

# Kontrola Prezesa UZP i innych organów w zakresie zamówień publicznych

AGNIESZKA ZABOROWSKA

**S**ystem kontroli zamówień publicznych można podzielić na zewnętrzny i wewnętrzny. W systemie wewnętrznym wyróżnić można kontrolę Prezesa UZP. System zewnętrzny natomiast obejmuje pozostałe organy uprawnione do przeprowadzania kontroli zamówień publicznych.

**Art. 596 ust. 2** Ilekroć w ustawie z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: „Pzp”) jest mowa o organach kontroli, należy przez to rozumieć:

1. Prezesa UZP,
2. Organy, takie jak:
  - Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – kontroluje instytucje gospodarki budżetowej przez niego utworzone oraz podmioty, które otrzymały dotację z części budżetu państwa, której dysponentem jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
  - Minister, kierownik urzędu centralnego lub przewodniczący komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów – kontroluje: podległe mu lub przez niego nadzorowane organy lub jednostki organizacyjne; jednostki podległe organom, o których mowa powyżej, lub przez nie nadzorowane; podmioty, które otrzymały środki budżetowe z części budżetu państwa, której jest dysponentem.
  - Wojewoda – kontroluje: organy rządowej administracji zespolonej w województwie; jednostki podległe organom, o których mowa powyżej, lub przez nie nadzorowane; organy samorządu terytorialnego; podmioty, które otrzymały dotację z części budżetu państwa, której dysponentem jest wojewoda.
  - Organy administracji zespolonej i niezespolonej - kontrolują: podległe im lub przez nie nadzorowane organy lub jednostki organizacyjne; jed-

nostki podległe organom, o których mowa powyżej, lub przez nie nadzorowane.

3. Regionalne izby obrachunkowe, które sprawują nadzór nad działalnością: jednostek samorządu terytorialnego (jst), związków metropolitalnych, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych; stowarzyszeń powiatów; samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych oraz innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jst.
4. instytucję audytową oraz instytucję zarządzającą w rozumieniu przepisów dotyczących realizacji programów w zakresie polityki spójności oraz programów realizowanych z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz funduszy wspierających sektory morski lub rybactwa – prowadzące kontrole w zakresie udzielania zamówień publicznych.

## WSPÓŁPRACA ORGANÓW KONTROLI

**Art. 597**

**Art. 597 ust. 1** Organy kontroli, w związku z przeprowadzaną kontrolą, mają obowiązek współpracy i wymiany informacji o przeprowadzonych kontrolach i ich wynikach. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu nowej ustawy Pzp – oznacza to, że organy kontroli zobowiązane są do wymiany podstawowych informacji o przeprowadzanych kontrolach wśród zamawiających, a także o ich wynikach.

**Art. 597 ust. 4** Dodatkowo, nakazano zamawiającym, aby niezwłocznie po wszczęciu kontroli informowali organ kontroli o przeprowadzonej wcześniej kontroli danego zamówienia przez inny organ kontroli i udostępniali jej wyniki.

**Art. 597 ust. 2 i 3** W przypadku powzięcia przez organ kontroli informacji o przeprowadzonej wcześniej kontroli danego zamówienia przez inny organ kontroli, organ ten obligatoryjnie zwraca się z wnioskiem o udostępnienie informacji o jej wyniku, w tym dokumentu kończącego kontrolę, do organu, który tę kontrolę przeprowadził. Organ nie ma obowiązku składania takiego wniosku, jeżeli informację o przeprowadzonej kontroli danego zamówienia pozyskał w inny sposób (np. bezpośrednio od samego zamawiającego). W związku z obowiązkiem zamieszczania informacji o przeprowadzonych kontrolach i ich wynikach w BIP organu kontrolującego – organy powinny posiadać wiedzę o wzajemnie prowadzonych kontrolach.

**Organ kontroli prowadząc kontrolę z punktu widzenia legalności postępowań jest zobowiązany do uwzględniania wyników kontroli Prezesa UZP albo innego organu kontroli w danym postępowaniu.**

## ANALIZA PRAWDOPODOBIENSTWA NARUSZENIA PRAWA **Art. 598**

Organy kontroli planują i przeprowadzają kontrolę po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach udzielania zamówienia. Zdaniem autora, analiza powinna dotyczyć każdego kontrolowanego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i posiadać indywidualny charakter, nawet jeżeli zamawiający cyklicznie udziela zbliżonych zamówień publicznych.

**Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu Pzp o prawdopodobieństwie naruszenia prawa w ramach udzielania zamówienia może świadczyć: mała liczba ofert, zarzuty stawiane przez wykonawców dotyczące sposobu określenia warunków udziału w postępowaniu lub OPZ, odstąpienie od umowy, a także wcześniej stwierdzone u zamawiającego istotne naruszenia prawa.**

Analiza obejmuje identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów prawa jest największe. Nie ma ograniczenia dotyczącego zakresu potencjalnych naruszeń. Analiza może być przygotowana, np. na podstawie wcześniejszych wyników kontroli postępowań prowadzonych u danego zamawiającego i na bazie stwierdzonych uprzednio naruszeń lub odnosić się do nieprawidłowości występujących w danej branży zamówień publicznych lub w sektorze gospodarczym.

## OBOWIĄZKI ORGANÓW KONTROLI

**Art. 602** W celu przejrzystości i możliwości weryfikacji prawidłowości działań organów, a także ograniczeniu wątpliwości kontrolowanych podmiotów co do przyjętych przez organy kontroli sposobów interpretacji prawa, czy podjętych decyzji – organy kontroli publikują informacje o przeprowadzonych kontrolach i ich wynikach, w tym publikują dokument kończący kontrolę. Publikacja ta następuje w BIP organu kontroli i w terminie 30 dni od dnia zakończenia kontroli. Jaki dzień jest dniem zakończenia kontroli? Wydaje się, że rozpatrzenie zastrzeżeń podmiotu kontrolowanego albo upływ terminu na ich złożenie powinny być traktowane jako właśnie dzień zakończenia kontroli.

**Art. 599** Istotnym obowiązkiem organów kontroli jest sporządzenie przez nich kwestionariuszy kontroli (tzw. krótkich list kontrolnych). Kwestionariusz taki powinien zawierać szczegółowy opis zagadnień, które podlegają sprawdzeniu podczas kontroli, zakres dokumentów, których organ kontroli może żądać w trakcie trwania kontroli oraz miejsce, w których zamawiający będzie mógł przedstawić informację o przeprowadzonej już kontroli danego postępowania przez Prezesa UZP lub inny organ kontroli. Wzór takiego kwestionariusza powinien być zamieszczony na stronie podmiotowej BIP organu kontrolującego.

**Art. 600 ust. 1** Rozpoczynając kontrolę u zamawiającego organ kontroli powinien przedstawić kwestionariusz zamawiającemu lub odesłać na stronę, gdzie został on zamieszczony.

**Art. 600 ust. 2** **Co istotne, organ kontroli nie może wykraczać w trakcie prowadzonej kontroli poza opis zagadnień zawarty w kwestionariuszu.**

Z tych też względów kwestionariusze opracowywane dotychczas przez organy kontroli mają charakter albo ogólnie opisanych zagadnień do kontroli albo precyzyjnie – drobiazgowo wskazują wszystkie czynności i elementy procedury udzielenia zamówienia, które mogą się zdarzyć w toku postępowania, aby zabezpieczyć sobie możliwość weryfikacji każdej takiej czynności i każdego zdarzenia mającego miejsce w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

## KONTROLA PREZESA URZĘDU

Obowiązujące regulacje wyposażają Prezesa UZP w dwa instrumenty kontroli, tj.: kontrolę doraźną oraz kontrolę uprzednią, w tym zamówień współfi-

nansowanych ze środków UE. Prezes UZP może też przeprowadzić postępowanie wyjaśniające mające na celu ustalenie, czy zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub w konkursie doszło do naruszenia przepisów Pzp, które mogło mieć wpływ na jego wynik. Rezultatem postępowania wyjaśniającego może być wszczęcie kontroli albo odmowa jej wszczęcia. W przypadku braku podstaw do wszczęcia kontroli, Prezes Urzędu informuje wnioskodawcę o odmowie wszczęcia kontroli.

