



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KAP-4112-002-01/2013
S/13/005/KAP

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	S/13/005/KAP Prawdliwość realizacji wybranych projektów systemowych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013 przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (wcześniej Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji).
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej.
<i>Kontrolerzy</i>	1. Stefan Bator, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 89265 z 2 grudnia 2013 r., 2. Lucjan Matuszewski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89266 z 2 grudnia 2013 r., 3. Andrzej Brunejko, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89908 z 5 maja 2014 r., 4. Bartosz Tajer, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89909 z 5 maja 2014 r., 5. Michał Maćkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 89910 z 19 maja 2014 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-4, 294-297, 433-434)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 00 – 060 Warszawa, ul. Królewska 27.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Ministrem Administracji i Cyfryzacji od 3 grudnia 2013 r. jest Pan Rafał Kazimierz Trzaskowski ¹ . Poprzednio, w okresie od 18 listopada 2011 r. ² do 27 listopada 2013 r. ³ , Ministrem Administracji i Cyfryzacji był Pan Michał Jan Boni.
<i>Przedmiot kontroli</i>	(Dowód: akta kontroli str. 5-9) Przedmiot kontroli obejmował: 1) zakres, zasady i stan realizacji badanych projektów oraz wyniki kontroli i audytów dotyczących realizacji badanych projektów, 2) kwalifikowalność wydatków rozliczonych we wnioskach o płatność do finansowania w ramach badanych projektów, 3) przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji oraz przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych⁴, w tym w szczególności zbadanie, czy postępowanie o udzielenie zamówienia było prowadzone we właściwym trybie, 4) osiągnięcie celów zakładanych dla zakończonego projektu, 5) zgodność wniosków o płatność z harmonogramem płatności, 6) prawidłowość wykonywania obowiązków w zakresie prowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych w ramach realizacji badanych projektów, 7) prawidłowość prowadzenia naboru partnerów do badanych projektów.

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 listopada 2013 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2013 r., poz. 1006).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2011 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M. P. Nr 102, poz. 1027).

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 listopada 2013 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. z 2013 r., poz. 1004).

⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).

Badaniem objęto realizację wybranych do kontroli trzech projektów systemowych w ramach Priorytetu V, Działania 5.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki⁵:

- *Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do stosowania Wspólnej Metody Oceny (CAF) w procesie mierzenia potencjału i dokonań poprzez szkolenia pracowników i pomoc doradczą* (projekt zakończony),
- *Akademia Liderów Samorządowych* (projekt w trakcie realizacji),
- *Dobre prawo – sprawne rządzenie* (projekt w trakcie realizacji).

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2007 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają:

- Ministerstwo lub MAC – Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji,
- MSWiA – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- MRR/MIR – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, a od dnia 27 listopada 2013 r. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju,
- IZ – Instytucja Zarządzająca (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, a od dnia 27 listopada 2013 r. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju),
- EFS – Europejski Fundusz Społeczny,
- PO KL – Program Operacyjny Kapitał Ludzki,
- projekt CAF – projekt *Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do stosowania Wspólnej Metody Oceny (CAF) w procesie mierzenia potencjału i dokonań poprzez szkolenia pracowników i pomoc doradczą*,
- projekt ALS – projekt *Akademia Liderów Samorządowych*,
- projekt *Dobre prawo* – projekt *Dobre prawo – sprawne rządzenie*,
- ustawa zppr – ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁶,
- ustawa Pzp – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych,
- IP - Instytucja Pośrednicząca,
- IP II stopnia – Instytucja Pośrednicząca II stopnia (zwana też Instytucją Wdrażającą - IW),
- IW – Instytucja Wdrażająca (zwana też Instytucją Pośredniczącą II stopnia – IP II),
- Lider projektu – MSWiA lub MAC,
- Partner projektu - podmiot wnoszący do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe, realizujący wspólnie projekt,
- jst – jednostki samorządu terytorialnego,
- DAP – Departament Administracji Publicznej,
- DWJST – Departament Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego,
- Zakres realizacji projektów – Zakres realizacji projektów partnerskich określony przez Instytucję Zarządzającą Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (wersja z dnia 1 stycznia 2011 r. lub wcześniejsza).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia realizację objętych kontrolą trzech projektów systemowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wyniki badania wybranej do kontroli NIK próby dokumentów dotyczących realizacji przez Lidera projektu projektów systemowych PO KL wskazują, że projekt CAF był realizowany zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie w zakresie założeń merytorycznych oraz terminów realizacji poszczególnych zadań zarówno przez Lidera, jak i Partnera projektu, w tym m.in. w zakresie działań informacyjno – promocyjnych, opłacania kosztów

⁵ Badaniem objęto również zakup oprogramowania komputerowego dla potrzeb Lidera projektu.

⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

personelu projektu oraz zakupu sprzętu komputerowego. Pozostałe dwa projekty systemowe w toku (*ALS* i *Dobre prawo*) były w zakresie objętym kontrolą realizowane zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie, w szczególności w zakresie: działań informacyjno – promocyjnych, dokonywania wydatków na opłacanie kosztów personelu projektu oraz zakupu sprzętu komputerowego (z budżetu *ALS*). Nie stwierdzono nieprawidłowości odnośnie składanych wniosków o płatność, poza jednym przypadkiem.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: przeprowadzenia naboru Partnerów w ramach projektu *Dobre prawo* z naruszeniem zasady przejrzystości określonej w ustawie zppr, nierzetelnego dokumentowania naboru Partnerów w ramach projektów *CAF* i *ALS*, a także niezgodnego z przepisami ustawy Pzp udzielenia jednego zamówienia na usługi szkoleniowe, co miało wpływ na prawidłowość wyboru Wykonawcy. W konsekwencji wybrano ofertę droższą od korzystniejszej cenowo oferty odrzuconej. W związku z powyższym wydatki poniesione w ramach projektu *CAF* w części dotyczącej kwoty 2 637,68 zł⁷ oraz z projektu *ALS* w części dotyczącej kwoty 2 169,34 zł⁸ na szkolenie opiekuna projektu mogą być uznane za niekwalifikowalne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

