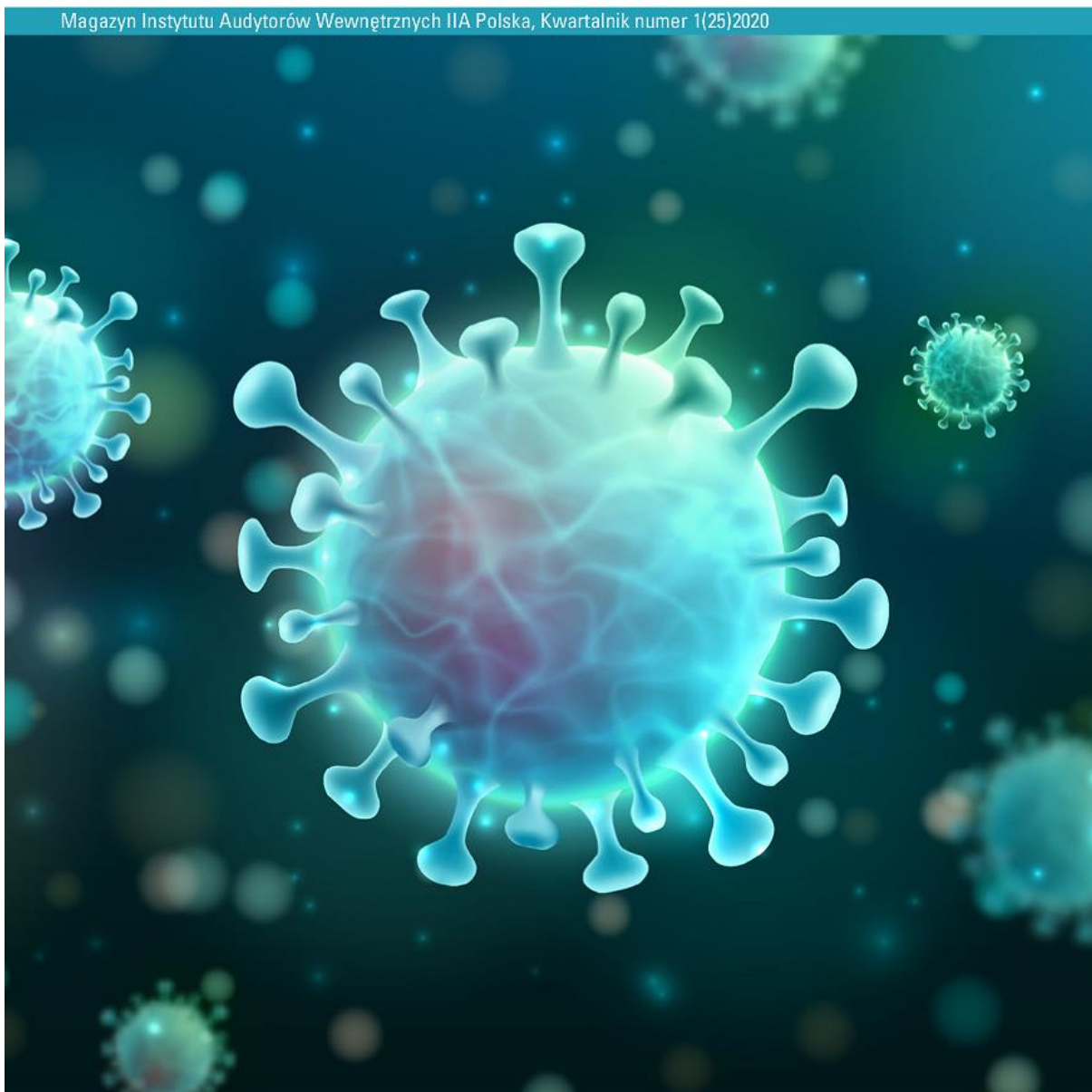


AUDYC I ZARZĄDZANIE

MAGAZYN IIA

Magazyn Instytutu Audytorów Wewnętrznych IIA Polska, Kwartalnik numer 1(25)2020



ISSN 2450–9582

 Instytut Audytorów
Wewnętrznych IIA Polska

STOPKA REDAKCYJNA

ISSN 2450–9582

Redaktor naczelny:

IWONA BOGUCKA

Sekretarz redakcji:

RENATA ZYSIAK

Kolegium Redakcyjne:

DR MIROSŁAW CZAPIEWSKI

DR LECH JĘDRZEJEWSKI

DR ROMANA KAWIAK

DR ANDRZEJ KULIK

DR RAFAŁ TYSZKIEWICZ

OLGA PETELCZYC

MACIEJ PIOŁUNOWICZ

Rada Programowo-Naukowa:

PROF. DR HAB. AGNIESZKA BITKOWSKA

PROF. DR HAB. GRZEGORZ GOŁĘBIEWSKI

PROF. DR HAB. JERZY PIOTR GWIZDAŁA

PROF. DR HAB. BOLESŁAW RAFAŁ KUC

PROF. DR HAB. BARTŁOMIEJ NITA

DR AGNIESZKA BOBOLI

DR WIESŁAW KARLIŃSKI

DR KRZYSZTOF PAKOŃSKI

DR JOANNA PRZYBYLSKA

Redaktor prowadzący:

KATARZYNA CELIŃSKA

Wersję pierwotną (referencyjną) czasopisma stanowi wydanie elektroniczne.

Autor, przekazując Redakcji tekst opracowania, które zostanie przyjęte do druku, przenosi wyłączne prawo do jego publikacji (prawa autorskie i wydawnicze oraz prawo do sublicencji).

Redakcja zastrzega sobie możliwość dokonywania skrótów i zmian oraz poprawek stylistycznych, językowych i interpunkcyjnych.

Przedruk wymaga zgody wydawcy, cytowanie – powoływanie się na źródło cytowania „Audyt i Zarządzanie”.

Wydawca:

Instytut Audytorów Wewnętrznych IIA Polska

ul. Świętokrzyska 20 pokój 520, Warszawa 00–002

Kontakt:

Instytut Audytorów Wewnętrznych IIA Polska

ul. Świętokrzyska 20 pokój 520, Warszawa 00–002

telefon: +48 (22) 110 08 13, +48 602 455 322

mail: office@iaa.org.pl,

fax: +48 (22) 247 83 78

Skład i łamanie:

Iwona Bogucka

Okladka:

Marcin Boguś

ISSN 2450–9582

Spis treści

1. Kontrola zamówień publicznych przeprowadzana przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych – stan obecny z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo Zamówień Publicznych.....	5
2. Analiza ryzyka w kontroli zarządczej. Ocena systemów informatycznych na przykładzie jednostki samorządu terytorialnego.....	17
3. Podpis – rodzaje, definicje i znaczenie	27
4. Recenzja.....	34
5. Wyzwania XXI wieku - Koronawirus - czas na zmianę zachowań.....	37
6. Polecane	38
7. Wydarzenia	40
8. Reklama	41
9. Informacje	42

Szanowne Panie, Szanowni Panowie,

Przedstawiamy kolejny numer magazynu IIA Polska „Audyty i Zarządzanie” o numerze ISSN 2450–9582. Znajdziecie w nim Państwo niezwykle ciekawe i inspirujące artykuły oraz informacje, które mamy nadzieję, będą dla Państwa przyczynkiem do dyskusji, refleksji, działania, sięgania po prezentowane rozwiązania, doświadczenia, jak również polecane przez Redakcję publikacje z zakresu audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznej, ryzyka zarządzania itp.

W imieniu swoim i Kolegium serdecznie zapraszam do wymiany doświadczeń i współpracy poprzez tworzenie artykułów, felietonów, recenzji książek godnych polecenia, sprawozdań z konferencji.

Redakcja Magazynu czeka na artykuły, które będą źródłem ciekawych informacji, refleksji, tematem do dyskusji, a przede wszystkim inspirującą lekturą dla każdego naszego czytelnika. Więcej informacji znajduje się na stronie Instytutu Audytorów Wewnętrznych IIA Polska.

Iwona Bogucka

1. Kontrola zamówień publicznych przeprowadzana przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych – stan obecny z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo Zamówień Publicznych¹

Cel

Celem niniejszego opracowania jest określenie zakresu oraz charakteru czynności kontrolnych podejmowanych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w obrębie procesu udzielania zamówień publicznych z uwzględnieniem zmian w systemie ich kontroli przez powołane do tego instytucje.

Wstęp

W obszarze prawa zamówień publicznych występuje szereg podmiotów, którym ustawodawca przyznał kompetencje w zakresie weryfikacji i oceny działań zamawiających. Do organów prowadzących działania kontrolne obejmujące zamówienia publiczne należą organy wskazane w ustawie Prawo zamówień publicznych², dalej jako „ustawa Pzp”, tj. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, Krajowa Izba Odwoławcza i sądy okręgowe (rozpatrujące skargę na orzeczenie Izby oraz orzekające o unieważnieniu umowy) oraz organy kontroli i nadzoru, których kompetencje wynikają z ustaw szczególnych, a mianowicie Najwyższa Izba Kontroli, Prezes Rady Ministrów, regionalne izby obrachunkowe, urzędy kontroli skarbowej, prokuratura, organy orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, organy kontrolujące wydatkowanie środków pochodzących z Unii Europejskiej (pełniące role instytucji zarządzających, pośredniczących), prokuratura, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Centralne Biuro Śledcze Policji, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu. Dodatkowo weryfikacja i ocena działań zamawiających w pewnym zakresie przeprowadzana jest przez sądy administracyjne (kontrola administracyjna) oraz Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Liczba organów uczestniczących w kontroli, złożoność prawa zamówień publicznych oraz jego niestabilność sprawia, że system kontroli zamówień publicznych jest rozbudowany, skomplikowany a jednocześnie niespójny.

W niniejszym artykule uwaga zostanie skierowana na rolę, jaką w systemie kontroli zamówień publicznych pełni Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, dalej jako „Prezes UZP”,

¹ Rafał Baczewski, główny specjalista, Departament Kontroli Zamówień Publicznych – Urząd Zamówień Publicznych w Warszawie

² ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 1943)

z przysługującymi mu kompetencjami na gruncie przepisów ustawy Pzp z wskazaniem regulacji zawartych w zastępującej ją z dniem 1 stycznia 2021 r. nowej ustawy Prawo zamówień publicznych³, dalej jako „nowa ustawa Pzp”.

1. Charakterystyka kontroli przeprowadzanej przez Prezesa UZP

Prezes UZP jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach zamówień publicznych czuwa nad przestrzeganiem zasad systemu zamówień, w szczególności dokonuje kontroli procesu udzielania zamówień w zakresie przewidzianym ustawą Pzp. Na podstawie uregulowań zawartych w art. 161 ustawy Pzp organ ten przeprowadza kontrolę udzielania zamówień, której celem jest sprawdzenie zgodności postępowania o udzielenie zamówienia z przepisami ustawy. Określone w powyższy sposób kompetencje Prezesa UZP pozwalają wyróżnić dwie kategorie działań kontrolnych. Pierwszą grupę stanowią czynności wywodzące się z całokształtu regulacji ustawy Pzp stanowiące kontrolę zamówień *sensu largo*, do której należy zaliczyć dokonywanie analiz funkcjonowania i opracowywania sprawozdań z funkcjonowania systemu zamówień publicznych wraz z dążeniem do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów o zamówieniach przy uwzględnieniu i upowszechnianiu orzecznictwa dotyczącego materii zamówień publicznych. Na Prezesie UZP spoczywają bowiem również obowiązki sprawozdawcze polegające na opracowaniu i przedstawieniu Radzie Ministrów, Komisji Europejskiej oraz właściwej komisji Sejmu rocznego sprawozdania o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych, w których są zawarte informacje dotyczące prowadzonych przez Prezesa UZP kontroli, oraz w zakresie przygotowania i upowszechniania przykładowych wzorów umów w sprawach zamówień publicznych, regulaminów oraz innych dokumentów stosowanych przy udzielaniu zamówień. Ponadto ustawa Pzp nakłada na niego obowiązek przekazywania co trzy lata Komisji Europejskiej sprawozdania z monitorowania funkcjonowania systemu zamówień oraz sprawozdania statystycznego dotyczącego zamówień, których wartość jest mniejsza niż progi unijne.

Do drugiej z wyróżnionych grup działań kontrolnych wynikających wprost ze szczegółowych przepisów ustawy Pzp należą czynności określane mianem kontroli udzielania zamówień *sensu stricte*, a ściśle mówiąc zgodności postępowania o udzielenie zamówienia z przepisami ustawy Pzp oraz wydanymi do niej aktami wykonawczymi. W tej grupie znajdują

³ ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2019)

się oba rodzaje kontroli przeprowadzanych przez Prezesa UZP – kontrola doraźna oraz kontrola uprzednia zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Przechodząc do charakterystyki kontroli i czynności podejmowanych przez Prezesa UZP w ramach poszczególnych jej rodzajów, na wstępie warto wskazać, że kontrola prowadzona jest niezależnie od kontroli innych instytucji i organów w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Tym samym wszelkie ustalenia i wnioski zawarte w wynikach kontroli innych instytucji nie są wiążące dla Prezesa UZP.