**Art. 608 ust. 1** Przepisy nowej ustawy uregulowały wreszcie status postępowania wyjaśniającego, wskazując, że jest to etap wstępny kontroli doraźnej, choć *stricto* wszystkie elementy kontroli nie mają w tym przypadku zastosowania (np. z postępowania wyjaśniającego nie sporządza się protokołu kontroli).

**Art. 603 ust. 1 i 2** Nowa ustawa przewiduje, że celem kontroli jest sprawdzenie zgodności z przepisami Pzp działań i zaniechań zamawiającego. Kontrola Prezesa UZP ma zastosowanie do postępowania o udzielenie zamówienia oraz zawarcia i dokonywania zmiany umowy. Kontrola może dotyczyć również umowy ramowej, dynamicznego systemu zakupów, systemu kwalifikowania wykonawców lub konkursu oraz zawarcia lub zmiany umowy ramowej.

Na gruncie nowej ustawy kompetencje kontrolne Prezesa UZP literalnie zwiększyły się o możliwość weryfikacji poprawności zawarcia i modyfikacji umowy. Przy czym, kontrola Prezesa UZP nie może dotyczyć poprawności wykonania umowy, w innym aspekcie niż zgodność z Pzp wprowadzanych zmian postanowień umownych.

**Art. 610 ust. 1 i art. 617** Wyniki kontroli Prezesa UZP – czy to uprzedniej czy doraźnej – nie mają ostatecznego charakteru. Od wyników kontroli zamawiający może wnieść zastrzeżenia do KIO. To KIO jest instytucją, która ostatecznie w przypadku zgłoszonych przez zamawiającego zastrzeżeń decyduje o prawidłowości ustaleń kontrolnych Prezesa UZP.

### UPRAWNIANIA KONTROLNE PREZESA UZP **Art. 605**

**Art. 605 ust. 1 pkt 1** Prowadząc kontrolę, Prezes Urzędu może żądać od kierownika zamawiającego niezwłocznego przekazania dokumentów związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia. Regulacja nie

przewiduje możliwości żądania przekazania Prezesowi UZP dokumentów od innych podmiotów (niż zamawiający), ale za to przewiduje możliwość żądania wyjaśnień od innych podmiotów.

**Art. 605 ust. 1 pkt 2** Prowadząc kontrolę, Prezes Urzędu może żądać od kierownika zamawiającego, od pracowników zamawiającego oraz innych podmiotów udzielenia – wyjaśnień w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli, w formie pisemnej albo w formie elektronicznej. W nowej ustawie, rozszerzono krąg podmiotów, od których Prezes UZP może żądać wyjaśnień w zakresie kontrolowanego postępowania – o pracowników zamawiającego. Mogą być to również pracownicy zamawiającego, którzy nie zajmowali się bezpośrednio przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania, ale posiadają wiedzę, która może mieć wpływ na wynik kontroli.

**Art. 605 ust. 1 pkt 3** Prowadząc kontrolę, Prezes Urzędu może zasięgnąć opinii biegłego, jeżeli ustalenie lub ocena stanu faktycznego sprawy lub dokonanie innych czynności kontrolnych wymaga wiadomości specjalnych. Jest to uprawnienie Prezesa Urzędu, a nie jego obowiązek. Prezes UZP w oparciu o opinię biegłego może przedstawić swoje stanowisko w sprawie kontrolowanego postępowania. Pzp odnosi się do biegłych posiadających inne wiadomości specjalne niż prawo zamówień publicznych. Prezes UZP ma możliwość wystąpienia do biegłego o uzupełnienie opinii sporządzonej na potrzeby przedmiotowej kontroli.

**Art. 606** Prezes UZP z każdej kontroli sporządza protokół kontroli.

### KONTROLA DORAŻNA

Prezes Urzędu może wszcząć kontrolę doraźną z urzędu (czyli z własnej inicjatywy) lub na wniosek innego podmiotu. Kontrola doraźna uznawana jest za podstawową formę kontroli. Kontrola doraźna dotyczy postępowań niezależnie od ich przedmiotu, wartości i źródeł finansowania.

