

Krzysztof Lament

Kontrola wewnętrzna zamówień publicznych projektów realizowanych ze środków Unii Europejskiej

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 16, 335-348

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Krzysztof Lament

KONTROLA WEWNĘTRZNA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH PROJEKTÓW REALIZOWANYCH ZE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Zamówienia publiczne to jedna z podstawowych dziedzin prawa a jednocześnie niezwykle istotny element polityki gospodarczej państwa. Skala angażowanych środków publicznych systematycznie wzrasta. O ile w 1999 r., pierwszym roku reformy samorządowej w Polsce, wartość rynku zamówień szacowano na kwotę niepełną 18 mld PLN, to obecnie wartość ta przekroczyła już poziom 100 mld PLN¹. W kolejnych latach należy oczekiwać dalszego wzrostu wartości rynku zamówień. Głównym czynnikiem sprzyjającym podtrzymaniu dynamiki wzrostu są fundusze unijne, dla których jednym z warunków wykorzystania jest przestrzeganie polityk wspólnotowych, a zwłaszcza niedyskryminacja i swoboda konkurencji.

1. Rola państwa w systemie zamówień publicznych

Znacząca aktywność państwa, którego jednym z głównych zadań jest kreowanie polityki gospodarczej, wymusiła wytworzenie jednolitego systemu zamówień publicznych. Oddziaływanie państwa na gospodarkę jest jego immanentną cechą. Państwo potrzebuje środków do utrzymania aparatu i realizacji założonych celów.

¹ Źródło: sprawozdania Urzędu Zamówień Publicznych. <http://www.uzp.gov.pl/zagadnienia-merytoryczne/analizy-systemowe/roczne-sprawozdania-art-98-pzp>.

Należy jednak zaznaczyć, iż współczesne państwo, organy administracji publicznej (centralnej, samorządowej), nie dysponuje środkami własnymi, nie ponosi więc skutków podjętych decyzji bezpośrednio w swoim prywatnym budżecie². W celu zachowania kontroli nad transferem środków publicznych, a z drugiej strony w celu optymalizacji ekonomicznej angażowanych zasobów, wytworzono system zamówień publicznych. Jego rolą jest ograniczenie zjawisk niepożądanych, takich jak marnotrawstwo środków publicznych, nieuczciwość, uprzywilejowanie, czy dyskryminowanie w sferze gospodarowania środkami publicznymi. Celem systemu jest zapewnienie równego udziału wszystkim podmiotom biorącym udział w grze rynkowej w dostępie do zasobów publicznych. Zasada swobodnej konkurencji i niedyskryminacji w ubieganiu się o zamówienia publiczne została trwale ustanowiona gwarantem optymalizacji jakościowej i kosztowej alokowanych środków.

Warto podkreślić, iż zarówno nieprawidłowa realizacja zamówień publicznych, zwłaszcza w przypadku dużych kontraktów, jak i zupełna bierność w realizacji celów publicznych zwykle naraża budżet na wielomilionowe straty. Wprowadzony system zamówień publicznych powinien więc definiować jasne kryteria efektywności wydatkowania środków publicznych, będąc jednocześnie motorem działania w tych obszarach, w których mechanizmy rynkowe nie są skuteczne. Oczywiście, reguły transferowania środków publicznych przez organy administracji publicznej na ogół podlegają nie tylko zasadom wykształconym dla przyjętego systemu zamówień publicznych. Obowiązująca obecnie ustawa Prawo zamówień publicznych (Pzp)³ może być traktowana jako uzupełnienie dla Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, której art. 35 ust. 4 stanowi: *Jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych*⁴.

Nadrzędną zasadę dysponowania środkami publicznymi ustawodawca zapisał w podpunkcie 3 tego samego artykułu *Wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, a ponadto w sposób umożliwiający terminową realizację za-*

² A. Sołtysińska, *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 17.

³ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, tekst jednolity, DzU z 2007 r. nr 223, poz. 1655.

⁴ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU z 2005 nr 249, poz. 2104 ze zm.

dań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Art. 35 ustawy pozostaje w bezpośrednim powiązaniu z art. 4 ust. 8 ustawy Pzp. W tym świetle wyłączenie wymienione w art. 4 ust. 8 nie oznacza pełnej swobody w wydatkowaniu publicznych środków nawet w „małej skali”, gdyż podmiot zamawiający zobowiązany jest dokonywać wszelkich wydatków majątkowych zgodnie z planem zamówień publicznych (obowiązek stworzenia i prowadzenia takiego planu) i ustawą o finansach publicznych.