A. Organizacja pracy przy realizacji badanych projektów, wyniki kontroli i audytów tych projektów oraz realizacja zaleceń pokontrolnych

Opis stanu
faktycznego

1. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji zostało utworzone w drodze przekształcenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury (na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Powyższe rozporządzenie weszło w życie z dniem 21 listopada 2011 r., z mocą od 18 listopada 2011 r.⁹). Przekształcenie polegało m.in. na wydzieleniu z dotychczasowego MSWiA, obsługującego sprawy działów: administracja publiczna, informatyzacja, sprawy wewnętrzne i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działów: administracja publiczna, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne oraz pracowników obsługujących te działy. Od dnia 18 listopada 2011 r. do końca 2011 r., z uwzględnieniem rozliczenia w okresie przejściowym po zakończeniu roku budżetowego, zdarzenia gospodarcze dotyczące części 17 – Administracja publiczna były ujmowane na wydzielonych kontach analitycznych w księgach rachunkowych lub wydzielonej bazie zniesionego MSWiA.

W strukturze organizacyjnej MSWiA prowadzenie spraw związanych z realizacją V Priorytetu PO KL należało do Departamentu Administracji Publicznej¹⁰.

Zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym MAC¹¹, wprowadzonym w życie zarządzeniem Nr 1 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 15 stycznia 2013 r.¹²:

- 1) nadzór nad gospodarowaniem środkami z funduszy strukturalnych w ramach m.in. PO KL należy do zakresu działania Departamentu Budżetu i Finansów (§ 18 pkt 12 regulaminu organizacyjnego),
- 2) realizacja zadań związanych z pełnieniem funkcji Instytucji Pośredniczącej dla Priorytetu V Dobre Rządzenie PO KL, w szczególności w odniesieniu do Działania 5.2 *Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej*, tj.:

⁷ Wyliczona kwota stanowi różnicę pomiędzy wydatkiem poniesionym z tytułu zawartej umowy w kwocie 4 721,00 zł, a ceną jaką poniesiono by przy wyborze odrzuconej (najkorzystniejszej) oferty w wysokości 2 083,32 zł.

⁸ Wyliczona kwota stanowi różnicę pomiędzy wydatkiem poniesionym z tytułu zawartej umowy w kwocie 5 636,00 zł, a ceną jaką poniesiono by przy wyborze odrzuconej (najkorzystniejszej) oferty w wysokości 3 466,66 zł.

⁹ Dz. U. Nr 250, poz. 1501.

¹⁰ § 11 pkt 11 regulaminu organizacyjnego MSWiA, wprowadzonego w życie zarządzeniem Nr 8 Ministra SWiA z dnia 9 marca 2011 r.

¹¹ Według stanu na dzień 30 listopada 2013 r.

¹² Dziennik Urzędowy Ministra Administracji i Cyfryzacji z 2013 r., poz. 1.

- dokonywanie, w oparciu o określone kryteria, wyboru projektów, które będą dofinansowane w ramach Działania 5.2,
- zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie projektu,
- rozpatrywanie protestów zgłaszanych przez beneficjentów,
- zapewnienie środków na realizację projektów zgodnie z ustawą o finansach publicznych,
- weryfikacja i poświadczanie wydatków w ramach Działania 5.2,
- kontrola realizacji dofinansowanych projektów,
- monitorowanie postępów we wdrażaniu Działania 5.2,
- osiągnięcie celów Działania 5.2 określonych w szczegółowym opisie priorytetów Programu w formie wskaźników rezultatu i produktu,
- prowadzenie ewaluacji skuteczności i efektywności projektów realizowanych w ramach Działania 5.2,
- prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych,
- planowanie rzeczowo – finansowe i realizacja projektów systemowych w ramach Działania 5.2 PO KL,

należy do zakresu działania DWJST MAC (§ 27 pkt 7 lit. d regulaminu organizacyjnego MAC).

Powyższy regulamin organizacyjny MAC obowiązuje od dnia 22 stycznia 2013 r. Poprzednio obowiązywał regulamin organizacyjny Ministerstwa wprowadzony w życie zarządzeniem Nr 5 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 27 grudnia 2011 r.¹³

Realizacja zadań beneficjenta projektów systemowych w ramach Działania 5.2 PO KL należała do zakresu działania Wydziału Projektów Systemowych Europejskiego Funduszu Społecznego w DWJST MAC¹⁴.

(Dowód: akta kontroli str. 10-29, 176, 177-190)

W myśl art. 32 ustawy zppr, IZ może zawrzeć z IW porozumienie lub umowę na realizację powierzonych jej zadań, w tym wydawanie decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację programów, projektów lub zadań, o której mowa w przepisach o finansach publicznych.

W dniu 16 października 2007 r. pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego (jako IZ), a Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji (jako IW/IP II stopnia) zostało zawarte Porozumienie¹⁵ w sprawie dofinansowania Działania 5.2 *Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej* w ramach PO KL. Zakres Porozumienia obejmował m.in.: finansowanie, rozliczanie, monitorowanie, sprawozdawczość, kontrolę, audyt oraz odzyskiwanie kwot nieprawidłowo wykorzystanych. Na mocy pięciu aneksów¹⁶ do Porozumienia wprowadzono zmiany polegające m.in. na doprecyzowaniu zapisów w związku ze zmianą ustawy o finansach publicznych oraz wydłużeniu dla IP II terminu na usunięcie nieprawidłowości z 20 do 25 dni roboczych (§ 19 Porozumienia).

(Dowód: akta kontroli str. 193-230)

¹³ Dziennik Urzędowy Ministra Administracji i Cyfryzacji z 2012 r., poz. 5.

¹⁴ Szczegółowy zakres działania tego Departamentu został określony zarządzeniem Nr 13 Dyrektora Generalnego MAC z dnia 23 maja 2013 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DWJST MAC (poprzednio, od 26 stycznia 2012 r. do 22 maja 2013 r., szczegółowy zakres działania ww. Wydziału został określony w zarządzeniu Nr 9/2012 Dyrektora Generalnego MAC z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DWJST MAC).

