



Urząd Zamówień
Publicznych



WYTYCZNE I DOBRE PRAKTYKI

Udzielanie zamówień o wartości niższej niż
wartość, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1

Prawa zamówień publicznych (tzw.
zamówienia „podprogowe”)

Spis treści

1. Wstęp	3
2. Co jest kluczowe dla wyboru oferty najkorzystniejszej na rynku, a nie tylko najkorzystniejszej w postępowaniu.....	4
3. Regulacje wewnętrzne zamawiających, dotyczące udzielania zamówień poniżej progu stosowania ustawy Pzp	6
a) Jakie kwestie należy rozważyć w związku z ustalaniem procedury zakupowej dla swojej jednostki organizacyjnej?	6
b) Jakie regulacje powinien zawierać regulamin?	9
4. Zasady udzielania zamówień	9
5. Szacowanie wartości zamówienia	10
6. Progi i procedury w ramach regulaminu	11
7. Odstępstwa od obowiązku stosowania procedur z regulaminu	12
8. Zakończenie postępowania	13

1. Wstęp

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych*¹, przepisy ustawy Pzp stosuje się do udzielania zamówień klasycznych² oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130.000 złotych³, przez zamawiających publicznych⁴.

Należy podkreślić, że podstawowym celem każdego postępowania, niezależnie od jego wartości, powinien być **wybór najlepszej dostępnej na rynku oferty** oraz **dążenie do zapewnienia najlepszej jakości zamówienia** w stosunku do środków finansowych, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację.

W przypadku postępowań do których stosuje się ustawę Pzp, kwestie związane z procedurą wyboru najkorzystniejszej oferty są zawarte w tej ustawie, natomiast w odniesieniu do postępowań o wartości poniżej progu stosowania ustawy Pzp, określenie środków służących realizacji tego celu jest zadaniem zamawiającego.

Należy pamiętać, że udzielenie zamówienia nie powinno być jedynie wypełnieniem formalności, ale przede wszystkim przemyślanym procesem zakupowym.

Warto zwrócić uwagę, że zamówienia o wartości poniżej progu stosowania ustawy Pzp oferują znaczące możliwości, w szczególności dla przedsiębiorców z sektora MŚP, jak również dla nowopowstałych firm.

Ponadto, skoro celem postępowania jest wybranie najlepszej oferty, stosowanie przez zamawiających zasad mających na celu wybór oferty najlepszej jakościowo, uwzględniającej dbałość o środowisko czy też kwestie społeczne, może również przyczynić się do wyłonienia ofert wykonawców polskich, którzy wyróżniają się oferowaniem produktów i usług wysokiej jakości, szczególną dbałością o ochronę środowiska, jak również takich, którzy chcą przeciwdziałać wyłączeniu społecznemu.

Dodatkowo warto wskazać, że również w postępowaniach poniżej progu stosowania ustawy Pzp zamawiający są uprawnieni do decydowania, czy dopuszczają do zamówienia, a jeśli tak, to na jakich zasadach, wykonawców z państw trzecich, z którymi Unia Europejska nie jest związana żadną umową międzynarodową gwarantującą na zasadzie wzajemności i równości dostęp do rynku zamówień publicznych. Dotyczy to również robót budowlanych, dostaw i usług pochodzących z tych państw. Zamawiający są także uprawnieni do określenia mniej korzystnych warunków zamówienia, w odniesieniu do robót budowlanych, dostaw i usług pochodzących z państw trzecich, z którymi Unia Europejska nie jest związana żadną umową międzynarodową gwarantującą na zasadzie wzajemności i równości dostęp do rynku zamówień publicznych. Mniej korzystne warunki mogą dotyczyć w szczególności przedmiotu zamówienia, wymagań proceduralnych, czy wymagań związanych z realizacją zamówienia⁵.

¹ Dalej jako: „ustawa Pzp”

² Zamówienie klasyczne to zamówienie udzielane przez zamawiającego publicznego oraz zamawiającego subsydiowanego inne niż zamówienie sektorowe i zamówienie z dziedziny obronności i bezpieczeństwa (zob. art. 7 pkt 33 ustawy Pzp)

³ Aktualnie prowadzone są prace legislacyjne w przedmiocie podwyższenia progu stosowania ustawy Pzp

⁴ Zamawiający publiczni to zamawiający wymienieni w art. 4 ustawy Pzp, tj.: zamawiający z tzw. sektora finansów publicznych (art. 9 ustawy o finansach publicznych), inne niż jednostki sektora finansów publicznych państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, tzw. podmioty prawa publicznego, a także związki ww. zamawiających

⁵ Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej, wyrok Trybunału 22 października 2024 r. w sprawie C-652/22 Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret A.Ş. przeciwko Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, jako dotyczący wspólnej polityki handlowej, ma zastosowanie do wszystkich zamówień, również tych poniżej progu stosowania ustawy Pzp. TSUE w wyroku C-652/22 Kolin, orzekł, że wykonawcy z państw trzecich, z którymi Unia Europejska nie jest związana żadną umową międzynarodową gwarantującą na zasadzie wzajemności i równości dostęp do rynku zamówień publicznych, nie mają zapewnionego dostępu do unijnego rynku zamówień publicznych.