R. Szostak⁵ stwierdza, iż wyłączenie spod reżimu ustawy Pzp „drobnych” transakcji (poniżej progu 14 tys. Euro), nie pozbawia ich statusu zamówień publicznych udzielanych na zasadach ogólnych, z uwzględnieniem norm Kodeksu Cywilnego (art. 14 ustawy) i ustawy o finansach publicznych. „Zamawiający udziela więc drobnych zamówień swobodnie ale nie dowolnie”

Kwestię planowania w zarządzaniu środkami publicznymi rozwija natomiast M. Filipek, która wskazuje, iż kierownicy jednostek sektora finansów publicznych działający średniookresowo (z uwagi na corocznie przyjmowane budżety), w celu sprawnego zarządzania, oraz z potrzeby skorelowania bieżących działań z planami długoterminowymi i strategicznymi, potrzebują sprawnych narzędzi. Do tych zalicza się właśnie średniookresowe plany realizacji zakupów – plany zamówień publicznych⁶.

2. Projekty realizowane w systemie zamówień publicznych

Plany realizacji zakupów w systemie zamówień publicznych pozwalają na racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi nie tylko w perspektywie roku budżetowego, ale również pozwalają zachować „bieżącą” kontrolę nad stanem realizacji celów długoterminowych minimalizując zagrożenie utraty (marnotrawstwa) środków. Z drugiej strony takie planowanie jest niezmiernie korzystne dla potencjalnych wykonawców, którzy korzystając ze wstępnych ogłoszeń zamawiającego (art. 13 ustawy) mogą przygotować sobie i swoją ofertę pod planowane zamówienia.

⁵ R. Szostak, *Kierunki nowelizacji Prawa zamówień publicznych*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2007, nr 4.

⁶ M. Filipek, *Istota planowania zamówień*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2007, nr 4.

W tym kontekście procedura udzielania zamówień publicznych stanowi jeden z niewrażliwych etapów realizacji projektów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej. Od prawidłowości przeprowadzonego postępowania w dużej mierze zależy końcowy sukces beneficjenta, jakim jest pełna realizacja projektu.

Realizując projekt w oparciu o zapisy umowy, beneficjent zobowiązuje się do przestrzegania zasad krajowych i wspólnotowych także w zakresie zamówień publicznych. Doświadczenie wskazuje, iż samo przygotowanie projektu i uzyskanie dofinansowania (zawarcie umowy) jest dopiero wstępem do prawdziwego „toru przeszkód” jaki musi pokonać beneficjent. Bodaj najtrudniejszymi z pułapek jakie czyhają na beneficjenta są kwestie związane z prawidłowym stosowaniem ustawy Pzp. Prowadzone w tym zakresie kontrole wykazują szereg nieprawidłowości o zróżnicowanej wadze. Od uchybień o charakterze formalnym, które nie mają większego znaczenia dla prowadzonego postępowania, po rażące naruszenia skutkujące nieważnością umowy. Mówiąc o kontroli w systemie zamówień publicznych projektów realizowanych ze środków pomocowych warto odnotować trzy istotne determinanty kształtujące obraz współczesnego systemu. Determinanty te leżą zarówno po stronie beneficjentów, instytucji kontrolnych jak i samego prawa.

Napływ funduszy pomocowych znacząco poszerzył krąg podmiotów zobligowanych do stosowania ustawy Pzp. Dla wielu z nich (np. fundacje, stowarzyszenia, podmioty prywatne) był to pierwszy kontakt z rygorem ustawy w roli zamawiającego. Inne podmioty stosowały ustawę sporadycznie i również nie posiadały odpowiednio wykwalifikowanej, doświadczonej kadry, która potrafiłaby swobodnie poruszać się w regulacjach ustawowych. Stosunkowo najlepiej sytuacja wygląda w jednostkach na co dzień stosujących zamówienia publiczne, jak uczelnie, samorządy terytorialne, jednostki budżetowe jst. Tu zidentyfikowane błędy wynikały najczęściej z niedostatków kadrowych (przeciążenie komórek zajmujących się zamówieniami), rzadziej natomiast z niekompetencji, czy wręcz umyślnych prób nadinterpretowania, czy jawnego obchodzenia zapisów ustawy. Instytucje te zwykle posiadały pisemne procedury wydatkowania środków zarówno dla kwot objętych reżimem ustawy Pzp, jak i drobnych kwot poniżej progu ustawowego. Procedury te na ogół przyjmowały postać wewnętrznych zarządzeń, regulaminów, wytycznych czy rekomendacji.

