

RYSZARD SZOSTAK^a

O NIEKTÓRYCH ROZWIĄZANIACH ORGANIZACYJNYCH Z ZAKRESU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH¹

SOME ORGANIZATIONAL SOLUTIONS IN THE SCOPE OF PUBLIC PROCUREMENT

The efficient organization of public procurement in contracting authorities has a direct impact on the effectiveness of their awarding and performance. The principle of procurement efficiency has recently been placed in the catalogue of primary statutory principles, due to the persistent difficulties involved in its practical realization, resulting mainly from insufficient knowledge of its legal meaning. Difficulties, including scientific ones, are exacerbated by the necessary coupling of organizational solutions with the requirements of civil, administrative and labour law. For this reason, the aim of the article is to remove the existing cognitive gap, primarily in the scope of the legal meaning of the regulations, foundations and rules of functioning of the tender committee with regard to the position of its manager, the legal nature of individual official orders, and the status of ‘substantively competent’ employees acting on the side of the public contracting authority. This analysis enables several *de lege ferenda* conclusions and postulates to be formulated. In particular, it is necessary to define the legal meaning of public procurement regulations and instructions being issued to subordinate employees, the legal basis for the criminal and administrative liability of members of the tender committee and ‘substantively competent employees’, in the name of the principle that the perpetrators are primarily responsible for irregularities, and the manager of the contracting authority at most for negligence of supervision. Moreover, it seems desirable to normalize the status of ‘substantively competent employees’, as more independent, employed taking into account the requirement of the necessary professional knowledge, experience and professional competences, and able to ensure the professional service of public procurement.

Keywords: public procurement; organizational public procurement; tender committee; regulations

Sprawna organizacja zamówień publicznych w instytucjach zamawiających rzutuje bezpośrednio na efektywność ich udzielania i wykonywania. Zasada efektywności zamówień trafiła ostatnio do katalogu nadrzędnych zasad ustawowych z uwagi na utrzymujące się trudności w praktycznym (organizacyjnym) jej urzeczywistnieniu, wynikające głównie z niewystarczającej znajomości jej znaczenia prawnego. Trudności, także naukowe, potęgują się w związku z koniecznym sprzężeniem rozwiązań organizacyjnych z wymaganiami prawa cywilnego, administracyjnego, a także prawa pracy. Dlatego celem artykułu jest usunięcie zaistniałej luki poznawczej, przede wszystkim w zakresie znaczenia prawnego regulaminów, podstaw i zasad funkcjonowania komisji przetar-

^a Krakow University of Economics, Poland / Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska
ryszard.szostak@uek.krakow.pl, <https://orcid.org/0000-0002-1364-3772>

¹ Artykuł opiera się na wynikach badań własnych w ramach programu „Potencjał” UEK 2022, pt. „Zasady wykonywania zamówień publicznych”.

gowej na tle pozycji kierownika, charakteru prawnego indywidualnych poleceń służbowych oraz statusu pracowników „rzeczowo właściwych” działających po stronie publicznego zamawiającego. Dokonane ustalenia pozwalają na sformułowanie kilku wniosków i postulatów *de lege ferenda*. W szczególności w odniesieniu do instytucji publicznych niezbędne jest ustawowe określenie znaczenia prawnego regulaminów udzielania zamówień publicznych oraz poleceń wydawanych podległym pracownikom, podstaw odpowiedzialności karno-administracyjnej członków komisji przetargowej oraz „pracowników rzeczowo właściwych”, w imię zasady, że za uchybienia odpowiadają w pierwszej kolejności sprawcy, natomiast kierownik zamawiającego co najwyżej za zaniechanie nadzoru. Ponadto pożądane wydaje się unormowanie statusu „pracowników rzeczowo właściwych” jako bardziej samodzielnych, zatrudnianych z uwzględnieniem warunku niezbędnej wiedzy fachowej, doświadczenia i kompetencji zawodowych, zapewniających profesjonalną obsługę zamówień publicznych.

Słowa kluczowe: zamówienia publiczne; organizacja zamówień publicznych; komisja przetargowa; regulamin

I. UWAGI OGÓLNE

Optymalna organizacja zamówień publicznych, dostosowanych do specyfiki działalności jednostki zamawiającej, należy do podstawowych warunków sprawnego ich funkcjonowania². Nietypowe rozwiązania prawno-organizacyjne wykorzystuje się w zakresie postępującej profesjonalizacji obsługi zamawiającego, zorientowanej na podnoszenie jej efektywności. W zasadzie ustawa z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych³ nie reguluje problematyki organizacyjnej, z wyjątkiem paru kwestii dotyczących kierownika zamawiającego (art. 52) oraz komisji przetargowej (art. 53–55). Niewiele wynika też z przepisów ustrojowych, poświęconych poszczególnym kategoriom instytucji zamawiających, wzbogacanych przepisami o gospodarce finansowej⁴, a także konkretyzujących je aktów statutowych. Z uwagi jednak na tradycyjny związek zamówień publicznych z gospodarką finansową instytucji zamawiających dominuje rozwiązanie, że kierownik odpowiada za całość tej gospodarki, w tym za organizację zamówień publicznych, co znalazło potwierdzenie w ogólnym art. 52 p.z.p. Jedynie w ramach większych struktur działających w obrębie Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub instytucji zależnych (np. Gospodarstwa „Lasy Państwowe”), wielostopniowy model zarządzania dopuszcza udział organów zwierzchnich w kształtowaniu rozwiązań organizacyjnych.

Podstawowe znaczenie mają zatem rozmaite regulaminy organizacyjne wydawane przez kierowników lub wyjątkowo przez organy nadrzędne, uzupełniane wytycznymi lub innymi aktami zarządczymi, a niekiedy nawet różnymi poleceniami służbowymi, z uwzględnieniem zasad prawa pracy. Zróż-

² Por. Kocowski (2012): 23 n.; Kania (2020): 3 n.

³ Dz. U. 2022, poz. 1710, ze zm. (dalej jako: p.z.p.).

⁴ Por. np. art. 53 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2022, poz. 1634, ze zm. (dalej jako: u.f.p.).

nicowanie i rozproszenie rozwiązań, wynikające z decentralizacji kompetencji, to konsekwencja cywilnoprawnego charakteru zamówień publicznych (procedury i umowy), opartych na zasadzie równorzędności stron i poszanowania dla autonomicznej woli kontrahentów, wzbogacanego o elementy publicznoprawne, zwłaszcza administracyjne, wzmacniające ochronę interesu publicznego i bezpieczeństwa transakcji. W istocie prawo zamówień publicznych to zbiór unormowań stanowiących syntezę ponadgałęziową rozwiązań przynależnych do różnych gałęzi, zwłaszcza prawa cywilnego, administracyjnego i prawa pracy⁵. Nierzadko zatem instrumenty i rozwiązania przynależne do tych różnych gałęzi „przeplatają” się ze sobą, uzupełniając wzajemnie lub pozostając w sprzężeniu. Zachowują jednak swój suwerenny byt i charakter prawny⁶.