¹⁵ Oznaczenie numeru Porozumienia: KL/D5.2/2007/1.

¹⁶ Aneks Nr 1 z dnia 24 września 2008 r., aneks Nr 2 z dnia 31 lipca 2009 r., aneks Nr 3 z dnia 8 stycznia 2010 r., aneks Nr 4 z dnia 17 grudnia 2010 r. oraz aneks Nr 5 z dnia 7 września 2011 r.

Na podstawie art. 27 ustawy zppr, IZ może, w drodze Porozumienia, powierzyć IP część zadań związanych z realizacją Programu Operacyjnego.

W dniu 29 sierpnia 2012 r. pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego (jako IZ), a Ministrem Administracji i Cyfryzacji (jako IP) zostało podpisane Porozumienie¹⁷ w sprawie realizacji Priorytetu V *Dobre rządzenie* w ramach PO KL. W ramach zawartego Porozumienia IZ powierzyła IP realizację zadań w ramach Priorytetu V oraz Działania 5.2, które obejmowały m.in.: zapewnienie środków na realizację projektów zgodnie z ustawą o finansach publicznych, weryfikację i poświadczenie wydatków w ramach tego Działania, kontrolę realizacji dofinansowanych projektów, osiąganie celów Działania 5.2 określonych w szczegółowym opisie priorytetów Programu w formie wskaźników rezultatu i produktu oraz prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych.

(Dowód: akta kontroli str. 231-242)

2. Ustalono, że do dnia 30 listopada 2013 r. w Ministerstwie przeprowadzono jedną kontrolę oraz cztery audyty zewnętrzne projektów systemowych.
- 2.1. W grudniu 2012 r. i lutym 2013 r. Zespół kontrolny Instytucji Zarządzającej przeprowadził kontrolę projektu ALS u Lidera projektu (w DWJST MAC) oraz u Partnera projektu (na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego). Z ustaleń kontroli MRR¹⁸ wynika m.in., że zarówno po stronie Lidera projektu, jak i Partnera projekt był realizowany terminowo i prawidłowo, zgodnie z założeniami wniosku o dofinansowanie. Realizacja zadań merytorycznych przebiegała bez zakłóceń. Stwierdzono jednakże nieprawidłowości w funkcjonowaniu projektu dotyczące głównie sposobu angażowania i wynagradzania personelu projektu niezgodnie z *Wytycznymi w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL*, zarówno po stronie Lidera, jak i Partnera. W przypadku Lidera projektu wskazano brak potwierdzenia realizacji zadań w projekcie przez osobę finansowaną ze środków projektu w 2012 r. oraz liczne niezgodności i braki w dokumentach dotyczących oddelegowania pracowników do pracy w ramach projektu. W stosunku do jednego z pracowników Lidera projektu ustalono, że pomimo tego iż osoba ta nie realizowała zadań związanych z przygotowaniem wniosków o płatność, prowadzeniem rekrutacji oraz monitorowaniem realizacji projektu, to w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. rozliczono wynagrodzenie tego pracownika w łącznej kwocie 38 851,66 zł. Zespół kontrolny IZ stwierdził, iż wynagrodzenie tej osoby było finansowane ze środków projektu w każdym miesiącu 2012 r. w wysokości odpowiadającej 50% wynagrodzenia. Lider projektu został zobowiązany do pomniejszenia wydatków rozliczonych we wnioskach o płatność o 29 138,75 zł (75% wysokości wynagrodzenia w kwocie 38 851,66 zł). Stwierdzono także nieprawidłowości i uchybienia, które polegały m.in. na braku zapewnienia, że Lider projektu dokonał prawidłowego wyboru Partnerów do realizacji projektu oraz na braku rzetelności w przeprowadzeniu i dokumentowaniu procesu wyboru Partnerów projektu. Z ustaleń kontroli MRR wynika również, że brak było odpowiedniego nadzoru finansowego nad wydatkami ponoszonymi przez Partnerów projektu. W odniesieniu do personelu angażowanego przez Partnera stwierdzono brak stosowania się do *Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL* dotyczących ustalania stawek wynagrodzeń dla wykładowców oraz rozliczania umów cywilnoprawnych pracowników Partnera do realizacji zadań, które powinni oni wykonywać na podstawie umów o pracę i przyznanych dodatków zadaniowych. Ustalono ponadto, że koszty personelu zarządzającego ponoszone przez Partnera projektu i zatwierdzane przez Lidera były niezasadnie rozliczane w zadaniach merytorycznych tego projektu. Lider projektu nie zapewnił właściwej ścieżki audytu związanej z realizacją procesu

¹⁷ Numer Porozumienia KL/P5/2012/1.

¹⁸ Na podstawie ostatecznej wersji informacji pokontrolnej Nr 31/POKL/2012, przekazanej do MAC przy piśmie z dnia 28 maja 2013 r.

rekrutacji i dokumentacji dotyczącej rozliczeń finansowych. Po stronie Partnera stwierdzono prawidłową archiwizację dokumentacji projektowej, umożliwiającą prześledzenie ścieżki audytu oraz prawidłowe sporządzanie i archiwizowanie dokumentacji związanej z dokonywaniem płatności w ramach projektu. Po stronie Lidera stwierdzono istotne braki w przekazanej dokumentacji finansowej, które wynikały częściowo z podziału MSWiA pod koniec 2011 r. i konieczności przekazania części dokumentów związanych z realizacją projektu do archiwum centralnego MSW. Stwierdzono także brak zasadności ponoszenia części wydatków w ramach projektu, polegających na rozliczaniu kosztów niezwiązanych bezpośrednio z jego celami.

