

# Marzena Kopacka

---

## Kontrola wewnętrzna zamówień publicznych w świetle kwalifikowania wydatków w projektach współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej

---

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 16, 327-333

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Marzena Kopacka**

## **KONTROLA WEWNĘTRZNA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W ŚWIETLE KWALIFIKOWANIA WYDATKÓW W PROJEKTACH WSPÓLFINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ**

### **Wprowadzenie**

Każdy podmiot, ubiegający się o dofinansowanie swojego przedsięwzięcia z budżetu Unii Europejskiej zobowiązany jest do zastosowania określonych reguł, wyznaczanych przepisami prawa krajowego i międzynarodowego, a także wytycznymi instytucji, odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację programu operacyjnego, z którego pochodzi dofinansowanie. Wyłącznie spełnienie wszelkich wymaganych norm gwarantuje uzyskanie środków unijnych na sfinansowanie projektu. Podmioty ubiegające się o dofinansowanie powinny uruchomić wewnętrzne mechanizmy kontroli w celu zweryfikowania szans na realizację projektu.

Celem artykułu jest przedstawienie założeń kontroli wewnętrznej przedsięwzięć realizowanych zgodnie z ustawą – Prawo zamówień publicznych i stanowiących podstawę ubiegania się podmiotów o finansowanie ze środków zewnętrznych.

### **1. Pojęcie i zadania kontroli wewnętrznej**

W każdej jednostce funkcjonują określone zasady działania i procesy, które służą osiągnięciu określonych celów i wyników finansowych. Jednak samo istnienie

ustalonych zasad nie zagwarantuje pełnego sukcesu danej jednostce, jeśli nie będą im towarzyszyć odpowiednie mechanizmy kontroli wewnętrznej. System kontroli wewnętrznej ma podstawowe znaczenie w nowoczesnym systemie zarządzania oraz efektywnym realizowaniu zadań i celów strategicznych każdej jednostki. Słabe kontrole wewnętrzne zawsze prowadzą do wystąpienia niepożądanych zjawisk, nadużyć i tym samym narażają jednostkę na straty<sup>1</sup>.

Przedsiębiorstwa, niezależnie od formy własności i rodzaju działalności gospodarczej, powinny prowadzić kontrolę wewnętrzną stosownie do specyfiki i rozmiarów jednostki. Dobrze zorganizowana i sprawnie działająca komórka kontroli wewnętrznej powinna ułatwiać kierownictwu firmy rozwiązywanie wielu trudnych problemów, jakie napotyka w codziennej pracy. Trzeba mieć na uwadze, że prowadzenie przedsiębiorstwa w warunkach konkurencji staje się coraz bardziej skomplikowane, a ryzyko gospodarcze wciąż istnieje. Kierownictwo danej jednostki powinno mieć świadomość znaczenia kontroli wewnętrznej<sup>2</sup>.

Zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego, wydanymi przez Instytut Audytorów Wewnętrznych, przez pojęcie „kontrola” należy rozumieć każde działanie podejmowane przez kierownictwo, radę lub inne jednostki w celu zarządzania ryzykiem i zwiększenia prawdopodobieństwa osiągnięcia podstawowych celów systemu kontroli wewnętrznej<sup>3</sup>.

System kontroli wewnętrznej powinien być dostosowany do potrzeb przedsiębiorstwa. Nie w każdej działalności danego podmiotu istnieje ryzyko wystąpienia błędów, czy nieprawidłowości, skutkujących poważnymi konsekwencjami. Zidentyfikowanie istotnych obszarów najpoważniejszego ryzyka pozwala na stworzenie mapy działania kontroli wewnętrznej, której głównym zadaniem będzie zapobieżenie błędom i wykrycie nieprawidłowości czy nadużyć oraz wyeliminowanie negatywnych elementów procesu działalności.

Kierownictwo przedsiębiorstwa dysponuje szerokim wachlarzem możliwości kontrolnych: poczynając od kontroli funkcjonalnej, sprawowanej w ramach nadzoru

---

<sup>1</sup> M. Karniewska-Mazur, *Jakie funkcje pełni kontrola wewnętrzna i audyt wewnętrzny*, „Gazeta Prawna” 2008, nr 167, s. 14.

