadzić jedno postępowanie przetargowe.**



✓ **tożsamość przedmiotowa istnieje**

Wszystkie zamówienia dotyczyły:
remontów lokali mieszkalnych przed zasiedleniem.

✓ **tożsamość wykonawcza istnieje**

Roboty mogły być wykonane przez: **jednego wykonawcę budowlanego.**

Czyli: **dwa z trzech kryteriów agregacji były spełnione.**



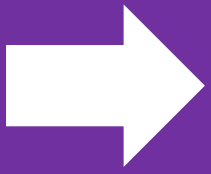
A tożsamość czasowa?

Komisja ustaliła, że:

- remonty wynikały z **indywidualnych zdarzeń losowych**
- Zamawiający otrzymywał **skierowania z urzędu miasta w trakcie roku**
- liczba lokali wymagających remontu **nie była znana na początku roku.**

Przyczyny remontów: eksmisje, pożary, dewastacje lokali
rozbiórki budynków, interwencje lokatorów.

BDF1.4800.52.2019



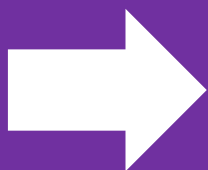
1. Brak możliwości oszacowania wartości

Na początku roku: nie było wiadomo **ile lokali będzie remontowanych.**

2. Brak planu zamówień

W planie zamówień: **nie przewidywano tych remontów.**

BDF1.4800.52.2019



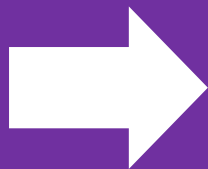
3. Finansowanie pojawiało się w trakcie roku

Środki: były zwiększane uchwałami rady miasta.

4. Konieczność pilnego działania

Lokale musiały być remontowane **niezwłocznie**, aby:
zapewnić mieszkania osobom eksmitowanym lub
poszkodowanym.

BDF1.4800.52.2019



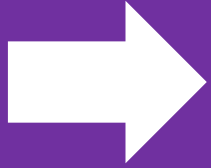
Jeżeli potrzeba zamówienia ujawnia się dopiero w trakcie roku i nie można było jej wcześniej przewidzieć, nie mamy do czynienia z niedozwolonym dzieleniem zamówienia.

Moment oceny: **chwila wszczęcia zamówienia**, a nie analiza po fakcie.

✗ Rzecznik twierdził, że zamówienia należało połączyć, ale: nie wskazał **jak konkretnie należało je pogrupować**.

A w sprawach dyscypliny finansów publicznych:
organ musi wykazać **realny wzorzec prawidłowego działania zamawiającego**.

BDF1.4800.52.2019



**Nie zgodziła się ze stanowiskiem RKO i uwzględniła
odwołanie Rzecznika.**

BDF1.4800.52.2019

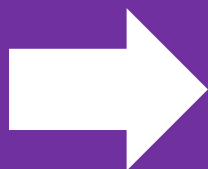


 Nie wystarczy stwierdzić, że jedno postępowanie roczne było niemożliwe

Brak możliwości przeprowadzenia jednego postępowania obejmującego wszystkie zamówienia nie oznacza automatycznie, że każde zamówienie może być udzielane oddzielnie.

Zamawiający powinien rozważyć:

- czy możliwe było **pogrupowanie części zamówień**,
- czy można było prowadzić **kilka większych postępowań w ciągu roku**.



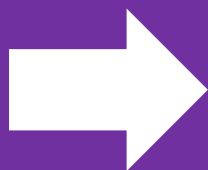
 Okoliczność, że potrzeby pojawiają się sukcesywnie, nie wyklucza agregacji

Fakt, że zamówienia powstają sukcesywnie w ciągu roku, nie przesądza automatycznie o braku tożsamości czasowej.

Trzeba zbadać:

- czy potrzeba była **typowa i powtarzalna**,
- czy można było **oszacować przybliżoną skalę**.

BDF1.4800.52.2019



Należy analizować możliwość agregacji zamówień

Nawet jeżeli nie jest możliwe jedno postępowanie obejmujące wszystkie zamówienia, należy zbadać możliwe narzędzia z PZP:

- postępowania kwartalne,
- pakiety remontów,
- umowa ramowa,
- Art. 30 ust. 4.

BDF1.4800.52.2019



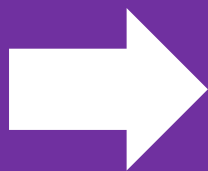
 Należy **zbadać konkretne możliwości pogrupowania zamówień**

Trzeba przeanalizować konkretne zamówienia i wskazać, czy możliwe było ich pogrupowanie w większe postępowania.

Analiza np.:

- dat zleceń,
- zakresów remontów,
- podobieństwa robót,
- możliwości realizacji przez jednego wykonawcę.

BDF1.4800.52.2019



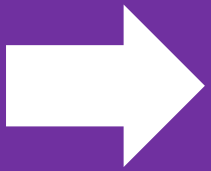
 Brak wykazania prawidłowego wzorca działania nie przesądza o braku naruszenia

RKO uznała, że rzecznik nie wskazał dokładnie, jak zamawiający powinien postąpić.

GKO skrytykowała to podejście.

RKO sama powinna zbadać, czy możliwe było inne zgodne z prawem działanie zamawiającego.

BDF1.4800.52.2019



 Należy analizować okoliczności istniejące w chwili wszczęcia postępowania

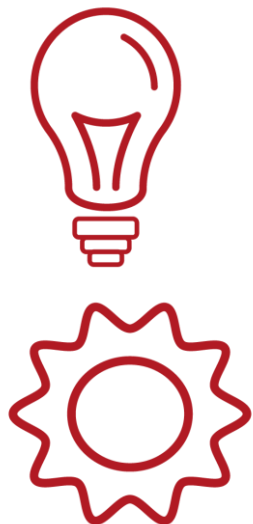
Ocena, czy mamy jedno zamówienie, powinna być dokonywana z perspektywy momentu wszczęcia postępowania.

Istotne jest więc:

- jaka wiedza była dostępna,
- jakie potrzeby były przewidywalne.



Wnioski dla zamawiających

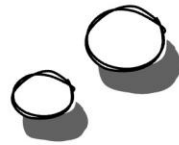
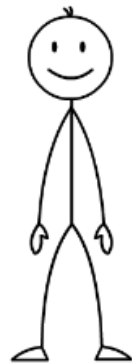


Dokumentowanie braku możliwości wcześniejszego zaplanowania:

- wnioski o środki
- decyzje organów
- daty zgłoszenia potrzeb.



Kontrola nie powinna oceniać zamówień:
z perspektywy wiedzy po zakończeniu roku.



O samochodzie
i leasingu





Stan faktyczny

Leasing samochodu osobowego

Oszacowanie wartości zamówienia: 128 000 zł

Procedura wyboru wykonawcy: zaproszenie do złożenia ofert skierowano do **3 firm**.

Zawarcie umowy leasingu

- okres leasingu: **48 miesięcy**
- umowa zawierała:
 - opłatę wstępną
 - raty leasingowe
 - raty serwisowe
 - wartość wykupu pojazdu

Ostateczna wartość zamówienia wynosiła ok. 190 tys. zł netto



Kontrola - zarzuty rzecznika



Zaniżenie wartości zamówienia, Nieuwzględnienie wszystkich elementów leasingu.

W leasingu należy uwzględnić:

- opłatę wstępną,
- raty leasingowe,
- inne opłaty,
- wartość wykupu przedmiotu leasingu.

Zgodnie z Pzp:

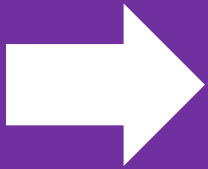
przy leasingu zawartym na okres powyżej 12 miesięcy należy uwzględnić całą wartość zamówienia wraz z wartością końcową przedmiotu umowy.



Stanowisko zamawiającego

- 
- **Wartość wykupu była tylko opcją**, a gmina nie planowała jej realizować.
 - Zamówienie było konkurencyjne: zaproszono 3 wykonawców.
 - Błąd wynikał z **błędnego oszacowania wartości przez pracownika**, a nie z celowego działania.
 - Nie powstała **żadna szkoda finansowa**.

*To niesprawiedliwe, bo ten właśnie **jeden błąd, popełniony w ostatnich dniach roku kalendarzowego, a więc w czasie realizacji różnego rodzaju licznych obowiązków**, skutkował przypisaniem Obwinionemu odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.*



Wartość wykupu musi być uwzględniona, Nawet jeśli zamawiający **nie planuje wykupu** i wykup jest tylko **opcją umowną**.

Jeżeli wykup wynika z konstrukcji umowy leasingu, to: jest elementem wartości zamówienia.