Status prawno-organizacyjny „kierownika zamawiającego”, w odniesieniu do jego praw i obowiązków związanych z zamówieniami publicznymi, kształtowany jest administracyjnie (*ex lege*), nawet w przypadku kierowników nie pochodzących z powołania publicznoprawnego. Stosownie bowiem do definicyjnego art. 7 pkt 7 p.z.p. kierownik to każdy organ (jak i zwykła osoba w ujęciu cywilnoprawnym), który zgodnie z obowiązującymi przepisami, statutem lub umową jest uprawniony do zarządzania jednostką zamawiającą, z wyłączeniem pełnomocników. Dlatego w świetle art. 52 p.z.p. kierownik zamawiającego odpowiada za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, natomiast inni urzędnicy odpowiadają jedynie o tyle, o ile kierownik powierzył im zastępczo określone czynności na piśmie. W konsekwencji także osoby zarządzające jednostkami prywatnymi, udzielający zamówień finansowanych ze środków publicznych (tzw. subsydiowanymi według art. 6 p.z.p.) pozostają odpowiedzialne *ex lege* za prawidłowe przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia, nawet pod rygorem odpowiedzialności karno-administracyjnej za uchybienia. Chodzi tu – rzecz jasna – o odpowiedzialność w ujęciu zadaniowym, akcentującą organizatorską rolę kierownika, wyrażającą się przede wszystkim obowiązkiem zachowania należytej staranności w zapobieganiu uchybieniom. Odpowiedzialność osobista za poszczególne nieprawidłowości wymaga konkretnej podstawy prawnej wyznaczającej rodzaj sankcji. Powierzając wybrane czynności innej osobie, kierownik bynajmniej nie zostaje zwolniony całkowicie od odpowiedzialności za ich wadliwe wykonanie, pozostaje bowiem odpowiedzialność za zaniedbania kontroli zarządczej (nadzoru), o ile oczywiście zachodzi związek przyczynowy z uchybieniem popełnionym przez inną osobę⁷.

Rozwiązania gwarantujące zachowanie wymagań ustawowych w zakresie przygotowania i udzielenia zamówienia publicznego, zwłaszcza co do legalności, celowości, rzetelności i efektywności działania mają na ogół charakter regulaminowy. W szczególności administracyjne powinności składające się na należyte przygotowanie zamówienia (zapewnienie wyczerpującego opisu

⁵ Por. Szostak (2013): 15 n.; Gordon (2013): 52 n.; Horubski (2017): 33 n.

⁶ Więcej Szostak (2013): 3 n.

⁷ Por. zwłaszcza przepisy art. 18c ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz. U. 2021, poz. 289 ze zm. (dalej jako: u.d.f.).

przedmiotu zamówienia i starannego oszacowania jego wartości, wyboru właściwej procedury udzielenia zamówienia, ustalenia niezbędnych warunków proceduralnych i kontraktowych, powołanie komisji przetargowej itd.), a także przeprowadzenie nakazanej ustawowo procedury udzielenia zamówienia, zmierzającej do zawarcia ważnej umowy finalnej, egzekwowane są przez organy zwierzchnie, podlegają kontroli administracyjnej oraz zwalczane są w trybie odpowiedzialności porządkowej (służbowej) lub karno-administracyjnej⁸. Same czynności proceduralne zmierzające bezpośrednio do udzielenia zamówienia zapadają w sposób z góry uporządkowany, na zasadach przejrzystości, równości i uczciwej konkurencji, choć już ich forma, a także treść obligatoryjna normowane są przepisami prawa cywilnego. Źródłem obowiązku zastosowania nakazanej procedury jest ustawa, a kontrola jej przebiegu, zarówno wewnętrzna, jak i zewnętrzna, nabiera charakteru administracyjnego. Ostatnio w imię konsekwentnej realizacji zasady efektywności zamówienia (art. 17 p.z.p.) oraz związanej z nią zasady realnego wykonania zamówienia (art. 354 k.c.) rośnie znaczenie instrumentów nadzoru nad realizacją kontraktu publicznego⁹.

II. REGULAMINY WEWNĘTRZNE

Przepisy Prawa zamówień publicznych pomijają kwestię granic dopuszczalnego wydawania przez zamawiającego aktów wewnętrznych. W praktyce funkcjonują różne regulacje, swobodnie stanowione, bez specjalnej podstawy prawnej, w ramach ogólnych kompetencji kierowniczych organu zarządzającego (art. 52 p.z.p.). Niekiedy są wzmacniane powołaniem się na upoważnienia statutowe w sprawach majątkowych, wolnych od bezpośredniego władztwa administracyjnego¹⁰. Powszechnie stanowione są regulaminy „udzielania”, a niekiedy także i „wykonywania” zamówień publicznych. Z uwagi na niedostatki normatywne dominują regulaminy dotyczące drobnych zamówień, wyłączonych z reżimu ustawowego, a także porządkujące tryb pracy komisji przetargowej, tym bardziej że w świetle art. 55 ust. 3 p.z.p. organ zarządzający zamawiającego powinien określić organizację, skład, tryb pracy oraz zakres obowiązków członków komisji w celu zapewnienie sprawności jej działania. Coraz częściej, zwłaszcza w większych instytucjach zamawiających, spotyka się szerszą formułę regulaminu kompleksowego, obejmującego całą problematykę zamówień, normowaną spójnie w układzie zadaniowym, łącznie z nadzorem oraz sposobami egzekwowania i rozliczania powinności kontraktowych.

Z drugiej strony obsługa zamówień bywa normowana ubocznie w ramach szerszych przedmiotowo regulaminów organizacyjnych urzędów lub innych instytucji prowadzących działalność publiczną, nierzadko umocowanych ustawowo, w związku z regulacją zadań i kompetencji poszczególnych komórek

⁸ Więcej Bielikow-Kucharska (2016): 13 n.

⁹ Gonet (2021): 64 n.