Postępowanie kontrolne prowadzone przez Prezesa UZP nie jest postępowaniem administracyjnym. Stanowisko wyrażone przez Naczelną Sąd Administracyjny⁴ stanowi, cyt.: „W pierwszej kolejności należy podkreślić, że odnosząc się do przepisów ogólnych w zakresie udzielania zamówień, a więc art. 161-164 Rozdziału 3 ustawy Prawo zamówień publicznych należy zgodzić się z ugruntowanym w orzecznictwie poglądem, że przeprowadzenie kontroli udzielania zamówień, do której jest uprawniony Prezes UZP, nie jest postępowaniem administracyjnym i nie kończy się wydaniem decyzji. W tym przypadku także działanie Prezesa UZP nie ma charakteru władztwa administracyjnego wyrażającego się w jednostronnym oświadczeniu woli organu, opartym na przepisach prawa administracyjnego i określającym sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata”⁵. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego⁶ znajdują zastosowanie jedynie dla dwóch czynności podejmowanych przez Prezesa UZP w formie decyzji administracyjnej. Należą do nich nałożenie na zamawiającego kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy oraz czynności związane z wpisem podmiotów na listę organizacji uprawnionych do wnoszenia środków ochrony prawnej.

Spośród kryteriów kontroli legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, podstawę działalności kontrolnej Prezesa UZP stanowi jedynie kryterium „ograniczonej” legalności⁷ - zgodności działań z prawem. W przypadku zamówień publicznych będzie się ono bowiem odnosiło do działań zarówno po stronie zamawiającego, jak i wykonawcy zgodnie z obowiązującym prawem w dniu wszczęcia kontrolowanego postępowania o udzielenie zamówienia, jednak w zakresie ograniczonym do ustawy Pzp oraz innych aktów prawnych, do

⁴ postanowienie NSA z dnia 12 września 2013 r., sygn. akt: II GSK 1576/13

⁵ por. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2005 r. sygn. akt III SA/Wa 3202/05 (nie publ.), wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 lutego 2008 r., sygn. akt V SA/Wa 2614/07

⁶ ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)

⁷ Zob. art. 161 ust. 2 ustawy Pzp, jak również art. 603 ust. 2 nowej ustawy Pzp

których ustawa ta odwołuje się lub na których bazuje w sposób bezpośredni, a nie całym systemem prawa obowiązującym w Polsce.

Z odmienną sytuacją (zastosowania pozostałych kryteriów kontroli) mamy do czynienia w przypadku kontroli zamówień publicznych przeprowadzanej między innymi przez Najwyższą Izbę Kontroli, która zgodnie z przepisami ustawy prowadzi kontrolę pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności⁸, przy czym zakres stosowanych kryteriów jest uzależniony od podmiotu podlegającego kontroli. Podobnie regionalne izby obrachunkowe kontrolujące zamówienia publiczne w jednostkach samorządu publicznego korzystają z kryterium legalności i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, a w przypadku zadań rządowych dodatkowymi kryteriami są celowość, rzetelność i gospodarność⁹.

Przeprowadzana przez Prezesa UZP kontrola na zasadzie ograniczonej do wąsko pojmowanej legalności ma wyłącznie na celu formalną zgodność postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z przepisami ustawy, bez względu na przyczyny postępowania zamawiającego i skutki wynikające z naruszenia przepisów ustawy. Kontroli podlega sposób przygotowywania i przeprowadzenia postępowania do momentu jego zakończenia, tj. zawarcia umowy lub unieważnienia postępowania. Nowa ustawa Pzp doprecyzowuje, iż poza postępowaniem o udzielenie zamówienia, celem kontroli jest również sprawdzenie zgodności z przepisami ustawy dokonywania zmiany umowy zawartej w wyniku jego przeprowadzenia. Prezes UZP nie przeprowadza kontroli rzetelności, ani gospodarności zamawiających, jak również celowości wydatkowania przez nich środków publicznych. Tego rodzaju kontrola nie może obejmować weryfikacji, czy postępowanie w przedmiocie udzielenia zamówienia publicznego jest zgodne z „zupełnie” odrębnymi uregulowaniami, odnoszącymi się np. do ochrony środowiska czy też ochrony zabytków. Ustawodawca również nie wyposaża Prezesa UZP w kompetencje umożliwiające mu kontrolę etapu realizacji umowy w sprawie zamówienia publicznego, ani też wnikanie w warunki łączącego strony stosunku umownego, w tym sposobu rozliczeń pomiędzy jego stronami. Pewnego rodzaju funkcja kontrolna zamówień publicznych znajduje wyraz w uprawnieniu Prezesa UZP do złożenia do sądu skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej (KIO) lub przystąpienia do toczącego się postępowania ze skargi na orzeczenie KIO w przedmiocie odwołania od niezgodnej z przepisami ustawy czynności zamawiającego. Do tych czynności podejmowanych przez Prezesa UZP zastosowanie mają

⁸ Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm.)

⁹ Art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137)

odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego¹⁰ o prokuratorze. Przesłankami jego udziału w postępowaniu mogą być ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego. Prezes UZP może również złożyć skargę kasacyjną od orzeczenia sądu okręgowego kończącego postępowanie w sprawie skargi na orzeczenie KIO.

Kontrola przeprowadzana jest w siedzibie Urzędu Zamówień Publicznych, wyjątkowo zaś w siedzibie zamawiającego, jeżeli dotyczy dokumentacji zawierającej dane stanowiące informacje niejawne, którym nadano klauzulę „tajne” albo „ściśle tajne”. Kontrolę prowadzi się w oparciu o zgromadzoną dokumentację. Stan faktyczny sprawy ustalany jest podstawie całokształtu materiału zebranego w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych, przy czym dominujące znaczenie w tym zakresie ma przedkładana przez zamawiającego kopia dokumentacji postępowania, wyjaśnienia kierownika zamawiającego lub innych podmiotów, opinie biegłych. O charakterze czynności kontrolnych wyczerpujących znamiona typowych działań weryfikacyjnych prowadzonych w ramach kontroli wewnętrznej świadczy zakres pełniący funkcje kontrolera postępowania o udzielenie zamówienia publicznego uprawnień do żądania od kierownika zamawiającego przekazania dokumentacji postępowania, żądania udzielenia przez niego lub inne podmioty pisemnych wyjaśnień dotyczących postępowania oraz zasięgnięcia opinii podmiotów wyposażonych w wiedzę specjalistyczną (biegłych) w celu ustalenia lub oceny stanu faktycznego. Z przebiegu kontroli sporządzany jest protokół kontroli (dokument wewnętrzny), który zawiera w szczególności, podlegającą udostępnieniu, informację o wyniku kontroli wraz ze stwierdzeniem faktu popełnionych naruszeń przepisów ustawy Pzp oraz słowne ich uzasadnienie z jednoczesnym wskazaniem ich wpływu na ostateczny rezultat postępowania lub ich braku.

2. Kontrola doraźna

Wszczęcie kontroli może zostać poprzedzone przeprowadzeniem postępowania wyjaśniającego (i skorzystania w jego trakcie przez Prezesa UZP z powyżej opisanych uprawnień kontrolnych) mającego na celu ustalenie, czy zachodzi uzasadnione przypuszczenie naruszenia przepisów ustawy Pzp, które mogło mieć wpływ na wynik przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wiąże się to z możliwością wszczęcia przez Prezesa UZP z własnej inicjatywy (z urzędu) lub też na wniosek zainteresowanego podmiotu kontroli doraźnej w sytuacji uzasadnionego przypuszczenia, że w ramach

¹⁰ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.)

prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego doszło do naruszenia przepisów ustawy Pzp, które mogło mieć wpływ na jego wynik. Na gruncie obecnie obowiązującej ustawy Pzp praktyka czynności kontrolnych wskazuje, iż przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego poprzedza decyzję o odmowie lub wszczęciu kontroli doraźnej w zależności od potwierdzenia się w wyniku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego zarzutów naruszeń ustawy Pzp wpływających na wynik zakończonego postępowania o udzielenie zamówienia. Znalazło to odzwierciedlenie w uregulowaniach nowej ustawy Pzp, gdzie postępowanie wyjaśniające stanowi wstępny etap kontroli doraźnej (kończący się nie później niż w terminie 6 miesięcy od jej wszczęcia), a w przypadku niepotwierdzenia uzasadnionego przypuszczenia, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia doszło do naruszenia przepisów ustawy, które mogło mieć wpływ na jego wynik, postępowanie wyjaśniające kończy się informacją o braku podstaw do dalszego prowadzenia kontroli¹¹, powodując zakończenie kontroli doraźnej.

Kontrola doraźna jest kontrolą podejmowaną w miarę potrzeby, nie jest kontrolą o charakterze systemowym (kontrolą planową), prowadzoną według przyjętego uprzednio schematu działania. Kontrola doraźna może być przeprowadzona (brak bezwzględnego obowiązku), w stosunku do postępowań o udzielenie zamówień publicznych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Pzp niezależnie od rodzaju źródeł ich finansowania oraz wartości. Ma ona charakter fakultatywny niezależnie od czynności podejmowanych przez Prezesa UZP z urzędu, czy też na wniosek. Uprawnienie do wszczynania kontroli doraźnej z urzędu, identycznie jak w przypadku podejmowania kontroli na wniosek upoważnionej przepisami ustawy Pzp¹² „instytucji zarządzającej” lub agencji płatniczej ma na celu ochronę interesu publicznego. Poza powyższym wskazaniem wnioskodawcy legitymowanego do wystąpienia z wnioskiem do Prezesa UZP o wszczęcie kontroli doraźnej ustawa Pzp nie wyznacza kategorii podmiotów do tego uprawnionych. Niewątpliwie jednak do niniejszej grupy należy zaliczyć każdego z uczestników postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również osobę trzecią, np. organizację zrzeszającą wykonawców, niezależnie od tego, czy jest ona wpisana na listę organizacji legitymowanych w przedmiocie korzystania ze środków ochrony prawnej¹³.

¹¹ Zob. art. 608 nowej ustawy Pzp

¹² Zob. art. 165 ust. 4 ustawy Pzp oraz art. 607 ust. 6 nowej ustawy Pzp

¹³ Zob. A.E. Norek, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Lex/el. 2009.

Wszczęcie kontroli doraźnej (uprzedniej – *ex ante*, lub następczej – *ex post*) może nastąpić przed zawarciem umowy w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, jak również po jej zawarciu, jednak nie później niż po upływie 4 lat od dnia zakończenia postępowania w sprawie o udzielenie zamówienia publicznego¹⁴. Za moment wszczęcia kontroli doraźnej przyjmuje się wystąpienie przez Prezesa UZP do kierownika zamawiającego z żądaniem przedłożenia dokumentacji dotyczącej przeprowadzonego postępowania. Na gruncie obecnie obowiązującej ustawy Pzp kontrola doraźna obejmuje wszystkie czynności zamawiającego podjęte w trakcie przeprowadzonego postępowania, w tym ewentualne zmiany umowy zawartej w wyniku jego przeprowadzenia. Inaczej reguluje zakres czynności kontrolnych nowa ustawa Pzp stanowiąc, że kontrola doraźna wszczęta na wniosek prowadzona jest wyłącznie w zakresie zarzutów wynikających z informacji zawartych we wniosku o wszczęcie kontroli. W przypadku ujawnienia innych naruszeń ustawy mogących mieć wpływ na wynik postępowania, niewskazanych we wniosku o wszczęcie kontroli, Prezes UZP może rozszerzyć zakres kontroli z urzędu¹⁵.

3. Kontrola uprzednia zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej

Drugi rodzaj kontroli przeprowadzanej przez Prezesa UZP stanowi kontrola uprzednia (*ex ante*) zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, której przeprowadzenie przed zawarciem umowy jest obligatoryjne, jeżeli wartość zamówienia lub umowy ramowej wynosi co najmniej równowartość wyrażoną w złotych 10 000 000 euro – w przypadku dostaw i usług, oraz 20 000 000 euro – dla robót budowlanych. Nowa ustawa Pzp stanowi, że w przypadku udzielania zamówień o wartościach określonych powyżej w częściach, kontroli uprzedniej podlegają zamówienia, których wartość określona dla danej części wynosi co najmniej wyrażoną w złotych równowartość kwoty 1 000 000 euro¹⁶. Natomiast, w przypadku udzielania zamówień w częściach, jeżeli wartość poszczególnych części zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone powyżej dla dostaw i usług oraz dla robót budowlanych, Prezes Urzędu może odstąpić od przeprowadzenia kontroli uprzedniej, informując o tym zamawiającego niezwłocznie po otrzymaniu kopii dokumentacji¹⁷. Instytucji zarządzającej przysługuje uprawnienie wnioskowania o odstąpienie od przeprowadzania przez Prezesa UZP kontroli uprzedniej, jeżeli w jej ocenie postępowanie zostało przeprowadzone

¹⁴ Etap zakończenia postępowania należy rozumieć nie jako wyłonienie – wybór najlepszej oferty, ale jako podpisanie umowy w przedmiocie realizacji zamówienia publicznego. Por. uchwała SN z 17.12.2010 r., III CZP 103/10, Legalis. Por. też art. 7 pkt 18), art. 254 oraz art. 607 ust. 4 nowej ustawy Pzp.

¹⁵ Zob. art. 607 ust. 2 nowej ustawy Pzp.

¹⁶ Zob. art. 613 ust. 3 nowej ustawy Pzp.

