

KONTROLA ZARZĄDCZA W OBSZARZE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Mariusz Wolski

**UWZGLĘDNI REGULACJE TARCZ ANTYKRYZYSOWYCH
ZWIĄZANYCH Z COVID-19**

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

KONTROLA ZARZĄDCZA W OBSZARZE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Mariusz Wolski



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2020

Stan prawny na 1 maja 2020 r.

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne
Trzy kropki Joanna Maź

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-750-3

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Mojej Żonie,
dzięki której ta książka mogła powstać

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wprowadzenie	13
Rozdział I	
Zagadnienia ogólne	15
1. Pojęcie kontroli zarządczej	15
2. Akty prawne i inne źródła regulujące problematykę kontroli zarządczej	17
3. Definicja zamówień publicznych i ich znaczenie dla publicznej gospodarki finansowej	20
4. Akty prawne regulujące udzielanie zamówień publicznych	22
5. Cele kontroli zarządczej i ich odniesienie do problematyki zamówień publicznych	24
6. Podmioty odpowiedzialne za zapewnienie kontroli zarządczej oraz ich zadania z tym związane	29
7. Szczególna pozycja Ministra Finansów w obszarze kontroli zarządczej	35
Rozdział II	
Standardy kontroli zarządczej dotyczące środowiska wewnętrznego z perspektywy problematyki udzielania zamówień publicznych	37
1. Wprowadzenie	37

2. Standardy kontroli zarządczej dotyczące środowiska wewnętrznego z uwzględnieniem specyfiki zamówień publicznych.....	39
---	----

Rozdział III

Cele i zarządzanie ryzykiem jako element kontroli zarządczej o szczególnym znaczeniu dla zamówień publicznych	59
1. Wprowadzenie	59
2. Standardy kontroli zarządczej dotyczące celów i zarządzania ryzykiem jako elementu kontroli zarządczej	61

Rozdział IV

Mechanizmy kontroli jako odpowiedź na zidentyfikowane ryzyka w procesie udzielania zamówień publicznych.....	83
1. Wprowadzenie	83
2. Mechanizmy kontroli, które mogą być zastosowane wobec ryzyk zidentyfikowanych w procesie udzielania zamówień publicznych	86

Rozdział V

Wpływ elementu kontroli zarządczej w postaci informacji i komunikacji na prawidłowość udzielania zamówień publicznych	105
1. Wprowadzenie	105
2. Znaczenie standardów elementu kontroli zarządczej w postaci informacji i komunikacji dla prawidłowości udzielania zamówień publicznych	108

Rozdział VI

Monitorowanie i ocena jako element kontroli zarządczej służący ocenie jej skuteczności, w tym względem zamówień publicznych.....	127
1. Wprowadzenie	127
2. Standardy monitorowania i oceny oraz ich realizacja względem zamówień publicznych.....	128

Rozdział VII

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej dotyczących udzielania zamówień publicznych	149
1. Wprowadzenie	149
2. Wybrane zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	152
3. Przykłady rozwiązań, których przyjęcie w ramach kontroli zarządczej w jednostce może zapobiec powstaniu naruszeń dyscypliny finansów publicznych związanych z udzielaniem zamówień publicznych	167
Bibliografia.....	173
Wykaz orzecznictwa.....	175

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
Komunikat Nr 3	– Komunikat Nr 3 Ministra Finansów z 16.02.2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF Nr 2, poz. 11)
Komunikat Nr 6	– Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z 6.12.2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz.Urz. MF poz. 56)
Komunikat Nr 23	– Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 84)
p.z.p.	– ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843)
r.p.d.s.w.	– rozporządzenie Ministra Finansów z 29.09.2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz.U. Nr 187, poz. 1254)
u.COVID-19	– ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374 ze zm.)
u.d.f.p.	– ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1440 ze zm.)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.)

u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
u.r.	– ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.)
u.z.n.k.	– ustawa z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1010 ze zm.)