Z drugiej strony kontrola realizowanych zamówień to zadanie niełatwe także dla samych kontrolerów – pracowników instytucji zaangażowanych w realizację

Programów Operacyjnych, którzy również często nie posiadali fachowej wiedzy z zakresu stosowania ustawy Pzp. Udział w realizowanych przez firmy szkoleniach, kursach, seminariach acz cenny był działaniem doraźnym. W efekcie urzędnik zajmujący się obsługą i rozliczaniem funduszy pomocowych nabierał wiedzy i doświadczenia wraz z kolejnymi realizowanymi zadaniami kontrolnymi. Tymczasem właściwa kwalifikacja naruszeń przepisów ustawy wielokrotnie nastęcza istotną trudność. To umiejętność, od której uzależniony jest przecież rodzaj sankcji i jej dokuczliwość dla kontrolowanego podmiotu.

Wreszcie nie bez znaczenia jest tu również jakość obowiązujących obecnie krajowych uregulowań w dziedzinie zamówień publicznych.

3. Cele kontroli w systemie zamówień publicznych

Ustawa Pzp określa nie tylko tryb i zasady udzielania zamówień, ale również wskazuje na środki ochrony prawnej, a także kontrole w tym zakresie. Prawo prowadzenia kontroli zamówień publicznych, bez względu na źródło ich finansowania, jest jednym z uprawnień Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (UZP). Ustawa określa możliwe tryby realizacji tego zadania, tj. tryb kontroli doraźnej, oraz kontrolę uprzednią projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Kontrolę doraźną wszczynają się w przypadku postępowań, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie naruszenia przepisów, które mogło mieć wpływ na wynik postępowania, niezależnie od tego, jak wysoka jest wartość zamówienia.

Celem tych kontroli jest wykrywanie przypadków naruszeń podstaw systemu zamówień publicznych, takich jak nadużywanie trybów niekonkurencyjnych (zamówienie z wolnej ręki, negocjacje bez ogłoszenia, zapytanie o cenę), omijanie ustawy przez podział zamówienia na części, zaniechanie stosowania ustawy, czy naruszenie zasady równego traktowania wykonawców. Z punktu widzenia zasad systemu zamówień publicznych istotniejsze jest bowiem wykrywanie rażących naruszeń ustawy godzących w podstawowe zasady udzielania zamówień, niż prowadzenie kontroli wszystkich zamówień o wyższej wartości.

Obok kontroli doraźnych Prezes UZP prowadzi obligatoryjne kontrole uprzednie zamówień o największych wartościach (10 mln euro dla dostaw i usług, 20 mln euro dla robót budowlanych), współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Kontrola Prezesa UZP w tym zakresie jest częścią stworzonego przez Polskę i za-

akceptowanego przez Komisję Europejską systemu kontroli projektów współfinansowanych z budżetu UE.

Z prowadzeniem kontroli uprzedniej wiąże się zakaz zawarcia umowy do czasu otrzymania przez zamawiającego informacji o jej wyniku. Rozwiązanie to służy absorpcji przez Polskę środków UE, bowiem tylko w sytuacji, gdy kontrola ma charakter uprzedni (toczy się przed zawarciem umowy), możliwe jest naprawienie popełnionego przez beneficjenta błędu poprzez wykonanie zalecenia pokontrolnego, zawarcie ważnej umowy i pełne skorzystanie z dofinansowania. W przeciwnym wypadku ewentualne błędy w procedurze udzielenia zamówienia mają charakter nieodwracalny i skutkują koniecznością zwrotu otrzymanych środków europejskich wraz z odsetkami (nałożenia korekt).