Uprawnienia zamawiających, o których wyżej mowa mogą przyczynić się do ochrony unijnych, a więc także polskich wykonawców i umocnienie ich pozycji w ubieganiu się o zamówienia w Polsce.

2. Co jest kluczowe dla wyboru oferty najkorzystniejszej na rynku, a nie tylko najkorzystniejszej w postępowaniu

Największe znaczenie dla osiągnięcia celu postępowania, jakim jest wybór najlepszej na rynku oferty, dostosowanej do potrzeb zamawiającego, będą miały następujące kwestie:

- 1) **Zapewnienie szerokiego dostępu do informacji o planowanych zakupach**, rozumiane jako rozpowszechnienie przez zamawiającego informacji o zamówieniu, które zamierza udzielić.

Wdrożenie informowania o zamówieniu pozwoli na zwiększenie konkurencyjności w procedurze zakupowej i będzie czynnikiem wspierającym uzyskanie większej liczby ofert.

Rozpowszechnianie informacji o planowanych zakupach jest korzystne dla obu stron – zarówno dla zamawiających, którzy mogą zapewnić jak największą konkurencję w postępowaniu oraz przejrzystość procedury, ale również dla wykonawców, którzy będą mieli możliwość stosownego przygotowania się do pozyskania zamówień (złożenia oferty), które mogą być dla nich interesujące.

W przypadku postępowań o wartości poniżej progu stosowania ustawy Pzp może być to publikowanie informacji o zamówieniu na stronie internetowej zamawiającego czy np. również w Biuletynie Zamówień Publicznych wykorzystując do tego celu *Ogłoszenie dotyczące zamówienia, dla którego nie ma obowiązku stosowania ustawy Pzp*. Dodatkowo, zamawiający może poinformować znanych mu wykonawców o zamówieniu, które planuje udzielić.

Poza korzyściami w postaci poinformowania szerokiego grona potencjalnych wykonawców o zakupach o wartości poniżej progu stosowania ustawy Pzp, jakich zamierza dokonać zamawiający, upublicznienie tych informacji służy realizacji zasady uczciwej konkurencji.

- 2) **Określenie jasnych, prostych i przejrzystych zasad, jakie zamawiający będzie stosował przy wyborze oferty w postępowaniu.**

W celu realizacji tej zasady rekomendowane jest konstruowanie zasad przeprowadzenia procedury zakupowej oraz wyboru oferty w taki sposób, aby ocena złożonych ofert odbywała się według wcześniej sprecyzowanych i znanych wykonawcom zasad oraz kryteriów.

Ważne jest, aby zasady, na jakich ma być przeprowadzony zakup, były niezmiennie w toku procedury zakupowej.

Jednocześnie z wyroku Trybunału nie wynika, że wykonawcy z państw trzecich, z którymi Unia Europejska nie jest związana żadną umową międzynarodową gwarantującą na zasadzie wzajemności i równości dostęp do rynku zamówień publicznych, nie mogą ubiegać się o zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Mogą oni ubiegać się o udzielenie zamówienia publicznego w państwach członkowskich Unii Europejskiej, z tym, że decyzja o dopuszczeniu takich wykonawców do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jak również określenie, na jakich zasadach będą oni dopuszczeni, pozostaje wyłącznie w gestii zamawiającego

Należy zadbać o to, żeby dokumenty wewnętrzne zamawiającego, regulujące udzielanie zamówień poniżej progu stosowania ustawy Pzp były sformułowane jasno i jednoznacznie, tak aby wykonawcy nie musieli domyślać się intencji zamawiającego w tym zakresie.

3) Ustalenie proporcjonalnych, adekwatnych wymagań w postępowaniu

W tym obszarze kluczowe jest, aby wymagania stawiane wykonawcom ubiegającym się o udzielenie zamówienia były adekwatne do rodzaju i zakresu tego zamówienia.

Oznacza to m.in., że procedura zakupowa ustalona przez zamawiającego nie powinna być nadmierna i nie powinna wykraczać ponad to, co jest konieczne dla osiągnięcia celu zakupowego.