<sup>2</sup> H. Kalota, *Kontrola wewnętrzna w firmie*, „Monitor Rachunkowości i Finansów” 2006, nr 8, s. 17–18.

<sup>3</sup> *Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego*, Załącznik do Komunikatu Nr 1 Ministra Finansów z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, (Dz. Urz. MF nr 2, poz. 12).

przez pracowników na stanowiskach kierowniczych, poprzez kontrolę instytucjonalną, prowadzoną przez specjalną, wyodrębnioną komórkę kontroli, aż po samokontrolę prawidłowości wykonywania własnej pracy, stosowaną przez wszystkich pracowników, bez względu na zajmowane stanowisko i rodzaj wykonywanej pracy.

Niekiedy powstają wątpliwości, na jakich zasadach i przepisach powinna opierać się kontrola wewnętrzna. Zasady funkcjonowania kontroli wewnętrznej, uwzględniające organizację i specyfikę działalności, powinny w zasadzie znajdować wyraz w zakładowym regulaminie kontroli wewnętrznej, zatwierdzanym przez kierownika przedsiębiorstwa, a w spółkach – w drodze uchwały zarządu spółki<sup>4</sup>.

## **2. Przetargi publiczne w zakresie przedsięwzięć finansowanych ze środków Unii Europejskiej przedmiotem kontroli wewnętrznej**

Na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU z 2006 r., nr 227, poz. 1658) projekty polegające na realizacji zadań publicznych mogą być dofinansowane ze źródeł Unii Europejskiej w ramach programu operacyjnego, którego projekt opracowuje i uzgadnia Minister Rozwoju Regionalnego, a który przyjmuje, w drodze decyzji Komisja Europejska.

Środki na sfinansowanie projektów z budżetu Unii Europejskiej przyznawane są podmiotom na podstawie umów zawieranych z Ministrem Rozwoju Regionalnego, jako instytucją zarządzającą. Zasadą jest, że beneficjent środków unijnych ponosi wydatki, związane z realizacją projektu, o zwrot których następnie może się ubiegać na podstawie umowy o dofinansowanie. Beneficjent obciążony jest więc ryzykiem poniesienia kosztów bez gwarancji ich zwrotu. Przy realizacji projektu szczególną wagę przywiązuje się do prawidłowego dopełnienia wszelkich formalności i procedur, gdyż w przeciwnym wypadku istnieje możliwość nieotrzymania refundacji.

Minister Rozwoju Regionalnego, działając na podstawie ustawy<sup>5</sup>, opierając się na przepisach prawa Unii Europejskiej, prawa krajowego i dokumentach przyjętych w ramach określonego programu, wydaje wytyczne dotyczące szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego. Znajdują się w nich uregulowania dotyczące między innymi kryteriów kwalifikowalności wydatków, bo tylko wydatki uznane za kwalifikowalne podlegają refundacji. Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego

<sup>4</sup> H. Kalota, *Kontrola wewnętrzna w firmie...*, s. 20.

<sup>5</sup> Art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju...

traktują, że „jedynie wydatki niezbędne dla realizacji projektu, poniesione zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie zawartej z beneficjentem oraz zgodnie z Wytocznymi mogą być uznane za kwalifikowalne”<sup>6</sup>.

Ocena spełnienia warunków zawartych w umowie o dofinansowanie i wytycznych dokonywana jest przez rozmaite instytucje już na etapie oceny wniosków o dofinansowanie, składanych przez beneficjenta i polega na sprawdzeniu czy przedstawiony projekt może stanowić przedmiot współfinansowania z określonego programu. Beneficjent środków unijnych, zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju „jest obowiązany poddać się kontroli w zakresie prawidłowości realizacji projektu, przeprowadzanej przez instytucję zarządzającą, instytucję pośredniczącą, instytucję wdrażającą, instytucję certyfikującą, instytucję audytową, przedstawicieli Komisji Europejskiej oraz inne instytucje uprawnione do przeprowadzenia kontroli na podstawie odrębnych przepisów”<sup>7</sup>.