Jednocześnie projekt przewiduje możliwość odstąpienia od przeprowadzenia kontroli uprzedniej na wniosek instytucji zarządzającej programem, z którego współfinansowane jest zamówienie, jeżeli w ocenie tej instytucji postępowanie zostało przeprowadzone w sposób zgodny z przepisami ustawy. Przepis ten wpłynie na przyśpieszenie kontraktacji, np. zamówień szczególnie pilnych, które podlegały kontroli instytucji zaangażowanych we wdrażanie środków europejskich, które to kontrole nie stwierdziły nieprawidłowości odnoszących się do zamówień publicznych. Przepis ten ma również na celu ograniczenie sytuacji prowadzenia wielokrotnych kontroli tego samego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez różne organy.

4. Wyniki kontroli wewnętrznej zamówień publicznych

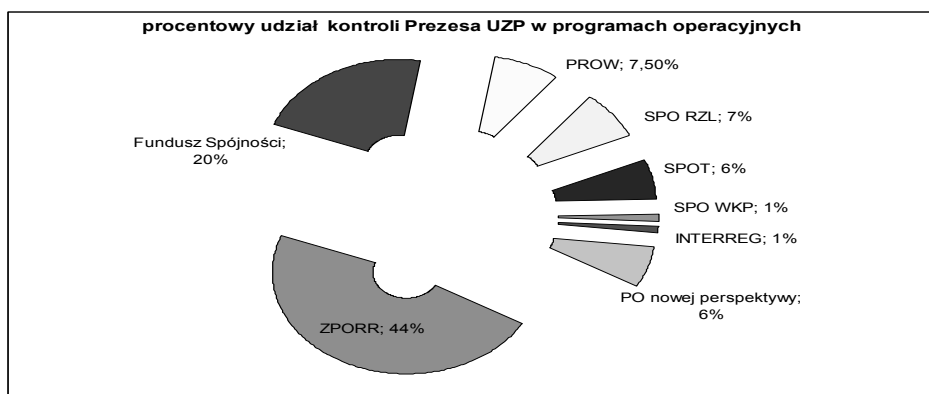
Z danych przedstawionych na portalu Urzędu Zamówień Publicznych wynika, iż w 2008 r. Prezes UZP przeprowadził blisko 430 kontroli, w tym niespełna 14% (176 przypadków) stanowiły kontrole zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Dla porównania w roku 2007 takich kontroli przeprowadzono 114 (oznacza to ponad 50 procentowy wzrost kontroli zamówień z udziałem środków pomocowych)⁷ – rysunek 1.

Wyniki przeprowadzonych w 2008 roku kontroli wskazują, iż niemal co piąte postępowanie (22%) spośród skontrolowanych zostało przeprowadzone bez żadnego naruszenia przepisów ustawy, ale aż blisko jedna trzecia postępowań (28%) obar-

⁷ www.uzp.gov.pl/zagadnienia-merytoryczne/analizy-systemowe/roczne-sprawozdania-art-98-pzp.

czona była wadami mogącymi skutkować nieważnością zawartych umów lub zmian tych umów. W pozostałych przypadkach kontrolerzy UZP stwierdzali mniej istotne naruszenia niemające wpływu na wynik postępowania.

Rysunek 1. Procentowy udział kontroli Prezesa UZP w programach operacyjnych



Źródło: opracowanie własne.

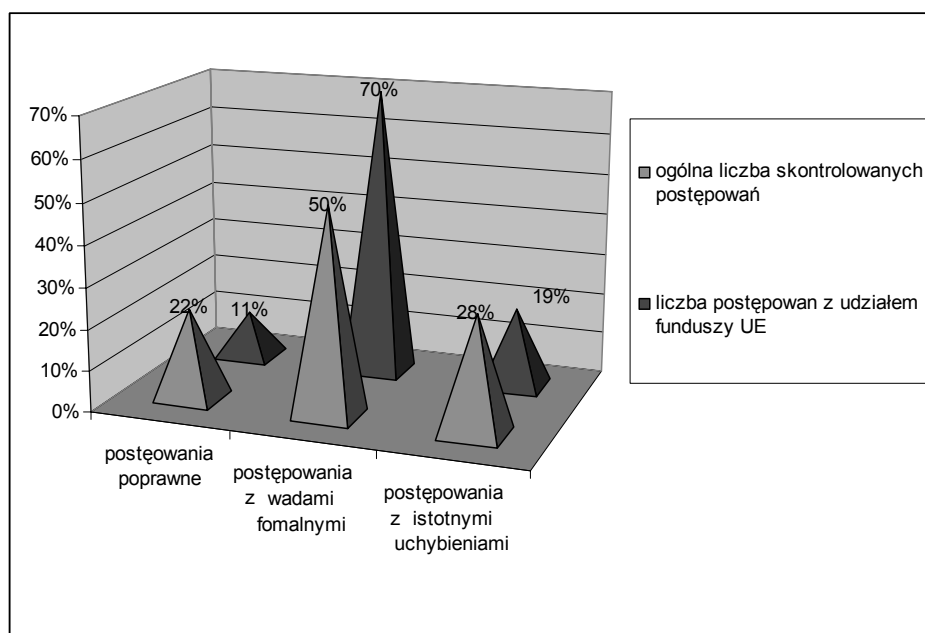
Odnosząc dane wyłącznie do grupy zamówień z udziałem środków pomocowych (rysunek 2) należy podkreślić, iż w zbiorze tym zaledwie 11% skontrolowanych postępowań zostało przeprowadzonych bez zastrzeżeń. Ujawnione przypadki uchybień i naruszeń niemających wpływu na wynik postępowania stanowiło ponad dwie trzecie przypadków – 70%. Niemal co piąte postępowanie (19%) obciążone było istotną wadą mającą wpływ na wynik postępowania⁸.

