

**Proces udzielania zamówień
publicznych na podstawie
nowego Prawa zamówień
publicznych. Komentarz
praktyczny z orzecznictwem**

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Rozdział 1. Plan zakupów jako jedno z kluczowych narzędzi w procesie zakupowym

Obowiązek sporządzania planu postępowań o udzielenie zamówień wynika z art. 23 ust. 1 ZamPublU. Ustawodawca w zakresie przygotowywania i publikacji planu postępowań o udzielenie zamówienia wprowadził istotne zmiany, których celem jest podkreślenie i zwiększenie roli planowania w zamówieniach publicznych. Do zmian tych zaliczyć należy w szczególności obowiązek zamieszczania planu postępowań w Biuletynie Zamówień Publicznych (art. 23 ust. 1 ZamPublU) oraz wprowadzenie obligatoryjnego wzoru planu postępowań o udzielenie zamówień (art. 23 ust. 6 ZamPublU).

„Plan zakupów stanowi bazę do rozpoczęcia postępowań zakupowych z odpowiednim wyprzedzeniem, a także zyskujemy odpowiednią ilość czasu na stworzenie zapytań ofertowych, ich publikację, zebranie ofert, wyłonienie najlepszej oferty oraz podpisanie umowy z dostawcą. (...) Głównym celem planowania zakupów jest identyfikacja klientów wewnętrznych, którzy będą chcieli mieć dany asortyment. Do innych celów (planu) możemy zaliczyć między innymi wstępną weryfikację potrzeb, utrzymanie dyscypliny finansów, a co za tym idzie identyfikację ewentualnych problemów finansowych” (E. Olszewska, Czy warto planować zakupy w przedsiębiorstwie?, www.networkmagazyn.pl, dostęp: 14.6.2021 r., *passim*). Na potrzebę wprowadzenia obowiązku sporządzania planów postępowań zakupowych przez zamawiających wskazywał również NIK (zob. wyniki kontroli NIK 2015, NIK o realizacji zamówień publicznych – Udzielenie zamówień publicznych na usługi zewnętrzne przez podmioty sektora publicznego, Warszawa 26.6.2015 r., <https://www.nik.gov.pl/>

Informacje ogólne

Cel planu
postępowań
o udzielenie
zamówień

Rozdział 1. Plan zakupów jako jedno z kluczowych...

aktualnosci/nik-o-realizacji-zamowien-publicznych.html). Zdaniem NIK należy „wprowadzić obowiązek sporządzania przez jednostki publiczne rocznych planów zamówień publicznych niezależnie od ich wartości. Plan zamówień daje bowiem kierownikowi jednostki całościową wiedzę o liczbie i wartości planowanych zamówień, terminach oraz trybach ich udzielania, co jest niezbędne do sprawowania rzetelnej kontroli zarządczej”. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że: „pomimo braku sformułowanego wprost obowiązku sporządzania planu zamówień publicznych, aby zwiększyć efektywność i przejrzystość systemu zamówień publicznych, a także aby zminimalizować ryzyko korupcji, konieczne jest wprowadzenie obowiązku sporządzania przez urzędy rocznych planów zamówień publicznych niezależnie od wartości zamówienia”. Wprowadzenie ustawowego obowiązku tworzenia, aktualizowania i publikowania planu postępowań nie tylko na stronie internetowej zamawiającego, lecz także w Biuletynie Zamówień Publicznych na podstawie wzoru planu postępowań przez zamawiających publicznych, o których mowa w art. 4 pkt 1 i 2 ZamPublU, oraz ich związków, stanowi więc wdrożenie do systemu prawnego rekomendacji organów kontroli.

Tworzenie planu postępowań i jego aktualizacja, która obecnie wprost została wskazana w ustawie, wpisują się również w realizację założeń wynikających z nowej zasady ZamPublU mającej na celu zwiększenie efektywności zamówień publicznych, a wyrażonej w art. 17 ust. 1 ZamPublU.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ZamPublU podmiotami zobowiązanymi do sporządzania planu są podmioty wskazane w art. 4 pkt 1 i 2 ZamPublU oraz ich związki. Obowiązek sporządzenia planu postępowań o udzielenie zamówienia spoczywa więc na jednostkach sektora finansów publicznych, tj.: organach władzy publicznej, w tym organach administracji rządowej (centralnej lub terenowej), organach kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądu i trybunału, jednostkach samorządu terytorialnego, związkach jednostek samorządu terytorialnego, związkach metropolitalnych, jednostkach budżetowych, samorządowych zakładach budżetowych, agencjach wykonawczych, instytucjach gospodarki budżetowej, państwowych funduszach celowych, Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych lub Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz zarządzanych przez nią

