

Wprowadzenie

Udzielanie zamówień publicznych staje się materią coraz bardziej skomplikowaną, mimo że celem prawie każdej nowelizacji było odformalizowanie i odbiurokratyzowanie postępowania. Brzmienie przepisów dopuszczające wielorakość interpretacji oraz niespójność systemowa regulacji utrudniają zamawiającym stosowanie ustawy, zwłaszcza tym, którzy ze względów finansowych czy organizacyjnych nie mogą sobie pozwolić na korzystanie z pomocy fachowców.

Jednostkom sektora finansów publicznych poruszanie się w gąszczu przepisów dodatkowo komplikuje obowiązek stosowania regulacji właściwych dla finansów publicznych. Udzielenie zamówienia publicznego to nic innego jak zaciągnięcie zobowiązania finansowego, stąd prawidłowość tej operacji gospodarczej oceniana jest zarówno z punktu widzenia zamówień publicznych, jak i finansów publicznych. Przepisy dotyczące zamówień publicznych nie mogą zastąpić regulacji finansowych, w szczególności przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia nie może stanowić alternatywy dla zasad dokonywania wydatków publicznych. Tym bardziej że znowelizowane przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych przewidują zwolnienie z obowiązku stosowania ustawy dla wysokich progów wartościowych, a w niektórych przypadkach są to nawet tzw. progi unijne.

Każda instytucja kultury, zarówno państwowa, jak i samorządowa, znajduje się w nakreślonej wyżej sytuacji. Jako jednostki sektora finansów publicznych, a tym samym jako zamawiający, instytucje kultury są zobowiązane do stosowania przepisów właściwych zarówno dla zamówień publicznych, jak dla finansów publicznych.

W celu ułatwienia wypełniania obowiązków jednostki często korzystają z orzecznictwa (sądów administracyjnych, powszechnych, Krajowej Izby Odwoławczej, organów orzekających w zakresie dyscypliny finansów publicznych, regionalnych izb obrachunkowych itd.), wyjaśnień odpowiednich organów (np. Urzędu Zamówień Publicznych czy regionalnych izb obrachunkowych) oraz bogatego piśmiennictwa dostępnego zarówno w formie opracowań naukowych, jak i praktycznych poradników. Najczęściej jednak w każdym ze źródeł, w mniej lub bardziej użyteczny dla jednostki sposób, analizowany jest przez specjalistów z danej dziedziny konkretny temat. Jednostki mają jednak często kłopoty w całościowym ujęciu problemu, z uwzględnieniem ich specyfiki i okoliczności funkcjonowania. Trudności przysparza nie tylko odpowiedź na pytanie o stosowanie przepisów Prawa zamówień publicznych, lecz także o wzajemne relacje obowiązków i zasad dotyczących sfery zamówień i płaszczyzny finansów publicznych.

Niniejsza publikacja ma na celu stać się przewodnikiem po takich prawach i obowiązkach dotyczących instytucji kultury. Problematyka ta została przeanalizowana nie tylko z punktu widzenia jednostki, lecz także przez pryzmat wymogów stawianych jej kierownikom oraz pracownikom. To do nich przecież należy realizacja wszelkich założeń i wymogów ustawodawcy. Nie jest możliwe,

zarówno ze względu na ramy tej książki, jak i na dbałość o przejrzystość przekazu, dogłębne przeanalizowanie wszelkich przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych ani też regulujących gospodarkę finansową. Takie zresztą opracowania są bez trudu dostępne. Motywem przewodnim jest więc relacja pomiędzy regulacjami finansowymi i zamówieniowymi.

Punktem wyjścia prowadzonych rozważań jest stwierdzenie, że instytucja kultury to jednostka sektora finansów publicznych, więc jak każda stosuje przepisy regulujące jej gospodarkę finansową (ogólne i szczegółowe) i jak każdy zamawiający stosuje ustawę – Prawo zamówień publicznych. Natomiast istota niniejszej publikacji polega na uwzględnieniu specyfiki przedmiotu zamówienia, a w zakresie finansowym – odmierności wynikającej ze specyficznej formy organizacyjno-prawnej. Dlatego też – mimo że instytucje kultury są zobowiązane do stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych na zasadach ogólnych – zrezygnowano z omawiania szczegółowych regulacji dotyczących prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W przeciwnym wypadku publikacja niniejsza musiałaby przybrać formę ogólnego podręcznika zamówień publicznych.