W grupie zamówień współfinansowanych można zauważyć znacząco większy odsetek postępowań obciążonych nieistotnymi uchybieniami, z drugiej zdecydowanie mniej przypadków rażącego złamania rygorów ustawy Pzp. Wskazywać to może na większą świadomość dotkliwości kar za nieprawidłowe wykorzystanie przyznanych środków pomocowych. Poza odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych znacznie surowszą konsekwencją może okazać się skala nałożonych korekt finansowych.

⁸ <http://www.uzp.gov.pl/zagadnienia-merytoryczne/kontrola/Wyniki%20kontroli%20UE%202008.pdf/view>.

Oceniając powyższe wyniki kontroli należy bowiem pamiętać, iż kara pieniężna nałożona przez Prezesa UZP nie jest jedyną sankcją finansową, jaka może spotkać zamawiającego, realizującego zamówienie z udziałem środków wspólnotowych. Kontrola wykorzystania wsparcia pochodzącego z budżetu UE jest niezbędnym elementem całego systemu wdrażania poszczególnych programów. Za organizację i prowadzenie kontroli mającej zapobiegać utracie środków wspólnotowych lub ich wykorzystaniu niezgodnie z przeznaczeniem odpowiada każde państwo członkowskie korzystające z budżetu UE oraz Komisja Europejska⁹. Zatem pomimo kontroli Prezesa UZP i związanych z nimi restrykcji, np. w postaci wymienionych w art. 200 kar finansowych, istnieje zagrożenie wynikające z działań podejmowanych przez samych beneficjentów (zamawiających) w zakresie wydatkowania środków pochodzących z Unii Europejskiej.

Rysunek 2. Wyniki kontroli wewnętrznej systemu zamówień publicznych



Źródło: opracowanie własne.

⁹ Szafarski K., *Procedury przetargowe oraz system zarządzania finansowego i kontroli wydatkowania funduszy UE*, Wydawnictwo GWSH, Katowice 2005, s. 156 i n.

Zgodnie z postanowieniami Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999¹⁰, wszelkie operacje finansowane z funduszy mają być zgodne z postanowieniami Traktatu, politykami wspólnotowymi, włączając w to zasady konkurencji, ochrony środowiska naturalnego, niedyskryminacji, a także udzielania zamówień publicznych. Dla zagwarantowania przestrzegania tych zasad, Minister Rozwoju Regionalnego wydał dokument o nazwie „Wymierzanie korekt finansowych za naruszenia prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE”¹¹. Dokument zawiera opracowane procentowo wielkości korekt finansowych przypisane konkretnym rodzajom naruszeń prawa zamówień publicznych np. bezprawne udzielenie zamówienia z wolnej ręki lub w trybie negocjacji bez ogłoszenia – 100%, podobnie wysoki wskaźnik korekty przyjęto dla zmiany zakresu świadczenia zamówienia, brak zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty to korekta finansowa na poziomie 5%, a 10% to wielkości korekty finansowej jaka grozi zamawiającemu, który wskazał krótsze terminy na składanie ofert lub na złożenie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu¹².