W dniu 10 czerwca 2013 r. Podsekretarz Stanu w MAC Pani Magdalena Młochowska skierowała do Podsekretarza Stanu w MRR Pana Pawła Orłowskiego pismo, w którym poinformowała, że MAC nie może zgodzić się z częścią wniosków Zespołu kontrolnego MRR, zawartych w ostatecznej wersji informacji pokontrolnej. W związku z powyższym MAC odmówiło podpisania tego dokumentu. W piśmie tym uzasadniono powyższą decyzję oraz załączono stanowisko Partnera MAC – Uniwersytetu Warszawskiego. W dniu 11 grudnia 2013 r. do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju skierowano kolejne pismo¹⁹, w którym podano m.in., że w efekcie kontroli MRR zakwestionowano prawidłowość konstrukcji wniosku o dofinansowanie (ujęcie wydatków osobowych w zadaniu merytorycznym zamiast w zarządzaniu projektem), który ponad dwa lata wcześniej MRR samo zatwierdziło, zaś zgodnie z informacją pokontrolną MRR, Lider projektu zobowiązany został do przeniesienia dotychczas poniesionych wydatków na wynagrodzenia do zadania *Zarządzanie projektem*, przy czym w przypadku przekroczenia limitu wydatków na zarządzanie, wydatki Partnera (Uniwersytetu Warszawskiego) muszą zostać uznane za niekwalifikowalne. W ww. piśmie MAC stwierdzono także, że takie zalecenie pokontrolne w praktyce uniemożliwia dalszą realizację projektu przez Uniwersytet Warszawski. W związku z powyższym MAC zwróciło się do IZ z prośbą o rozważenie możliwości zwiększenia kosztów zarządzania projektem do dozwolonego zasadami finansowania poziomu 16%, bez zwiększania ogólnej kwoty umowy.

W odpowiedzi na powyższe pismo, IZ w piśmie z dnia 14 stycznia 2014 r. wyraziła zgodę na propozycję MAC dotyczącą zwiększenia kosztów zarządzania projektem.

(Dowód: akta kontroli str. 30, 62-175, 328)

DWJST MAC poinformował²⁰ Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju o stanie realizacji zaleceń pokontrolnych. Ponadto, MAC jako Lider projektu zobowiązał Uniwersytet Warszawski do wdrożenia wszystkich zaleceń pokontrolnych sformułowanych przez IZ.

(Dowód: akta kontroli str. 298-319, 323-327, 329-426)

Z *Karty informacyjnej obciążeń na projekcie* w Krajowym Systemie Informatycznym SIMIK 07 – 13 wynika, iż odzyskano łącznie 141 850,78 zł (wydatki niekwalifikowalne), z tego 90 660,49 zł od Partnera projektu oraz 51 190,29 zł od Lidera projektu.

(Dowód: akta kontroli str. 191-192, 243-251, 309, 320-322)

2.2. Projekt *Dobre prawo* w październiku 2012 r. i listopadzie 2013 r. objęty był audytami przeprowadzonymi przez podmiot zewnętrzny. Celem audytów było przedstawienie opinii w zakresie prawidłowości realizacji projektu według zasad zawartych w umowie/wniosku o dofinansowanie oraz potwierdzenie czy wydatki poniesione w ramach tego projektu były kwalifikowalne. Pierwszy audyt przeprowadzono w MAC oraz u Partnera projektu (na Uniwersytecie Warszawskim), a drugi w MAC oraz u Partnera projektu

¹⁹ Pismo Podsekretarza Stanu w MAC Pani Magdaleny Młochowskiej, adresowane do Podsekretarza Stanu w MRR Pana Pawła Orłowskiego.

²⁰ M.in. odpowiedź z dnia 14 lutego 2014 r. (nr pisma DWJST-WPSEFS.911.39.2014) oraz z dnia 15 kwietnia 2014 r. (nr pisma DWJST-WPSEFS.911.60.2014).

(na Uniwersytecie Łódzkim). W trakcie tych czynności audytowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

(Dowód: akta kontroli str. 30-61)

2.3. W okresie od 29 września 2011 r. do 17 listopada 2011 r. Samodzielny Wydział Audytu Wewnętrznego MSWiA przeprowadził w DAP MSWiA audyt wewnętrzny pt.: *Ocena realizacji spraw związanych z wykonywaniem zadań Instytucji Pośredniczącej II stopnia Działania 5.2 PO KL*. Celem audytu była ocena adekwatności, skuteczności i efektywności działania systemu kontroli zarządczej w zakresie realizowanych spraw związanych z wykonywaniem zadań IP II stopnia Działania 5.2 PO KL. W wyniku przeprowadzonego audytu stwierdzono m.in. opóźnienia na etapie dokonywania weryfikacji formalno – rachunkowej i merytorycznej oraz zatwierdzania wniosków o płatność w 23 przypadkach (54% badanych wniosków o płatność) oraz nieprzestrzeganie postanowień Instrukcji kancelaryjnej dotyczącej prowadzenia oraz przechowywania dokumentacji.

W dniu 19 lutego 2013 r. Dyrektor DWJST przedstawił Kierownikowi Zespołu Audytu Wewnętrznego MAC pisemną informację w sprawie działań podjętych w celu realizacji zaleceń zawartych w dokumencie *Ocena realizacji spraw związanych z wykonywaniem zadań Instytucji Pośredniczącej II stopnia dla Działania 5.2 PO KL*.

(Dowód: akta kontroli str. 252-287)

2.4. W 2011 r. Urząd Kontroli Skarbowej w Warszawie przeprowadził audyt systemu zarządzania i kontroli w DAP MSWiA (IP II stopnia PO KL). Z dokumentu: *Podsumowanie ustaleń stwierdzonych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – Departament Administracji Publicznej – Instytucji Pośredniczącej II stopnia w ramach prowadzonego audytu systemu zarządzania i kontroli Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* wynika, że badaniu poddano próbę dokumentów, która obejmowała projekt CAF. W ramach weryfikacji spełnienia kluczowego wymogu kontrolnego – posiadania procedur zapewniających adekwatne kontrole zarządcze, badaniu poddano umowę o dofinansowanie dla ww. projektu o nr POKL.05.02.02-00-002/09 oraz wybrane wnioski o płatność o nr: POKL.05.02.02-00-002/09-04, POKL.05.02.02-00-002/09-05. W zakresie ww. dokumentów weryfikacja dotyczyła ustalenia:

- czy w przypadku wybranych wniosków o płatność dokonano odpowiedniej weryfikacji przy zastosowaniu list sprawdzających zagadnienia wymienione w kryterium oceny i przy zastosowaniu zasady *dwóch par oczu*,
- czy wnioski podlegały kontroli administracyjnej przed certyfikacją wydatków do Komisji Europejskiej,
- czy przechowywane są: informacje o przeprowadzonych kontrolach administracyjnych i na miejscu, dowody prowadzenia działań naprawczych lub informacyjnych w zakresie wykrytych nieprawidłowości, monitorowania wdrożenia zaleceń z kontroli oraz czy rejestrowano kwoty do odzyskania/odzyskane w przypadku wykrycia nieprawidłowości.