¹⁰ Błaś (2013): 279 n.

organizacyjnych oraz przypisanych do nich stanowisk pracy, obsługujących zamówienia publiczne. Na gruncie dawniej obowiązującej ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (por. art. 20a ust. 5)¹¹ aktualne było upoważnienie Rady Ministrów do unormowania statusu komisji przetargowej: 4 czerwca 2000 r. wydano rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad powoływania członków komisji przetargowej oraz trybu jej pracy¹² przewidujące obowiązek ustanowienia odpowiedniego regulaminu. Jednakże w ustawie z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych słusznie zrezygnowano z delegacji ustawowej, a regulamin i treść jego postanowień stały się fakultatywne. Nadal jednak w myśl art. 55 ust. 3 p.z.p. kierownik jednostki zamawiającej jest zobowiązany (ogólnie) do określenia organizacji, składu, trybu pracy i powinności członków komisji przetargowej, nawet gdy jej ustanowienie nie było obligatoryjne. Rozwiązanie to uzasadnia się zróżnicowaniem jednostek zamawiających, a przede wszystkim cywilnoprawnym charakterem samych zamówień, udzielanych na zasadzie dobrowolności. Stąd od niedawna Urząd Zamówień Publicznych (UZP) prezentuje na swoich stronach internetowych, w ramach upowszechniania wzorcowych dokumentów, przykładowe dyspozycje „regulaminu pracy komisji przetargowej”. W praktyce rzeczywiście podstawowe znaczenie ma problematyka samego trybu pracy komisji, reszta schodzi na plan dalszy, tym bardziej że komisyjna obsługa postępowania jest obligatoryjna w przypadku zamówień większej wartości (wszystkie tryby, nawet z wolnej ręki), choć niewątpliwie regulamin staje się niezbędny w odniesieniu stałej komisji przetargowej.

Nieco inaczej przedstawia się kwestia regulaminu w sprawie udzielania i wykonywania zamówień drobnej wartości (bagatelnych), o wartości do 130 tys. zł, choć w zakresie zamówień sektorowych próg wyłączenia reżimu ustawowego sięga blisko 2 mln zł (por. art. 2 ust. 1 p.z.p.), w odniesieniu do których pozostają jedynie ogólne unormowania kodeksowe, nieliczne przepisy finansowe bezwzględnie wiążące oraz funkcjonujące w rozproszeniu przepisy odrębne. Potrzeby zastosowania regulaminu o zamówieniach drobnych nikt już nie kwestionuje¹³. Obok funkcji preskryptywnej i porządkowej doniosłe znaczenie praktyczne ma też funkcja instrukcyjna regulaminu, co do przestrzegania wymagań dotyczących zamawiania, egzekwowania i rozliczania drobnych świadczeń na zaspokojenie bieżących potrzeb publicznych, których udział w ramach ogólnej sumy wydatków umowno-majątkowych przekracza 10%.

Tymczasem brak ustawowego wskazania choćby paru reguł udzielania tych zamówień, z poszanowaniem wymogu zachowania dostatecznej efektywności i przejrzystości transakcji, jest uciążliwy, choć niektóre wynikają częściowo z nadrzędnych reguł prawa traktatowego¹⁴. Z punktu widzenia zasad

¹¹ Dz. U. 2002, Nr 72, poz. 664.

¹² Dz. U. Nr 82, poz. 743.

¹³ Por. Granecki (2021): 209; Granecka (2021): 209.

¹⁴ Wprowadzony niedawno w art. 2 ust. 2 p.z.p. przepis okazał się zbyt rygorystyczny oraz niefortunny pod względem swej treści, rychło został więc skreślony w atmosferze krytyki, skoro już od wartości 50 tys. zł przewidywał obowiązek zastosowania przetargu nieograniczonego, ogłoszanego w urzędowym BZP.

celowości i gospodarności nie może być więc mowy o regularnym stosowaniu bezpośredniego zamawiania drobnych dostaw, usług lub robót budowlanych lub nawet na podstawie (nadużywanego) sondażowego rozeznania rynku. Nie bez znaczenia jest też potrzeba zachowania elementarnych wymogów bezpieczeństwa transakcji. Ponadto w obliczu ryzyka błędnego rozeznania potrzeb oraz wadliwego opisu świadczenia, a także nierzetelnego oszacowania jego wartości (przesądzającej o wyłączeniu reżimu ustawowego poprzez rozdrabnianie zamówień) niezbędne okazują się dyspozycje regulaminowe stabilizujące sytuację, zwłaszcza dotyczące przygotowania transakcji, których potrzeby właściwie nikt już nie kwestionuje. Planowane wprowadzenie urzędowego rejestru wszystkich zamówień poprawi zapewne przejrzystość, lecz niepotrzebnie ograniczono jego zastosowanie tylko do jednostek sektora finansów publicznych, a z drugiej strony niektóre związane z nim formalności są zbyt rygorystyczne, natomiast objęcie nim umów o pracę wydaje się całkowicie chybione.

Regulaminy wewnętrzne, w tym organizacyjne, obowiązujące w instytucjach zamawiających, w zasadzie nie dotyczą bezpośrednio stosunków nawiązywanych z dostawcami dóbr lub wykonawcami usług (robót). Na stosunki kontraktowe mogą one oddziaływać co najwyżej pośrednio, wymuszając określone zachowanie urzędników lub innych pracowników uprawnionych do reprezentowania zamawiającego względem kontrahentów, niepodlegających przecież żadnemu władztwu ze strony zamawiającego. W razie braku stałych dyspozycji regulaminowych w praktyce stosuje się wytyczne lub zalecenia doraźne. Źródłem ewentualnych uprawnień kontrolnych wobec dostawców lub wykonawców bywa co najwyżej umocowanie kontraktowe, płynące wprost z woli stron lub z działających uzupełniająco przepisów (art. 56 k.c.), jak np. w przypadku umowy dostawy (zob. art. 608 k.c.) umowy o dzieło lub o roboty budowlane (zob. art. 636 k.c.), czy umowy zlecenia lub na warunkach zlecenia (zob. art. 740 k.c.). Wyjątki mogą jednak dotyczyć wykonywania świadczeń normowanych urzędowo, zwłaszcza na mocy przepisów prawa lokalnego, jak np. wykonywanie usług przewozowych zamawianych na rzecz ludności (regulaminy przewozowe), organizacji tzw. imprez masowych czy zasad zarządzania obiektami i urządzeniami użytku powszechnego, które wiążą *vi legis*, uzupełniając postanowienia umowne. To samo dotyczy różnych aktów władztwa zakładowego obowiązujących w większości zakładów publicznych (szpitalach, sanatoriach, szkołach itd.), wiążących względem osób korzystających z usług tych zakładów¹⁵, choć ich rola w zamówieniach publicznych bywa znikoma.