Zgodnie z wytycznymi Ministra Rozwoju Regionalnego za kwalifikowalny może być uznany jedynie wydatek efektywny, tj. wydatek zapewniający osiągnięcie najlepszego efektu, przy możliwie najniższych kosztach. Ciężar udowodnienia, iż wydatek został poniesiony z zachowaniem osiągnięcia najlepszego efektu przy możliwie najniższych kosztach spoczywa na beneficjencie. Jeżeli wydatki beneficjenta są ponoszone na podstawie umów zawieranych z zastosowaniem ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (DzU z 2007 r., nr 223, poz. 1655 z późn. zm.) istnieje domniemanie, iż zasada efektywności poniesienia wydatku zostaje zachowana. W celu uwiarygodnienia wydatków, podmioty ubiegające się o finansowanie przedsięwzięcia ze środków Unii Europejskiej, wyłaniają wykonawcę projektu w przetargu publicznym.

Domniemanie zachowania zasady efektywności może jednak zostać wzruszone, jeśli w toku badania, czy przedstawiony projekt może stanowić przedmiot współfinansowania, zostaną ujawnione błędy i naruszenia prawa popełnione w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia. W takim przypadku służby kontrolne mają możliwość nałożenia na beneficjenta kary w postaci korekty finansowej, liczonej procentowo od wartości zamówienia, w wysokości, uzależnionej od wagi naruszenia, a sięgającej w skrajnych przypadkach nawet 100% kwoty dofinansowania.

<sup>6</sup> Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, Wytoczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POIiŚ, Warszawa, 19 grudnia 2007 r.

<sup>7</sup> Art. 35e ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju...

Na każdym etapie skomplikowanego procesu wyłaniania wykonawcy projektu może okazać się, że błąd dyskwalifikuje projekt z możliwości zwrotu poniesionych na niego kosztów. Podmioty przeprowadzające postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, powinny poddać procedurę przetargową ocenie kontroli wewnętrznej na każdym etapie postępowania w celu wyeliminowania negatywnych skutków naruszeń prawa.

### **3. Procedura kontroli wewnętrznej przetargów w ubieganiu się o dofinansowanie projektów ze środków Unii Europejskiej**

Kontrola wewnętrzna, prowadzona przez osoby wyposażone w odpowiednie kompetencje i dysponujące odpowiednią wiedzą powinna być elementem procesu monitorowania środków unijnych. Kontrola ta ma na celu stwierdzenie, czy postępowanie to odbywa się prawidłowo i rzetelnie, zgodnie z przyjętymi oraz obowiązującymi przepisami i normami. Jest to więc kontrola bieżąca, przeprowadzana za pomocą metody kompletnej, a polegającej na objęciu badaniem wszystkich działań i dokumentów, stanowiących przedmiot kontroli. Dokumenty podlegające kontroli muszą być zbadane pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym.

Kontrola wewnętrzna musi odpowiedzieć zarówno na pytanie, czy ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w sposób określony w ustawie i czy zawiera wszystkie wymagane prawem informacje, czy specyfikacja istotnych warunków zamówienia została sporządzona zgodnie z ustawą<sup>8</sup>, a warunki i kryteria oceny ofert w niej zawarte nie ograniczają uczciwej konkurencji i nie dyskryminują wykonawców. Istotne jest też ustalenie czy zamawiający przy wyborze oferty, rozpoznaniu protestów i zawieraniu umowy dołożył należytej staranności, czy postępowanie czyniło zadość zasadom jawności, transparentności, przejrzystego i obiektywnego podejścia, poszanowania prawa, rzetelnego dokumentowania i właściwego przechowywania dokumentacji.

W przypadku stwierdzenia przez kontrolera popełnienia błędu przy przeprowadzaniu postępowania, niezgodności postępowania z przepisami prawa, uchyczenia procedurom, czy choćby przeoczenia zamawiający powinien dołożyć wszystkich starań by błąd naprawić, czynność, dokonaną z naruszeniem prawa powtórzyć i przy wykorzystaniu narzędzi prawnych doprowadzić do usunięcia nieprawidłowo-

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych...

ści. Tylko takie działanie może zdobyć uznanie i doprowadzić do celu, jakim jest uzyskanie dofinansowania projektu.

