



Warszawa, 26 stycznia 2026 r.

**Komisja Europejska / European
Commission**

Rue de la Loi 200

Belgia B-1049 Brussels, Belgium

**Propozycje Izby Branży Komunalnej („IBK”) w zakresie postulatów rewizji dyrektyw zamówień
publicznych (UE/2014/24 oraz EU/2014/25) w trwającej procedurze Komisji Europejskiej**

Wstęp

Nadchodząca rewizja dyrektyw zamówieniowych 2014/24/UE i 2014/25/UE stanowi okazję do fundamentalnej zmiany podejścia do zamówień publicznych w Unii Europejskiej, po rozważeniu wpływu obecnej regulacji na to, jak kształtuje się konkurencja na rynku europejskich zamówień publicznych. Niniejsze opracowanie przedstawia postulaty reform, których celem jest rzeczywiste ułatwienie dostępu małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) do europejskiego rynku zamówień publicznych – elementu, który jest niezbędny dla stworzenia prawdziwej konkurencji opartej na jakości, innowacyjności i różnorodności ofert, a nie tylko na wielkości i zasobach finansowych oferentów.

Doświadczenia ostatniej dekady – diagnoza problemu

Ostatnie dziesięć lat funkcjonowania obecnych dyrektyw zamówieniowych przyniosło istotne wnioski, które wymagają głębokiej refleksji. O ile dyrektywy te niewątpliwie zapewniły konkurencję na europejskim rynku zamówień publicznych, to konkurencja ta realizuje się przede wszystkim w gronie czołowych graczy europejskich – dużych przedsiębiorstw i koncernów międzynarodowych. Te podmioty dysponują zasobami organizacyjnymi, finansowymi i prawnymi umożliwiającymi skuteczne uczestnictwo w skomplikowanych, wieloetapowych i często wielomilionowych postępowaniach przetargowych, włącznie z możliwością pokrycia wysokich kosztów obsługi prawnej i administracyjnej.

Rola małych i średnich przedsiębiorstw w tym systemie sprowadza się w przeważającej mierze do udziału w łańcuchach dostaw jako podwykonawców, a nie bezpośrednich beneficjentów zamówień publicznych. MŚP – które stanowią trzon europejskiej gospodarki, zatrudniają większość pracowników i są źródłem innowacji – pozostają na marginesie systemu, który formalnie deklaruje otwartość, ale faktycznie wciąż tworzy bariery nie do pokonania dla mniejszych podmiotów.

W obecnie trwającym procesie rewizji dyrektyw zamówieniowych dostrzegamy szansę na realne otwarcie europejskiego rynku zamówień publicznych na MŚP – podobnie jak kilkadziesiąt lat temu dokonano otwarcia krajowych rynków zamówień publicznych na zagraniczną konkurencję. Tamta transformacja wymagała konsekwentnego eliminowania barier chroniących lokalne rynki, ale przyniosła wymierne korzyści dla gospodarki europejskiej. Dziś czeka nas podobne zadanie: usunięcie istniejących barier – tym razem tych, które wykluczają MŚP z pełnego uczestnictwa w rynku zamówień publicznych wartym setki miliardów euro rocznie.



Nowa filozofia: od równości formalnej do równości faktycznej

Korzystając z doświadczeń wieloletniego procesu liberalizacji wspólnego rynku zamówień publicznych, oceniamy, że eliminacja barier dla MŚP wymaga przede wszystkim wprowadzenia zobowiązań państw członkowskich w zakresie procedur zamówieniowych, które będą nie tylko promowały konkurencję, proporcjonalność i równe traktowanie – zasady te bowiem już formalnie istnieją – ale w ramach tych zasad uwzględnią fundamentalną prawdę: nie ma w rzeczywistości równych szans między liderami rynku a MŚP.

Duże przedsiębiorstwa dysponują działami prawnymi, zespołami specjalistów od zamówień publicznych, zasobami finansowymi pozwalającymi na wnoszenie zabezpieczeń i gwarancji, referencjami z dziesiątek wcześniejszych kontraktów oraz możliwością absorpcji kosztów przygotowania ofert nawet w przypadku niepowodzenia. MŚP takimi zasobami nie dysponują.

Trzy filary reformy

W tym sensie dyrektywy powinny wprowadzić elementy gwarantujące MŚP rzeczywisty dostęp do zamówień. Nie chodzi o preferencyjne traktowanie czy naruszenie zasady równości – chodzi o stworzenie warunków, w których równość formalna przekłada się na równość faktyczną, a konkurencja odbywa się na zasadach uczciwych dla wszystkich uczestników rynku.

Filozofia proponowanych przez IBK zmian opiera się na czterech filarach:

Po pierwsze – strukturalne gwarancje dostępu dla MŚP. Dyrektywy muszą zawierać mechanizmy, które systemowo otwierają rynek dla małych i średnich przedsiębiorstw i nie ograniczają dostępu dla nich. Kluczowym elementem jest obowiązkowy podział zamówień na części. Należy również ograniczyć nieproporcjonalne wymogi finansowe i dokumentacyjne, które stanowią barierę nie do pokonania dla mniejszych podmiotów. Jako szczególnie istotne zagadnienie traktujemy zamówienia in-house, które stanowią istotne zagrożenie dla wykonawców (przedsiębiorstw prywatnych), dlatego uwagi w tym zakresie wydzieliliśmy jako osobną część opracowania.

Po drugie – proporcjonalność jako zasada nadrzędna i justycjalna. Zasada proporcjonalności nie może być pustym hasłem ani ogólnikowym odwołaniem – musi stać się realnym, samodzielnym narzędziem kontroli czynności zamawiającego, ograniczającym nadmierny formalizm i eliminującym wymogi, które nie są obiektywnie uzasadnione przedmiotem zamówienia. Dyrektywy muszą wzmocnić tę zasadę w sposób uniemożliwiający jej zniekształcenie nawet w najbardziej formalistycznie stosujących prawo jurysdykcjach. Każdy wymóg, każda czynność w postępowaniu musi być adekwatna do celu oraz związana z przedmiotem zamówienia – nie tylko do jego wartości.

Po trzecie – uproszczenie procedur i podniesienie progów. Procedury zamówieniowe muszą być dostosowane do rzeczywistych potrzeb, wartości i złożoności zamówienia. Podniesienie progów stosowania dyrektyw – niewaloryzowanych od ponad dekady – pozwoli na większą elastyczność w zamówieniach o mniejszej wartości, gdzie procedury krajowe mogą być prostsze i bardziej dostosowane do lokalnych potrzeb. Cyfryzacja i standaryzacja muszą eliminować bariery administracyjne i koszty wejścia, a zasada "once-only" powinna zakończyć praktykę wielokrotnego dostarczania tych samych dokumentów. Potrzebna jest gruntowna reforma systemu wykluczenia wykonawców, by zakończyć praktykę ich eliminowania za każde drobne potknięcie i wprowadzić wymóg oceny materialności uchybienia oraz jego rzeczywistego wpływu na zdolność do wykonania zamówienia. Centralizacja oceny

ADRES SIEDZIBY IBK

Al. Jerozolimskie 53/302, 00-697 Warszawa

T: +48 22 830 07 76, e-mail: biuro@ibk.net.pl

NIP: 7011052091, KRS: 0000920452



self-cleaning w wyspecjalizowanych jednostkach zapewni profesjonalizm i jednolitość zamiast arbitralnych i często przypadkowych decyzji pojedynczych zamawiających.

Po czwarte – jakość i wartość zamiast najniższej ceny. System zamówień publicznych nie może być areną, na której wygrywa ten, kto zaoferuje najniższą cenę, często kosztem jakości, uczciwych warunków pracy, bezpieczeństwa i długoterminowej wartości dla sektora publicznego. MŚP często oferują wyższą jakość, innowacyjne rozwiązania, lokalną wiedzę i elastyczność – ale te wartości są ignorowane w systemie, który premiuje wyłącznie najniższą cenę. Reforma musi wzmocnić stosowanie kryteriów jakościowych i cyklu życia, szczególnie dla usług intelektualnych, projektowych i specjalistycznych, oraz wyeliminować sprzeczności między mechanizmami aukcji elektronicznych a oceną cen jako rażąco niskich.

Celem rewizji dyrektyw nie jest tworzenie systemu preferencji czy przywilejów dla określonej grupy podmiotów. Celem jest stworzenie ram proceduralnych, które zapewnią, że publiczne środki są wydawane efektywnie, przejrzyste i w sposób otwarty dla wszystkich podmiotów gospodarczych – niezależnie od ich wielkości.

Niniejsze opracowanie przedstawia konkretne postulaty zmian, które – jeśli zostaną przyjęte – mogą rzeczywiście zmienić europejski rynek zamówień publicznych, czyniąc go bardziej dostępnym, konkurencyjnym i sprawiedliwym dla małych i średnich przedsiębiorstw. Stanowisko prezentowane w niniejszym piśmie nie stanowi rewolucji - jest to ewolucja w kierunku realizacji fundamentalnych zasad traktatowych: uczciwej konkurencji, proporcjonalności i równego traktowania rozumianego nie tylko formalnie, ale faktycznie.

Opracowanie zostało podzielone na dwie części. Pierwsza dotyczy zamówień in-house, które mają szczególne znaczenie dla przedsiębiorstw z sektora MŚP. Sytuacja, w której zamawiający może zdecydować o udzieleniu zamówienia bez procedur zamówieniowych jest szczególnie niebezpieczna dla przedsiębiorców z tego sektora, ponieważ naraża ich na zamknięcie dostępu do rynku.

Z kolei druga część opracowania (w przejrzystej formie tabelarycznej) odnosi się do pozostałych przepisów dyrektyw i zawiera postulaty, które – w ocenie autorów opracowania – przyczynią się do lepszego funkcjonowania europejskiego rynku zamówień publicznych.