¹⁷ Zob. art. 615 ust. 3 nowej ustawy Pzp.

zgodnie z obowiązującym prawem. W takim przypadku Prezes UZP może odstąpić od przeprowadzenia kontroli uprzedniej przekazując niezwłocznie wnioskodawcy i zamawiającemu informację o odstąpieniu od czynności kontrolnych. Na zamawiającym ciąży obowiązek niezwłocznego, w okresie po ewentualnym wydaniu przez KIO wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, dotyczących wyboru najkorzystniejszej oferty, albo po upływie terminu do wniesienia odwołania, a przed zawarciem umowy, przekazania Prezesowi UZP kopii dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia, w celu przeprowadzenia kontroli uprzedniej, której wszczęcie następuje wraz z przekazaniem dokumentacji. Maksymalny termin (instrukcyjny) trwania kontroli uprzedniej nie może przekraczać 14 dni od dnia doręczenia przez zamawiającego kompletnej dokumentacji stanowiącej podstawę do jej przeprowadzenia z wyjątkiem kontroli szczególnie skomplikowanej, kiedy termin ten ulega wydłużeniu do okresu do 30 dni. Zakończenie kontroli następuje wraz z doręczeniem zamawiającemu informacji o wyniku kontroli uprzedniej, w której poza informacją o stwierdzeniu naruszeń lub ich braku, jeżeli w toku kontroli stwierdzono, że jest zasadne unieważnienie postępowania lub usunięcie stwierdzonych naruszeń (mających wpływ na wynik postępowania) Prezes UZP zawiera zalecenia pokontrolne, o których sposobie wykonania, na wniosek Prezesa UZP, kierownik zamawiającego informuje pisemnie. Zalecenia pokontrolne nie mają charakteru decyzji administracyjnej i nie są wiążące dla zamawiającego. Jednakże należy zauważyć, że zawarta umowa w wyniku przeprowadzonego postępowania przy niezastosowaniu się przez zamawiającego od zaleceń pokontrolnych mogłaby stanowić przedmiot wystąpienia Prezesa UZP do sądu o jej unieważnienie. Przepisy ustawy Pzp stanowią, że do czasu doręczenia informacji o wyniku kontroli uprzedniej zamawiający nie może zawrzeć umowy.

Nowa ustawa Pzp wprowadza możliwość przeprowadzenia przez Prezesa UZP na wniosek zamawiającego kontroli uprzedniej dokumentów zamówienia (kontroli „na dokumentach”) w przypadku zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi unijne¹⁸, które obejmują aspekty związane z innowacyjnością lub których przedmiotem jest produkt innowacyjny, innych niż zamówienia podlegające obowiązkowej kontroli uprzedniej¹⁹. Rozwiązanie to ma umożliwić zamawiającym sprawdzenie prawidłowości przygotowanego postępowania jeszcze na etapie, który pozwala na wprowadzenie zmian i uniknięcie

¹⁸ Zob. art. 3 ust. 1 nowej ustawy Pzp.

¹⁹ Zob. art. 614 ust. 1 nowej ustawy Pzp.

konsekwencji związanych z przeprowadzeniem i wykonaniem zamówienia publicznego niezgodnie z przepisami ustawy.

4. Uprawnienia kontrolne i nadzorcze Prezesa UZP

Po przeprowadzeniu postępowania kontrolnego, zakończenie kontroli zarówno uprzedniej jak i doraźnej następuje wraz z doręczeniem zamawiającemu informacji o wyniku kontroli. W przypadku skorzystania przez zamawiającego z przysługującym mu prawa do wniesienia do Prezesa UZP umotywowanych zastrzeżeń w terminie 7 dni od dnia doręczenia informacji o wyniku kontroli, zakończeniem kontroli jest doręczenie zamawiającemu informacji o ostatecznym rozpatrzeniu zastrzeżeń. Prezes Urzędu rozpatruje zastrzeżenia w terminie 15 dni od dnia ich otrzymania. W przypadku nieuwzględnienia zastrzeżeń Prezes UZP przekazuje zastrzeżenia do zaopiniowania przez KIO, która w formie uchwały wyraża w terminie 15 dni od dnia ich otrzymania, wiążącą dla Prezesa UZP, opinię w sprawie zastrzeżeń zamawiającego.

Prezes UZP oprócz formułowania wyniku kontroli, w przypadku stwierdzenia w trakcie podejmowanych czynności kontrolnych naruszeń przepisów ustawy Pzp i innych pozostających z nimi w bezpośrednim związku bądź też zawartych w przepisach o charakterze wykonawczym, dysponuje przysługującym mu wprost uprawnieniem kontrolnym w postaci prawa występowania do sądu o unieważnienie w całości lub części umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz w przypadku stwierdzenia popełnienia czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych, obowiązkiem zawiadomienia właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych. Uprawnienie nadzorcze (jedyne), w jakie został wyposażony Prezes UZP stanowi możliwość nałożenia na zamawiającego w drodze decyzji administracyjnej, uzależnionej do wartości zamówienia, kary pieniężnej. Niezależnie od powyżej opisanych uprawnień wynikających z ustawy Pzp, Prezes UZP, podobnie jak inne organy kontroli może występować i sygnalizować stwierdzonych nieprawidłowości organom nadzoru lub też zawiadamiać inne właściwe organy, np. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o podejrzeniu naruszenia prawa przez kontrolowanego.

Pomimo nieznacznego zakresu funkcji nadzorczych przyznanych Prezesowi UZP, efektywność realizowanej przez niego kontroli osiągnięta jest poprzez reakcję na niepożądane działania zamawiającego i skuteczne korygowanie ujawnionych, w wyniku kontroli, nieprawidłowości. W kompetencjach kontrolnych Prezesa UZP należy również zwrócić uwagę na realizację funkcji prewencyjnej oraz edukacyjnej. Pierwsza z nich pozostaje w ścisłym

związku z dokonywaniem kontroli doraźnej uprzedniej i kontroli uprzedniej zamówień współfinansowanych ze środków UE. Z kolei sprawowanie funkcji edukacyjnej (informacyjnej) znajduje odzwierciedlenie w stwierdzeniu w informacjach o wynikach kontroli również naruszeń przepisów ustawy Pzp niemających wpływu na wynik postępowania oraz na płaszczyźnie czynności kontroli doraźnej o charakterze następczym. Tym samym, aspekt edukacyjny niewątpliwie przyczynia się do oddziaływania na kontrolowanych zamawiających, którzy przy wykorzystaniu uzyskanych wyników pokontrolnych są w stanie w sposób prawidłowy kształtować przebieg przyszłego postępowania zgodnie z uregulowaniami ustawy Pzp.

5. Regulacje dotyczące kontroli udzielenia zamówień publicznych przez organy kontroli w nowej ustawie Pzp

Jednym z kluczowych problemów w dziedzinie zamówień publicznych przyświecających celom uregulowania i wprowadzenia nowych rozwiązań zidentyfikowanych przed przystąpieniem do prac legislacyjnych nad nową ustawą Pzp był rozproszony i nieefektywny system kontroli²⁰. Nowym rozwiązaniem przewidzianym w ustawie Pzp są przepisy regulujące sposób przeprowadzania kontroli nie tylko dla Prezesa UZP, ale również dla innych organów, w tym regionalnych izb obrachunkowych oraz instytucji audytowych oraz zarządzających w rozumieniu przepisów dotyczących realizacji programów w zakresie polityki spójności, w dalszej części określanych mianem „organów kontroli”. Wprowadzone zostały instrumenty mające na celu systemowe uregulowanie kwestii organów kontroli zajmujących się kontrolą zamówień publicznych oraz usprawnienia w zakresie ich działania. Stanowi to odpowiedź na postulaty usprawnienia systemu kontroli i uczynienia go bardziej spójnym i czytelnym dla rynku, co w konsekwencji powinno przynieść pozytywny rezultat na rozwiązanie problemów wynikających z odmiennych interpretacji, czy dublowania czynności kontrolnych przez różne organy. Przeprowadzana kontrola zamówień publicznych powinna być zgodna z przepisami ustawy Pzp, a także przepisami odrębnymi właściwymi dla poszczególnych organów kontroli, natomiast w razie wystąpienia sprzeczności między zasadami przeprowadzania kontroli przewidzianymi w powyższych regulacjach zastosowanie będą miały przepisy dotyczące kontroli zawarte w ustawie Pzp. Z obowiązku stosowania w toku kontroli udzielania zamówień publicznych zasad uregulowanych nową ustawą Pzp zostały wyłączone Najwyższa Izba Kontroli oraz Prezes Rady Ministrów (ze względu na swoją pozycję ustrojową)

²⁰ Zob. uzasadnienie z dnia 12 lipca 2019 r. do projektu ustawy Prawo zamówień publicznych, Druk sejmowy nr 3624

oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Wprowadzona została zasada współpracy Prezesa UZP i wszystkich innych organów kontrolujących zamówienia publiczne i uwzględniania wyników kontroli przeprowadzonych przez Prezesa UZP lub inne organy prowadzące kontrolę z punktu widzenia legalności postępowań. Prezes UZP został wyposażony w nową kompetencję wydawania na wniosek organów opinii dotyczącej stosowania prawa zamówień publicznych w przypadku wątpliwości lub odmiennych interpretacji prawa zamówień publicznych, co ma na celu jednolitą interpretację przepisów prawa zamówień publicznych przez instytucje kontrolujące. Nowością stanowią regulacje dotyczące planowania i przeprowadzania kontroli na podstawie identyfikacji prawdopodobieństwa naruszenia prawa (analizy ryzyka) podejmowanych zasadniczo przez wszystkie organy kontroli. Analiza powinna obejmować identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe, a sposób jej przeprowadzenia określa organ kontroli lub jego organ nadrzędny. Wprowadzono również zasadę dokonywania kontroli na podstawie przygotowanych przez organy kontroli, jawnych jednocześnie dla zamawiających, wykonawców i organów kontrolnych, kwestionariuszy kontroli (checklist) dla wszystkich jednostek kontrolujących w celu wypracowania u każdego organu ściśle określonego wzorca prowadzenia kontroli. Organy kontroli uprawnione zostały do kontroli wyłącznie w ramach wyznaczonych zawartością wzoru kwestionariusza kontroli, podlegającego obowiązkowi publikacji na stronie podmiotowej organu w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). Istotną regulacją zawartą w nowej ustawie Pzp dotyczącą kontroli postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, z wyjątkiem zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, jest zasada wprowadzona, iż podstawą stwierdzenia, że postępowanie o udzielenie zamówienia zostało przeprowadzone niezgodnie z ustawą Pzp, stanowi naruszenie przepisu ustawy, które miało wpływ na wynik postępowania. Przejrzystość i prawidłowość działań organów oraz jawność wyników kontroli została zagwarantowana poprzez nałożenie na organy kontroli obowiązku publikowania, podlegających pseudonimizacji, informacji o przeprowadzonych kontrolach, w tym dokumentów kończących kontrolę w BIP w terminie 30 dni od ich zakończenia.

Podsumowanie

Realizowanie czynności kontrolnych przez podmioty dokonujące czynności badawczo-ocennych na czele z wyspecjalizowanym organem kontroli – Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych (UZP) to czynnik determinujący prawidłowe funkcjonowanie systemu zamówień publicznych. Wykrywanie nieprawidłowości, jak również znajomość (identyfikowanie)

bezprawnego postępowania stwarzają możliwości podejmowania czynności korygujących pozytywnie oddziałując na przyszłość. Istotną rolę odgrywa również kształtowanie przez Prezesa UZP prawidłowych postaw przestrzegania obowiązujących uregulowań prawa zamówień, jak również poszerzanie wiedzy i wpływanie na ustawodawstwo mając na celu ujednolicenie i skoordynowanie działalności ogółu organów kontroli zamówień publicznych przy wykorzystywaniu tego samego miernika kontroli, czy też na skutek odnoszenia się do tego samego elementu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Nowa ustawa Pzp wzmacnia pozycję Prezesa UZP w systemie kontroli zamówień publicznych realizując postulaty harmonizacji systemu i podniesienia jego efektywności.

Słowa klucze: - kontrola, zamówienia publiczne, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, organy kontroli

Keywords: - control, public procurement, President of the Public Procurement Office, inspection bodies

“Public procurement control of conducted by the President of the Public Procurement Office - current state complying with the provisions of the Act of 11 September 2019 - Public Procurement Law.”

Summary

Control activities carried out by entities conducting research and evaluation activities, leaded by a specialized control body - the President of Public Procurement Office (PPO) is a factor determining the proper functioning of the public procurement system. Detection of infringements as well as knowledge (identification) of unlawful conduct create opportunities for taking corrective actions positively influencing the future. President of the PPO plays also important role in developing correct attitudes to comply with applicable procurement law, as well as expanding knowledge and influencing legislation with the aim of unifying and coordinating the activities of all public procurement control bodies using the same control measure or as a result of referring to the same element of the public procurement procedure. The new Public Procurement Law Act strengthens the position of the President of PPO in the public procurement control system by implementing the postulates of system harmonization and increasing its efficiency.