Odnosnie samego zakupu podkreślić należy, że wymagania zamawiającego dotyczące przedmiotu zamówienia i wykonawcy, który zamówienie miałby realizować, muszą być adekwatne do osiągnięcia celu zamówienia. Kluczowy w tym przypadku będzie przedmiot zamówienia i jego specyfika. Stawianie wymagań nieodpowiednich, czy zbyt niskich skutkować będzie nieosiągnięciem celu zakupowego, tj. otrzymaniem produktu nieodpowiadającego potrzebom zamawiającego, produktu niskiej jakości, czy też udzieleniem zamówienia wykonawcy, który nie będzie w stanie zamówienia wykonać. Stawianie zbyt wygórowanych wymagań względem przedmiotu zamówienia czy wykonawcy może powodować ograniczenie konkurencji i również nie jest korzystne dla efektywności zakupu. Kwestie te wymagają analizy i przemyślenia na etapie planowania, czyli przed wszczęciem procedury zakupowej.

4) Przestrzeganie zasady równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji⁶.

Procedury zakupowe ustalone przez zamawiającego powinny przewidywać takie zasady wyboru podmiotu realizującego zamówienie, które będą umożliwiały i zapewniały realną konkurencję pomiędzy wykonawcami. Oznacza to m.in. stworzenie warunków umożliwiających wykonawcom konkurowanie między sobą w postępowaniu na uczciwych zasadach.

Należy również zapewnić, żeby czynności związane z udzielaniem zamówień po stronie zamawiającego wykonywały osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm.

Ważnym przejawem realizacji tych zasad będzie także wspomniane już wyżej wprowadzenie regulacji dotyczących obowiązków związanych z upublicznieniem informacji o zamiarze udzielenia zamówienia przez zamawiającego, jak również informowanie o decyzjach odnoszących się do tego zamówienia, w taki sposób, aby wszyscy zainteresowani wykonawcy mieli jednakową możliwość zapoznania się z ich treścią.

Kluczowe jest również zapewnienie, aby ocena złożonych ofert odbywała się według wcześniej sprecyzowanych oraz znanych wykonawcom zasad i kryteriów.

⁶ Dokonując zakupów w postępowaniach o wartości poniżej progu stosowania ustawy Pzp należy mieć na względzie zasady traktatowe, tj. podstawowe zasady zawarte w traktacie WE i podstawowe zasady stosowane na gruncie ustawy Pzp, których celem jest m.in. zapewnienie konkurencyjności w postępowaniu i uzyskanie jak najlepszej oferty. Zasada równego traktowania i zasada uczciwej konkurencji to zasady traktatowe

3. Regulacje wewnętrzne zamawiających, dotyczące udzielania zamówień poniżej progu stosowania ustawy Pzp

W celu określenia procedur, według których będą dokonywane zakupy o wartości poniżej progu stosowania ustawy Pzp, zamawiający publiczni tworzą własne regulacje wewnętrzne, które w praktyce najczęściej przybierają formę **regulaminu**. Przepisy nie określają treści lub obowiązkowych elementów regulaminu, zatem zamawiający mają swobodę w zakresie konstruowania zapisów regulaminów dla swojej organizacji.

Regulamin, o którym mowa wyżej jest istotnym dokumentem, który ma kluczowe znaczenie dla prawidłowości, efektywności i transparentności prowadzonych działań zakupowych z tego obszaru. **Adekwatnie sformułowane zapisy regulaminu pozwalają na zachowanie konkurencyjności i dokonanie jak najlepszych zakupów.** Otwarte i oparte na zasadzie konkurencyjności sposoby udzielania takich zamówień umożliwiają zamawiającym publicznym pobudzanie większego zainteresowania wśród potencjalnych oferentów takimi zamówieniami i w konsekwencji – większy wybór wśród wartościowych ofert dla zamawiającego.

Niniejsze opracowanie zwraca uwagę na zagadnienia i zasady, którymi zamawiający publiczni powinni kierować się przy udzielaniu zamówień o wartości poniżej progu stosowania ustawy Pzp oraz przy tworzeniu regulaminów takich zakupów dla swojej organizacji.

a) Jakie kwestie należy rozważyć w związku z ustalaniem procedury zakupowej dla swojej jednostki organizacyjnej?

Tworząc procedurę zakupową dla zamówień o wartości mniejszej niż próg stosowania ustawy Pzp, w pierwszej kolejności należy wziąć pod uwagę specyfikę organizacji jednostki, w której ma on być wykorzystywany, po to aby w jak najlepszym stopniu dostosować zapisy i procedurę zakupową do potrzeb tej jednostki zamawiającej.