KATALOG POSTULATÓW IZBY BRANŻY KOMUNALNEJ („IBK”)

CZĘŚĆ I – UWAGI W ZAKRESIE ZAMÓWIEŃ IN-HOUSE

UWAGI WSTĘPNE

Izba Branży Komunalnej podziela obserwacje ujęte przez Komisję Europejską w dokumencie Commission Staff Working Document Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive



2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities, (SWD(2025) 332 final), tj. fakt, że:

współpraca publiczno-publiczna budzi wątpliwości (ang. *public-public cooperation is as an area of concern*), a przepisy wymagają doprecyzowania. To doprecyzowanie jest niezbędne w celu zapewnienia (lub przynajmniej zwiększenia) pewność prawa z jednej strony dla zamawiających, a z drugiej dla wykonawców, ponieważ pozwoli na możliwe jednoznaczną ocenę, czy taka współpraca jest zgodna z przepisami, czy stanowi nadużycie;

podnoszone są wątpliwości co do zgodności zamówień in-house m.in. z prawem konkurencji (ang. *there are concerns regarding the compatibility of in-house arrangements when it comes to e.g. competition law*).

Poniżej IBK przedstawia swoje stanowisko w zakresie obu wskazanych aspektów wraz z kierunkowymi propozycjami zapisów przyszłych przepisów.

DOPRECYZOWANIE ISTNIEJĄCYCH PRZEPISÓW

IBK postuluje wprowadzenie rozwiązań szczegółowych, których celem jest doprecyzowanie przesłanek udzielania zamówień in-house oraz szerzej współpracy publiczno-publicznej. Na podstawie dotychczasowej praktyki funkcjonowania tego mechanizmu, takie doprecyzowanie jest naszym zdaniem konieczne. Zarówno sprawy rozpatrywane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹, jak i praktyka krajowa pokazują, że zamawiający stosują coraz więcej różnych – by posłużyć się sformułowaniem Trybunału - *wybiegów maskujących*², które jedynie pozornie mają spełniać przesłanki wynikające z dotychczasowych zapisów dyrektyw, a w rzeczywistości prowadzą do obejścia prawa (czego ostatnim przykładem orzeczenie Trybunału w sprawie C-692/23³).

Proponujemy uregulowanie następujących kwestii:

ujednolicenie definicji umowy w sprawie zamówienia publicznego/koncesji na wzór definicji umowy o świadczenie usług publicznych z Rozporządzenia 1370/2007/WE

Z treści motywu 4 preambuły Dyrektywy 2014/24/UE wynika, że *istnieją coraz bardziej zróżnicowane formy działań publicznych, co powoduje konieczność bardziej precyzyjnego zdefiniowania pojęcia samych zamówień publicznych*. Na poziomie państw członkowskich form tych jest coraz więcej i nie ma powodu, dla którego te z nich, które mają cechy zamówienia publicznego, miały być wyłączone (lub mówiąc precyzyjniej miałyby nie być objęte) odpowiednimi regulacjami.

¹ trzeba zaznaczyć, że kwestie in-house są drugim zagadnieniem co do ilości spraw rozpatrywanych przez Trybunał zaraz po przesłankach wykluczenia – por. Commission Staff Working Document Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities, (SWD(2025) 332 final)

² TSUE z w sprawie *KE przeciwko Austrii*, C-29/04, EU:C:2005:670, pkt 42

³ TSUE z 15 stycznia 2026 r. *AVR-Afvalverwerking BV*, C-692/23, EU:C:2026:4



W pełni akceptujemy fakt, że unijne przepisy o zamówieniach publicznych nie mają na celu objęcia wszystkich sposobów wydatkowania środków publicznych, lecz tylko takie, które mają na celu nabycie robót budowlanych, dostaw lub usług za wynagrodzeniem w drodze zamówienia publicznego⁴. Zwracamy przy tym uwagę, że istnieją różne formy *zlecania/powierzenia/nabywania* dostaw/usług/robót budowlanych, które niekoniecznie przybierają formę klasyczną formę umowy, szczególnie w jej cywilistycznym znaczeniu. I choć sformułowanie *umowa* w definicji zamówienia publicznego przewidzianej w dyrektywach nie musi oznaczać wyłącznie umowy cywilnej, takie rozumienie tego pojęcia jest powszechne, przynajmniej w części krajów członkowskich, np. w Polsce. Tym samym, inne formy wymykają się krajowym regulacjom dotyczącym zamówień publicznych. Są to w szczególności regulacje, w ramach których *zlecenie/powierzenie/nabycie* dostaw/usług/robót budowlanych może przyjmować formę decyzji właściwego organu (często np. jednostek samorządu terytorialnego), której towarzyszy następnie zawarcie umowy (tzw. umowy wykonawczej).

Ma to szczególne znaczenie dla przypadków powierzania realizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym przez jednostki samorządu terytorialnego własnym spółkom (choć nie wyłącznie dla takich przypadków), co może się odbywać właśnie w formie owych *decyzji*.

W praktyce polskiej (ale może to dotyczyć również innych krajów) mamy zatem do czynienia z sytuacjami, w których jednostki samorządu terytorialnego zlecają/powierzają określone usługi spółkom, w których mają całość lub większość kapitału na podstawie *decyzji* swoich organów, które to decyzje są następnie uzupełniane przez umowy zawierane pomiędzy daną jednostką samorządu terytorialnego a spółką (tzw. umowy wykonawcze). Taka forma zlecenia/powierzenia realizacji danej usługi odbywa się poza przepisami o zamówieniach publicznych, a co więcej nie podlega środkom ochrony prawnej przewidzianych w dyrektywach odwoławczych⁵, co potwierdza ugruntowane orzecznictwo sądów polskich⁶.

Innymi słowy, w praktyce polskiej mamy do czynienia z dwoma modelami zlecania/powierzania świadczenia usług przez jednostki samorządu terytorialnego, tj.:

zamówień in-house przewidzianych w Prawie zamówień publicznych i opartych na art. 12 Dyrektywy 2014/24/UE (**model in-house sensu stricto**) oraz

modelu zlecenia/powierzenia, na który składa się decyzja jednostki samorządu terytorialnego połączona z umową zawieraną przez tę jednostkę z podmiotem, który zostaje wyznaczony do realizacji usług w takiej decyzji (**model in-house sensu largo**).

⁴ motyw 4 preambuły Dyrektywy 2014/24/UE

⁵ Dyrektywa 89/665/EWG zmieniona Dyrektywą 2007/66/WE

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 września 2014 r., sygn. akt II OSK 1314/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 lipca 2015 r., sygn. akt II OSK 2974/13.



Zdaniem IBK koniecznym jest przewidzenie w nowych dyrektywach odpowiednich zapisów, które przesądzałyby, że oba wskazane wyżej modele (a być może również inne o podobnym charakterze) stanowią *umowy w sprawie zamówienia*. A co za tym idzie, że niezależnie od modelu, z którego korzysta dana jednostka samorządu terytorialnego, powierzenie/zlecenie realizacji danej usługi/dostawy/roboty budowlanej, aby mogło być uznane za objęte wyłączeniem, powinno spełniać przesłanki właściwe dla tzw. zamówień in-house.

Chodzi o to, aby identyczne w swojej istocie, a zatem wykorzystujące elementy umowne właściwe dla definicji zamówienia publicznego modele zlecenia/powierzenia realizacji usług były objęte jednolitym systemem i podlegały identycznym przesłankom podlegającym takiej samej kontroli.

Co istotne, problem ten został już dostrzeżony na poziomie unijnym, co znajduje odzwierciedlenie w definicji *umowy o świadczenie usług publicznych* zawartej w art. 2 lit. i) Rozporządzenia 1370/2007/WE⁷, zgodnie z którym:

„umowa o świadczenie usług publicznych” oznacza jeden lub kilka aktów wiążących prawnie, potwierdzających porozumienie zawarte pomiędzy właściwym organem a podmiotem świadczącym usługi publiczne, w sprawie powierzenia temu podmiotowi świadczącemu usługi publiczne zarządzania usługami pasażerskiego transportu publicznego podlegającymi zobowiązaniom z tytułu świadczenia usług publicznych oraz świadczenie tych usług; w zależności od prawa państw członkowskich umowa może mieć również formę decyzji właściwego organu, która:

- stanowi indywidualny akt ustawodawczy lub wykonawczy, albo*
- zawiera warunki, zgodnie z którymi właściwy organ samodzielnie świadczy usługi lub powierza ich świadczenie podmiotowi wewnętrznemu.*

wprowadzenie wynikających z orzecznictwa Trybunału wymogów dla współpracy publiczno-publicznej w kontekście przenoszenia kompetencji

Jedną z form współpracy publiczno-publicznej jest zawieranie przez podmioty publiczne, często jednostki samorządu terytorialnego, porozumień o charakterze publiczno-prawnym.

Przesłanki pozwalające na odróżnieniu takiej formy współpracy od zamówienia publicznego, zostały określone w orzecznictwie Trybunału, w tym w orzeczeniu w sprawie *Remondis GmbH & Co. KG Region Nord*, C-51/15⁸.