Podmioty
zobowiązane
do sporządzania
planów
postępowań

funduszy, Narodowym Funduszu Zdrowia, samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej, uczelniach publicznych, Polskiej Akademii Nauk i tworzonych przez nią jednostkach organizacyjnych, państwowych i samorządowych instytucjach kultury, innych państwowych i samorządowych osobach prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych oraz innych państwowych jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, jak również na związkach podmiotów, o których mowa art. 4 pkt 1 i 2 ZamPublU. Jednocześnie ustawa przyznaje możliwość zamieszczania planu postępowań także innym podmiotom, na co wyraźnie wskazuje ustawa w art. 23 ust. 2 ZamPublU. Oznacza to, że ustawodawca uznał, iż taki obowiązek jakkolwiek nie istnieje względem pozostałych podmiotów, to stanowiłby przejaw dobrych praktyk rynkowych.

Plan postępowań ma z jednej strony służyć realizacji zasad wskazanych w ZamPublU, tj. zasady równego dostępu wykonawców do zamówienia i zasady przejrzystości, z drugiej zaś strony do zebrania w jednym dokumencie informacji o wszystkich postępowaniach, które zamierza przeprowadzić zamawiający wraz z zapewnieniem ich finansowania w budżecie, co ma przyczynić się do uniknięcia dzielenia zamówienia, terminowego przygotowania, przeprowadzenia i zrealizowania potrzeb zakupowych zamawiającego oraz zabezpieczenia właściwych zasobów (przede wszystkim po stronie jednostki zakupowej) do ich przeprowadzenia. Jednocześnie UZP podkreślił, że „plan postępowań stanowi jedną z czynności przygotowawczych do udzielenia zamówienia publicznego, który niewątpliwie wpłynie na zwiększenie transparentności i przejrzystości postępowań o udzielenie zamówień publicznych” (zob. Urząd Zamówień Publicznych – Przygotowanie przez zamawiającego planu postępowań o udzielenie zamówienia, <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/pytania-i-odpowiedzi-dotyczace-nowelizacji-ustawy-prawo-zamowien-publicznych-2/przygotowanie-przez-zamawiajacych-planu-postepowan-o-udzielenie-zamowien>, dostęp: 21.4.2021 r.). Na powyższe zwraca również uwagę ustawodawca w uzasadnieniu do ZamPublU. Właściwe przygotowanie i opublikowanie planu postępowań, a także zapewnienie przez zamawiającego jego aktualności nabiera istotnego

Rozdział 1. Plan zakupów jako jedno z kluczowych...

znaczenia w odniesieniu do art. 83 ust. 1 ZamPublU. Przepis ten nakłada na zamawiających publicznych przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia obowiązek przygotowania analizy potrzeb i wymagań, mając na uwadze rodzaj i wartość zamówienia. Zgodnie ze „Wskazówkami dla zamawiających publicznych do opracowania analizy potrzeb i wymagań w świetle nowego Prawa zamówień publicznych” Rady Zamówień Publicznych (<https://www.uzp.gov.pl/aktualnosci/wskazowki-dla-zamawiajacych-publicznych-do-opracowania-analazy-potrzeb-i-wymagan>, dostęp: 27.4.2021 r.) zamawiający publiczni analizy potrzeb i wymagań powinni przygotowywać równoległe z opracowywaniem budżetu lub planu finansowego oraz planu postępowań. Natomiast nie wynika to wprost z brzmienia art. 83 ZamPublU oraz działań ustawodawcy, które wskazują, iż założeniem przy projektowaniu ww. przepisów było to, aby sam zamawiający wybierał okres, w którym analiza ma być sporządzona.

W odniesieniu do przewidywanych w opublikowanym planie postępowań terminów wszczęcia postępowań zamawiający będą mogli odpowiednio wcześniej podjąć kroki mające na celu opracowanie analizy potrzeb i wymagań, która odpowie na wiele pytań niezbędnych do przygotowania i wszczęcia danego postępowania. Ponadto, chcąc przeprowadzić wstępne konsultacje rynkowe, zamawiający, analizując plan, powinien rozpocząć je w takim czasie, aby móc dotrzymać terminów wskazanych w planie zamówień na wszczęcie danego postępowania.

W art. 23 ust. 3 ZamPublU zostały określone informacje, które powinny zostać zawarte w planie postępowań o udzielenie zamówień, które zamawiający planuje przeprowadzić w danym roku finansowym.

Jednocześnie ustawodawca, kierując się potrzebą zapewnienia prawidłowości, przejrzystości i aktualności informacji zawartych w planie, zawarł w art. 23 ust. 6 ZamPublU delegację dla ministra właściwego do spraw gospodarki do określenia w drodze rozporządzenia wzoru planu postępowań o udzielenie zamówień. Wzory planów postępowań o udzielenie zamówień zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 18.12.2020 r. w sprawie wzorów planu postępowań o udzielenie zamówień (Dz.U.