Ważne jest ustalenie, **jak mają wyglądać etapy procedury zakupowej** – od momentu planowania i określania, jakiego rodzaju i o jakich cechach produkt czy usługa ma być zakupiona, poprzez proces wnioskowania o zakup, prowadzenie procedury zakupowej, co najmniej do momentu podpisania umowy. Kluczowe jest zadbanie, aby osoby realizujące zakupy w jednostce organizacyjnej otrzymywały informację zwrotną również z etapu realizacji umowy, ponieważ ma to wymierne znaczenie dla dokonywania przyszłych, efektywnych zakupów. Zapisy regulaminu w ww. zakresie powinny odzwierciedlać te ustalenia i jasno precyzować, kto i kiedy podejmuje czynności w ramach procedury zakupowej.

Należy w tym miejscu podkreślić, że z uwagi na różnorodność i specyfikę zamawiających publicznych nie jest możliwe wskazanie jednego rozwiązania, które byłoby adekwatne i efektywne dla każdego zamawiającego. Podstawą i pierwszym krokiem do stworzenia funkcjonalnego regulaminu jest rozpoznanie oraz szczegółowa analiza przeprowadzona w ramach jednostki, dla której regulamin ma być stworzony. W ramach tego badania warto co najmniej odpowiedzieć na pytania:

➤ **Jak dana jednostka funkcjonuje i jaki jest podział zadań zakupowych w ramach jednostki?**

W tym obszarze należy się m.in. zastanowić, kto jest (kto będzie) odpowiedzialny za planowanie zakupów, przeprowadzenie procesów zakupowych, czy w jednostce jest dedykowana komórka, która będzie prowadziła procedury i jakiego wsparcia jednostka prowadząca będzie wymagała od innych podmiotów z organizacji.

- **Czy jestem jednostką, która jest zobowiązana do uwzględnienia Zaleceń Rady Ministrów w sprawie uwzględniania przez administrację rządową aspektów społecznych w zamówieniach publicznych?**

Warto przypomnieć, że Rada Ministrów wydała zalecenia w sprawie uwzględniania przez administrację rządową aspektów społecznych w zamówieniach publicznych. Dokument ten nakłada na wszystkich kierowników jednostek administracji rządowej obowiązek uwzględniania aspektów społecznych, w tym w szczególności klauzul społecznych, w możliwie jak najszerszym zakresie oraz w jak największej liczbie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Zalecenia odnoszą się do instrumentów o charakterze społecznym wskazanych w ustawie z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych.

Dokument zasadniczo ma zastosowanie do postępowań, w których stosuje się ustawę Pzp (tj. od progu stosowania ustawy Pzp), jednak zgodnie z jego treścią, zaleca się kierownikom jednostek administracji rządowej dokonywanie oceny możliwości uwzględnienia aspektów społecznych przy udzielaniu zamówień publicznych nieobjętych procedurami określonymi ustawą Pzp oraz uwzględnienie tych aspektów, jeżeli istnieje taka możliwość.

Dokument dostępny jest pod adresem: <https://www.gov.pl/web/uzp/zalecenia-rady-ministrow-w-sprawie-uwzględniania-przez-administrację-rządową-aspektów-społecznych-w-zamówieniach-publicznych>

- **Czy udzielane są zamówienia finansowane ze środków UE?**

Należy pamiętać, że Minister Funduszy i Polityki Regionalnej wydał Wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków, które określają ujednolicone warunki i procedury dotyczące kwalifikowalności wydatków dla wskazanych w nim funduszy europejskich. W przypadku zamówień, które mieszczą się w dyspozycji dokumentu, należy stosować się do zasad w nim określonych.

- **Co zamawiamy i o jakiej wartości, w tym również, czy będą potrzebne różne warianty procedury dla poszczególnych kategorii zakupów (np. wartościowe, rodzajowe)?**

Jeśli podjęta zostanie decyzja o wprowadzeniu progów kwotowych w regulaminie – należy oznaczyć te kwoty i zdefiniować procedury.

Jeśli podjęta zostanie decyzja o ustaleniu kwoty, poniżej której nie będzie stosowana procedura – również zasadne jest oznaczenie tych kwot i określenie sposobu udokumentowania takiego zakupu.

