

Małgorzata WILCZYŃSKAPaństwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna
im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu
e-mail: malgorzata.wilczynska@pwste.edu.pl
ORCID: 0000-0002-1969-3498

DOI: 10.55676/asi.v3i1.13

NIEPRAWIDŁOWOŚCI W PROCESIE UDZIELANIA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH WSPÓŁFINANSOWANYCH ŚRODKAMI Z BUDŻETU UNII EUROPEJSKIEJ

**IRREGULARITIES IN THE PROCESS OF AWARDING PUBLIC CONTRACTS
CO-FINANCED BY RESOURCES FROM THE BUDGET OF THE EUROPEAN UNION**

Streszczenie

Prawidłowo i rzetelnie funkcjonujący system zamówień publicznych zapewnia bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, ponieważ wydatki środków publicznych realizowane są w sposób oszczędny, gospodarny, przejrzysty i efektywny. Zagadnienia dotyczące udzielania zamówień publicznych współfinansowanych środkami z budżetu Unii Europejskiej są niezwykle istotne z punktu widzenia gospodarki krajowej. Ze względu na wielkość rynku zamówień publicznych i liczbę prowadzonych rocznie zamówień nieuniknione jest wystąpienie nieprawidłowości przy udzieleniu zamówień. Zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, zasady nadzoru i kontroli udzielania zamówień publicznych, zasady dotyczące umowy zawartej w wyniku przeprowadzonego postępowania określone zostały w przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych. Zamówienia publiczne są sformalizowane. Zarówno zamawiający, jak i wykonawca muszą działać w określony sposób i spełniać wymagania zdefiniowane w przepisach. Ważnym zadaniem dla beneficjentów środków UE pozostaje przestrzeganie obowiązujących zasad udzielania zamówień publicznych. W związku z powyższym, istotnym problemem badawczym pozostaje identyfikacja nieprawidłowości występujących na poszczególnych etapach zamówień publicznych. Celem artykułu była prezentacja podstawowych nieprawidłowości związanych z procedurami udzielania zamówień publicznych współfinansowanych ze środków z budżetu UE. W publikacji przedstawiono podstawy prawne regulujące proces udzielania zamówień publicznych oraz system kontroli i nadzoru nad ich udzielaniem.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo ekonomiczne, nieprawidłowości, zamówienia publiczne, środki z budżetu UE

Abstract

A properly and reliably functioning system of public procurement ensures the economic security of the state because the expenditure of public funds is carried out in an economical, economic, transparent and effective manner. Issues related to the award of public contracts co-financed by the resources from the budget of the European Union are extremely important from the point of view of the domestic economy. Due to the size of the public procurement market and the number of contracts carried out annually, it is inevitable that procurement irregularities will occur. The rules and procedure for awarding public contracts, legal remedies, rules for supervision and control of public procurement, rules for the contract concluded as a result of the conducted procedure are specified in the provisions of the Government Procurement in Poland. Public procurement is formalized. Both the contracting authority and the economic operator must act in a specific way and meet the requirements defined in the regulations. An important task for the beneficiaries of EU funds is to comply with the applicable rules of public procurement. In connection with the above, an important research problem remains the identification of irregularities occurring at individual stages of public procurement. The aim of the article is to present the basic irregularities related to the procedures for awarding public contracts co-financed from the EU budget. The article presents the legal basis regulating the process of awarding public contracts and the system of control and supervision over giving them.

Keywords: economic security, irregularities, public procurement, funds from the EU budget

1. WSTĘP

Zamówienia publiczne to niezwykle dynamicznie rozwijający się instrument ekonomiczny, wykorzystywany w szeroko pojętej administracji publicznej, jak również w przedsiębiorstwach komercyjnych. Rynek zamówień publicznych w Polsce to jeden z największych rynków pod względem ilości zawieranych kontraktów oraz ich wartości¹. Wartość udzielonych zamówień publicznych z zastosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych w 2021 r. wyniosła 184,6 mld zł (w 2020 r. – 183,5 mld zł), co stanowiło ok. 7,04% produktu krajowego brutto (PKB) w 2021 r. (szacunek PKB GUS: 2 622,184 mld zł). Liczba zamówień udzielonych z zastosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych w 2021 r. to 129 662 zamówienia (w 2020 r. – 135 048)².

Zamówienia publiczne to kluczowa forma udziału sektora publicznego w gospodarce. Według danych Komisji Europejskiej wydatki na zamówienia publiczne stanowią 19% PKB Unii Europejskiej, co daje kwotę 2,3 biliona euro rocznie. W przypadku polskiej gospodarki udział zamówień publicznych w PKB to co najmniej 10%, a kwota – około 200 miliardów złotych (tyle corocznie wydają publiczni zamawiający na towary i usługi kupowane w systemie zamówień publicznych)³.

Ze względu na wielkość rynku zamówień publicznych i liczbę prowadzonych rocznie zamówień nieuniknione jest wystąpienie sytuacji związanych z hipotetycznym zagrożeniem korupcyjnym lub ujawniających nieefektywność systemu zamówień publicznych, czy też z wystąpieniem nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień. Celem artykułu była prezentacja podstawowych nieprawidłowości związanych z procedurami udzielania zamówień publicznych współfinansowanych ze środków z budżetu Unii Europejskiej. W publikacji przedstawiono podstawy prawne regulujące proces udzielania zamówień publicznych oraz system kontroli i nadzoru nad ich udzielaniem. Rozważaniami objęto również nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: Prezes UZP), dokonano analizy Sprawozdania Prezesa UZP z funkcjonowania systemu zamówień publicznych oraz Sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – 32 Sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych. Zamówienia publiczne to umowy cywilnoprawne zawierane z zastosowaniem odpowiedniego trybu pomiędzy podmiotami dysponującymi środkami publicznymi a dostawcami towarów, usług, wykonawcami robót budowlanych. Termin »zamówienie publiczne« oznacza odpłatną umowę zawieraną między zamawiającym a wykonawcą, czyli podmiotem, który oferuje zamawiającemu roboty budowlane, usługi lub dostawy. Najważniejszym obowiązującym obecnie polskim aktem prawnym, regulującym funkcjonowanie zamówień publicznych jest ustawa Prawo zamówień publicznych.

¹ A. Borowiec, *System kontroli zamówień publicznych w Polsce w świetle badań empirycznych*, „Przegląd Organizacji” 2015, nr 10(909), s. 26.

² Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2021 r., Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa, czerwiec 2022 r., s. 7.

³ *Najważniejsze reguły zamówień publicznych*, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00223#1> [dostęp: 24.10.2022].

1 stycznia 2021 r. weszło w życie nowe Prawo zamówień publicznych⁴. System udzielania zamówień publicznych, a także nadzoru i kontroli w zakresie obowiązujących procedur określony został w Ustawie z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: ustawa Prawo zamówień publicznych). Ustawa określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w tej ustawie. System zamówień publicznych opisuje szczegółowe procedury, według których zamawiający mogą dokonywać zakupów.

Uchwalenie nowego aktu prawnego regulującego kompleksowo udzielanie zamówień publicznych ma służyć przede wszystkim wprowadzeniu nowych rozwiązań opartych na maksymalnej efektywności i przejrzystości udzielanych zamówień publicznych, uwzględniających jednocześnie rolę zamówień publicznych w kształtowaniu polityki państwa oraz potrzebę wsparcia rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, a także innowacyjnych, nowoczesnych produktów i usług⁵.

Zamówienia publiczne to wybór najkorzystniejszej oferty pod względem cenowym i jakościowym. Zajmują niezwykle istotną pozycję w życiu gospodarczym, dlatego też stały się one przedmiotem regulacji prawnych rangi zarówno europejskiej, jak i krajowej. Zamówienia publiczne regulują także inne akty prawne, w tym dotyczące⁶:

- gospodarowania środkami publicznymi – ustawa o finansach publicznych⁷;
- zawierania umów – Kodeks cywilny⁸;
- postępowania administracyjnego – Kodeks postępowania administracyjnego⁹;
- nieuczciwej konkurencji – ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹⁰;
- prawa budowlanego – ustawa Prawo budowlane¹¹;
- cen towarów i usług – ustawa o informowaniu o cenach towarów i usług¹²;
- dostępu do informacji publicznej – ustawa o dostępie do informacji publicznej¹³;
- ochrony informacji niejawnych – ustawa o ochronie informacji niejawnych¹⁴.

Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, że tematyka zamówień publicznych zawiera bardzo dużo regulacji. Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi zagadnienia z dziedziny zamówień publicznych na poziomie unijnym są dyrektywy

⁴ Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2021 r. na podstawie art. 1 Ustawy z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo zamówień publicznych (Dz.U. poz. 2020), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.; Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 maja 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy Prawo zamówień publicznych, ISAP, Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1710 ze zm.).

⁵ J. Kola, *Nowe Prawo zamówień publicznych – podręcznik dla małych i średnich przedsiębiorców*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2020, s. 9.