Regulacje
dotyczące zasad
tworzenia planu

Wzory planów
postępowań

z 2020 r. poz. 2362). W 2004 r. w ZamPublU04 brak było takiej delegacji, więc plany postępowań były tworzone przez zamawiających według indywidualnie opracowanych form, co z pewnością nie sprzyjało ich analizie z uwagi na brak ustrukturyzowanych danych, a co się z tym wiąże – pozyskaniu na ich podstawie informacji o planach zamawiających.

Obecnie wprowadzone rozporządzeniem wzory planów dotyczą zarówno planu postępowań o udzielenie zamówień o wartości mniejszej niż progi unijne (tab. 1 w Załączniku do WzórPlanPostZamPublR), jak i zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi unijne (tab. 2 w Załączniku do WzórPlanPostZamPublR). We wzorach znalazły się szczegółowe informacje identyfikujące instytucję zamawiającego wraz z określeniem rodzaju zamawiającego w świetle art. 4 pkt 1 i 2 ZamPublU oraz wszystkie informacje, które wymagane są przez ustawodawcę w art. 23 ust. 3 ZamPublU, a więc przedmiot zamówienia, przewidywany tryb albo procedura udzielenia zamówienia (we wzorze wskazane są rodzaje trybów i procedur), orientacyjna wartość zamówienia, przewidywany termin wszczęcia postępowania, który ma zostać podany w ujęciu miesięcznym lub kwartalnym. Dodatkowo we wzorze przewidziano rubrykę (6) na „Informacje dodatkowe” oraz rubrykę (7) na „Informacje na temat aktualizacji”. W legendzie do poszczególnych rubryk znajdują się informacje dotyczące sposobu wypełnienia. W punkcie odnoszącym się do „Informacji dodatkowych” jako przykład możliwych do zamieszczenia informacji wskazano informacje o wstępnych konsultacjach rynkowych, innowacyjnych i zrównoważonych zamówieniach uwzględniających aspekty społeczne czy środowiskowe.

Zamawiający publikuje plany postępowań na dany rok finansowy w Biuletynie Zamówień Publicznych na zasadach określonych w dziale III w rozdziale 2 ZamPublU oraz na swojej stronie internetowej. Zmiana miejsca udostępniania planów postępowań przez obowiązek ich zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych przyczyni się do zwiększenia dostępu do tych informacji dla wykonawców. W praktyce bowiem zamieszczenie planu w Biuletynie Zamówień Publicznych spowoduje, że będzie on miał zasięg ogólnopolski i zapewne łatwiej będzie wykonawcom przanalizować plany w nim opublikowane pod kątem przedmiotu swojej działalności oraz

Miejsce
zamieszczania
planów
postępowań

Rozdział 1. Plan zakupów jako jedno z kluczowych...

rynku, na którym jest ona prowadzona. To zaś powinno ułatwić im wytypowanie tych postępowań, którymi są potencjalnie zainteresowani.

Nowością jest nałożenie na zamawiającego obowiązku zapewnienia aktualności planu postępowań o udzielenie zamówień. Zamawiający zamieszcza aktualizację planu postępowań o udzielenie zamówień w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na stronie internetowej zamawiającego (art. 23 ust. 4 ZamPublU). W odniesieniu do aktualizacji planu postępowań o udzielenie zamówień we wzorze tego planu, wprowadzonym WzórPlanPostZamPublR, wskazano rubrykę (7) „Informacja na temat aktualizacji”. Zgodnie z opisem dotyczącym wypełniania tej rubryki „Należy wskazać, czy aktualizacja polega na: zmianie, dodaniu lub rezygnacji z pozycji planu”. Oznacza to, że aktualizacja planu postępowań może polegać zarówno na modyfikacji już istniejącej pozycji, jak i dodaniu nowej lub rezygnacji z dotychczas planowanego postępowania. Aktualizacja planu może być wynikiem chociażby przesunięć środków w budżecie zamawiającego publicznego, rezygnacji z danego zamówienia po przygotowaniu analizy potrzeb i wymagań, o której mowa w art. 83 ust. 2 ZamPublU, czy też przeprowadzonych wstępnych konsultacji rynkowych. Aktualizację planu zamawiający publiczny ma obowiązek zamieścić w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na swojej stronie internetowej zgodnie z art. 23 ust. 4 ZamPublU. Potencjalni wykonawcy będą więc mogli pozyskać informacje o tym, jakie postępowania planuje w danym roku przeprowadzić zamawiający i w jakich terminach. Takie informacje pozwolą im odpowiednio wcześniej się do nich przygotować i uwzględnić w swoich harmonogramach te postępowania, w których będą chcieli uczestniczyć, tym bardziej że zamawiający publiczni mają obowiązek aktualizacji planu postępowań. Jednocześnie wskazać należy, że wykonawcy nie mogą wnosić roszczeń z tego tytułu (wykonawcom nie przysługuje na tę czynność prawo do wnoszenia środków ochrony prawnej przewidzianych w ZamPublU), że zamawiający zamieścił w planie postępowań dane zamówienie, a następnie go nie zrealizował lub wszczął postępowanie w innym terminie, niż został wskazany w opublikowanym planie. To samo dotyczy przedmiotu zamówienia – nazwy (opisu), trybu czy orientacyjnej wartości zamówienia. Wskazać w tym miejscu należy, że wykonawcy w opar-