Szczególna dbałość o prawidłowe wykorzystanie środków pomocowych przez beneficjentów spowodowała, iż nieodzownym stało się włączenie w zakres kontroli realizowanych przez instytucje zaangażowane we wdrażanie funduszy unijnych (Instytucje Zarządzające, Wdrażające, Pośredniczące np. Wojewódzkie Urzędy Pracy, Agencje Rozwoju Regionalnego, Wojewodów, itd.) także problematyki zamówień publicznych. W praktyce każda kontrola prowadzona u beneficjenta zawierała w swoim zakresie sprawdzenie przestrzegania zasad ustawy Pzp.

W okresie między styczniem 2005 r. a grudniem 2008 r. Wojewoda Zachodniopomorski pełniący rolę Instytucji Pośredniczącej dla ZPORR 2004–2006 przeprowadził niemal 550 kontroli beneficjentów, oddzielnie dla każdego z realizowanych

¹⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999, DzU UE L 210 z dnia 31 lipca 2006 r.

¹¹ Źródło: www.zporr.gov.pl/kontrola/wytyczne.

¹² Więcej na: www.zporr.gov.pl/NR/rdonlyres/1E9B8965-CB54-404D-BD6F-597996722A5E/48571/Zalacznik_Tabela20wskaznika.pdf.

przez nich projektów¹³. Średnia liczba postępowań przetargowych dla realizowanych projektów wynosiła 2,7. Niemal w połowie przypadków stwierdzano różnego rodzaju naruszenia przepisów ustawy Pzp. Stwierdzone nieprawidłowości zwykle dotyczyły kwestii formalnych i nie pociągały za sobą poważniejszych konsekwencji dla beneficjenta środków pomocowych. Stwierdzone naruszenia, o ile wpływały na wynik procedury przetargowej, skutkowały cofnięciem dofinansowania na realizację zadania objętego wadliwie przeprowadzonym postępowaniem. Odzyskane w ten sposób środki powiększały ogólną alokację Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006. Typowe przypadki naruszenia ustawy zebrano i przedstawiono ostatniej części niniejszego opracowania.

5. Typowe przypadki naruszenia ustawy o zamówieniach publicznych

Ustawa w art. 200 bardzo precyzyjnie reguluje kwestię odpowiedzialności za naruszenie jej przepisów. Zamawiający ponosi karę finansową jeżeli:

- udziela zamówienia z naruszeniem przepisów ustawy określających przesłanki stosowania poszczególnych trybów lub udziela zamówienia bez wymaganego ogłoszenia, czy bez stosowania ustawy,
- unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia z naruszeniem przepisów ustawy określających przesłanki unieważnienia,
- dokonuje czynności przewidzianych w ustawie bez wymaganej zgody Prezesa Urzędu lub narusza przepisy ustawy dotyczące obowiązku przekazania zawiadomienia Prezesowi Urzędu,
- dokonuje zmian w zawartej umowie z naruszeniem przepisów ustawy,
- określa warunki udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia w sposób, który utrudnia uczciwą konkurencję,
- opisuje przedmiot zamówienia w sposób, który utrudnia uczciwą konkurencję,
- prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia z naruszeniem zasady jawności,
- nie przestrzega terminów określonych w ustawie,
- wyklucza wykonawcę z postępowania o udzielenie zamówienia z naruszeniem przepisów ustawy określających przesłanki wykluczenia,

¹³ Źródło: <http://www.szczecin.uw.gov.pl/urząd/DK/Strony/Sprawozdawczość.aspx>.

- odrzuca ofertę z naruszeniem przepisów ustawy określających przesłanki odrzucenia oferty,
- dokonuje wyboru najkorzystniejszej oferty z naruszeniem przepisów ustawy – jeżeli naruszenie to ma wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia.

Do naruszeń ustawy Prawo zamówień publicznych dochodzi na każdym etapie realizacji zamówienia – od przygotowanie po realizację i odbiór.

Na etapie przygotowywania zamówienia publicznego, bardzo często zdarza się, iż zamawiający nie dysponuje planem zamówień, w efekcie czego może dochodzić do sytuacji dzielenia zamówienia, np. duża jednostka organizacyjna dokonuje kilka razy w roku zakupu sprzętu komputerowego.

