



Minister Sportu i Turystyki

DK-WK.0803.8.2025
Warszawa, dnia 16 kwietnia 2026

**Pan
Rafał Wosik
Prezes
Fundacji Orły Sportu**

ul. Zamkowa 6
84-100 Puck

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zakres kontroli	Wybrane zagadnienia związane z prawidłowością wykonywania przez Fundację Orły Sportu zadania publicznego pn. <i>Aktywna Szkoła</i> realizowanego na podstawie umowy nr 2024/0155/1144/UDot/DS/12/MP z 24 kwietnia 2024 r., w tym wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na realizację ww. zadania.
Nazwa i adres kontrolowanej jednostki	Fundacja Orły Sportu ¹ , ul. Zamkowa 6, 84-100 Puck
Osoby pełniące funkcje kierownicze w okresie kontrolowanym	Rafał Wosik, Prezes Zarządu FOS – od 8 kwietnia 2023 r. ²
Osoby pełniące funkcje kierownicze podczas kontroli	Rafał Wosik, Prezes Zarządu FOS – od 8 kwietnia 2023 r.
Imię i nazwisko kontrolerów, stanowiska służbowe, numery i daty upoważnień	Na podstawie upoważnień ³ Ministra Sportu i Turystyki ⁴ : Paweł Kwarciany, główny specjalista w Departamencie Kontroli, Ministerstwa Sportu i Turystyki ⁵ Kinga Martuszevska-Frajnt, główny specjalista w Departamencie Kontroli MSiT Agata Milewska, starszy specjalista w Departamencie Kontroli MSiT

¹ Dalej „Fundacja” lub „FOS”.

² Pismo Ministra Finansów znak: BMI3.002.4.2023 z 7 kwietnia 2023 r.

³ Upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nr: 30/2025 i 31/2025 z 18 września 2025 r., 42/2025 z 25 listopada 2025 r.

⁴ Dalej: „Minister”.

⁵ Dalej: „MSiT” lub „Ministerstwo”.

Termin czynności kontrolnych	19 września – 15 grudnia 2025 r.
Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli	art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej ⁶
Cel kontroli	Ocena prawidłowości wykonywania przez Fundację Orły Sportu zadania publicznego pn. <i>Aktywna Szkoła</i> realizowanego na podstawie umowy nr 2024/0155/1144/UDot/DS/12/MP z 24 kwietnia 2024 r., w tym wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na realizację ww. zadania.

Na podstawie art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli oraz § 11 umowy numer 2024/0155/1144/UDot/DS/12/MP z 24 kwietnia 2024 r., zawartej pomiędzy Skarbem Państwa – Ministrem Sportu i Turystyki a Fundacją Orły Sportu⁷, dotyczącej dofinansowania zadania publicznego ze środków budżetu państwa w ramach programu *Aktywna Szkoła*, Minister Sportu i Turystyki przeprowadził kontrolę wybranych zagadnień związanych z prawidłowością wykonywania ww. zadania.

W związku z ustaleniami kontroli⁸, po rozpatrzeniu zgłoszonych zastrzeżeń⁹, zgodnie z art. 47 ustawy o kontroli przekazuję niniejsze *Wystąpienie pokontrolne*.

I. OCENA OGÓLNA. PODSUMOWANIE

1. Zgodnie z przedstawionym przez Fundację w toku kontroli wykazem, w 2024 r. (od 1 marca do 31 grudnia) Fundacja w ramach realizacji umowy numer 2024/0155/1144/UDot/DS/12/MP z 24 kwietnia 2024 r. udzieliła 30 zamówień publicznych o wartości poniżej 130 tys. zł na łączną kwotę 2 252 687,06 zł netto, zaś w 2025 r. (od 1 stycznia do 31 sierpnia) – 7 zamówień na łączną kwotę 428 327,00 zł netto.

2. W 2024 r. (od 1 marca do 31 grudnia) Fundacja udzieliła w trybie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰ 13 zamówień publicznych na łączną kwotę 10 488 848,09 zł netto, zaś w 2025 r. (od 1 stycznia do 31 sierpnia) – 13 zamówień na łączną kwotę 10 008 184,08 zł netto. W okresie od 1 marca 2024 r. do 31 sierpnia 2025 r. Fundacja unieważniła 10 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

3. W okresie objętym kontrolą Fundacja posiadała obowiązujące regulacje wewnętrzne, które były stosowane do udzielania zamówień publicznych wyłączonych spod stosowania ustawy Pzp. Regulacje te, w których zawarta była informacja o adresie portalu, na którym Fundacja umieszczała zapytania ofertowe, nie były jednak zamieszczone na stronie internetowej Fundacji. Stąd też potencjalni oferenci nie posiadali informacji o miejscu gdzie Fundacja publikowała zapytania ofertowe dla zamówień o wartości poniżej 130 tys. zł.

⁶ Dz. U. z 2026 r. poz. 158, dalej: „ustawa o kontroli”.

⁷ Numer KRS: 0000037541.

⁸ Projekt *wystąpienia pokontrolnego* z 23.02.2026 r.

⁹ Zastrzeżenia z 3.03.2026 r. do Projektu *wystąpienia pokontrolnego*.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, z późn. zm., dalej: „ustawa Pzp”.

4. Fundacja jako zamawiający publiczny, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, przy udzielaniu zamówień, których wartość przekracza 130 000 zł, powinna stosować przepisy ustawy Pzp. W związku z powyższym negatywnie należy ocenić, że Fundacja w przypadku jednego zamówienia dokonała wyboru wykonawcy w wyniku procedury przetargowej realizowanej w oparciu o przepisy wewnętrznych regulaminów udzielania zamówień obowiązujących w Fundacji mimo, że wartość zamówienia określona we wszystkich złożonych ofertach przewyższała próg ustalony w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp. Tym samym Fundacja działaniem takim naruszyła art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp. FOS jako zamawiający publiczny przy udzieleniu ww. zamówienia powinna zastosować przepisy ustawy Pzp – wykonawca powinien zostać wybrany w trybie lub procedurze określonych w przepisach ustawy Pzp.

5. Negatywnie należy również ocenić, że Fundacja przy zakupie w 2024 i 2025 roku usług dot. obsługi helpdesku z wykorzystaniem środków dotacji, których łączna wartość w poszczególnych latach przekraczała zdecydowanie 130 000,00 zł, podpisała umowy zlecenia i b2b z wieloma osobami/podmiotami bez zastosowania jakiegokolwiek trybu konkurencyjnego, z naruszeniem art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp.

6. Kontrola negatywnie ocenia także, że w przypadku 3 postępowań podprogowych o udzielenie zamówienia publicznego, FOS dokonała wyboru wykonawców w wyniku procedury przetargowej realizowanej w oparciu o przepisy Regulaminów udzielania zamówień obowiązujących w Fundacji mimo, że przedmiot tych zamówień był tożsamy w zakresie tożsamości czasowej i przedmiotowej. Łączna wartość tych zamówień przewyższała próg ustalony w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp. Tym samym Fundacja działaniem takim naruszyła art. 29 ust. 2 ustawy Pzp, zgodnie z którym Zamawiający nie może dzielić zamówienia na odrębne zamówienia, jeżeli prowadzi to do niestosowania przepisów ustawy.

