

Wymierzanie korekt finansowych za naruszenia prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE

1. Cel dokumentu

Celem niniejszego dokumentu jest ustalenie zasad wymierzania korekt finansowych za naruszenia przy udzielaniu zamówień publicznych, współfinansowanych ze środków funduszy UE w latach 2000 – 2006 oraz 2007 – 2013. Dokument ten został opracowany w oparciu o Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące określania korekt finansowych w odniesieniu do wydatków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w przypadku naruszeń przepisów w zakresie zamówień publicznych (COCOF 07/0037/03-PL). Stanowi on:

- instrukcję postępowania przeznaczoną dla instytucji odpowiedzialnych za nakładanie korekt finansowych (tzn. Instytucji Zarządzających lub instytucji, do których oddelegowane zostały kompetencje w tym zakresie), wykorzystywaną w procesie obliczania wartości nieprawidłowości i korekt finansowych;
- dokument pomocniczy dla Instytucji Audytowej (instytucji właściwej ds. kontroli weryfikacyjnej), który może być wykorzystywany w celu oszacowania poziomu błędów związanych z procedurami udzielania zamówień publicznych.

2. Naruszenie zasad zamówień publicznych

Niniejszy dokument dotyczy kwestii naruszeń w stosowaniu prawa wspólnotowego w dziedzinie zamówień publicznych lub przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.), zwanej dalej „Pzp”.

Istotnym dla ustalenia zakresu naruszeń, do których stosuje się niniejszy dokument, jest ustalenie zakresu pojęcia „prawo wspólnotowe w dziedzinie zamówień publicznych”. Obejmuje ono:

a. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)

Traktat ustanawia szereg fundamentalnych zasad leżących u podstaw Unii Europejskiej, które odnoszą się także do zamówień publicznych. W dziedzinie zamówień publicznych do najważniejszych spośród owych fundamentalnych zasad należą:

- zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową (art. 18 TFUE),
- swobodny przepływ towarów oraz zakaz ograniczeń ilościowych w przywozie i wywozie, oraz wszelkich środków o skutku równoważnym (art. 28 i n. TFUE),
- swoboda prowadzenia działalności gospodarczej (art. 49 i n. TFUE),
- swoboda świadczenia usług (art. 56 i n. TFUE).

b. Dyrektywy UE dotyczące zamówień publicznych

Obecnie obowiązującymi dyrektywami harmonizującymi prawo zamówień publicznych w Unii Europejskiej są:

- dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi,
- dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych,
- dyrektywa Rady z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania

procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane,

-dyrektywa Rady 92/13/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. koordynująca przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne odnoszące się do stosowania przepisów wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji,

-dyrektywa Komisji 2005/51/WE z dnia 7 września 2005 r. zmieniająca załącznik XX do dyrektywy 2004/17/WE i załącznik VIII do dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych;

- c. Rozporządzenie Komisji (WE) NR 1177/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. zmieniające dyrektywy 2004/17/WE, 2004/18/WE i 2009/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do progów obowiązujących w zakresie procedur udzielania zamówień;
- d. Rozporządzenie Komisji (WE) NR 1564/2005 z dnia 7 września 2005 r. ustanawiające standardowe formularze do publikacji ogłoszeń w ramach procedur zamówień publicznych zgodnie z dyrektywami 2004/17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady;
- e. Decyzja Komisji z dnia 7 stycznia 2005 r. dotycząca szczegółowych zasad stosowania procedury przewidzianej w art. 30 dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych;
- f. Decyzja Komisji z dnia 9 grudnia 2008 r. zmieniająca załączniki do dyrektyw 2004/17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie procedur udzielania zamówień publicznych w zakresie wykazów podmiotów zamawiających i instytucji zamawiających;
- g. Dyrektywa 92/13/EWG -dyrektywa odwoławcza;
- h. Dyrektywa 92/13/EWG zmieniona dyrektywą 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. -dyrektywa odwoławcza;
- i. Dyrektywa 89/665/EWG -dyrektywa odwoławcza;

- j.** Dyrektywa 89/665/EWG zmieniona dyrektywą 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. -dyrektywa odwoławcza;
- k.** Dyrektywa 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniająca dyrektywy Rady 89/665/EWG i 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych.

Jednocześnie podkreślić należy, iż kontroli pod kątem zgodności z zasadami traktatowymi podlegają również zamówienia, których wartość nie przekracza poziomów określonych w przepisach ustawy Pzp oraz ww. dyrektywach (tzw. zamówienia podprogowe), na co wskazują dotychczasowe doświadczenia związane z kontrolami realizowanymi przez przedstawicieli Komisji Europejskiej.