⁶ *Prawo zamówień publicznych. Regulacje. Prawo krajowe*, <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/prawo-zamowien-publicznych-regulacje/prawo-krajowe/inne-przepisy> [dostęp: 24.10.2022].

⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1634).

⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r., poz. 1360).

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2000).

¹⁰ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r., poz. 1233).

¹¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2022 r., poz. 1557).

¹² Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz.U. z 2019 r., poz. 178).

¹³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 902).

¹⁴ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 742; z 2022 r., poz. 655, 1933).

i rozporządzenia. Wśród aktów prawa Unii Europejskiej należą wskazać: dyrektywy Parlamentu Europejskiego, rozporządzenia Komisji Europejskiej, decyzje Komisji Europejskiej, komunikaty Komisji Europejskiej, a także uregulowania zamieszczone w Zielonej Księdze (ang. *green paper*)¹⁵. Mając na uwadze, że:

środki pochodzące z funduszy unijnych, aby mogły zostać uznane za kwalifikowalne, muszą być ponoszone z zachowaniem zasady uczciwej konkurencji, efektywności, jawności, przejrzystości oraz równego traktowania wykonawców. Wnioskodawca i beneficjent dokonując zakupu towarów lub usług od podmiotów powiązanych z nim osobowo lub kapitałowo, powinien zachować należyłą ostrożność i minimalizować ryzyko konfliktu interesów. W związku z tym, jeżeli przy udzielaniu zamówienia stwierdzone zostaną takie powiązania, które budzą wątpliwości co do zachowania wymienionych zasad oraz nie zostaną przedstawione wyjaśnienia jednoznacznie potwierdzające przestrzeganie powyższych zasad, wydatek zostanie uznany za niekwalifikowany¹⁶.

Ważnym zadaniem dla beneficjentów środków UE pozostaje przestrzeganie obowiązujących zasad udzielania zamówień publicznych. Zgodnie z art. 5 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju beneficjent to osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, realizującą projekty finansowane z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie projektu¹⁷.

2. SYSTEM KONTROLI I NADZORU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

System udzielania zamówień publicznych, a także nadzoru i kontroli w zakresie obowiązujących procedur określony został w ustawie Prawo zamówień publicznych. Konstrukcja systemu kontroli zamówień publicznych ma zapobiegać nadużyciom, co jest najczęściej rozumiane jako ustalanie legalności działań podejmowanych przy wydatkowaniu środków publicznych. System kontroli, poza ustaleniem, czy dane działania zostały podjęte zgodnie lub niezgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych czy dyscypliną finansów publicznych, powinien przyczyniać się także do wzrostu efektywności (w tym także w perspektywie długoterminowej) wydatkowania środków publicznych, ale także – co wymaga szczególnego zaakcentowania – pomagać w realizacji długofalowych strategii rozwoju państwa. Beneficjent (jednostka sektora finansów publicznych, podmiot prywatny) realizujący projekt współfinansowany ze środków UE korzysta z dofinansowania ze środków publicznych, w związku z czym jest zobowiązany przestrzegać zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Jeśli uzyska status zamawiającego, ma obowiązek stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych.

Beneficjent realizując projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej, korzysta z pieniędzy publicznych i jest zobowiązany do zachowania zasady uczciwej konkurencji

¹⁵ Zielona Księga, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:green_paper [dostęp: 24.10.2022].

¹⁶ A. Wolak, *Konflikt interesów w kontekście funduszy unijnych*, <https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/konflikt-interesow-w-kontekscie-funduszy-unijnych> [dostęp: 25.10.2022].

¹⁷ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r., poz. 1057; z 2022 r., poz. 1079), art. 5.

i równego traktowania wykonawców. Oznacza to, że beneficjent, dokonując wyboru dostawcy usługi lub towaru – w zależności od wartości szacunkowej netto zamówienia – jest zobowiązany zastosować procedurę rozeznania rynku, zasadę konkurencyjności lub jedną z procedur zawartych w ustawie Prawo Zamówień Publicznych¹⁸.

Zamówienia w projekcie realizowane są w oparciu o Wytyczne, które precyzują działania, jakie należy podjąć w zależności od danego trybu konkurencyjnego. Obowiązki podmiotu prywatnego, który nie ma statusu zamawiającego w rozumieniu Prawa zamówień publicznych, zostały określone w Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020. Obowiązki te są uzależnione od wartości udzielanego zamówienia¹⁹.

Jeśli wartość zamówienia nie przekracza 20 tys. zł netto, beneficjent musi pamiętać i dołożyć starań, aby wydawać środki pieniężne w sposób przejrzysty, racjonalny i efektywny. Przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych określają, że do zamówień publicznych współfinansowanych ze środków UE w kwocie od 20 tys. do 50 tys. zł netto ma zastosowanie uproszczona procedura rozeznania rynku – należy dokonać tzw. rozeznania rynku. Ma ono na celu potwierdzenie, że wybór dostawcy/wykonawcy został dokonany w sposób przejrzysty, racjonalny i efektywny, a dana usługa, dostawa lub robota budowlana została wykonana po cenie nie wyższej niż cena rynkowa (cena = jedyne kryterium)²⁰. W przypadku wydatków od 20 tys. do 50 tys. zł netto włącznie, tj. bez podatku od towarów i usług (VAT), beneficjenci są zobligowani przeprowadzić rozeznanie rynku i odpowiednio opublikować zapytanie ofertowe na swojej stronie internetowej lub innej powszechnie dostępnej stronie przeznaczonej do umieszczania zapytań ofertowych. Aby udokumentować spełnienie tego warunku, beneficjent powinien przedstawić wydruk zapytania ofertowego zamieszczonego we wskazanym wyżej sposób wraz z otrzymanymi ofertami lub potwierdzenie wysłania zapytania ofertowego do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców, o ile na rynku istnieje co najmniej trzech potencjalnych wykonawców danego zamówienia. Wystarczy potwierdzenie poniesienia wydatku w oparciu o fakturę, rachunek lub inny dokument księgowy o równoważnej wartości dowodowej.

Aby wyłonić najkorzystniejszą, wystarczy również wydruki ze stron internetowych z cenami i opisami usług (jeżeli nikt nie odpowiedział na zapytanie zamieszczone na stronie lub wysłane do wykonawców). Pozyskanie jednej oferty nie spełnia wymogów rozeznania rynku. W przypadku zamówień, do których ma zastosowanie procedura rozeznania rynku, zawarcie pisemnej umowy z wykonawcą nie jest wymagane²¹.

W przypadku wydatków, których wartość przekracza 50 tysięcy złotych netto, obowiązuje zasada konkurencyjności, czyli wybór najkorzystniejszej oferty z zachowaniem uczciwej

¹⁸ *Zamówienia w projektach*, <https://www.gov.pl/web/ncbr/zamowienia-w-projektach-power> [dostęp: 31.10.2022].

¹⁹ K. Śliwak, *Udzielanie zamówienia dofinansowanego ze środków funduszy europejskich przez podmiot prywatny*, <https://codozasady.pl/p/udzielanie-zamowienia-dofinansowanego-ze-srodkow-funduszy-europejskich-przez-podmiot-prywatny> [dostęp: 3.11.2022].

²⁰ *Poznaj zasady udzielania zamówień publicznych*, https://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/realizuje_projekt/poznaj-zasady-udzielania-zamowien-publicznych.html [dostęp: 31.10.2022].

²¹ https://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/realizuje_projekt/poznaj-zasady-udzielania-zamowien-publicznych.html [dostęp: 31.10.2022].

konkurencji i równego traktowania wykonawców. Beneficjenci, którzy nie są zobowiązani do stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych, muszą przeprowadzić postępowanie zgodnie z zasadą konkurencyjności. Jednym z podstawowych wymogów jest upublicznienie zapytania ofertowego na stronie przygotowanej przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej – Baza konkurencyjności²².

Baza konkurencyjności to narzędzie informatyczne służące realizacji zasady konkurencyjności. To internetowa baza zapytań ofertowych (ogłoszeń), które należy upublicznic zgodnie z zasadą konkurencyjności²³. Taki obowiązek istnieje od 1 stycznia 2016 r. i dotyczy wszystkich zamówień, których szacunkowa wartość przekracza 50 tys. zł netto. „Każdy beneficjent może założyć konto i bezpłatnie dodać ogłoszenie. Musi ono zawierać m.in. nazwę i dane zamawiającego, termin składania ofert, miejsce i sposób ich składania, opis przedmiotu zamówienia, kryteria oceny oferty czy listę dokumentów wymaganych od potencjalnego wykonawcy”²⁴. Treść zapytania ofertowego musi spełniać wymogi określone w Wytycznych oraz Wytycznych opublikowanych przez instytucję zarządzającą programem operacyjnym, w ramach którego realizowany jest projekt, jeśli ta instytucja opracowała takie wytyczne²⁵.