Bibliografia

Norek A. E., Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Lex/el. 2009

2. Analiza ryzyka w kontroli zarządczej. Ocena systemów informatycznych na przykładzie jednostki samorządu terytorialnego²¹

Wstęp

Kierowanie jednostkami administracji publicznej nad całością spraw będących przedmiotem zarządzania na określonym stanowisku kierowniczym dotyczy w istocie całego cyklu działań poczynając od planowania zadań do ich realizacji. Rozwiązania w ustawie o finansach publicznych przyjęte w 2009 roku w zakresie kontroli zarządczej pokazują ciągłą potrzebę zmian w kierunku sprawnego zarządzania administracją publiczną²².

Dnia 31 maja 2012 roku weszło do porządku prawnego w Polsce rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 roku w sprawie KRI, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie delegacji zawartej w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publicznej. Jednostki samorządu terytorialnego musiały dostosować już istniejące zasoby informatyczne do wymagań stawianych Krajowym Ram Interoperacyjności²³. Dynamiczny rozwój technik i narzędzi informatycznych wymaga prowadzenia w administracji publicznej adekwatnej oceny ryzyka. Zgodnie z ww. rozporządzeniem m.in.: systemy teleinformatyczne używane przez podmioty realizujące zadania publiczne projektuje się, wdraża oraz eksploatuje z uwzględnieniem ich funkcjonalności, niezawodności, używalności, wydajności, przenoszalności i pielęgnowalności, przy zastosowaniu norm oraz uznanych w obrocie profesjonalnym standardów i metodyk.

Celem artykułu jest zaprezentowanie optymalnego modelu analizy ryzyka na podstawie przeprowadzonej analizy dokumentów i rozwiązań przyjętych w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego województwa śląskiego. W artykule opisano, jakiego rodzaju narzędzia informatyczne są wykorzystywane najczęściej do oceny zarządzania w jednostkach

²¹ Elżbieta Paliga, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Koordynator Koła Jednostek Administracji Publicznej IIA Polska

²²Ustawa o finansach publicznych zobowiązała jednostki samorządów terytorialnych do wprowadzenia kontroli zarządczej w podległych im jednostkach na mocy art. 68 ustawy o finansach publicznych. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 869, z późn. zm.)

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 113 ze zm.),

samorządu terytorialnego oraz jakie korzyści dla skutecznego i efektywnego zarządzania wiążą się z zastosowaniem przedstawionej analizy ryzyka.

Przedstawione w artykule wyniki są rezultatem analizy literatury przedmiotu, w tym przepisów prawa oraz metodologii badań obserwacji uczestniczącej w jednostkach samorządu terytorialnego, zastosowano badania ankietowe. Przyjęte założenia badawcze dotyczyły analizy ryzyka metoda MARCI

1. Narzędzia badawcze

Badania zostały przeprowadzone metodą ankietową z wykorzystaniem metody obserwacji uczestniczącej. Ankiety zostały skierowane do 3 losowo wybranych gmin z województwa śląskiego. Badania zostały przeprowadzone na przełomie lutego i marca 2020 roku. Wykorzystano w nich kwestionariusz ankiety zbudowany w większości z pytań zamkniętych. Kwestionariusze wysłano do audytorów wewnętrznych z prośbą o wypełnienie. Otrzymano 5 ankiet.

2. Ocena zarządzania w oparciu o analizę ryzyka

Zarządzanie jednostką sektora finansów publicznych opiera się na standardach kontroli zarządczej. Celem standardów jest promowanie wdrażania w sektorze finansów publicznych spójnego i jednolitego modelu kontroli zarządczej, zgodnego z międzynarodowymi standardami w tym zakresie, z uwzględnieniem specyficznych zadań jednostki, która ją wdraża oraz warunków, w których jednostka działa²⁴. Elementy kontroli zarządczej opisane w standardach kontroli zarządczej pogrupowanych w pięć najważniejszych obszarów zarządzania związanych z:

- środowiskiem wewnętrznym,
- celami i zarządzaniem ryzykiem,
- mechanizmami kontroli,
- informacją i komunikacją,
- monitorowaniem i oceną

²⁴ Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (poz. 56)

Standardy kontroli zarządczej stanowią uporządkowany zbiór wskazówek, które osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie tej kontroli powinny wykorzystać do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej. Jednym z elementów powyższych standardów są cele i zarządzanie ryzykiem. Na tę grupę standardów składa się:

- misja – jasne określenie misji może sprzyjać ustaleniu hierarchii celów i zadań oraz efektywnemu zarządzaniu ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań. Proces zarządzania ryzykiem powinien być dokumentowany,
- określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji, przy których zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności,
- identyfikacja ryzyka – nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. W przypadku działu administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego należy uwzględnić, że cele i zadania są realizowane także przez jednostki podległe lub nadzorowane. W przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka,
- analiza ryzyka – zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Należy określić akceptowany poziom ryzyka,
- reakcja na ryzyko – w stosunku do każdego istotnego ryzyka powinno się określić rodzaj reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie). Należy określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu²⁵.

Jedną z metod służących do analizy ryzyka i wykorzystywaną w procesie przygotowywania rocznego planu wykonywania także zadań audytowych jest metoda punktowa MARCI. Metoda ta służy do oceny ryzyk według wcześniej określonych parametrów (wpływu i prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka) i polega na umiejscowieniu ich na wykresie. Taki wykres stanowi podstawę do określenia reakcji na ryzyko w kontekście istniejących już mechanizmów kontroli. W zależności od wagi ryzyka należy je przypisać do jednej z czterech kategorii:

- M – minimalizacja ryzyk: konieczność działania – jest to obszar o wysokim ryzyku, w którym mechanizmy kontrolne zostały określone, jako nieefektywne lub ich brak. Taka

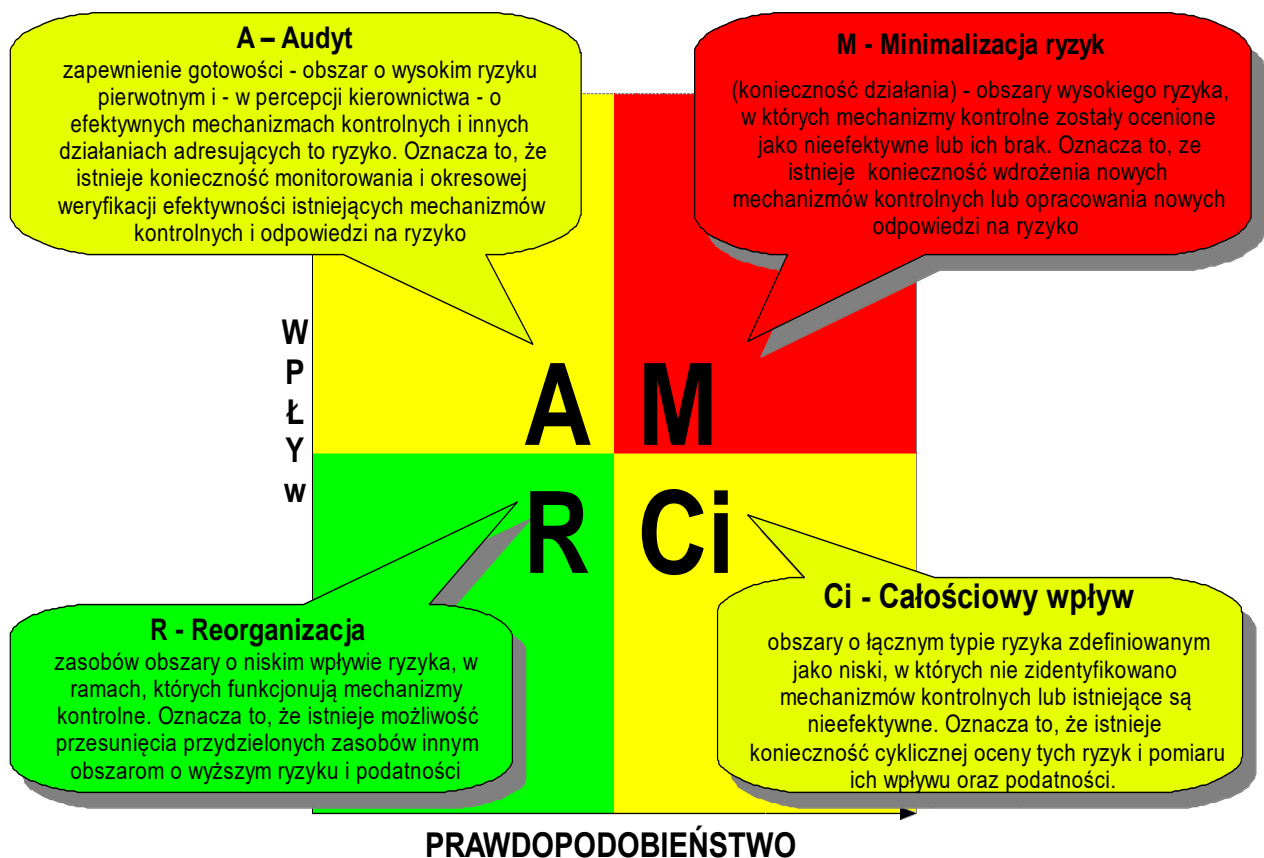
²⁵ Zob.: *Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009, s. 4.

sytuacja oznacza, iż należy opracować nowe mechanizmy kontrolne lub nowe odpowiedzi na ryzyko.

- A – audyt: zapewnienie gotowości – jest to obszar o wysokim ryzyku pierwotnym i efektywnych mechanizmach kontrolnych. Oznacza to, iż konieczne jest monitorowanie i okresowa weryfikacja już istniejących mechanizmów kontroli i odpowiedzi na ryzyko.
- R – reorganizacja zasobów: to obszar o niskim wpływie ryzyka, w ramach, których funkcjonują mechanizmy kontroli. Oznacza to, iż istnieje możliwość przesunięcia przydzielonych zasobów innym obszarom - o wyższym ryzyku i podatności.
- C – całościowy wpływ: oznacza obszar o łącznym wpływie ryzyka, zdefiniowanym, jako niski, w którym nie zidentyfikowano mechanizmów kontrolnych lub istniejące mechanizmy są nieefektywne. Należy cyklicznie oceniać te ryzyka i dokonywać pomiaru ich wpływu na podatność²⁶.

Strategie działań w oparciu o odpowiedzi na ryzyko przeprowadzone metodą MARCI przedstawia wykres 1.

Wykres 1 Model MARCI – analiza ryzyka



Źródło: Deloitte, *Zarządzanie ryzykiem, jako element podnoszenia wartości organizacji i budowy ładu korporacyjnego*, Warszawa 2008, s. 13.

²⁶ Zob.: Deloitte, *Zarządzanie ryzykiem jako element podnoszenia wartości organizacji i budowy ładu korporacyjnego*, Warszawa 2008, s. 13.

3. Ocena kontroli zarządczej przez audyt wewnętrzny w oparciu o analizę ryzyka MARCI na przykładzie jednostki samorządu terytorialnego

Wysłano ankiety do audytorów z 3 jednostek samorządu terytorialnego na terenie województwa śląskiego, z czego odpowiedzi udzieliło 5 osób z 3 jednostek, co stanowi 100% ankietowanych. Ankiety były anonimowe. Zawierały one różne kategorie zdefiniowanych ryzyk informatycznych i zastosowanych do nich mechanizmów kontrolnych. Każdy z ankietowanych oceniał wpływ danego ryzyka oraz prawdopodobieństwo jego wystąpienia związanego z celami i zadaniami jednostki w skali od 1 do 3. Katalog przykładowych zagrożeń dla zasobów informatycznych przedstawia tabela 3.

Tabela. 3 Katalog przykładowych zagrożeń dla zasobów informatycznych

Grupa	Zagrożenie
Błędy oprogramowania	awaria oprogramowania
	blokada na poziomie logicznym (zalew informacji),
Fizyczne zniszczenie	katastrofa budowlana
	pożar
	uszkodzenie jednostki centralnej lub serwera centralnego,
	zanieczyszczenie (brud, kurz),
	zniszczenie łącza
	zniszczenie budynku
	zniszczenie pomieszczenia serwerowni,
	zużycie nośników
Naruszenie bezpieczeństwa informacji	kradzież
	skasowanie danych,
	podglądanie
	podśluch
	szpiegostwo
Naruszenie funkcjonalności	błąd administratora
	błąd programisty
	błąd projektanta lub instalatora systemu teleinformatycznego
	błąd użytkownika systemu,
	brak rozliczalności działań administratora
	włamanie

	skasowanie zawartości logów
Naturalne zdarzenie	huragan
	ładunki elektrostatyczne
	temperatura
	trzęsienie ziemi
	wilgotność
	woda (powódź, zalanie),
	wyładowanie atmosferyczne
Nieuprawnione działanie	"social engineering",
	manipulacje danymi
	maskarada tożsamości
	naruszenie bezpieczeństwa
	nieautoryzowany dostęp – fizyczny
	nieautoryzowany dostęp – logiczny
	nieuprawnione użycie nośników
	atak terrorystyczny
	„zero-day exploit”
	złośliwe oprogramowanie
Awarie techniczne	awaria klimatyzacji,
	awarie systemów zasilających
	uszkodzenie sieci komputerowej
Zakłócenia skutkiem promieniowaniem	promieniowanie elektromagnetyczne lub termiczne

Źródło: opracowanie własne.