**Art. 607 ust. 1** Wszczęcie kontroli doraźnej jest poprzedzone wstępną analizą na podstawie, której ocenione zostają potencjalne naruszenia przepisów oraz ich potencjalny wpływ na wynik postępowania. Kontrola doraźna jest wszczynana jedynie w przypadku uzasadnionego przypuszczenia, że w postępowaniu lub w konkursie doszło do naruszenia przepisów Pzp, któ-

re to naruszenie mogło mieć wpływ na wynik postępowania lub konkursu.

**Art. 607 ust. 2** Co do zasady, kontrola doraźna wszczęta na wniosek prowadzona jest wyłącznie w zakresie zarzutów wynikających z informacji zawartych we wniosku o wszczęcie kontroli. Jednakże, w przypadku ujawnienia innych naruszeń Pzp mogących mieć wpływ na wynik postępowania, ale niewskazanych we wniosku o wszczęcie kontroli, Prezes UZP może rozszerzyć zakres kontroli z urzędu. Jeżeli Prezes UZP zdecyduje o zwiększeniu zakresu kontroli – to w takim przypadku mają zastosowanie przepisy o kontroli prowadzonej z urzędu.

Wniosek o przeprowadzenie kontroli powinien zawierać obszernie wyjaśnienie stanu faktycznego i opis naruszeń, które zdaniem wnioskującego wystąpiły w postępowaniu lub w związku z aneksowaniem umowy w sprawie zamówienia publicznego. Wniosek powinien uprawdopodobniać przypuszczenie, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia doszło do naruszenia przepisów Pzp lub aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie.

**Art. 607 ust. 5** Prezes Urzędu informuje zamawiającego o wszczęciu kontroli doraźnej. Wniosek o przeprowadzenie kontroli nie może pozostać bez rozpoznania, co oznacza, że w każdym przypadku wnioskujący otrzyma od Prezesa UZP odpowiedź na swój wniosek o przeprowadzenie kontroli.

**Art. 608 ust. 3** Przepisy Pzp nie określają czasu trwania postępowania kontrolnego, przepisy określają jedynie, że samo postępowanie wyjaśniające musi zostać zakończone bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 6 miesięcy od dnia wszczęcia kontroli doraźnej. Założyć zatem należy, że poinformowanie wnioskodawcę oraz zamawiającego o wszczęciu kontroli doraźnej albo o odmowie jej wszczęcia nastąpi w ciągu 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia wstępnego etapu kontroli doraźnej (czyli postępowania wyjaśniającego).

**Art. 607 ust. 4** Ustawodawca zastrzegł też, że wszczęcie kontroli doraźnej nie może nastąpić później niż w okresie 4 lat od zakończenia postępowania (udzielenia zamówienia lub unieważnienia postępowania).

**Art. 607 ust. 6** Prezes Urzędu co do zasady ma obowiązek wszczęcia kontroli doraźnej na wniosek: instytucji zarządzającej, o której mowa w:

- ustawie o Narodowym Planie Rozwoju;
- ustawie o zasadach prowadzenia polityki;
- ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020;
- ustawach o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 oraz na lata 2014–2020; lub w
- ustawie o pomocy społecznej;

lub agencji płatniczej, o której mowa w ustawie o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

## KONTROLA UPZEDNIA

**Art. 613 ust. 1** Obecnie kontrolę uprzednią, czyli przed zawarciem umowy (tzw. kontrolę *ex ante*), Prezes UZP może przeprowadzić w ramach każdego rodzaju zamówień, w tym również współfinansowanych ze środków UE. Kontrola udzielanych zamówień przed zawarciem umowy współfinansowanych ze środków UE jest obowiązkowa w przypadkach, o których mowa w art. 613 ust. 2 Pzp.

**Art. 613 ust. 2** Kontrola obligatoryjna uprzednia jest przeprowadzana po ostatecznym wyborze najkorzystniejszej oferty, a przed zawarciem umowy z wybranym wykonawcą. Kontroli tego rodzaju poddawane są tylko i wyłącznie zamówienia współfinansowane ze środków UE, jeżeli wartość zamówienia dla robót budowlanych – jest równa lub przekracza wyrażoną w pln równowartość kwoty 20 000 000 euro lub dla dostaw lub usług – jest równa lub przekracza wyrażoną w pln równowartość kwoty 10 000 000 euro.