W toku audytu potwierdzono, że realizacja zadań w ww. obszarach, w ramach których badaniu podlegały dokumenty projektu CAF, przebiegała zgodnie z wymogami rozporządzeń²¹ i wewnętrznymi procedurami MSWiA.

(Dowód: akta kontroli str. 1240-1282)

²¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. UE L 210 z 31 lipca 2006 r., s. 25 ze zm.); Rozporządzenie Komisji Europejskiej (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonywania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz. U. UE L 371 z 27 grudnia 2006 r., s. 1 ze zm.).

NIK pozytywnie ocenia podejmowanie działań przez DWJST MAC po przeprowadzonych audytach i kontroli, polegających na właściwym reagowaniu na stwierdzone nieprawidłowości.

B. Prawidłowość opłacania kosztów personelu, zakup i wykorzystanie oprogramowania komputerowego przez MAC na potrzeby badanych projektów oraz sprawowanie nadzoru przez Ministra AiC nad projektami objętymi kontrolą

Opis stanu
faktycznego

1. Na podstawie badania próby wybranych losowo dokumentów dotyczących opłacania kosztów personelu (wynagrodzeń pracowników) za okres czterech miesięcy²² NIK nie stwierdziła przypadków wynagradzania z budżetu projektu finansowanego z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego personelu, który nie wykonywał zadań w ramach objętych kontrolą dwóch projektów systemowych realizowanych obecnie przez MAC, tj. *ALS* i *Dobre prawo*. Pracownicy wynagradzani byli zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie²³, tj. proporcjonalnie do wkładu pracy w danym projekcie. Mieli oni przypisany procentowy udział wkładu pracy w jego realizacji i na tej podstawie ustalane było ich wynagrodzenie.

(Dowód: akta kontroli str. 427-432, 1192-1197)

2. Szczegółowe badanie próby wybranych wydatków²⁴ Lidera projektu realizowanych w ramach kontrolowanych projektów PO KL nie wykazało nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków na zakup oprogramowania informatycznego oraz jego wykorzystania, a także w zakresie przeprowadzonych szkoleń dotyczących korzystania z oprogramowania oraz przestrzegania obowiązków dotyczących promocji i informowania o dofinansowaniu z EFS w ramach PO KL.

(Dowód: akta kontroli str. 440-530, 1468-1473, 1857-1878)

3. W okresie objętym kontrolą Lider projektu prowadził nadzór, kontrolę oraz monitoring nad prawidłową realizacją objętych badaniem trzech projektów. W ramach powyższych zadań realizowane były m.in. następujące działania:
 - sporządzano co kwartał wnioski o płatność, sprawozdania okresowe, roczne oraz karty realizacji projektu dla IZ,
 - przeprowadzano wizyty monitorujące dotyczące przeprowadzonych szkoleń w miejscu ich realizacji przez personel zarządzania projektem,
 - przeprowadzono w ramach projektu *Dobre prawo* dwa audyty sprawdzające poprawność realizacji prowadzonych działań,
 - sprawowano w ramach bieżącej współpracy nadzór nad realizacją zadań przez Partnerów w projektach (bieżące informowanie o problemach, częsta komunikacja telefoniczna oraz mailowa).

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DWJST Pan Andrzej Trzęsiera, dokumenty sprawozdawcze dostarczały Liderowi projektu informacji na temat występujących problemów oraz odchyleń od przyjętych założeń i celów, przyczyniając się tym samym do wczesnego reagowania na występujące trudności i nieprawidłowości.

(Dowód: akta kontroli str. 1368-1463, 1671-1673)

²² Dotyczy miesięcy: czerwiec i grudzień 2012 r. oraz maj i listopad 2013 r.

²³ Wyłącznie pracownicy Wydziału Projektów Systemowych Europejskiego Funduszu Społecznego w Departamencie Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego MAC.

²⁴ Badaniem objęto m.in. zakup licencji na oprogramowanie WebAdministrator GOLD, wydatkowanie środków na szkolenie *Techniki graficzne*, a także wykonanie i dostarczenie materiałów promujących projekty systemowe. Ponadto, skontrolowano sposób oznaczenia sprzętu informatycznego wykorzystywanego dla potrzeb projektów oraz sposób oznaczenia pomieszczeń, w których realizowane są projekty.

Ponadto, Lider projektu sprawował nadzór nad prawidłową realizacją umów²⁵, w następujący sposób:

- DWJST odpowiadał za nadzór merytoryczny nad realizacją zadań w ramach realizowanych projektów. Dokonanie kontroli merytorycznej dowodu księgowego było potwierdzane datą i podpisem osoby sprawdzającej;
- Departament Budżetu i Finansów odpowiedzialny był za prowadzenie procedur zamówień publicznych oraz obsługi finansowo – księgowej. Podejmowane działania miały miejsce przed zawarciem umowy, a następnie po zakończeniu jej realizacji (lub zakończeniu kolejnych etapów jej realizacji).

Z ustaleń kontroli wynika, że działania te były należycie realizowane, poza jednym przypadkiem (szczegółowy opis na stronie 11 – 13 wystąpienia).