7. Fundacja w przypadku 2 postępowań o udzielenie zamówienia unieważnionych w 2024 r. oraz 2 postępowań unieważnionych w 2025 r. nieterminowo wywiązała się z określonego w art. 265 ust. 1 i art. 309 ust. 1 ustawy Pzp obowiązku przekazania do publikacji Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej / zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeń o wyniku postępowania. We wskazanych przypadkach Fundacja naruszyła 30-dniowy ustawowy termin (liczony od dnia unieważnienia postępowania) na zamieszczenie ogłoszenia o wyniku postępowania.

II. OPIS USTALONEGO STANU FAKTYCZNEGO I OCENY

8. Fundacja Orły Sportu z siedzibą w Pucku została ustanowiona aktem notarialnym jako fundacja Skarbu Państwa. W okresie objętym kontrolą FOS posiadała osobowość prawną, działała na podstawie Statutu, Regulaminu organizacyjnego oraz powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Funkcję fundatora pełnił minister właściwy do spraw finansów publicznych, a organem sprawującym nadzór był minister właściwy do spraw kultury fizycznej.

Zgodnie z § 5 statutu, celem Fundacji było podejmowanie i popieranie inicjatyw oraz działań sprzyjających rozwojowi kultury fizycznej, a w szczególności:

- zwiększenie aktywności sportowej w społeczeństwie oraz przełamywanie barier w dostępie do kultury fizycznej,
- zwiększenie świadomości ludzi na temat wartości i potencjału aktywności fizycznej,
- dążenie do ustanowienia sprawnie działającego systemu sportu powszechnego,

- integracja kultury fizycznej z innymi dziedzinami życia społecznego.

Umowa nr 2024/0155/1144/UDot/DS/12/MP dotycząca dofinansowania zadania publicznego ze środków budżetu państwa w ramach programu Aktywna Szkoła zawarta dnia 24 kwietnia 2024 r. pomiędzy FOS a Ministrem Sportu i Turystyki

9. Szczegółowy zakres rzeczowo-finansowy zadania został określony we wniosku o dofinansowanie i jego załącznikach¹¹, będącego integralną częścią zawartej na jego podstawie umowy. We wniosku przedstawiono m.in.:

- opis zadania (miejsce, liczbę uczestników, zakres, opis działań, harmonogram, zakładane rezultaty);
- kalkulację przewidywanych kosztów;
- dane dotyczące posiadanych zasobów rzeczowo-kadrowych.

10. W umowie o dofinansowanie zostały określone szczegółowe warunki oraz zadania i obowiązki Fundacji. Zgodnie z umową Fundacja w ramach realizacji zadania publicznego pn. Aktywna Szkoła zobowiązała się do organizacji nw. zadań:

- wspieranie działań sportowych na terenie szkół w weekendy (soboty, niedziele);
- wspieranie działań aktywizujących prowadzonych na samorządowych (w tym szkolnych) obiektach sportowych;
- prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych dla dzieci i młodzieży w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych.

Termin realizacji zadania publicznego ustalono od 1 marca do 31 grudnia 2024 r., zaś w kolejnych latach, odpowiednio, od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r. oraz od 1 stycznia do 31 grudnia 2026 r. Możliwość realizacji przez FOS zadania oraz otrzymania dotacji w latach 2025 i 2026 była uzależniona od zawarcia stosownego aneksu do umowy.

Na realizację zadania publicznego w 2024 r. przyznano Fundacji dotację celową w kwocie 260 000 000,00 zł. Zgodnie z umową przyznane dofinansowanie zostało przeznaczone na pokrycie kosztów bezpośrednich i pośrednich związanych z realizacją zadania. Całkowity koszt zadania określony w umowie wynosił 299 271 500,00 zł, w tym środki z dofinansowania 260 000 000,00 zł, a kwota wkładu własnego 39 271 500,00 zł. W ramach przyznanego dofinansowania ustalono kwotę kosztów pośrednich niezbędnych do realizacji zadania w wysokości 10 284 000,00 zł.

Aneksem Nr 1 z 26 lipca 2024 r. zmieniono zakres rzeczowo-finansowy badanej umowy, dokonano przesunięć pomiędzy poszczególnymi pozycjami planu kosztów bezpośrednich i pośrednich.

Aneksem Nr 1a z 5 września 2024 r. zmieniono zakres rzeczowo-finansowy umowy poprzez:

- zmniejszenie przyznanej kwoty dotacji z 260 000 000,00 zł na 220 000 000,00 zł;
- zmniejszenie całkowitego kosztu zadania z 299 271 500,00 zł na 259 271 500,00 zł.

¹¹ Zbiorczy preliminarz rzeczowo-finansowy kosztów bezpośrednich (załącznik nr 1), preliminarz rzeczowo-finansowy kosztów pośrednich dla poszczególnych zadań (załączniki nr 2, 3 i 4), wykaz grup ćwiczebnych (załącznik nr 5), preliminarz kosztów pośrednich (załącznik nr 6), program zadania (załącznik nr 7), regulamin zadania (załącznik nr 8).

Aneksem Nr 2 z 26 września 2024 r. zmieniono zakres rzeczowo-finansowy badanej umowy, dokonano przesunięć pomiędzy poszczególnymi pozycjami planu kosztów bezpośrednich i pośrednich.

Aneksem Nr 3 z 6 listopada 2024 r. zmieniono zakres rzeczowo-finansowy umowy poprzez:

- zmniejszenie przyznanej kwoty dotacji z 220 000 000,00 zł na 175 430 220,00 zł;
- zmniejszenie całkowitego kosztu zadania z 259 271 500,00 zł na 208 209 970,00 zł.

Sprawozdanie końcowe za 2024 rok

11. Fundacja wypełniła obowiązek związany ze sprawozdawczością po zakończeniu realizacji zadania w 2024 roku. Sprawozdanie końcowe z wykonania zadania zostało przekazane do Ministerstwa terminowo, tj. 30 stycznia 2025 r.¹². Zawierało ono wszystkie określone w umowie załączniki.

W sprawozdaniu zaraportowano, że całkowity koszt realizacji zadania w 2024 roku wyniósł 254 284 359,02 zł, z tego ze środków budżetowych – 145 496 306,17 zł (57,22%), środków własnych i innych – 108 788 052,85 zł (42,78%).

Przyjęcie rozliczenia zadania za 2024 rok

12. Na podstawie art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, Dyrektor Departamentu Sportu dla Wszystkich, z upoważnienia ministra właściwego ds. kultury fizycznej 13 lutego 2025 r. przyjął rozliczenie dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym. Sprawozdanie zostało przyjęte w części finansowej na kwotę 145 496 306,17 zł.

Realizacja zadania w 2025 roku

13. W celu kontynuacji realizacji zadania objętego badaną umową w roku 2025 aneksem Nr 4 z 19 marca 2025 r. zmieniono zakres rzeczowo-finansowy umowy. Zgodnie z aneksem Fundacja w ramach realizacji zadania publicznego pn. Aktywna Szkoła zobowiązała się do organizacji nw. zadań:

- prowadzenie działań aktywizacyjnych na terenie obiektów sportowych;
- prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych dla dzieci i młodzieży w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych.