Dyspozycje zawarte w analizowanych regulaminach, obok rozwiązań organizacyjnych, wyznaczających strukturę, zadania i kompetencje poszczególnych ogniw, wskazują także na rozwiązania zapewniające sprawne funkcjonowanie obsługi zamówień wraz z elementami niezbędnego współdziałania, a także na procedury porządkujące (np. tzw. obieg dokumentów), a nawet na sposób działania personelu przypisanego do poszczególnych sta-

¹⁵ Stahl (2007): 95 n.; Błaś (2013): 282 n.

nowisk. W zakresie trybu obsługi zamówień dyspozycje regulaminowe pod względem swojego charakteru zbliżają się do postanowień regulaminów pracowniczych¹⁶, jednak nie mogą być z nimi utożsamiane z uwagi na szczególność przedmiot i specyfikę regulaminów pracy w ujęciu art. 104 k.p. Regulaminy organizacyjne, obowiązujące w niektórych urzędach, także w odniesieniu do zamówień publicznych, nabierają charakteru właściwego dla aktów administracyjnych, jeśli są stanowione z umocowania ustawowego, w granicach władztwa administracyjnego, nawet gdy dotyczą stosunków pracowniczych z mianowania, powołania lub wyboru. Natomiast dominujące w praktyce regulaminy wydawane bez koniecznego oparcia administracyjnego wprawdzie są uznawane za akty publicznoprawne (ustanowienie, organizacja struktury i zasady działania), ale wobec indywidualnych pracowników wiążą na zasadzie dobrowolności, z odesłania umownego.

W stosunkach zamawiającego z pracownikami dyspozycje regulaminowe pełnią doniosłą rolę porządkująco-dyscyplinującą, uzupełniając treść stosunku pracowniczego, wynikającego z umowy o pracę, aktu powołania lub mianowania albo z innego źródła. Jednak pomimo działania zbliżonego do funkcjonowania przepisów prawa, nie wiążą one *vi legis*, lecz jedynie *vi contractus* (z woli stron), skoro nawet przy kreowaniu stosunku pracowniczego w trybie administracyjnym świadczenie pracy osobistej odbywa się na zasadzie dobrowolności. Wymaga się bowiem akceptacji uzgodnionego sposobu świadczenia powinności pracowniczych, w zgodzie z odwieczną zasadą, że nikt nie może jednostronnie zobowiązać drugiego do świadczenia (*nemo alteri stipulari potest*). W konsekwencji powyższych regulaminów nie można utożsamiać z jakimikolwiek przepisami prawa pracy, nawet *sensu largo*. W szczególności zbliżone regulaminy pracy w ujęciu art. 104 k.p. mają bardziej powszechne i ogólne odniesienie, ustalają bowiem organizację i porządek w procesie świadczenia pracy w warunkach zbiorowych (tzw. pracy zorganizowanej kolektywnie), wiążą więc każdego, bez potrzeby akceptacji, a odrębną kwestią jest konieczność zaznajomienia pracowników z regulaminem. Dlatego w orzecznictwie słusznie odgranicza się rygorystycznie sferę zastrzeżoną dla regulaminów pracy od sfery wolnej od ich zastosowania¹⁷. W rezultacie regulaminów dotyczących zamówień publicznych, nawet ustalających sam tryb pracy komisji przetargowej, nie można łączyć z regulaminami pracy, a także innymi podustawowymi przepisami prawa pracy w ujęciu art. 9 k.p.

Z kolei z punktu widzenia zasad prawa cywilnego pracownicy przestrzegający dyspozycji wynikających z regulaminów, wytycznych lub instrukcji w stosunkach zewnętrznych, wobec kontrahentów swojego pracodawcy (zamawiającego) poczytuje się za osoby trzecie, działające w charakterze pełnomocników lub pomocników podlegających kierownictwu upoważnionych przełożonych. Pełnomocnictwo niekoniecznie musi być wyraźne, może być dorozumiewane na tle stosunku zatrudnienia lub zgola domniemywane z mocy ustawy (por.

¹⁶ Mikos-Sitek (2020): art. 53.

¹⁷ Por. w tym zakresie wyroki SN: z 6 grudnia 2001 r., I PKN 355/00, OSNP 2003, nr 22, poz. 542 oraz z 4 września 2008 r., III PK 17/08, OSNP 2010, nr 1/2, poz. 12.

art. 97 k.c.). Pełnomocniczy, a nie powierniczy, typ reprezentacji zachodzi także w przypadku zastępstwa zamawiającego wobec wykonawców przez inną instytucję, w ramach tzw. zamówień powierzonych na zasadzie art. 37 ust. 2 p.z.p. Jedynie czynności osoby piastującej funkcję organu zarządzającego zamawiającego mieszczą się *ex lege* w działaniu „osobistym” osoby prawnej (art. 38 k.c.), choć specjalne rozwiązania obowiązują przy reprezentacji Skarbu Państwa.

III. PODSTAWY DZIAŁANIA KOMISJI PRZETARGOWEJ

Wprawdzie ustalenie organizacji i trybu pracy komisji przetargowej przez kierownika zamawiającego jest obligatoryjne (art. 55 ust. 3 p.z.p.), także w odniesieniu do komisji działającej fakultatywnie, lecz niekoniecznie musi to nastąpić w trybie regulaminowym, zwłaszcza gdy operuje się komisją doraźną, działającą na podstawie dyspozycji kształtowanych indywidualnie¹⁸. Obok zwyczajnego wyznaczenia zakresu zadań i sposobu działania komisji kluczowe znaczenie mają podstawy „indywidualizacji odpowiedzialności” poszczególnych jej członków. Niewątpliwie ustanowienie regulaminu stabilizuje zasady funkcjonowania, sprzyja przejrzystości działania, chroni przed uchybieniami itd. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w której jedna komisja stała związana będzie regulaminem, a druga, powołana doraźnie, zostanie podporządkowana dyspozycjom odmiennym w ramach indywidualnego aktu kierownictwa wewnętrznego. Także sam mechanizm związania regulaminem członków komisji może być zróżnicowany: od prostej zgody po akceptację pośrednią dyspozycji regulaminowych. Komisja bynajmniej nie pełni roli organu, lecz jest jedynie pomocniczym zespołem zadaniowym, a jej relacje (zadania) z kierownikiem zamawiającego nabierają charakteru publicznoprawnego. Prawidłowe funkcjonowanie komisji zapewniają jej członkowie, a każdy z nich jako indywidualny pracownik wykonuje powierzone obowiązki w ramach odrębnego względem więzi organizacyjnych stosunku pracy bądź zlecenia. Członkowie komisji jako pracownicy oddelegowani do zadań wyspecjalizowanych powinni być odpowiednio przygotowani zawodowo, według „klucza kompetencji” oraz zaznajomieni z dyspozycjami regulaminowymi. To samo dotyczy osób spoza kadry pracowniczej, pełniących funkcje powierzone na podstawie zlecenia. Zadania i tryb pracy komisji bynajmniej nie wiążą automatycznie (władczo-administracyjnie) poszczególnych jej członków, lecz muszą być przypisane dodatkowo każdemu indywidualnie w ramach stosunku pracowniczego. Podobnie podział czynności i ról w zespole, a także wszystkie powinności rzutuują pośrednio na obowiązki pracownicze członków, pod rygorem odpowiedzialności osobistej, porządkowej lub dyscyplinarnej.