W wyniku analizy ryzyka oszacowano wartości dla wpływu, prawdopodobieństwa i wartości oszacowanego ryzyka w zakresie systemów informatycznych, co przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Zidentyfikowane ryzyka

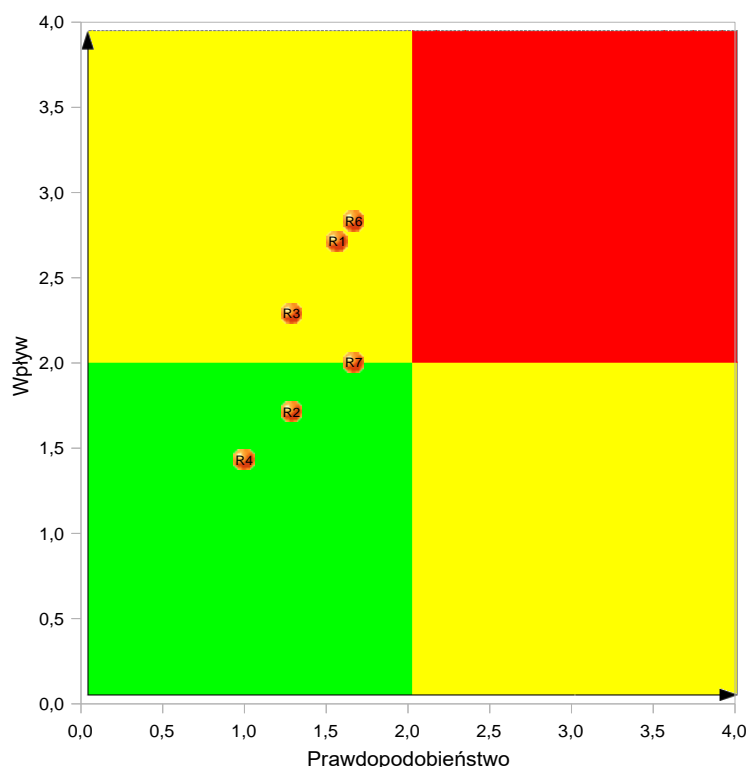
L.p.	Ryzyko (wartość uśredniona)	Wpływ	Prawdopodobieństwo wystąpienia
R1	Błędy oprogramowania	2,60	1,80
R2	Nieuprawnione działanie	2,80	1,60

R3	Naruszenie funkcjonalności	3,00	1,60
R4	Awarie techniczne, zakłócenia skutkiem promieniowaniem	2,40	1,60
R5	Naruszenie bezpieczeństwa informacji	3,00	2,20
R6	Naturalne zdarzenie	1,40	2,20
R7	Naruszenie funkcjonalności	1,80	1,80

Źródło: opracowanie własne.

Poniżej umieszczono wyniki ankiet na mapie MARCI dla każdej kategorii ryzyka.

Mapa 1. Systemy informatyczne (Gmina 1,2,3)



Źródło: opracowanie własne.

Z analizy map MARCI dla 7 powyższych kategorii wynika, że największe skupiska ryzyk znajdują się w obszarze o wysokim ryzyku i efektywnych mechanizmach kontrolnych (zgodnie z mapą MARCI jest to obszar oznaczony symbolem A - audyt, w niniejszej pracy żółty kwadrat w lewym, górnym rogu). Zgodnie z założeniami metody MARCI oznacza to konieczność monitorowania i okresowej weryfikacji efektywności istniejących już mechanizmów kontrolnych. Zaleca się tu przeprowadzenie audytów we wszystkich kategoriach tj. w kategorii. *oprogramowania, zabezpieczeń systemów informatycznych, bezpieczeństwa informacji*. Będzie to gwarantem efektywnej i skutecznej kontroli zarządczej. obarczone są

także niewielkim ryzykiem pojawiającym się w czerwonym kwadracie mapy MARCI. W tym przypadku istnieje konieczność wdrożenia nowych mechanizmów kontrolnych lub opracowania nowych odpowiedzi na ryzyko.

Podsumowanie

W jednostkach samorządu terytorialnego informatyzacja procesów zarządczych przebiega znacznie wolniej niż w sektorze publicznym. Należy jednak zauważyć, iż z roku na rok liczba usług świadczonych drogą elektroniczną w jednostkach samorządu wzrasta. W warunkach spowodowanych wzrostem liczby usług świadczonych drogą elektroniczną w jednostkach samorządu terytorialnego niezmiernie ważne jest zarządzanie w efektywny sposób poprzez przewidywanie zagrożeń lub szans z pewnym wyprzedzeniem po to, aby zabezpieczyć i przygotować odpowiedni plan działań. Zadanie to można realizować poprzez ocenę kontroli zarządczej stosując odpowiednią analizę ryzyka. Zdaniem autorki ocena kontroli zarządczej w oparciu o analizę ryzyka MARCI w jednostkach samorządu terytorialnego dostarcza informacji o miejscach i procesach, które należy poddać audytowi, czy kontroli, a także o tych, które należy doskonalić. Jest to istotna zmiana w myśleniu o podejściu do zarządzania ryzykiem. Celem tej zmiany jest przesunięcie audytu, czy kontroli z miejsc, gdzie zwyczajowo była stosowana, do miejsc, gdzie jest faktycznie potrzebna. Model analizy ryzyka metodą MARCI przyczyni się nie tylko do sprawnej realizacji zadań wynikających z kontroli zarządczej, ale przyniesie również szereg korzyści, wśród których można wymienić:

- usprawnienie zarządzania,
- wzrost świadomości i zaangażowania pracowników w poprawę jakości pracy,
- zmniejszenie niezgodności wewnętrznych,
- przygotowanie jednostki na potencjalny kryzys i skuteczna ochrona zasobów informatycznych.

Streszczenie

Zmiana ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. wprowadziła w porządek prawny pojęcie kontroli zarządczej w miejsce dotychczasowej kontroli finansowej. Rozwiązania tej ustawy w zakresie kontroli zarządczej pokazują potrzebę zmian w kierunku zarządzania ryzykiem w administracji publicznej. Autorka zaprezentowała jeden z modeli analizy ryzyka na podstawie przeprowadzonej analizy dokumentów i rozwiązań przyjętych w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego województwa śląskiego.

Słowa kluczowe: kontrola zarządcza, zarządzanie ryzykiem, zarządzanie publiczne, audyt wewnętrzny

Risk analysis in the management control. Assessment of IT systems as exemplified by local commune

Summary

Modification of the Public Finance Law of 27th August 2009 introduced a notion of management control into domestic law, replacing the currently exploited financial administration. The indications which arise from introduction of the above-mentioned regulations, pertaining to risk management control. The author presented the optimal risk analysis model based on the analysis of documents and solutions adopted in the selected local units of the Slaskie Voivodeship.

Keywords: management control , public management, risk analysis, internal audit.

LITERATURA

1. Bolek T., Rosińska D., 2003, *Kontrola w administracji rządowej, Kontrola Państwowa*, Warszawa, s. 36.
2. Cisek M., 2011, *Współczesne problemy zarządzania*, Studio Emka, Warszawa.
3. Cywaka M., 2014, Narzędzia informatyczne wsparciem dla działań audytowych, data wejścia na stronę internetową www.skg.pl/doc/artukul_ACL.pdf.
4. *Drucker P.F., 2000, Zarządzanie XXI wieku, Muza S.A., Warszawa, s. 39-40.*
5. Hausner J., 2008, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa.
6. Kaczorowska A., 2004, *Audyt i kontrole systemów teleinformatycznych oraz projektów IT w sektorze administracji publicznej*, Łódź.
7. Kaczmarek T., 2010, *Zarządzanie ryzykiem ujęcie interdyscyplinarne*, Warszawa, s. 15.
8. Karliński W., 2005, Dobór próby w audycie, Instytut Rachunkowości i Podatków, Warszawa, s. 183-184.
9. Kisielnicki J., 2008, *MIS systemy informatyczne zarządzania*, PLACET, Warszawa.
10. Komunikat Nr 6 Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie kontroli zarządczej w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. z 2012 roku, poz.56).
11. Komunikat Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. z 2009 roku, Nr 15, poz. 84).

12. Martyniuk O., *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych – wyniki badań empirycznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2014, nr 72.
13. Miciuła I., *Szczególne role zarządzania ryzykiem w sektorze finansów publicznych*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2013, nr 34/1
14. Ministerstwo Finansów, *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy (wersja 1.0)*.
15. Krupa K., 2006, *Teoria zmian organizacyjnych przedsiębiorstw ery informacji (wybrane aspekty i narzędzia)*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów
16. Kumpiałowska A., 2011, *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, C.H. Beck, Warszawa.
17. McNamee D., 2004, *Oszacowanie ryzyka w audycie wewnętrznym*, Fundacja rozwoju rachunkowości w Polsce, Warszawa.
18. Mazurek A., Knedler K., 2010, *Kontrola zarządcza – ujęcie praktyczne*, HANDIKAP, Warszawa.
19. Ministerstwo Finansów, 2012, *Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
20. Moeller R., 2011, *Nowoczesny audyt wewnętrzny*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
21. Olszak C.M., Sroka H., 2001, *Zintegrowane systemy informatyczne w zarządzaniu*. (red.), Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice.
22. Olszak C.M., Sroka H., 2003, *Informatyka w zarządzaniu*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice.
23. Strąk T., 2012, *Modele dokonań jednostek sektora finansów publicznych*, Warszawa.
24. Śpiewok K., 2012, *Przegląd funkcjonowania systemu zarządzania jako źródło uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej*, Biuletyn MF, Warszawa, s. 9/13.
25. Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).
26. Ward J., 2000, *Project Management Terms: A Working Glossary*, ESI International, Arlington, Va..
27. Walczak P., 2011, *Teczka kontroli zarządczej w jednostkach sektora publicznego – Kontrola zarządcza*, C. H. Beck, Warszawa.
28. Weiss E., Godlewska M., Bitkowska A., 2008, *Nowe trendy i wyzwania w zarządzaniu – koncepcje zarządzania*, VIZJA PRESS & IT, Warszawa.

3. Podpis – rodzaje, definicje i znaczenie ²⁷

Wstęp

W dokumentach często zostawiamy podpis, podpis czytelny, pełne imię i nazwisko podpis elektroniczny, kwalifikowany i parafkę. W związku, z taką różnorodnością formy i treści naszego podpisu pojawia się pytanie czym uzasadniony jest fakt, że w jednym miejscu stawiamy parafkę, w innym podpis, w jeszcze innym podpisujemy się pełnym nazwiskiem i imieniem.

W jakich sytuacjach podpis musi być czytelny i co to oznacza? Czym jest podpis i parafka w świetle prawa? Jak wygląda parafka, a jak wygląda podpis? Czy są legalne definicje tych pojęć. Pojawiają się też zwroty: tradycyjny podpis, własnoręczny podpis, elektroniczny podpis, kwalifikowany podpis, faksymile czy nawet pseudonim.

Autorka w niniejszym artykule podejmuje próbę wyjaśnienia tych pojęć i wskazania różnic pomiędzy nimi. Celem artykułu jest również opisanie okoliczności, w których dany rodzaj podpisu może lub powinien być stosowany.

Podpis i jego rodzaje

Zagadnienie jest o tyle złożone, że „podpis” nie jest pojęciem jednolitym. Zwrot ten może być interpretowany różnie, w zależności od kontekstu i płaszczyzny społeczno-językowej w jakiej został użyty. Z doświadczenia wiemy, że podpis a właściwie jego rodzaj jest także nieodłącznie powiązany z formą czynności prawnej, zaś próby rozłączenia tych czynności zdane są na niepowodzenie lub stwierdzenie nieważności czynności prawnej. Wiele uwagi temu zagadnieniu poświęcił w swoich publikacjach F Rosengarten i jego zdaniem podpis może też przybrać kształt parafy. Forma ta jest zazwyczaj wykorzystywana jest:

- 1) w razie dużego pośpiechu,
- 2) w przypadkach mniejszej wagi,
- 3) w celu przygotowania dokumentu do złożenia właściwego podpisu przez określoną osobę²⁸.

Skoro mowa o parafie - ona także nie ma swojej legalnej definicji. W literaturze można natrafić na różne podejścia do postrzegania podpisu i parafy. Jedynym prawnym zdefiniowaniem tych dwóch pojęć są wyroki sądów. O ile zdefiniowanie podpisu, w sensie

²⁷ Iwona Bogucka, IIA Polska.

²⁸ Rosengarten F., Podpis i jego znaczenie w prawie cywilnym, s. 10-11.

językowym raczej nie dostarcza żadnych problemów – jest to znak graficzny, napisany własnoręcznie, zawierający imię i nazwisko, o tyle przy definiowaniu parafki pojawiają się wątpliwości. Widoczne jest to nawet w samych orzeczeniach. W części orzecznictwa stwierdza się, że termin ten oznacza znak ręczny złożony z inicjałów (uchwała SN z 30 grudnia 1993 r., III CZP 146/93), w innej, że jest to tak zwany podpis nieczytelny (wyrok SN z 16 maja 2007 r., III CSK 56/07).

Interesujące wyjaśnienie możemy znaleźć w komentarzach do Kodeksu Cywilnego, zgodnie, z którymi parafka jest powtarzalnym znakiem graficznym, skrótem, inicjałem, który może pełnić funkcję podpisu. Komentarze często wskazują, że parafowanie jest sygnowaniem, czyli przygotowaniem do podpisu. Poprzez oznaczenie poszczególnych stron parafą, oświadczenia na nich umieszczone zostają zaakceptowane, a sam dokument został przygotowany do podpisania. Oznaczenie wielostronicowych dokumentów parafą ma zapobiec ich ewentualnej podmianie.