Poza tym obowiązkowe jest opisanie przedmiotu zamówienia oraz sposobu dokonywania oceny warunków udziału w postępowaniu (o ile zostaną przewidziane) w sposób określony w Wytycznych. Zamawiający są również zobowiązani sformułować kryteria oceny ofert w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, przy zachowaniu szczegółowych wymogów określonych w Wytycznych. Wybór najkorzystniejszej oferty, dokonany w oparciu o ustalone w zapytaniu ofertowym kryteria oceny ofert, zamawiający ma obowiązek udokumentować protokołem. Umowę z wykonawcą i protokół postępowania o udzielenie zamówienia należy sporządzić w formie pisemnej²⁶.

System kontroli zamówień publicznych określony został w ustawie Prawo zamówień publicznych²⁷ i stanowi istotny element funkcjonowania rynku zamówień publicznych.

Zamówienia publiczne to kluczowa forma udziału sektora publicznego w gospodarce. Według danych Komisji Europejskiej wydatki na zamówienia publiczne stanowią 19% PKB Unii Europejskiej, co daje kwotę 2,3 biliona euro rocznie. W przypadku polskiej gospodarki udział zamówień publicznych w PKB to co najmniej 10%, a kwota – około 200 miliardów złotych (tyle corocznie wydają publiczni zamawiający na towary i usługi kupowane w systemie zamówień publicznych)²⁸.

²² Baza konkurencyjności, <https://bazakonkurencyjnosci.funduszeuropejskie.gov.pl/> [dostęp: 24.10.2022].

²³ M. Tomczak, P. Myszczńska, *Zamówienia udzielane w ramach projektów. Podręcznik wnioskodawcy i beneficjenta programów polityki spójności 2014–2020*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/84352/zamowienia_udzielane_w_ramach_projektow_2020.pdf [dostęp: 31.10.2022], s. 39.

²⁴ *Zasady udzielania zamówień publicznych*, <https://bof.org.pl/pl/realizuje-projekt/zasady-udzielania-zamowien-publicznych> [dostęp: 31.10.2022].

²⁵ Wytyczne Ministra Rozwoju i Finansów w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/97405/wytyczne_w_zakresie_kwalifikowalnosci_wydatkow_21_12_2020_1.pdf [dostęp: 31.10.2022].

²⁶ K. Śliwak, *Udzielanie zamówienia dofinansowanego...*, dz. cyt.

²⁷ Dz.U. z 2022 r., poz. 1710 ze zm.

²⁸ *Najważniejsze reguły zamówień publicznych*, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00223#1> [dostęp: 24.10.2022].

Konstrukcja systemu kontroli zamówień publicznych ma zapobiegać nadużyciom, co jest najczęściej rozumiane jako ustalanie legalności działań podejmowanych przy wydatkowaniu środków publicznych. System kontroli poza ustaleniem, czy dane działania zostały podjęte zgodnie czy niezgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych czy dyscypliną finansów publicznych, powinien przyczyniać się także do wzrostu efektywności (w tym także w perspektywie długoterminowej) wydatkowania środków publicznych, ale także – co wymaga szczególnego zaakcentowania – pomagać w realizacji długofalowych strategii rozwoju państwa. Regulacje dotyczące rynku zamówień publicznych stanowiąc mogą efektywne narzędzie do realizacji aktywnej polityki gospodarczej państwa, np. wspomagać rozwój sektora małych, średnich przedsiębiorstw, sprzyjać innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, promować ochronę środowiska, kształtować wzorcowe relacje pomiędzy administracją państwa a przedsiębiorcami, rozwijać kulturę kooperacji (wzmacniać kapitał społeczny), wspierać proces realizacji polityki spójności.

Ustawa Prawo zamówień publicznych określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w tych sprawach²⁹. Zgodnie z art. 466 ust. 1 te same ustawy centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach zamówień publicznych jest Prezes UZP³⁰. Zgodnie z treścią art. 469 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych Prezes UZP czuwa nad systemem zamówień, w szczególności czuwa nad przestrzeganiem zasad udzielania zamówień i dokonuje kontroli procesu udzielania zamówień w zakresie przewidzianym ustawą.

Biorąc pod uwagę zmiany, jakim ulegały w kolejnych nowelizacjach kompetencje Prezesa UZP, trzeba uznać, że kontrola jest jedynym środkiem, który pozwala Prezesowi oddziaływać na proces udzielania zamówień publicznych. Kontrola Prezesa UZP przeprowadzona jest pod względem legalności, zgodności z obowiązującymi przepisami Pzp³¹.

Obowiązujące regulacje ustawy Prawo zamówień publicznych przewidują dwa rodzaje kontroli Prezesa UZP: kontrolę doraźną oraz kontrolę uprzednią. Prezes posiada kompetencje kontrolne w stosunku do wszystkich zamówień publicznych bez względu na źródło ich finansowania. Zasady prowadzenia kontroli przez Prezesa UZP zostały szczegółowo uregulowane w dziale 11 rozdziału 2 „Kontrola Prezesa Urzędu – Prawo zamówień publicznych”. Prowadząc kontrolę, Prezes UZP może³²:

- żądać od kierownika zamawiającego niezwłocznego przekazania kopii dokumentów związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia, potwierdzonych za zgodność z oryginałem przez kierownika zamawiającego, w formie pisemnej albo w formie elektronicznej;
- żądać od kierownika zamawiającego, od pracowników zamawiającego oraz innych podmiotów udzielenia, w terminie przez niego wyznaczonym, wyjaśnień

²⁹ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1710 ze zm.).

³⁰ Tamże, art. 466.

³¹ A. Piwowarczyk, *Procedury zamówień publicznych w projektach współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych*, seria: „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach”, nr 3582, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2017, s. 121.

³² Dz.U. z 2022 r., poz. 1710 ze zm., art. 605.

w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli, w formie pisemnej albo w formie elektronicznej;

- zasięgnąć opinii biegłego, jeżeli ustalenie lub ocena stanu faktycznego sprawy lub dokonanie innych czynności kontrolnych wymaga wiadomości specjalnych.

Zadania kontrolne Prezesa Urzędu są wykonywane przez Departament Kontroli Zamówień Publicznych, który zajmuje się przeprowadzaniem kontroli doraźnych (następczych i uprzednich) wszczynanych z urzędu lub na wniosek, a także przeprowadzaniem obligatoryjnych kontroli uprzednich. Kontrola Prezesa Urzędu ma na celu sprawdzenie zgodności postępowania o udzielenie zamówienia z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Prezes UZP nie bada więc gospodarności działań zamawiającego, celowości dokonywanych przezeń zakupów czy też jego rzetelności. Kontrola co do zasady przeprowadzana jest w siedzibie Urzędu, na podstawie przekazanej przez zamawiającego kopii dokumentacji postępowania, wyjaśnień i – w razie potrzeby – opinii biegłego i może mieć charakter kontroli uprzedniej (*ex-ante*, przed zawarciem umowy z wykonawcą) lub kontroli następczej (*ex-post*, po zawarciu umowy z wykonawcą)³³.

W zakresie zamówień z udziałem środków unijnych Prezes UZP prowadzi:

- kontrole uprzednie obligatoryjne, jeżeli wartość zamówienia jest równa bądź przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 10 000 000 euro dla dostaw i usług oraz 20 000 000 euro dla robót budowlanych (art. 613 ust. 1 i 2 ustawy³⁴);
- kontrole doraźne uprzednie lub następcze wszczynane z urzędu lub na wniosek, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia doszło do naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, które mogło mieć wpływ na wynik postępowania lub konkursu albo zawarto lub zmieniono umowę lub umowę ramową z naruszeniem przepisów ustawy (art. 607 ust. 1 i 4 tej ustawy³⁵). Zgodnie z art. 608 ustawy Prawo zamówień publicznych kontrolę doraźną może poprzedzić postępowanie wyjaśniające, mające na celu ustalenie, czy w postępowaniu doszło do naruszenia mogącego mieć wpływ na wynik postępowania lub konkursu albo zawarto lub zmieniono umowę, lub umowę ramową z naruszeniem przepisów ustawy.

Kontrola kończy się doręczeniem zamawiającemu informacji o wyniku, w której Prezes UZP stwierdza brak naruszeń bądź wskazuje wykryte nieprawidłowości. W przypadku kontroli uprzedniej, przeprowadzanej przed zawarciem umowy z wykonawcą, Prezes UZP może dodatkowo wydać zalecenia pokontrolne usunięcia stwierdzonych naruszeń lub unieważnienia postępowania. Natomiast kontrola następcza (*ex-post*) odbywa się po zawarciu umowy z wykonawcą, dlatego niemożliwe jest wydanie po jej przeprowadzeniu zaleceń wykonania jakichkolwiek czynności w postępowaniu. W przypadku przeprowadzenia kontroli zamówienia współfinansowanego ze środków UE o wyniku kontroli – poza podmiotem (na wniosek którego kontrola została wszczęta – zawsze informowana jest właściwa instytucja zarządzająca i instytucja pośrednicząca). Obligatoryjną kontrolą uprzednią objęte są wyłącznie zamówienia lub

³³ *Kontrola Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych – regulacje prawne oraz instrukcje*, <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/kontrole-prowadzone-przez-uzp/kontrola-prezesa-urzedu-zamowien-publicznych-regulacje-prawne-oraz-instrukcje2> [dostęp: 31.10.2022].