Według art. 55 ust. 1 p.z.p. członków komisji przetargowej „powołuje i odwołuje” kierownik zamawiającego. Z pomocniczej roli komisji wynika jednak,

¹⁸ Nowak, Winiarz (2021): 234–236.

że termin „powołanie” wskazuje jedynie na czynność organizatorską kierownika pracodawcy, a nie na administracyjny akt powołania na stanowisko służbowe w ujęciu art. 68 k.p. Delegowanie do pracy w komisji odbywa się zatem w trybie pracowniczym, w drodze aktu upoważniająco-zobowiązującego, uzupełniającego treść indywidualnego stosunku pracy. Czynności wykonywane przez komisję mają tylko częściowo charakter jurydyczny, a niektóre z nich wymagają zatwierdzenia, dominują czynności faktyczne. W praktyce powierzenie pracownikowi funkcji członka komisji odbywa się zazwyczaj przez uzupełnienie tzw. zakresu czynności pracowniczych, towarzyszącego umowie o pracę lub innemu tytułowi zatrudnienia. Doraźnie praktykuje się też indywidualne polecenie, tradycyjnie zwane „służbowym”. Regulamin działania komisji usprawnia konkretyzację powierzonych obowiązków, a w razie jego braku pozostaje konkretyzacja indywidualna.

Stosownie do art. 55 ust. 3 p.z.p. kierownik zamawiającego określa skład (co najmniej trzyosobowy), organizację wewnętrzną, zadania i tryb pracy komisji, mając na celu zapewnienie sprawności działania, indywidualizację odpowiedzialności jej członków za wykonywanie powierzonych czynności oraz przejrzystości działania. Pracami komisji kieruje jej przewodniczący. Wyodrębnienie dalszych funkcji, np. sekretarza, nie jest konieczne. Podział czynności pomiędzy członków komisji jest sprawą wewnętrzną, zwłaszcza że można jej powierzyć niektóre czynności z zakresu przygotowania postępowania (np. opracowanie warunków zamówienia), jednakże czynności związane z weryfikacją wiarygodności wykonawców, oceną ofert przetargowych i wyborem oferty najkorzystniejszej albo unieważnieniem postępowania – muszą być dokonane zespołowo w pełnym składzie¹⁹. Ustalenie wyniku weryfikacji wiarygodności wykonawców, kwalifikacji formalnej ofert, a przede wszystkim wyniku oceny wartościującej ofert, przeprowadzonej na podstawie zobiektywizowanych kryteriów, odbywa się w formie złożenia jednolitego (komisyjnego) oświadczenia wiedzy. Ustalenia te wymagają zatem rzetelnego uzgodnienia stanowisk poszczególnych członków komisji. W zasadzie czynności komisji mają znaczenie przygotowawcze, stąd wymagają protokolarnego zatwierdzenia przez organ zarządzający. Wyjątek dotyczy wyboru oferty najkorzystniejszej, dokonywanego w drodze złożenia komplementarnych oświadczeń, zarówno przez: komisję, jak i kierownika, ponieważ w przypadku rozbieżności kierownik powinien nakazać powtórzenie czynności kolaudacyjnych przez komisję. Wprawdzie może on zdymisjonować komisję, lecz nie wolno mu dokonać wyboru oferty bez wniosku komisji. Zawiadomienie konkurentów o wyborze oferty obciąża już samego kierownika. Analogicznie przebiega współdziałanie kierownika z działającym jednoosobowo urzędnikiem dokonującym wartościującej oceny ofert, zmierzającej do wyboru oferty najkorzystniejszej, w razie rezygnacji z komisji przetargowej. Panuje bowiem przekonanie, że w zgodzie z zasadami bezstronności i ochrony uczciwej konkurencji (art. 17 ust. 3 p.z.p.)

¹⁹ Tylko w odniesieniu do komisji działających w powiększonym składzie dopuszcza się niekiedy (odgórnie) możliwość działania w składzie niepełnym, nie mniejszym jednak niż trzyosobowy.

kierownik zamawiającego nie powinien sam, bez asysty kompetentnego urzędnika, dokonywać wyboru oferty najkorzystniejszej.

W myśl ustawowego wymogu „sprawności działania” do pracy w komisji przetargowej należy kierować osoby dysponujące dostateczną wiedzą i doświadczeniem, zdolne do obiektywizmu i bezstronności. W szczególności wyłączeniu podlegają osoby pozostające w konflikcie interesów z którymkolwiek z wykonawców ubiegających się o zamówienie, w ujęciu art. 56 p.z.p., pod rygorem odpowiedzialności osobistej. Praktykowane swobodnie zarówno „zakresy czynności”, jak i „wytyczne” uznaje się za akty zapewniające niezbędne „przypisanie” zadań i powinności pracowniczych wraz z trybem ich wykonania²⁰. W szczególności rozwinięty „zakres czynności”, uzupełniający treść umowy o pracę, dołącza się do akt osobowych pracownika²¹ jako uzgodniony dwustronnie wykaz indywidualnych obowiązków wraz z sposobem ich realizacji, w ramach określonego rodzaju pracy²², choć ostatnio coraz częściej stanowi on integralną część umowy o pracę albo towarzyszy powierzeniu funkcji publicznej w następstwie aktu powołania (minowania).

IV. UWARUNKOWANIE ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA UCHYBIENIA

Na tle współdziałania komisji przetargowej z kierownikiem zamawiającego powstają wątpliwości co do zakresu i charakteru odpowiedzialności osobistej członków komisji za uchybienia, tym bardziej że według ustawy kształtowany wewnątrz (regulaminowo) tryb pracy tej komisji powinien zapewniać indywidualizację odpowiedzialności (por. art. 55 ust. 3 p.z.p.). W ramach poszczególnych form odpowiedzialności osobistej, od pracowniczo-porządkowej, poprzez karno-administracyjną, do karno-sądowej, obowiązuje zasada winy. Za uchybienia popełnione w pracy zespołowej każdy sprawca odpowiada za siebie, w granicach swoich zamiarów. Możliwy jest zatem zarzut sprawstwa, współsprawstwa, jak i sprawstwa „kierowniczego” lub „polecającego”. Z natury z pojęcia odpowiedzialności osobistej wyklucza się wszelkie formy odpowiedzialności zbiorowej. Dlatego przy ocenie zdarzeń zaistniałych z udziałem kilku osób doniosłe znaczenie ma ustalony (regulaminowo) podział ról, także z punktu widzenia oceny samej szkodliwości popełnianych uchybień, jak i rodzaju oraz stopnia winy sprawców. Przy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, która nie ma charakteru powszechnego, liczy się dodatkowo jeszcze zdolność do jej ponoszenia²³. Odpowiedzialność

²⁰ Por. wyroki SN: z 12 grudnia 2010 r., II PK 215/09, Lex nr 584742; z 26 stycznia 2012 r., III PK 47/11, OSNP 2013, nr 1/2, poz. 3; z 7 października 2020 r., II PK 58/19, Lex nr 3066101.