To kierownik zamawiającego odpowiada za prawidłowe szacowanie: powinien zweryfikować prawidłowość oszacowania wartości zamówienia, szczególnie gdy wartość znajduje się blisko progu stosowania ustawy.



Wnioski dla zamawiających



Nie można rozwodnić odpowiedzialności.



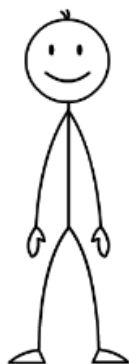
Wartość ustalamy na maksa.



Wartość jest blisko progu: lampka kontrolna



O dwóch robotach i
samoistnej funkcji
gospodarczej
lub technicznej





Stan faktyczny



Roboty budowlane w jednym budynku.
Zamawiający zawarł **dwie odrębne umowy**:

Umowa 1 marzec: Adaptacja pomieszczeń pawilonu na poradnie specjalistyczne:
wartość: **148 793,84 zł brutto**.

Umowa 2 czerwiec Modernizacja pomieszczeń budynku administracyjnego:
wartość: **54 769,70 zł brutto**.

Zastosowano regulamin dla zamówień poniżej 130 000 zł.



Kontrola - zarzuty rzecznika



1. Tożsamość przedmiotowa

Roboty dotyczyły:

- tego samego **obiektu budowlanego**,
- robót **tego samego rodzaju**.

Przykładowe prace:

- ścianki g-k,
- posadzki,
- tynki,
- malowanie,
- montaż drzwi,
- sufity podwieszane.



Kontrola - zarzuty rzecznika



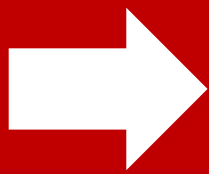
2. Tożsamość czasowa

Roboty były:
planowane i realizowane **w tym samym roku, w krótkim odstępie czasu.**

Dodatkowo:
zamawiający **znał wcześniej zakres prac**, bo wynikał z planu inwestycyjnego.



Kontrola - zarzuty rzecznika



3. Tożsamość podmiotowa

Roboty: mogły zostać wykonane przez **jednego wykonawcę**, w rzeczywistości wykonał je **ten sam wykonawca**.

! obie roboty budowlane dotyczyły obiektu, którego funkcją techniczno-gospodarczą jest świadczenie usług zdrowotnych.



Kontrola - zarzuty rzecznika



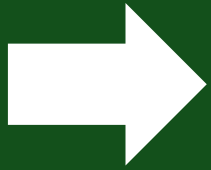
Zatem obie roboty budowlane dotyczyły obiektu, którego funkcją techniczną i gospodarczą jest świadczenie usług zdrowotnych.

Wskazać także należy, że budynek ten posiada jedną książkę obiektu budowlanego, do której wpisywane są wszelkie przeglądy oraz remonty wykonywane zarówno w części administracyjnej, jak i przychodni.

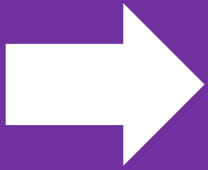
W książce tej znajdują się również wpisy dotyczące odbiorów wykonywanych prac w wyniku realizacji ww. umów. Budynek ten występuje w wykazie środków trwałych Centrum, czego dowodem jest karta środka trwałego wraz z dokumentem OTM - modernizacja środka trwałego z 30 listopada 2021 r. oraz przypisane do tego dokumentu faktury za roboty budowlane wykonane na podstawie ww. umów.



Stanowisko zamawiającego



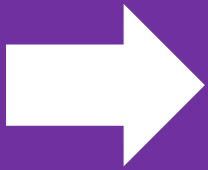
- Roboty dotyczyły **różnych części budynku**: część była administracyjna, część medyczna,
- Decyzja o drugiej inwestycji zapadła później.



Kluczowe ustalenia

- Roboty dotyczyły **jednego obiektu budowlanego**.
- Budynek miał: **jedną książkę obiektu budowlanego**.
- Jeden środek trwały.
- Roboty miały **ten sam charakter techniczny**.
- Zamawiający **mógł przewidzieć cały zakres prac**.

BDF1.4800.2.2025



Jedno zamówienie = jeden obiekt + jedna funkcja

Jeżeli roboty:

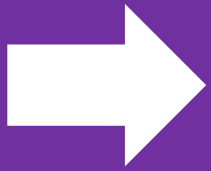
- dotyczą jednego budynku,
- mają wspólny cel funkcjonalny,
- to **co do zasady powinny być jednym zamówieniem.**

Różne części budynku ≠ różne zamówienia

Podział na:

- część administracyjną,
- część medyczną,
- nie uzasadnia podziału zamówienia.

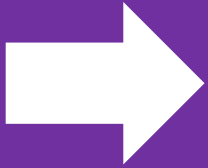
BDF1.4800.7.2025



Samodzielna funkcja techniczna i gospodarcza.

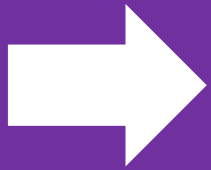
Możliwe jest korzystanie z każdego z obiektów w sposób niezależny od pozostałych.

WSA Warszawa 28.04.2011 r., V SA/Wa 2555/10



Tworzenie całości techniczno-użytkowej należy rozumieć jako **połączenie poszczególnych elementów w taki sposób, aby zgodnie z wymogami techniki nadawały się one do określonego użytku.**

WSA Warszawa 28.04.2011 r., V SA/Wa 2555/10



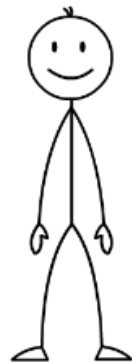
Jest to zatem **zespół technologicznie powiązanych ze sobą elementów, służący określonym zadaniom.**

Nie można przy tym wykluczyć, że każdy z tych elementów może być samodzielnym obiektem, choć nie zawsze będzie mógł być samodzielnie wykorzystywany do określonego celu, **budowla stanowić ma zaś całość techniczno-użytkową.**

WSA Warszawa 28.04.2011 r., V SA/Wa 2555/10



A inna lokalizacja?





Stan faktyczny



Roboty budowlane:

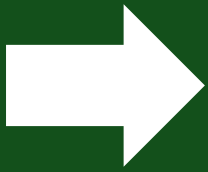
- przebudowa drogi miejscowość A,
- przebudowa drogi miejscowość B,
- modernizacja drogi miejscowość C,
- modernizacja drogi miejscowość D,
- modernizacja drogi miejscowość E,
- remont drogi miejscowość F,
- remont drogi miejscowość G.

Zamówienia zostały:

- wszczęte **tego samego dnia**,
 - udzielone **tego samego dnia**,
 - powierzone **jednemu wykonawcy**.
-

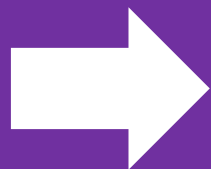


Stanowisko zamawiającego



- Każda droga znajdowała się **w innej miejscowości**.
- Drogi **nie stanowiły jednego ciągu komunikacyjnego**.
- Nie były dojazdami do jednej większej wspólnej drogi.
- Każda droga była **odrębnym obiektem budowlanym**.
- Zgodnie z definicją z **ustawy o drogach publicznych** droga stanowi odrębną całość techniczno-użytkową.

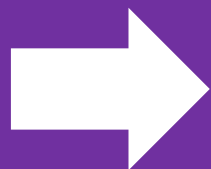
Art. 4 pkt 2 udp droga: budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym.



TO nie jest ten sam obiekt budowlany ale roboty

- profilowanie i zagęszczenie podłoża, utwardzenie drogi gruntowej gruzem betonowym z wyrównaniem podłoża, ułożenie nawierzchni z destruktu asfaltowego....
- roboty nie muszą dotyczyć **jednego obiektu budowlanego**, ale jedno przedsięwzięcie budowlane.

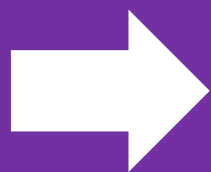
BDF1.4800.80.2024 – GKO, 14 kwietnia 2025 r.



TO nie jest ten sam obiekt budowlany ale roboty

Wykazanie tożsamości przedmiotowej zamówienia tych siedmiu robót budowlanych nie opiera się wyłącznie na tych samych przesłankach, na jakich ocenia się, czy planowane roboty budowlane składają się na jeden obiekt budowlany - wystarczy **podobieństwo funkcjonalne i rodzajowe robót do wykonania nawet w różnych obiektach.**

BDF1.4800.80.2024 – GKO, 14 kwietnia 2025 r.



Różna lokalizacja robót nie oznacza odrębnych zamówień.