(Dowód: akta kontroli str. 1639-1642, 1674, 1829-1856)

**Ocena
częstkowa**

NIK pozytywnie ocenia działania MAC jako Lidera projektów w zakresie nadzoru i monitorowania realizacji projektów oraz działania MAC w zakresie: zakupu licencji do oprogramowania komputerowego i szkoleń z korzystania z programów komputerowych oraz realizacji obowiązków dotyczących promocji i informowania w ramach PO KL, poza jednym przypadkiem opisanym na str. 11 – 13 wystąpienia.

C. Projekt *Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do stosowania Wspólnej Metody Oceny w procesie mierzenia potencjału i dokonań poprzez szkolenia pracowników i pomoc doradczą (CAF)*

1. Zakres, zasady i stan realizacji projektu CAF

**Opis stanu
faktycznego**

W dniu 1 marca 2010 r. została zawarta pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego (IZ) a Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji (IP II stopnia) umowa o dofinansowanie projektu *Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do stosowania Wspólnej Metody Oceny (CAF) w procesie mierzenia potencjału i dokonań poprzez szkolenia pracowników i pomoc doradczą* w ramach PO KL. Wartość umowy określono na 1 374 839,70 zł (1 168 613,75 zł z budżetu Unii Europejskiej i 206 225,95 zł budżetu państwa). We wniosku o dofinansowanie okres realizacji projektu określony został od 1 maja 2009 r. do 31 lipca 2010 r.²⁶. Do ww. umowy w dniu 28 lutego 2011 r. został zawarty aneks zwiększający wartość projektu do kwoty 5 310 919,50 zł (4 514 281,58 zł z budżetu Unii Europejskiej i 796 637,92 zł z budżetu państwa) oraz przedłużający okres realizacji projektu do 31 grudnia 2011 r. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DWJST MAC, wartość projektu zwiększono z inicjatywy byłego MSWiA, poprzez wprowadzenie zmian do Planu Działania PO KL na rok 2011, przedłużając tym samym okres realizacji projektu i zwiększając jego budżet oraz rezultaty. Zmiana ta miała na celu przygotowanie potencjalnych beneficjentów (gminy i powiaty o najniższych dochodach na mieszkańca) do aplikowania o dofinansowanie w ramach planowanego konkursu byłego MSWiA.

(Dowód: akta kontroli str. 531-554, 1620-1629)

Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie projektu celem ogólnym projektu było upowszechnienie wiedzy na temat Wspólnej Metody Oceny (Common Assessment Framework – CAF) jako instrumentu kompleksowego zarządzania jakością²⁷. Cele szczegółowe polegały na:

²⁵ Związanych z realizacją wybranych do kontroli trzech projektów systemowych.

²⁶ Wniosek o dofinansowanie projektu stanowi załącznik do umowy o dofinansowanie.

²⁷ Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie: Wspólna Metoda Oceny CAF jest metodą całościowego przeglądu funkcjonowania instytucji z uwzględnieniem analizy wyników jej działalności oraz potencjału organizacyjnego. Ułatwia ocenę jednostki sektora publicznego, podejmowanej w celu sformułowania diagnozy i podjęcia działań doskonalących.

- upowszechnieniu metody CAF oraz weryfikacji i upowszechnieniu informacji nt. użyteczności CAF wśród wszystkich jst,
- podniesieniu wiedzy specjalistycznej z zakresu prowadzenia samooceny w oparciu o metodę CAF wśród 660 pracowników jst (w tym przynajmniej 330 kobiet), reprezentujących 330 jst,
- wprowadzeniu i utrwaleniu zasad kompleksowego zarządzania jakością oraz stworzeniu podstaw dla podejmowania działań doskonalących procesy zarządcze w 330 jednostkach samorządowych, dzięki przeprowadzeniu samooceny zgodnej z CAF, przy zaangażowaniu 3 460 pracowników jst, w tym co najmniej 1 730 kobiet,
- przygotowaniu w drugiej części projektu 250 urzędów administracji samorządowej do wzięcia udziału w projekcie konkursowym MSWiA,
- przeszkoleniu 10 audytorów CAF.

Wskaźniki realizacji projektu dotyczyły m.in. promocji i upowszechnienia modelu CAF poprzez realizację szkoleń specjalistycznych i pomocy doradczej w jej wdrażaniu. Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie grupę docelową projektu określono na 330 jst z terenu całej Polski oraz 3 470 pracowników jst zatrudnionych w tych jednostkach. Projekt obejmował rekrutację jst w dwóch etapach – w pierwszej części projektu objęła ona 80 jst, w drugiej – 250 jst.

(Dowód: akta kontroli str. 555-618)

W ramach realizacji projektu w dniu 29 grudnia 2009 r. została zawarta umowa partnerska pomiędzy MSWiA (Lider projektu), a F5 Konsulting Sp. z o.o. (Partner projektu). Przedmiotem umowy było utworzenie partnerstwa na rzecz realizacji ww. projektu²⁸. W umowie określono podział środków finansowych na realizację projektu w łącznej kwocie 1 374 839,19 zł, w tym na realizację zadań Lidera 233 200,00 zł i na Partnera 1 141 639,19 zł. Do ww. umowy zawarto dwa aneksy: z 17 lutego 2010 r. i z 9 maja 2011 r. Wprowadzone aneksami zmiany dotyczyły doprecyzowania zasad finansowania realizacji projektu (aneks z 17 lutego 2010 r.), zwiększenia liczby organizacji szkoleń specjalistycznych (z 160 pracowników urzędów jst z 80 jednostek, do 660 pracowników urzędów jst z 330 jednostek) oraz zwiększenia zorganizowania pomocy doradczej z 80 jednostek pilotażowych do 330 jednostek (aneks z 9 maja 2011 r.). Jednocześnie zwiększono kwotę dofinansowania do wysokości 5 310 919,50 zł, z tego: 437 640,00 zł dla Lidera i 4 873 279,50 zł dla Partnera projektu. Zgodnie z umową harmonogram płatności określono na cztery okresy rozliczeniowe: październik – grudzień 2009 r., styczeń – luty 2010 r., kwiecień – maj 2010 r., lipiec 2010 r. W myśl § 8 umowy środki finansowe na realizację zadań przekazywane będą zgodnie z harmonogramem płatności, a jego aktualizacja nie wymaga formy aneksu do umowy.