W literaturze możemy spotkać się ze stanowiskiem, że w takim znaczeniu parafy nie można uznać za podpis. Jej złożenie, np. pod umową nie będzie wywoływało skutków prawnych. W znaczeniu prawnym nie jest ona wystarczającym podpisem pod oświadczeniem woli. Pojawiające się w doktrynie stanowiska mówią o podpisie i roli identyfikacji podpisującego. Dodatkowo te stanowiska kompiluje analiza prawna oceny parafy dokonana na gruncie orzecznictwa, jak również niekonsekwencja występująca na gruncie praktyki.

Zarówno w praktyce, jak i w teorii wiemy, że w celu uznania oświadczenia woli za ważne, co do zasady powinno być podpisane naszym podpisem. Jego parafowanie nie jest, więc wystarczające. Można też spotkać się z poglądem, że odstępstwo od tej zasady może stanowić użycie pieczęci imiennej. Inaczej do tej zasady podchodzi się na gruncie uregulować kodeksu postępowania administracyjnego, który nie zakazuje jednoznacznie przyjmowania podań opatrzonych jedynie tzw. parafą, ale pojawia się zastrzeżenie - jeżeli w piśmie znajdzie się spersonalizowanie wnoszącego.

Na uwagę zasługuje także zwrot często używany - czytelny podpis. W pierwszym aspekcie można odnieść się do jego wyrazistości, czytelności w momencie jego składania w przeciwieństwie do parafy, drugim aspektem jest jego widoczność a zatem odpowiednie zabarwienie określonego śladu na nośniku (dokumencie) składanego podpisu.

Należy także wspomnieć o faksymile, którego znaczenie pochodzi od łac. słowa fac simile – „czyń podobnie”. Termin ten definiowany jest, jako dokładne odtworzenie sposobem ręcznym, fotograficznym drukarskim itp. znaku graficznego podpisu. W doktrynie dominuje pogląd, że nie stanowi on podpisu tylko jego kopię, która równie dobrze może być

wykorzystana przez osobę trzecią²⁹. Z bogatego orzecznictwa możemy wywieść jednoznacznie, iż faksymile nie jest podpisem w rozumieniu postanowień art. 126 §1 pkt 4 k.p.c.

Można także postawić pytanie a co z podpisem uznawanym za pseudonim. Jak zostało zaakcentowane na wstępie sam podpis w doktrynie definiowany jest, jako słowny znak graficzny, zawierający, co najmniej nazwisko nawet w postaci skróconej (czyli z opuszczeniem niektórych liter), zapis nazwiska nie musi być czytelny³⁰. Podpis pozbawiony nazwiska, ale zawierający np. pseudonim dopuszcza np. Komentarz do Kodeksu Cywilnego M. Gutowskiego³¹. Forma każdego podpisu musi być jednak w sensie graficznym powtarzalna.

Interesującym na gruncie doktryny w tej materii są skrajne poglądy. Pierwszy pozytywny, którym mówi, że możliwe jest dopuszczenie opatrzenia dokumentu pseudonimem, o ile nie chodzi o ukrycie tożsamości – częstym przypadkiem posługiwania się pseudonimem są artyści, poeci, pisarze itp., ale zastrzeżenie dotyczy stałości posługiwania się znakiem i możliwości identyfikacji autora. Drugi pogląd jest zdecydowanie przeciwny i mówi, że pseudonimy, przydomki i przezwiska nie mogą skutecznie zastępować podpisu, a jedynie go uzupełniać³².

Kolejną formą podpisu w nawiązaniu do czasów innowacyjnych rozwiązań technologicznych jest podpis elektroniczny, który w szerokim znaczeniu oznacza zbiór środków technicznych, organizacyjnych oraz prawnych, które zapewniają autentyczność oraz skutki prawne dokumentów elektronicznych. Od strony technicznej podpis elektroniczny jest realizowany za pomocą mechanizmów podpisu cyfrowego.

Pojęcie podpisu elektronicznego zostało w UE wprowadzone uchyloną *Dyrektywą o Wspólnotowej Infrastrukturze Podpisów Elektronicznych* (1999/93/EC). Wyróżniała ona trzy rodzaje podpisu elektronicznego o stopniowo rosnącym poziomie wiarygodności:

- Podpis elektroniczny – czyli deklaracja tożsamości autora, złożona w postaci elektronicznej pod dokumentem, na przykład imię i nazwisko, faksymile podpisu itd.
- Zaawansowany podpis elektroniczny – czyli podpis, który dzięki zastosowaniu odpowiednich środków technicznych jest jednoznacznie związany z dokumentem oraz autorem i trudny do sfalszowania. Do kategorii tej można zaliczyć większość powszechnie stosowanych systemów podpisu cyfrowego (PGP, S/MIME).
- Kwalifikowany podpis elektroniczny – szczególna forma podpisu zaawansowanego, która spełnia szczególne wymagania techniczne i organizacyjne. W praktyce oznacza

²⁹ Knoppek K., *Dokument w procesie cywilnym*, Poznań 1993, s. 330.

³⁰ Komentarz do Kodeksu Cywilnego pod red. E. Gniewek, 2017, wyd. 8.

³¹ t. 1, 2016, s. 550.

³² Tamże, s. 49.

to konieczność korzystania z certyfikatu kwalifikowanego wystawionego przez kwalifikowany urząd certyfikacji oraz klucza prywatnego przechowywanego na karcie kryptograficznej.

Od 1 lipca 2016 r. Dyrektywa 1999/93/WE została zastąpiona Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym (eIDAS)³³. Nowa regulacja wprowadza jednolite w całej Unii Europejskiej podejście do świadczenia usług zaufania, których zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa transakcji elektronicznych realizowanych w Internecie. Rozporządzenie wprowadza także powszechnie rozpoznawalne mechanizmy identyfikacji elektronicznej (eID)³⁴, umożliwiające jednoznaczną weryfikację tożsamości użytkowników usług online. Oprócz podpisów elektronicznych i znakowania czasem wprowadza także pieczęci elektroniczne, doręczenia elektroniczne, zabezpieczenia stron WWW oraz usługi walidacji i konserwacji pieczęci i podpisów elektronicznych. Definicje podpisu elektronicznego i kwalifikowanego podpisu elektronicznego zawarte w Rozporządzeniu eIDAS obowiązują bezpośrednio na terytorium Polski.

Należy także wskazać na uregulowania krajowe gdzie pojęcie podpisu elektronicznego wprowadzone zostało również w uchylonej ustawie z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz.U. z 2013 r. poz. 262, z późn. zm). Zgodnie z postanowieniami art. 3 pkt 1 tej ustawy podpis elektroniczny stanowiły dane w postaci elektronicznej, które wraz z innymi danymi, do których zostały dołączone lub z którymi są logicznie powiązane, służą do identyfikacji osoby składającej podpis elektroniczny. Od 7 października 2016 obowiązuje ustawa z 5 września 2016 o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej³⁵.

Dokument opatrzony podpisem elektronicznym może być – przy spełnieniu dodatkowych przesłanek – równoważny pod względem skutków prawnych dokumentowi opatrzonemu podpisem własnoręcznym. Do 6 października 2016 r. podpis elektroniczny mógł być uznany za równoważny podpisowi własnoręcznemu, jeśli spełniał warunki umożliwiające uznanie go za podpis elektroniczny bezpieczny. Zgodnie z uchyloną ustawą bezpieczny podpis elektroniczny to podpis elektroniczny, który:

- jest przyporządkowany wyłącznie do osoby składającej ten podpis,

³³ [https://pl.wikipedia.org/wiki/Podpis_elektroniczny_\(prawo\)#cite_note-1](https://pl.wikipedia.org/wiki/Podpis_elektroniczny_(prawo)#cite_note-1)

³⁴ Tamże.

³⁵ (Dz.U. z 2019 r. poz. 162).

- jest sporządzany za pomocą podlegających wyłącznej kontroli osoby składającej podpis elektroniczny bezpiecznych urządzeń służących do składania podpisu elektronicznego i danych służących do składania podpisu elektronicznego,
- jest powiązany z danymi, do których został dołączony, w taki sposób, że jakakolwiek późniejsza zmiana tych danych jest rozpoznawalna.

Skutki prawne związane ze złożeniem oświadczenia woli w formie elektronicznej opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym określa art. 78¹ § 2 kodeksu cywilnego. Zgodnie z tym przepisem oświadczenie woli złożone w formie elektronicznej jest równoważne z oświadczeniem woli złożonym w formie pisemnej.

Podmioty upoważnione do wystawiania i odnawiania e-podpisów są wpisane do rejestru dostawców usług zaufania Ministerstwa Cyfryzacji prowadzonego przez Narodowe Centrum Certyfikacji. Wśród nich jest m.in. KIR, instytucja infrastruktury polskiego sektora bankowego, która od 1994 r. oferuje usługi z zakresu podpisu elektronicznego Szafir.

Pozostając w kręgu rozważań dotyczących zakresu postanowień art. 78 k.c. dla zachowania pisemnej formy czynności prawnej wystarcza złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli, a co jeśli nie możemy z obiektywnych przyczyn takiego podpisu złożyć i jakie to mogą być obiektywne przyczyny? Na niezwykle ważne aspekty w swoim artykule zwraca uwagę P. Bryndał³⁶, który podkreśla, że nierzadko z wielu powodów osoba dokonująca takiej czynności osobiście nie może takiego niezbędnego podpisu złożyć. Taka sytuacja zachodzi w przypadku niedowładu kończyn, niepełnosprawności, obłożnej choroby lub np. chwilowego unieruchomienia kończyny w skutek nieszczęśliwego wypadku skutkującego zagipsowaniem obojga kończyn. Niemożność może być trwała lub chwilowa. Co ważne, za niemogącego pisać nie będzie uważana osoba, która ma faktyczną możliwość złożenia podpisu, posługując się opanowaną przez siebie techniką, a więc np. przy użyciu nóg czy trzymając artykuł piśmienniczy w ustach³⁷.

Pozostając w kręgu rozważań należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden istotny aspekt, bo skoro zasadą jest złożenie podpisu własnoręcznym, a nie sposób tego wymagania spełnić, powstaje problem, co w takiej sytuacji zrobić. Pojawiające się wątpliwości w tym zakresie tłumaczy art. 79 k.c., w którym ustawodawca dla osób niemogących pisać, lecz mogących

³⁶ Patrz więcej: <https://prawodlakazdego.pl/content/tuszowy-odcisk-palca-zamiast-podpisu-osoby-kt%C3%B3ra-sama-podpisa%C4%87-si%C4%99-nie-mo%C5%BCe?fbclid=IwAR1WQjsiNGQ32VysCTYgftH8VH8kZnmZOtGWXJ-Sai0P4PWjfsPV3bwUKY>

³⁷ Tamże.

czytać przewiduje dwa rozwiązania. Takie osoby złożyć oświadczenie woli w formie pisemnej mogą zatem poprzez:

- 1) uczynienie na dokumencie tuszowego odcisku palca, pod warunkiem, że obok tego odcisku inna osoba wypisze imię i nazwisko osoby składającej oświadczenie oraz jednocześnie umieści swój podpis,
- 2) bądź też w ten sposób, że zamiast składającego oświadczenie podpisze się inna osoba, a jej podpis będzie poświadczony przez notariusza lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa z zaznaczeniem, że został złożony na życzenie nie mogącego pisać, lecz mogącego czytać.

W pierwszym przypadku, osoba wypisująca imię i nazwisko osoby, która wyraża oświadczenie woli powinna, rzecz jasna być obecna co najmniej w momencie składania tuszowego odcisku palca na dokumencie. W drugim, podpis składa inna osoba, a jej podpis zostaje następnie poświadczony przez notariusza albo przez wskazany organ którejkolwiek jednostki samorządu terytorialnego. Zarówno osoba, której podpis widnieje na dokumencie, jak i podmiot poświadczający podpis tej osoby powinny być obecne przy składaniu oświadczenia woli przez zainteresowanego. Notariusz (lub organ) zobowiązany jest ponadto poczynić na dokumencie adnotację, że podpis innej osoby został złożony na życzenie autora oświadczenia woli, niemogącego pisać, lecz mogącego czytać. Wynika z tego - jak się wydaje - obowiązek uprzedniego stwierdzenia obu okoliczności (np. zażądania głośnego odczytania przez samego zainteresowanego treści sporządzonego dokumentu)³⁸.

Z wielu powodów, większe znaczenie praktyczne spośród dwóch zastępczych sposobów złożenia podpisu, będzie miało złożenie tuszowego odcisku palca opatrzonego imieniem i nazwiskiem. Jest to stosunkowo łatwa metoda. Nie ma znaczenia, który z palców zostanie odcisnięty, na każdym bowiem znajduje się niepowtarzalny zbiór linii papilarnych. Bez znaczenia jest także rodzaj tuszu. Jak wskazuje się w doktrynie, wystarczy posłużenie się jakimkolwiek środkiem pozwalającym na utrwalenie niepowtarzalnego wzoru linii papilarnych identyfikującego osobę składającą odcisk palca³⁹. Może być to zatem tusz z pieczętka lub nawet wkład z długopisu lub zwykły atrament.