Termin realizacji zadania publicznego ustalono od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.

Na realizację zadania publicznego w 2025 r. przyznano Fundacji dotację celową w kwocie 214 000 000,00 zł. Zgodnie z aneksem przyznane dofinansowanie zostało przeznaczone na pokrycie kosztów bezpośrednich i pośrednich związanych z realizacją zadania. Całkowity koszt zadania określony w aneksie wynosił 299 737 900,00 zł, w tym środki z dofinansowania 214 000 000,00 zł, a kwota wkładu własnego 85 737 900,00 zł. W ramach przyznanego dofinansowania ustalono kwotę kosztów pośrednich niezbędnych do realizacji zadania w wysokości 9 800 000,00 zł.

¹² Zgodnie z § 9 ust. 2 umowy o dofinansowanie FOS zobowiązana była do przedłożenia końcowej dokumentacji sprawozdawczej i rozliczeniowej za 2024 rok z wykonania zadania pod względem merytorycznym i rzeczowo-finansowym w terminie 30 dni od daty zakończenia realizacji zadania, tj. do 30 stycznia 2025 r.

14. Kontrolą objęto zagadnienia związane z zamówieniami publicznymi udzielanymi przez Fundację w ramach realizowanego zadania oraz kwestię zatrudniania osób do obsługi ww. zadania. Kontrola objęła okres od 1 marca 2024 r. do 31 sierpnia 2025 r.

Udzielanie zamówień podprogowych przez Fundację

15. Zgodnie z § 17 umowy o dofinansowanie Fundacja zobowiązana została do stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych w zakresie, w jakim ustawa ta ma zastosowanie do zleceniobiorcy i realizowanego przez niego zadania. W przypadku gdy zawarcie umowy było wyłączone z zakresu stosowania wskazanej ustawy, Fundacja była zobowiązana do wydatkowania środków dotacji w sposób celowy, oszczędny i konkurencyjny, w trybie przetargu, zgodnie z art. 70¹ i 70³ - 70⁵ ustawy Kodeks cywilny, chyba, że charakter umowy lub jej przedmiot czyniły niezasadnym zastosowanie formy przetargu lub przepisy szczególne przewidywały inną formę i tryb zawierania umowy.

16. Fundacja przedłożyła do kontroli dwa *Regulaminy udzielania zamówień publicznych wyłączonych spod stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych – w Fundacji Orły Sportu* (dalej: Regulamin udzielania zamówień), które weszły w życie, odpowiednio, 15 marca 2024 r.¹³ oraz 1 kwietnia 2025 r.¹⁴

W § 1 obu ww. Regulaminów wskazano, że stosuje się je do udzielania zamówień publicznych wyłączonych spod stosowania ustawy Pzp oraz zawierania i wykonywania umów w sprawie zamówień.

17. Zamówienia o wartości poniżej 130 tys. zł były publikowane na Platformie Zakupowej znajdującej się pod adresem <https://platformazakupowa.pl/pn/orlysportu/proceedings>. Platforma Zakupowa, zgodnie z definicją zawartą w Regulaminach zamówień publicznych, była portalem e-usług służącym Zamawiającemu do prowadzenia komunikacji, zbierania ofert i archiwizacji w zakresie zamówień publicznych. Regulaminy, o których mowa powyżej określały jednoznacznie miejsce gdzie Fundacja umieszczała zapytania ofertowe.

Należy jednak w tym miejscu zaznaczyć, że na stronie internetowej Fundacji¹⁵ brak było informacji o miejscu gdzie Fundacja publikowała zapytania ofertowe dla zamówień o wartości poniżej 130 tys. zł. Regulaminy udzielania zamówień, w których zawarta była informacja o adresie portalu, na którym powinny być umieszczane zapytania ofertowe, również nie były zamieszczone na stronie internetowej Fundacji.

Zdaniem kontroli brak jakiegokolwiek informacji dla potencjalnych oferentów o miejscu i sposobie składania ofert w prowadzonych przez Fundację postępowaniach o udzielenie zamówienia o wartości nie przekraczającej 130 tys. zł w znacznym stopniu ograniczało zasadę konkurencyjności.

18. Zgodnie z przedstawionym przez Fundację w toku kontroli wykazem, w 2024 r. (od 1 marca do 31 grudnia) Fundacja udzieliła 30 zamówień publicznych o wartości poniżej 130 tys. zł na łączną kwotę 2 252 687,06 zł netto, zaś w 2025 r. (od 1 stycznia do 31 sierpnia) – 7 zamówień na łączną kwotę 428 327,00 zł netto.

¹³ Regulamin został wprowadzony zarządzeniem Prezesa FOS z 15 marca 2024 r.

¹⁴ Regulamin został wprowadzony zarządzeniem Prezesa FOS z 1 kwietnia 2025 r.

¹⁵ <https://orlysportu.pl/>

19. Szczegółowym badaniem poddano dwa postępowania o udzielenie zamówienia¹⁶. W przypadku jednego ze zbadanych postępowań¹⁷, w którym wartość szacunkową zamówienia ustalono na 129 000 zł netto¹⁸. W wyniku zapytania ofertowego do Fundacji wpłynęło 7 ofert. Wszystkie złożone oferty przewyższały wartość szacunkową zamówienia i przekraczały jednocześnie kwotę 130 000 zł netto, tj. próg powyżej którego Zamawiający przy udzielaniu zamówień ma obowiązek stosowania przepisy ustawy Pzp. Fundacja pomimo tego udzieliła zamówienia Wykonawcy, który przedstawił najkorzystniejszą ofertę, której wartość wynosiła 146 752,00 zł netto. Fundacja z wybranym oferentem zawarła umowę z 13 maja 2024 r., której przedmiotem było wykonanie i dostarczenie nowych gadżetów sportowych. Za wykonanie umowy określone zostało wynagrodzenie w wysokości 180 504,96 zł brutto (146 752,00 zł netto).

Na pytanie dlaczego Fundacja pomimo otrzymania ofert, których wartość przewyższała szacunkową wartość zamówienia i zarazem próg obligujący Zamawiającego do stosowania ustawy Pzp, zdecydowała o rozstrzygnięciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego poprzez wybór najkorzystniejszej cenowo oferty, a następnie podpisanie stosownej umowy z Wykonawcą, Prezes Fundacji wyjaśnił, że:

„Zamawiający ma obowiązek dokonać szacowania wartości zamówienia zgodnie z zasadami określonymi w ustawie Pzp, tj. z należytą starannością. Oznacza to dokładne i rzetelne ustalenie całkowitego wynagrodzenia wykonawcy, bez podatku VAT, z uwzględnieniem wszystkich uwarunkowań rynkowych. Takie właśnie szacowanie zostało przeprowadzone przez osoby merytoryczne w przedmiotowym postępowaniu. Proces ten obejmował pełny zakres zamówienia, co zapewniało prawidłowy wybór właściwej procedury. Szacowanie wartości zamówienia zostało wykonane w oparciu o posiadaną wiedzę rynkową dotyczącą danego przedmiotu zamówienia oraz doświadczenie i umiejętności Zamawiającego.