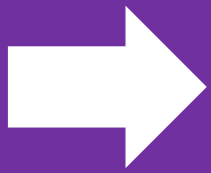
Decydujący jest **cel gospodarczy i funkcjonalny zamówienia**, a nie miejsce realizacji.

Roboty nie muszą dotyczyć **jednego obiektu budowlanego**, wystarczy **podobieństwo funkcjonalne i rodzajowe zamówienia**.

BDF1.4800.80.2024 – GKO, 14 kwietnia 2025 r.



KIO ZDECYDOWANIE NA NIE



Prawo budowlane vs PZP

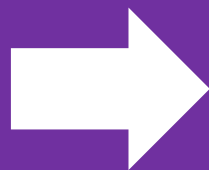
PB: obiekt budowlany: Pojedynczy budynek, budowla, obiekt małej architektury.

PZP: jednym obiektem może być kompleks różnych budynków, budowli.

KIO KD 14/23



KIO ZDECYDOWANIE NA NIE

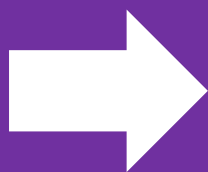


Były to obiekty spełniające taką samą rolę techniczno-gospodarczą. Celem zadań było poprawienie jakości komunikacji na drogach tej samej Gminy.

Nie ma znaczenia odmienna lokalizacja.

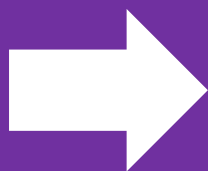
O odmienności celu gospodarczego nie może świadczyć wyłącznie okoliczność, iż są realizowane w innych lokalizacjach.

To cel realizacji danego przedsięwzięcia gospodarczego decyduje o tym, czy w danych okolicznościach faktycznych możemy mówić o jedności rodzajowej przedmiotu zamówienia, **nie zaś miejsce realizacji.**



Jako jedno zamówienie mają być traktowane wszystkie prace, które zmierzają do realizacji (albo np. poprawy stanu) obiektu budowlanego jako rzeczy spełniającej ogół funkcji techniczno-użytkowych, do których jest przeznaczona.

**WSA we Wrocławiu z dnia 2023-09-19, III
SA/Wr 661/22**



Jako jedno zamówienie należy traktować takie przedsięwzięcie, które obejmuje możliwie szeroki zakres realizacji obiektu budowlanego, spełniającego określoną funkcję techniczno-użytkową.

**WSA we Wrocławiu z dnia 2023-09-19, III SA/Wr 661/22 plus:
NSA z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt II GSK 274/16,
WSA w Warszawie z dnia 26 czerwca 2020 r., sygn. akt V
SA/Wa 1739/19**



Wnioski dla zamawiających



Obiekt budowlany oceniamy wg dyrektywy i PZP.

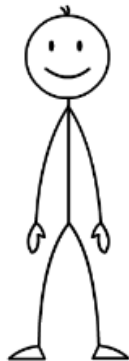


Wykonanie obiektu vs przedsięwzięcie budowlane (roboty do wykonania)





O budowie boiska
i dostawie
piłkochwytów





Stan faktyczny



Budowa boiska do piłki plażowej wraz z jego wyposażeniem

Budowa boiska do piłki plażowej : **158 670 zł**

Dostawa i montaż wyposażenia

- wyposażenie boiska sportowego,
- piłkochwyty,
- Maszty.

wartość: **76 426,90 zł.**

Wartość zamówień została ustalona **odrębnie.**



Kontrola - zarzuty rzecznika

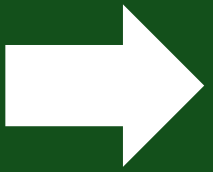


Nieprawidłowe ustalenie wartości zamówienia.

Zamawiający ustalił wartość oddzielnie dla elementów inwestycji.



Stanowisko zamawiającego



1. Brak tożsamości przedmiotowej

- pierwsze zamówienie → budowa boiska,
- drugie → dostawa sprzętu sportowego.

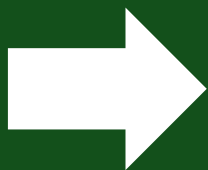
2. Brak tożsamości podmiotowej

- roboty budowlane wykonują **wykonawcy budowlani**,
- wyposażenie dostarczają **dostawcy sprzętu sportowego**.

Plus: sprzęt sportowy mógł zostać zastosowany także na innych urządzeniach sportowych.



Stanowisko zamawiającego



3. Względy organizacyjne i ekonomiczne

Podział miał umożliwić:

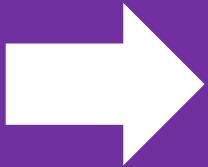
- szybszą realizację inwestycji,
- niższe koszty.

4. Konsultacja z radcą prawnym

Obwiniony powoływał się na:

- opinię radcy prawnego, który uznał podział za dopuszczalny.

W związku z tym twierdził, że działał w usprawiedliwionym błędzie co do prawa.



Jedna inwestycja = jedno zamówienie.

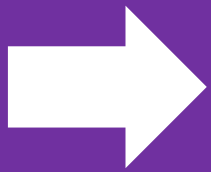
Celem inwestycji było: stworzenie **kompleksowej infrastruktury sportowej**.

Z perspektywy funkcjonalnej:

- boisko + wyposażenie = **jedna całość inwestycyjna**.

Dlatego powinny być traktowane jako **jedno zamówienie**.

BDF1.4800.42.2023



Mamy:

✓ **tożsamość przedmiotową**

wszystkie elementy służyły budowie boiska.

✓ **tożsamość funkcjonalna**

całość miała umożliwić korzystanie z obiektu sportowego.

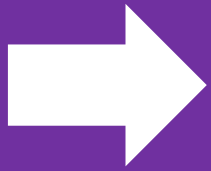
✓ **tożsamość czasową**

inwestycja była realizowana w jednym projekcie.

Możliwe jest udzielenie odrębnych zamówień ALE...

! tylko przy **łącznym oszacowaniu wartości inwestycji.**

BDF1.4800.42.2023



Opinia radcy prawnego nie zwalnia z odpowiedzialności.

Kierownik zamawiającego działa w **podwyższonym standardzie staranności.**

Konsultacja prawna **nie eliminuje odpowiedzialności – a jeszcze gorzej: konsultował, bo były wątpliwości, więc trzeba było zsumować.**

BDF1.4800.42.2023



Wnioski dla zamawiających



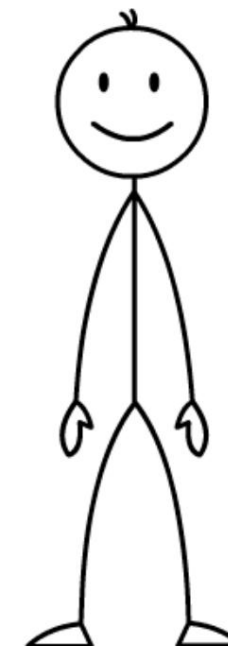
Jedna inwestycja traktowana jako jedno zamówienie (szczególnie, jeżeli to projekt a już w ogóle dofinansowany ze środków UE)



Planowanie zamówień



**ZAMÓWIENIA I
POTRZEBY
PLANOWANE**





Zasada trzech tożsamości

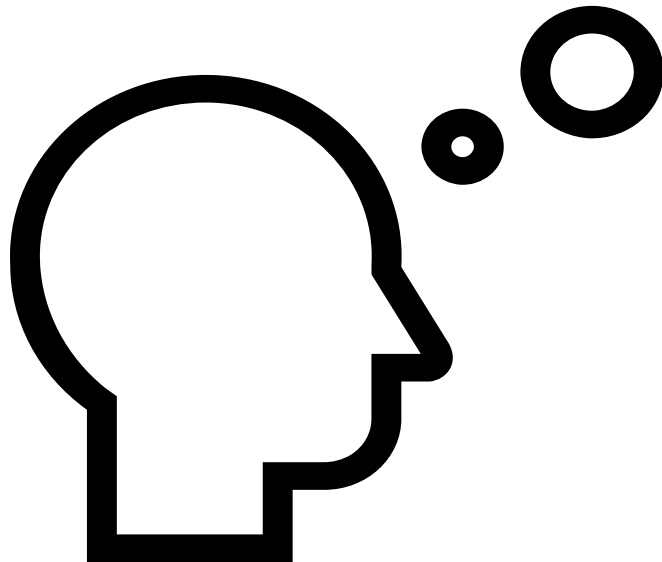


Tożsamość czasowa

W momencie dokonywania szacunku danego zamówienia, powinniśmy dokonać weryfikacji, czy w danym czasie nie przewidujemy (i nie powinniśmy obiektywnie przewidzieć) udzielenia tożsamego czy podobnego zamówienia w określonej przestrzeni czasowej roku budżetowego.