³⁴ Dz.U. z 2022 r., poz. 1710 ze zm., art. 613, ust. 1 i 2.

³⁵ Tamże, art. 607, ust. 1 i 4.

umowy ramowe o wartościach określonych w art. 613 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. 10 000 000 euro dla dostaw i usług oraz 20 000 000 euro dla robót budowlanych współfinansowane ze środków Unii Europejskiej.

Prezes UZP może odstąpić od przeprowadzenia kontroli uprzedniej na wniosek instytucji zarządzającej, jeżeli w ocenie tej instytucji postępowanie zostało przeprowadzone w sposób zgodny z przepisami ustawy. Informacje o odstąpieniu od kontroli uprzedniej Prezes UZP przekazuje niezwłocznie zamawiającemu i wnioskodawcy. Może on również odstąpić od przeprowadzenia obowiązkowej kontroli uprzedniej w przypadku udzielania zamówień w częściach, jeżeli wartość poszczególnych części zamówienia jest mniejsza niż kwoty, o których mowa w art. 613 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych³⁶. Prezes UZP może odstąpić od przeprowadzenia kontroli uprzedniej, informując o tym zamawiającego niezwłocznie po otrzymaniu kopii dokumentacji, o której mowa w art. 615 ust. 1. Beneficjenci środków unijnych, w przypadku udzielania zamówień o wartości równej lub przekraczającej 10 000 000 euro dla dostaw i usług oraz 20 000 000 euro dla robót budowlanych, niezwłocznie po wydaniu przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, dotyczące wyboru najkorzystniejszej oferty, albo po upływie terminu do wniesienia odwołania, a przed zawarciem umowy, będą zobowiązani przekazać do Urzędu Zamówień Publicznych, w formie pisemnej, potwierdzone za zgodność z oryginałem przez kierownika zamawiającego, własnoręcznym podpisem, albo w formie elektronicznej, kopie dokumentacji postępowania, w celu przeprowadzenia kontroli uprzedniej (art. 615 ust 1 ustawy Prawo zamówień publicznych).

W sytuacji gdy po przekazaniu kopii dokumentacji do kontroli zostanie wniesione odwołanie lub skarga, zamawiający będzie miał obowiązek niezwłocznie poinformować o tym Prezesa UZP. W wyniku zawiadomienia o wniesionym odwołaniu lub skardze Prezes UZP wstrzyma wykonanie kontroli do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia protestu. Doręczenie do Urzędu Zamówień Publicznych kopii dokumentacji postępowania powoduje wszczęcie kontroli uprzedniej i jednocześnie zawieszenie terminu związania ofertą. Termin ten zostaje zawieszony do czasu zakończenia kontroli, to jest do czasu doręczenia zamawiającemu informacji o wyniku kontroli. Kontrola powinna zakończyć się w terminie 14 dni od dnia doręczenia materiałów stanowiących dowody w sprawie, o których mowa w art. 615 ust 1 ustawy Prawo zamówień publicznych lub w terminie 30 dni w przypadkach szczególnie skomplikowanych, o których mowa w art. 605 ust. 1. W zależności od ustaleń kontroli, w informacji o wyniku kontroli Prezes UZP informuje, że kontrola nie wykazała naruszeń lub też wykazała naruszenia niemające wpływu na wynik postępowania, bądź też wskazuje zalecenia pokontrolne, jeżeli w toku kontroli stwierdzono, że zasadne jest unieważnienie postępowania lub usunięcie stwierdzonych naruszeń.

Zalecenie usunięcia naruszeń wydawane jest wtedy, gdy w toku kontroli stwierdzone zostaje naruszenie mające wpływ na wynik postępowania, którego usunięcie na tym etapie postępowania (tj. przed zawarciem umowy) jest jeszcze możliwe.

³⁶ Tamże.

Zalecenie unieważnienia postępowania dotyczy naruszeń uniemożliwiających zawarcie ważnej umowy w sprawie zamówienia publicznego, których usunięcie jest już niewykonalne. Na wniosek Prezesa UZP kierownik zamawiającego pisemnie informuje o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych (art. 616 ust. 5 ustawy Prawo zamówień publicznych).

Zamawiający może wnieść zastrzeżenia do wyników kontroli bez względu na rodzaj stwierdzonych naruszeń. Zamawiający może wnieść umotywowane zastrzeżenia do wyników kontroli doraźnej w terminie 7 dni od dnia doręczenia informacji o wyniku kontroli. Prezes Urzędu rozpatrzy zastrzeżenia w terminie 15 dni od ich otrzymania, a w przypadku ich nieuwzględnienia – przekaze je do zaopiniowania Krajowej Izbie Odwoławczej. Krajowa Izba Odwoławcza w terminie 15 dni wyrazi, w formie uchwały, opinię, która będzie wiążąca dla Prezesa Urzędu. O ostatecznym rozpatrzeniu zastrzeżeń Prezes Urzędu niezwłocznie zawiadamia kontrolowanego zamawiającego. Ostatecznym rozpatrzeniem zastrzeżeń jest ich uwzględnienie przez Prezesa Urzędu lub – w razie nieuwzględnienia – wydanie opinii przez Krajową Izbę Odwoławczą³⁷.

Do czasu doręczenia informacji o wyniku kontroli uprzedniej zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej kontrolowany zamawiający nie może zawrzeć umowy z wybranym wykonawcą. Prezes UZP w terminie 14 dni (30 dni w sprawach szczególnie skomplikowanych) od dnia przesłania kopii dokumentacji postępowania doręcza zamawiającemu informację o wyniku kontroli uprzedniej.

Informacja ta zawiera co najmniej:

- określenie kontrolowanego postępowania;
- informację o stwierdzeniu naruszeń lub ich braku;
- zalecenia pokontrolne (o ile stwierdzono, że zasadne jest unieważnienie postępowania lub usunięcie stwierdzonych naruszeń).

Do czasu doręczenia informacji o wyniku kontroli uprzedniej zamawiający nie może zawrzeć umowy o zamówienie publiczne, zaś w przypadku stwierdzenia naruszeń kierownik zamawiającego informuje Prezesa UZP o sposobie wykonania zaleceń (jeżeli otrzymał wniosek w tym zakresie). W oparciu o dane publikowane w Sprawozdaniu Prezesa UZP z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2021 r.³⁸ do Prezesa UZP wpłynęło 492 wnioski o kontrolę. Prezes UZP rozpatrzył 494 wnioski o kontrolę. Wnioski te kierowali do niego przede wszystkim wykonawcy oraz instytucje zaangażowane we wdrażanie funduszy unijnych w Polsce, ale także m.in. organy ścigania oraz podmioty nieuczestniczące w danych postępowaniach o udzielenie zamówień, w tym osoby prywatne, radni, sygnaliści, organizacje zrzeszające przedstawicieli określonych zawodów).

³⁷ *Kontrola doraźna*, <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/kontrola-prowadzone-przez-uzp/kontrola-prezesa-urzedu-zamowien-publicznych-regulacje-prawne-oraz-instrukcje/kontrola-dorazna> [dostęp: 31.10.2022].

³⁸ *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2021 r.*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2022, <https://www.gov.pl/web/uzp/sprawozdanie-prezesa-urzedu-zamowien-publicznych-z-funkcjonowania-systemu-zamowien-publicznych-w-2021-r> [dostęp: 4.11.2022].

W wyniku rozpatrzenia ww. wniosków Prezes Urzędu:

- w 151 sprawach przeprowadził wstępną kontrolę, w tym w 38 sprawach wszczęto dalszą kontrolę doraźną w przypadku uzasadnionego przypuszczenia, że doszło do naruszenia przepisów ustawy Pzp 2004, które mogło mieć lub miało wpływ na wynik postępowania lub konkursu, albo zawarto lub zmieniono umowę lub umowę ramową z naruszeniem przepisów ustawy Pzp 2004, natomiast w 113 sprawach kontrole zostały zakończone informacją o braku podstaw do dalszego prowadzenia kontroli;
- w 320 sprawach odmówił wszczęcia kontroli podając szczegółowe uzasadnienie faktyczne i prawne odnoszące się do zarzutów wnioskodawców, odmowa wszczęcia kontroli w 77 sprawach poprzedzona została przeprowadzeniem postępowania wyjaśniającego (wszczętego na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych z 2004 r.);
- zakończył 23 sprawy, które nie podlegały merytorycznemu rozpatrzeniu³⁹.