Co ważne, nie są to jedyne sposoby na wyrażenie woli przez osoby mogące czytać, a nie mogące pisać. Taka osoba może złożyć oświadczenie woli również w formie:

- 1) aktu notarialnego - która to forma jest bardziej doniosła niż zwykła forma pisemna;

³⁸ Tamże.

³⁹ Patrz więcej . K. Piasecki, Kodeks cywilny, s. 397.

2) w formie pisemnej przy wykorzystaniu podpisu elektronicznego, o którym mowa w art. 78 § 2 k.c.

Podsumowanie

Podjęłam próbę analizy i identyfikacji rodzajów podpisu, ich definicji znaczenia i roli natrafiłam na niezwykle bogate orzecznictwo, ścierające się poglądy w doktrynie, jak również niejednorodność stosowanych zasad w praktyce. To wszystko w istotny sposób wpływa na pojmowanie roli i znaczenia podpisu oraz posługiwania się nim od doniosłych czynności prawnych do zwykłych dnia codziennego. Wniosek z tej analizy jest jednoznaczny: dochowanie formy wymaganej podpisu przesądza o ważności czynności w świetle przepisów prawa.

Słowa kluczowe: podpis, pseudonim, faksymile

The Signature - types, definitions and meaning

Keywords: signature, nickname, facsimile

Summary

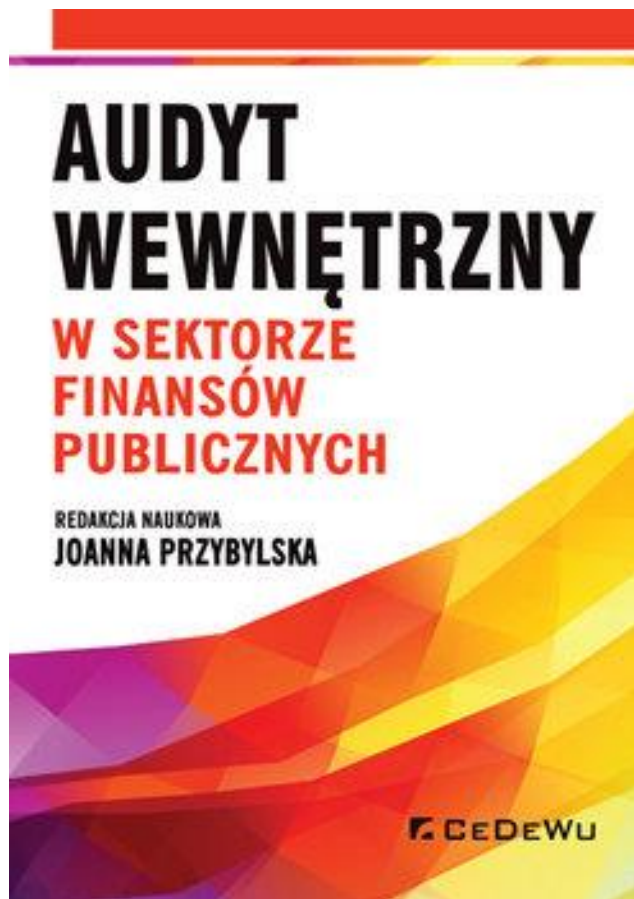
Maintaining the form of the required signature determines the validity of the action in the light of legal provisions.

Bibliografia

1. Komentarz do Kodeksu Cywilnego pod red. E. Gniewek, 2017, wyd. 8.
2. Knoppek K., Dokument w procesie cywilnym, Poznań 1993.
3. Piasecki K., Kodeks cywilny, Zakamycze 2016.
4. Rosengarten F., Podpis i jego znaczenie w prawie cywilnym Palestra 1973, z. 11.
5. Rosengarten F., Parafa a podpis, Palestra 17/11(19,1), 68-71, 1973.
6. Rzewuska M., Rzewuski M., Elementy treści podpisu wystawcy weksła, Studia Prawnoustrojowe nr 9, 309-322
7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE.
8. Komunikat Ministerstwa Cyfryzacji w sprawie Rozporządzenia eIDAS
9. *E-podpis Szafir - podpis elektroniczny, kwalifikowany – KIR*, www.elektronicznypodpis.pl.

4. Recenzja⁴⁰

Książki „Audyty wewnętrzny w sektorze finansów publicznych”, redakcja naukowa Joanna Przybylska, Wydawnictwo CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2019, s.180.



Książka pod redakcją Joanny Przybylskiej pt. „Audyty wewnętrzny w sektorze finansów publicznych” pozwala na zrozumienie mechanizmów i procesów, które przyczyniają się i mogą przyczynić do rozwoju instytucji audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych.

Publikacja została podzielona na 8 rozdziałów. Pierwszy z nich autorstwa Sławomiry Kańduły i Joanny Przybylskiej poświęcony jest audytowi wewnętrznemu w świetle teorii agencji i behawioralnej teorii przedsiębiorstwa. Rozpoczyna się od przedstawienia audytu wewnętrznego w świetle wybranych teorii ekonomii

instytucjonalnej. Autorki poszukiwały teoretycznych podstaw audytu wewnętrznego oraz podjęły próbę wskazania problemów badawczych i praktycznych, na które zwraca się uwagę w tych teoriach lub które powstały po ich zastosowaniu w praktyce, a które można rozwiązać przy zastosowaniu audytu wewnętrznego.

Rozdział drugi zatytułowany „Audyty wewnętrzny w sektorze finansów publicznych – zagadnienia wprowadzające”, autorstwa Joanny Przybylskiej i Moniki Wróblewskiej, przybliży i przedstawia podstawowe zagadnienia definicji audytu wewnętrznego i omawia zmiany jakie zaszły w rozumieniu roli audytu wewnętrznego w organizacji oraz zakresu przedmiotowego badań. Niezwykle interesującym aspektem tego rozdziału z punktu widzenia poznawczego jest wykres, sporządzony przez autorki poświęcony zmianom zakresu definicji audytu wewnętrznego. Autorki dokonały także wizualizacji zakresu przedmiotowego audytu

⁴⁰ Iwona Bogucka, IIA Polska.

wewnętrznego w oparciu o postanowienia ustawy o finansach publicznych. Swoje rozważania odnoszą także do profesjonalizmu audytora wewnętrznego, który wyraża się w wyjątkowej i długotrwałej pracy, jakiej wymaga ustalenie faktów oraz ich udokumentowanie w taki sposób, aby nie budziły żadnych wątpliwości i nadawały się do przyjęcia przez kierownictwo jednostki.

Autorem rozdziału trzeciego zatytułowanym „Komunikacyjne aspekty pracy audytora” jest Jacek Trębecki. Rozdział ten poświęcony jest komunikowaniu się jako podstawowemu narzędziu pracy doradcy, w której pozyskanie, przetworzenie i przekazanie dalej informacji jest esencją aktywności. Celem tego rozdziału jest wskazanie na elementy komunikowania werbalnego i niewerbalnego oraz na efekt błędów komunikacyjnych, których skutkiem może być agresja i konflikt. Rozdział sygnalizuje kluczowe zagadnienia komunikacji, które wspólnie są jednym z fundamentów budowania wizerunku i zaufania.

W rozdziale czwartym pt. „Audyt wewnętrzny a ochrona zaufania i reputacji organizacji w sytuacjach kryzysowych” Waldemar Rydzak zwraca uwagę na istotne aspekty w audycie wewnętrznym: niezależność – jako element gwarantujący rzetelność, ale także skuteczność audytu wewnętrznego, jak również zaufanie, które w ogólnym znaczeniu jest definiowane jako przekonanie, że ktoś posiada jakieś umiejętności i potrafi je odpowiednio wykorzystać. Odnosi się także w tej części książki do negatywnych zdarzeń związanych z audytem wewnętrznym i ich wpływem na zaufanie do audytu wewnętrznego i audytora wewnętrznego.

Maciej Cieślukowski w rozdziale piątym pt. „Metodyka audytu w zakresie występowania pomocy publicznej w projektach dofinansowanych z funduszy Unii Europejskiej” proponuje metodykę oceny występowania pomocy publicznej prowadzonej przez eksperta zewnętrznego, w ramach audytu zewnętrznego. Autor dokonuje wizualizacji oceny występowania pomocy publicznej w projekcie dofinansowanym z funduszy UE na podstawie wytycznych Komisji Europejskiej. Choć każdy program operacyjny zawiera odrębne wytyczne o różnym stopniu szczegółowości w zakresie oceny występowania pomocy publicznej, zarówno dla wnioskodawców, jak i ekspertów wewnętrznych, mimo że opierają się one na tych samych europejskich aktach prawnych. W konsekwencji ocena przeprowadzania jest różnymi metodami i przybiera różną końcową formę i merytoryczną postać. Może to rodzić różne wątpliwości w zakresie obiektywizmu. W rozdziale tym znajdują się także przykładowe listy kontrolne.

W rozdziale szóstym pt. „Wybrane zagadnienia audytu wewnętrznego obszaru zamówień publicznych” Andrzej Łukasiewicz zwraca uwagę na kluczowe elementy gospodarki

finansowej podmiotów publicznych, czyli wydatki związane z realizacją zamówień publicznych. Zdaniem autora audyt zamówień publicznych jest dużym wyzwaniem dla audytorów wewnętrznych, wymaga wiedzy i dużego doświadczenia, szczególnie w zakresie procedur przetargowych oraz zasad tworzenia dokumentacji przetargowej. Autor przedstawia i omawia najczęściej pojawiające się nieprawidłowości na poszczególnych etapach procedury udzielania zamówienia publicznego oraz potencjalne rodzaje ryzyka dotyczące nieprawidłowości.

Alina Szkop w rozdziale siódmym pt. „Wykorzystanie narzędzi informatycznych w badaniu audytowym na przykładzie MS Excel, pakietu SAS i języka oprogramowania R” dowodzi, że odpowiednio dobrana technika powinna być dostosowana nie tylko do przeprowadzonego zadania audytowego, ale także do jego etapu. W tym rozdziale podaje propozycję technik audytowych na poszczególnych etapach zadania audytowego. Mając na uwadze fakt, że audytor podczas realizowania badania audytowego nie ogranicza się do jednej metody. W rozdziale tym autorka zwraca także uwagę na dostępne na rynku programy, które mogą ułatwić i wspomagać pracę audytora wewnętrznego.

Rozdział ósmy pt. „Zadanie audytowe jako narzędzie oceny działalności jednostki i doradztwa dla jej kierownika (na przykładzie Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu)” Monika Wróblewska opisuje krok po kroku realizację zadania audytowego, odnosząc działania do standardów i aktów wykonawczych regulujących zasady prowadzenia audytu wewnętrznego.

Publikacja stanowi ciekawe źródło informacji na temat funkcjonowania audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych. Ujęcie praktyczne i teoretyczne poruszanych zagadnień pozwoliło na przedstawienie zagadnień w sposób niezwykle interesujący. Dobór tematyki pozwala na poznanie teoretycznych i prawnych aspektów audytu wewnętrznego. Zilustrowanie treści różnymi schematami i wykresami pozwala poznać faktyczny przebieg procesu.

Publikacja uwzględnia współczesne wyzwania stojące przed audytem wewnętrznym, co sprawia, że książka będzie aktualna przez dłuższy czas.

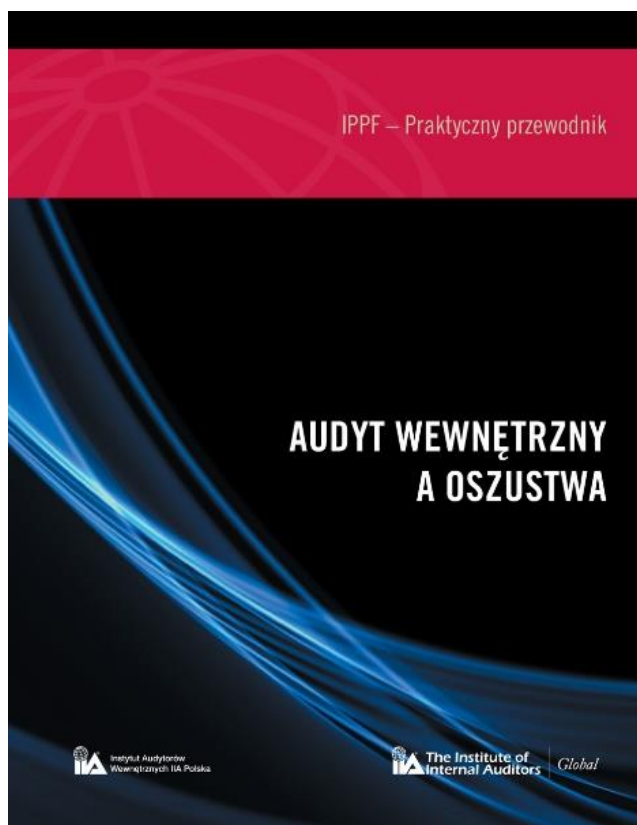
5. Wyzwania XXI wieku - Koronawirus - czas na zmianę zachowań

W środę, 4. marca 2020 roku, podczas konferencji prasowej otrzymaliśmy informację o pierwszym przypadku koronawirusa w Polsce. Badania na obecność koronawirusa SARS-CoV-2 z chińskiego miasta Wuhan, który wywołuje chorobę COVID-19 prowadzone są w laboratoriach w całej Polsce. Z niepokojem wszyscy mieszkańcy Polski i świata obserwują rosnącą liczbę zakażeń COVID-19. Niezależnie od skutków epidemiologicznych efekt pandemii koronawirusa będzie miał dalekosiężny wpływ nie tylko na funkcjonowanie gospodarki, ale także na zachowania konsumentów – w Chinach, regionie Azji i Pacyfiku oraz na całym świecie⁴¹.