Ponadto należy zaznaczyć, że zamówienie zostało opublikowane na platformie zakupowej Zamawiającego w formule otwartej, co oznacza, że każdy wykonawca, który chciał i miał możliwość złożenia oferty, mógł to uczynić. W żadnym zakresie nie zostały naruszone zasady udzielania zamówień publicznych, w tym zasada uczciwej konkurencji, równości, jawności oraz przejrzystości. Potwierdzeniem tego jest fakt, że w postępowaniu wpłynęło siedem ofert.

Fakt, iż wszystkie złożone oferty przewyższały wartość szacunkową zamówienia, mógł wynikać z różnych metod kalkulacji ceny stosowanych przez wykonawców, w tym np. założenia wyższego poziomu zysku.”¹⁹

Zgodnie z § 4 ust. 2 Regulaminów udzielania zamówień przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia Fundacja zobowiązana była każdorazowo do oszacowania z należytą starannością wartości zamówienia, w szczególności w celu ustalenia czy istnieje obowiązek stosowania ustawy Pzp lub nie dochodzi do takiego zaniżenia wartości zamówienia lub wybrania

¹⁶ Zamówienia nr: FOS.ZO.9.2024.MC Zakup gadżetów sportowych oraz FOS.ZO.5.2025.MC Usługa promocji turniejów „Ręczna na Orliku” oraz „Z Orlika na Stadion” realizowanych w ramach programu Aktywna Szkoła.

¹⁷ Zamówienia nr: FOS.ZO.9.2024.MC Zakup gadżetów sportowych.

¹⁸ Notatka z dnia 23 kwietnia 2024 r.

¹⁹ Wyjaśnienia Prezesa FOS z 28 listopada 2025 r.

sposobu obliczania wartości zamówienia, że istnieje ryzyko uniknięcia stosowania przepisów Pzp. Podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług (§ 4 ust. 1 Regulaminów). Jednocześnie w treści § 4 ust. 10 Regulaminów wskazano, że niedopuszczalne jest zaniżanie wartości zamówienia lub wybieranie sposobu obliczania wartości zamówienia w celu ominięcia obowiązku stosowania ustawy Pzp.

Ustawa Prawo zamówień publicznych z 11 września 2019 r., obowiązująca od 1 stycznia 2021 r., zwalnia ze stosowania przepisów ustawy w przypadku udzielania zamówień, których wartość nie przekracza kwoty 130 000,00 zł. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp przepisy ustawy stosuje się do udzielania zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000,00 zł, przez zamawiających publicznych. Zamawiający publiczny ma zatem obowiązek stosowania ustawy Pzp do zakupów w kwotach wyższych niż 130 000,00 zł.

W przypadku opisanego wyżej zamówienia, FOS dokonała wyboru wykonawcy w wyniku procedury przetargowej realizowanej w oparciu o przepisy Regulaminów udzielania zamówień obowiązujących w Fundacji mimo, że wartość zamówienia określona we wszystkich złożonych ofertach przewyższała próg ustalony w ustawie Pzp. W ocenie kontroli, w sytuacji kiedy wszystkie oferty przewyższają próg 130 tys. zł Fundacja powinna unieważnić postępowanie, dokonać ponownego oszacowania wartości zamówienia, a następnie wszcząć nowe postępowanie o udzielenie zamówienia z zastosowaniem przepisów ustawy Pzp.

Podsumowując Fundacja jako zamawiający publiczny, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, przy udzielaniu zamówień, których wartość przekracza 130 000 zł, powinna stosować przepisy ustawy Pzp. W trakcie kontroli stwierdzono, że w przypadku opisanego wyżej zamówienia, FOS dokonała wyboru wykonawcy w wyniku procedury przetargowej realizowanej w oparciu o przepisy Regulaminów udzielania zamówień obowiązujących w Fundacji mimo, że wartość zamówienia określona we wszystkich złożonych ofertach przewyższała próg ustalony w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp. Tym samym Fundacja działaniem takim naruszyła art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp. FOS jako zamawiający publiczny przy udzieleniu ww. zamówień powinna zastosować przepisy ustawy Pzp – wykonawca powinien zostać wybrany w trybie lub procedurze określonych w przepisach ustawy Pzp.

20. W 2024 roku Fundacja udzieliła 4 zamówień podprogowych²⁰, których przedmiotem był zakup m.in. koszulek i bluz dla uczestników projektu Aktywna Szkoła. Zamówienia zostały udzielone różnym podmiotom w ramach oddzielnych postępowań. Łączna wartość ww. zamówień wyniosła 194 148,30 zł netto, tj. przekroczyła kwotę 130 tys. zł.

Mając na uwadze, że ww. zamówienia są tożsame ze względu na rodzaj zakupionych przedmiotów, w toku kontroli poproszono o wyjaśnienie dlaczego Fundacja nie wszczęła

²⁰ Zamówienia nr: 1) FOS.ZO.3.2024.MC Zakup gadżetów i materiałów reklamowych niezbędnych do realizacji zadań prowadzonych przez Fundację Orły Sportu (wartość netto: 57 618,70 zł), 2) FOS.ZO.5.2024.MC Zakup koszulek niezbędnych do realizacji zadań prowadzonych przez Fundację Orły Sportu (wartość netto: 65 607,00 zł), 3) FOS.ZO.14.2024.MC Zakup i dostawa bluz oraz koszulek z nadrukiem logo na potrzeby Fundacji Orły Sportu (wartość netto: 6 361,60 zł), 4) FOS.ZO.24.2024.MC Zakup i dostawa koszulek niezbędnych do realizacji zadań prowadzonych przez Fundację Orły Sportu (wartość netto: 64 561,00 zł).

jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie ustawy Pzp, którego przedmiotem byłyby wszystkie towary, które zostały zakupione w ramach 4 oddzielnych postępowań, o których mowa powyżej.

Pan Rafał Sarnecki działając z upoważnienia Prezesa Fundacji²¹ wyjaśnił, że: „Koszulki objęte zamówieniem nr FOS.ZO.24.2024.MC nie były ujęte we wstępnym budżecie projektu. Na przełomie lipca i sierpnia Fundacji zostało powierzone nowe zadanie związane z realizacją projektu „Z Orlika na Stadion”, którego zakres nie był znany na etapie planowania budżetu (brak tożsamości czasowej). Zgodnie ze stanowiskiem UZP agregacji nie podlegają zamówienia, które pojawiają się następczo (tj. po wszczęciu postępowania zaplanowanego) i nie były możliwe do przewidzenia (zaplanowania), pomimo dochowania przez zamawiającego należytej staranności. 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 należyłą starannością. 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. Należy również zwrócić uwagę, że koszulki te charakteryzowały się inną specyfikacją niż asortyment przewidziany pierwotnie, w szczególności w zakresie parametrów technicznych, oznakowania oraz wymogów identyfikacji wizualnej projektu (brak tożsamości przedmiotowej). Odmierna specyfikacja wynikała bezpośrednio z potrzeb realizacji nowego zadania oraz wytycznych organizatora projektu. Zakup koszulek był niezbędny dla prawidłowej i terminowej realizacji powierzonych Fundacji działań, a poniesiony wydatek pozostawał w bezpośrednim związku z zakresem nowo przyjętych obowiązków projektowych.”²²

Kontrola zauważa, że postępowanie o udzielenie zamówienia, o którym mowa powyżej zostało wszczęte 26 września 2024 r., tj. po podpisaniu aneksu do badanej umowy, zgodnie z którym FOS w ramach realizacji zadania miała zorganizować turniej „Z Orlika na stadion”. Mając powyższe na uwadze oraz wyjaśnienia udzielone przez Fundację w kwestii opisanych wyżej zamówień dotyczących zakupu koszulek kontrola nie formułuje nieprawidłowości ani uchybień.