- **Jak będą upubliczniane informacje o zamówieniu?**

Jako dobrą praktykę rekomendować należy wdrożenie informowania o zamówieniu na stronie internetowej zamawiającego oraz w BZP wykorzystując do tego celu *Ogłoszenie dotyczące zamówienia, dla którego nie ma obowiązku stosowania ustawy Pzp*, co pozwoli na zwiększenie transparentności, konkurencyjności w procedurze zakupowej i może być czynnikiem wspierającym uzyskanie większej liczby ofert.

W przypadku publikowania ogłoszenia na stronie internetowej zamawiającego dobrą praktyką jest umieszczanie tych informacji w oznaczonym, łatwo dostępnym miejscu, tak, aby nie było konieczności czasochłonnego przeszukiwania strony w poszukiwaniu tej informacji.

Warto w tym miejscu również zwrócić uwagę na inną dobrą praktykę polegającą na zadbanie przez zamawiającego, aby w podstawowym dokumencie, w jakim zamawiający będzie informował o postępowaniu, zamieścić link do obowiązującego u zamawiającego regulaminu udzielania zamówień o wartości poniżej progu stosowania

ustawy Pzp. Będzie to realizacja zasady transparentnego prowadzenia postępowania, ale także ułatwienie dla wykonawców, którzy nie będą zmuszeni do przeszukiwania dokumentów zamieszczonych na stronie internetowej zamawiającego.

Jako dobrą praktykę z omawianego obszaru należy również wskazać informowanie wykonawców o wyniku postępowania, tj. czy wybrano ofertę, czy też unieważniono postępowanie. Skierowanie takiej informacji do podmiotów, które ubiegały się o zamówienie jest pożądane, ponieważ w ten sposób otrzymają informację zwrotną odnośnie ich udziału w procedurze.

➤ **Czy będą przewidziane odstępstwa od zapisów regulaminu?**

W przypadku wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych poniżej progu stosowania ustawy Pzp, zamawiający będzie dokonywał zakupów stosując przewidziane w regulaminie procedury. Konstruując zasady dokonywania zakupów z tego obszaru, należy także rozważyć, czy zamawiający przewiduje odstępstwa od stosowania regulaminu – jeśli tak, to jakie.

➤ **Czy będą tworzone załączniki do regulaminu w postaci wzorów dokumentów wykorzystywanych w procedurze zakupowej?**

Do rozważenia pozostaje, czy w ramach danej organizacji zamawiający będzie stosował ustandaryzowane wzory dokumentów w prowadzonych przez siebie postępowaniach regulaminowych. Wytworzenie takich wzorów pozwala na ujednolicenie dokumentacji i wspiera nadzór zamawiającego nad procedurami zakupowymi.

➤ **Jak będą rejestrowane umowy?**

Dobrym, praktycznym pomysłem jest uwzględnienie w ramach regulaminu zapisów pozwalających na gromadzenie, na bieżąco, w jednym miejscu **informacji o udzielonych zamówieniach** o wartości poniżej progu stosowania ustawy. Tego typu rejestr będzie wspierał i ułatwiał proces sporządzania rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach (art. 82 ustawy Pzp)⁷, jak również będzie dobrym narzędziem zarządczym, pozwalającym na bieżące kontrolowanie tego typu udzielanych zamówień m.in. pod kątem prawidłowości szacowania czy agregacji zamówień.

Informacyjnie warto wskazać, że aktualnie procedowany jest projekt ustawy określającej zasady przekazywania informacji o umowach do Centralnym Rejestrze Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych. Projekt przewiduje obowiązek przekazywania informacji o umowie zawartej przez jednostkę sektora finansów publicznych lub na jej rzecz, jeżeli umowa spełnia określone w ustawie warunki, min. dotyczące wartości umowy.

➤ **Jak zadbamy o ewaluację procesu zakupowego?**

Ewaluacja zakupów pozwala na prześledzenie procesu realizacji umowy i dokonanie jej oceny. Jeżeli zdiagnozowane zostaną problemy w tym obszarze, możliwe będzie ustalenie, „co poszło nie tak” i dlaczego, a następnie wyciągnięcie wniosków na przyszłość oraz skorygowanie zdiagnozowanych nieprawidłowości.

Informacyjnie warto zasygnalizować, że ustawa Pzp w art. 446 przewiduje narzędzie ewaluacyjne, jakim jest raport z realizacji zamówienia, w którym zamawiający dokonuje oceny tej realizacji, jeżeli zaistnieją ustawowe przesłanki wskazane w ustawie. Przepis ten nie ma zastosowania do postępowań poniżej progu stosowania

⁷ W ramach rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach (art. 82 ustawy Pzp) wskazuje się m.in. dane i zamówieniach klasycznych i wartości mniejszej niż 130.000 zł (niestosowanie ustawy Pzp z uwagi na wartość zamówienia), podając łączną wartość udzielonych zamówień w złotych, bez podatku od towarów i usług.

ustawy Pzp, jednak może być pewnym punktem odniesienia dla konstruowania ewentualnych zapisów regulaminu w obszarze ewaluacji.

b) Jakie regulacje powinien zawierać regulamin?