Rozdział 1. Plan zakupów jako jedno z kluczowych...

ciu o informacje zamieszczane w planie postępowań publikowanych przez zamawiających publicznych próbują czasami udowodnić zamawiającym, którzy unieważnili postępowanie w oparciu o przesłankę braku środków na sfinansowanie zamówienia, że według planu te środki mieli lub mogli przesunąć z niezrealizowanych pozycji planu (tak m.in. wyr. KIO z 20.5.2019 r., KIO 750/19, Legalis; wyr. KIO z 9.7.2019 r., KIO 1163/19, www.szukio.pl).

Do przygotowania planu postępowań konieczna jest od samego początku współpraca jednostek merytorycznych, finansowych (kontrolingowych) z jednostką zakupową lub osobami/osobą odpowiedzialną za prowadzenie procedury zakupowej u zamawiającego. Jednostki merytoryczne – odbiorcy dostaw, usług lub robót budowlanych – posiadają wiedzę o potrzebach asortymentowych na dany rok oraz o tym, w jakich terminach należy te potrzeby zrealizować, natomiast jednostka zakupowa posiada wiedzę o procedurze udzielania zamówień, czasie trwania poszczególnych jej etapów, możliwych do zastosowania trybach udzielania zamówień. Wiedza jednostki zakupowej jest więc niezbędna do tego, aby stworzyć najbardziej optymalny i możliwy do zrealizowania w danym roku finansowym plan postępowań. Konieczna jest także weryfikacja przyjętych w nim założeń pod kątem możliwości ich sfinansowania, której powinna dokonać jednostka odpowiadająca za budżet. Dobrze opracowany plan postępowań przy ścisłej współpracy wyżej wymienionych jednostek organizacyjnych zwiększa szanse na terminowe przygotowanie, przeprowadzenie i zrealizowanie zamówień, redukcję kosztów, optymalizację stanów magazynowych, zaplanowanie zasobów kadrowych i osób odpowiedzialnych za realizację poszczególnych postępowań (lub pozyskanie dodatkowych etatów) oraz monitorowanie stanu jego realizacji i wykonania. Ponadto jednostki organizacyjne, które współtworzą plan postępowań, w tym wskazują terminy na rozpoczęcie danego postępowania, w świetle przepisów art. 83 ust. 2 ZamPublU, powinni mieć na uwadze to, iż wszczęcie postępowania musi być poprzedzone analizą potrzeb i wymagań, czyli potrzebny jest dodatkowy czas na ich przygotowanie. W efekcie tak przygotowany plan stwarza możliwość reagowania przez kierownika zamawiającego na bieżące problemy związane z przygotowaniem i realizacją poszczególnych zamówień oraz ze źródłami ich finansowania, a także

Współpraca przy
tworzeniu planu
postępowań

Rozdział 1. Plan zakupów jako jedno z kluczowych...

na wszelkie odchylenia od planu w zakresie terminu uruchamiania poszczególnych zamówień. Takie rozwiązanie pozwala na efektywne zarządzanie procesem realizacji zakupów w danej jednostce i uniknięcie kumulacji procesów w jednym czasie lub zbyt późnej realizacji potrzeb zamawiającego.

Termin
sporządzenia
planu

Termin sporządzenia planu postępowań o udzielenie zamówień wskazany został wprost w art. 23 ust. 1 ZamPublU, zgodnie z którym zamawiający, o których mowa w art. 4 pkt 1 i 2 ZamPublU, oraz ich związki zobowiązani są do sporządzenia planu postępowań o udzielenie zamówień w terminie 30 dni od dnia przyjęcia budżetu lub planu finansowego przez uprawniony organ. W przypadku zamawiających, którzy realizują kilkanaście postępowań w roku, termin 30-dniowy jest terminem wystarczającym na sporządzenie takiego planu, ale w przypadku zamawiających, którzy realizują od kilkudziesięciu do kilkuset postępowań w roku i posiadają rozproszoną strukturę organizacyjną, przygotowanie i zatwierdzenie planu postępowań w terminie 30 dni jest utrudnione, a w niektórych wypadkach wręcz niemożliwe. Dlatego też prace nad projektem planu postępowań powinny być co do zasady uruchomione wraz z rozpoczęciem prac nad budżetem lub planem finansowym, tak aby jego sporządzenie i opublikowanie było możliwe w terminie wskazanym przez ustawodawcę.