3. Wysokość korekt finansowych

Przy ustalaniu wysokości korekt finansowych za naruszenia przy stosowaniu prawa wspólnotowego w dziedzinie zamówień publicznych lub stosowaniu przepisów Pzp należy brać pod uwagę, z jednej strony, rodzaj lub stopień naruszenia, z drugiej zaś skutki finansowe naruszenia dla wydatków ze środków funduszy UE.

Wysokość korekt finansowych powinna więc, co do zasady, odpowiadać wartości nieprawidłowości, którą zgodnie z definicją zawartą w 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 1260/1999, jest jakiegokolwiek naruszenie przepisu prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które powoduje lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie ogólnym Unii Europejskiej przez finansowanie nieuzasadnionego wydatku. Punktem wyjścia dla ustalenia wysokości korekty finansowej jest więc w zasadzie lub być powinno ustalenie wartości nieprawidłowości.

Oznacza to zarazem brak obowiązku nakładania korekt finansowych za naruszenia, które mają wyłącznie charakter formalny i nie wywołują lub nie mogłyby wywołać żadnych skutków finansowych. Do wymienionej grupy naruszeń można zaliczyć w szczególności:

- 1) naruszenie art. 40 ust. 6 pkt 3 Pzp, poprzez nie zawarcie w ogłoszeniu o zamówieniu, odpowiednio zamieszczanym lub publikowanym w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego, na stronie internetowej, w dzienniku lub czasopiśmie o zasięgu ogólnopolskim lub w inny sposób, informacji o dniu jego przekazania UPUE,
- 2) naruszenie art. 12 ust. 3 pkt 2) Pzp, poprzez nieudokumentowanie publikacji ogłoszenia w DUUE, w szczególności zaniechanie przechowywania dowodu jego publikacji,
- 3) naruszenie przepisów dotyczących szacowania wartości zamówienia, jeżeli nie powoduje ono zejścia poniżej progów wartości zamówień określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp,
- 4) błędne określenie kodu CPV.

4. Metody ustalenia wysokości korekty

Ustalenie wysokości korekty może następować na dwa sposoby: przez zastosowanie **metody dyferencyjnej** lub **metody wskaźnikowej**. Są to określenia umowne, przyjęte na potrzeby niniejszego dokumentu.

a) Metoda dyferencyjna

Jak była o tym mowa, wysokość korekt finansowych powinna, co do zasady, odpowiadać wysokości szkody. W celu ustalenia istnienia oraz wielkości szkody z wykorzystaniem metody dyferencyjnej trzeba porównać wysokość rzeczywiście wydatkowanych (lub zakontraktowanych) środków na sfinansowanie zamówienia

po zaistnieniu naruszenia ze stanem hipotetycznym, jaki by istniał, gdyby nie nastąpiło rozpatrywane naruszenie. Innymi słowy, należy uchwycić różnicę pomiędzy wysokością rzeczywistych wydatków ze środków funduszy UE po wystąpieniu naruszenia, a hipotetyczną wysokością takich wydatków w sytuacji, gdyby naruszenie nie miało miejsca.

Zasadą powinna być konkretyzacja wysokości korekt finansowych. Konkretyzacja ta ma polegać na ustaleniu wysokości szkody na podstawie analizy dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym w szczególności ofert złożonych przez wykonawców. Powyższa analiza winna mieć przede wszystkim na celu indywidualne oszacowanie rozmiaru szkody spowodowanej ujawnionym naruszeniem.

Jako najprostszy przykład można wskazać sytuację, w której zamawiający bezzasadnie odrzuca najtańszą ofertę i, dopuszczając się naruszenia przepisów w zakresie prawa zamówień publicznych, dokonuje wyboru oferty droższej. Wysokość korekty finansowej da się tutaj odnieść do różnicy pomiędzy ceną wybranej oferty, a ceną oferty odrzuconej. Przy czym uwzględniamy tylko różnicę powstałą w zakresie wydatkowania środków z funduszy UE, nie zaś globalną różnicę w wydatkowaniu środków na zamówienie.

b) Metoda wskaźnikowa

W przypadku nieprawidłowości związanych z procedurami udzielania zamówień publicznych skutki finansowe określonego naruszenia często są pośrednie lub rozproszone, a zatem trudne do oszacowania. Jak bowiem, dla przykładu, ocenić konkretny wpływ, który na wysoką cenę wybranej oferty miało mniejsze zainteresowanie zamówieniem, spowodowane brakiem publikacji ogłoszenia w DUUE? Dlatego w przypadkach, gdy obliczenie konkretnego rozmiaru szkody wywołanej naruszeniem jest trudne, czy wręcz niemożliwe, dla ustalenia wysokości korekty posłużyć się należy metodą wskaźnikową. Stosując tę metodę wysokość

korekty oblicza się jako iloczyn wskaźnika procentowego nałożonej korekty, wskaźnika procentowego współfinansowania ze środków funduszy UE i wysokości faktycznych wydatków kwalifikowanych dla danego zamówienia, według wzoru:

$$Wk = W\% \times Wkw. \times Wś$$

gdzie:

Wk – wysokość korekty finansowej;

Wkw. – wysokość faktycznych wydatków kwalifikowanych dla danego zamówienia;

Wś – procentowa wysokość współfinansowania ze środków funduszy UE;

W% -wskaźnik procentowy nałożonej korekty.