Tożsamość czasowa
to zawsze 12
miesięcy?





Zasada trzech tożsamości



Tożsamość czasowa

Tożsamość czasowa zamówienia, służąca do szacowania wartości zamówienia, oznacza, iż oszacowaniu łącznemu, powinny być zakwalifikowane zamówienia, które mogą być nabywane w dającej się przewidzieć określonej perspektywie czasowej.



Zasada trzech tożsamości



Tożsamość czasowa

Tożsamość czasowa powinna być ustalana z uwzględnieniem okresu planowania przyjętego u danego zamawiającego.

Jeżeli zamawiający **działa na podstawie planów rocznych**, zobowiązany jest do uwzględnienia zamówień tożsamych przedmiotowo, jakich zamierza udzielić w tym okresie.



Zasada trzech tożsamości



Tożsamość czasowa

Jeżeli natomiast przedsięwzięcie ujęte jest w planie obejmującym okres dłuższy (np. projekty współfinansowane ze środków unijnych) – również planowanie zakupów będzie ustalane w tym okresie.



Zasada trzech tożsamości



TOŻSAMOŚĆ CZASOWA

W przypadku zamówień, których zakres i wartość są możliwe do ustalenia na cały okres realizacji projektu i mogą być udzielone w ramach jednego postępowania, oszacowania ich wartości dokonuje się z uwzględnieniem całego okresu realizacji projektu.



Zasada trzech tożsamości



Tożsamość czasowa

W pozostałych przypadkach, gdy zakres nie jest możliwy do oszacowania z góry, usługi lub dostawy udzielane w ramach projektu mogą być szacowane dla poszczególnych lat budżetowych, z uwzględnieniem kryteriów podobieństwa przedmiotowego, funkcjonalnego, tożsamości czasowej i możliwości wykonania przez jednego wykonawcę.



Zasada trzech tożsamości



Tożsamość czasowa

Wypełnienie przesłanki czasowej oznacza tyle, że **zamawiający ma świadomość jaki jest ogólny zakres zamówienia** (niezależnie od tego, z ilu elementów się ono składa) **i w jakiej perspektywie czasowej będzie ono udzielone.**

BDF1.4800.14.2024



Zasada trzech tożsamości



Tożsamość czasowa

Ziszczenie się przesłanki tożsamości czasowej występuje **nie tylko w sytuacji, gdy zamówienia można udzielić jednocześnie, w tym samym czasie, ale także wtedy, gdy do udzielenia zamówienia dochodzi w przewidywanej perspektywie czasowej**, określonej specyfiką przedmiotu zamówienia.

BDF1.4800.14.2024



Stan faktyczny



Zamawiający zawierał pojedyncze umowy zlecenia na archiwizację dokumentów (łącznie 119).

Twierdził, że nie był w stanie określić **dokładnej liczby i zakresu** usług archiwizacyjnych, które będą potrzebne w danym czasie.

Argumentował, że **dynamiczny charakter działalności** i zmieniające się potrzeby w zakresie archiwizacji uniemożliwiały wcześniejsze oszacowanie wartości zamówienia.



Stan faktyczny

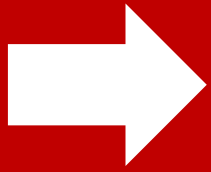


Umowy były zawierane **w miarę pojawiających się potrzeb**, a nie jako jedno, zaplanowane zamówienie.

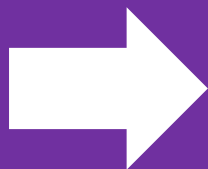
Zdaniem Zamawiającego każde zapotrzebowanie na archiwizację było **odrębnym zdarzeniem**, którego wcześniej nie można było przewidzieć.



Zarzuty prezesa UZP

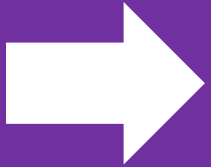


Podział zamówienia celem uniknięcia stosowania ustawy.



Usługi archiwizacyjne były cykliczne i przewidywalne – Zamawiający powinien był je **oszacować w skali rocznej**, bo potrzeba ich realizacji występowała **w każdym roku**.

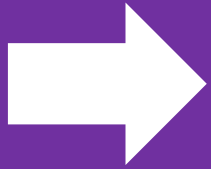
Nie było podstaw do twierdzenia, że zakres usług był nieprzewidywalny – Zamawiający korzystał z usług archiwizacyjnych od wielu lat i mógł określić ich **przybliżony koszt i zakres**.



W sytuacji, gdy Zamawiający faktycznie przewiduje udzielanie zamówień przez okres kilkuletni, jak to miało miejsce w rozpoznawanej sprawie, brak jest podstaw, aby dla potrzeb ustalenia wartości udzielanych zamówień w sposób sztuczny i prowadzący do obejścia przepisów ustawy rozdzielać zamówienia udzielane w poszczególnych latach.



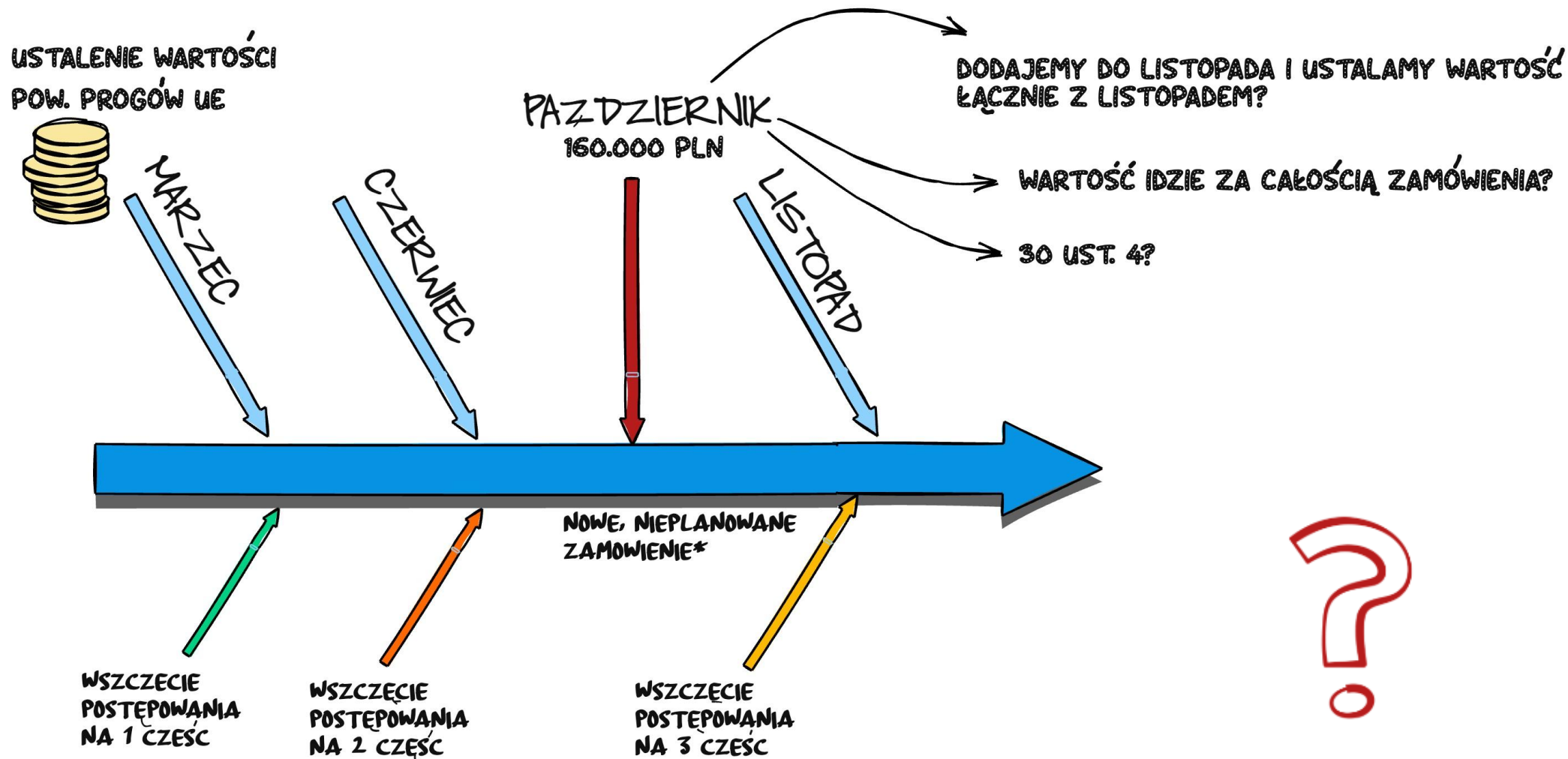
KIO/KD 25/24



Nie jest bowiem tak, że szacowanie tej wartości powinno odbywać się zawsze w odniesieniu do danego roku budżetowego, nawet w sytuacji gdy znana zamawiającemu perspektywa czasowa obejmuje dłuższy okres.

Przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące rocznych planów finansowych **nie mają wpływu** na sposób szacowania wartości zamówień.





* NOWA POTRZEBA



Materiały UZP

 Postępowania znane zamawiającemu na etapie planowania powinny zostać potraktowane jako jedno zamówienie, jeżeli: w przypadku zamawiania usług – postępowania dotyczą jednorodnych usług, a w przypadku zamawiania dostaw – postępowania dotyczą podobnych dostaw (art. 30 ust. 1 i 2 ustawy Pzp).

 Agregacji nie podlegają natomiast te zamówienia, które pojawiają się następnie (tj. po wszczęciu postępowania zaplanowanego) i nie były możliwe do przewidzenia (zaplanowania), pomimo dochowania przez zamawiającego należytej staranności.



Materiały UZP

 Kluczowy dla ustalania wartości zamówienia jest moment wszczęcia postępowania, lub moment wszczęcia pierwszego z postępowań, których przedmioty składają się na jedno zamówienie (w przypadku zamówień udzielanych w częściach) (por. art. 5 ust. 4 dyrektywy 2014/24/UE).

A zatem, w kontekście szacowania wartości zamówienia, „planowanie” odnosi się do zamówień, co do których w momencie wszczęcia postępowania istniała obiektywna możliwość ich przewidzenia przez zamawiającego, działającego z należytą starannością.



Materiały UZP

 Dyspozycja art. 36 ust. 1 ustawy Pzp nakazuje ustalenie wartości zamówienia nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi, oraz nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane, z tym że w przypadku zamówień udzielanych w częściach powyższe terminy odnoszą się do wszczęcia pierwszego z postępowań.



Materiały UZP

 Jednocześnie z ustawy Pzp wynika, że jeżeli po ustaleniu wartości zamówienia nastąpiła zmiana okoliczności mających wpływ na dokonane ustalenie, zamawiający przed wszczęciem postępowania zobligowany jest do zmiany wartości zamówienia (art. 36 ust. 2 ustawy Pzp).

Celem aktualizacji dokonanego wcześniej szacunku jest, aby szacowanie odzwierciedlało faktyczną i rzeczywistą wartość zamówienia uwzględniającą nowe okoliczności.



Materiały UZP

 Podkreślić należy, że ustalenie szacunkowej wartości zamówienia na potrzeby przepisu art. 30 ust. 2 ustawy Pzp, (tj. uwzględniającej łączną wartość poszczególnych części zamówienia) dokonywane jest przed wszczęciem pierwszego z tych postępowań.

<https://www.gov.pl/web/uzp/obowiazek-wykluczenia-podmiotow-z-chin-z-postepowan-na-wyroby-medyczne-o-wartosci-co-najmniej-5-mln-euro---obliczanie-wartosci-szacunkowej-zamowienia>

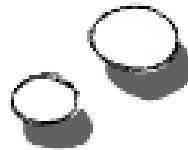
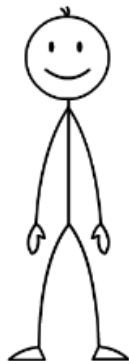


Materiały UZP

 W przypadku, gdy po wszczęciu co najmniej jednego z postępowań składających się na zamówienie (a więc już po ustaleniu szacunkowej wartości całego zamówienia), pojawi się konieczność udzielenia przez zamawiającego kolejnego zamówienia - **to jeśli było ono niemożliwe do przewidzenia na etapie czynności przygotowawczych dotyczących pierwszego z postępowań – jego wartość nie będzie podlegać łącznemu szacowaniu z postępowaniami obejmującymi części zamówienia, które nie zostały jeszcze wszczęte.**



O dwóch podobnych
usługach





Stan faktyczny

Usługi doradcze / zarządcze

Umowa 1. Świadczenie usług zarządzania projektem dotyczącym inwestycji polegającej na przebudowie, modernizacji oraz doposażeniu kompleksu budynków.

Zakres obowiązków wykonawcy obejmował m.in.:

- pełnienie funkcji **kierownika projektu**,
- nadzór nad realizacją poszczególnych zadań projektowych,
- kontrolę terminowości realizacji projektu,
- koordynację działań związanych z realizacją projektu współfinansowanego ze środków UE.

Wartość zamówienia: **70 800 zł netto**.



Stan faktyczny



Umowa 2: Świadczenie usług doradczych w zakresie działalności Centrum: 70.000 netto

Zakres usług obejmował doradztwo w zakresie m.in.:

- planowania strategicznego i organizacyjnego,
- strategii marketingowej,
- organizacji pracy i efektywności zarządzania,
- przygotowywania projektów inwestycyjnych,
- nadzoru nad procedurami zamówień publicznych,
- zarządzania projektami inwestycyjnymi,
- przygotowywania dokumentów prawnych,
- opracowywania wniosków aplikacyjnych o finansowanie ze źródeł krajowych.

Umowa obejmowała również wykonywanie funkcji: **Pełnomocnika
Dyrektora Centrum.**



Kontrola - zarzuty rzecznika



Zamawiający **dokonał sztucznego podziału zamówienia**, aby uniknąć stosowania ustawy Pzp.

Tożsamość przedmiotowa.

Obie umowy dotyczyły **zarządzania projektami inwestycyjnymi oraz obsługi organizacyjnej Centrum**, zakres czynności był zbliżony i częściowo się pokrywał.



Kontrola - zarzuty rzecznika

Okoliczności wskazane przez Rzecznika

W toku kontroli ustalono, że:

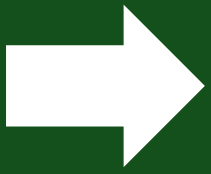
- obie umowy zawarto **w tym samym miesiącu**,
- były realizowane **w tym samym okresie (2021 r.)**,
- zostały zawarte **z tym samym wykonawcą**.

Wykonawca sporządzał dokumentację dotyczącą projektu finansowanego ze środków UE, co oznacza, że:

- w rzeczywistości zakres obu umów się pokrywał,
- wykonawca wykonywał zadania wykraczające poza zakres drugiej umowy.



Stanowisko zamawiającego



Zamawiający wskazał, że **obie umowy dotyczyły usług odmiennych rodzajowo.**

Charakter pierwszej umowy

- dotyczyła **specjalistycznej usługi zarządzania projektem unijnym**, obejmowała funkcję **kierownika projektu**, wymagała znajomości zasad rozliczania projektów UE.



Stanowisko zamawiającego

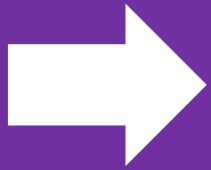
Charakter drugiej umowy

- była **umową konsultingową**, dotyczyła **bieżącego doradztwa w działalności Centrum**.

Obejmowała wsparcie w zakresie:

- organizacji pracy,
- planowania strategicznego,
- doradztwa w projektach inwestycyjnych finansowanych ze źródeł krajowych.

Zakres tej umowy **nie obejmował projektów finansowanych ze środków UE**.



Pomiędzy zamówieniami występowała:
✓ **tożsamość czasowa.**
✓ **tożsamość podmiotowa.**

Jednak Komisja uznała, że:

✗ **nie zachodziła tożsamość przedmiotowa.**

GKO dopatrzyła się naruszeń formalnych orzeczenia.

BDF1.4800.7.2025



Wnioski dla zamawiających



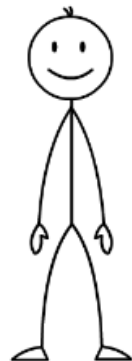
Ważne są obowiązki / zakresy wynikające z umów + spójna z nimi realizacja (protokoły)



O dwóch podobnych
usługach



2





Kontrola prezesa UZP

Zamawiający prowadził postępowania na usługi związane z obsługą opon pojazdów:

- wymiana opon;
- przechowywanie opon;
- naprawę i serwis opon;
- zakup nowych opon;
- usługi transportu opon;
- bieżnikowanie i regeneracja opon.

Oraz **usługi napraw mechanicznych pojazdów (zawarto 4 umowy).**

Czy te dwie grupy usług należało połączyć?



