

Procedury zamówień publicznych
w projektach współfinansowanych
ze środków funduszy strukturalnych

Prace Naukowe



Uniwersytetu Śląskiego
w Katowicach
nr 3582

Agnieszka Piwowarczyk

Procedury zamówień publicznych
w projektach współfinansowanych
ze środków funduszy strukturalnych

Redaktor serii: Prawo
Andrzej Matan

Recenzent
Andrzej Powałowski

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wprowadzenie	13
Rozdział 1	
Udzielanie zamówień publicznych współfinansowanych z funduszy strukturalnych	17
1.1. Fundusze strukturalne – zagadnienia ogólne	17
1.2. Zasady udzielania zamówień publicznych przez beneficjentów środków unijnych	22
1.3. Specyfika zamówień publicznych współfinansowanych z funduszy strukturalnych	30
1.4. Źródła prawa zamówień publicznych w kontekście aktów prawa unijnego	37
Rozdział 2	
Procedury związane z udzielaniem zamówień publicznych w świetle postanowień umowy o dofinansowanie i wytycznych programowych	45
2.1. Umowa o dofinansowanie	48
2.1.1. Charakter prawny umowy o dofinansowanie projektu	48
2.1.2. Elementy umowy o dofinansowanie	52
2.2. Zamówienia publiczne w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego	53
2.2.1. Udzielanie zamówień współfinansowanych z Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich	53
2.2.2. Udzielanie zamówień współfinansowanych z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013	63
2.3. Zamówienia publiczne w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego	69

2.3.1. Udzielanie zamówień publicznych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w okresie 2004–2006	69
2.3.1.1. Procedury zamówień współfinansowanych ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego	70
2.3.1.2. Procedury zamówień współfinansowanych z Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw	73
2.3.1.3. Procedury zamówień współfinansowanych z Sektorowego Programu Operacyjnego Transport	75
2.3.1.4. Procedury zamówień współfinansowanych z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna	77
2.3.2. Udzielanie zamówień publicznych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w okresie 2007–2013	78
2.3.2.1. Procedury zamówień współfinansowanych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko	79
2.3.2.2. Procedury zamówień współfinansowanych z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka	81
2.3.2.3. Procedury zamówień współfinansowanych z Regionalnych Programów Operacyjnych	81
2.3.2.4. Procedury zamówień współfinansowanych z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej	86
2.3.2.5. Procedury zamówień współfinansowanych z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna	87
2.3.2.6. Procedury zamówień współfinansowanych z Programu Europejskiej Współpracy Terytorialnej	87
2.4. Udzielanie zamówień współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych w perspektywie 2014–2020	88
2.4.1. Procedury zamówień współfinansowanych z Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój	90
2.4.2. Procedury zamówień współfinansowanych z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój	92
2.4.3. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	96
2.4.4. Program Operacyjny Polska Cyfrowa	99
2.4.5. Program Operacyjny Polska Wschodnia	102
2.4.6. Program Operacyjny Pomoc Techniczna	103
2.4.7. Regionalne Programy Operacyjne	104

Rozdział 3

Kontrola udzielania zamówień publicznych współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych	109
3.1. Podstawy prawne kontroli wydatków dokonywanych w ramach projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej	111
3.2. Instytucje kontrolne	112
3.3. Formy i procedury kontroli prowadzonych w ramach polityki spójności	114

3.4. Kontrole sprawowane przez organy krajowe – wybrane przykłady	121
3.4.1. Kontrole Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych	121
3.4.1.1. Kontrola doraźna	122
3.4.1.2. Kontrola uprzednia	122
3.4.2. Najwyższa Izba Kontroli	124
3.4.3. Kontrola Regionalnych Izb Obrachunkowych	126
3.4.4. Kontrole skarbowe	129
3.5. Kontrole sprawowane przez Instytucje Unii Europejskiej	134
3.5.1. Kontrole Komisji Europejskiej	134
3.5.2. Kontrole Europejskiego Trybunału Obrachunkowego	135
3.5.3. Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych	137
3.6. Szczególne rodzaje kontroli procedur związanych z wydatkowaniem środków unijnych – wybrane przykłady	139
3.6.1. Kontrola zarządcza	139
3.6.2. Kontrola sądowa	142
3.6.3. Kontrola Centralnego Biura Antykorupcyjnego	142