Jednym ze skutków wzrostu gospodarczego Chin jest ich łatwość w przyswajaniu nowych technologii i wzorców zachowań, które przenoszone są do szerszej grupy konsumentów. Trwająca ponad miesiąc kwarantanna zmusiła wielu ludzi do zmiany swoich zachowań. Fakt pozostawania w domu przez tak długi czas niewątpliwie pozostawi niezatarty (nawet jeśli subtelny) wpływ na przyszłe zachowania konsumentów. Tempo życia zwalnia. Pojawia się potrzeba reorganizacji codzienności. Praca z domu staje się koniecznością. Planowanie mniej częstych wypadów do sklepu wpływa na listę zakupów. Pary zmuszone do przebywania na wspólnym metrażu dzień za dniem uczą się (lub nie) wzajemnego respektowania swojej przestrzeni. Starsze osoby, kiedyś niechętne wobec zakupów w Internecie, odkrywają, że dzięki nowym i prostszym w obsłudze aplikacjom i mediom społecznościowym zakupy to dosłownie przysłowiowa „bułka z masłem”. Dbanie o higienę zyskało wysoki priorytet, tworząc szansę dla większej liczby produktów czyszczących, nowych sposobów czyszczenia i nowych filmików na temat sprytnych domowych trików. Co jeszcze można robić siedząc w domu, gdy obiad ugotowany, naczynia pozmywane, podłoga wyszorowana do czysta, a dzieci słodko śpią? Kto wie, być może nuda, wymuszona bliskość i podyktowana patriotyzmem chęć odmłodzenia starzejącej się populacji zwiększy również temperaturę uczuć w sypialni? Jak mówi stare dobre przysłowie w czasie wojny zwycięska armia nie zmienia strategicznych celów, lecz modyfikuje taktykę w polu walki w zależności od zmieniających się potrzeb w danej sytuacji. A zatem czekamy na poznanie tego, co nieznanne, nieprzewidywalne w celu modyfikowania taktyki na polu walki z koronawirusem i jego skutkami. Zachowajmy zdrowy rozsadek w podejmowanych działaniach, stosujmy się do zaleceń. Bądźmy bezpieczni dla siebie i bliskich.

⁴¹ Patrz więcej na: <https://polska.mintel.com/blog/konsumenci/jak-koronawirus-wplywa-na-zachowania-konsumentow>

6. Polecane

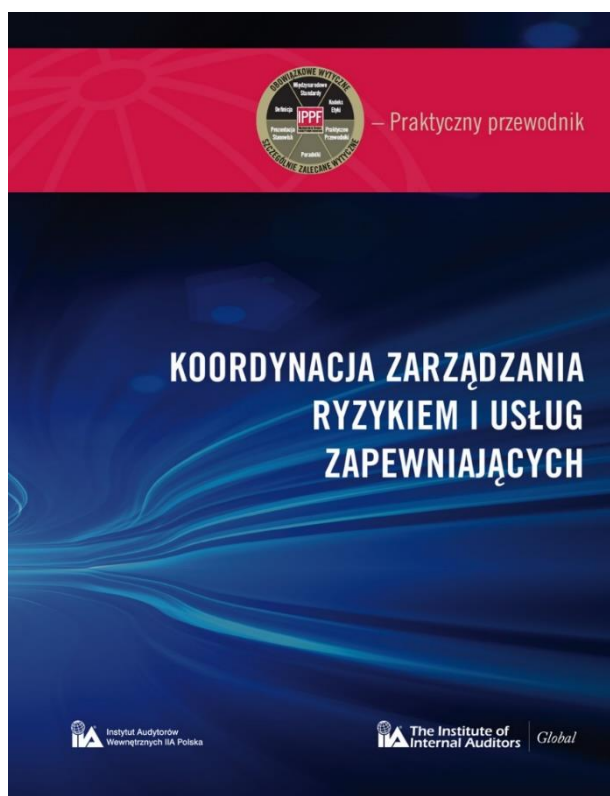


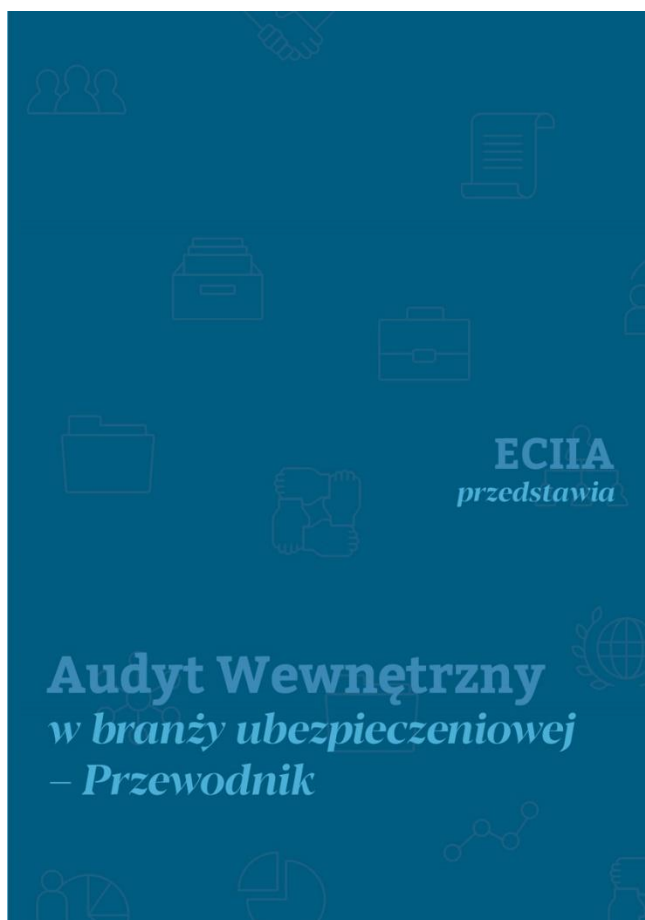
Niniejszy praktyczny przewodnik ma na celu zwiększenie świadomości audytorów wewnętrznych w kwestii oszustw (fraud) finansowych oraz dostarczenie wskazówek odnośnie postępowania z ryzykami oszustw podczas zadań audytowych.

Więcej na stronie www.iaa.org.pl

Standard 2050: Koordynowanie i zaufanie wskazuje, iż „W celu zapewnienia odpowiedniego zakresu audytu i minimalizacji powielania wysiłków, zarządzający audytem wewnętrznym powinien wymieniać informacje, koordynować działania i brać pod uwagę możliwość polegania na pracy innych zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych wykonawców usług zapewniających i doradczych”. To wymaga włączenia i uczestnictwa ZAW w tworzeniu zasad dostarczania zapewnienia.

Więcej na stronie www.iaa.org.pl





Niniejszy dokument ma na celu zwiększenie ogólnej skuteczności audytu wewnętrznego i jego wpływu w branży ubezpieczeniowej w Europie. Docelowymi odbiorcami tego dokumentu są osoby kierujące funkcjami audytu wewnętrznego, dyrektorzy wykonawczy i niewykonawczy (szczególnie ci, którzy są członkami Komitetów Audytu) oraz organy regulacyjne i nadzorcze

Więcej na stronie www.iaa.org.pl

7. Wydarzenia

Wydarzenia, które przygotowaliśmy w I kw. 2020 r. i planowane na II kw. 2020 r.

1. Bezpłatna Konferencja – Data Center Trends Wyzwania centrów danych – luty 2020
2. Bezpieczeństwo danych i zasobów firmy - 27 lutego 2020r.
3. Webinarium - Audytowanie systemów GRC – 27 lutego 2020 r.
4. Webinarium "Rozwiązywania problemów i podejmowania decyzji - warsztat" - 27 marca br.
5. Zapraszamy do uczestnictwa w webinarium "Certyfikat CIA – przygotowanie i nauka" 2 kwietnia 2020
6. Konferencja „Raportowanie ESG” - 21 kwietnia 2020 r.
7. Webinarium - Rola audytora w obszarze ochrony danych osobowych – 23 kwietnia 2020r.

8. Reklama

Od kilku lat wspieramy Fundację Spełnionych Marzeń, która opiekuje się dziećmi chorymi na nowotwory.

Fundacja Spełnionych Marzeń od 18 lat działa na rzecz dzieci i młodzieży chorej na nowotwory. Choć jej powstanie związane jest z osobistą tragedią jej założycieli, którzy po długiej walce z chorobą stracili jedenastoletniego syna, dziś sama jak dziecko - jest źródłem niesamowitej satysfakcji.

Od 2002 roku zmieniamy atmosferę panującą na oddziałach dziecięcej onkologii, wprowadzając uśmiech i radość - tak ważne w procesie leczenia nowotworów. Choroba nowotworowa wymaga długotrwałej hospitalizacji, a szpital na długie miesiące zamienia się w dom. Mały pacjent musi uporać się nie tylko z inwazyjnym leczeniem, ale też oderwaniem od swojej rzeczywistości i codzienności. Ich rodzice z największą zimą - bezgranicznym lękiem o dziecko. Małym pacjentom oraz ich rodzinom towarzyszymy od momentu diagnozy, przez cały proces leczenia, ale też po jego zakończeniu pomagając powrócić do codziennej rzeczywistości.

Fundacja swoją pomoc dedykuje małym pacjentów pięciu dziecięcym ośrodkom onkologicznym w Polsce! .



Zachęcam Państwa do wsparcia właśnie tej organizacji. Wszystkie informacje dostępne są na stronie www.spelnionemarzenia.org.pl

9. Informacje

Zgodnie z postanowieniami Dyrektywy Administracyjnej Nr 4 IIA Global – 2011 wkład do publikacji powinien dotyczyć głównych zagadnień związanych z posiadanym certyfikatem lub zakresu związanego z CBOK, oraz lub ogólnego zakresu tematycznego certyfikatów specjalistycznych. Opublikowane książki lub artykuły niezwiązane bezpośrednio z audytem wewnętrznym będą akceptowane, o ile osoba certyfikowana jest w stanie udowodnić, że te działania przyczyniają się do biegłości w zawodzie audytora.

CIA CCSA CSFA CGAP CRMA

Maksymalna liczba przyznanych godzin 25 Maksymalna liczba przyznanych godzin 10

Ogólnie jedna strona publikacji z pojedynczym odstępem jest równa 2 godzinom CPE, jednak w ramach poniższych limitów:

Książki – 25 godzin CPE Książki – 12 godzin CPE

Artykuły – 15 godzin CPE Artykuły – 6 godzin CPE

Opisy badań – 15 godzin CPE Opisy badań – 6 godzin CPE

Wymogi redakcyjne do nadsyłanych tekstów do magazynu IIA:

1. Układ artykułu (tekst Times New Roman 12 odstęp między wierszami pojedynczy):

a) Informacja o autorze (imię nazwisko, stanowisko, miejsce pracy, adres email itp.)

b) Tytuł

c) Cel

d) Wstęp

e) Kolejno ponumerowane rozdziały

f) Krótkie streszczenie, (Podsumowanie)

g) Słowa kluczowe

h) Bibliografia

2. Przypisy do tekstu na każdej stronie (odesłanie do autora i strony patrz Bibliografia (wielkość czcionki 9 Times New Roman).

3. Rysunki w formie edytowalnej z odesłaniem do źródła, np. Tabela nr (źródło kursywą 10 Times New Roman) źródło: opracowanie na podstawie Nowak J., Perspektywy rozwoju audytu, Wydawnictwo PTM, Warszawa 2016, s. 12–16.

4. Tabele w formie edytowalnej z odesłaniem do źródła jak wyżej.

5. Wykresy patrz jak wyżej.

6. Bibliografia np. Nowak J., Perspektywy rozwoju audytu, Wydawnictwo PTM, Warszawa 2016, (tekst Times New Roman 12 odstęp 1,0).

7. Terminy nadsyłania tekstów do każdego 15 drugiego miesiąca kwartału.
8. Artykuły przesłane do druku, po uzyskaniu pozytywnych recenzji, zostaną wydrukowane w magazynie w języku polskim. Objętość tekstu maksymalnie do pół arkusza wydawniczego (20 000 – 22 000 znaków – około 10 stron).
9. Autorzy tekstów zakwalifikowanych do druku otrzymają punkty CPE zgodnie z Dyrektywą Administracyjną nr 4 IIA Global- 2011.

Więcej informacji na www.iaa.org.pl.

Zapraszamy do reklamowania Państwa produktów oraz usług na łamach Magazynu Instytutu Audytorów Wewnętrznych IIA Polska.

Wszystkie potrzebne informacje na temat reklamy w Magazynie można uzyskać u osoby kontaktowej w Biurze IIA Polska:

Renata Zysiak

Email: office@iaa.org.pl

Tel./fax: +48 (22) 110 08 13

Instytut Audytorów Wewnętrznych IIA Polska

ul. Świętokrzyska 20 (pokój 508, V piętro).

00-002 Warszawa