W sporządzonym planie postępowań powinny znaleźć się postępowania wszczynane w danym roku finansowym, co wynika wprost z art. 23 ust. 1 ZamPublU. Powyższe oznacza, że plan postępowań nie obejmuje tych zamówień, które są w trakcie realizacji, oraz tych postępowań, które zostały przeprowadzone, ale nie zostały jeszcze zakończone podpisaniem umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Zakres informacji
objętych planem
postępowania

Zgodnie z art. 23 ust. 3 ZamPublU plan postępowań o udzielenie zamówień zawiera w szczególności informacje dotyczące: przedmiotu zamówienia, rodzaju zamówienia według podziału na zamówienia na roboty budowlane, dostawy lub usługi, przewidywanego trybu albo procedury udzielenia zamówienia, orientacyjnej wartości zamówienia oraz przewidywanego terminu wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia. Dodatkowo wzory planów z rozporządzenia wskazują na możliwość ujęcia w planie także „Informacji dodatkowych” [rubryka (6) tab.], tj. zgodnie z opisem tej rubryki „zamawiający może zamieścić inne dodatkowe informacje

dotyczące np. wstępnych konsultacji rynkowych, innowacyjnych zamówień, zrównoważonych zamówień (uwzględniających aspekty społeczne, aspekty środowiskowe)”. Ponadto wzory planów z rozporządzenia przewidują rubrykę (7) „Informacja na temat aktualizacji”, która powinna zostać wykorzystana w przypadku konieczności aktualizacji planu postępowań stosownie do art. 23 ust. 4 ZamPublU.

Zamawiający nie mają obowiązku uwzględniania w planach postępowań zamówień, których wartość nie przekracza równowartości 130 000 zł, wyłączonych spod reżimu stosowania ZamPublU na podstawie art. 9–14 ZamPublU. Istotne wyłączenie w zakresie zamieszczania informacji o planie postępowań wynika także z art. 23 ust. 5 ZamPublU. Informacji o planie postępowań o udzielenie zamówień nie zamieszcza się, jeżeli wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa lub ochrona informacji niejawnych.

Przedmiot zamówienia powinien zostać opisany tak, aby wykonawcy na jego podstawie byli w stanie zidentyfikować przyszłe potrzeby zakupowe zamawiającego i wstępnie mogli się do tych zamówień przygotować. W tej części planu postępowań powinna znaleźć się nazwa zamówienia, czyli krótki opis tego, co będzie składało się na przedmiot dostawy, usługi lub roboty budowlanej.

Plan postępowań powinien zawierać także informację dotyczącą rodzaju zamówienia według podziału na zamówienia na dostawy, usługi lub roboty budowlane, co oznacza, że jednostka merytoryczna, zgłaszając dane zamówienie do planu, musi ustalić, czy zamówienie jest dostawą, usługą lub robotą budowlaną, zgodnie z definicjami wskazanymi w art. 7 ZamPublU. W przypadku zamówień mieszanych w celu ustalenia ich rodzaju należy skorzystać z regulacji odnoszącej się do tzw. zamówień mieszanych, określonych w art. 24–27 ZamPublU. Określenie, czy dane zamówienie jest dostawą, usługą czy robotą budowlaną, ma bowiem kluczowe znaczenie dla procedury, w której to zamówienie będzie udzielane.

Wybór trybu lub procedury przewidzianej dla prowadzenia danego rodzaju zamówienia ma ogromne znaczenie z punktu widzenia terminu wszczęcia i prowadzenia danego postępowania oraz możliwości udzielenia zamówienia w proponowanym trybie (zaistnienie przesłanek przewidzianych dla danego trybu). Inne terminy i obowiązki spoczywają bowiem na zamawiającym przy prowadzeniu

Przedmiot
zamówienia

Rodzaj
zamówienia

Informacja
o trybie
lub procedurze

Rozdział 1. Plan zakupów jako jedno z kluczowych...

postępowań przetargowych, inne przy postępowaniach konkurencyjnych niepoprzedzonych ogłoszeniem, a jeszcze inne przy zamówieniu z wolnej ręki, partnerstwie innowacyjnym, konkursie czy ustanowieniu dynamicznego systemu zakupów. Ustalenie trybu ma więc istotne znaczenie dla terminu podpisania umowy, realizacji zamówienia i budżetu w danym roku finansowym. W opisie do wypełniania wzorów planu zamówień wymienione są wszystkie tryby oraz konkurs, umowa ramowa i dynamiczny system zakupów.