Rozdział 4

Nieprawidłowości w procedurach udzielania zamówień publicznych współfinansowanych ze środków unijnych	147
4.1. Podstawy prawne wykrywania nieprawidłowości w procesie wydatkowania funduszy strukturalnych	147
4.2. Pojęcie nieprawidłowości	149
4.2.1. Przesłanka naruszenia prawa	151
4.2.2. Działanie lub zaniechanie podmiotu gospodarczego	152
4.2.3. Przesłanka powstania szkody	153
4.3. Charakter nieprawidłowości identyfikowanych w procedurze udzielania zamówień współfinansowanych z funduszy unijnych	154
4.3.1. Nieprawidłowości o charakterze systemowym	157
4.3.2. Nieprawidłowości związane z transpozycją prawa unijnego	169
4.3.3. Nieprawidłowości pojedyncze	174

Rozdział 5

Konsekwencje naruszenia procedur udzielania zamówień publicznych	177
5.1. Sankcje stosowane wobec beneficjentów funduszy strukturalnych w przypadku naruszenia przepisów prawa zamówień publicznych	177
5.2. Niekwalifikowalność wydatków sankcją za naruszenia procedur udzielania zamówień publicznych	178

5.3. Zwrot środków i wykluczenie beneficjenta z możliwości otrzymania środków z funduszy unijnych.	182
5.4. Korekty finansowe za naruszenia procesu udzielania zamówień publicznych	183
5.4.1. Metodologia nakładania korekt finansowych	186
5.4.2. Rozbieżności w taryfikatorach	188
5.5. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych a uchybienia w procedurze udzielania zamówień publicznych	192
5.5.1. Podmioty odpowiedzialne za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie udzielania zamówień publicznych	195
5.5.2. Zdarzenia kwalifikowane jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie udzielania zamówień publicznych	197
Bibliografia	205
Summary	217
Zusammenfassung	219

Wykaz skrótów

Akty prawne

- kc – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.
- kk – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1137.
- Pzp – Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.
- uofp – Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.
- uondfp – Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 168 ze zm.
- uozppr – Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1649 ze zm.

Organy

- CBA – Centralne Biuro Antykorupcyjne
- CoCoLaF – Komitet Doradczy ds. Koordynacji Przeciwdziałania Oszustwom (Advisory Committee for the Co-ordination of Fraud Prevention)
- ESFRI – Europejskie Forum Strategiczne Infrastruktur Badawczych
- ETO – Europejski Trybunał Obrachunkowy
- ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości
- KE – Komisja Europejska
- KIO – Krajowa Izba Odwoławcza

MJWPU	– Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OLAF	– Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych
RIO	– Regionalna Izba Obrachunkowa
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
UE	– Unia Europejska

Inne

EFRR	– Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	– Europejski Fundusz Społeczny
EFSI	– Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych (European Found for Strategic Investments)
EFTA	– Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu
IA	– Instytucja Audytowa
IK	– Instytucja Koordynująca
IP	– Instytucja Pośrednicząca
IW	– Instytucja Wdrażająca
IZ	– Instytucja Zarządzająca
NSRO	– Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
PKB	– Produkt Krajowy Brutto
PO IG	– Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
PO IiŚ	– Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PO IR	– Program Operacyjny Inteligentny Rozwój
PO KL	– Program Operacyjny Kapitał Ludzki
PO PC	– Program Operacyjny Polska Cyfrowa
PO PT	– Program Operacyjny Pomoc Techniczna
PO PW	– Program Operacyjny Polska Wschodnia
PO RPW	– Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej
PO WER	– Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój
RPO	– Regionalny Program Operacyjny
RPO WM	– Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego
RPO WP	– Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego
RPO WSL	– Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego
SIWZ	– Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia
SPO	– Sektorowy Program Operacyjny
SPO RZL	– Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich

-
- SPOT – Sektorowy Program Operacyjny Transport
SPO WKP – Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw
SWW – Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla Spójności
TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
ZPORR – Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