W przypadku wykrycia w trakcie realizacji czynności kontrolnych lub w toku prowadzonych postępowań wyjaśniających, nieprawidłowości stanowiących naruszenie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Prezes UZP zawiadamiał o stwierdzonym naruszeniu właściwego rzeczownika dyscypliny finansów publicznych. Zawiadomienia do rzeczownika dyscypliny finansów publicznych skierowano w odniesieniu do 21 spraw objętych w 2021 r. kontrolą doraźną, a w przypadku 10 na skutek przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego lub wstępnej kontroli (łącznie 31 zawiadomień). W oparciu o dane publikowane w Sprawozdaniu Prezesa UZP z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2021 r. najczęściej zawiadamiano rzeczownika o stwierdzeniu naruszeń dyscypliny finansów publicznych polegających na:

- bezpodstawnym unieważnieniu postępowania (10 zawiadomień);
- błędnym szacowaniu wartości zamówienia polegającym na podziale zamówienia lub zaniżeniu jego wartości w celu ominięcia stosowania ustawy Pzp do jego udzielenia (6 zawiadomień);
- niezasadnym stosowaniu trybu negocjacji bez ogłoszenia albo trybu zamówienia z wolnej ręki (4 zawiadomień);
- nieprawidłowym badaniu spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu (2 zawiadomienia);
- nieprzekazaniu ogłoszenia o zamówieniu publicznym lub udzieleniu zamówienia do publikacji do właściwego publikatora – Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (2 zawiadomienia);
- zawiadamiano także o bezpodstawnym zaniechaniu stosowania ustawy Pzp (2 zawiadomienia);
- przeprowadzeniu postępowania na podstawie przepisów nieobowiązujących w chwili wszczęcia postępowania (1 zawiadomienie);
- nieuprawnionej zmianie umowy (1 zawiadomienie);
- opisaniu przedmiotu zamówienia z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji (2 zawiadomienia);
- zaniechaniu odrzucenia oferty (1 zawiadomienie);

³⁹ Tamże.

- otwarciu ofert bez zachowania zasady jawności poprzez organizację sesji otwarcia ofert zamkniętej dla publiczności (1 zawiadomienie).

W wyniku rozpatrzenia 9 zawiadomień rzecznik poinformował Prezesa UZP o skierowaniu wniosku o ukaranie osoby obwinionej do komisji orzekającej z powodu:

- bezpodstawnego unieważnienia postępowania (4 sprawy);
- niezasadnego stosowania trybu zamówienia z wolnej ręki (2 kontrole);
- opisanie przedmiotu zamówienia z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji (2 kontrole);
- otwarcia ofert z naruszeniem zasady jawności (1 zawiadomienie).

W 7 sprawach rzecznicy dyscypliny finansów publicznych odmówili wszczęcia postępowania wyjaśniającego:

- ze względu na przedawnienie karalności czynu – 1 przypadek;
- z uwagi na brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych – 2 przypadki;
- z uwagi na okoliczność wykluczającą z mocy ustawy orzekanie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych – 1 przypadek;
- ze względu na niepopętnienie zarzucanego czynu – 1 przypadek;
- ze względu na brak podstaw do przypisania winy sprawcy – 1 przypadek;
- z uwagi na przesłankę znikomego stopnia szkodliwości dla finansów publicznych – 1 przypadek.

3. NIEPRAWIDŁOWOŚCI W ZAKRESIE UDZIELANIA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH – WYBRANE PRZYKŁADY

Ze względu na wielkość rynku zamówień publicznych i liczbę prowadzonych rocznie zamówień nieuniknione jest wystąpienie nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień.

„Jeżeli niekorzystny wpływ na budżet UE wynika z naruszenia przepisów, określa się go jako »nieprawidłowość«⁴⁰. W przypadku umyślnego zachowania, takiego jak działanie lub zaniechanie odnoszące się do wykorzystywania lub przedstawiania nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów lub nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, zachowanie takie stanowi »nadużycie finansowe«⁴¹. W związku z tym nieprawidłowość może być wynikiem błędnej interpretacji przepisu, podczas gdy nadużycie finansowe jest wynikiem

⁴⁰ Zgodnie z definicją zawartą w art. 1 Rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 312 z 23.12.1995), s. 1.

⁴¹ Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 dyrektywy w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii. W odniesieniu do dochodów pochodzących z zasobów własnych z tytułu VAT w dyrektywie w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii nałożono na państwa członkowskie obowiązek penalizowania przestępstw przeciwko wspólnemu systemowi VAT, jeżeli są one związane z terytorium dwóch lub większej liczby państw członkowskich Unii i wiążą się z wystąpieniem całkowitej szkody w wysokości co najmniej 10 mln EUR (art. 2 ust. 2 dyrektywy).

umyślnego naruszenia przepisu⁴². Zgodnie z art. 2 pkt 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, za nieprawidłowość należy uważać „jakkolwiek naruszenie przepisu prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które powoduje lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie ogólnym Unii Europejskiej w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku z budżetu ogólnego”⁴³. „Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej (KE) za nieprawidłowość należy uznać również sytuację, w której wystąpiło naruszenie jakichkolwiek przepisów krajowych, niezależnie od tego, czy przepisy prawa krajowego są bardziej restrykcyjne od przepisów prawa wspólnotowego”⁴⁴.

Nieprawidłowość oznacza każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie funduszy unijnych (realizację projektu), które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem. Podmiotem gospodarczym, według prawa unijnego, jest każda osoba fizyczna lub prawna lub inny podmiot biorący udział we wdrażaniu funduszy unijnych, z wyjątkiem państwa członkowskiego wykonującego swoje uprawnienia władzy publicznej⁴⁵.

Nieprawidłowości określane są jako odstępstwa od obowiązujących procedur udzielania zamówień publicznych.

W celu zminimalizowania ryzyka nieprawidłowego wydatkowania środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności pomocne może okazać się przeanalizowanie rodzajów nieprawidłowości, które odzwierciedlają naruszenie przepisów prawa. Według Sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – 32 Sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2020 r.) najczęściej wykrywane rodzaje nieprawidłowości w stosunku do nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi w przypadku projektów finansowanych w ramach okresu programowania 2014–2020 to m.in.: nieprawidłowe, brakujące fałszywe lub sfałszowane dokumenty potwierdzające naruszenie postanowień umownych, kwalifikowalność i naruszenie przepisów dotyczących zamówień publicznych, naruszenia w zakresie etyki i uczciwości⁴⁶ oraz podwójnego finansowania.

⁴² Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – 32 Sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2020 r.), Komisja Europejska, Bruksela 20.09.2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0578&from=EN> [dostęp: 31.10.2022].

⁴³ Art. 2 pkt 7 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 126/1999 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006), s. 36.

⁴⁴ K. Dziadek, *Kontrola jako narzędzie wykrywania nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy unijnych*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia” 2011, nr 42, s. 112.

⁴⁵ *Czym są nieprawidłowości*, https://rpo.slaskie.pl/czytaj/czym_sa_nieprawidlowosci [dostęp: 25.10.2022].

⁴⁶ Kategoria ta obejmuje kwestie związane z „konfliktem interesów” i „korupcją”.

Tabela 1. Rodzaje nieprawidłowości wykrytych w przypadkach związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi – okres programowania 2014–2020

	Nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi	Nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi
Naruszenie przepisów dotyczących zamówień publicznych	39%	15%
Nieprawidłowe, brakujące, fałszywe lub sfałszowane dokumenty potwierdzające	12%	45%
Naruszenie postanowień umownych	24%	18%
Kwalifikowalność	9%	17%
Nieprawidłowe, brakujące, sfałszowane księgi	4%	5%
Etyka i uczciwość	0%	5%
Wielokrotne finansowanie	0%	1%

Źródło: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – 32 Sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2020 r.), Komisja Europejska, Bruksela 20.09.2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0578&from=EN> [dostęp: 31.10.2022].

W odniesieniu do nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi najważniejszą część stanowią naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych.

Zasadniczo ryzyko nieprawidłowości i nadużyć finansowych wiąże się z:

- ograniczeniami konkurencji (w związku z ograniczeniem informacji, wykluczeniem lub zniechęcaniem potencjalnych oferentów, brakiem przejrzystego wyboru lub przejrzystej oceny, zмовą);
- zmianami zamówień dokonywanymi po ich udzieleniu;
- niedociągnięciami w realizacji;
- zawyżaniem kosztów⁴⁷.