Jak już wyjaśniono wyżej, nie ma przepisów regulujących treść regulaminu, a decyzje w tym zakresie (również co do stopnia szczegółowości regulaminu) podejmuje sam zamawiający samodzielnie, przy czym powinien wziąć pod rozważenie kwestie, o których mowa była wyżej.

Należy ponownie podkreślić, że kluczowe jest dokonanie analizy i przemyślenie, jakie zapisy będą odpowiednie dla danej jednostki organizacyjnej m.in. ze względu na jej cechy organizacyjne i specyfikę udzielanych przez nią zakupów.

Przy konstruowaniu zapisów regulaminu dobrze jest uwzględnić m.in. następujące obszary:

- 1) Zasady ogólne udzielania zamówień (uczciwa konkurencja, równe traktowanie, transparentność, zasady z obszaru dyscypliny finansów publicznych).
- 2) Sposób ustalania wartości szacunkowej zamówienia.
- 3) Zasady sporządzania opisu przedmiotu zamówienia.
- 4) Jaka będzie procedura dokonania zakupu?
- 5) Zapisy zapewniające zachowanie bezstronności i obiektywizm oraz zapisy zapewniające, żeby nie wystąpił konflikt interesów.
- 6) Sposób publikowania informacji w postępowaniu.
- 7) Zasady oceny ofert
- 8) Kiedy postępowanie będzie unieważnione?
- 9) Czy będzie przewidziana procedura weryfikacji decyzji zamawiającego? (należy przy tym pamiętać, że środki ochrony prawnej przewidziane ustawą Pzp w przypadku postępowań, do których ustawy Pzp się nie stosuje z uwagi na wartość zamówienia - nie przysługują)
- 10) Czy są przewidziane odstępstwa od stosowania regulaminu? Jeżeli tak – to jakie?
- 11) Sposób dokumentowania procedury.
- 12) Czy przewidziane będą wzory dokumentów stosowanych w ramach procedury (np. wniosek o wszczęcie procedury zakupowej, wzór protokołu, wzór ofert itp.).

4. Zasady udzielania zamówień

1.

Jak już wskazano, przy tworzeniu regulacji dotyczących wewnętrznych procedur zakupowych zamawiającego publicznego, które będą stosowane do udzielania zamówień poniżej progu stosowania ustawy, kluczowe będzie zapewnienie wskazanych na wstępie zasad.

Stanowią one realizację zasad zawartych w traktach WE i zasad stosowanych na gruncie ustawy Pzp, czyli zasad: zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, przejrzystości, proporcjonalności oraz efektywności.

2.

Konstruując zasady udzielania zamówień o wartości poniżej progu stosowania ustawy Pzp trzeba mieć również na względzie, że **zamówienia współfinansowane ze środków europejskich lub innych mechanizmów finansowych muszą być udzielane z zachowaniem**

wytycznych wynikających z przepisów prawa i dokumentów określających sposób udzielania takich zamówień. Działania zakupowe zamawiających powinny uwzględniać specyfikę tego typu wydatków.

3.

Procedury zakupowe zamawiających publicznych, objętych ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*, dotyczące zamówień poniżej progu stosowania ustawy Pzp muszą zapewniać realizację i przestrzeganie zasad wynikających z ustawy o *finansach publicznych*, którymi są:

- 1) **Zasada dokonywania wydatków w sposób zgodny z planami finansowymi**, z której wynika, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych (art. 44 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*).
- 2) **Zasada kontroli legalności wydatków publicznych** (art. 44 ust. 2 ustawy o *finansach publicznych*), z której wynika m.in. że musi istnieć odpowiednia podstawa do dokonania wydatku, muszą być wskazane osoby upoważnione do dokonania wydatku, ustalone procedury dokonania wydatku, wskazanie adresata wydatku itp.
- 3) **Zasada dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny** (art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b) ustawy o *finansach publicznych*), która oznacza, że wydatki muszą być słuszne, zasadne, przydatne i spełniać cel i zadanie publiczne, któremu cel ma służyć.
- 4) **Zasada efektywności i skuteczności** (art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a) i b) ustawy o *finansach publicznych*), która oznacza dążenie do uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. W ramach tej zasady należy mieć na względzie przesłankę racjonalności podejmowanych działań, czyli optymalność doboru środków w stosunku do celów, jak również optymalność doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.
- 5) **Zasada terminowości** (art. 44 ust. 3 pkt 2 ustawy o *finansach publicznych*), zgodnie z którą wydatków publicznych powinno się dokonywać w sposób umożliwiający terminową realizację zadań.