Postanowienia umowy były zgodne ze wzorem umowy partnerskiej, określonym w dokumencie *Zakres realizacji projektów partnerskich określony przez Instytucję Zarządzającą Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* z 23 kwietnia 2009 r. We wniosku o dofinansowanie projektu zostały zawarte informacje o partnerstwie i wybranych partnerach.

(Dowód: akta kontroli str. 619-649)

²⁸ Wcześniejszy wybór Partnera w stosunku do daty zawarcia umowy o dofinansowanie wynika z dokumentu *Zakres realizacji projektów partnerskich określony przez Instytucję Zarządzającą Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* z 23 kwietnia 2009 r. (zwany dalej *Zakresem realizacji projektów*). Zgodnie z postanowieniami ww. dokumentu Partnerzy w projekcie to: *podmioty wnoszące do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe, realizujące wspólnie projekt* oraz realizacja projektów partnerskich w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki wymaga spełnienia łącznie m.in. następujących warunków: posiadania Lidera partnerstwa, który jest jednocześnie beneficjentem projektu (stroną umowy o dofinansowanie), uczestnictwa Partnerów w realizacji projektu na każdym jego etapie, co oznacza również wspólne przygotowanie wniosku o dofinansowanie projektu oraz wspólne zarządzanie projektem.

Na realizację powyższego projektu (na dzień jego zakończenia) wydatkowano łącznie 4 118 995,76 zł, tj. 77,6% kwoty planowanej. Lider projektu poniósł wydatki w kwocie 277 749,49 zł, w tym m.in. na:

- wynagrodzenia wraz z pochodnymi 183 858,84 zł,
- zakup materiałów promocyjnych 11 512,43 zł,
- zakup sprzętu komputerowego 8 715,68 zł,
- szkolenia 20 548,94 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 435-439)

2. Kwalifikowalność poniesionych wydatków do finansowania w ramach badanego projektu CAF

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie badania próby czterech wydatków Lidera projektu na kwotę 16 963,15 zł, (6,1% poniesionych wydatków), dotyczących w szczególności:

- dostawy sprzętu komputerowego na kwotę 8 715,68 zł,
- kursu nauki języka angielskiego (jedna osoba) na kwotę 926,47 zł,
- szkolenia w zakresie *Metodyki zarządzania projektami PRINCE 2* dla opiekuna projektu CAF na kwotę 2 600,00 zł,
- szkolenia w zakresie *Zarządzania projektami* dla pracowników Departamentu Administracji Publicznej MSWiA (dla opiekuna projektu CAF) na kwotę 4 721,00 zł,

ustalono, że poza jednym przypadkiem zrealizowane wydatki były niezbędne i miały bezpośredni związek z realizacją projektu, zostały poniesione w okresie kwalifikowalności określonym w umowie o dofinansowanie projektu, mieściły się w kategoriach wydatków kwalifikowalnych wymienionych w planie finansowym projektu, uwzględniały wymogi efektywnego zarządzania finansami oraz były potwierdzone stosownymi dokumentami (fakturą wraz z dowodem wykonania płatności).

(Dowód: akta kontroli str. 1604-1619, 1630-1631, 1643-1666)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w jednym przypadku stwierdzono nieprawidłowość polegającą na odrzuceniu przez Zamawiającego oferty bez wystąpienia przesłanki do jej odrzucenia, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp. Skutkowało to wyborem Wykonawcy szkolenia, którego oferta nie była najkorzystniejsza. Dotyczyło to zamówienia na usługi szkoleniowe w zakresie *Zarządzania projektami* dla opiekuna projektu CAF na kwotę 4 721,00 zł w ramach szerszego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na usługi szkoleniowe na kwotę 49 498,00 zł brutto.

W ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zakup usługi szkoleniowej *Zarządzanie projektami* dla pracowników DAP MSWiA ustalono, że Zamawiający odrzucił ofertę jednego Wykonawcy – Centrum Wsparcia Innowacji Sp. z o.o. w Bydgoszczy, powołując się na art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp, tj. z powodu, iż treść złożonej oferty nie odpowiadała SIWZ. W uzasadnieniu odrzucenia oferty Zamawiający powołał się na niespełnienie warunku nieprzewidzianego w SIWZ. W Szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia, stanowiącym załącznik nr 1 do SIWZ dla ww. postępowania zostały określone warunki dla realizacji poszczególnych szkoleń w ramach ww. usługi szkoleniowej. W przypadku szkolenia *Zarządzanie projektami wg metodyki PMI*²⁹ oraz *Planowanie i budżetowanie projektów* zostało wskazane, że szkolenie powinno posiadać akredytację PMI. Po otwarciu ofert 10 sierpnia 2010 r. Zastępca Dyrektora Biura Administracyjno – Finansowego MSWiA Pan Robert Nopora wezwał Wykonawców do złożenia wyjaśnień, czy ich Firmy posiadają akredytację PMI umożliwiającą przeprowadzenie szkoleń. Centrum Wsparcia Innowacji złożyło wyjaśnienie, z którego

²⁹ PMI to międzynarodowa organizacja non-profit, która opracowuje standardy zarządzania projektami i wydaje międzynarodowe certyfikaty kompetencyjne.

wynika, że w celu przeprowadzenia szkolenia wykorzysta zasoby udostępnione przez inne podmioty i wskazało osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, posiadającą akredytację PMI potwierdzoną stosownym certyfikatem, która będzie prowadzić przedmiotowe szkolenia.

W dniu 31 sierpnia 2010 r. Zastępca Dyrektora Biura Administracyjno – Finansowego MSWiA Pan Robert Napora wystąpił do Stowarzyszenia PMI Poland Chapter z prośbą o odpowiedź m.in. na następujące pytania:

- 1) czy w celu przeprowadzenia szkoleń: *Zarządzanie projektami wg metodyki PMI, Planowanie i budżetowanie projektów, Zarządzanie projektami (ogólne zasady), Przygotowanie, zarządzanie i rozliczanie projektów finansowanych z EFS*, instytucja realizująca wymienione szkolenia musi posiadać certyfikat/uprawnienia PMI?
- 2) czy trener realizujący ww. szkolenia powinien także posiadać certyfikat/uprawnienia PMI?