Na podstawie danych prezentowanych przez Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF⁴⁸) można stwierdzić, że przy wydatkowaniu środków w ramach polityki spójności obszary wrażliwe na wystąpienie nieprawidłowości, w tym najczęściej występujące nadużycia finansowe, związane są z⁴⁹:

- procesem udzielania zamówień publicznych, w szczególności: niezastosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych, zastosowanie niewłaściwego trybu zamówienia publicznego (stosowanie trybów poza konkurencyjnych), niedochowanie warunków związanych z udzieleniem zamówienia publicznego, np. błędne ogłoszenie lub brak publikacji ogłoszenia o zamówieniu (brak publikacji ogłoszenia o zmianie warunków zamówienia), nierówne traktowanie wykonawców (żądanie dokumentów, które nie były niezbędne do przeprowadzenia postępowania), nieuprawnione zmiany istotnych warunków umowy z wykonawcą; występowaniem zmów przetargowych;

⁴⁷ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – 32 Sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2020 r.), dz. cyt.

⁴⁸ OLAF (ang. *European Anti-Fraud Office*) – Europejski Urząd ds. Przeciwdziałania Nadużyciom.

⁴⁹ *Czym są nieprawidłowości*, dz. cyt.

- fałszowaniem lub brakiem dokumentacji potwierdzającej prawidłowość poniesienia wydatku (faktury, dokumenty potwierdzające wykonanie pracy), tj. przyznaniem dofinansowania nieuprawnionemu beneficjentowi, w szczególności wskutek przedstawienia przez beneficjenta fałszywych dokumentów lub oświadczeń;
- refundacją wydatków niekwalifikowalnych, w tym w szczególności: podwójne deklarowanie tego samego wydatku, zrefundowanie wydatku podlegającego finansowaniu w ramach innego programu współfinansowanego ze środków publicznych, wydatków niezwiązanych z realizowanym projektem, wydatków niezasadzonych (związanych z realizowanym projektem, lecz zbędnych), wydatków zawyżonych, nieuwzględnienie przychodów uzyskiwanych przez beneficjenta w związku z realizowanym projektem;
- nieujawnieniem konfliktu interesów;
- zakładaniem fikcyjnych przedsięwzięć jedynie w celu wyłudzenia dotacji;
- przedstawianiem we wniosku o płatność niekompletnej, nieprawidłowej lub sfałszowanej dokumentacji potwierdzającej poniesienie wydatków;
- brakiem realizacji przez beneficjenta działań przewidzianych w projekcie;
- realizacją projektu niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, np. realizacja przedsięwzięcia bez pozwoleń (decyzji) wymaganych przepisami prawa budowlanego.

Tabela 2. Ryzyka związane z zamówieniami publicznymi

Ryzyko nieprawidłowości i nadużyć finansowych w 2021 r. oraz w kolejnych latach wiąże się z:	
ograniczeniami konkurencji (w związku z ograniczeniami informacji, wykluczeniem lub zniechęceniem potencjalnych oferentów, brakiem przejrzystego wyboru lub przejrzystej oceny, znową)	Jeżeli chodzi o ograniczenia konkurencji, może dochodzić do ograniczenia otwartości procedury w wyniku występowania nieprawidłowości związanych ze sposobem, treścią lub czasem publikacji ogłoszenia o zamówieniu, które ma być kierowane do wszystkich potencjalnych oferentów. Może to wynikać z zaniżania szacunkowej wartości zamówienia lub ze sztucznego dzielenia zamówień. Może dochodzić do bezpodstawnego ograniczania liczby potencjalnych oferentów w drodze nadmiernych lub dyskryminacyjnych wymogów wobec oferentów. Ponadto instytucje zamawiające mogą w ramach tego samego zamówienia bezpodstawnie grupować roboty budowlane, dostawy lub usługi, które zwykle są oferowane przez innych wykonawców (sztuczne grupowanie). Inne ewentualne zaniechania obowiązków dotyczą specyfikacji technicznej, której zakres jest zbyt wąski lub która wprost odnosi się do konkretnej marki. Udział w procedurze mogą utrudniać niejasno sformułowane lub zmieniające się warunki. Niewystarczająca dokumentacja procesu oceny oraz niejasne lub nieprawidłowe kryteria udzielania zamówienia mogą skutkować brakiem przejrzystości oceny. Może dochodzić do sytuacji, w których zamówienia są udzielane wykonawcom, którzy nie spełniają kryteriów. Z drugiej strony może dochodzić do bezpodstawnego wykluczania niektórych wykonawców. Konkurencja może być eliminowana w wyniku znowy, w tym w wyniku współpracy między oferentami lub między oferentami i instytucją zamawiającą.

Ryzyko nieprawidłowości i nadużyć finansowych w 2021 r. oraz w kolejnych latach wiąże się z:	
zmianami zamówień dokonywanymi po ich udzieleniu	Zamówienia mogą być zmieniane po ich udzieleniu. Zamówienie może różnić się od tego, co zapisano w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, już na etapie złożenia pierwszego podpisu lub zmiany w zamówieniu mogą pojawić się podczas jego realizacji. Gdyby takie zmiany uwzględniano już w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, pozostali wykonawcy mogliby przedstawić lepsze oferty i wygrać przetarg. Ponadto tego typu zmiany mogą przynosić wykonawcy dodatkowe zyski ze względu na możliwość użycia tańszych/mniejszej ilości materiałów lub mniejszą ilość robót budowlanych do wykonania za tę samą cenę lub też ze względu na dodatkowe dostawy lub roboty budowlane oferowane po wyższej cenie. W obowiązujących już zamówieniach można wprowadzać zmiany lub można bezpodstawnie udzielać dodatkowych zamówień aktualnemu wykonawcy, bezpośrednio lub po przeprowadzeniu procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu.
niedociągnięcia w realizacji	(Ukierunkowanie na sektor opieki zdrowotnej) Niedociągnięcia w realizacji mogą mieć różną formę. Mogą one powodować poważne konsekwencje odczuwane przez placówki opieki zdrowotnej. Na przykład załączona dokumentacja może nie odpowiadać faktycznej realizacji projektu w praktyce. Nieprawidłowości mogą również wiązać się z ponoszeniem wydatków, które nie przynoszą oczekiwanej poprawy w zakresie zapewniania świadczeń zdrowotnych. Na przykład może okazać się, że beneficjent nie korzysta lub rzadko korzysta ze sprzętu medycznego sfinansowanego w ramach projektu, sprzęt jest wykorzystywany w celach handlowych wbrew założeniom finansowania itp.
zawyżaniem kosztów	(Ukierunkowanie na sektor opieki zdrowotnej) Może dochodzić do uiszczania wygórowanych cen za sprzęt medyczny. Wnioski o zwrot kosztów mogą obejmować koszty poniesione z tytułu niekwalifikowalnych dostaw lub działań. Projekt może obejmować wyłącznie nowy sprzęt medyczny, podczas gdy faktycznie poniesione wydatki mogą dotyczyć niekwalifikowalnego sprzętu używanego (za który pobiera się wygórowaną cenę tak, jakby był to sprzęt nowy). Kolejne potencjalne ryzyko stanowi ryzyko podwójnego finansowania.

Źródło: opracowanie na podstawie: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – 32 Sprawozdanie roczne..., dz. cyt.

W praktyce najczęściej występującą nieprawidłowością (wykres 1) jest niewłaściwe stosowanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych⁵⁰, a w szczególności dotyczących:

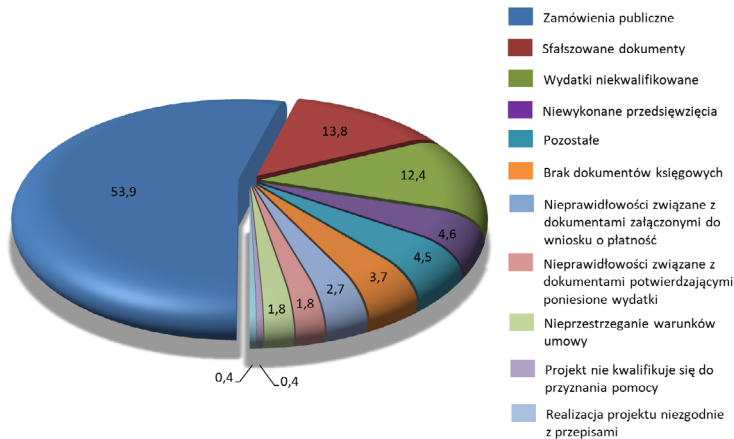
- zasad konkurencji i upowszechniania informacji o zamówieniu;
- działań związanych z przygotowaniem dokumentacji (np. brak dokumentacji projektowej w chwili zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu publicznym, nieprzekazanie oferentom robót specyfikacji istotnych warunków zamówienia w terminie określonym w ustawie);
- wyboru najkorzystniejszej oferty.

Występującym nadużyciem finansowym było fałszowanie dokumentów – działanie takie występowało w odniesieniu do wniosków o dofinansowanie projektu, w przypadku których beneficjenci przedstawiali nieprawdziwe dane lub załączali sfałszowane dokumenty uzupełniające (różnego typu oświadczenia, zaświadczenia)⁵¹.