Orientacyjna
wartość
zamówienia

W planie musi zostać wskazana orientacyjna (przybliżona) wartość nabywanych dostaw, usług lub robót budowlanych. Wartość ta może zostać ustalona chociażby na podstawie danych historycznych, jeżeli podobne zamówienia były realizowane w latach ubiegłych, danych katalogowych, wstępnych zapytań skierowanych do podmiotów świadczących przedmiotowe dostawy, usługi lub roboty budowlane, kosztorysów, danych dostępnych w Internecie lub analizy potrzeb i wymagań, jeżeli już została przygotowana do danych postępowań. Orientacyjna wartość zamówienia przekłada się również na rodzaj procedury, jaką zobowiązany będzie zastosować zamawiający do udzielenia zamówienia (procedura pełna, podprogowa, bagatelna). Orientacyjna wartość zamówienia nie jest wartością tożsamą z wartością szacunkową zamówienia, o której mowa w art. 28 ZamPublU, którą to zamawiający ma obowiązek oszacować przed wszczęciem postępowania z należytą starannością, kiedy dokładnie wie, co będzie przedmiotem zamówienia i na jakich warunkach będzie ono realizowane. W przypadku sporządzania planu postępowań zamawiający co do zasady zna tylko ogólne założenia do przedmiotu przyszłego postępowania i dlatego podaje wartość orientacyjną, i tutaj nie musi zastosować się do zasad określonych w art. 28 ZamPublU. Natomiast podając orientacyjną wartość zamówienia przez analogię do wyżej wymienionego przepisu, należy podać ją bez podatku od towarów i usług.

Przewidywany
termin wszczęcia
postępowania

W planie postępowań o udzielenie zamówień zamawiający nie ma obowiązku wskazywania konkretnej daty, w której planowane jest uruchomienie danego postępowania. Przyjęte rozwiązanie ma charakter bardziej elastyczny, obrazujący wyłącznie przybliżone terminy w ujęciu miesięcznym lub kwartalnym. Potwierdza to wzór planu postępowań określony rozporządzeniem, w przypadku bo-

wiem rubryki (5) „Przewidywany termin wszczęcia postępowania” – „Należy wskazać w ujęciu miesięcznym lub kwartalnym w danym roku kalendarzowym”.

Plan postępowań zawiera tylko podstawowe informacje o przedmiocie, zakresie, orientacyjnej wartości zamówienia, trybie, w jakim ma zostać udzielone zamówienie, terminie przewidzianym na wszczęcie postępowania. Szczegółowe informacje odnoszące się do przedmiotu i zakresu zamówienia pozwalające na wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego muszą znaleźć się dopiero w dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Nie można czynić zarzutu zamawiającemu, że prowadzi postępowanie w innym trybie niż wskazany w planie, a wartość szacunkowa różni się od orientacyjnej wartości zamówienia, czy też w innym terminie wszczął postępowanie, dopiero bowiem na etapie przygotowania i wszczęcia postępowania ustala wszystkie szczegółowe informacje związane z danym zamówieniem.

Mimo obowiązku sporządzania planu postępowań i jego aktualizacji zgodnie z art. 23 ust. 1 i 4 ZamPublU ustawodawca w przepisach nadal wprost nie nałożył sankcji za brak jego przygotowania i zamieszczenia. Sankcji nie przewiduje także ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.).

Najważniejsze cele związane z obowiązkiem tworzenia planów postępowań to:

1) uniknięcie dzielenia zamówienia na części;

Plan postępowań powinien być tworzony ze świadomością konsekwencji wynikających z zaniżenia wartości zamówienia (w tym dzielenia zamówienia na części) w celu uniknięcia stosowania przepisów ZamPublU. Plan postępowań o udzielenie zamówień to nie wykaz zamówień. Za jedno zamówienie może być uznana potrzeba zakupowa lub wiele potrzeb zakupowych, jeżeli spełnia/spełniają one łącznie trzy tożsamości – przedmiotową, czasową i podmiotową. Tworząc plan, zamawiający powinien mieć na uwadze art. 29 ust. 1 i 2 ZamPublU, zgodnie z którym zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ZamPublU zaniżać wartości zamówienia lub konkursu albo wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia. Jednocześnie zamawiający nie może dzielić zamówienia

Sankcje za brak zamieszczenia planu postępowań

Cele tworzenia planów postępowań

Rozdział 1. Plan zakupów jako jedno z kluczowych...

