

Wprowadzenie

Oddajemy do Państwa rąk książkę pt. „Kontrola zamówień publicznych udzielanych przez beneficjentów środków unijnych”. Pomysł na jej napisanie powstał w wyniku obserwacji potrzeb podmiotów kontrolujących oraz beneficjentów funduszy UE funkcjonujących w obszarze zamówień publicznych współfinansowanych ze środków unijnych. Autorzy w trakcie pracy przy weryfikacji zamówień wielokrotnie spotykali się z przypadkami nakładania korekt finansowych w wyniku błędów popełnionych w trakcie procedur zawierania umów, a także z wątpliwościami beneficjentów na etapie planowania zamówień. Przypadki te dotyczyły zarówno podmiotów stosujących PrZamPubl, jak i niezobowiązanych do stosowania tej ustawy, realizujących zamówienia na podstawie stosownych wytycznych. Są to bardzo często błędy drobne i popełnione pomimo działania w dobrej wierze, ale pociągają za sobą dotkliwe skutki finansowe. Korekty finansowe są niemal równie negatywnym skutkiem popełniania takich błędów z punktu widzenia zarówno kontrolujących, jak i kontrolowanych. Procesy sądowe często wykazują, że decyzja o nałożeniu korekty jest obciążona dużą uznaniowością, a jej uzasadnienie często może zostać podważone. Dlatego ważna jest świadomość ryzyka jej zaistnienia, sposobu postępowania w podobnych przypadkach oraz argumentów przemawiających za ewentualnym obniżeniem wartości korekty finansowej bądź odstąpieniem od jej nakładania.

Publikacja skierowana jest do podmiotów kontrolujących wydatkowanie środków unijnych, np. urzędów marszałkowskich, ministerstw czy instytucji, takich jak np. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, oraz do beneficjentów środków zagranicznych podlegających kontroli, tj. gmin, związków gmin, powiatów, związków powiatów itp., a także podmiotów prywatnych korzystających ze środków strukturalnych, w tym również organizacji *non-profit* (np. fundacji).

Zamysł autorów, jakim było stworzenie książki możliwie najbardziej pomocnej w codziennej pracy odbiorców, uwarunkował strukturę publikacji. Została ona podzielona na rozdziały odpowiadające trybom udzielania zamówień, zawierające przykładowe listy sprawdzające oraz opisy przypadków zaistniałych w trakcie kontroli, opisy naruszeń i wiążących się nimi korekt finansowych, podstaw prawnych ich naliczenia wraz z komentarzem uzupełnionym o przydatne orzecznictwo KIO i sądów powszechnych.

W niniejszej książce określenia: „zamawiający” i „beneficjent” są niekiedy stosowane zamiennie, przy czym należy mieć na uwadze, że w przypadku realizacji postępowania przez podmiot inny niż beneficjent (podmiot upoważniony do ponoszenia wydatków) instytucja kontrolująca ocenia czynności zamawiającego w postępowaniu.

W książce autorzy zaproponowali przykłady list sprawdzających, pomocnych w trakcie przeprowadzania kontroli poszczególnych trybów udzielania zamówień. Listy te mają charakter pomoc-

niczy i mogą być dowolnie modyfikowane przez kontrolujących. Zawarto w nich wszystkie podstawowe wymogi, jakie stawia przed zamawiającym PrZamPubl, a prosty sposób udzielania odpowiedzi na pytania (według schematu: tak/nie/nie dotyczy) znacząco ułatwia weryfikację często obszernej dokumentacji stanowiącej załącznik do protokołu postępowania. Urząd Zamówień Publicznych opracowuje publikacje dotyczące najczęstszych naruszeń PrZamPubl, a dostęp do nich jest stosunkowo łatwy. Wiedza na temat tych naruszeń jest dobrze rozpowszechniona wśród zamawiających. Książka udostępnia czytelnikowi pogłębioną analizę tych zagadnień – odwzorowanie analizy, którą krok po kroku prowadzi instytucja kontrolująca. W rezultacie otrzymujemy listę większości naruszeń, które mogą wystąpić w danym trybie zamówienia w przypadku projektów współfinansowanych ze środków UE. Treść list w oczywisty sposób koresponduje z treścią ustawy, niemniej jednak mnogość możliwych sytuacji, jakie mogą zaistnieć w trakcie prowadzenia procedury udzielenia zamówienia, powoduje, że nie powinny być one traktowane jako listy wyczerpujące wszystkie czynności zamawiającego (beneficjenta) podlegające weryfikacji przez kontrolującego.