⁵⁰ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.; Dz.U. z 2022 r., poz. 1710 ze zm.).

⁵¹ A Walenia, *Nieprawidłowości w wykorzystaniu europejskich funduszy rolnych i ich wpływ na realizację Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce*, [w:] *Globalizacja. Integracja. Konkurencyjność i współczesne dylematy*, red. A. Grynia, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Wilno 2020, s. 486.

Tego typu działania traktowane są jako podejrzenia popełnienia oszustwa na szkodę budżetu UE⁵².



Wykres 1. Rodzaje zgłoszonych do Komisji Europejskiej nieprawidłowości dotyczących środków UE (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Wilczyńska, A. Walenia, *Nieprawidłowości w wykorzystaniu środków z budżetu Unii Europejskiej z przeznaczeniem na politykę spójności*, „Aviation and Security Issues” 2022, nr 1(1), DOI: 10.55676/asi.v1i1.10, s. 44.

Jeśli chodzi o wydatki niekwalifikowalne – najczęściej wykrywane są przypadki finansowania przez beneficjentów działań, które nie są związane z realizacją przedsięwzięcia oraz nie zostały określone w umowie o dofinansowanie. W przypadku stwierdzenia tego typu nieprawidłowości beneficjenci nie mogą liczyć na refundację wydatków ze środków unijnych. Takie przypadki traktowane są jako potwierdzenie przez beneficjenta nieprawdziwych informacji i w konsekwencji uznawane są za działania mające na celu wyłudzenie środków UE, a więc popełnienie przestępstwa.

W procesie realizacji przedsięwzięć współfinansowanych ze środków UE można wskazać następujące przyczyny powstawania nieprawidłowości:

- niezajomość przepisów prawnych, a w szczególności przepisów prawa zamówień publicznych oraz dokumentów dotyczących wdrażania programu operacyjnego,
- nieprzestrzeganie przez beneficjentów zasad określonych w umowie o dofinansowanie,
- zmienność przepisów prawa,
- nierzetelność lub niedokładność przedkładanych przez beneficjenta dokumentów, sporządzanie nierzetelnych sprawozdań z realizacji projektu oraz wniosków o płatność (brak dokumentacji, błędy rachunkowe)⁵³.

⁵² P. Makuch, *Organizacja systemu nakładania korekt finansowych oraz postępowanie z nieprawidłowościami stwierdzonymi w toku kontroli procedur zawierania umów w NFOŚiGW*, Departament Kontroli Zamówień Publicznych NFOŚiGW, Warszawa 2015, s. 78–79.

⁵³ M. Wilczyńska, A. Walenia, *Nieprawidłowości w wykorzystaniu środków...*, dz. cyt., s. 45.

W odniesieniu do nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi najważniejszą część stanowią naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych. Najczęściej występujące nieprawidłowości w procesie zamówień publicznych stwierdzone w wyniku przeprowadzanych kontroli doraźnych przez Prezesa UZP (wykres 2), mające lub mogące mieć wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówień współfinansowanych ze środków UE, to np.:

- udzielenie zamówienia bez stosowania ustawy, w sytuacji gdy zachodziły przesłanki jej zastosowania (15%);
- udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki, negocjacji bez ogłoszenia lub zapytania o cenę, gdy nie zachodziły przesłanki ich zastosowania (20%);
- niezamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych lub Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (15%);
- niezasadne wykluczenie wykonawcy, który złożył ofertę najkorzystniejszą (7%).

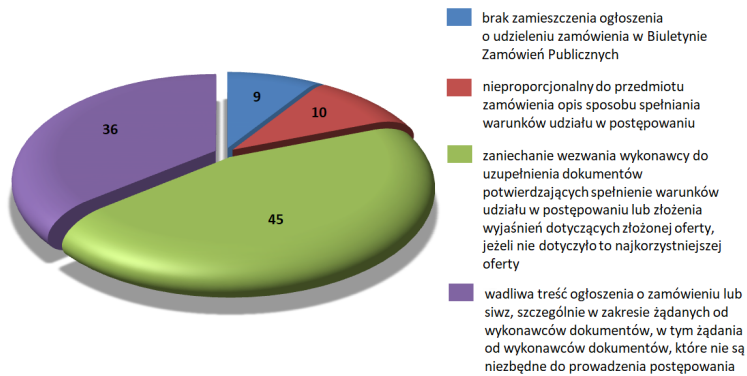


Wykres 2. Stwierdzone w toku kontroli doraźnych Prezesa UZP nieprawidłowości mające lub mogące mieć wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówień współfinansowanych ze środków UE (% nieprawidłowości)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: sprawozdania z działalności kontrolnej Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych za lata 2016–2021.

W wyniku przeprowadzonych przez Prezesa UZP kontroli najczęściej stwierdzone naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, niemające wpływu na wynik postępowania zamówień współfinansowanych ze środków UE (wykres 3), to głównie błędy formalne typu:

- wadliwa treść ogłoszeń o zamówieniu lub SIWZ, szczególnie w zakresie żądanych od wykonawców dokumentów, w tym żądania od wykonawców dokumentów, które nie są niezbędne do prowadzenia postępowania (36%);
- zaniechanie wezwania wykonawcy do uzupełnienia dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu lub złożenia wyjaśnień dotyczących złożonej oferty, jeżeli nie dotyczyło to najkorzystniejszej oferty (45%).



Wykres 3. Stwierdzone w toku kontroli Prezesa UZP naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, które nie mają wpływu na wynik postępowania zamówień współfinansowanych ze środków UE (% nieprawidłowości)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: sprawozdania z działalności kontrolnej Prezesa UZP za lata 2016–2021.

W razie stwierdzenia nieprawidłowości w wyniku przeprowadzenia kontroli Prezes UZP:

- zawiadamia rzecznika dyscypliny finansów publicznych, jeżeli w toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵⁴;
- może nałożyć karę pieniężną, jeżeli zamawiający jest podmiotem, o którym mowa w art. 4 pkt 3, w tym wykonujących działalność sektorową, oraz o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy Prawo zamówień publicznych i w toku kontroli stwierdzono naruszenia wymienione w art. 619 wyżej wymienionej ustawy;
- może wystąpić do sądu o unieważnienie umowy w całości lub w części, jeżeli w toku kontroli stwierdzono naruszenia, o których mowa w art. 457 ust. 1 i 5 ustawy Prawo zamówień publicznych⁵⁵.

W praktyce najczęściej popełnianym nadużyciem finansowym jest naruszenie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych oraz fałszowanie dokumentów lub składanie oświadczeń niezgodnych z prawdą. Źródłem oszustw finansowych mogą być nie tylko działania beneficjentów, ale także osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w instytucjach uczestniczących we wdrażaniu programu operacyjnego. Za nadużycia finansowe mogą być uznawane także takie działania, jak: podjęcie decyzji o dofinansowaniu projektu, który nie spełnia wymogów formalnoprawnych, niedokładne przeprowadzenie wymaganej weryfikacji wniosku o dofinansowanie projektu lub wniosku o płatność, dokonanie płatności pomimo niezrealizowania

⁵⁴ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 289).

⁵⁵ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1710).

przez beneficjenta kolejnego etapu przedsięwzięcia⁵⁶. Informacje o wszelkich podejrzeniach nadużycia przekazywane powinny być policji oraz prokuraturze i wówczas stają się przedmiotem postępowań prowadzonych przez właściwe organy ścigania. „Jeśli chodzi o obszary, w których najczęściej identyfikowane są nadużycia, to są: infrastruktura, badania i rozwój, środowisko, inwestycje dotyczące technologii informatycznych (IT)”⁵⁷.

W 2020 r. obszarami polityki, których nieprawidłowości dotyczyły w największym stopniu, były badania naukowe i innowacje, sieci komunikacyjne, treści i technologie oraz współpraca międzynarodowa i rozwój⁵⁸.

4. ZAKOŃCZENIE

Analizując system zamówień publicznych, należy mieć na uwadze, że decyzje podejmowane w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia przez zamawiającego i wykonawcę są regulowane przez prawo i wywierają nie tylko skutki prawne, ale także ekonomiczne. Prawidłowo i rzetelnie funkcjonujący system zamówień publicznych zapewnia bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Ma on między innymi zapobiec wydatkowaniu środków publicznych w sposób nieprzemyślany, pochopny, nieuczciwy. W każdej gospodarce zamówienia publiczne odgrywają szczególną rolę. W praktyce trudno wyobrazić sobie funkcjonowanie państw i gospodarek światowych bez odpowiednich regulacji związanych z wydatkowaniem środków będących w gestii podmiotów nimi dysponujących. Rynek zamówień publicznych, którego wartość od lat utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie, ma niebagatelne znaczenie dla rozwoju potencjału polskiej gospodarki. Problematyka nieprawidłowości w procesie udzielania zamówień publicznych związanych z realizacją projektów współfinansowanych środkami z budżetu Unii Europejskiej należy do istotnych zagadnień organizacyjnych i prawnych obowiązujących w państwach członkowskich. Interesy finansowe Unii Europejskiej pozostają w bezpośrednim związku z interesami państw członkowskich i narażone są na ciągłe ryzyko związane z różnymi formami nieprawidłowości, które wywierają negatywny wpływ na budżet UE. Najczęściej występującą nieprawidłowością było naruszenie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, a w szczególności: zasad konkurencji i upowszechniania informacji o zamówieniu, działań związanych z przygotowaniem dokumentacji (np. brak dokumentacji projektowej w chwili zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu publicznym, nieprzekazanie oferentom robót specyfikacji istotnych warunków zamówienia w terminie określonym w ustawie), wyboru najkorzystniejszej oferty. Zasadniczo ryzyko nieprawidłowości

⁵⁶ A. Walenia, *Nadużycia finansowe w obszarze polityki spójności a ochrona interesów budżetowych Unii Europejskiej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2020, nr 11(64), s. 133–147.