²¹ Por. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 10 grudnia 2018 r. w sprawie dokumentacji pracowniczej, Dz. U. 2018, poz. 2369.

²² Por. wyrok SN z 3 kwietnia 1997 r., I PKN 77/9, OSNAPiUS 1998, nr 3, poz. 75, a także dotyczący znaczenia prawnego „zakresu czynności” wyrok SN z 29 maja 2007 r., II PK317/06, OSNC 2008, nr 13/14, poz. 192.

²³ Por. Robaczyński (2013): 117 n.

ta może bowiem być przypisana wyłącznie pracownikom, którym powierzono wykonywanie obowiązków z zakresu obsługi zamówień publicznych, i to tylko takim, które z mocy ustawy podlegają ukaraniu. Poza tym przypisanie zdolności dyscyplinarnej w związku z powierzeniem określonych obowiązków powinno dotyczyć konkretnej osoby, a nie stanowiska. Dlatego do dyspozycji regulaminowych można odsyłać jedynie subsydiarnie w zakresie dostatecznie zindywidualizowanych obowiązków, odnoszonych następnie do konkretnych pracowników²⁴.

Służebny status komisji przetargowej względem roli kierownika zamawiającego uzasadnia niekiedy pogląd nietrafny o rzekomym braku zdolności dyscyplinarnej jej członków, zwłaszcza z tytułu wadliwego wyboru oferty najkorzystniejszej albo bezzasadnego unieważnienia postępowania, na rzecz wyłącznej odpowiedzialności samego kierownika²⁵. Tymczasem już nawet w przepisie ustawy normującym następstwa tzw. konfliktu interesów zalicza się ich do kręgu osób „mogących wpłynąć na wynik postępowania” (art. 56 p.z.p.). Doniosłość ustaleń komisji przetargowej, „zatwierdzanych” następnie przez kierownika, ma bezpośrednie znaczenie praktyczne, przesądza niemal automatycznie o wyborze oferty najkorzystniejszej bądź o zakończeniu procedury przetargowej (innego trybu) przez unieważnienie, tym bardziej że kierownik nie może działać samodzielnie bez współdziałania z komisją²⁶. W zakresie odpowiedzialności karnej nie ma wątpliwości co do podstaw odpowiedzialności członków komisji przetargowej, zwłaszcza za przestępcze działanie na szkodę zamawiającego, udział w zмовie przetargowej czy złożenie fałszywego oświadczenia²⁷. *De lege ferenda* nasuwa się zatem potrzeba doprecyzowania podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej członków komisji przetargowej.

V. PROBLEM INDYWIDUALNYCH POLECEŃ SŁUŻBOWYCH

W praktyce stosunkowo często pojawiają się wątpliwości odnośnie do znaczenia prawnego skierowania indywidualnego pracownika do komisji przetargowej lub powierzenia mu innej roli w zakresie obsługi zamówienia publicznego. Z uwagi na rygory związane z odpowiedzialnością, zwłaszcza dyscyplinarną, indywidualne powierzenie powinno się nazywać „poleceniem służbowym”. Zgodnie z art. 100 § 1 k.p. pracownik jest obowiązany świadczyć pracę sumiennie i starannie oraz stosować się do poleceń przełożonych dotyczących pracy, jeśli nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę, z drugiej strony jednak udział w pracach komisji wymaga specjalistycznej wiedzy i doświadczenia oraz dołożenia należytej staranności, zwłaszcza przy ocenie ofert przetargowych.

²⁴ Lipiec-Warzecha (2016): 7 n.

²⁵ Szostak (2020): 119.

²⁶ Por. Matusiak (2021): 166.

²⁷ Por. Plebanek (2020): 368 n.

Trudno podważyć legalność doraźnego delegowania pracownika do pracy w komisji przetargowej, skoro chodzi o pracę podporządkowaną pracodawcy, świadczoną w ramach z góry skonkretyzowanych (z udziałem obu stron) warunków pracy, na dodatek z wyłączeniem władztwa zakładowego. Stąd zawinione niewykonanie polecenia mieszczącego się w granicach powinności pracowniczych, przyrzeczonych w ramach podporządkowania pracodawcy, może być uznane za niesubordynację, uzasadniającą pociągnięcie pracownika do odpowiedzialności²⁸. Polecenia wykraczające poza uzgodniony zakres obowiązków tylko wyjątkowo mogą dotyczyć innej pracy. Przy wykładni przeciwnej dochodziłoby w istocie do obejścia art. 29 § 1 k.p. o świadczeniu pracy oznaczonego rodzaju, nie wspominając o naruszeniu trybu wypowiedzania warunków pracy w drodze nadużywania indywidualnych poleceń²⁹. Odmowa wykonania polecenia musi być zatem każdorazowo usprawiedliwiona okolicznościami.

W odniesieniu do udziału w komisji przetargowej istotne znaczenie mają kwalifikacje i inne zdolności, stąd odmowa będzie zasadna, gdy pracownik nie ma dostatecznego przygotowania do proponowanej roli. Jest on uprawniony do samodzielnej, lecz zobiektywizowanej, oceny rzeczywiście posiadanej wiedzy i doświadczenia oraz faktycznych możliwości rzetelnego wykonania polecenia wykraczającego poza zakres swoich normalnych obowiązków³⁰. Niezależnie od tego doraźne polecenie nie może prowadzić do długotrwałej zmiany uzgodnionego rodzaju pracy³¹. Jedyne wyjątkowo wolno pracodawcy, z odwołaniem się do art. 42 § 4 k.p., odstąpić od wypowiedzenia dotychczasowych warunków pracy na rzecz doraźnego polecenia pracownikowi wykonania innej pracy, jednak odpowiadającej jego kwalifikacjom oraz bez obniżenia wynagrodzenia, jeżeli jest to uzasadnione potrzebami pracodawcy, na czas nieprzekraczający 3 miesięcy w roku kalendarzowym. Nawet jeśli doraźne skierowanie do pracy w komisji przetargowej wzbogacone zostało o nakaz przestrzegania określonych wymagań regulaminowych pod rygorem odpowiedzialności³², pracodawca powinien umożliwić pracownikowi zaznajomienie się ze wszystkimi wymaganiami, zwłaszcza proceduralnymi, w ramach przewidzianego w art. 94 pkt 1 k.p. „zaznajomienia ze sposobem wykonywania pracy na wyznaczonym stanowisku”.