Inne

BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
Dz.Urz. MF	– Dziennik Urzędowy Ministra Finansów
Dz.Urz. MRIF	– Dziennik Urzędowy Ministra Rozwoju i Finansów
GKO	– Główna Komisja Orzekająca
j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
KIO	– Krajowa Izba Odwoławcza
M.P.	– Monitor Polski
SIWZ	– specyfikacja istotnych warunków zamówienia
SN	– Sąd Najwyższy
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WPROWADZENIE

Praktyczna realizacja obowiązku zapewnienia odpowiedniej kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych sprawia wiele trudności. Jedną z przyczyn takiego stanu jest fakt, że zagadnienie to jest niezwykle złożone i wymaga zwrócenia uwagi na wiele aspektów związanych z funkcjonowaniem danej organizacji. Problemy te narastają w sytuacji próby odniesienia kontroli zarządczej do kwestii udzielania i realizacji zamówień publicznych, choćby z tego względu, że zamówienia publiczne charakteryzują się interdyscyplinarnością. Ponadto jako proces wymagają analizy zagrożeń występujących na różnych jego etapach, tj. przygotowania postępowania, jego przeprowadzenia oraz realizacji zawartego w jego wyniku kontraktu.

Wydaje się, że podstawową przyczyną wymienionych trudności jest brak wystarczającej wiedzy osób odpowiedzialnych za zapewnienie odpowiedniej kontroli zarządczej. Przedmiotowa publikacja ma na celu przekazanie tym osobom informacji, które pomogą im sprostać zadaniu. Należy podkreślić, że realizacja obowiązku zapewnienia odpowiedniej kontroli zarządczej nie powinna stanowić wyłącznie bezrefleksyjnego wypełnienia wskazanego wymogu ustawowego. Kontrola zarządcza jest bowiem instytucją prawną zasługującą na szczególną uwagę, gdyż jej właściwe zorganizowanie umożliwia realizację celów i zadań jednostki w sposób legalny, efektywny, oszczędny oraz terminowy. Zagadnienie to ma szczególne znaczenie w przypadku problematyki udzielania i realizacji zamówień publicznych, ponieważ ewentualne nieprawidłowości w tej sferze mogą powodować niezwykle niekorzystne skutki. Mowa tu m.in. o korektach finansowych w przypadku zamówień objętych projektami unijnymi czy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny

finansów publicznych. Prawidłowo zorganizowany system kontroli zarządczej może zapobiec takim konsekwencjom bądź znacznie ograniczyć prawdopodobieństwo ich wystąpienia. Stąd też omawianą w książce problematykę należy uznać za bardzo istotną, a zdobycie wiedzy w tym zakresie i jej praktyczne wykorzystanie – za pożądany sposób postępowania osób odpowiedzialnych za zarządzanie jednostkami dysponującymi środkami publicznymi.

Rozdział I

ZAGADNIENIA OGÓLNE

1. Pojęcie kontroli zarządczej

Termin „kontrola zarządcza” jest sformułowaniem, którego prawidłowe rozumienie wymaga podania znaczenia dwóch słów go współtworzących, tj. kontroli i zarządzania. Wedle słownika języka polskiego kontrola to „porównywanie stanu rzeczywistego z przyjętymi normami, wzorcami, wartościami, ze stanem pożądanym i ustalenie ewentualnych odchyień; przegląd, inspekcja, rewizja, jak i nadzór nad kimś lub nad czymś, pilnowanie kogoś lub czegoś; nadzór, opieka, władza”¹. Natomiast przez zarządzanie należy rozumieć „zbiór działań zmierzających do osiągnięcia określonego celu związanego z interesem (potrzebą) danego przedmiotu zarządzania, realizowanych w następującej sekwencji: planowanie (wybór celów i sposobów ich osiągnięcia oraz precyzowanie stosownych zadań i terminów ich wykonania); organizowanie (przydzielanie i zapewnianie zasobów, niezbędnych do realizacji zaplanowanych działań, w sposób gwarantujący skuteczność i sprawność zarządzania); przewodzenie (kierowanie, motywowanie do współpracy w trakcie realizacji zadań); kontrolowanie (stała obserwacja postępów i podejmowanie korygujących decyzji)”². Już wstępna analiza obu wymienionych definicji pozwala na przyjęcie wniosku, że są to terminy ze sobą powiązane, choć pojęcie zarządzania jest zwrotem zdecydowanie szerszym znaczeniowo. Kontrola jest jednym z elementów zarządzania

¹ www.sjp.pl (dostęp: 16.04.2020 r.).