21. W 2024 roku Fundacja udzieliła 3 zamówień podprogowych²³, których przedmiotem był zakup różnego rodzaju gadżetów promocyjnych/sportowych (np. freesbee, workoplecaki, podkładki z klipsem, notatniki A4, notatniki A5 z okładką, bidony, torby, ręczniki, opaski odblaskowe). Zamówienia zostały udzielone różnym podmiotom w ramach

²¹ Pełnomocnictwo z dnia 19 grudnia 2025 r.

²² Wyjaśnienia z 9 stycznia 2026 r.

²³ Zamówienia nr: 1) FOS.ZO.3.2024.MC Zakup gadżetów i materiałów reklamowych niezbędnych do realizacji zadań prowadzonych przez Fundację Orły Sportu (wartość netto: 57 618,70 zł), 2) FOS.ZO.7.2024.MC Zakup gadżetów reklamowych niezbędnych do realizacji zadań prowadzonych przez Fundację Orły Sportu (wartość netto: 42 016,50 zł), 3) FOS.ZO.9.2024.MC Zakup gadżetów sportowych (wartość netto: 146 752,00 zł).

oddzielnych postępowań. Łączna wartość ww. zamówień wyniosła 246 387,20 zł netto, tj. zdecydowanie przekroczyła 130 tys. zł.

Mając na uwadze, że ww. zamówienia są tożsame ze względu na rodzaj zakupionych przedmiotów, w toku kontroli poproszono o wyjaśnienie dlaczego Fundacja nie wszczęła jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie ustawy Pzp, którego przedmiotem byłyby wszystkie towary, które zostały zakupione w ramach 3 oddzielnych postępowań, o których mowa powyżej.

Pan Rafał Sarnecki działając z upoważnienia Prezesa Fundacji²⁴ wyjaśnił, że Fundacja w przypadku ww. zamówień nie wszczęła jednego postępowania gdyż nie wystąpiła tożsamość przedmiotowa dostaw. Wskazał jednocześnie, że: „Fundacja nie podziela oceny, że ww. trzy zamówienia były tożsame wyłącznie z tego powodu, że dotyczyły szeroko rozumianych gadżetów. W praktyce były to zakupy o odmiennym charakterze funkcjonalnym i odmiennych wymaganiach, co przekładało się na: różne przeznaczenie i grupę odbiorców (materiały stricte promocyjnoinformacyjne a asortyment sportowo-użytkowy), różne parametry techniczne i jakościowe (np. nadruki/znakowanie, gramatury i materiały, wymagania dot. trwałości, opakowania jednostkowe/zbiorcze, komplety). Podobnie w sprawie tożsamości podmiotowej: de facto asortyment może dotyczyć różnych wykonawców. Część asortymentu (np. notatniki, podkładki z klipsem, materiały reklamowe) jest typowo realizowana przez wykonawców z segmentu poligraficzno-reklamowego (często osobiście wykonujących usługi nadruku), natomiast asortyment sportowy (np. ręczniki, torby sportowe, bidony o określonych parametrach) bywa dostarczany przez innych wykonawców w tym często dystrybutorów gotowych produktów. Powyższe oznacza, że z perspektywy planowania i udzielania zamówień nie była to jednorodny zakup dający się opisać jako jedna dostawa o jednolitych parametrach, lecz kilka odrębnych potrzeb zakupowych, dostaw.”²⁵

Zgodnie z § 4 ust. 2 Regulaminów udzielania zamówień przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia Fundacja zobowiązana była każdorazowo do oszacowania z należytą starannością wartości zamówienia, w szczególności w celu ustalenia czy nie dochodzi do podziału zamówienia na odrębne zamówienia, jeżeli prowadzi to do niestosowania przepisów Pzp, chyba że jest to uzasadnione obiektywnymi przyczynami. Jednocześnie w treści § 4 ust. 10 Regulaminów wskazano, że niedopuszczalne jest dzielenie zamówienia na odrębne zamówienia, jeżeli prowadzi to do niestosowania ustawy Pzp. Ponadto w § 3 ust. 3 Regulaminów wskazano, że pracownik odpowiedzialny za przeprowadzenie procedury celem udzielenia zamówienia jest odpowiedzialny za weryfikację czy przedmiot zamówienia nie jest tożsamy z innymi planowanymi zamówieniami w zakresie tożsamości czasowej, przedmiotowej i podmiotowej. W ramach tej weryfikacji powinien wziąć pod uwagę konieczność spełnienia w danym roku finansowym, w skali projektu lub w okresie, na jaki będzie zawarta umowa na dane zamówienie, następujących przesłanek:

- usługi, dostawy są tożsame rodzajowo lub funkcjonalnie (dostawy, usługi tego samego rodzaju i o tym samym przeznaczeniu);

²⁴ Pełnomocnictwo z dnia 19 grudnia 2025 r.

²⁵ Wyjaśnienia z 9 stycznia 2026 r.

- możliwe jest udzielenie zamówienia publicznego w tej samej perspektywie czasowej (tj. przewidzenie przez zamawiającego pełnego zakresu przedmiotowego zamówień sfinansowanych i udzielanych w znanej zamawiającemu perspektywie czasowej, obejmującej zasadniczo okres jednego roku budżetowego albo finansowego lub objętej decyzją o udzieleniu wsparcia finansowego na realizację określonego projektu).

Odnosząc się do powyższego należy w tym miejscu zaznaczyć, że omawiane wyżej postępowania o udzielenie zamówienia zostały wszczęte przez Fundację w stosunkowo dość krótkich odstępach czasu. Zapytania ofertowe dot. tych postępowań zostały zamieszczone na Platformie zakupowej, odpowiednio, 13 kwietnia 2024 r., 2 maja 2024 r. oraz 7 maja 2024 r.

Analizując przedmiot powyższych zamówień należy zwrócić ponadto uwagę, że: w przypadku wszystkich 3 zamówień dokonano zakupu worko-plecaków oraz freesbee, zaś w ramach dwóch badanych zamówień dokonano zakupu podkładek z klipsem, notatników A4 klejonych, notatników A5 z okładką, torby papierowe, ręczniki z mikrofibry. Wskazywane przez Fundację różnice w parametrach technicznych i jakościowych zamawianych towarów (np. nadruki/znakowanie, gramatury i materiały) w ocenie kontroli nie powinny być argumentem, który decydowałby o konieczności wszczęcia odrębnych postępowań o udzielenie zamówienia. Tego typu szczegółowe wymogi w odniesieniu do tych samych pod względem rodzajowym i funkcjonalnym przedmiotów mogłyby być wyszczególnione w jednym dokumencie zawierającym opis przedmiotu zamówienia oraz warunki zamówienia, który stanowiłby podstawę wszczęcia jednego postępowania o udzielenie zamówienia. W ocenie kontroli przedmiot omawianych wyżej zamówień był tożsamy w zakresie tożsamości czasowej i przedmiotowej.