Wprawdzie powierzenie funkcji członka komisji przetargowej, a tym bardziej indywidualnej oceny ofert w razie rezygnacji z komisji, osobie niemającej dostatecznych kwalifikacji lub innych zdolności nie jest karalne, lecz w dalszej perspektywie może przyczynić się do wadliwości postępowania o udzielenie

²⁸ Więcej o tym Olejniczak-Szałkowska (1983): 156 n., według której nawet w ramach stosunków służbowych o charakterze administracyjnym (z powołania bądź mianowania) poleceniodawca nie działa władczo, jak organ administracyjny, lecz w charakterze przedstawiciela drugiej strony, równorzędnego z natury stosunku pracy.

²⁹ Por. Nałęcz (2019); Dorre (2020).

³⁰ Por. uzasadnienie wyroku SN z 18 listopada 1999 r., PKN 370/99, OSNAPiUS 2001, nr 7, poz. 225.

³¹ Por. wyrok SN z 12 kwietnia 2012 r., II PK 216/11, Lex nr 1162590.

³² W świetle wyroku SN z 3 kwietnia 1997 r., I PKN 40/97, OSNAPiUS 1997, nr 23, poz. 465, ich naruszenie może uzasadniać rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika, nawet bez uprzedniego stosowania kar porządkowych.

zamówienia, a nawet do odpowiedzialności samego kierownika z tytułu zaniedbania kontroli zarządczej³³. Osoba nieprzygotowana do poleconych obowiązków bynajmniej nie podlega automatycznemu zwolnieniu od odpowiedzialności osobistej, w imię zasady *ignorantia iuri nocet*, ale może liczyć na złagodzenie odpowiedzialności bądź na jej całkowite wyłączenie, lecz tylko o tyle, o ile do uchybienia karalnego doszło w następstwie niezawinionej niezajomości prawa lub wymagań proceduralnych. Osoba wykonująca powierzone „na wyrost” czynności proceduralne powinna jednak z czasem uzupełnić swoją wiedzę (kwalifikacje). Zupełnie inaczej przedstawia się sprawa polecenia nakazującego podjęcie czynności sprzecznych z prawem (niedozwolonych), których zasadniczo nie powinno się wykonywać. W praktyce często jednak dochodzi do ich wykonania w warunkach dezorientacji lub obawy następstwa zarzutu niesubordynacji. Obowiązuje zasada, że odpowiedzialność za uchybienie ponosi przełożony (tzw. sprawstwo polecające), lecz nie wyłącza to zupełnie odpowiedzialności podwładnego, działającego w warunkach zawinienia. W szczególności w świetle art. 29 ust. 1 u.d.f. osoba, która uchybiła wymaganom prawa zamówień publicznych wskutek wykonania polecenia przełożonego może powołać się na wyłączenie odpowiedzialności, jeżeli zgłosiła stosowne zastrzeżenie na piśmie i pomimo tego otrzymała potwierdzenie wykonania bezprawnego polecenia, o ile oczywiście nie zostało ono w porę odwołane.

VI. STATUS TZW. PRACOWNIKÓW MERYTORYCZNYCH

Z punktu widzenia wymagań prawidłowej organizacji gospodarki finansowej i zamówień publicznych niezbędna jest przejrzysta regulacja funkcjonowania obsługi urzędniczej, zapewniającej fachowe i efektywne udzielanie i wykonywanie kontraktów gospodarczych. W pierwszej kolejności obsługę powierza się pracownikom „rzeczowo właściwym” (por. np. art. 54 ust. 3–4 u.f.p.), zwanym potocznie „merytorycznymi”, legitymującym się wyższymi kwalifikacjami, działającym jednak w granicach upoważnień udzielonych przez kierownika zamawiającego. Ich rola wzrasta ostatnio na tle zasady zapewnienia dostatecznej efektywności każdego zamówienia publicznego, uwarunkowanej zwłaszcza pełną wiarygodnością wykonawcy, zadowalającym poziomem jakości zamawianych dostaw, usług lub robót budowlanych oraz ekwiwalentnością świadczeń stron (por. art. 17 ust. 1 p.z.p.). Doniosłe znaczenie ma też sprawowanie fachowego nadzoru nad realizacją zamówienia. Liczy się zatem profesjonalne przygotowanie udzielenia zamówienia, w tym ustalenie optymalnych jego warunków (kontraktowych i proceduralnych), rzetelne przeprowadzenie przetargu lub innego postępowania oraz sprawna kontrola wykonawcy, zorientowana już na wyegzekwowanie i rozliczenie zamówionego świadczenia³⁴.

³³ Szostak (2020): 128 n.

³⁴ Zobowiązanie pracownika „rzeczowo właściwego” do rzetelnej kontroli kontrahenta-wykonawcy może stanowić element organizacji kontroli zarządczej w instytucji zamawiającej, lecz już wykonywanie przez niego konkretnych czynności kontrolnych w relacjach zewnętrznych wymaga

Regulacja oraz organizacyjne usytuowanie stanowiska wraz z pozycją zajmującego je pracownika w strukturze instytucji publicznej mają charakter publicznoprawny, jednak samo zatrudnienie osoby w połączeniu z przyporządkowaniem jej obowiązków na określonym stanowisku odbywa się już na zasadach prywatnego prawa pracy (por. art. 300 k.p.). Wprawdzie indywidualne stosunki pracownicze powinny być dostosowane do publicznoprawnych rozwiązań organizacyjnych, jednakże obie te kategorie więzi zachowują swój odrębny byt prawny, pomimo że w znacznym stopniu są komplementarne. To właśnie przenikanie się publiczno- i prywatnoprawnych rozwiązań uzasadniało dawniej szersze operowania „samodzielnymi” stanowiskami urzędniczymi, z charakterystyczną odpowiedzialnością dyscyplinarną za uchybienia, bez względu na tytuł zatrudnienia.