⁷ Rozporządzenie 1370/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70

⁸ TSUE z 21 grudnia 2016 r., *Remondis GmbH & Co. KG Region Nord*, C-51/15, EU:C:2016:985



Zgodnie z tym orzeczeniem, (...) *nie jest zamówieniem publicznym porozumienie zawarte przez dwie jednostki samorządu terytorialnego, na którego podstawie jednostki te przyjmują uchwałę o utworzeniu związku celowego, mającego osobowość publicznoprawną i o przekazaniu temu nowemu podmiotowi publicznemu określonych kompetencji, które dotychczas należały do tych jednostek samorządu a które od tej chwili należą do związku celowego. Jednak takie przekazanie kompetencji w zakresie realizacji zadań publicznych następuje wyłącznie wówczas, gdy dotyczy ono jednocześnie obowiązków związanych z przekazanymi kompetencjami oraz towarzyszących im uprawnień, tak aby ten nowy kompetentny organ władzy publicznej miał autonomię decyzyjną i finansową.*

IBK obserwuje częste praktyki, w ramach których jednostki samorządu terytorialnego pod pozorem zawarcia *porozumienia*, w rzeczywistości nie dokonują przeniesienia kompetencji i związanej z tym samodzielności finansowej, ale w rzeczywistości udzielają zamówienia na świadczenie określonych usług. Pozwala to w dalszej kolejności jednostce, której zlecone wykonywanie takich usług ich dalsze zlecenie spółce komunalnej, którą ta jednostka kontroluje na zasadach zamówienia in-house. Praktyka ta była przedmiotem orzeczenia Trybunału, np. w orzeczeniu C-386/11 *Piepenbrock Dienstleistungen GmbH & Co. KG*.⁹

IBK postuluje zatem wprowadzenie w nowych regulacjach odpowiednich zapisów dotyczących tej formy współpracy publiczno-publicznej wynikających z orzecznictwa Trybunału.

ujednolicenie definicji *podmiotu wewnętrznego* w ramach zamówień/koncesji oraz Rozporządzenia 1370/2007/WE - kontrola jako kluczowy element relacji zamawiający – podmiot wewnętrzny

Obecnie w prawie unijnym funkcjonują dwie definicje podmiotów wewnętrznych: jedna przewidziana w dyrektywach dot. zamówień publicznych i koncesji i druga opisana w Rozporządzeniu 1370/2007/WE. Choć zbliżone, nie są one jednolite, co wprowadza niepotrzebne wątpliwości.

Postulujemy ujednolicenie tego pojęcia i przyjęcie jednolitych warunków/przebiegów pozwalających na uznanie, że mamy do czynienia z tzw. podmiotem wewnętrznym.

Kluczowym elementem relacji zamawiający – podmiot wewnętrzny powinna być **kontrola/podległość, skoro podmiot wewnętrzny jest postrzegany jako wewnętrzna służba zamawiającego, choć formalnie od niego wyodrębniona**. Badanie **kontroli/podległości** powinno być oceniane na podstawie poszczególnych uwarunkowań, tj.:

⁹ TSUE z 13 czerwca 2013 r. *Piepenbrock Dienstleistungen GmbH & Co. KG*, C-386/11, EU:C:2013:385



- uzależnienia organizacyjnego wynikającego ze stopnia reprezentowania w organach administrujących, zarządzających lub nadzorczych danego podmiotu, stosownych postanowieniach w statutach zapewniających możliwość wpływania na decyzje strategiczne i indywidualne dotyczące zarządzania sprawami danego podmiotu;
- uzależnienia ekonomicznego poprzez konieczność prowadzenia ponad 80 % działalności kontrolowanej osoby prawnej w ramach wykonywania *zadań powierzonych* jej przez zamawiającego/koncesjodawcę sprawującego kontrolę lub przez inne osoby prawne kontrolowane przez tę instytucję zamawiającą;
- brak udziałów w kapitale danego podmiotu podmiotów prywatnych (z przewidzianymi wyjątkami).

Obecnie, kontrola/podległość jawi się jako jeden z trzech równorzędnych elementów podlegających badaniu, podczas gdy w rzeczywistości jest to warunek kluczowy, którego spełnienie powinno być badane przez pryzmat wskazanych wyżej trzech przesłanek. To właśnie kontrola/podległość sprawia, że podmiot wewnętrzny – choć formalnie wyodrębniony ze struktury zamawiającego – może być uznawany za jego wewnętrzną służbę analogicznie jak jego departamenty/wydziały.

Ma to swoje bezpośrednie skutki m.in. dla tzw. relacji kaskadowych, tj. takich w których spółka w pewnym stopniu podległa zamawiającemu (ale nie spełniająca warunków uznania jej za podmiot wewnętrzny ze względu na brak uzależnienia ekonomicznego) powołuje kolejną spółkę (lub kolejne spółki), które rzekomo spełniają już warunki podmiotu wewnętrznego w stosunku do zamawiającego (art. 12 ust. 1 ostatnie zdanie Dyrektywy 2014/24/UE).

Doskonale obrazuje to stan faktyczny, który stanowi podstawę dla wydania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej 16 stycznia 2026 r. orzeczenia w sprawie *AVR-Afvalverwerking BV* (C-692/23). Analogiczne sytuacje mają miejsce w Polsce.

Tytułem przykładu: zamawiający sprawuje kontrolę organizacyjną nad spółką A, która nie jest jednak uzależniona ekonomicznie (działa na wolnym rynku, konkurując na nim z prywatnymi podmiotami). Tym samym, zamawiający nie jest uprawniony do udzielenia jej zamówienia na podstawie art. 12 ust. 1 Dyrektywy 2014/24/UE. Spółka A powołuje jednak spółkę B, która pośrednio (poprzez spółkę A) jest uzależniona organizacyjnie od zamawiającego i która ma być uzależniona ekonomicznie od zamawiającego, ponieważ ma prowadzić swoją działalność wyłącznie na jego rzecz.

Przyjęcie w takiej sytuacji, że jedynym wymogiem relacji spółki A i spółki B jest *kontrola organizacyjna* (a nie podległość w pełnym wymiarze, tj. *organizacyjna i ekonomiczna*) sprawia, że powstają struktury korporacyjne, których celem jest obejście przepisów i wymogów w zakresie udzielania zamówień in-house.



W ocenie IBK nie ma powodów, które uzasadniałyby tworzenie takich wielopoziomowych struktur korporacyjnych w ramach funkcjonowania zamawiających, a w szczególności, w przypadkach, w których te nowe podmioty miałyby mieć tożsamy lub zbliżony zakres działalności. Zamówienia in-house powinny bowiem stanowić wyjątek, a nie stać się wehikułem dla eliminacji z rynku przedsiębiorców prywatnych (rynku konkurencyjnego).

W celu eliminacji (lub przynajmniej ograniczenia) praktyk podobnych do opisanych w sprawie C-692/23 konieczne jest z jednej strony doprecyzowanie przesłanek zamówień in-house, z drugiej wyraźne wskazanie, że wszelkie struktury (*wybiegi maskujące* – jak wskazano w orzeczeniu C-29/04¹⁰) mające na celu obejście przesłanek dla zamówień in-house, są niedopuszczalne. IBK postuluje, aby tego rodzaju zapisy znalazły się bezpośrednio w treści nowego aktu prawnego, przynajmniej w jego preambule. Stanowiłyby one jednoznaczną wytyczną interpretacyjną tak dla zamawiających jak i dla organów odwoławczych.

zależność organizacyjna

Przewidziana w art. 12(3) Dyrektywy 2014/24/UE możliwość wykorzystywania zamówień in-house w przypadku, w którym wielu zamawiających kontroluje podmiot wewnętrzny wymaga doprecyzowania. O ile nie można wykluczyć współkontroli, to jej warunki powinny zostać ściśle określone.

Obecnie jednostki samorządu terytorialnego nadużywają takiego rozwiązania przyznając poszczególnym zamawiającym jedynie symboliczne udziały w podmiocie wewnętrznym bez jakiegokolwiek realnego wpływu na możliwość ich (współ)kontroli. W rzeczywistości uprawnienia kontrole posiada tylko jeden zamawiający.

W związku z tym, IBK postuluje określenie minimalnego udziału każdego z zamawiających w postaci co najmniej 10% kapitału podmiotu wewnętrznego. Chodzi o to, aby realnie powiązać dany podmiot wewnętrzny z zamawiającym, który zamierza udzielać mu zamówienia in-house.

zależność ekonomiczna

W tym kontekście IBK postuluje ujęcie w nowych przepisach następujących kwestii:
wprowadzenia wymogu generowania 100% przychodów z działalności powierzonej przez zamawiającego;

mierzenie obrotu bezpośrednio w kontekście działalności stanowiącej przedmiot planowanego zamówienia in-house

wytycznych wynikających z orzeczenia TSUE w sprawie C-692/23

Generowanie przychodów wyłącznie od zamawiającego

¹⁰ pkt 42



Obecne rozwiązania umożliwiają podmiotom wewnętrznym prowadzenie działalności komercyjnej na poziomie do 20% generowanego obrotu.

W ocenie IBK tak daleko idące umożliwienie podmiotowi wewnętrznemu prowadzenia działalności komercyjnej stoi w sprzeczności z ideą podmiotu wewnętrznego, jako wewnętrżnej służby zamawiającego.

Obliczanie obrotu generowanego przez podmiot wewnętrzny bezpośrednio z działalności stanowiącej przedmiot planowanego zamówienia in-house

Jednym z istotnych elementów weryfikacji warunków dotyczących udzielenia zamówienia in-house jest *podległość ekonomiczna* podmiotu wewnętrznego. Zgodnie z art. 12(1)(b) Dyrektywy 2014/24/UE ponad 80% działalności kontrolowanej osoby prawnej powinno być prowadzone w ramach wykonywania zadań *powierzonych* jej przez zamawiającego sprawującego kontrolę. Zgodnie z treścią art. 12(5) Dyrektywy 2014/24/UE do celów ustalenia odsetka powierzonej działalności uwzględnia się średni całkowity obrót – lub odpowiednią alternatywę – w odniesieniu do usług, dostaw i robót budowlanych za trzy lata poprzedzające udzielenie zamówienia.