Kontrola udzielanych zamówień przed zawarciem umowy współfinansowanych ze środków UE o ww. wartościach – ma charakter obowiązkowy, ale jednocześnie prewencyjny, z uwagi na ryzyko uznania wydatków za niekwalifikowane w całości lub w części przez właściwe instytucje zarządzające w poszczególnych programach operacyjnych.

**Art. 613 ust. 3** W przypadku udzielania zamówień w częściach, kontroli uprzedniej podlegają zamówienia, których wartość określona dla danej części jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 1 000 000 euro.

**Art. 613 ust. 4** **Wszczęciem kontroli uprzedniej jest doręczenie Prezesowi UZP kopii dokumentacji postępowania w celu przeprowadzenia kontroli uprzedniej.**

**Art. 613 ust. 5** Na wniosek instytucji zarządzającej poszczególnymi programami operacyjnymi (krajowymi lub regionalnymi) – Prezes Urzędu może odstąpić od przeprowadzenia kontroli uprzedniej, jeżeli w ocenie tej instytucji postępowanie zostało przeprowadzone w sposób zgodny z przepisami Pzp. Regulacja ta wpływa na znaczne przyspieszenie kontraktacji, dotyczy to w szczególności zamówień, które muszą być pilnie wykonane, a które podlegały już kontroli instytucji zaangażowanych we wdrażanie środków europejskich, które to kontrole nie stwierdziły nieprawidłowości w postępowaniu. Ponadto regulacja ogranicza prowadzenie wielokrotnych kontroli tego samego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez różne organy.

Prezes UZP nie jest związany wnioskiem instytucji zarządzającej i mimo złożenia takiego wniosku – może przystąpić do przeprowadzenia kontroli uprzedniej na zasadach określonych w przepisach Pzp.

W przypadku odstąpienia od kontroli uprzedniej – informację w tym zakresie Prezes Urzędu przekazuje niezwłocznie zamawiającemu i wnioskodawcy.

### **KONTROLA UPRZEDNIA DOKUMENTÓW ZAMÓWIENIA** **Art. 614**

W przypadku zamówień o wartości równej lub przekraczającej tzw. progi unijne, które obejmują aspekty

związane z innowacyjnością lub, których przedmiotem jest produkt innowacyjny, innych niż zamówienia podlegające obligatoryjnej kontroli uprzedniej (zamówienia, o których mowa w art. 613 ust. 2 Pzp) Prezes UZP może przeprowadzić kontrolę uprzednią dokumentów zamówienia. Taka kontrola jest nowością w Pzp i odbywa się na wniosek zamawiającego.

**Rozwiązanie to ma umożliwić zamawiającym sprawdzenie prawidłowości przygotowanego postępowania jeszcze na etapie, który pozwala na wprowadzenie zmian i uniknięcie konsekwencji związanych z przeprowadzeniem i wykonaniem zamówienia publicznego niezgodnie z przepisami Pzp.**

Kontrola uprzednia dokumentów zamówienia w omawianym zakresie może obejmować swoim zakresem całość postępowania lub etap zaproszenia do składania wniosków lub ofert, etap negocjacji lub etap oceny ofert.

Kontrola, o której mowa w art. 614 ust. 1 Pzp, nie obejmuje części technicznej dokumentów zamówienia. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż celem kontroli prowadzonych przez Prezesa UZP jest sprawdzenie wyłącznie zgodności postępowania o udzielenie zamówienia z przepisami Pzp i aktami wykonawczymi do tejsze ustawy – a nie np. poprawności OPZ pod względem technicznym.



#### **AGNIESZKA ZABOROWSKA**

Adwokat, założyciel Kancelarii Adwokackiej Zaborowska.

Specjalizująca się w procesie udzielania i realizacji zamówień publicznych, głównie w zakresie takich branż jak: budownictwo, IT, energetyka, sektor

medyczny oraz edukacja. Ekspert w zakresie warunków kontraktowych FIDIC. Autorka wielu publikacji dotyczących zamówień publicznych.

**Zapraszamy do odwiedzenia naszej strony internetowej  
pod adresem:**

**[www.zamowieniapublicznedoradca.pl](http://www.zamowieniapublicznedoradca.pl)**

**Odwiedź nas jeszcze dziś!**