Podsumowując Fundacja jako zamawiający publiczny, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, przy udzielaniu zamówień, których wartość przekracza 130 000 zł, powinna stosować przepisy ustawy Pzp. W trakcie kontroli stwierdzono, że w przypadku opisanych wyżej zamówień, FOS dokonała wyboru wykonawców w wyniku procedury przetargowej realizowanej w oparciu o przepisy Regulaminów udzielania zamówień obowiązujących w Fundacji mimo, że przedmiot tych zamówień był tożsamy w zakresie tożsamości czasowej i przedmiotowej. Łączna wartość tych zamówień przewyższała próg ustalony w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp. Tym samym Fundacja działaniem takim naruszyła art. 29 ust. 2 ustawy Pzp, zgodnie z którym Zamawiający nie może dzielić zamówienia na odrębne zamówienia, jeżeli prowadzi to do niestosowania przepisów ustawy.

Zamówienia o wartości powyżej 130 tys. zł

22. W 2024 r. (od 1 marca do 31 grudnia) Fundacja udzieliła 13 zamówień publicznych na łączną kwotę 10 488 848,09 zł netto, zaś w 2025 r. (od 1 stycznia do 31 sierpnia) – 13 zamówień na łączną kwotę 10 008 184,08 zł netto. W okresie od 1 marca 2024 r. do 31 sierpnia 2025 r. Fundacja unieważniła 10 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

23. Szczegółowej kontroli poddano:

- 4 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego udzielonego w trybie zamówienia z wolnej ręki²⁶. Analiza dokumentacji postępowań wykazała, że wybór trybu udzielenia zamówienia był prawidłowo uzasadniony, a postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy Pzp.
- jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego²⁷ (o wartości przekraczającej progi unijne) oraz jedno postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie podstawowym²⁸. Analiza dokumentacji ww. postępowań wykazała, że postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy Pzp.

24. W przypadku 2 postępowań o udzielenie zamówienia unieważnionych w 2024 r.²⁹ oraz 2 postępowań unieważnionych w 2025 r.³⁰ ogłoszenia o wyniku postępowania zostały przekazane do publikacji Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej / zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych dopiero w toku czynności kontrolnych, tj. w październiku i listopadzie 2025 r. We wskazanych przypadkach Fundacja naruszyła 30-dniowy ustawowy termin (liczony od dnia unieważnienia postępowania) na zamieszczenie ogłoszenia o wyniku postępowania. Działaniem takim Fundacja naruszyła art. 265 ust. 1 i art. 309 ust. 1 ustawy Pzp.

Wynagrodzenia osób obsługujących zadanie w ramach kosztów pośrednich

25. Na koszty pośrednie w 2024 r. poniesiono wydatki w łącznej kwocie 6 574 687,89 zł brutto w tym na wynagrodzenia osób obsługujących zadanie przeznaczono 5 397 849,78 zł brutto. Wynagrodzenia osób obsługujących zadanie w ramach kosztów pośrednich stanowiły 82,1% wszystkich kosztów pośrednich sfinansowanych z środków dotacji oraz 3,7% kwoty wykorzystanego dofinansowania.

²⁶ Zamówienia nr: 1) ZP.1.2024 Usługa promocji wydarzenia sportowego - turnieju piłkarskiego "Z Orlika na Stadion" (wartość netto: 2 297 529,00 zł), 2) ZP.8.2024 Świadczenie usług organizacji imprezy całostadionowej na PGE Narodowym (wartość netto: 223 885,00 zł), 3) ZP.9.2024 Usługa zorganizowania Turnieju „Z Orlika na Stadion” oraz komunikacji i promocji Turnieju, a także do zorganizowania zgrupowania dla Reprezentacji Orlików (wartość netto: 2 439 024,39 zł), 4) ZP.3a.2025 Dostawa sprzętu sportowego (wartość netto: 234 000,00 zł).

²⁷ Zamówienie nr ZP.7.2024 Dostawa koszulek sportowych wraz z usługą konfekcji i dystrybucji (wartość netto: 1 215 357,00 zł).

²⁸ Zamówienie nr FOS.PN.6.2025.MS Wydruk i dostawa materiałów informacyjno-promocyjnych w ramach programu Aktywna Szkoła (wartość netto: 681 008,13 zł).

²⁹ Zamówienia nr: 1) FOS.ZWR.2.2024.MC Usługa udzielenia czasowej licencji do systemu naboru wniosków oraz podpisywania i zawierania umów w ramach projektu sportowego (postępowanie zostało unieważnione 29 maja 2024 r., zaś ogłoszenie o wyniku postępowania zostało opublikowane 22 października 2025 r.), 2) ZP.4.2024 Dostawa koszulek sportowych wraz z usługą konfekcji i dystrybucji (postępowanie zostało unieważnione 16 października 2024 r., zaś ogłoszenie o wyniku postępowania zostało opublikowane 11 listopada 2025 r.).

³⁰ Zamówienia nr: 1) ZP/1/2025 Świadczenie usług hotelowych (postępowanie zostało unieważnione 12 kwietnia 2025 r., zaś ogłoszenie o wyniku postępowania zostało opublikowane 8 listopada 2025 r.), 2) ZP/3/2025 Dostawa sprzętu sportowego (postępowanie zostało unieważnione 19 czerwca 2025 r., zaś ogłoszenie o wyniku postępowania zostało opublikowane 10 listopada 2025 r.).

W 2024 r. do obsługi zadania objętego umową zaangażowanych zostało 87 osób/podmiotów, wykonujących zadania w różnych okresach współpracy – od 0,5 do 10 miesięcy. Zakres prac obejmował zarówno czynności techniczne i administracyjne, jak również działania merytoryczne, prawne oraz promocyjne.

26. Zgodnie z aneksem Nr 4 z 19 marca 2025 r. na koszty pośrednie w 2025 roku zaplanowano kwotę 9 800 000,00 zł, w tym na wynagrodzenia osób obsługujących zadanie przewidziano kwotę 7 983 500,00 zł. Wynagrodzenia te stanowiły 81,5% planowanych kosztów pośrednich oraz 3,7% kwoty udzielonego dofinansowania.

Zgodnie z przedstawionym przez Fundację zestawieniem osób oraz podmiotów, które w ramach kosztów pośrednich otrzymały wynagrodzenie z tytułu obsługi zadania objętego badaną umową w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2025 r. do obsługi zadania publicznego zaangażowanych było 63 osoby/podmioty. Na wynagrodzenia tych osób/podmiotów poniesiono wydatki w łącznej kwocie 4 009 036,78 zł brutto.