² www.encyklopedia.pwn.pl (dostęp: 16.04.2020 r.).

i służy ustaleniu, czy wdrożenie przyjętych rozwiązań doprowadziło do osiągnięcia założonych celów.

§ Dla prawidłowego zinterpretowania znaczenia terminu „kontrola zarządcza” nie jest jednak wymagane bazowanie wyłącznie na definicjach słownikowych zwrotów współtworzących ten termin. Pojęcie to posiada bowiem definicję legalną zawartą w art. 68 ust. 1 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), który stanowi, że: „Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”. Wydaje się, że takie rozumienie pojęcia kontroli zarządczej bardziej odpowiada wyżej wymienionej definicji pojęcia zarządzania aniżeli kontroli. Kontrola zarządcza jest zatem instytucją, która jest zespołem działań służących zapewnieniu właściwego funkcjonowania danej jednostki sektora finansów publicznych. Kontrola *sensu stricto* będzie jedynie elementem kontroli zarządczej.

§ Zrozumienie omawianego pojęcia wymaga również ustalenia tego, czym są jednostki sektora finansów publicznych, skoro instytucja ta stosowana jest właśnie w takich jednostkach. Jak stanowi art. 9 u.f.p.: „Sektor finansów publicznych tworzą:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- 2a) związki metropolitalne;
- 3) jednostki budżetowe;
- 4) samorządowe zakłady budżetowe;
- 5) agencje wykonawcze;
- 6) instytucje gospodarki budżetowej;
- 7) państwowe fundusze celowe;
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia;

- 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 11) uczelnie publiczne;
- 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury;
- 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego”.

Tak więc kontrolą zarządczą będą działania podejmowane w wymienionych jednostkach sektora finansów publicznych. W tym miejscu warto podkreślić, że definicja kontroli zarządczej nawiązuje w sposób niebudzący wątpliwości do zasad publicznej gospodarki finansowej. Jak przykładowo wskazano w art. 44 ust. 3 u.f.p.: „Wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań”.

Kontrola zarządcza jako termin określony w ustawie o finansach publicznych, tj. w akcie prawnym regulującym zasady prowadzenia publicznej gospodarki finansowej, ma zapewnić, aby ta sfera funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych była zgodna z określonymi w tej ustawie regułami.

2. Akty prawne i inne źródła regulujące problematykę kontroli zarządczej



Najważniejszym aktem prawnym regulującym problematykę kontroli zarządczej w polskim systemie prawnym jest ustawa

o finansach publicznych. W rozdziale 6 działu I tej ustawy zawarto przepisy dotyczące m.in.:

- 1) definicji kontroli zarządczej,
- 2) celów kontroli zarządczej,
- 3) organów zobowiązanych do zapewnienia odpowiedniej kontroli zarządczej,
- 4) delegacji dla Ministra Finansów do wydania komunikatów określających:
 - a) standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych,
 - b) szczegółowe wytyczne w zakresie kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych,
- 5) delegacji dla ministra kierującego działem administracji rządowej do określenia szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla kierowanych przez niego działów,
- 6) planowania kontroli zarządczej oraz sprawozdawczości w tym zakresie,
- 7) zadań Ministra Finansów w zakresie koordynacji kontroli zarządczej.

Istotnym dokumentem regulującym problematykę kontroli zarządczej jest także wydany na podstawie art. 69 ust. 3 u.f.p. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 84). Aktem tym określono standardy dla poszczególnych elementów kontroli zarządczej, tj.:

- 1) środowiska wewnętrznego,
- 2) celów i zarządzania ryzykiem,
- 3) mechanizmów kontroli,
- 4) informacji i komunikacji,
- 5) monitorowania i oceny.

Ważne miejsce wśród dokumentów dotyczących omawianej kwestii zajmują dwa Komunikaty Ministra Finansów, wydane na podstawie art. 69 ust. 4 u.f.p., tj.: