

Udzielanie zamówień publicznych na usługi szkoleniowe

I. W stosunku do zamówień publicznych realizowanych celem nabycia usług szkoleniowych lub edukacyjnych, zastosowanie znajduje procedura wskazana w art. 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, z późn. zm.), dalej "ustawa Pzp". Zakres przedmiotowy art. 5 ustawy Pzp należy bowiem odnosić do treści załącznika Nr 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie wykazu usług o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym (Dz. U. z 2010 r. Nr 12, poz. 68), szczegółowo poprzez ustalenie rodzajów usług odpowiadających kodom Wspólnego Słownika Zamówień (CPV). Wskazane Rozporządzenie w załączniku Nr 2 klasyfikuje usługi szkoleniowe jako usługi niepriorytetowe w kategorii 24. Kategoria ta obejmuje wszystkie rodzaje usług określone kodami od 80000000-4 do 80660000-8 z wyjątkiem usług opatrzonej kodami 80533000-9 – usługi zapoznawania użytkownika z obsługą komputera i usługi szkoleniowe, 80533100-0 – usługi szkolenia komputerowego oraz 80533200-1 – kursy komputerowe. Ww. usługi, wyłączone z kategorii usług szkoleniowych, sklasyfikowane zostały w kategorii 27 załącznika Nr 2 jako inne usługi niepriorytetowe. Aktualny Słownik, w brzmieniu obowiązującym od dnia 15 września 2008 r., stanowi załącznik do Rozporządzenia Komisji Nr 213/2008 z 28 listopada 2007 r. zmieniającego rozporządzenie WE Nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) oraz dyrektyw 2004/17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczących procedur udzielania zamówień publicznych w zakresie zmiany CPV (Dz. U. UE z 15. 03. 2008 r. L 74/1). CPV wśród usług edukacyjnych i szkoleniowych wymienia między innymi: usługi szkolnictwa podstawowego (kod: 80100000-5), usługi szkolnictwa średniego (kod: 80200000-6), usługi edukacji młodzieży (kod: 80310000-0), usługi edukacji medycznej (kod: 80320000-3), różne usługi szkolne (kod: 80410000-1) W tym wśród usług szkoleniowych (kod: 80500000-9) CPV wymienia między innymi: usługi szkolenia specjalistycznego (kod: 80510000-2), usługi szkolenia personelu (kod: 80511000-9), placówki szkoleniowe (kod: 80520000-5), seminaria szkoleniowe (kod: 80522000-9), usługi szkolenia zawodowego (kod: 80530000-8), usługi szkolenia technicznego (kod: 80531200-7), oferowania kursów językowych (kod: 80580000-3).

Stosownie do brzmienia przepisu art. 5 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający udzielający zamówienia na ww. usługi może nie stosować przepisów ustawy dotyczących terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub terminu składania ofert, wadium, obowiązku żądania dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, zakazu ustalania kryteriów oceny ofert na podstawie właściwości wykonawcy oraz przesłanek wyboru trybu negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego oraz licytacji elektronicznej. Dodatkowo, zamawiający nabywając powyższe usługi może wszcząć postępowanie w trybie negocjacji bez ogłoszenia lub w trybie z wolnej ręki również w innych uzasadnionych przypadkach niż wskazane odpowiednio w art. 62 ust. 1 oraz 67 ust. 1 ustawy Pzp, w szczególności, jeśli zastosowanie innego trybu mogłoby skutkować co najmniej jedną z następujących okoliczności:

- naruszeniem zasad celowego, oszczędnego i efektywnego dokonywania wydatków,
- naruszeniem zasad dokonywania wydatków w wysokości i w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań,
- poniesieniem straty w mieniu publicznym,
- uniemożliwieniem terminowej realizacji zadań (art. 5 ust. 1a ustawy Pzp).

Możliwość skorzystania z uprawnień jakie przyznaje art. 5 ust. 1a ustawy Pzp została uzależniona od zaistnienia szczególnych okoliczności powodujących, iż skorzystanie z trybów zapewniających konkurencyjność byłoby z jakichś względów mniej korzystne od udzielenia zamówienia w trybie szczególnym bądź w niektórych przypadkach utrudnione, przy czym przesłanki te mają charakter norm generalnych, a zatem wymagają interpretacji ad casum. Zamawiający zatem, przed wszczęciem postępowania w trybie negocjacji bez ogłoszenia bądź zamówienia z wolnej ręki, zobowiązany jest wykazać okoliczności uzasadniające dokonany wybór oraz udokumentować motywy swojego działania. Stosownie do dyspozycji art. 5 ust. 1a ustawy Pzp, podstawą

zastosowania tego przepisu mogą być zarówno okoliczności bezpośrednio wskazane w tym przepisie jak również inne obiektywne okoliczności uzasadniające jego zastosowanie.

