

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W JEDNOSTKACH SAMORZĄDOWYCH

**Nowe zasady, procedury
i dokumentacja**

Beata Potemska

EDYTOWALNE WZORY DOSTĘPNE ONLINE

Materiały uzupełniające na stronie:
<https://www.profinfo.pl/materiały-dodatkowe>
będą dostępne do 31 grudnia 2029 r.

Jeżeli w książce nie ma zdrapki
z kodem aktywacyjnym,
prosimy o kontakt
tel. +48 801 044 545

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W JEDNOSTKACH SAMORZĄDOWYCH

**Nowe zasady, procedury
i dokumentacja**

Beata Potemska

Stan prawny na 1 stycznia 2026 r.

Wydawczyni
Joanna Dzwonnik

Redaktorka prowadząca
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne
Beata Wawrzyńczak-Jędryka

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawoLubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystługających im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2026

ISBN 978-83-8438-157-1

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Zarządzania Prawami Autorskimi i Treściami
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 692 477 076
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11

Rozdział I

Podstawy prawne i obowiązki dyrektora jednostki	15
1.1. Istota i podstawy prawne zamówień publicznych poniżej progu 170 000 zł netto	15
1.2. Obowiązki i odpowiedzialność dyrektora jednostki jako kierownika zamawiającego	19
1.3. Odpowiedzialność dyrektora za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	35

Rozdział II

Regulaminy i dokumentacja zamówień poniżej progu ustawowego	43
2.1. Regulamin udzielania zamówień poniżej progu ustawowego	43
2.1.1. Progi wartości i tryby postępowania	49
2.1.2. Obowiązki osób przygotowujących i zatwierdzających zamówienie	53
2.1.3. Standardy dokumentowania zamówień podprogowych w jednostkach sektora finansów publicznych	58
2.1.3.1. Wniosek o wszczęcie zamówienia – formularz inicjujący procedurę zakupu w jednostce sektora finansów publicznych	59

2.1.3.2. Notatka z szacowania wartości zamówienia – dokument z rozeznania cenowego	61
2.1.3.3. Notatka z analizy konkurencyjności	62
2.1.3.4. Zapytanie ofertowe – dokument pozyskiwania ofert w trybie uproszczonym, poza ustawą – Prawo zamówień publicznych	64
2.1.3.5. Protokół z wyboru wykonawcy – dokument potwierdzający przebieg postępowania i wybór najkorzystniejszej oferty	67
2.1.3.6. Formularz zamówienia i/lub umowa – dokumenty formalizujące zawarcie zobowiązania poza ustawą – Prawo zamówień publicznych	69
2.2. Regulamin zawierania umów cywilnoprawnych	78
2.3. Instrukcja obiegu dokumentów i kontroli formalno- -rachunkowej	91
2.4. Planowanie zamówień i prowadzenie rejestrów umów oraz zamówień regulaminowych	98
2.4.1. Planowanie zamówień regulaminowych w jednostkach sektora finansów publicznych	98
2.4.2. Rejestry zamówień i umów	101
2.4.2.1. Rejestr zamówień	101
2.4.2.2. Rejestr umów	104

Rozdział III

Przebieg postępowania w zamówieniach poniżej progu

ustawowego	107
3.1. Przygotowanie wniosku o wszczęcie postępowania i szacowanie wartości zamówienia	108
3.2. Analiza konkurencyjności – rozpoczęcie przygotowania notatki z analizy konkurencyjności	112
3.3. Przygotowanie i publikacja zapytania ofertowego oraz jego rola w analizie konkurencyjności	115
3.4. Zbieranie i ocena ofert	117
3.5. Sporządzenie protokołu z wyboru wykonawcy	120

3.6. Weryfikacja dokumentacji przed zawarciem umowy	123
3.7. Zawarcie umowy cywilnoprawnej/podpisanie formularza zamówienia	126
3.8. Rejestracja i archiwizacja dokumentacji	128
 Rozdział IV	
Współpraca z Centrami Usług Wspólnych (CUW)	132
4.1. Podstawy i cele powołania Centrów Usług Wspólnych	133
4.2. Współpraca dyrektora jednostki z CUW – wyzwania i dobre praktyki	136
 Rozdział V	
Analiza błędów i dobre praktyki w zamówieniach regulaminowych	142
5.1. Najczęstsze błędy w procedurze zamówień poniżej 170 000 zł i ich praktyczne skutki	143
5.2. Dobre praktyki w zakresie zamówień regulaminowych – rekomendacje dla kierowników jednostek	145
 Zakończenie	149
Załączniki	151
Bibliografia	177