Wiele kłopotów sprawia zamawiającym właściwe szacowanie przedmiotu zamówienia. Częstym błędem jest opieranie się na nieaktualnych stawkach, porównywanie tylko najtańszych ofert cenowych dostępnych produktów i usług. Nierzadkim przypadkiem błędów na etapie wstępnym jest również niepoprawne przeliczenie wartości zamówienia w Euro wynikające z odwołania się do niewłaściwego kursu. Poprawne oszacowanie zamówienia i wyrażenie jego wartości w euro ma kluczowe znaczenie przy wyborze trybów oraz stosowania właściwego reżimu ustawy.

Błędem w realizacji zamówień publicznych sprzyjają również takie czynniki, jak: nieprecyzyjne dokumenty wewnętrzne w jednostce: regulaminy udzielania zamówień publicznych, regulaminy komisji przetargowej. Nieprecyzyjne zapisy sprzyjają dowolności interpretacji i anonimowości w podejmowaniu decyzji. Odrębną kwestią pozostają również kompetencje członków takiej komisji i ich predyspozycje do dokonania właściwej oceny złożonych ofert.

Na etapie tworzenia Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ), błędy dotyczą trzech podstawowych elementów:

- określenia przedmiotu zamówienia,
- określenia warunków udziału w postępowaniu,
- określenia kryteriów oceny ofert.

Każdy w wymienionych elementach przygotowania postępowania niesie zagrożenie wystąpienia błędów i nieprawidłowości (lub stanowi pokusę manipulacji) skutkujących złamaniem podstawowych zasad: jawności, równego traktowania, zachowania zasad uczciwej konkurencji. Poszczególne elementy SIWZ dotyczące opisu przedmiotu zamówienia, określenia warunków udziału w postępowaniu oraz

opisu sposobu ich spełnienia, a także ustalenia kryteriów oceny ofert są formułowane indywidualnie do każdego zamówienia przez osoby wykonujące czynności związane z przygotowaniem postępowania o udzielenie zamówienia.

Odpowiedzialność i uprawnienie do sformułowania opisu przedmiotu zamówienia jak i innych warunków realizacji zamówienia, płynące z art. 18 ustawy Pzp poddane jest swobodnemu wyborowi i przez to narażone na niebezpieczeństwo braku obiektywizmu oraz inne zachowania mogące istotnie wpływać na wynik postępowania. Zdarza się, iż opisu przedmiotu zamówienia dokonują osoby niebędące specjalistami w danej dziedzinie, posiłkując się informacjami na temat danego produktu dostępnymi, np. w Internecie, w mniej lub bardziej subiektywny sposób mogą wypaczać zasady uczciwej konkurencji formułując opis przedmiotu zamówienia „na wzór”. Częstość przypadkiem jest również zlecenie sporządzenia takiego opisu firmie zewnętrznej, wówczas wpływ kierownika zamawiającego na treść wprowadzonych zapisów do SIWZ jest jeszcze bardziej ograniczony.

Błędy na tym etapie mogą wynikać nie tylko z niedostatecznej kontroli zamawiającego, czy niedostatecznej wiedzy pracowników przygotowujących dokumentację, ale również z braku wiedzy na temat podstawowych założeń (zwłaszcza, gdy zamówienia dotyczy robót budowlanych) inwestycyjnych kierownika jednostki. Błędy i nierzetelności po stronie firm projektowych w dużej mierze byłyby do „wychwycenia” przez zamawiającego, gdyby ten uprzednio jasno sprecyzował podstawowe założenia nowej inwestycji.

Cechą charakterystyczną zamówień w Polsce jest ograniczanie kryteriów oceny ofert jedynie do badania ceny. Należy podkreślić, iż uzasadnianie takiego postępowania dbałością o środki publiczne w praktyce nie ma zbyt wiele wspólnego z oszczędnością. Nie zawsze oferta najtańsza cenowo jest najatrakcyjniejsza. Oferowany produkt lub usługa może być bowiem niskiej jakości co pociągnie za sobą znaczące koszty użytkowania. Poza tym podmiot oferujący niską cenę może działać z chęcią nieuczciwego wyeliminowania konkurencji na zasadzie dumpingu cenowego. W efekcie zamawiający po zawarciu umowy boryka się często z wykonawcą nierzetelnym, nieterminowym, działającym opieszale. Należy wyraźnie zaznaczyć, iż niefrasobliwość zamawiającego przy doborze kryteriów oceny ofert pociąga za sobą konsekwencje finansowe już na etapie realizacji zamówienia, bądź późniejszego użytkowania zakupionego/wytworzonego dobra.