Przedmiotem zainteresowania komórki kontroli wewnętrznej powinna być także umowa o zamówienie publiczne, zawarta z wykonawcą, wyłonionym w prowadzonym wcześniej postępowaniu. Istotna, z punktu widzenia przyszłego aplikowania o środki unijne, jest jej terminowa i zgodna z harmonogramem realizacja.

Aby wydatki zostały uznane za kwalifikowalne muszą być poniesione i udokumentowane zgodnie z obowiązującym prawem krajowym oraz wspólnotowym, a także oparte na prawnie wiążących umowach, porozumieniach lub dokumentach. Zatem niezbędne jest posiadanie przez beneficjenta należytej dokumentacji, będącej podstawą poniesienia wydatku. Wydatek faktycznie poniesiony powinien być udokumentowany fakturą, z oznaczeniem zapłaty lub dokumentami księgowymi o równoważnej wartości dowodowej wraz z potwierdzeniem płatności na rzecz wykonawcy w postaci wyciągu z rachunku bankowego. Na tym obszarze również powinno się koncentrować działanie osób dokonujących kontroli wewnętrznej, które metodą konfrontacji dokonują badania dokumentów.

Należy też zwrócić szczególną uwagę na zgodność poniesionych wydatków z przepisami obowiązującymi w obszarach: ochrony środowiska, ochrony przyrody, pomocy publicznej oraz rachunkowości. Kontroli wewnętrznej powinny zostać także poddane: sam wniosek o płatność przygotowany przez beneficjenta, który sporządzić należy na odpowiednim wzorze oraz zgodnie z instrukcją, jak i dokumenty przekazywane instytucjom kontrolnym, sprawdzającym zasadność roszczenia beneficjenta o dofinansowanie pod względem ich kompletności.

## **Uwagi końcowe**

Rola kontroli wewnętrznej w ubieganiu się podmiotów gospodarczych o dofinansowanie projektów ze środków Unii Europejskiej jest ogromna. Kontrola wewnętrzna o charakterze aktywnym, dynamicznym, pobudzającym i ofensywnym, oddziałująca na strategiczne procesy pozwala na efektywne zrealizowanie wyznaczonych zadań. Ważne jest, aby z kontroli wewnętrznej uczynić narzędzie operatywności, nakierowane na osiągnięcie sukcesu, a nie bierny aparat szukania nieprawidłowości, wyciągania wniosków na przyszłość i konsekwencji wobec winnych. Bardziej skuteczna i efektywna jest kontrola wewnętrzna, która zapobiega i eliminu-

je zjawiska niepożądane i szkodliwe, niż ta, która dopiero ujawnia skutki niegospodarności i nieprawidłowych działań.

Recenzentem funkcjonowania, adekwatności i efektywności kontroli wewnętrznej powinien być audyt wewnętrzny, który oceni sens jej istnienia i działania, a także szczelność systemu kontroli wewnętrznej w danej jednostce.

## Literatura

- Kalota H., *Kontrola wewnętrzna w firmie*, „Monitor Rachunkowości i Finansów” 2006, nr 8.
- Karniewska-Mazur M., *Jakie funkcje pełni kontrola wewnętrzna i audyt wewnętrzny*, „Gazeta Prawna” 2008, nr 167.
- Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego, Załącznik do Komunikatu Nr 1 Ministra Finansów z dnia 19 lutego 2009r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, (Dz. Urz. MF z dnia 2 marca 2009 r.). Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (DzU z 2007 r., nr 223, poz. 1655 z późn. zm.).
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, Wytoczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POIiŚ, Warszawa, 19 grudnia 2007 r.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU z 2006 r., nr 227, poz. 1658).

## INTERNAL CONTROL IN PUBLIC ORDERS IN THE PROCESS OF APPLYING FOR THE CO-FINANCING FROM EUROPEAN UNION MEANS

### Summary

In the article there has been presented the objective of the internal control in public orders related with the process of entities applying for the co-financing from the EU funds. The supporting mission of the internal control in the process of applying for the co-financing of an enterprise from the European Union budget has also been indicated.

*Translated by Andrzej Baron*