Metodą określenia finansowego wymiaru nieprawidłowości jest pomniejszenie wydatków kwalifikowalnych w ramach projektu lub kontraktu obciążonego nieprawidłowością o wartość procentową, wskazaną we właściwej tabeli, stanowiącej załącznik do niniejszego dokumentu. Pomniejszenie wydatków kwalifikowalnych skutkować powinno proporcjonalnym pomniejszeniem kwoty dofinansowania pochodzącego z funduszy UE. Otrzymana w wyniku przeprowadzenia powyższego działania kwota stanowi wartość korekty finansowej kompensującej domniemaną szkodę dla budżetu UE.

Użyty w powyższym wzorze wskaźnik procentowy nałożonej korekty wyraża abstrakcyjny i uśredniony stopień „szkodliwości” określonego typu naruszenia. Wskaźnik procentowy przyjmuje się w wysokości i na warunkach określonych w załączniku do niniejszego dokumentu. Zawarte w załączniku tabele zawierające kategorie nieprawidłowości oraz odpowiadające im wskaźniki procentowe służące obliczaniu wartości korekty finansowej są, na tyle na ile jest to możliwe, wyczerpujące. Jeżeli jednak stwierdzona nieprawidłowość nie została uwzględniona w tabeli właściwej dla danego zamówienia, należy przyjąć wskaźnik procentowy odpowiadający najbliższej rodzajowo kategorii naruszenia zawartej w tej tabeli.

Przedstawione w załączonych tabelach wskaźniki procentowe traktować należy jako zalecane stawki maksymalne, które mogą ulec obniżeniu, o ile zaistnieją okoliczności za tym przemawiające. Obniżenie zalecanej stawki maksymalnej nie może jednak przekroczyć 50% wartości wskaźnika wyjściowego¹ i jest dopuszczalne jedynie w odniesieniu do tych kategorii nieprawidłowości, w przypadku których nie wskazano wprost poziomów korekt, które mogą zostać zastosowane w zależności od wagi nieprawidłowości. Do wspomnianych wcześniej okoliczności uzasadniających obniżenie zalecanego poziomu korekty zaliczyć należy przede wszystkim poziomy korekt, które w analogicznych jak rozpatrywane przypadkach naruszeń zaproponowane zostały w raportach z przeprowadzonych audytów Komisji Europejskiej. Podkreślenia wymaga, że zgodnie z opiniami wyrażanymi we wspomnianych raportach, poziom korekty nie może zostać obniżony w przypadku znaczącego naruszenia konkurencyjności, które ma miejsce m.in. w przypadkach, w których:

- taryfikator przewiduje, że dane naruszenie powinno być sankcjonowane korektą 100%,
- jako najkorzystniejszą wybrano ofertę podlegającą odrzuceniu,
- dokonano zmian dokumentacji przetargowej bez wymaganej zmiany ogłoszenia,
- w treści ogłoszenia oraz siwz nie zawarto pełnej informacji o warunkach udziału w postępowaniu i kryteriach oceny ofert,
- wybór oferty nastąpił na podstawie innych kryteriów oceny ofert, niż określone w siwz.

Ostateczna decyzja co do wysokości zastosowanego wskaźnika korekty należy do Instytucji Zarządzającej właściwym programem operacyjnym.

¹ Dla przykładu w przypadku korekty finansowej nałożonej w związku z nieprawidłowością wskazaną w pozycji 18. z tabeli 1., stanowiącej załącznik do dokumentu, polegającą na niejednoznacznym lub dyskryminacyjnym opisie przedmiotu zamówienia, wyrażona procentowo wyjściowa stawka korekty wynosi 10%. Uwzględniając treść niniejszego zalecenia, w przypadku wystąpienia okoliczności za tym przemawiających, stawka ta może zostać obniżona maksymalnie do poziomu 5%.

Z kolei procentową wysokość kwoty współfinansowania ze środków funduszy UE określa się mając na uwadze rzeczywisty, a nie planowany, rozmiar środków wydatkowanych na sfinansowanie danego zamówienia.

W przypadku wykrycia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego dwóch lub większej ilości przypadków niezastosowania zasad zamówień publicznych, należy zastosować korektę finansową o największej wartości procentowej.

Załącznik:

Wskaźniki procentowe do obliczenia wartości korekty finansowej za naruszenia przy udzielaniu zamówień publicznych, współfinansowanych ze środków funduszy UE