Obecnie krąg stanowisk urzędniczych związanych ze swoistym stosunkiem służbowym lub nawet ze statusem zawodowo kwalifikowanym został radykalnie ograniczony. Obsługę zamówień publicznych powierza się zatem pracownikom pozbawionym szczególnej pozycji organizacyjno-prawnej. W praktyce jednak już od pewnego czasu postuluje się ustawową regulację statusu osób odpowiedzialnych za profesjonalną obsługę zamówień, z podniesieniem rangi zawodowej, oczywiście bez potrzeby tworzenia wolnego zawodu. W szczególności uważa się to za niezbędne w odniesieniu do pracowników sprawujących kontrolę transakcji gospodarczych, zwłaszcza procesu zaciągania i rozliczania zobowiązań, a także nadzorujących na bieżąco wykonywanie zobowiązań wynikających z umów o zamówienia publiczne, funkcjonujących obok służb finansowych. Przykładowo, według art. 54 ust. 3–4 u.f.p. „pracownik właściwy rzeczowo” (w braku takiego – sam kierownik) dokonuje oceny formalnej prawidłowości operacji gospodarczej z punktu widzenia jej legalności i celowości, która stanowi warunek wstępny kontroli finansowej sprawowanej przez głównego księgowego, zarówno w zakresie kontrasygnaty zaciąganego zobowiązania finansowego, jak i podstaw zapłaty za zrealizowane już świadczenia niepieniężne. Obie sfery kontroli: „rzeczowa” „finansowa”, słusznie uznaje się za przejaw kontroli zarządczej³⁵, której nie można powierzać osobom niezatrudnionym w jednostce (np. zaangażowanemu doraźnie inspektorowi nadzoru inwestorskiego), lecz wyłącznie pracownikom „rzeczowo właściwym” albo posiadającym status księgowego. Zorganizowanie efektywnej i w pełni skutecznej kontroli zarządczej obciąża kierownika jednostki zamawiającej, co najmniej pod rygorem odpowiedzialności osobistej za uchybienia popełniane przez podległy personel, pozostające w związku przyczynowym z zaniedbaniem tej kontroli. Pośród licznych instrumentów kontroli zarządczej pierwszoplanowe znaczenie mają nadal rozwiązania regulaminowo-organizacyjne oraz różne procedury wewnętrzne.

umocowania kontraktowego lub wynikać z przepisu dotyczącego określonego typu umowy o zamówienie publiczne.

³⁵ Por. Sawicka (2007): 73 n.; Małecka-Lyszczek (2020): 71 n.

VII. WNIOSKI I POSTULATY

Trudności spowodowane potrzebą należytego dostosowania rozwiązań organizacyjnych z zakresu przygotowania, udzielania i wykonywania zamówień publicznych do koniecznych wymagań administracyjnych, cywilnoprawnych (proceduralnych i kontraktowych) oraz zasad prawa pracy są główną przyczyną niezadowolającej znajomości ich znaczenia prawnego, a także przejrzystości i efektywności w praktycznym operowaniu tymi rozwiązaniami. W pierwszej kolejności postulować trzeba dalsze usprawnienie (doprecyzowanie) regulacji ustawowej oraz pogłębienie promocji sprawdzonych rozwiązań, zwłaszcza regulaminowych, w ramach upowszechniania dobrych praktyk przez UZP. Niezbędne jest też usprawnienie podstaw odpowiedzialności osobistej za uchybienia popełniane przez członków komisji przetargowych oraz urzędników zastępujących kierownika zamawiającego, tak aby obejmowała ona rzeczywistych sprawców naruszeń dyscyplinarnych, a nie koncentrowała się tylko na odpowiedzialności za sprawowanie nadzoru. Ponadto powinno się wzmocnić status pracowników „rzeczowo właściwych”, działających po stronie zamawiających publicznych, w kierunku poszerzenia ich samodzielności, profesjonalizmu i odpowiedzialności, najlepiej w ramach zawodu wyższej rangi o szczególnych kwalifikacjach zawodowych, weryfikowanych przy zatrudnianiu na stanowiska związane z bezpośrednią obsługą zamówień publicznych.

Bibliografia

- Bielikow-Kucharska, M. (2016) *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w obszarze zamówień publicznych*. Warszawa.
- Błaś, A. (2013). *Formy prawne w sferze działań wewnętrznych administracji publicznej*. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*. Tom 5: *Formy działania administracji* (s. 279–294). Warszawa.
- Dorre, D. (2020). [Komentarz do art. 29]. W: A. Sobczyk (red.), *Kodeks pracy, komentarz*. Warszawa: Legalis/el.
- Gonet, W. (2021). *Zasady zamówień publicznych*. W: P. Bielarczyk, W. Gonet, A. Wójtowicz-Dawid (red.), *Zamówienia publiczne* (s. 63–92). Warszawa.
- Gordon, Z. (2013). *Charakterystyka prawna trybów udzielania zamówień publicznych z elementami negocjacji*. *Prawo Zamówień Publicznych* 4: 44–58.
- Granecki, P., I. Granecka, I. (2021). *Prawo zamówień publicznych*. Komentarz. Warszawa.
- Horubski, K. (2017). *Administracyjnoprawne instrumenty zamówienia publicznego*. Warszawa.
- Kania, M. (2020). *Zasada efektywności w nowym Prawie zamówień publicznych*. *Prawo Zamówień Publicznych* 1: 1–10.
- Lipiec-Warzecha, L. (2016). *Dyscyplina finansów publicznych*. Warszawa.
- Małecka-Lyszczek, M. (2020). *Kontrola zamówień publicznych*. Warszawa.
- Matusiak, A. (2021). [Komentarz do art. 54 i 56]. W: M. Jaworska (red.), *Prawo zamówień publicznych*. Komentarz (s. 165 i 176). Warszawa.
- Mikos-Sitek, A. (2020). *Ustawa o finansach publicznych*. Komentarz. Warszawa: Legalis/el.
- Nałęcz, M. (2019). [Komentarz do art. 29]. W: W. Muszalski (red.), *Kodeks pracy, Komentarz*. Warszawa. Legalis/el.
- Nowak, H., Winiarz, M. (2021). *Prawo zamówień publicznych*. Komentarz. Warszawa.

- Olejniczak-Szałkowska, E. (1981). Granice obowiązku posłuszeństwa poleceniom służbowym w administracji. *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Iuridica* 3: 155–171.
- Plebanek, E. (2000). Odpowiedzialność karna w zamówieniach publicznych. W: *Odpowiedzialność osobista urzędników w zamówieniach publicznych* (s. 319–468). Warszawa.
- Robaczyński, W. (2013). O charakterze odpowiedzialności za uchybienia popełniane przy udzielaniu i wykonywaniu zamówień publicznych. *Prawo Zamówień Publicznych* 4: 116–126.
- Sawicka, K. (2007). Kontrola wewnętrzna gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. *Gdańskie Studia Prawnicze* 16: 73–96.
- Stahl, M. (2007). Cele publiczne i zadania publiczne. W: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego* (s. 95–125). Warszawa.
- Szostak, R. (2013). Zakres i struktura prawa zamówień publicznych. *Prawo Zamówień Publicznych* 4: 3–26.
- Szostak, R. (2020). Uwarunkowanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W: *Odpowiedzialność osobista urzędników w zamówieniach publicznych* (s. 99–200). Warszawa.