27. W toku kontroli szczegółowemu badaniu poddano umowy na świadczenie usług dot. obsługi helpdesku.

Zgodnie z przesłanym zestawieniem osób oraz podmiotów, które w ramach kosztów pośrednich otrzymały wynagrodzenie z tytułu obsługi zadania objętego badaną umową, Fundacja:

- w okresie od 1 marca do 31 grudnia 2024 r. zawarła 34 umowy zlecenia oraz 4 umowy b2b na świadczenie usług związanych z obsługą helpdesku w ramach realizacji projektu Aktywna Szkoła. Z tytułu świadczenia tych usług Fundacja wypłaciła Zleceniobiorcom ze środków dotacji wynagrodzenia w łącznej kwocie 1 751 519,99 zł.
- w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2025 r. zawarła 24 umowy zlecenia oraz 2 umowy b2b na świadczenie usług związanych z obsługą helpdesku w ramach realizacji projektu Aktywna Szkoła. Z tytułu świadczenia tych usług Fundacja wypłaciła Zleceniobiorcom ze środków dotacji wynagrodzenia w łącznej kwocie 1 483 297,66 zł.

Analizując treść wszystkich ww. umów ustalono, że zakres świadczonych usług w ww. umowach został określony w identyczny sposób³¹. Zleceniobiorcy w ramach powyższych umów wykonywali ten sam rodzaj usług. Łączna wartość tych umów zawartych zarówno

³¹ Zakres świadczonych usług: obsługa interesariuszy za pomocą infolinii i drogą poczty elektronicznej w projekcie Aktywna Szkoła; realizacja zadań związanych z rekrutacją w projekcie Aktywna Szkoła; nadzorowanie dokumentacji nauczycieli / trenerów / animatorów i Jednostek Samorządu Terytorialnego w generatorze (umów, rachunków, oświadczeń podatkowych, zaświadczeń o niekaralności, raportów/sprawozdań; powierzenia danych); weryfikacja zleceniobiorców w Rejestrze Sprawców na tle Przestępstw Seksualnych; wsparcie techniczne interesariuszy w obsłudze generatora i rozwiązywanie problemów technicznych przy udziale działu IT; wsparcie w organizacji turniejów i akcji społecznych inicjowanych lub objętych patronatem honorowym Ministerstwa Sportu i Turystyki realizowanych w projekcie; archiwizacja dokumentów; współpraca z Zespołem zarządzającym projektem w zakresie realizowanych zadań.

w okresie od 1 marca do 31 grudnia 2024 oraz od 1 stycznia do 31 sierpnia 2025 r. zdecydowanie przekracza kwotę 130 tys. zł.

Prezes Fundacji w toku kontroli wyjaśnił, że do obsługi helpdesku zatrudniono osoby, które już wcześniej aplikowały do pracy w Fundacji, posiadały doświadczenie w kontakcie z obsługą beneficjenta/klienta on-line i programami dedykowanymi do tego obszaru.³²

28. Na pytanie dlaczego Fundacja przy zakupie usług, o których mowa powyżej nie zastosowała przepisów ustawy Pzp, tj. dlaczego w sytuacji kiedy wartość wszystkich tożsamych usług świadczonych przez wszystkie osoby (zarówno w 2024 i 2025 roku) przekraczała próg 130 tys. zł netto, nie przeprowadzono postępowania o udzielenie zamówienia, którego przedmiotem byłaby usługa określona w umowach zlecenia/b2b Pan Rafał Sarnecki działając z upoważnienia Prezesa Fundacji³³ wyjaśnił, że zawarte umowy zlecenia oraz umowy b2b dotyczące obsługi helpdesku nie stanowiły zamówień publicznych w rozumieniu ustawy Pzp, ponieważ ich celem było zapewnienie zasobów osobowych do prawidłowej realizacji zadania publicznego, a nie nabycie wyodrębnionej usługi rynkowej. Zdaniem Fundacji osoby wykonujące te umowy działały pod bieżącym nadzorem i kierownictwem Fundacji, a charakter świadczenia był zbliżony funkcjonalnie do zatrudnienia, a nie do zakupu samodzielnej usługi oferowanej na rynku.³⁴

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że zamówienie publiczne, zgodnie z definicją zawartą w art. 7 pkt 32 ustawy Pzp, to odpłatna umowa zawierana między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Zarówno umowy zlecenia jak i umowy b2b są odpłatnymi umowami o świadczenie usług. Jeżeli więc stroną umowy jest podmiot będący zamawiającym obowiązany do stosowania ustawy Pzp, przedmiotem umowy jest świadczenie usług i jej wartość przekracza próg stosowania ustawy to taka umowa stanowi zamówienie publiczne i podlega przepisom ustawy Pzp.

W ocenie kontroli ani w 2024 ani w 2025 roku Fundacja nie zapewniła konkurencyjności przy wyborze osób / podmiotów świadczących usługi, o których mowa powyżej. Zdaniem kontroli, w przypadku usług na obsługę helpdesku, ze względu na wysoką kwotę przeznaczoną na wynagrodzenia, zasadnym było wszczęcie procedury przetargowej, w wyniku której Fundacja mogła dokonać wyboru podmiotu, który kompleksowo mógłby świadczyć usługi dot. obsługi helpdesku, lub skorzystać z firmy świadczącej usługę „body leasing”.

Po analizie przedstawionych wyjaśnień oraz zgromadzonej dokumentacji kontrola nie podziela stanowiska Fundacji w powyższej sprawie.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp spod stosowania ustawy wyłączone są umowy z zakresu prawa pracy, a więc m.in. umowy o pracę. Wyłączenie to nie obejmuje jednak umów cywilnoprawnych, takich jak umowa zlecenia czy umowy zawierane w formule b2b.

³² Wyjaśnienia z 8 grudnia 2025 r.

³³ Pełnomocnictwo z dnia 19 grudnia 2025 r.

³⁴ Wyjaśnienia z 9 stycznia 2026 r.

Oznacza to, że jedynie zawarcie umowy o pracę – jako umowy z zakresu prawa pracy – nie podlega przepisom ustawy Pzp. Natomiast zawieranie umów zlecenia lub umów b2b z podmiotami zewnętrznymi nie korzysta z tego wyłączenia i podlega ocenie na gruncie ustawy Pzp, jeżeli spełnione są przesłanki ustawowe.

W niniejszej sprawie ustalono, że:

- w 2024 r. Fundacja zawarła 34 umowy zlecenia oraz 4 umowy b2b,
- w 2025 r. zawarła 24 umowy zlecenia oraz 2 umowy b2b,
- przedmiot wszystkich umów został określony w sposób tożsamy i dotyczył realizacji tego samego zakresu czynności – obsługi helpdesku w ramach projektu „Aktywna Szkoła”,
- łączna wartość wynagrodzeń wypłaconych z tytułu tych umów w każdym z badanych okresów znacząco przekraczała próg 130 000 zł netto,
- usługi te były finansowane ze środków publicznych (dotacji celowej).

Podkreślenia wymaga, że zawarcie umowy zlecenia lub umowy b2b z osobą fizyczną nie wyłącza automatycznie stosowania ustawy Pzp. Decydujące znaczenie ma fakt, że Fundacja nabywała – w sposób odpłatny – określone świadczenie (obsługę helpdesku) od podmiotów zewnętrznych, niebędących pracownikami zatrudnionymi na podstawie stosunku pracy.