Lista sprawdzająca może być równie przydatna z punktu widzenia podmiotu kontrolowanego, ponieważ wskazuje na poszczególne czynności, jakie powinien podjąć zamawiający w trakcie prowadzonej procedury. Przeprowadzona na podstawie listy kontrola postępowania o zamówienie publiczne w praktyce może przynieść trzy rodzaje wyników:

- 1) bez zastrzeżeń, gdy postępowanie przeprowadzono bez naruszenia prawa zamówień publicznych,
- 2) z tzw. nieistotnymi zastrzeżeniami, gdy naruszenia prawa zamówień publicznych mają charakter jedynie formalny – w takim wypadku dokonuje się ich krótkiego opisu oraz wskazuje naruszone przepisy ustawowe,
- 3) z istotnymi zastrzeżeniami, gdy naruszenia prawa zamówień publicznych powodują zastosowanie korekty finansowej z taryfikatora – w takim wypadku wskazywane są naruszone przepisy, podawany jest wskaźnik korekty finansowej z odpowiedniej tabeli, kontrolujący zobowiązany też jest do podania faktycznego i prawnego uzasadnienia.

Nie odnosząc się do wyników kontroli wykazujących na możliwość zaistnienia naruszeń prawa skutkujących odpowiedzialnością karną uczestników procedury, autorzy niniejszej publikacji wskażą najczęściej spotykane naruszenia z grupy drugiej i trzeciej wraz z ich oceną i ewentualnymi skutkami w postaci korekty finansowej. W rozpatrywanych przypadkach zastosowano schemat:

opis przypadku – naruszone przepisy – poziom korekty – podstawa korekty – uwagi.

Publikacja dotyczy w szczególności procedur związanych z udzielaniem zamówień publicznych dofinansowywanych ze środków unijnych, dlatego też autorzy omówili dodatkowo procedury nieuregulowane bezpośrednio w PrZamPubl. Jakkolwiek więc jest to podstawowy akt prawny, na podstawie którego działają podmioty kontrolujące i podlegające kontroli, jest on tu potraktowany jako jeden z kilku wzajemnie się uzupełniających dokumentów tworzących system udzielania zamówień z dofinansowaniem unijnym. Każdy podmiot kontrolujący prowadzi weryfikację w oparciu o akty prawne składające się na ten system oraz opracowane we własnym zakresie wzory, takie jak właśnie listy sprawdzające.

Czytelnikom należy się wyjaśnienie przyjętej metodologii pisania poszczególnych rozdziałów. W sposób szczególny potraktowane zostały tryby podstawowe udzielania zamówień – rozdział dotyczący przetargu nieograniczonego i ograniczonego jest najobszerniejszy i zawiera najbardziej szczegółową listę sprawdzającą. Jest to oczywiście związane z popularnością tych trybów oraz częstotliwością ich stosowania. Liczne przykładowe naruszenia opisane w tym rozdziale mają charakter dość powszechny, co w żaden sposób nie umniejsza ich wagi. Brak ścisłego podziału na przetarg ograniczony i nieograniczony wynika z kolei z faktu, że duża część przepisów jest w przypadku tych trybów wspólna, w związku z czym próba oddzielnego ich traktowania byłaby sztuczna i mogłaby

powodować chaos w odbiorze. Opis trybów rzadziej stosowanych, takich jak np. dialog konkurencyjny, został natomiast w dużo większej mierze oparty na doborze orzecznictwa KIO i sądów.

W trakcie trwania procesu kontroli, przynajmniej teoretycznie, powinny współdziałać zgodnie z dokumentami programowymi i umowami o dofinansowanie projekty wszystkie podmioty w nim uczestniczące. Zamysłem autorów było oddanie w ręce odbiorcy publikacji przeznaczonej dla obu stron procesu kontroli, o charakterze użytecznego poradnika, do którego można sięgnąć na etapie planowania zamówień publicznych, a także na każdym etapie procesu kontroli wydawania unijnych środków. Publikacji pozbawionej zbędnych – z punktu widzenia praktyka – opisów teoretycznych, nieopierającej się na stanowisku żadnej z instytucji kontrolującej, a przez to niedającej podstawy kierowania zastrzeżeń do tychże instytucji.

Mamy nadzieję, że niniejsza książka będzie stanowiła pomoc w Państwa pracy w szeroko rozumianym obszarze kontroli procedur wydatkowania środków unijnych.

Autorzy