II. W postępowaniach, których przedmiotem są usługi niepriorytetowe, w tym dotyczące nabycia usług szkoleniowych, nie obowiązuje zakaz wynikający z dyspozycji art. 91 ust. 3 ustawy Pzp, zgodnie z którym zamawiający udzielając zamówień publicznych nie może konstruować kryteriów oceny ofert dotyczących właściwości wykonawców, a w szczególności ich wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej (kryteriów podmiotowych). Oznacza to, iż w przedmiotowych postępowaniach prowadzonych w trybach przetargowych - właściwości wykonawców tj. doświadczenie, posiadanie przez nich znajomości określonej branży lub kwalifikacje personelu, mogą być brane pod uwagę przy wyborze oferty najkorzystniejszej. W przypadku bowiem usług wskazanych w artykule 5 ustawy Pzp, cechy podmiotowe wykonawcy i jego doświadczenie czy wykształcenie osób, które będą uczestniczyły w realizacji zamówienia, mają podstawowe znaczenie dla prawidłowego wykonania tego zamówienia. Zatem, należy stwierdzić, iż cele usług szkoleniowych (zapewnienie jak najlepszych warunków do pogłębiania wiedzy, poprzez odpowiednią kadrę szkoleniową) mogą zostać również w pełni zrealizowane poprzez udzielenie zamówienia otwartego na konkurencję. Niemniej jednak możliwość zastosowania w postępowaniu konkurencyjnym podmiotowych kryteriów wyboru oferty najkorzystniejszej nie wyklucza możliwości zlecenia wykonania tych usług z wolnej ręki jeśli zamawiający będzie w stanie wykazać, iż tylko ten sposób wyboru wykonawcy umożliwia realizację celów planowanego zamówienia.

III. Przy udzielaniu zamówień, których przedmiotem są usługi edukacyjne lub szkoleniowe częstym problemem zamawiających jest prawidłowe ustalenie zakresu (przedmiotu) udzielanych zamówień, w taki sposób, by nie narazić się na zarzut nieuprawnionego dzielenia zamówienia na części (art. 32 ust. 2 ustawy Pzp). Odnosząc się do powyższego zagadnienia, należy wskazać, iż zamawiający podejmując decyzję o udzieleniu zamówienia publicznego, obejmującego swym przedmiotem ww. usługi, w jednym postępowaniu bądź też co do udzielenia kilku zamówień po przeprowadzeniu kilku odrębnych procedur, co do zasady powinien kierować się następującymi przesłankami:

W jednym postępowaniu powinny być nabywane świadczenia tego samego lub podobnego rodzaju tj. usługi, które spełniają te same lub podobne funkcje, które łączy przynależność do tej samej lub podobnej grupy tematycznej (element przedmiotowy) i gdy istnieje wykonawca zdolny samodzielnie wykonać całe zamówienie (element podmiotowy). Ponadto, aby zakup określonego rodzaju usług możliwy był po przeprowadzeniu jednego postępowania, obok ww. przesłanek konieczne jest spełnienie dodatkowego warunku istnienia związku funkcjonalnego i czasowego pomiędzy nabywanymi usługami szkoleniowymi lub edukacyjnymi, bez których nie zachodzi konieczność sumowania wartości poszczególnych świadczeń. Innymi słowy, zamawiający w celu ustalenia zakresu przedmiotowego zamówienia musi wiedzieć co chce nabyć i potrafić określić zarówno zakres świadczeń jak i ich czas, a świadczenia, które mają być przedmiotem jednego postępowania powinny być ze sobą funkcjonalnie powiązane i mogą być zrealizowane przez jednego wykonawcę.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż w sytuacji, gdy zamawiający udziela zamówienia na szkolenia, powinien pogrupować je przede wszystkim według kryterium tematycznego i możliwości ich realizacji przez jednego wykonawcę. Szkolenia obejmujące taką samą lub podobną tematykę, prowadzone dla określonej grupy odbiorców, jeżeli mogą być zrealizowane przez jednego wykonawcę, należy traktować jako jedno zamówienie, którego wartość powinna zostać oszacowana łącznie, zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy Pzp. Jednocześnie, określając przedmiot i wartość zamówienia publicznego należy mieć na względzie zakaz wynikający z treści art. 32 ust. 2 ustawy Pzp, zgodnie z którym zamawiający nie może, w celu uniknięcia stosowania ustawy, dzielić zamówienia na części oraz zaniżać jego wartości. Podział zamówienia na części wbrew przepisom ustawy ma miejsce wówczas, gdy powiązane ze sobą w sposób funkcjonalny i czasowy przedmiotowo podobne usługi, które mogą być realizowane przez ten sam podmiot, celowo nie są łączone w jednym postępowaniu, a brak jest obiektywnych i uzasadnionych powodów, by zlecać ich wykonanie oddzielnie. Przepis art. 32 ust. 2 ustawy Pzp ma zapobiegać m. in. sytuacjom, w których zamawiający, chcąc ominąć ustawowe procedury, dzieli jedno