Obsługa helpdesku stanowi usługę o charakterze powtarzalnym i dającą się wyodrębnić funkcjonalnie, która co do zasady może być przedmiotem świadczenia przez różne podmioty działające na rynku. Okoliczność, że Fundacja zdecydowała się realizować te czynności poprzez zawieranie wielu umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi, nie zmienia charakteru świadczenia jako usługi w rozumieniu ustawy Pzp.

Argumentacja Fundacji dotycząca podporządkowania organizacyjnego wykonawców oraz braku ryzyka gospodarczego odnosi się do rozróżnienia pomiędzy stosunkiem pracy a umowami cywilnoprawnymi, jednak nie stanowi podstawy do wyłączenia stosowania ustawy Pzp. Ustawa nie uzależnia obowiązku jej stosowania od stopnia nadzoru nad wykonawcą, lecz od faktu odpłatnego nabywania usług od podmiotu zewnętrznego.

Ponadto, usługi miały charakter jednorodząjowy, były realizowane w ramach tego samego projektu oraz finansowane z tego samego źródła. Tym samym powinny zostać objęte jednym szacowaniem wartości zamówienia, z uwzględnieniem całkowitego przewidywanego wynagrodzenia wykonawców.

W toku kontroli nie przedstawiono dokumentacji potwierdzającej dokonanie szacowania wartości zamówienia ani analizy przesłanek niestosowania ustawy Pzp. Nie wykazano również przeprowadzenia jakiegokolwiek procedury konkurencyjnej.

Odnosząc się do argumentu ekonomicznego, wskazującego na wyższe koszty zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, należy podkreślić, że względy finansowe nie stanowią

podstawy do niestosowania przepisów ustawy Pzp. Ustawa nie różnicuje obowiązku jej stosowania w zależności od wybranej formy organizacyjnej wykonywania zadań.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że wyjaśnienia Fundacji nie wykazały zasadności odstąpienia od stosowania przepisów ustawy Pzp przy nabywaniu usług obsługi helpdesku w ramach realizacji zadania „Aktywna Szkoła”.

Podsumowując Fundacja jako zamawiający publiczny, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, przy udzielaniu zamówień, których wartość przekracza 130 000 zł, powinna stosować przepisy ustawy Pzp. W trakcie kontroli stwierdzono, że, FOS w 2024 i 2025 roku podpisała szereg umów zleceń i b2b na świadczenie usług obsługi helpdesku bez zastosowania jakiegokolwiek procedury konkurencyjnej. Łączna wartość wynagrodzeń wypłaconych w 2024 i 2025 roku z tytułu świadczenia tych umów zdecydowanie przewyższała próg ustalony w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp. Tym samym Fundacja działaniem takim naruszyła art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp. FOS jako zamawiający publiczny przy zakupie tego typu usług powinna zastosować przepisy ustawy Pzp.

INFORMACJE O KONTROLI

Kontrolę przeprowadził upoważniony przez Ministra zespół kontrolujący w składzie³⁵:

- Paweł Kwarciany, główny specjalista w Departamencie Kontroli;
- Kinga Martuszevska-Frajnt, główny specjalista w Departamencie Kontroli;
- Agata Milewska, starszy specjalista w Departamencie Kontroli.

Czynności kontrolne przeprowadzono w terminie od 19 września do 15 grudnia 2025 r.

Kierownikiem jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą był Pan Rafał Wosik

- Prezes Zarządu Fundacji, od 8 kwietnia 2023 r.³⁶

ZALECENIA POKONTROLNE

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia i oceny, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli, zalecam:

1. Udzielanie zamówień, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 tys. zł, z zastosowaniem trybów i procedur określonych w przepisach ustawy Pzp.
2. Wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych zapewniających bieżącą weryfikację wartości zamówień na etapie prowadzenia postępowań oraz eliminujących ryzyko udzielania zamówień z pominięciem przepisów ustawy Pzp.
3. Przestrzeganie przy udzielaniu zamówień publicznych nw. zasad:
 - każdorazowe dokonywanie szacowania wartości zamówienia z należyłą starannością, z uwzględnieniem wszystkich planowanych i możliwych do

³⁵ Upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nr: 30/2025 i 31/2025 z 18 września 2025 r., 42/2025 z 25 listopada 2025 r.

³⁶ Pismo Ministra Finansów znak: BMI3.002.4.2023 z 7 kwietnia 2023 r.

przewidzenia w danym okresie dostaw lub usług tego samego rodzaju lub o tym samym przeznaczeniu;

- dokonywanie weryfikacji występowania tożsamości przedmiotowej, czasowej i podmiotowej zamówień, w szczególności w odniesieniu do zamówień realizowanych w ramach jednego projektu, roku budżetowego lub zbliżonej perspektywy czasowej;
 - nie dokonywanie podziału zamówień na odrębne postępowania, jeżeli prowadzi to do niestosowania przepisów ustawy Pzp;
 - w przypadku ustalenia, że łączna wartość tożsamyh zamówień przekracza próg określony w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, stosowanie przepisów tej ustawy przy udzielaniu zamówienia;
 - dokumentowanie procesu ustalania wartości zamówienia oraz analizy tożsamości zamówień w sposób umożliwiający wykazanie prawidłowości przyjętego sposobu udzielenia zamówienia.
4. Zapewnienie terminowego przekazywania do publikacji ogłoszeń o wyniku postępowania, w tym o unieważnieniu postępowania, zgodnie z terminami określonymi w art. 265 ust. 1 oraz art. 309 ust. 1 ustawy Pzp.
5. Podjęcie działań mających na celu zwiększenie przejrzystości i konkurencyjności udzielania zamówień o wartości poniżej 130 tys. zł poprzez:
- zamieszczenie na stronie internetowej Fundacji informacji o miejscu publikacji zapytań ofertowych;
 - rozważenie publikacji regulaminu udzielania zamówień lub informacji o zasadach ich udzielania,
- tak aby zapewnić potencjalnym wykonawcom pełny i równy dostęp do informacji o prowadzonych postępowaniach.

Jednocześnie zaleca się, aby przy wydatkowaniu środków publicznych, Fundacja każdorazowo dokonywała prawidłowej kwalifikacji planowanych świadczeń pod kątem ich charakteru jako zamówień publicznych oraz – w przypadku spełnienia przesłanek określonych w przepisach ustawy Pzp – stosowała procedury przewidziane w tej ustawie, z uwzględnieniem zakazu dzielenia zamówienia oraz obowiązku łącznego ustalania wartości zamówień o charakterze jednorodnym, w sposób zapewniający zachowanie zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości wydatkowania środków publicznych.

Ponadto zaleca się zapewnienie, aby sposób angażowania personelu projektowego był zgodny z przepisami ustawy Pzp.

POUCZENIE

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli proszę Pana Prezesa o przedstawienie w terminie do 15 maja 2026 r. informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w wersji elektronicznej.

Z upoważnienia
Ministra Sportu i Turystyki

Piotr Kudelski
Dyrektor Generalny
Ministerstwa Sportu i Turystyki
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/