5. Szacowanie wartości zamówienia

Jak już wyjaśniono, obowiązek stosowania ustawy Pzp przez zamawiających publicznych pojawia się wtedy, gdy wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwotę określoną w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp. Poniżej tego progu nie ma obowiązku stosowania ustawy Pzp. W tym kontekście zasadnicze znaczenie będzie miało prawidłowe określenie wartości zamówienia. Kluczowe jest, aby zamawiający znał zasady szacowania wartości zamówienia wynikające z ustawy Pzp i zastosował je do określenia, jaką wartość szacunkową będzie miało jego zamówienie. Jeżeli w wyniku przeprowadzonego szacowania okaże się, że wartość planowanego zamówienia jest poniżej progu stosowania ustawy Pzp – ustawa Pzp nie będzie miała zastosowania do udzielenia takiego zamówienia i zamawiający zastosuje swoje regulacje wewnętrzne.

Należy pamiętać o zasadzie, że podstawą ustalenia wartości zamówienia jest **całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone z należytą starannością**.

Zamawiający powinien dokonać czynności szacowania wartości zamówienia z należytą starannością, w szczególności po to, by ustalić:

- 1) czy istnieje obowiązek stosowania ustawy Pzp;
- 2) czy wydatek ma pokrycie w *planie rzeczowo – finansowym*.

Przy ustalaniu wartości szacunkowej zamówienia należy pamiętać o zakazie dzielenia zamówień na części oraz zaniżania jego wartości w celu uniknięcia stosowania ustawy Pzp.

Dobrą praktyką jest określenie w regulaminie zasad szacowania wartości zamówienia - metody takiego szacowania. Przy czym tak jak była już mowa wyżej dla wyznaczenia progu konieczne jest stosowanie zasad określonych w Pzp.

Należy pamiętać, że mając na względzie m.in. transparentność dokonywanych zakupów, ustalenie szacunkowej wartości zamówienia zaleca się **udokumentowanie przez zamawiającego czynności ustalenia szacunkowej wartości zamówienia** np. poprzez sporządzenie notatki służbowej lub innych, odpowiednich dokumentów. W regulaminie może być doprecyzowanie, jakie konkretne dokumenty będą u zamawiającego wymagane w tym zakresie.

Odnosnie szacowania wartości należy mieć na uwadze, że nieprawidłowe ustalenie wartości zamówienia, które w konsekwencji prowadzi do niezastosowania przepisów ustawy Pzp i podlega odpowiedzialności za czyn z art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, dotyczący niezgodnego z przepisami o zamówieniach publicznych ustalenia wartości zamówienia lub jego części, jeżeli miało to wpływ na obowiązek stosowania przepisów o zamówieniach publicznych.

6. Progi i procedury w ramach regulaminu

W ramach planowania zasad udzielania zamówień poniżej progu stosowania ustawy Pzp, a więc także projektowania zapisów regulaminu dotyczących takich zakupów, ważne jest również ustalenie, **czy w ramach tej grupy zakupów** (tj. tzw. zamówień „podprogowych”) **zamawiający wydzieli podgrupy dotyczące wartości zamówień**. Mowa tu o ustaleniu wariantów procedury dla takich zamówień, odnoszących się do wartości zamówień, tj. procedury dedykowanej dla zakupów o bardzo małej wartości i innej dla zakupów, których wartość jest większa.

Ponieważ zamawiający mają swobodę w tworzeniu regulacji w tym zakresie (oczywiście przy zachowaniu omówionych wcześniej zasad), każdy zamawiający podejmuje decyzję, czy decyduje się na ustanowienie takich podgrup i określenie dla nich progów kwotowych, a jeśli tak – to powinien ustalić wysokość tych progów.