Kontrola prezesa UZP

Zamawiający prowadził postępowania na usługi związane z obsługą opon pojazdów:

- wymiana opon;
- przechowywanie opon;
- naprawę i serwis opon;
- zakup nowych opon;
- usługi transportu opon;
- bieżnikowanie i regeneracja opon.

Oraz **usługi napraw mechanicznych pojazdów (zawarto 4 umowy).**

A usługi w ramach grupy?



Zamawiający ma obowiązek łącznie szacować wartość zamówień na usługi tego samego rodzaju lub mające ze sobą ścisły związek funkcjonalny.

W przypadku zamówień na usługi, łącznemu szacowaniu podlegają **usługi jednorodne**, które zostały lub powinny zostać przewidziane przez zamawiającego.





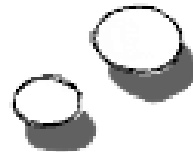
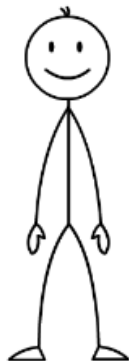
Do przeciwnego wniosku nie uprawnia podniesiona przez Zamawiającego okoliczność, że usługi oponiarskie obejmowały różne elementy (m.in. usługę transportową, usługę wymiany kół, czy też zakup opon).

Wszystkie te usługi dotyczą czynności związanych z oponami do pojazdów, mających zapewnić ich prawidłowe użytkowanie. **Są to więc usługi takie same, a nie – jak podnosi Zamawiający – usługi jedynie podobne do siebie.**





O dwóch podobnych
dostawach





Kontrola prezesa UZP

Zamawiający kupował:

- **Ciągnik rolniczy (129 900 zł)**
- **Przyczepę (129 900 zł)**

Czy te dwa zakupy należało połączyć?



Argumenty zamawiającego

Przyczepa jest budowlana, a nie rolnicza.

Maszyny mają różne kody CPV.

Nie stanowią funkcjonalnej całości.



Argumenty prezesa

Ciągnik jest wykorzystywany przez Zamawiającego do zbierania lekkich gałęzi i krzaków podczas wykaszania poboczy (w połączeniu z lekką i krótką przyczepą), zaś przyczepa jest wykorzystywana przez Zamawiającego m.in. do remontu lub nawożenia dróg kruszywem, wskazuje, że **każdy z tych sprzętów jest wykorzystywany przy realizacji zadań dotyczących utrzymania dróg, a skoro tak, to ich wartość podlegała zsumowaniu.**



W umowach leasingu obie maszyny określono jako „maszyny rolnicze” i że ich wykorzystanie do zadań związanych z utrzymaniem dróg wskazuje na podobne przeznaczenie, co zgodnie z art. 30 ust. 2 Pzp wymagało łącznego szacowania wartości.

Podobieństwo dostaw nie wymaga ich nierozłącznego wykorzystania.



Dostawy i usługi powtarzające się



Metody ustalania wartości



Metoda 1 – dane historyczne

łączna wartość zamówień tego samego rodzaju:
udzielonych w ciągu **poprzednich 12 miesięcy**
lub w **poprzednim roku budżetowym**.



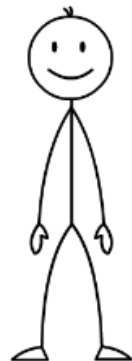
Metoda 2 – prognoza zamówień

łączna wartość zamówień tego samego rodzaju, które:
zamawiający planuje udzielić w ciągu **12 miesięcy od**
pierwszej usługi.





A gdyby tak zawrzeć
umowę (małą) i sobie
aneksować?





Stan faktyczny



Szpital zawarł umowę z kancelarią prawną na bieżącą obsługę prawną.

- wynagrodzenie: **20 000 zł netto miesięcznie,**
- okres obowiązywania: **15 stycznia – 30 czerwca.**

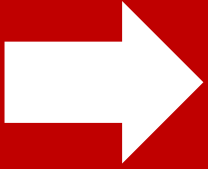
Łączna wartość umowy: **110 000 zł netto.**

Po zawarciu umowy podpisano **4 aneksy**, które przedłużały jej obowiązywanie.

Każdy aneks był uzasadniany tym, że: **postępowanie przetargowe na obsługę prawną nie zostało jeszcze rozstrzygnięte.**

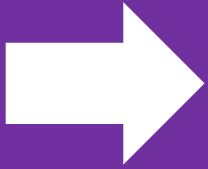


Kontrola - zarzuty rzecznika



Plan finansowy szpitala przewidywał wydatki na obsługę prawną:
306 000 zł netto.

Analogiczne wydatki w roku poprzednim wynosiły:
ok. 318 861 zł netto.

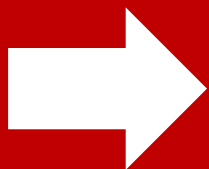


Rzecznik oraz RKO wskazali, że zamawiający:

- 1. nie oszacował prawidłowo wartości zamówienia,**
- 2. sztucznie podzielił zamówienie na krótkie okresy,**
- 3. przez to każda umowa była poniżej progu Pzp.**



Kontrola - zarzuty rzecznika



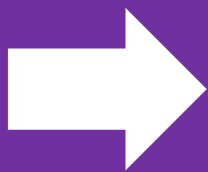
Kluczowy element – zamówienia powtarzające się

RKO podkreśliła, że: **obsługa prawna jest usługą powtarzającą się okresowo.**

Dlatego przy szacowaniu wartości zamówienia należało zastosować **art. 35 Pzp**

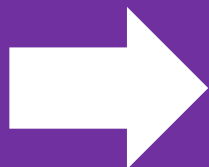
czyli:

- wartość zamówienia należy ustalić na podstawie wartości zamówień z **poprzednich 12 miesięcy.**



Zamawiający powinien był przeprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, nawet w trybie **zamówienia z wolnej ręki**, jeśli sytuacja tego wymagała.

BDF1.4800.105.2023, 11 stycznia 2024 r.



PLUS: **20% zamówienia, czyli art. 30 ust. 4 Pzp**, który pozwala udzielić zamówienia na część zamówienia bez stosowania Pzp, jeżeli:

- wartość tej części jest mniejsza niż **80 000 euro**,
- oraz **łącznie nie przekracza 20% wartości zamówienia**.

W tej sprawie przepis ten pozwolił **uniewinnić jedną z obwinionych**, która podpisała jedynie krótkie aneksy (do 20%).

BDF1.4800.105.2023, 11 stycznia 2024 r.



Wnioski dla zamawiających



Usługi takie jak:

- obsługa prawna,
- sprzątanie,
- ochrona,

to **zamówienia powtarzające się okresowo.**

Ich wartość szacuje się:

na podstawie wydatków z poprzednich 12 miesięcy.



Wnioski dla zamawiających



Nie wolno:

- zawierać krótkich umów i przedłużać ich kolejnymi aneksami jeżeli w rzeczywistości chodzi o **stałą usługę w ciągu roku**.



Wnioski dla zamawiających



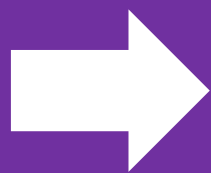
Można zawrzeć krótką umowę przejściową (ZWR, 30.4) i równolegle przygotować przetarg.



Ustalenie wartości zamówień

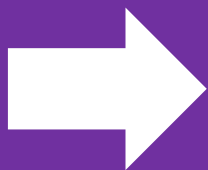


ART. 30 ust. 4



Prawidłowe zastosowanie tego przepisu wymaga po pierwsze – określenia łącznej wartości całego zamówienia, po drugie – określenia wartości każdej z części wchodzącej w skład tego zamówienia, co z kolei wymaga uprzednio sporządzenia opisu przedmiotu zamówienia zgodnego z art. 99 ustawy Pzp.

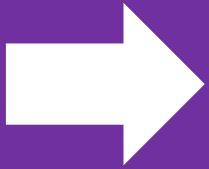
KIO KD 25/24



W przypadku pominięcia tych czynności nie ma możliwości ustalenia, czy przesłanki warunkujące skorzystanie z ww. przepisu. Zamawiający nie sporządził wartości łącznie.

Post factum powołał się na 30 ust. 4.

Artykuł 30 ust. 4 Pzp **nie pozwala na całkowite odstąpienie** od reguły łącznego szacowania wartości zamówienia



Art. 30 ust. 4 Pzp nie może być interpretowany jako pozwalający na rozbijanie jednego zamówienia na kilka mniejszych, aby uniknąć stosowania bardziej rygorystycznych procedur przewidzianych w Pzp.