Wprowadzenie

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 roku otworzyło wiele nowych możliwości. Polska nadal mogła wykorzystywać przyznaną jej pomoc przedakcesyjną, jak również korzystać z funduszy strukturalnych nastawionych na wsparcie rozwoju społecznego i gospodarczego kraju. Największą grupę beneficjentów ubiegających się o przyznanie dotacji z UE stanowią jednostki sektora finansów publicznych i dlatego analiza zagadnień będących przedmiotem niniejszego opracowania zostanie przeprowadzona pod kątem właśnie takich jednostek. Wydatkowanie środków unijnych, niezależnie od tego, z którego z funduszy pochodzą i na jaki cel są przeznaczone, wiąże się z dodatkowymi obowiązkami. Źródłem tych wymagań są nie tylko przepisy prawa krajowego, ale również przepisy prawa unijnego. Ważne, by zidentyfikować wszystkie źródła prawa, a tym samym wymogi, które muszą zostać spełnione, by środki przyznane w ramach dofinansowania mogły być uznane za kwalifikowane, a beneficjent nie został obciążony korektą finansową. Wdrażanie funduszy unijnych obwarowane jest szeregiem uregulowań prawnych, zarówno na szczeblu UE, jak i danego kraju członkowskiego, zaś efektywna absorpcja środków unijnych nierozzerwalnie związana jest z procedurami prawa zamówień publicznych¹. Wyzwaniem integracji w zakresie efektywnego wykorzystywania funduszy strukturalnych w kolejnych perspektywach finansowych jest zmniejszenie barier prawnych, szczególnie w procesie udzielania zamówień publicznych. Znaczenia rynku zamówień publicznych nie sposób nie doceniać, zarówno w kontekście rozwoju, jak i jego dynamiki w Polsce i w pozostałych krajach UE. Warto zaznaczyć, iż przestrzeganie zasad zawierania umów o udzie-

¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.

lenie zamówienia publicznego podlega kontroli służb audytowych, działających na szczeblu krajowym, a także unijnym. Zawarte umowy podlegają weryfikacji w każdym z programów operacyjnych, a to oznacza, że każde zamówienie współfinansowane objęte jest kontrolą.

Zagadnienia dotyczące udzielania zamówień publicznych współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej są niezwykle istotne z punktu widzenia gospodarki krajowej. Co trzecia wykryta nieprawidłowość dotyczy kwestii związanych z uchybieniami w stosowaniu przepisów Pzp. W sytuacji gdy organy kontrolne zdiagnozują nieprawidłowości w tym zakresie, Instytucja Zarządzająca danym programem operacyjnym zobligowana jest wydać decyzję administracyjną, zobowiązującą beneficjenta do zwrotu środków w określonej wysokości wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych. Konieczność zwrotu środków niesie za sobą ryzyko ich niewykorzystania bądź niepełnej refundacji poniesionych przez beneficjenta wydatków.

Naruszenia prawa zamówień publicznych mogą prowadzić do pomniejszenia refundacji, a tym samym mają realny wpływ na poziom absorpcji środków z funduszy strukturalnych, co w efekcie może skutkować zwiększeniem kosztów realizacji projektów ze środków jednostek samorządu terytorialnego oraz budżetu państwa. Wykryte nieprawidłowości związane z procedurą udzielania zamówień publicznych, również po rozliczeniu projektów, mogą skutkować korektą finansową. A zatem ocena rzeczywistego poziomu wykorzystania środków w bieżącej perspektywie, z przedstawionych powyżej przyczyn możliwa będzie dopiero w szerszej perspektywie czasowej.

Wdrażanie funduszy unijnych występuje na kilku poziomach: Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczącej i Instytucji Wdrażającej oraz na poziomie beneficjenta. Perspektywa finansowa 2014–2020 bazuje na wcześniejszych doświadczeniach, ale też wprowadza nowe dokumenty programowe w stosunku do obowiązujących w poprzednich okresach finansowych. Ułatwieniem dla realizacji projektów unijnych ma być również znowelizowana ustawa Prawo zamówień publicznych². Pomimo implementacji obowiązujących w zakresie zamówień publicznych dyrektyw unijnych brakuje utrwalonych linii orzeczniczych i jednoznacznych interpretacji przepisów, a ciężar odpowiedzialności za prawidłowe wydatkowanie środków pochodzących z UE w zdecydowanej mierze spoczywa na beneficjentach.

² Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r., poz. 1020.