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.)
p.z.p.	– ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.)
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych (Dz.Urz. UE L 119 z 4.05.2016 r., s. 1)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483)
u.o.n.d.f.p.	– ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1484)
u.rach.	– ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684)

Inne

BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
CEIDG	– Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
CPC	– Wspólna Klasyfikacja Zamówień (<i>Common Procurement Classification</i>)
CPV	– Wspólny Słownik Zamówień Publicznych (<i>Common Procurement Vocabulary</i>)
CRU	– Centralny Rejestr Umów
CUW	– Centrum Usług Wspólnych
Dz.U.	– Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
GKO	– Główna Komisja Orzekająca
JRWA	– Jednolity Rzeczowy Wykaz Akt
JST	– jednostka samorządu terytorialnego
KIO	– Krajowa Izba Odwoławcza
KRS	– Krajowy Rejestr Sądowy
KSeF	– Krajowy System e-Faktur
MF	– Ministerstwo Finansów
NGO	– organizacja pozarządowa
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NIP	– Numer Identyfikacji Podatkowej
OPZ	– opis przedmiotu zamówienia
REGON	– Rejestr Gospodarki Narodowej
RIO	– regionalna izba obrachunkowa
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	– Unia Europejska
VAT	– podatek od wartości dodanej (<i>Value Added Tax</i>)

WSTĘP

W ostatnich latach samorządowe jednostki organizacyjne, w tym m.in.: placówki oświatowe, domy pomocy społecznej, domy dziecka, instytucje kultury oraz inne miejskie jednostki organizacyjne, stanęły przed rosnącymi wymaganiami dotyczącymi prawidłowego dokumentowania i realizacji zamówień publicznych o wartości poniżej 170 000 zł netto. Choć zamówienia te nie podlegają bezpośrednio przepisom ustawy z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych, ich udzielanie musi odbywać się zgodnie z zasadami gospodarności, celowości, rzetelności i przejrzystości oraz na podstawie przepisów ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych¹ i wewnętrznych regulacji jednostki.

W praktyce oznacza to konieczność stosowania jasnych procedur, prowadzenia kompletnej dokumentacji oraz podejmowania decyzji zakupowych z poszanowaniem interesu publicznego. Szczególnym wyzwaniem pozostaje przy tym ograniczona obsada kadrowa wielu jednostek – zwłaszcza brak głównego księgowego w związku z przekazaniem obsługi finansowo-księgowej do Centrów Usług Wspólnych. Taki model organizacyjny wymaga od dyrektorów i kierowników jednostek zwiększonej staranności w zakresie dokumentowania decyzji, efektywnej komunikacji oraz stosowania jednolitych standardów proceduralnych.

Niniejsza publikacja została przygotowana jako praktyczne narzędzie dla kierowników jednostek sektora finansów publicznych odpowiedzialnych za zamówienia regulaminowe oraz zawieranie umów cywilnoprawnych. Jej zasadniczym celem jest kompleksowe wsparcie w organizacji

¹ Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.; dalej: u.f.p.

i dokumentowaniu procesu zakupowego, tak aby przebiegał on zgodnie z obowiązującymi przepisami, a jednocześnie był bezpieczny, przejrzysty i efektywny. Opracowanie porządkuje kluczowe zasady postępowania, prezentuje interpretacje praktyczne, formułuje rekomendacje oraz zawiera gotowe wzory dokumentów i formularzy, które można bezpośrednio wdrożyć w jednostce.

W poszczególnych rozdziałach omówiono obowiązki kierownika jednostki, wymogi wynikające z przepisów o finansach publicznych, zasady konkurencyjności, a także najczęściej występujące błędy w zamówieniach poniżej progu ustawowego, wraz z ich konsekwencjami. Całość została przedstawiona w sposób umożliwiający szybkie i praktyczne zastosowanie wiedzy, również w jednostkach obciążonych ograniczeniami kadrowymi.

Publikacja prowadzi czytelnika przez cały cykl udzielania zamówienia – od identyfikacji potrzeb, przez rozeznanie rynku i wybór wykonawcy, aż po zawarcie umowy, realizację świadczeń i archiwizację dokumentacji. Wyodrębnione etapy tworzą spójną, uporządkowaną ścieżkę postępowania, która pozwala zachować zgodność z zasadami gospodarki finansowej oraz zapewnia pełną transparentność procesu. Do etapów tych należą m.in.: planowanie zamówienia, szacowanie jego wartości, sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia, ustalenie kryteriów oceny ofert, analiza konkurencyjności, przygotowanie i publikacja zapytania ofertowego, ocena i wybór oferty, zawarcie umowy, jej realizacja, rozliczenie oraz archiwizacja dokumentacji.

Dzięki lekturze publikacji kierownik jednostki dowie się m.in., jak:

- prawidłowo przygotować i stosować wewnętrzne regulacje dotyczące zamówień podprogowych;
- korzystać ze wzorów dokumentów – wniosków, zapytań ofertowych, protokołów, formularzy zamówień i umów – w celu usprawnienia pracy i zwiększenia bezpieczeństwa formalnego;
- krok po kroku zaplanować i przeprowadzić postępowanie zakupowe zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych;

- skutecznie dokumentować decyzje zakupowe i organizować archiwum dokumentacji;
- konstruować i podpisywać umowy cywilnoprawne oraz współpracować z Centrum Usług Wspólnych, głównym księgowym i radcą prawnym.

Publikacja zawiera gotowe wzory załączników, schematy postępowania oraz przykłady zaczerpnięte z praktyki, które można natychmiast wdrożyć w jednostce. Stanowi nie tylko zbiór zasad i wskazówek, lecz przede wszystkim praktyczne narzędzie wspierające kierownika jednostki w codziennej pracy.

Rozdział I

PODSTAWY PRAWNE I OBOWIĄZKI DYREKTORA JEDNOSTKI

1.1. Istota i podstawy prawne zamówień publicznych poniżej progu 170 000 zł netto

Zgodnie z art. 7 pkt 32 ustawy z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych¹, przez zamówienie publiczne rozumie się umowę odpłatną zawieraną pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług. W myśl art. 2 ust. 1 p.z.p. przepisy ustawy mają zastosowanie do zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 170 000,00 zł netto (tj. bez podatku VAT).

Zamówienia o wartości niższej niż wskazany próg nie podlegają bezpośrednio reżimowi ustawy – Prawo zamówień publicznych, jednak ich realizacja musi odbywać się z poszanowaniem zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych. Oznacza to, że również w przypadku zamówień poniżej progu ustawowego, jednostki sektora finansów publicznych są zobowiązane do zapewnienia gospodarności, celowości, rzetelności i przejrzystości wydatkowania środków publicznych, a także do stosowania wewnętrznych procedur zakupowych, które zapewniają zgodność z zasadami uczciwej konkurencji i równego traktowania

¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.; dalej: p.z.p.

wykonawców. Dwa kluczowe przepisy tej ustawy mają tu bezpośrednie zastosowanie, tj.:

1) art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych – zasady wydatkowania środków publicznych

„Wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; (...).”

Przepis ten nakłada na jednostki obowiązek stosowania zasad gospodarności, celowości, rzetelności i przejrzystości przy realizacji każdego wydatku – niezależnie od jego wartości. W praktyce oznacza to, że:

- a) wybór wykonawcy powinien być poprzedzony rozeznaniem rynku lub zapytaniem ofertowym,
- b) dokumentacja zamówienia powinna zawierać uzasadnienie wyboru oferty,
- c) cena nie może być jedynym kryterium, jeśli nie zapewnia należytej jakości lub bezpieczeństwa,
- d) należy unikać działań pozornie oszczędnych, które generują ukryte koszty (np. serwis, naprawy, ryzyko prawne);

2) art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – odpowiedzialność kierownika jednostki

„Kierownik jednostki sektora finansów publicznych (...) jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki (...).”

W kontekście zamówień regulaminowych oznacza to, że dyrektor np.: placówki oświatowej, instytucji kultury, domu pomocy społecznej, domu dziecka czy też innej samorządowej jednostki organizacyjnej:

- a) odpowiada za zgodność działań z regulaminem zamówień obowiązującym w jednostce,
- b) zatwierdza dokumentację postępowania, w tym wybór wykonawcy i treść umowy,
- c) ponosi odpowiedzialność za ewentualne naruszenia dyscypliny finansów publicznych, np. zlecenie usługi bez zabezpieczenia środków, brak konkurencyjności, nieudokumentowanie procesu wyboru.

W przypadku jednostek obsługiwanych przez Centrum Usług Wspólnych (CUW) odpowiedzialność ta nie zostaje przeniesiona na CUW – pełni ono jedynie funkcję techniczną i księgową, natomiast decyzje zakupowe i ich dokumentowanie pozostają w gestii kierownika jednostki.