na odrębne, jeżeli prowadzi to do niestosowania przepisów ustawy, chyba że jest to uzasadnione obiektywnymi przyczynami. Aby takiego zarzutu uniknąć, w planie postępowań powinny być zebrane wszystkie znane na dzień jego opracowywania dostawy, usługi lub roboty budowlane, które będą udzielane w oparciu o procedury ZamPublU i pogrupowane stosownie do ich specyfiki na postępowania. Jednostki merytoryczne, zgłaszając poszczególne potrzeby do planu postępowań, powinny mieć na uwadze, że niezgłoszenie jakiegokolwiek zamówienia mimo posiadania takiej wiedzy i potrzeby wiązać się może z możliwością postawienia zarzutu dzielenia zamówienia, jeżeli okaże się, że inne jednostki merytoryczne mają potrzebę zakupienia tego samego rodzaju asortymentu. Z analiz organów kontrolnych wynika, że prowadząc postępowanie kontrolne w zakresie potencjalnych zarzutów dzielenia zamówienia w celu uniknięcia stosowania ZamPublU, kontrolerzy zwracali szczególną uwagę na to, czy w danej jednostce jest opracowywany plan postępowań. Potwierdzeniem powyższego mogą być wyniki kontroli przeprowadzonych przez NIK, które pokazały, „iż część skontrolowanych urzędów i spółek w sposób nieuprawniony wykorzystywało prawo do podziału zamówień na części. Była to swego rodzaju furtka do niestosowania przepisów ustawy przy udzielaniu zamówień, wykorzystywanych w sytuacjach, gdy, np. na skutek niewłaściwego planowania, nie udało się wszcząć bądź zakończyć postępowań w określonym czasie lub gdy na etapie planowania nie oszacowano wartości całego zamówienia ani też nie wyodrębniono i nie oszacowano jego części” (NIK o realizacji zamówień publicznych – Udzielanie zamówień publicznych na usługi zewnętrzne przez podmioty sektora publicznego, Warszawa 26.6.2015 r., www.nik.gov.pl, akapit 4). Ponadto obowiązek zamieszczenia planu postępowań w Biuletynie Zamówień Publicznych stwarza m.in. Prezesowi Zamówień Publicznych możliwość zweryfikowania w toku prowadzonej kontroli u danego zamawiającego, czy nie zostały naruszone przepisy dotyczące zakazu dzielenia zamówienia i zaniżania jego wartości. Z planu postępowań wynikają bowiem liczne istotne informacje, jak chociażby ujęcie danego zamówienia w planach, wartość zamówienia czy też informacja o innych podobnych zamówieniach, które powinny podlegać sumowaniu w celu ustalenia właściwej procedury udzielania tych zamówień.

2) możliwość elastycznego reagowania na zamówienia awaryjne/nieprzewidziane;

W sytuacji gdy zamawiający dysponuje opracowanym planem postępowań, jeżeli pojawiają się zamówienia awaryjne, pilne lub nieplanowane, zamawiający w wielu przypadkach będzie mógł potraktować te zamówienia jako osobne i odrębnie oszacować ich wartość, co może oznaczać brak konieczności stosowania ZamPublU lub stosowanie procedur poniżej progów unijnych, które cechują się szybszym przebiegiem. Kluczowa jest w tym zakresie kwestia braku możliwości przewidzenia danego zamówienia na etapie tworzenia planu lub awaryjny jego charakter. W tym zakresie organy kontrolne w tym UZP będą dokonywały takiej analizy z uwzględnieniem dochowania przez zamawiającego należytej staranności na etapie planowania.

3) udzielenie zamówienia w częściach;

Zarzut nieuprawnionego dzielenia zamówienia nie będzie mógł zostać postawiony tym zamawiającym, którzy przygotowując plan postępowań, tworząc go, skorzystali z instytucji udzielania zamówienia w częściach. W tym kontekście, tworząc plan postępowań w oparciu o przepisy art. 23 ust. 1 ZamPublU, zamawiający powinien mieć także na uwadze intencję ustawodawcy europejskiego wyrażoną w motywie 59 dyrektywy 2014/24/UE, zgodnie z którym agregacja i centralizacja zakupów powinny jednak być uważnie monitorowane w celu uniknięcia nadmiernej koncentracji siły nabywczej i zmowy oraz w celu zachowania przejrzystości i konkurencji, jak również możliwości dostępu do rynku przez MŚP. Oznacza to, że przy tworzeniu planu należy mieć na uwadze możliwości rynku, w tym w szczególności dla MŚP, i rozważyć agregować poszczególne dostawy, usługi czy roboty budowlane, aby nie tworzyć dużych wolumenowo zamówień i nie zakłócać konkurencyjności na rynku. Instytucjami, które pozwalają uniknąć takiej koncentracji bez jednoczesnego zarzutu dzielenia zamówienia, są dopuszczenie możliwości składania ofert częściowych w ramach jednego postępowania (art. 91 ZamPublU) lub udzielenia zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, co pozwala na zwiększenie dostępności do zamówień publicznych dla MŚP. Istotne jest jednak, aby stosownie do art. 30 ZamPublU uwzględnić przy szacowaniu łączną wartość wszystkich części.