zamówienie na kilka mniejszych o niższej wartości. Należy jednak wskazać, iż jeżeli zamawiający dokonuje podziału zamówienia na części, ale podział taki nie prowadzi do odstąpienia od stosowania ustawy lub nie prowadzi do łagodzenia reżimu, w którym zamówienie byłoby udzielane, gdyby podział nie nastąpił, wówczas nie stanowi on obejścia przepisów ustawy, a tym samym naruszenia dyspozycji art. 32 ust. 2 ustawy Pzp.

W sytuacji, gdy przedmiotem zamówienia są szkolenia o różnej tematyce i nie ma możliwości udzielenia zamówienia na te szkolenia jednemu wykonawcy, po przeprowadzeniu jednego postępowania, nie będzie można mówić o dzieleniu zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp, gdy każde ze szkoleń będzie stanowiło odrębny przedmiot zamówienia. W takiej sytuacji, jeśli wartość poszczególnych zamówień nie przekracza wartości, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, zamawiający jest uprawniony do nabycia usług szkoleniowych o określonej tematyce, bez obowiązku wyłonienia wykonawców w postępowaniu prowadzonym na zasadach określonych w ustawie Pzp. O tym czy w danych okolicznościach mamy do czynienia z jednym większym zamówieniem czy też np. z kilkoma mniejszymi zamówieniami odrębnymi o zbliżonym przedmiocie rozstrzygnąć musi samodzielnie zamawiający w oparciu o posiadaną przez niego wiedzę oraz doświadczenie w zakresie prowadzonej przez siebie działalności.

IV. W okolicznościach realizowania przez zamawiającego wieloletnich projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, w których zakres wchodzi usługi szkoleniowe, szacowanie wartości powinno następować kolejno w dwóch obszarach.

Pierwszy badany obszar – odnosi się do potrzeby objęcia szacowaniem wszystkich świadczeń z zakresu szkoleń o jednorodnym charakterze (spełniających przesłanki, o których mowa w pkt III opinii) w stosunku do całości projektu w sytuacji, gdy zamawiający jest w stanie z góry określić przedmiot całego zamówienia w perspektywie długości trwania projektu. W pierwszej kolejności przy szacowaniu wartości zamówień udzielanych w zakresie projektu współfinansowanego ze środków UE, konieczne jest zatem wyodrębnienie tych zamówień, których zakres może być oszacowany z góry na cały okres realizacji całego lub większej części projektu, i które mogą zostać udzielone jednorazowo w ramach jednego postępowania. W odniesieniu do tych zamówień ich szacunkowa wartość winna być ustalona z uwzględnieniem pełnego zakresu usług przewidywanych do wykonania w całym okresie realizacji projektu.

Kolejny obszar odnosi się do potrzeby wyodrębnienia i szacowania wartości tych zamówień, które są możliwe do określenia dopiero w trakcie realizacji projektu i zależnie od bieżących potrzeb związanych z realizacją projektu. W konsekwencji, w ramach tego samego projektu możemy mieć do czynienia z kilkoma samodzielnymi zamówieniami dotyczącymi tego samego lub zbliżonego rodzajowo przedmiotu. W takim przypadku nie mamy do czynienia z niedopuszczalnym podziałem zamówienia na części (art. 32 ust. 2 ustawy Pzp), lecz z kilkoma odrębnymi i następującymi po sobie zamówieniami publicznymi, których wartość będzie szacowana odrębnie. Innymi słowy, podział i odrębne szacowanie wartości dla jednorodnych lub zbliżonych rodzajowo świadczeń może być uzasadnione przyczynami obiektywnymi - niemożnością łącznego oszacowania wszystkich potrzebnych usług dla potrzeb jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Przy czym wymaga podkreślenia, że przyczyny podziału, o którym mowa wyżej muszą być obiektywne tj. wynikać z celu lub charakteru świadczeń. W odniesieniu do takich zamówień, których zakres nie może być oszacowany dla całego okresu realizacji projektu, dla instytucji sektora finansów publicznych będzie miała przede wszystkim zastosowanie zasada właściwa dla sporządzania rocznych planów zamówień publicznych i rocznego szacowania ich wartości. Wartości tych zamówień będą podlegały sumowaniu z innymi podobnymi zamówieniami udzielanymi przez zamawiającego w tym samym okresie. Oznacza to, iż zamówienia nabywane na potrzeby realizacji projektu będą stanowiły część jednego zamówienia oszacowanego z uwzględnieniem innych podobnych przedmiotowo i funkcjonalnie zamówień nabywanych przez zamawiającego w tym samym okresie. Podkreślić przy tym należy, że względ na źródło finansowania nie upoważnia zamawiającego do podziału zamówienia na części, tj. udzielania zamówień na tożsamy przedmiot odrębnie z uwagi na finansowanie z budżetu własnego i z środków unijnych (por. również: opinia „Szacowanie wartości i udzielanie zamówień, w tym zamówień objętych projektem współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej”).