Konieczne jest jednoznaczne wyraźne potwierdzenie, że dla potrzeb wykazania zależności ekonomicznej, średni całkowity obrót powinien uwzględniać wyłącznie ten obrót, które dany podmiot generuje z wykonania *powierzonych zadań* własnymi zasobami (samodzielnie).

Obecnie istnieją sytuacje, w których zamawiający przypisują do obrotu generowanego przez podmiot wewnętrzny środki przekazywane mu na realizację zadań, których nie jest wykonawcą, ale które podzleca podwykonawcom. Podmiot wewnętrzny występuje zatem często w roli swoistych *pośredników*, którzy faktycznie nie realizują powierzonych zadań. Dzięki takim mechanizmom próbują jednak wykazywać istotne obroty pozwalające im pozyskiwać kolejne zamówienia w formule zamówień in-house.

Jest to szczególnie widoczne w przypadkach, w których zamawiający najpierw powierza podmiotowi wewnętrznemu dane zadanie w modelu in-house sensu largo, by następnie kolejne zadanie powierzyć mu w modelu in-house sensu stricto (podmiot ten wykazuje wówczas obrót generowany jednak nie z samodzielnego wykonania zadania, ale z działalności, w której jedynie pośredniczy – rzeczywistym wykonawcą jest bowiem jego podwykonawca).

W ocenie IBK takie mechanizmy mają na celu obejście przepisów o zamówieniach publicznych i konieczne jest ich wyeliminowanie (również stanowią *wybiegi maskujące* rzeczywisty stan rzeczy).

Zwracamy przy tym uwagę na fakt, że w obecnej przesłance dotyczącej uzależnienia ekonomicznego przewidzianej w art. 12 ust. 1 lit. b) Dyrektywy 2014/24/UE i art. 17 ust. 1 lit. b) Dyrektywy 2014/23/UE) mowa jest o *zadaniach powierzonych*, co również wymaga doprecyzowania we wskazanym kierunku i co sugeruje różne formy, w których



może następować zlecenie realizacji danej usługi za wynagrodzeniem, w tym w modelach wymagających umowy (por. uwagi w pkt 2.2).

Kolejną kwestią związaną z zależnością ekonomiczną jest to, że obecnie, poziom 80% generowanego obrotu nie jest powiązany z działalnością, której ma dotyczyć zamówienie in-house. Tymczasem nierzadko, mamy do czynienia z zamawiającymi, którym podlegają przedsiębiorstwa generujące olbrzymie obroty z określonej działalności, która nie ma żadnego związku z planowanym zamówieniem in-house. Jest tak np. w przypadku przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych. W takich przypadkach zamawiający – wykorzystując to, że taki obrót w 100% pochodzi z zadania powierzonego – może udzielać temu przedsiębiorstwu zamówienia in-house w innym obszarze działalności, z którego generowany obrót od zamawiającego wynosi np. jedynie 50%. Jako że jest to działalność (a co za tym idzie również obrót) niewielka w stosunku do działalności (a zatem i obrotu) wodno-kanalizacyjnej, po ich zsumowaniu okazuje się, że spełniona jest rzekomo przesłanka zależności ekonomicznej.

Tak być nie powinno. Prowadzi to bowiem do kolejnych nadużyć, a wręcz stanowi zachętę do rozszerzania zakresu działalności takich przedsiębiorstw na nowe rynki. Tak dzieje się np. poprzez rozszerzenie działalności przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych na działalność w obszarze usług gospodarki odpadami lub innych usług komunalnych.

Zdaniem IBK konieczne jest zatem wskazanie, że przesłanka zależności ekonomicznej powinna być analizowana pod kątem danej działalności, która ma stanowić przedmiot zamówienia in-house, a nie z uwzględnieniem całości działalności prowadzonej przez podmiot wewnętrzny.

Wytyczne wynikające z orzeczenia TSUE w sprawie C-692/23

W celu ograniczenia możliwości stosowania przez zamawiających *wybiegów maskujących* konieczne jest doprecyzowanie, że dla celów weryfikacji spełniania warunku zależności ekonomicznej, uwzględnia się obroty całej grupy kapitałowej, do której należy podmiot, któremu zamawiający zamierza udzielić zamówienia in-house obliczając go w stosownych przypadkach na podstawie skonsolidowanego obrotu, zgodnie z Dyrektywy 2013/34/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek, zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/43/WE oraz uchylająca dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG¹¹.

I choć orzeczenie Trybunału w sprawie C-692/23 wprost dotyczy sytuacji spółki matki w relacji z jej spółkami córkami, to z uzasadnienia dla stanowiska, które zajął Trybunał wynika jednoznacznie, że (...) *właściwe kryterium nie ogranicza się do własnej działalności kontrolowanej osoby prawnej, lecz rozciąga się również na działalność, którą można z nią powiązać w szerszym zakresie. Jeżeli zatem, na co zezwala art. 12*

¹¹ Dz. U. UE z 2013 r., seria L 182, str. 19



ust. 5 akapit pierwszy rzeczony dyrektywy, do celów takiej oceny przyjmuje się kryterium średniego całkowitego obrotu, obrót ten powinien być w stanie właściwie odzwierciedlać taką działalność (pkt 42).

Trybunał wyjaśnia to przecież tym, że (...) po pierwsze, nie jest wykluczone, iż podmioty należące do grupy mogą pośrednio korzystać z zamówień publicznych udzielonych spółce dominującej tej grupy bez przeprowadzenia procedury konkurencyjnej, co w sposób analogiczny do rozważań przedstawionych w pkt 44 niniejszego wyroku skutkowałoby przyznaniem im nienależnej korzyści w stosunku do ich konkurentów. Po drugie, realizacja celów, o których mowa w art. 12 ust. 3 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2014/24, przypominanych w pkt 54 niniejszego wyroku, nie może zależeć od struktury tej grupy, co miałyby miejsce, gdyby nie uwzględniono działalności innych podmiotów należących do grupy, której spółką dominującą jest kontrolowana osoba prawna. Skutkowałoby to bowiem tym, że ta kontrolowana osoba prawna mogłaby z łatwością obejść ten przepis i nałożony w nim warunek, sztucznie dzieląc swoją działalność i powierzając część tej działalności spółkom należącym do grupy, której jest ona spółką dominującą (pkt 56).

IBK postuluje zatem wprowadzenie zapisów, które jednoznacznie wskazywałyby, że tworzenie różnych konfiguracji związanych z powoływaniem coraz to nowych spółek i manipulowanie ich obrotami wyłącznie po to, aby uzyskać pożądaną przez zamawiających skutek w postaci wykazania odpowiedniego poziomu obrotów na potrzeby przesłanki zamówieni in-house, zostało wyeliminowane.

wyłączenie podwykonawstwa w przypadku zamówień udzielanych podmiotowi wewnętrznemu

Jednoznacznego uregulowania wymaga kwestia wyłączenia lub istotnego ograniczenia podwykonawstwa w przypadku zamówień in-house. Przepisy art. 12 Dyrektywy 2014/24/UE i art. 17 ust. 1 Dyrektywy 2014/23/UE nie przewidują w tym zakresie żadnej regulacji.

Koncepcja zamówień in-house wynika z wykorzystywania „zasobów własnych” zamawiającego rozumianych jako posługiwanie się przez zamawiającego podmiotami, które pomimo ich odrębności formalnej, materialnie i organizacyjnie są częścią zamawiającego¹².

Tym samym, za właściwe i konieczne uznajemy wprowadzenie jednoznacznych zapisów, które wyłączają (lub istotnie ograniczają) możliwość korzystania przez podmiot wewnętrzny z podwykonawstwa. Szczególnie istotne jest to w przypadku

¹² Trybunał wyjaśnia to następująco: [w]ładza publiczna, jaką jest instytucja zamawiająca, ma możliwość wypełniania ciążących na niej w interesie publicznym zadań własnymi środkami o charakterze administracyjnym, technicznym lub innym, bez potrzeby zwracania się do jednostek zewnętrznych nienależących do jej służb. W takim przypadku nie powstaje kwestia umowy o charakterze odpłatnym zawieranej z jednostką odrębną od instytucji zamawiającej pod względem prawnym. Nie stosuje się zatem uregulowań wspólnotowych w zakresie zamówień publicznych - TSUE z 11 stycznia 2005 r. w sprawie Stadt Halle, C-26/03, EU:C:2005:5, pkt 48



usług (w tym usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym), gdzie naturalnym powinno być, że ewentualne udzielenie zamówienia podmiotowi wewnętrznemu wymaga, aby posiadał on wszelkie konieczne zasoby do jego realizacji i samodzielnie je wykonać. W przeciwnym bowiem razie nie ma podstaw do wykorzystywania tego mechanizmu, a podmioty takie stają się jedynie *pośrednikami* pomiędzy zamawiającym a rzeczywistymi wykonawcami zamówienia.

IBK postuluje zatem:

- **jednoznaczne wprowadzenie zakazu (lub ewentualnie istotnego ograniczenia) wykorzystywania podwykonawców w ramach zamówień udzielonych podmiotowi wewnętrznemu oraz**
- **jednoznaczne wprowadzenie wymogu badania przez zamawiającego posiadania przez podmiot wewnętrzny adekwatnych do przedmiotu zamówienia zasobów, co powinno stanowić jedną z przesłanek udzielenia zamówienia in-house.**

PROPOZYCJE O CHARAKTERZE SYSTEMOWYM

Dostrzegając z jednej strony fakt, że organy krajowe, regionalne i lokalne odgrywają zasadniczą rolę i mają szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, z jednej strony, w sposób możliwie najbardziej odpowiadający potrzebom odbiorców równocześnie¹³, z drugiej, kierując się potrzebą poszukiwania rozwiązań, które będą najmniej restrykcyjne dla podstawowych wolności i najmniej szkodliwe dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, uważamy, że konieczne jest wprowadzenie do przepisów dyrektyw dotyczących udzielania zamówień publicznych rozwiązania, które zapewni odpowiednią równowagę.