Zamówienia publiczne o wartości poniżej progu stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych, który od 2026 r. wynosi 170 000 zł netto, określane są potocznie jako zamówienia pozaustawowe, podprogowe lub regulaminowe. Nie podlegają one bezpośrednio reżimowi Prawa zamówień publicznych, lecz ich udzielanie odbywa się na podstawie regulaminu obowiązującego w danej jednostce organizacyjnej, ogólnych zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych oraz wytycznych organu prowadzącego, takich jak gmina, powiat czy miasto. Wielu dyrektorów samorządowych jednostek organizacyjnych zadaje sobie pytanie, dlaczego muszą opracowywać i wdrażać wewnętrzne regulacje w tym obszarze, skoro ustawa – Prawo zamówień publicznych nie nakłada takiego obowiązku dla zamówień poniżej progu ustawowego. Obowiązek ten nie wynika również wprost z przepisów ustawy o finansach publicznych. Natomiast jest on konsekwencją zasad prowadzenia gospodarki finansowej oraz praktyki kontrolnej.

Zgodnie z art. 44 u.f.p. jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są do prowadzenia gospodarki finansowej zgodnie z zasadami gospodarności, celowości, rzetelności, przejrzystości i zgodności z przepisami prawa oraz zasadami rachunkowości. Z kolei art. 53 ust. 1 tej samej ustawy stanowi, że kierownik jednostki odpowiada za całość gospodarki finansowej, co oznacza, że dyrektor placówki odpowiada nie tylko za zgodność wydatków z planem finansowym, ale również za organizację i kontrolę wewnętrzną w zakresie ich realizacji. W praktyce organy kontroli zewnętrznej oczekują, że jednostka będzie w stanie wykazać stosowanie przejrzystych i konkurencyjnych procedur regulujących udzielanie zamówień pozaustawowych, a także prowadzenie rzetelnej, pełnej i systematycznej dokumentacji procesu wyboru wykonawcy.

Opracowanie i wdrożenie regulaminu udzielania zamówień publicznych poniżej progu ustawowego nie jest zatem formalnym obowiązkiem ustawowym, lecz koniecznym narzędziem organizacyjnym. Regulamin

zapewnia zgodność działań z zasadami finansów publicznych, porządkuje procedury wewnętrzne i przypisuje odpowiedzialność, umożliwia kierownikowi jednostki skuteczne zarządzanie procesem zakupowym oraz zabezpiecza jednostkę na wypadek kontroli zewnętrznej. Brak regulaminu należy traktować jak uchybienie formalne. W praktyce może prowadzić do braku spójności w procedurach, trudności w wykazaniu zgodności z zasadami finansów publicznych, a także do ryzyka odpowiedzialności kierownika jednostki w przypadku kontroli. Wprowadzenie regulaminu jest zatem wyrazem profesjonalizmu, odpowiedzialności i dbałości o transparentność działań jednostki, niezależnie od jej wielkości czy charakteru.

Dodatkowym obowiązkiem kierownika zamawiającego, związanym z zamówieniami pozaustawowymi, których wartość przekracza 80 000 zł netto i które są finansowane ze środków unijnych lub innych środków wewnętrznych, do których mają zastosowanie Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków, jest przeprowadzenie analizy konkurencyjności i sporządzenie stosownej notatki/raportu, a także (zgodnie z wymaganiami instytucji wdrażających) zamieszczenie w Bazie Konkurencyjności pełnego zapytania ofertowego wraz z opisem przedmiotu zamówienia, kryteriami oceny ofert, warunkami udziału, terminem składania ofert oraz informacją o wyborze wykonawcy. Oznacza to konieczność wykazania, że wybór wykonawcy został poprzedzony rozeznaniem rynku lub zapytaniem ofertowym oraz że procedura zapewnia dostęp do zamówienia większej liczbie potencjalnych wykonawców.

Zakres zamówień regulaminowych w samorządowych jednostkach organizacyjnych obejmuje szeroki katalog wydatków niezbędnych do bieżącego funkcjonowania jednostek. W praktyce mogą to być m.in.: dostawy materiałów biurowych, środków czystości, artykułów spożywczych, wyposażenia sal, sprzętu komputerowego czy pomocy dydaktycznych. Często są to także usługi konserwacyjne i naprawcze, szkolenia, transport, usługi porządkowe, serwis techniczny, tłumaczenia bądź usługi informatyczne. W wielu przypadkach zamówienia regulaminowe dotyczą drobnych robót budowlanych, takich jak remonty, naprawy instalacji, modernizacje pomieszczeń czy też prace adaptacyjne. Istotną kategorię stanowią również zlecenia i dzieła związane z prowadzeniem