Środki pochodzące z funduszy strukturalnych dają szansę na zbudowanie konkurencyjnej gospodarki, a także zapewniają wzrost zatrudnienia i poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej kraju. Wyzwaniem na przyszłość jest zmiana podejścia do omawianej problematyki na bardziej kompleksowe, bowiem procedury zamówień publicznych nierozzerwalnie związane są z prawidłowym wdrożeniem funduszy środków unijnych. Dodatkowe wymagania nakładane na beneficjentów funduszy unijnych różnią się w zależności od programu operacyjnego, w efekcie brak spójności i jednolitego charakteru generuje nieprawidłowości. Zwiększenie wykorzystania środków unijnych oraz zminimalizowanie ryzyka niekwalifikowalności już wydatkowanych środków możliwe jest w szczególności poprzez poprawę procesu udzielania zamówień publicznych. Wprowadzenie w ustawodawstwie krajowym zmian *de lege ferenda* jest niezbędne dla prawidłowej realizacji polityki spójności. Istotne również, by wymagania stawiane beneficjentom w ramach różnych programów kształtowane były przez jednolity system reguł i zasad, niezależnie od tego, z którego funduszu przyznano dofinansowanie.

Stan prawny publikacji aktualny na miesiąc wrzesień 2016 roku.

Agnieszka Piwowarczyk

Public procurement procedures in projects co-financed by Structural Funds

Summary

The effective use of European funds depends on abiding by established procedures. In the case of units obliged to follow public procurement regulations, the fact that the laws are respected is of fundamental importance to the absorption of EU funds.

The beneficiaries of EU funds are obliged to follow special rules concerning their use, as specified in the agreement for co-financing the project and in the programme guidelines, but also in other documents which are binding for the implementation of EU operational programmes. These rules are very often stated in a way which lacks precision or change during the realisation of the project; they can also differ within particular operational programmes. This book presents various financial perspectives in the context of public procurement procedures which are binding for beneficiaries. Moreover, it discusses the irregularities observed in the co-financed procurement procedures as well as the organs and institutions that are entitled to supervise procurement records. It offers a comprehensive overview of the area and related problems for public finance sector units which award public procurement contracts, in particular those co-financed by EU funds.

Agnieszka Piwowarczyk

Die Prozeduren der öffentlichen Aufträge in den aus Strukturfonds mitfinanzierten Projekten

Zusammenfassung

Erfolgreiche Ausnutzung der Strukturfonds erfordert, dass entsprechende Prozeduren befolgt werden. Bei den Subjekten, die verpflichtet sind, die Vorschriften des Rechtes des öffentlichen Vergabewesens zu beachten, hat diese Befolgung fundamentale Bedeutung für Absorption der Strukturfonds.

Für Nutznießer, denen Europäische Fonds zuerkannt wurden, gelten besondere Prinzipien deren Ausnutzung, die aus dem Vertrag über Kofinanzierung des Projektes und aus programmatischen Richtlinien, aber ebenfalls aus anderen bei Einführung der Operationsprogramme gültigen Dokumenten resultieren. Diese Prinzipien sind oft nicht eindeutig definiert oder werden während der Projektrealisierung geändert; sie unterscheiden sich auch voneinander im Bereich der einzelnen Operationsprogramme. In dem Buch schildert die Verfasserin finanzielle Perspektiven im Zusammenhang mit den für Nutznießer geltenden Prozeduren der öffentlichen Aufträge. Sie bespricht auch die mit den Regelwidrigkeiten bei der Zuerkennung der öffentlichen mitfinanzierten Aufträge verbundenen Probleme und präsentiert die für die Aufsicht der zuerkannten Aufträge befugten Organe und Institutionen. Die vorliegende ganzheitliche Monografie ist für solche Subjekte bestimmt, welche dem Sektor des die öffentlichen und insbesondere die aus Europäischen Fonds mitfinanzierten Aufträge zu erteilenden Finanzwesens angehören.

Redakcja
Katarzyna Kondracka

Projekt okładki
Emilia Dajnowicz

Korekta
Magdalena Kopeć

Projekt typograficzny i łamanie
Edward Wilk

Copyright © 2017 by
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN 0208-6336
ISBN 978-83-226-3074-7
(wersja drukowana)
ISBN 978-83-226-3075-4
(wersja elektroniczna)

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawus@us.edu.pl

Wydanie I. Ark. druk. 13,75. Ark. wyd. 14,5.
Papier offset. III kl., 90 g. Cena 30 zł (+ VAT)

Druk i oprawa
„TOTEM.COM.PL. Sp. z o.o.” Sp.K.
ul. Jacewska 89, 88-100 Inowrocław