Praktyka wskazuje, że zamawiający korzystają z mechanizmu zamówień in-house w sposób dowolny, bez jakichkolwiek analiz dotyczących efektywności takiego działania oraz jego wpływu na lokalny rynek przedsiębiorców, w szczególności działających w sferze usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Prowadzi to do sytuacji, w której zamawiający, w szczególności jednostki samorządu terytorialnego i ich spółki monopolizują rynek kosztem przedsiębiorców prywatnych funkcjonujących dotychczas na zasadach rynkowych bez jakiegokolwiek uzasadnienia mającego znaczenie **społeczne, środowiskowe lub gospodarcze**.

Jak wynika z zapowiedzi, Komisja Europejska planuje analizować funkcjonowanie dyrektyw w okresie 2016-2024, opierając się m.in. o następujące kryteria:

skuteczności, tj. tego, czy przepisy te realizują cele takie jak promowanie konkurencji, udział MŚP, przejrzystość i innowacyjność,

a także efektywności, tj. poprzez analizę kosztów i korzyści dla zamawiających i wykonawców.

¹³ art. 14 TFUE oraz w załączony do TFUE protokół nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym



W zakresie efektywności, właściwym wydaje się również uwzględnienie elementu kosztów i korzyści dla bezpośrednich odbiorców danego zamówienia, co ma szczególne znaczenie dla rynku usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w tym rynku usług komunalnych.

Niewątpliwie w tym zakresie mechanizm zamówień in-house zajmuje szczególne miejsce, ponieważ przewiduje wyłączenie konkurencyjnego trybu wyboru wykonawcy.

IBK postuluje zatem:

Wprowadzenie do regulacji dotyczących zamówień publicznych zapisów uzależniających możliwość skorzystania przez zamawiającego z udzielenia zamówienia in-house od obowiązku wykazania, że taka formuła realizacji zamówienia zapewnia uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych i gospodarczych, w stosunków do przewidzianych nakładów, w szczególności w porównaniu do warunków realizacji zamówienia przez wykonawcę wyłonionego w postępowaniu konkurencyjnym.

Poza tym, jednym z zagadnień, które wzbudza szerokie dyskusje i co dostrzega Komisja Europejska jest zgodność udzielania zamówień in-house z prawem konkurencji¹⁴.

Kwestia ta jest przedmiotem pytania prejudycjalnego, z którym do Trybunału zwrócił się sąd łódzki 9 stycznia 2025 r. – Jelgavas valstspilsētas pašvaldība/Konkurences padome (sprawa C-11/25). Sąd zwrócił się do Trybunału z m.in. z następującym pytaniem:

*czy można uznać, że urząd miasta działa jako podmiot gospodarczy lub przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jeżeli podejmuje decyzję o zorganizowaniu świadczenia usług w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi w taki sposób, że prawo do świadczenia tych usług zostaje przyznane w drodze procedury wewnętrznej (**in-house**) przedsiębiorstwu, które jest w części własnością tego urzędu miasta?*

IBK zwraca przy tym uwagę, że odpowiedź na pytanie dotyczące tego, czy jednostki samorządu terytorialnego mogą być uznawane za *przedsiębiorców* w rozumieniu art. 102 TfUE w związku z działaniami dotyczącymi organizacji (w szczególności samego świadczenia) danych usług, ma znaczenie kluczowe dla zamówień in-house, niezależnie od tego, czy zamówienie takie ma być udzielane podmiotowi, *które jest w części własnością tego urzędu miasta*, czy **w całości własnością tego urzędu miasta**.

Dostrzegając zasady, które pozwalają zamawiającym, w tym jednostkom samorządu terytorialnego korzystać z zamówień in-house, stoimy na stanowisku, że przepisy te oraz praktyka ich stosowania nie mogą prowadzić do ograniczenia fundamentalnych zasad, na których opiera się wspólny rynek.

¹⁴ Commission Staff Working Document Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities, (SWD(2025) 332 final)



Wskazujemy przy tym, że zamówienia in-house mogą prowadzić do całkowitego zamknięcia rynku i zmonopolizowania go (lub jego wybranych obszarów) przez zamawiających i podległe im podmioty.

IBK postuluje zatem, uwzględnienie w pracach dotyczących nowych regulacji dotyczących zamówień, w tym zamówień in-house, kontekstu i wpływu, jaki wywierają one na reguły prawa konkurencji, w tym zagadnienia potencjalnego nadużywania przez zamawiających pozycji dominującej jaką niewątpliwie mają one na rynku organizacji usług komunalnych, a wykorzystując mechanizm in-house uzyskują także na rynku świadczenia takich usług.

NA KOLEJNYCH STRONACH PREZENTOWANE SĄ UWAGI DO POZOSTAŁYCH POSTANOWIEŃ
DYREKTYW ZAMÓWIENIOWYCH.



CZĘŚĆ II – UWAGI W ZAKRESIE PROCEDUR UDZIELANIA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Przepis dyrektywy	Opis problemu	Postulat IBK
1. Dyrektywa 2014/24/UE, art. 4 (kwoty progowe) Dyrektywa 2014/25/UE, art. 15 (kwoty progowe)	Progi zamówień publicznych UE dla dostaw, usług i robót budowlanych pozostały praktycznie niezmienione od 1994 r.; te progi, w zestawieniu do cen rynkowych, stale maleją w ujęciu realnym; w rezultacie coraz większa liczba mniejszych kontraktów musi być teraz oferowana na poziomie UE poprzez procedury, które są często długie i złożone – nieadekwatne do zamówienia. Obecnie istnieje silne zapotrzebowanie na aktualizację progów zamówień publicznych w świetle znaczącego wzrostu inflacji i kosztów w UE Dane krajowe pokazują wyższy udział MŚP w zamówieniach poniżej progów i niższy powyżej, co wskazuje, że zbyt niskie progi utrudniają ich partycypację. Dla wielu zadań lokalnych niskie progi są kosztotwórcze i zniechęcają MŚP, podczas gdy realna konkurencja transgraniczna pojawia się głównie przy dużych projektach.	Znacząco podnieść unijne progi w obu dyrektywach, przy jednoczesnym powiązaniu ich z automatycznym mechanizmem inflacyjnym, aby utrzymać realną wartość progów w czasie. Wzmocnić wymogi przejrzystości i raportowania poniżej progów. Cel: realne odciążenie administracyjne i kosztowe dla MŚP; więcej postępowań w prostszych reżimach krajowych z zachowaniem zasad podziału na części i stosowania kryteriów jakościowych.
2. Dyrektywa 2014/24/UE, art. 18 (Zasady udzielania zamówień)	Zasada proporcjonalności jest marginalizowana w praktyce stosowania prawa zamówień publicznych. W wielu jurysdykcjach, w tym polskiej, zasada	Należy podkreślić znaczenie zasady proporcjonalności, co oznacza, że decyzje instytucji zamawiającej, a także wymagania i warunki określone w przetargu, muszą być zgodne nie tylko z

ADRES SIEDZIBY IBK

Al. Jerozolimskie 53/302, 00-697 Warszawa

T: +48 22 830 07 76, e-mail: biuro@ibk.net.pl

NIP: 7011052091, KRS: 0000920452



Dyrektywa 2014/25/UE, odpowiedni przepis	proporcjonalności jest oceniana głównie w odniesieniu do wartości zamówienia, a nie do wszystkich czynności zamawiającego. Brak jest rozumienia, że zasada proporcjonalności ma zastosowanie do wszystkich wymogów formalnych, informacyjnych i administracyjnych. Nadmierny formalizm w postępowaniach (w tym w zakresie takich wymogów dotyczących dokumentów składanych w postępowaniu, jak podpisanie pełnomocnictwa z użyciem podpisu elektronicznego QES), tworzy bariery w dostępie do zamówienia, szczególnie dla MŚP. Zasada proporcjonalności nie jest traktowana jako samodzielna, justycjalna podstawa kontroli czynności zamawiającego.	charakterem i zakresem danego zamówienia ale też, równoważnie, z prawem wykonawcy do dostępu do zamówienia, którego to prawa nie wolno dowolnie ograniczać. Konieczne jest wyraźne wyjaśnienie i wzmocnienie zasady proporcjonalności w dyrektywie poprzez wskazanie, że: (1) ma zastosowanie do wszystkich czynności zamawiającego, nie tylko do wartości zamówienia; (2) jej pominięcie lub naruszenie stanowi tworzenie bariery w dostępie do zamówienia, nawet jeśli nikogo bezpośrednio nie dyskryminuje; (3) dotyczy wymogów formalnych, informacyjnych i administracyjnych; (4) stanowi samodzielną, justycjalną podstawę kontroli; (5) w kontekście digitalizacji - wymóg QES dotyczy celów operacyjnych, a nie może być barierą dostępu (np. pełnomocnictwo w formie pisemnej z e-notaryzowaną kopią musi być akceptowalne).
3. Dyrektywa 2014/24/UE, art. 18 ust. 1 i dodanie ust. 1a Dyrektywa 2014/25/UE, odpowiedni przepis	Wzmocnienie zasady proporcjonalności i rozwiązania „SME-friendly design” jako normy dyrektyw. „Raport Draghiego” wskazuje na dysproporcję kosztów zgodności po stronie MŚP (55% MŚP wskazuje obciążenia regulacyjne jako główne wyzwanie), w związku z czym rozwiązania zawarte w dyrektywach powinny z założenia być przyjazne dla MŚP, co jednak nie stanowi formy ich uprzywilejowania (nie jest to dyskryminacja innych	Propozycja brzmienia art. 18 ust. 1a dyrektywy klasycznej: <i>1a. Przy organizacji zamówienia instytucje zamawiające zapewniają, aby projektowane wymogi i podejmowane środki były proporcjonalne i nie ograniczały zamówienia publicznego dla małych i średnich przedsiębiorstw. W szczególności instytucje zamawiające (a) oceniają, czy podział na części jest właściwy; (b) ustalają kryteria wyboru zgodnie z art. 58 w sposób proporcjonalny do każdej części; (c) opierają się przede</i>



	wykonawców), lecz stanowi obniżenie bariery wejścia na rynek, realizując cele traktatowe wspierania konkurencyjności przemysłu (art. 173 TFUE) oraz sprawnego rynku wewnętrznego (art. 114 TFUE), przy zachowaniu zasady proporcjonalności (art. 5 ust. 4 TUE). Jest to również zgodne z linią orzecniczą TSUE, w której zasady równego traktowania i przejrzystości mają charakter fundamentalny w reżimie prawa zamówień publicznych.	<i>wszystkim na elektronicznych oświadczeniach własnych i jednorazowym przedłożeniu dowodów zgodnie z art. 22 i 59.</i>
4. Dyrektywa 2014/24/UE, art. 22 (Zasady mające zastosowanie do komunikacji) Powiązane przepisy o e-zamówieniach	Brak interoperacyjnej infrastruktury cyfrowej dla platform zamówień publicznych pozostaje barierą dla przedsiębiorstw, w szczególności MŚP, przyczyniając się do nieefektywności i wzrostu kosztów. Konieczne jest skupienie się na automatyzacji i zapewnieniu interoperacyjności określonych procesów, takich jak przejście do systemu opartego na transakcjach zamiast przestarzałego systemu opartego na powiadomieniach, zmniejszenie liczby formularzy elektronicznych oraz integrację jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia i eCertis z szerszymi systemami administracyjnymi i biznesowymi.	Należy ustanowić ogólnoeuropejską architekturę danych zamówień publicznych z wiarygodnym, ustrukturyzowanym gromadzeniem danych jest kluczowe dla lepszej analizy i poprawy wyników zamówień w państwach członkowskich Wymagane jest również promowanie interoperacyjności między publicznymi bazami danych w celu przyspieszenia kontroli dokładności wymagań wykonawców i unikania żądania informacji już dostępnych w różnych publicznych bazach danych Dyrektywy powinny wspierać interoperacyjną infrastrukturę cyfrową, która umożliwia bezproblemowe udostępnianie danych i procedur zamówień w państwach członkowskich, co zmniejszyłoby bariery i zwiększyło spójność rynku, przynosząc korzyści dostawcom wszystkich rozmiarów w całej UE

ADRES SIEDZIBY IBK

Al. Jerozolimskie 53/302, 00-697 Warszawa

T: +48 22 830 07 76, e-mail: biuro@ibk.net.pl

NIP: 7011052091, KRS: 0000920452



	Brak interoperacyjności platform w państwach członkowskich zmusza MŚP do uczenia się obsługi różnych systemów, co zwiększa koszty wejścia na rynki transgraniczne.	
5. Dyrektywa 2014/24/UE, art. 46 (Podział zamówień na części) Dyrektywa 2014/25/UE, odpowiedni przepis	Pomimo pozytywnej intencji art. 46, jego obecne brzmienie daje instytucjom zamawiającym zbyt dużą swobodę. Podczas gdy art. 46(1) jedynie zezwala na podział kontraktów na części, motyw 78 pozwala organom na rezygnację z podziału bez znaczącego nadzoru. Doprowadziło to do powszechnych odstępstw, szczególnie w dużych projektach krajowych, co podważa skuteczność środka. Raport Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z 2023 r. potwierdza, że dostęp do zamówień pozostaje ograniczony dla MŚP, co jest bezpośrednio związane z faktem, że przyznana swoboda jest szeroko wykorzystywana przez instytucje zamawiające w wielu państwach członkowskich jako sposób na unikanie podziału na części. Tymczasem, podział zamówień publicznych na części jest niezbędny dla umożliwienia MŚP dostępu do rynków publicznych	Należy zobowiązać zamawiających do podziału zamówienia na mniejsze części w celu wspierania konkurencji i zapobiegania dominacji dużych podmiotów, uznając jednocześnie, że zamówienia nie powinny być dzielone jedynie, gdy istnieje uzasadnienie technologiczne lub efektywnościowe dla ich niedzielenia i wprowadzić jasne wytyczne określając, kiedy brak podziału zamówienia jest uzasadniony oraz zapewnić możliwość weryfikowalności tego uzasadnienia. Względnie, należy wzmocnić art. 46 poprzez: wprowadzenie domniemania podziału zamówienia na części.



6. Dyrektywa 2014/24/UE: – art. 53 ust. 2 (informacje dodatkowe odnoszące się do specyfikacji i dokumentów potwierdzających) – art. 47 ust. 3 (obowiązek przedłużenia terminu, gdy „dodatkowe informacje... nie zostały dostarczone...”) Dyrektywa 2014/25/UE: - art. 66	Wyjaśnienia dokumentów zamówienia i udzielanie odpowiedzi pozornych. Obecnie przepisy dyrektyw już zakładają, że wykonawca może „w odpowiednim terminie” żądać informacji dodatkowych oraz że brak takich informacji w terminie wywołuje konsekwencje czasowe (przedłużenie terminu składania ofert). Instytucja wyjaśnień zawiera jednak pewne luki, ponieważ obecnie instytucje zamawiające często udzielają odpowiedzi jedynie formalnie „w terminie”, które są merytorycznie puste (np. „tak jak w dokumentach zamówienia”), a skutki (dla terminu i równości szans) nie są uruchamiane. Stąd należy wprowadzić mechanizm, w którym udzieleni odpowiedzi pozornej oznacza brak odpowiedzi. Jest to rozwiązanie proporcjonalne: nie ogranicza treści dokumentów, tylko wymusza, aby wątpliwość została rozstrzygnięta w sposób weryfikowalny i jednakowy dla wszystkich. Skutek w postaci związania instytucji zamawiających udzielonymi odpowiedziami zapewnia przejrzystość	Wprowadzenie do postanowień dyrektyw wprost wyrażonych wymogów: (1) odpowiedzi instytucji zamawiającej na wnioski wykonawców o wyjaśnienie dokumentów zamówienia i publikacji odpowiedzi w sposób zapewniający jednoczesny dostęp wszystkich zainteresowanych wykonawców, (2) udzielone odpowiedzi są wiążące dla instytucji zamawiających i wykonawców, (3) obowiązek wprowadzania jednolitych tekstów dokumentów zamówienia po ich zmianie (np. na skutek udzielonych wyjaśnień),
---	---	--



	postępowania i redukuje ryzyko, że MŚP poniesie koszt przygotowania oferty według nieznanej (nieopublikowanej) interpretacji (co zapewnia również publikacja jednolitych wersji dokumentów).	
7. Dyrektywa 2014/24/UE, art. 57 (Podstawy wykluczenia) Dyrektywa 2014/25/UE, odpowiedni przepis	Fakultatywne podstawy wykluczenia, mimo że miały zapewnić elastyczność i uwzględnienie specyfiki krajowej, w praktyce stały się źródłem niepewności prawnej i niejednorodności stosowania w państwach członkowskich. Różnorodność interpretacji i praktyk stosowania tych przesłanek prowadzi do sytuacji, w której wykonawcy podlegają odmiennym standardom oceny w zależności od jurysdykcji, a nawet od konkretnego zamawiającego. W rezultacie ciężar postępowania przesuwa się z merytorycznej oceny ofert na weryfikację formalną oświadczeń i dokumentów podmiotowych, gdzie nawet drobne uchybienie – niekoniecznie świadczące o rzeczywistej utracie wiarygodności wykonawcy – może prowadzić do wykluczenia. Obserwuje się wyraźną rozbieżność między państwami członkowskimi: podczas gdy niektóre jurysdykcje stosują fakultatywne podstawy wykluczenia z dużą powściągliwością, koncentrując się na przesłankach obligatoryjnych, inne – szczególnie te o tradycyjnie formalistycznym podejściu do prawa – czynią	W celu promowania większej efektywności i uproszczenia postępowań, przepisy dotyczące podstaw wykluczenia wymagają gruntownej reformy. Proponowana reforma powinna opierać się na następujących założeniach: obok przesłanek obligatoryjnych, które odnoszą się do obiektywnych przeszkód w udzieleniu zamówienia (takich jak prawomocne skazanie za przestępstwa określone w dyrektywie), katalog przesłanek fakultatywnych powinien zostać radykalnie ograniczony. W miejsce obecnego, rozbudowanego katalogu należy wprowadzić jedną przesłankę fakultatywną opartą na koncepcji poważnego zawodowego wykroczenia (gross professional misconduct), która umożliwiłaby zamawiającemu ocenę rzeczywistej wiarygodności i rzetelności wykonawcy i wykluczenie z zamówienia wykonawcy niewarygodnego. Zastosowanie tej przesłanki musiałoby być obwarowane wymogiem merytorycznego uzasadnienia przez zamawiającego, obejmującego ocenę materialności uchybienia oraz jego rzeczywistego wpływu na zdolność wykonawcy do należytego