4) terminowe przygotowanie, przeprowadzenie i zrealizowanie zamówienia;

Jednostka merytoryczna, przekazując do planu postępowań swoje potrzeby zakupowe, musi wskazać termin, w którym powinna zostać zawarta umowa na dostawę, usługę lub robotę budowlaną. Na tej podstawie jednostka zakupowa/osoba/osoby odpowiadające za udzielanie zamówień powinny zaproponować najbardziej optymalny i możliwy do zastosowania tryb, w którym może być udzielone zamówienie, oraz termin, w którym postępowanie powinno zostać uruchomione, aby zawarcie umowy możliwe było zgodnie z oczekiwaniami jednostki merytorycznej. Jeżeli dany asortyment może lub powinien być realizowany w częściach, wówczas potrzeby i wielkości poszczególnych części dostosowane zostaną do harmonogramu ich dostaw i procedur, w jakich mają być realizowane. W przypadku gdy jednostka merytoryczna do przygotowania analizy potrzeb i wymagań poprzedzającej przygotowanie i wszczęcie postępowania potrzebuje dodatkowo doradcy lub informacji z rynku, np. w postaci wstępnych konsultacji rynkowych, informacji od władz publicznych, organizacji branżowych, wysłania RFI, RFQ i RFP (RFI – *Request For Information*, RFQ – *Request For Quotation* lub RFP – *Request for proposal* – skróty od nazw powszechnie używanych w zamówieniach komercyjnych), jednostka zakupowa może pomóc przy wyborze najbardziej optymalnego rozwiązania oraz wskazać terminy, które są niezbędne na pozyskanie eksperta – doradcy lub przeprowadzenie wstępnych konsultacji rynkowych RFI/RFQ/RFP. W związku z powyższym, aby efektywnie korzystać z informacji zawartych w planie postępowań, np. w rubryce „Informacje dodatkowe” mogą znaleźć się informacje o „Proponowanym terminie podpisania umowy”. Informacja ta powinna stanowić wytyczną dla ustalenia innych kluczowych dla postępowania terminów, takich jak termin złożenia do jednostki zakupowej niezbędnych dokumentów do uruchomienia postępowania oraz termin wszczęcia samego postępowania.

5) redukcja kosztów;

W ramach planu postępowań powinna zostać dokonana agregacja zakupów, a więc łączenie grup asortymentowych (dostaw) i usług w jedno zamówienie, co zmniejsza koszty związane z prowadzeniem samego procesu. Dodatkowo zebranie tych samych lub podobnych

zamówień do jednego koszyka i przeprowadzenie jednego dużego postępowania powinno łączyć się z oszczędnościami wynikającymi z tzw. efektu skali. Zbierając dane dotyczące ilości i jakości danego asortymentu, a następnie przygotowując jego opis, zamawiający może już na wstępie zredukować zarówno liczbę zamawianych towarów, jak i różnorodność asortymentu przez ograniczenie do kilku rodzajów i do właściwego opisu przedmiotu zamówienia odpowiadającego jego rzeczywistym potrzebom. Podobna sytuacja może mieć miejsce w przypadku usług. Takie analizy przyczyniają się bardzo często, co pokazuje praktyka zakupowa, do standaryzacji kupowanych produktów i weryfikacji faktycznych potrzeb zamawiającego. Kolejna redukcja kosztów możliwa jest przez konsultacje z rynkiem – albo za pośrednictwem wstępnych konsultacji rynkowych, analizy udzielanych zamówień o podobnym przedmiocie i zakresie u innych zamawiających, wzajemną wymianę doświadczeń przy realizacji zamówień z innymi zamawiającymi, wizyt referencyjnych albo za pośrednictwem RFI, RFP lub RFQ, przez które zamawiający pozyska dodatkowe informacje, jak zoptymalizować dane postępowanie i jakie warianty jego realizacji przyjąć. Konsultacje z rynkiem wymagają jednak czasu, więc w planie postępowań powinien zostać ujęty czas niezbędny do przeprowadzenia takiej weryfikacji, czyli odpowiedni czas na etap przygotowania postępowania. Na konieczność powyższych analiz i celów, jakie stawiane są przed planem, wskazują informacje pokontrolne NIK (NIK o realizacji zamówień publicznych – Udzielanie zamówień publicznych na usługi zewnętrzne przez podmioty sektora publicznego, Warszawa 26.6.2015 r., <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-realizacji-zamowien-publicznych.html>, dostęp: 14.6.2021 r.). Najwyższa Izba Kontroli wskazuje m.in., że w kontrolowanych jednostkach sporządzania planów zamówień publicznych nie poprzedzono rozpoznaniem rzeczywistych potrzeb ani nie wykonano analizy zamówień pod kątem ich zasadności, kosztów i korzyści.

6) efektywne zarządzanie stanami magazynowymi;

Zamawiający, którzy ze względu na specyfikę wykonywanej przez siebie działalności posiadają magazyny, do których dostarczane są zakupione materiały na potrzeby realizacji bieżących zadań, mogą wykorzystać plan postępowań do efektywnego zarządzania magazynami, w tym także do redukcji stanów magazynowanych.

[Przejdź do księgarni →](#)