V. Kwestią, która w procesie udzielania zamówień w przedmiocie realizacji usług szkoleniowych, może budzić wątpliwości jest zagadnienie szacowania wartości zamówień obejmujących realizację szkoleń indywidualnych, prowadzonych na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. - o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tj. Dz. U. z 2013 poz. 674, z późn. zm.). Co do zasady szkolenia indywidualne można uznać za zamówienia nieprzewidywalne dla zamawiającego. Urząd Pracy, na którym spoczywa obowiązek ich przeprowadzenia, nie jest bowiem w stanie przewidzieć kto i kiedy zostanie na takie szkolenie skierowany. Z uwagi na okoliczność, iż tematyka szkoleń wybierana jest indywidualnie przez zainteresowanego bezrobotnego w trakcie roku budżetowego, trudno oczekiwać, aby zamawiający uwzględniał te szkolenia przy planowaniu rocznego kalendarza szkoleń.

Niemniej jednak nie można wykluczyć, iż zamówienia na szkolenia indywidualne w pewnych okolicznościach będą sumowane z innymi zamówieniami. Obowiązek ten wystąpi w szczególności wówczas, gdy zamawiający w momencie przygotowywania postępowania będzie wiedział o konieczności realizacji takiego samego szkolenia bądź szkoleń, na które zapotrzebowanie złożyli indywidualnie inni bezrobotni. W takim przypadku, wartość ww. zamówień co do zasady winna być ustalona łącznie z zamówieniami na planowe szkolenia grupowe, z uwzględnieniem uwag dotyczących szacowania wartości zamówień poczynionych wyżej. Natomiast, w przypadku, gdy konieczność realizacji szkoleń indywidualnych zaistnieje dopiero w momencie, gdy całe zapotrzebowanie zamawiającego na dane szkolenia zostało zaspokojone poprzez przeprowadzone, stosownie do swoich potrzeb z zachowaniem należytej staranności, postępowania, a w trakcie roku pojawiła się nieprzewidziana wcześniej potrzeba nabycia takich samych lub podobnych usług, zamówienia takie należy traktować jako zamówienia odrębne od udzielonych wcześniej, szacując ich wartość zgodnie z art. 32 ustawy Pzp.

Reasumując:

- 1. W sytuacji, gdy zamawiający udziela zamówień na szkolenia, powinien starać się pogrupować je według kryterium podobnego przeznaczenia i możliwości ich realizacji przez jednego wykonawcę. Szkolenia obejmujące taką samą lub podobną tematykę, prowadzone dla określonej grupy odbiorców, jeżeli mogą być zrealizowane przez jednego wykonawcę, należy traktować jako jedno zamówienie, którego wartość powinna zostać oszacowana łącznie, zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy Pzp.**
- 2. Jako zamówienia odrębne powinny być traktowane zamówienia, które mają różne przeznaczenie lub nie zachodzi możliwość ich wykonania przez jednego wykonawcę, lub gdy pomiędzy nabywanymi usługami nie można wykazać istnienia związku funkcjonalnego lub czasowego.**
- 3. Zamawiający, określając przedmiot i wartość zamówienia publicznego powinien mieć na względzie zakaz wynikający z treści art. 32 ust. 2 ustawy Pzp, zgodnie z którym nie może, w celu uniknięcia stosowania ustawy, dzielić zamówienia na części oraz zaniżać jego wartości.**
- 4. Szacowanie wartości zamówień realizowanych z wykorzystaniem środków unijnych, nie różni się od zamówień realizowanych ze środków pochodzących z budżetu jednostek finansów publicznych. Autonomiczne źródła finansowania nie decydują o kwalifikacji zamówień jako odrębnych.**

wytworzył: Izabela Rzepkowska

data wytworzenia: 2014-01-02 14:19:00

opublikował: Izabela Rzepkowska

data publikacji: 2011-01-28 09:38:19

zmodyfikował: Izabela Rzepkowska

data modyfikacji: 2014-01-02 14:19:00

Opinia pochodzi ze strony internetowej Urzędu Zamówień Publicznych:

http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:1296:udzielanie_zamowien_publicznych_na_uslugi_szkoleniowe.html