	z weryfikacji przesłanek fakultatywnych centralny element badania oferty. Takie podejście pozostaje w sprzeczności z zasadą proporcjonalności i prowadzi do sytuacji, w której wykluczenie następuje bez rzeczywistej oceny, czy dane uchybienie ma materialny wpływ na zdolność wykonawcy do należytego wykonania zamówienia lub podważa jego uczciwość zawodową. Obecny system wykluczeń nie uwzględnia skutecznie transgranicznych naruszeń i sankcji administracyjnych nakładanych poza granicami Unii Europejskiej, co prowadzi do poważnego naruszenia zasady równego traktowania i uczciwej konkurencji. Brak mechanizmu uznawania sankcji wykluczających orzeczonych w krajach trzecich tworzy lukę systemową, z której korzystają duże międzynarodowe przedsiębiorstwa prowadzące działalność globalną. Podmioty te, mimo udokumentowanej historii poważnych naruszeń skutkujących wykluczeniem z rynków zamówień publicznych w krajach trzecich – w tym naruszeń wypełniających obligatoryjne przesłanki wykluczenia określone w art. 57 ust. 1 dyrektywy – mogą bez przeszkód uczestniczyć w postępowaniach przetargowych w UE.	wykonania zamówienia. Wykluczenie mogłoby następować wyłącznie w przypadku zdarzeń o odpowiedniej wadze, które w sposób obiektywny podważają zaufanie do wykonawcy jako partnera kontraktowego. Wymagane jest także ustanowienie ogólnounijnego mechanizmu uwzględnienia sankcji w postaci wykluczenia z zamówień nakładanych na wykonawców w krajach poza UE: w przypadku poważnych naruszeń udokumentowanych w krajach trzecich (wypełniających obligatoryjne przesłanki wykluczenia) musi być zagwarantowane uznanie takich sankcji w UE jako podstawy wykluczenia, pod warunkiem zgodności procedury z podstawowymi standardami praworządności. Wymaga to harmonizacji definicji i procedur: ujednolicenie rozumienia pojęć "prawomocność" i "orzeczenie" w kontekście transgranicznym, z uwzględnieniem różnic systemowych między państwami w zakresie charakteru sankcji (sądowe vs. administracyjne).
--	--	--

ADRES SIEDZIBY IBK

Al. Jerozolimskie 53/302, 00-697 Warszawa

T: +48 22 830 07 76, e-mail: biuro@ibk.net.pl

NIP: 7011052091, KRS: 0000920452



	Orzecznictwo krajowe potwierdza tę lukę regulacyjną. W rezultacie powstaje sytuacja, w której MŚP działające lokalnie podlegają rygorystycznej weryfikacji, podczas gdy duże podmioty międzynarodowe z udokumentowaną historią poważnych naruszeń tam, gdzie prowadzą swoją działalność mogą nadal swobodnie konkurować o zamówienia publiczne w UE. Asymetria ta jest szczególnie dotkliwa, ponieważ MŚP zazwyczaj nie prowadzą działalności transgranicznej na skalę umożliwiającą korzystanie z tej luki systemowej. Brak harmonizacji definicji kluczowych pojęć, takich jak "prawomocność orzeczenia" czy "sankcja administracyjna", w kontekście transgranicznym dodatkowo pogłębia problem, uniemożliwiając spójną ocenę wiarygodności wykonawców działających na rynkach międzynarodowych.	
8. Dyrektywa 2014/24/UE, art. 57 ust. 6 (Self-cleaning) Dyrektywa 2014/25/UE, odpowiedni przepis	Instytucja self-cleaning, mimo że została wprowadzona jako mechanizm umożliwiający wykonawcom odbudowę wiarygodności po zaistnieniu podstawy wykluczenia, w praktyce nie spełnia swojej funkcji z powodu fundamentalnych braków regulacyjnych i strukturalnych. Dyrektywa nie określa jasnych ram czasowych dla przeprowadzenia procesu naprawczego, nie precyzuje	Należy powierzyć kompetencję w zakresie oceny środków naprawczych wyspecjalizowanej instytucji centralnej - organowi o charakterze administracyjnym lub sądowym lub ustanowienie zewnętrznego systemu oceny. Zgodnie z rekomendacją OECD centralizacja procesu oceny wyników self-cleaning będzie sprzyjała nie tylko pewności obrotu prawnego, lecz również



	zakresu wymaganych środków ani – co kluczowe – nie wskazuje podmiotu właściwego do oceny ich skuteczności. W rezultacie ocena self-cleaning pozostaje często w gestii poszczególnych zamawiających, którzy zazwyczaj nie dysponują ani specjalistyczną wiedzą, ani doświadczeniem w tym zakresie. Prowadzi to do sytuacji, w której te same środki naprawcze mogą być ocenione odmiennie przez różnych zamawiających, a wykonawca – nawet po podjęciu znaczących działań naprawczych – nie ma pewności co do ich skuteczności i akceptowalności w przyszłych postępowaniach. Brak scentralizowanego systemu oceny i certyfikacji self-cleaning oraz niejednolitość orzecznictwa w państwach członkowskich czynią z tego instrumentu źródło niepewności prawnej zamiast narzędzia drugiej szansy. Dla MŚP, które dysponują ograniczonymi zasobami na wielokrotne uczestnictwo w postępowaniach i ponoszenie kosztów prawnych związanych z udowadnianiem skuteczności podjętych środków, obecny stan regulacji stanowi istotną barierę w odbudowie reputacji i powrocie na rynek zamówień publicznych.	może promować dobre praktyki w zakresie środków naprawczych. W zależności od wyboru instytucji należałoby określić stosowne środki ochrony prawnej przysługujące wykonawcy w stosunku do decyzji w przedmiocie oceny procesu self-cleaning. W ślad za tym należy ujednolicić "kalendarz" self-cleaningu: minimalne gwarancje czasu i momentu na wdrożenie środków naprawczych, jasne zasady składania dowodów, dopuszczalność uzupełnień, a także potwierdzić możliwość iteracyjnego self-cleaningu. Wymaga rozważenia wprowadzenie mechanizmu ogólnounijnego, który zapewnia transgraniczne udostępnianie informacji dla instytucji zamawiających na temat operatorów gospodarczych, którzy zostali wykluczeni z rynków zamówień i czasu trwania ich wykluczenia, co ułatwiłoby egzekwowanie, uprościło procedury i wzmocniło bezpieczeństwo.
--	--	--

ADRES SIEDZIBY IBK

Al. Jerozolimskie 53/302, 00-697 Warszawa

T: +48 22 830 07 76, e-mail: biuro@ibk.net.pl

NIP: 7011052091, KRS: 0000920452



9. Dyrektywa 2014/24/UE: - art. 58 ust. 4 (zdolność techniczna i zawodowa; referencje) - art. 71 (podwykonawstwo) - art. 63 ust. 1 zdanie 2 (dla „stosownego doświadczenia zawodowego” można polegać na innych podmiotach tylko, gdy one zrealizują roboty/usługi) Dyrektywa 2014/25/UE, odpowiedni przepis	Ścieżka rozwoju MŚP: od wyspecjalizowanego podwykonawcy do samodzielnego wykonawcy. Obecnym problemem jest częsty brak możliwości „wyjścia” MŚP z roli podwykonawcy ze względu na dysponowanie niewystarczającym doświadczeniem. Realizacja zamówienia w formule podwykonawstwa wiąże się często z wykonawstwem jedynie fragmentu większej całości, co w dalszej perspektywie uniemożliwia MŚP uzyskanie odpowiedniego doświadczenia, które byłoby przydatne przy ubieganiu się o większe zamówienia.	Konieczne jest zapewnienie rozwiązań, które umożliwią MŚP wzrost i wyjście z roli podwykonawcy do samodzielnej realizacji zamówień.
10. Dyrektywa 2014/24/UE, art. 59 (Jednolity europejski dokument zamówienia - ESPD) Powiązane przepisy o dokumentacji	Wprowadzenie europejskiego jednolitego dokumentu zamówienia (ESPD) nie w pełni osiągnęło cel uproszczenia i ułatwienia udziału przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych. ESPD w obecnej formie wprowadził większą złożoność i niepewność dla MŚP. Jednym z najbardziej krytycznych braków ESPD jest jego niezdolność do przestrzegania zasady "only once". Zamiast usprawniać proces	Należy zapewnić konsekwentne stosowanie zasady "only once" na wszystkich poziomach administracji w zamówieniach publicznych, tak aby w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych oferenci musieli dostarczyć określone standardowe informacje organom i administracjom tylko raz. Należy również zapewnić, że przedsiębiorstwa nie będą zobowiązane do ponownego przedkładania informacji dostępnych publicznie w swoich ofertach przetargowych (ustalić



	zamówień, ESPD często przedstawia pytania otwarte bez jasnych wytycznych, pozostawiając MŚP niepewne co do sposobu odpowiedzi i zwiększając obciążenia administracyjne Wykonawcy muszą wielokrotnie przedkładać te same dokumenty w różnych postępowaniach, co generuje koszty i zniechęca do uczestnictwa.	catalog danych dostępnych publicznie i w publicznych rejestrach). Jednocześnie należy rozważyć czy utworzenie unijnej cyfrowej bazy danych wstępnie zakwalifikowanych MŚP i mniejszych podmiotów mogłoby pomóc w usprawnieniu procedur i zwiększeniu dostępu do przetargów publicznych. ESPD powinien być znacznie uproszczony.
11. Dyrektywa 2014/24/UE, art. 67 (Kryteria udzielenia zamówienia) Dyrektywa 2014/25/UE, odpowiedni przepis	Reforma z 2014 r. wprowadziła kryteria oferty najkorzystniejszej ekonomicznie (MEAT) w celu zachęcenia do stosowania kryteriów jakościowych, takich jak względy środowiskowe i społeczne przy udzielaniu zamówień publicznych; jednak duża część zamówień jest nadal udzielana wyłącznie na podstawie kryterium najniższej ceny. Chociaż obecne ramy prawne pozwalają na kryteria jakościowe, cena pozostaje głównym czynnikiem, często bowiem kryteria tzw. jakościowe sprowadzają się do ustanowionych elementów kosztotwórczych zamówienia jak długość okresu gwarancji itp. Nadmierne podkreślanie ceny/kosztów może podważyć uczciwą konkurencję i postawić MŚP w niekorzystnej sytuacji, ponieważ nie są w stanie konkurować wyłącznie ceną.	Należy wprowadzić regulację wg której stosowanie MEAT powinno być obowiązkowe, z wyjątkami dozwolonymi tylko wtedy, gdy instytucja zamawiająca może przedstawić jasne i przejrzyste uzasadnienie, podlegające weryfikacji w ramach środków ochrony prawnej w danym kraju członkowskim. Artykuł 67 dyrektywy powinien zostać przemodelowany w celu wzmocnienia zamówień zorientowanych na jakość i zapewnienia, że zamówienia publiczne przyczyniają się do innowacji, aspektu społecznego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Należy również wprowadzić zakaz stosowania najniższej ceny jako jedynego kryterium, szczególnie dla usług intelektualnych, projektowych i specjalistycznych.