Na etapie prowadzenia postępowania częstym zjawiskiem jest pokusa ograniczenia ilości podmiotów składających oferty poprzez wybieranie niekonkurencyjnych trybów – a więc takich, gdzie zamawiający sam wybiera potencjalnych wykonawców, utrudnianie w dostępie do ogłoszenia (nieprzestrzeganie terminów na publikację ogłoszenia, skalanie ofert, etc.), SIWZ, innych dokumentów postępowania, zwlekanie z odpowiedzią, niewydłużanie czasu składania ofert przy modyfikacji treści SIWZ.

Jak wynika z opracowań przygotowywanych przez Urząd Zamówień Publicznych, najczęstsze nieprawidłowości na tym etapie, które skutkują nieważnością umowy dotyczą:

- wyboru oferty wykonawcy, który podlegał obligatoryjnemu wykluczeniu z postępowania z powodu niespełnienia warunków udziału, nieprzedłożenia dokumentów potwierdzających spełnienie tych warunków lub niewniesienia prawidłowego wadium, w sytuacji, gdy była to jedyna oferta złożona w postępowaniu,
- wyboru oferty podlegającej obligatoryjnemu odrzuceniu, w sytuacji, gdy była to jedyna oferta złożona w postępowaniu,
- nierównego traktowania wykonawców w zakresie oceny spełniania przez nich warunków udziału w postępowaniu i wykluczenia z postępowania,
- zmiany warunków udziału w postępowaniu,
- niezgodnego z ustawą zastosowania instytucji dopuszczenia składania przez wykonawców ofert wariantowych,
- negocjowania z wybranym wykonawcą, w trybie przetargu nieograniczonego, ceny oferty, która przekraczała kwotę, jaką zamawiający mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, lub wręcz negocjowanie warunków wypełnienia zadania,
- naruszenia zasady uczciwej konkurencji poprzez opisanie przedmiotu zamówienia i kryteriów oceny ofert ze wskazaniem znaków towarowych,
- zastosowania podmiotowych kryteriów oceny ofert¹⁴.

Odrębną kategorię naruszeń stanowią świadome lub nieświadome ale „wymuszone sytuacją” błędy już na etapie realizacji i odbioru zamówienia publicznego. Do takich można zaliczyć zmianę zawartej umowy w trakcie realizacji zamówienia – najczęściej w wyniku błędów, niestaranności popełnionych na etapie planowania

¹⁴ www.uzp.gov.pl/fold-komunikaty/publikacje-z-zakresu-zamowien-publicznych.

i/ lub realizacji zamówienia. Częstym błędem jest również brak należytego nadzoru inwestorskiego i odbioru przedmiotu zamówienia.

Literatura

Filipek M., *Istota planowania zamówień*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2007, nr 4.
<http://www.uzp.gov.pl/zagadnieniamerytoryczne/kontrola/Wyniki%20kontroli%20UE%20008.pdf/view>.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 DzU UE L 210 z dnia 31 lipca 2006 r.

Sołtysińska A., *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 17.

Sprawozdania Urzędu Zamówień Publicznych. <http://www.uzp.gov.pl/zagadnienia-merytoryczne/analizy-systemowe/roczne-sprawozdania-art-98-pzp>.

Szafarski K., *Procedury przetargowe oraz system zarządzania finansowego i kontroli wydatkowania funduszy UE*, Wydawnictwo GWSH, Katowice 2005, s. 156 i n.

Szostak R., *Kierunki nowelizacji Prawa zamówień publicznych*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2007, nr 4.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych DzU z 2005 r., nr 249, poz. 2104.

Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych: DzU z 2007 r., nr 223, poz. 1655 – tekst jednolity.

www.zporr.gov.pl/kontrola/wytyczne.

INTERNAL CONTROL OF ORDER OF PUBLIC PROJECT REALIZED CENTER OF EUROPEAN UNION

Summary

The public contracts system is one of the main important issue of economic policy of each modern state. Scale of involved public means systematically grows – egz. in 2008 in Poland the level was over 100 billion PLN. Thanks to membership in EU, since 2004, Poland has benefit from different financial programs for growing and developing. However this support is strictly regulated by different regulations – agis communotaire. The Treaty establishing the European Community set the four main principlpes: the principle of freedom of movement of goods, the principle of freedom of establishment the principle of freedom