⁵⁷ M. Szymański, *Kontrola i audyt. Zwalczanie nadużyć finansowych w funduszach UE: Ewolucja systemu ochrony budżetu Unii – część I*, [w:] „Kontrola Państwowa” 2021, t. 66, nr 3(398), s. 11.

⁵⁸ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2020 r.), Komisja Europejska, Bruksela, dnia 20.09.2021, COM(2021) 578 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0578&from=EN> [dostęp: 31.10.2022].

i nadużyć finansowych wiąże się z: ograniczeniami konkurencji (w związku z ograniczeniem informacji, wykluczeniem lub zniechęcaniem potencjalnych oferentów, brakiem przejrzystego wyboru lub przejrzystej oceny, znową), zmianami zamówień dokonywanymi po ich udzieleniu, niedociągnięciami w realizacji, zawyżaniem kosztów. W procesie realizacji przedsięwzięć współfinansowanych ze środków UE można wskazać następujące przyczyny powstawania nieprawidłowości: niezajomość przepisów prawnych, a w szczególności przepisów prawa zamówień publicznych oraz dokumentów dotyczących wdrażania programu operacyjnego, nieprzestrzeganie przez beneficjentów zasad określonych w umowie o dofinansowanie, zmienność przepisów prawa, nierzetelność lub niedokładność przedkładanych przez beneficjenta dokumentów, sporządzanie nierzetelnych sprawozdań z realizacji projektu oraz wniosków o płatność (brak dokumentacji, błędy rachunkowe). Dlatego też, aby przeciwdziałać takim niepożądanym praktykom, wprowadzono wiele regulacji prawnych i opracowanych zostało wiele procedur, które mają ograniczać i zniwelować skutki występujących nieprawidłowości. W przypadku wykrycia nieprawidłowości, w tym w szczególności oszustwa finansowego, beneficjenci muszą się liczyć z nałożeniem sankcji. Oczywiście dotkliwość i rodzaj kary są uzależnione od wagi nieprawidłowości oraz jej skutków dla dalszej realizacji projektu.

BIBLIOGRAFIA

Artykuły i monografie

Borowiec A., *System kontroli zamówień publicznych w Polsce w świetle badań empirycznych*, „Przegląd Organizacji” 2015, nr 10(909).

Dziadek K., *Kontrola jako narzędzie wykrywania nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy unijnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia” 2011, nr 42.

Kola J., *Nowe Prawo zamówień publicznych – podręcznik dla małych i średnich przedsiębiorców*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2020.

Makuch P., *Organizacja systemu nakładania korekt finansowych oraz postępowanie z nieprawidłowościami stwierdzonymi w toku kontroli procedur zawierania umów w NFOŚiGW*, Departament Kontroli Zamówień Publicznych NFOŚiGW, Warszawa 2015.

Piwowarczyk A., *Procedury zamówień publicznych w projektach współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych*, seria: „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach”, nr 3582, Uniwersytet Śląski, Katowice 2017.

Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2021 r., Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2022.

Szymański M., *Kontrola i audyt. Zwalczanie nadużyć finansowych w funduszach UE: Ewolucja systemu ochrony budżetu Unii – część I*, „Kontrola Państwowa” 2021, t. 66, nr 3(398), DOI: 10.53122/ISSN.0452-5027/2021.1.19.

Walenia A., *Nadużycia finansowe w obszarze polityki spójności a ochrona interesów budżetowych Unii Europejskiej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2020, nr 11(64).

Walenia A., *Nieprawidłowości w wykorzystaniu europejskich funduszy rolnych i ich wpływ na realizację Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce*, [w:] *Globalizacja. Integracja. Konkurencyjność i współczesne dylematy*, red. A. Grynia, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Wilno 2020.

Wilczyńska M., Walenia A., *Nieprawidłowości w wykorzystaniu środków z budżetu Unii Europejskiej z przeznaczeniem na politykę spójności*, „Aviation and Security Issues” 2022, nr 1(1), DOI: 10.55676/asi.v1i1.10.

Akty i dokumenty prawne

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 maja 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo zamówień publicznych, ISAP, Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1710 ze zm.).

Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 126/1999 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006).

Rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 312 z 23.12.1995).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2000).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r., poz. 1360).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r., poz. 1233).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2022 r., poz. 1557).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 902).

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 289).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r., poz. 1057; z 2022 r., poz. 1079).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1634).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 742; z 2022 r. poz. 655, 1933).

Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz.U. z 2019 r., poz. 178).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1710 ze zm.).

Źródła internetowe

Baza konkurencyjności, <https://bazakonkurencyjnosci.funduszeuropejskie.gov.pl/> [dostęp: 24.10.2022].

Czym są nieprawidłowości, https://rpo.slaskie.pl/czytaj/czym_sa_nieprawidlowosci [dostęp: 25.10.2022].

Kontrola doraźna, <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/kontrola-prowadzone-przez-uzp/kontrola-prezesa-urzedu-zamowien-publicznych-regulacje-prawne-oraz-instrukcje/kontrola-dorazna> [dostęp: 31.10.2022].

Kontrola Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych – regulacje prawne oraz instrukcje, <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/kontrola-prowadzone-przez-uzp/kontrola-prezesa-urzedu-zamowien-publicznych-regulacje-prawne-oraz-instrukcje2> [dostęp: 31.10.2022].

Najważniejsze reguły zamówień publicznych, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00223#1> [dostęp: 24.10.2022].

Poznaj zasady udzielania zamówień publicznych, https://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/realizuje_projekt/poznaj-zasady-udzielania-zamowien-publicznych.html#_9b416i [dostęp: 3.11.2022].

Prawo zamówień publicznych. Regulacje. Prawo krajowe, <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/prawo-zamowien-publicznych-regulacje/prawo-krajowe/inne-przepisy> [dostęp: 24.10.2022].

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2020 r.), Komisja Europejska, Bruksela, dnia 20.09.2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0578&from=EN> [dostęp: 31.10.2022].

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – 32 Sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2020 r.), Komisja Europejska Bruksela dnia 20.09.2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0578&from=EN> [dostęp: 31.10.2022].

Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2021 r., Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2022, <https://www.gov.pl/web/uzp/sprawozdanie-prezesa-urzedu-zamowien-publicznych-z-funkcjonowania-systemu-zamowien-publicznych-w-2021-r> [dostęp: 4.11.2022].

Śliwak K., *Udzielanie zamówienia dofinansowanego ze środków funduszy europejskich przez podmiot prywatny. Co do zasady – prawo nie tylko dla przedsiębiorców*, Wardyński i Wspólnicy 2022, <https://codozasady.pl/p/udzielanie-zamowienia-dofinansowanego-ze-srodkow-funduszy-europejskich-przez-podmiot-prywatny> [dostęp: 31.10.2022].

Tomczak M., Myszczyńska P., *Zamówienia udzielane w ramach projektów. Podręcznik wnioskodawcy i beneficjenta programów polityki spójności 2014-2020*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/99885/podrecznika_wnioskodawcy_zamowienia_udzielane_w_ramach_projektow.pdf [dostęp: 31.10.2022].

Wolak A., *Konflikt interesów w kontekście funduszy unijnych*, <https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/konflikt-interesow-w-kontekscie-funduszy-unijnych> [dostęp: 25.10.2022].

Wytyczne Ministra Rozwoju i Finansów w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020 w rozdziale 6.5 Zamówienia udzielane w ramach projektów, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/97405/wytyczne_w_zakresie_kwalifikowalnosci_wydatkow_21_12_2020_1.pdf [dostęp: 31.10.2022].

Zamówienia w projektach, <https://www.gov.pl/web/ncbr/zamowienia-w-projektach-power> [dostęp: 31.10.2022].

Zasady udzielania zamówień publicznych, <https://bof.org.pl/pl/realizuje-projekt/zasady-udzielania-zamowien-publicznych> [dostęp: 24.10.2022].