ADRES SIEDZIBY IBK

Al. Jerozolimskie 53/302, 00-697 Warszawa

T: +48 22 830 07 76, e-mail: biuro@ibk.net.pl

NIP: 7011052091, KRS: 0000920452



	Innowacyjne, wysokiej jakości i lokalnie pozyskiwane oferty są często pomijane.	
12. Dyrektywa 2014/24/UE, art. 69 (Rażąco niskie oferty) Dyrektywa 2014/25/UE, odpowiedni przepis	Obecna regulacja rażąco niskiej ceny nie uwzględnia zniekształceń wynikających z praktyk stosowanych w postępowaniach, w szczególności z wykorzystaniem aukcji elektronicznych. Zamiast wzmacniać realną konkurencję, przepisy te często prowadzą do eliminowania ofert rozsądnie skalkulowanych. Problem polega na tym, że ocena rażąco niskiej ceny opiera się zazwyczaj na algorytmach matematycznych, które nie uwzględniają kontekstu rynkowego ani specyfiki postępowania. W procedurach z aukcją elektroniczną mechanizm ten ulega szczególnemu wynaturzeniu: oferty składane przed aukcją są często celowo zawyżane w oczekiwaniu na fazę licytacji, co powoduje, że oferta realna i konkurencyjna – po zastosowaniu algorytmu – zostaje błędnie zakwalifikowana jako rażąco niska. Dla MŚP, które często wchodzi na rynek z agresywną, ale uczciwą polityką cenową, przepisy te stają się pułapką: ich konkurencyjna propozycja, będąca naturalnym mechanizmem rynkowym, jest traktowana jako nierealna. Brak elastyczności w ocenie RNC i nadmierne poleganie na schematach matematycznych nie pozwala na uwzględnienie uzasadnień ekonomicznych, takich jak	Wprowadzić bardziej adekwatne środki wykrywania i rozwiązywania kwestii rażąco niskiej ceny. W szczególności wprowadzić jasną i zharmonizowaną metodologię oceny pojęcia "rażąco niskiej ceny" w celu zapewnienia instytucjom zamawiającym większej pewności prawnej i praktycznych wskazówek przy ocenie ofert. Wyeliminować algorytmiczne podejście do oceny RNC, które nie uwzględnia realiów rynkowych i niekonkurencyjnych praktyk. Wprowadzić elastyczne mechanizmy oceny uwzględniające specyfikę rynku i kontekst ekonomiczny. Przepisy powinny życzliwie podejść do niskiej ceny jako naturalnego mechanizmu konkurencji, szczególnie dla MŚP wchodzących na rynek. Doprecyzować relację między art. 69 a przepisami o aukcjach elektronicznych, aby uniknąć sytuacji, w której oferta uznana za rażąco niską przed aukcją staje się ceną rynkową po aukcji (co jednak następuje po jej odrzuceniu).



	niższe koszty operacyjne MŚP, efektywność procesów czy strategia zdobywania rynku.	
13. Dyrektywa 2014/24/UE, art. 72 (Modyfikacja umów w okresie ich obowiązywania) Dyrektywa 2014/25/UE, odpowiedni przepis	Brak jasnych i przewidywalnych mechanizmów adaptacji cen w kontraktach długoterminowych. Niepewność co do możliwości zmiany umowy w zakresie waloryzacji. Szczególnie dotkliwe dla MŚP, które nie mają rezerw finansowych na absorpcję nieprzewidzianych wzrostów kosztów materiałów, energii czy wynagrodzeń.	Wprowadzić elastyczność cen kontraktowych poprzez wprowadzenie regulacji pozwalających na dostosowanie cen w odpowiedzi na nieproporcjonalny wzrost kosztów, którego oferent nie mógł racjonalnie przewidzieć, taki jak inflacja, wzrost kosztów materiałów lub energii oraz zmiany w przepisach prawa pracy, zapewniając wykonalność udzielonego zamówienia. Zmieniona dyrektywa powinna określać, że kontrakty długoterminowe muszą zawierać klauzule adaptacji cen już przy ich zawarciu w celu zapewnienia przejrzystości, uczciwości i pewności prawnej zarówno dla instytucji zamawiającej, jak i oferenta. Mechanizmy adaptacji cen powinny być stosowane w całym łańcuchu dostaw, aby zapobiec nieproporcjonalnemu wpływowi wzrostu kosztów na MŚP.
14. Dyrektywa 2014/24/UE, art. 84	Brak narzędzi do dokładnego mierzenia udziału MŚP w zamówieniach publicznych, uniemożliwia pełną realizację celów dyrektyw. Monitoring jest też narzędziem „miękkiej harmonizacji”, ponieważ pozwala ujawnić informacje praktykach	Na poziomie państw członkowskich należy wprowadzić obowiązek rocznego raportowania do Komisji co najmniej następujących danych, mających wpływ na udział MŚP w rynku zamówień publicznych: (a) udziału MŚP w liczbie postępowań i w wartości udzielonych zamówień, (b) udziału zamówień dzielonych na części i liczby wykonawców składających oferty na



	powodujących bariery w dostępie do rynku (np. brak podziału na części, stosowanie reguł 'price-only') oraz działła dyscyplinująco.	poszczególne części, (c) udziału procedur opartych wyłącznie na cenie.
15. Przepisy ogólne dotyczące dostępu MŚP	Pomimo celu reformy z 2014 r., wysiłków na rzecz promowania niezbędnego uczestnictwa MŚP w zamówieniach publicznych, ich zaangażowanie pozostaje ograniczone z powodu dużych wartości zamówień, nieproporcjonalnych wymogów administracyjnych, braku dostosowanych mechanizmów wsparcia, które umożliwiłyby im skuteczną konkurencję z większymi podmiotami. Złożoność, nadmierne kryteria kwalifikacyjne i rosnące obciążenia biurokratyczne procesów zamówień nieproporcjonalnie wpływają na MŚP, lokalne przedsiębiorstwa i krajowych wykonawców, zniechęcając ich do uczestnictwa, a tym samym ograniczając różnorodność ofert i podważając zrównoważone i innowacyjne zamówienia. Nieproporcjonalne wymogi dotyczące zabezpieczeń finansowych, gwarancji i ubezpieczeń. Sztuczne wymogi referencyjne utrudniające start-upom i nowo utworzonym firmom udział w zamówieniach.	Zapewnienie rzeczywistego dostępu MŚP do zamówień publicznych wymaga wprowadzenia systemowych gwarancji obejmujących następujące elementy: Proporcjonalność wymogów kwalifikacyjnych: Ograniczenie nadmiernych wymogów dotyczących zdolności finansowej, zabezpieczeń i gwarancji poprzez zastosowanie podejścia opartego na ryzyku i proporcjonalnego do wartości oraz charakteru kontraktu. Wymogi referencyjne powinny uwzględniać specyfikę start-upów i nowo utworzonych firm, umożliwiając wykazanie zdolności technicznych alternatywnymi metodami. Elastyczność proceduralna: Wprowadzenie możliwości uzupełniania brakujących dokumentów na późniejszym etapie procedury, co zmniejszy ryzyko wykluczenia z przyczyn formalnych i pozwoli na merytoryczną ocenę ofert. Konsultacje przedrynkowe: Promowanie praktyk sourcingowych (market engagement) przed projektowaniem specyfikacji zamówienia, umożliwiających zamawiającym



		poznanie możliwości rynku, w tym oferty MŚP, oraz dostosowanie wymogów do rzeczywistych potrzeb. Test MŚP: Obowiązkowa ocena wpływu nowych regulacji i praktyk zamówieniowych na dostęp MŚP do rynku ("SME test"), zapewniająca, że projektowane rozwiązania nie tworzą nieuzasadnionych barier. Wsparcie instytucjonalne: Programy pomocy technicznej i budowania potencjału dla MŚP w zakresie uczestnictwa w postępowaniach, w tym szkolenia, narzędzia cyfrowe i doradztwo. Ochrona płynności finansowej: Mechanizmy bezpośrednich płatności dla podwykonawców oraz skrócenie terminów płatności, chroniące MŚP przed problemami z płynnością wynikającymi z opóźnień w łańcuchu dostaw, a także wprowadzenie na szerszą skalę mechanizmu zaliczkowania. Poprawienie płynności finansowej w ramach umów w sprawie zamówień publicznych dodatkowo przełoży się na niższe ceny ofertowe, ze względu na mniejsze ryzyka płynnościowe i brak konieczności pozyskiwania kapitału „z zewnątrz”, co wpływa na wyższe koszty realizacji zamówienia. Weryfikowalność: istotne jest by rewizja dyrektyw skutkowała również zapewnieniem weryfikowalności czynności i zaniechań
--	--	---



		instytucji zamawiających, aby wykonawcy mogli skorzystać ze środków ochrony prawnej w przypadku naruszenia dyrektyw.
--	--	--

Z wyrazami szacunku

Dominik Marczyk
Przewodniczący Izby Branży Komunalnej