Przykładem rozwiązań w ww. zakresie może być wskazanie kwoty, co do której (w przypadku zamówień nieprzekraczających takiej. wartości) zamawiający będzie miał większą swobodę w udzielaniu zamówienia. Dla zamówień o najniższej wartości można w regulaminie ustalić elastyczne metody zakupu ograniczające formalności, czy nawet liczbę podmiotów ubiegających się o zamówienie, np. w regulaminie można wskazać obiektywne czynniki udzielenia zamówienia jednemu wykonawcy, czy wybranym przez siebie wykonawcom bez upublicznienia ogłoszenia. Nie jest przy tym wykluczone, że zamawiający podejmie decyzję, że do zamówień o najmniejszej, określonej przez niego wartości nie będzie stosował procedur z regulaminu, tylko dokona zakupu bezpośredniego - „od ręki”. Rozwiązanie takie będzie systemowo zgodne z rozwiązaniami przyjętymi na gruncie ustawy Pzp. Ustawa Pzp przewiduje bowiem możliwość skorzystania z trybów niekonkurencyjnych (po spełnieniu przesłanek ustawowych), ze względu na wskazane w ustawie okoliczności, które powodują brak możliwości albo niezasadność prowadzenia konkurencyjnej procedury. Zawsze należy jednak pamiętać, że tego typu rozwiązania również dla zakupów o wartości poniżej progu stosowania ustawy Pzp powinny być traktowane jako wyjątek, a nie zasada udzielania tego typu zamówień,

a to z tego względu, że konkurencyjne procedury zakupowe dają większą możliwość pozyskania najlepszej oferty.

Wspomniano już o możliwości ustalenia w regulaminie procedur opartych na wartości zamówienia. Można również rozważyć modyfikacje procedury nie tylko z uwagi na wartość, ale również z uwagi na rodzaj zamówienia (np. inny wariant dla robót budowlanych, a inny dla dostaw i usług).

7. Odstępstwa od obowiązku stosowania procedur z regulaminu

Jak już wskazano wyżej, nie ma przeciwwskazań, aby w regulaminie przewidzieć odstępstwa od określonych w nim konkurencyjnych procedur, jednak powinno to mieć miejsce w ściśle określonych sytuacjach i zamawiający nie powinien takiej możliwości nadużywać. Należy pamiętać, że nawet w przypadku udzielenia zamówienia wyłączonego spod obowiązku stosowania przepisów ustawy Pzp ze względu na wartość, w dalszym ciągu dochodzi do wydatkowania środków publicznych, jak również o tym, że w interesie zamawiającego jest otwarcie na konkurencję i zapewnienie sobie możliwości wyboru z większej liczby ofert. W przypadku przewidzenia takiej możliwości w regulaminie dla zamówień poniżej progu stosowania ustawy Pzp, zamawiający powinien określić okoliczności, w których regulaminu się nie stosuje.

Przykładowo, przypadki odstąpienia od obowiązku stosowania procedur z regulaminu mogą obejmować:

- 1) konieczność usunięcia awarii (np.: urządzeń technicznych, infrastruktury technicznej, instalacji),
- 2) skutki zdarzeń losowych,
- 3) szczególny charakter zamówienia gdy realizacja zamówienia może nastąpić wyłącznie przez jednego wykonawcę,
- 4) zamówienia mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę, w przypadku udzielania zamówienia w zakresie działalności twórczej lub artystycznej;
- 5) bardzo niska (określona) wartość zakupu.

Jeżeli wyjątki takie zostaną przewidziane, w regulaminie należy określić sposób, w jaki tego typu zakup powinien być dokonany (np. zamawiający dokonuje zakupu bezpośredniego).

Udzielenie takiego zamówienia powinno być stosownie udokumentowane, np. w postaci notatki służbowej. Ewentualnie informację o takim zamówieniu można zamieścić na stronie internetowej zamawiającego.

Należy jednak pamiętać (co warto podkreślić w regulaminie), że udzielenie takiego zamówienia nie zwalnia od stosowania zasad dokonywania wydatków wynikających z innych aktów prawnych, w szczególności dotyczących finansów publicznych, a także wytycznych wynikających z przepisów prawnych i dokumentów określających sposób udzielania zamówień współfinansowanych ze środków europejskich lub innych mechanizmów finansowych.

8. Zakończenie postępowania

Regulamin udzielania zamówień publicznych powinien przewidywać możliwe warianty zakończenia procedury zakupowej.

Pierwszy wariant dotyczy wyboru najkorzystniejszej oferty i udzielenia zamówienia. W regulaminie można doprecyzować, czy i jakie dokumenty będą wymagane.

W regulaminie warto wskazać także ewentualne okoliczności uzasadniające zakończenie procedury zakupowej bez podpisania umowy/zlecenia zamówienia (unieważnienie procedury/zakończenie bez wyboru oferty). W ramach przyczyn unieważnienia procedury zakupowej można przykładowo wskazać:

- a) brak ofert,
- b) sytuację, w której cena najkorzystniejszej oferty przewyższa kwotę, którą zamawiający może przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia,
- c) sytuację, gdy złożone oferty nie spełniają wymagań ofertowych.