Omówione zostały zatem zasady udzielania zamówień publicznych w instytucjach kultury. Wskazano granice obowiązku stosowania ustawy o zamówieniach publicznych. Podkreślone zostały zasady udzielania zamówień publicznych ze szczególnym uwzględnieniem podstaw stosowania nieprzetargowych trybów udzielania zamówień publicznych właściwych w zakresie działalności kulturalnej. Konieczne również było zaprezentowanie specyfiki umowy w sprawie zamówienia publicznego. Wyboru tematyki dokonano ze świadomością, że sfera zamówień publicznych w instytucji kultury nie zostanie omówiona wyczerpująco. Uwzględniono, że instytucje kultury w przeważającej liczbie nie są dużymi jednostkami, zarówno pod względem organizacyjnym, jak i wielkości budżetu. Stąd uwaga została skupiona głównie na zamówieniach, do udzielania których – ze względu na niską wartość – nie stosuje się przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych. Podkreślono również specyfikę udzielania zamówień na usługi społeczne, po wprowadzeniu tej kategorii zamówień do ustawy w 2016 r.

Zarządzanie udzielaniem zamówień publicznych w instytucji kultury to tematyka wymagająca uwzględnienia zarówno regulacji prawnych, jak i aspektów ekonomicznych. Z jednej strony instytucja kultury obarczona została specyficznymi obowiązkami jako zamawiający, z drugiej zaś udzielenie zamówienia stanowi bez wątpienia czynność w zakresie gospodarki finansowej jednostki. Odrebnym zagadnieniem w zakresie zarządzania instytucją kultury jest kontrola zarządcza. W rozdziale drugim podjęto również próbę umiejscowienia procedury udzielania zamówień publicznych jako elementu kontroli zarządczej w jednostce.

Szczególnym elementem systemu udzielania zamówień publicznych w instytucji kultury są przepisy regulujące udzielanie zamówień, wobec których nie stosuje się przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. W pierwszej kolejności należało rozważyć, czy zamówienie, do udzielenia którego nie stosuje się przepisów PrZamPubl, jest zamówieniem publicznym. Od tego bowiem uzależnione jest określenie obowiązków dotyczących udzielania – bez stosowania ustawy o zamówieniach publicznych – zamówień w zakresie kultury, których wartość nie przekracza progów unijnych, z wyodrębnieniem tych, których wartość nie przekracza 30 000 euro. Praktyczny wymiar tego tematu obejmuje też charakter wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień w instytucji kultury.

W kolejnej części książki omówione zostały podstawowe warunki prawidłowości udzielania zamówień, do udzielania których nie stosuje się przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Chodzi tu szczególnie o określenie przedmiotu zamówienia oraz szacowanie wartości zamówienia. Uwzględniając praktyczne problemy funkcjonowania jednostki sektora finansów publicznych, przedstawiono rolę planowania zamówień publicznych w jednostce, a także prawa i obowiązki

w zakresie dokumentowania postępowań o udzielanie zamówienia, w przypadku którego nie stosuje się przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

W ostatniej części książki przedstawiono zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, z uwzględnieniem jednego z najistotniejszych problemów praktycznych, to jest obowiązku stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Dobrem chronionym w przepisach regulujących odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest ład prawny systemu finansów publicznych, a kluczowym kryterium oceny działania podmiotów sektora finansów publicznych jest zachowanie tego ładu. Z kolei zachowanie ładu systemu finansów publicznych wymaga prawidłowego stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych (orz. GKO z 28.1.2013 r., BDF1/4900/116/115-116/12/3350, niepubl.). Dlatego też ten system dyscyplinarny wpisuje się w istotny sposób w funkcjonowanie instytucji kultury, zarówno w rozumieniu prowadzenia gospodarki finansowej, jak i udzielania zamówień publicznych.

Przy świadomości, że dla praktyków najistotniejszy jest problem enumeracji konkretnych obowiązków związanych z udzielaniem zamówień o niskiej wartości, przedstawiany Czytelnikowi tekst obejmuje zakres informacji niezbędny każdemu pracownikowi jednostki sektora finansów publicznych, także temu, który wykonując zadania publiczne, nie jest specjalistą w zakresie finansów publicznych czy zamówień publicznych. Trudno bowiem znaleźć przykład zadania, z realizacją którego nie wiązałaby się konieczność zaciągnięcia zobowiązania finansowego czy też dokonania wydatku ze środków publicznych.

Ze względów praktycznych rozważania zostały uzupełnione o wzory niektórych dokumentów niezbędnych do odpowiedniego funkcjonowania jednostki.

Mateusz Winiarz