Przepis można stosować wielokrotnie dla danego zamówienia, do czasu gdy wartość części, z których każda nie może przekroczyć wskazanych w przepisie wartości dla dostaw, usług i robót budowlanych, nie osiągnie łącznie wartości 20% wartości całego zamówienia. Jeżeli wartość części, mogących być objętych łagodniejszym reżimem (spełniającymi przesłanki art. 30 ust. 4 Pzp), nie przekracza kwot z art. 2 ust. 1 pkt 1–4 Pzp, możliwe jest udzielenie tej części zamówienia poza procedurami przewidzianymi w Pzp.

PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

KOMENTARZ

pod redakcją
Robertu Nowaka
Mateusza Włocza

URZĄD ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH





Agregacja zamówień



Kursy zawodowe



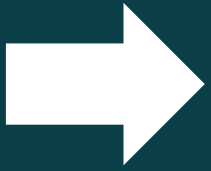
Stan faktyczny



- Beneficjent realizował projekt współfinansowany ze środków UE w ramach RPO;
- Beneficjent **nie był zamawiającym w rozumieniu Pzp**, ale przyjął w umowie obowiązek stosowania **Wytycznych kwalifikowalności**,
- Jednym z kluczowych działań projektu były **szkolenia zawodowe** dla uczestników (planowane dla **170 osób**),
- We wniosku o dofinansowanie/budżecie projektu beneficjent zaplanował na szkolenia zawodowe na kwotę **345 200 zł**, tj. ok 2032,50 zł/os.



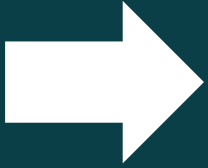
Stan faktyczny



- W trakcie realizacji beneficjent wybierał wykonawców szkoleń **w wielu odrębnych procedurach rozeznania rynku,**
- Ogłoszenia/zaproszenia do składania ofert beneficjent publikował na własnej stronie internetowej dedykowanej projektowi (nie w BK).



Stan faktyczny



Szkolenia wskazane jako odrębne procedury rozeznania rynku:

- „Sprzedaż z elementami pracy biurowej”,
- „Szkolenie zawodowe z zakresu prac prostych – pakowania produktów”,
- „Sprzedawca z elementami pracy biurowej”,
- „Sprzedaż z elementami obsługi klienta”,
- „Sprzedaż z elementami obsługi komputera”,
- „Magazynier z elementami sprzedaży”,
- „Przedstawiciel handlowy”,
- „Przedstawiciel handlowy z obsługą kasy fiskalnej i terminali płatniczych”,
- „Szkolenie zawodowe z zakresu prac prostych”,
- „Pracownik gospodarczy prac prostych”,
- „Pracownik fizyczny w produkcji i pracach prostych”.



Kontrola - zarzuty rzecznika



- Naruszenie zasad udzielania zamówień w projekcie i na tej podstawie korekta 100%.
- Beneficjent dokonał **sztucznego podziału** usług szkoleniowych na mniejsze zamówienia, aby nie przekroczyć progu i nie uruchamiać procedury konkurencyjnej.

Zaistniała:

- **tożsamość przedmiotowa (rodzajowa/funkcjonalna),**
- **tożsamość czasowa,**
- **tożsamość podmiotowa.**



Kontrola - zarzuty rzecznika



- **Brak właściwej publikacji – naruszenie obowiązków transparentności.**
- Beneficjent nie upublicznił zapytań ofertowych w Bazie Konkurencyjności. Publikacja na własnej stronie nie spełniała – zdaniem organów – wymogu „szeroko rozpoznawalnego publikatora” gwarantującego równy dostęp.



Agregacja wg 3 tożsamości

tożsamość czasowa



tożsamość przedmiotowa



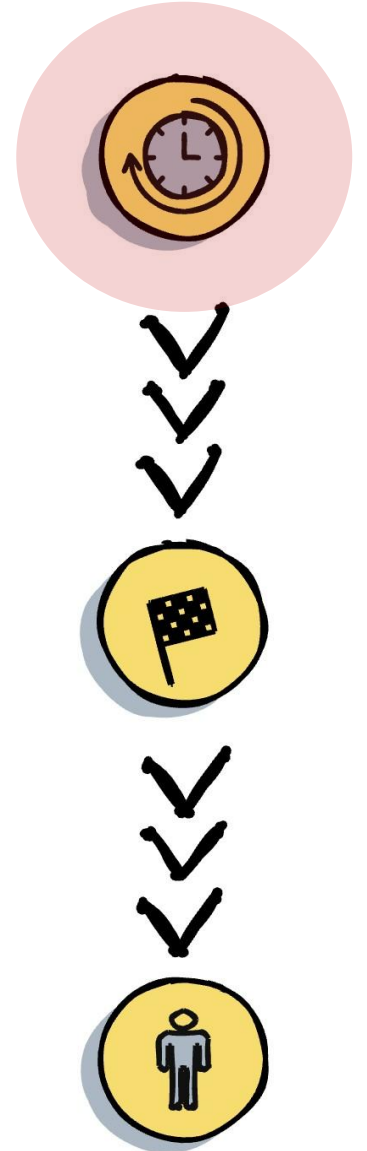
tożsamość wykonawcza





Tożsamość czasowa

- znano ramy czasowe projektu,
- dysponowano informacją o zakresie (na podstawie diagnozy potrzeb).





Tożsamość przedmiotowa

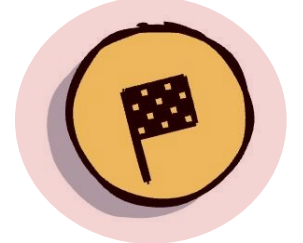
- wszystkie usługi były szkoleniami zawodowymi,
- realizowały ten sam cel (podniesienie/zmiana kwalifikacji),
- kierowane były do tej samej grupy docelowej.

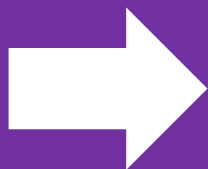




Tożsamość wykonawcza

- na rynku byli wykonawcy zdolni zrealizować szeroki zakres takich usług,
- faktycznie szkolenia wykonywało niewiele podmiotów, a jeden z wykonawców składał wiele ofert.

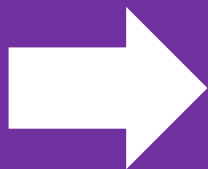




WSA **oddalił skargę** – uznał, że decyzje organów były prawidłowe.

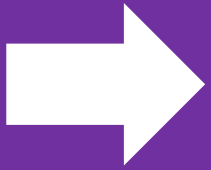
Już na etapie wniosku o dofinansowanie beneficjent zaplanował szkolenia zawodowe dla 170 osób i wskazał koszt jednostkowy, co dawało wartość **345 200 zł**. To przesądzało o obowiązku zastosowania zasady konkurencyjności.

WSA w Poznaniu III Sa/Po 170/25 z 10.06.2025



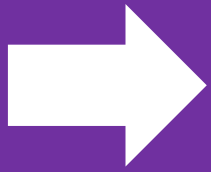
Organy wykazały – w sposób „wyczerpujący i drobiazgowy” – że beneficjent posiadał odpowiednio wcześniej informacje o tematyce szkoleń dla kolejnych grup uczestników (na podstawie IŚR), co potwierdzało **tożsamość czasową** i możliwość łącznego szacowania.

WSA w Poznaniu III Sa/Po 170/25 z 10.06.2025



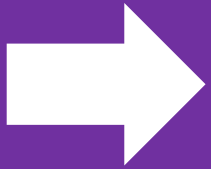
Sąd uznał, że szkolenia były **tożsame rodzajowo**: miały wspólne przeznaczenie (szkolenia zawodowe), były kierowane do tej samej grupy docelowej, a część tematów była wręcz zbieżna. Samo twierdzenie beneficjenta o „różnej tematyce” nie obalało tożsamości przedmiotowej.

WSA w Poznaniu III Sa/Po 170/25 z 10.06.2025



Potwierdzono również **tożsamość podmiotową**: zamówienia mogły być wykonane przez jednego wykonawcę (także z podwykonawcami), co dodatkowo wspierał fakt, że finalnie realizowało je tylko kilka podmiotów.

WSA w Poznaniu III Sa/Po 170/25 z 10.06.2025

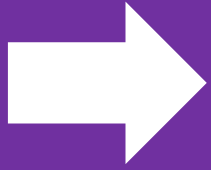


Publikacja na własnej stronie nie zastąpiła Bazy Konkurencyjności

WSA zgodził się, że strona beneficjenta nie miała zasięgu porównywalnego z BK i nie zapewniała dostępu nieograniczonemu kręgowi wykonawców, co uzasadniało ocenę naruszenia oraz brak podstaw do obniżenia korekty.

„Nieprawidłowość” i szkoda dla budżetu UE – wystarczy potencjał szkody

Sąd przypomniał standard z rozporządzenia 1303/2013: dla nieprawidłowości wystarczy **hipotetyczna możliwość szkody**.



Sąd wskazał, że przepisy Pzp (np. art. 29, 31) nie stosowały się bezpośrednio, lecz były punktem odniesienia interpretacyjnego dla Wytycznych.

W ocenie sądu wykładnia organów była zbieżna z podejściem znanym z Pzp (trzy tożsamości).

WSA w Poznaniu III Sa/Po 170/25 z 10.06.2025

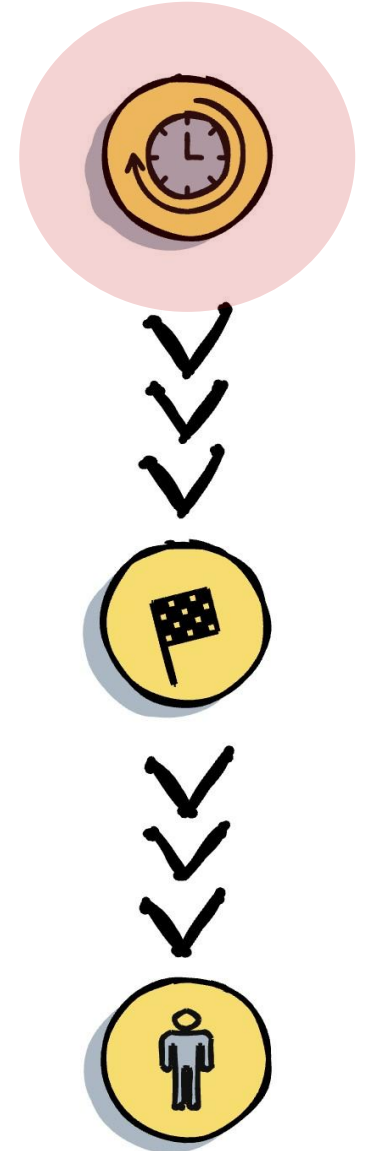


Czy inna argumentacja
mogłaby przekonać sąd?



Nie dało się przewidzieć potrzeb, bo:

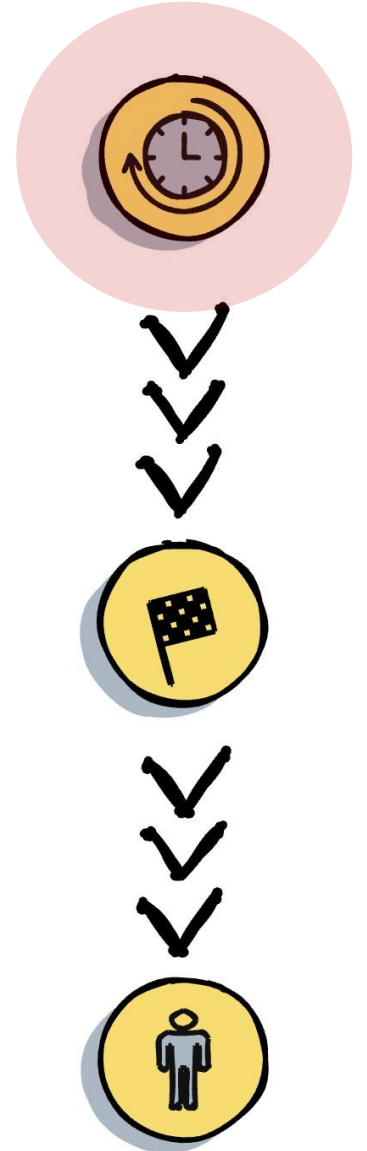
- identyfikacja potrzeb była możliwa dopiero po zdarzeniach przyszłych (np. wyniki diagnoz, testów, decyzje urzędów, kwalifikacje formalne),
- uczestnicy przystępowali falami, a decyzje o szkoleniu zależały od czynników nieznanych (np. dostępność miejsc, zdrowie, rezygnacje, zmiany sytuacji zawodowej),
- projekt wymagał bieżącego reagowania i **nie było możliwe** określenie zakresu wcześniej.





...ale uwaga: w tej sprawie Sąd wyraźnie uznał, że beneficjent jednak znał potrzeby na tyle wcześniej. Żeby się bronić, trzeba by:

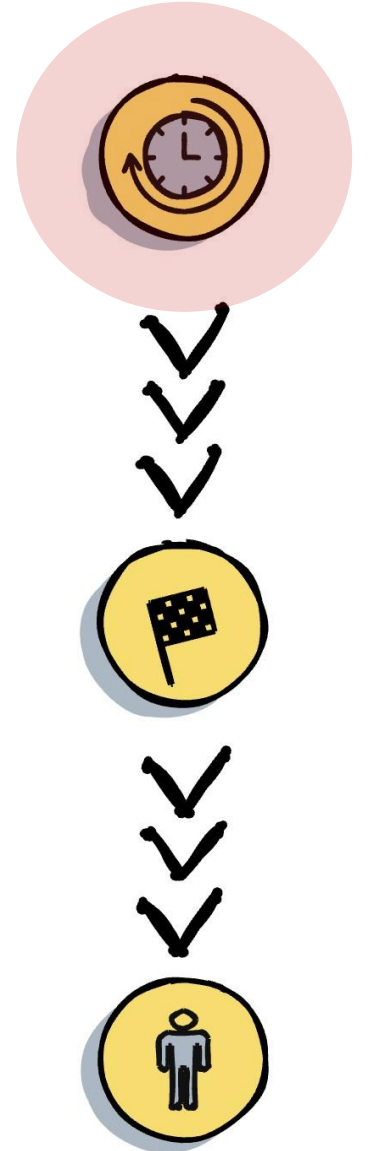
- wykazać, że na wskazane przez organ daty Indywidualnej Ścieżki Reintegracji nie były jeszcze kompletne lub nie przesądzały o szkoleniu,
- wykazać, że decyzje o szkoleniach zapadały później i były warunkowe.





Dokumentacja

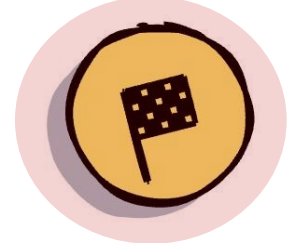
- harmonogramy rekrutacji,
- wskaźniki projektu.





Sama teza różna tematyka szkolenia nie wystarczy. Trzeba wykazać, że nie są to „zamówienia tego samego rodzaju”, bo:

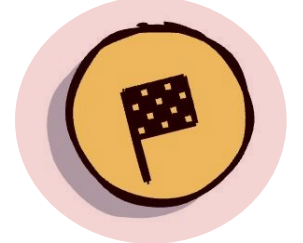
- szkolenia mają **odmienne przeznaczenie** (nie tylko inne nazwy),
- wymagają **różnych uprawnień/akredytacji** lub infrastruktury (np. szkolenia certyfikowane UDT, spawanie, operatorzy maszyn, kursy z egzaminem państwowym itp.),
- cdn...





Cd. trzeba wykazać, że nie są to „zamówienia tego samego rodzaju”, bo:

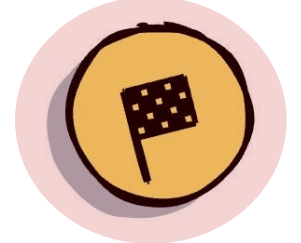
- mają istotnie różne parametry: inne standardy, programy, liczba godzin, tryb (stacjonarny/terenowy), egzaminy zewnętrzne,
- wymagają specjalistycznego zaplecza (hala, sprzęt, symulatory).





Dokumentacja:

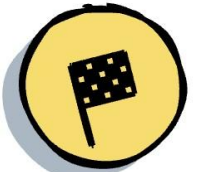
- opis różnic kursów i regulacji ich dotyczących,
- dowody rynkowe: usługi oferowane przez wykonawców, wymagania akredytacyjne, warunki realizacji.





Nie jest możliwe wykonanie przez jednego wykonawcę z uwagi na:

- konieczność posiadania własnych zasobów (sprzęt, sale, stanowiska) w wielu miejscach,
- ograniczenia prawne/akredytacyjne (np. tylko określone ośrodki mają uprawnienia do egzaminów).





Dokumentacja:

- dowody, że zapytania o kompleksową realizację spotkały się z negatywną odpowiedzią,
- analiza ryzyk jakościowych i organizacyjnych, dlaczego agregacja do jednego wykonawcy była nieracjonalna.





Sesja pytań i odpowiedzi, dyskusja



Czas na ankietę
ewaluacyjną
i test samooceny

linki w czacie



SZWAJCARSKO-POLSKI Program Współpracy



ZWIĄZEK
MIAST
POLSKICH



urbaplan