W odpowiedzi PMI Poland Chapter podała m.in., że instytucja przeprowadzająca ww. szkolenia nie musi być akredytowanym partnerem PMI. Jednak PMI rekomenduje tylko akredytowanych partnerów, ponieważ są oni sprawdzeni pod względem merytorycznym.

Zamawiający powołując się na art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp odrzucił ofertę Centrum Wsparcia Innowacji z powodu braku posiadania akredytacji PMI.

Zdaniem NIK, warunek dotyczący posiadania akredytacji PMI przez ww. Firmę nie wynikał z treści SIWZ. Ponadto, jak wynika z przytoczonych wyjaśnień PMI Poland Chapter, warunek ten nie był konieczny do spełnienia.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy Pzp przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. W ocenie NIK, Zamawiający nie określił w sposób wyczerpujący i jednoznaczny przedmiotu zamówienia na etapie przygotowywania SIWZ. Dookreślenie warunku akredytacji przez PMI nastąpiło już po otwarciu ofert złożonych przez Wykonawców. Przy dokonywaniu oceny ofert Zamawiający wziął pod uwagę warunek, który nie został zawarty w SIWZ. W związku z powyższym, w ocenie NIK doprowadziło to do naruszenia art. 7 ustawy Pzp, tj. zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania Wykonawców. Naruszenie ww. przepisu może prowadzić do zastosowania korekty finansowej określonej w dokumencie *Wymierzanie korekt finansowych za naruszenia Prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE*.

W tym postępowaniu jedynym kryterium oceny ofert, określonym w SIWZ, była najniższa cena. Najkorzystniejszą cenowo ofertę złożyło Centrum Wsparcia Innowacji. Ponadto, jak wynika z oferty i wyjaśnień tego Wykonawcy, dysponował on zasobami umożliwiającymi realizację szkolenia przez podmiot certyfikowany przez PMI. W wyniku działań Zamawiającego została wybrana oferta Altkom Akademia Sp. z o.o. na kwotę 49 498,00 zł brutto³⁰, tj. o 5 598,00 zł droższą od najkorzystniejszej cenowo oferty Centrum Wsparcia Innowacji (43 900,00 zł brutto). W związku z powyższym wydatek poniesiony przez Lidera projektu CAF w części dotyczącej kwoty 2 637,68 zł³¹ może zostać uznany za niekwalifikowalny. Umowę w sprawie udzielenia zamówienia publicznego podpisał Zastępca Dyrektora Biura Administracyjno – Finansowego MSWiA Pan Robert Napora.

W dniu 10 czerwca 2014 r. zespół kontrolny NIK zwrócił się do Dyrektora Generalnego MAC o udzielenie wyjaśnień dotyczących m.in. uzasadnienia dla zastosowania warunku

³⁰ Umowa z Wykonawcą została zawarta 28 września 2010 r.

³¹ Wyliczona kwota stanowi różnicę pomiędzy wydatkiem poniesionym z tytułu zawartej umowy w kwocie 4 721,00 zł, a ceną jaką poniesiono by przy wyborze odrzuconej (najkorzystniejszej) oferty w wysokości 2 083,32 zł.

posiadania akredytacji PMI. W odpowiedzi z dnia 12 czerwca 2014 r. Dyrektor Generalny MAC wskazał Biuro Administracyjno – Finansowe MSW jako właściwe do udzielenia odpowiedzi na powyższe pytania. W związku z powyższym w dniu 13 czerwca 2014 r. zespół kontrolny zwrócił się do Dyrektora Generalnego MSW Pana Wojciecha Kijowskiego o złożenie wyjaśnień na pytania zadane wcześniej Dyrektorowi Generalnemu MAC. W odpowiedzi z dnia 18 czerwca 2014 r. Dyrektor Generalny MSW poinformował, że żadna z osób, które przygotowywały i przeprowadzały przedmiotowe postępowanie nie pracuje obecnie w MSW, w związku z czym w jego opinii niemożliwe jest ustosunkowanie się do pytań przedstawionych przez zespół kontrolny.

(Dowód: akta kontroli str. 1675-1816, 1821-1829)

3. Przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji oraz przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przy wyborze wykonawców w ramach badanego projektu CAF

Opis stanu faktycznego

W trakcie kontroli projektu zapoznano się z dokumentacją dotyczącą prowadzonych w 2011 r. przez Partnera – Firmę F5 Konsulting trzech postępowań związanych z wyborem ekspertów do prowadzenia warsztatów i konsultacji dotyczących wdrożenia w wybranych urzędach Wspólnej Metody Oceny (CAF). Firma F5 Konsulting nie była zobowiązana stosować ustawy Prawo zamówień publicznych przy prowadzeniu ww. postępowań, natomiast zgodnie z zasadami przyjętymi dla PO KL³², była zobowiązana do stosowania zasady konkurencyjności przy realizacji planowanych zadań. W wyniku prowadzonych postępowań zawarto 19 umów na kwotę 600 371,05 zł. Kontrola wykazała, że zostały spełnione wymagania zachowania zasady konkurencyjności, zawarte w dokumencie *Zasady finansowania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*.

(Dowód: akta kontroli str. 1240-1247, 1365-1366)

Kontrolą objęto również prawidłowość postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przez Lidera projektu na podstawie czterech zawartych umów na kwotę 322 903,50 zł, w tym ze środków projektu CAF na kwotę 16 963,15 zł. W wyniku badania dokumentacji przeprowadzonych postępowań³³ (m.in. wniosków o udzielenie zamówienia, ofert złożonych w postępowaniu oraz umów zawartych w wyniku przeprowadzonego postępowania) ustalono, że trzech z czterech badanych zamówień udzielono zgodnie z ustawą Pzp. W jednym przypadku dotyczącym szkolenia w zakresie *Zarządzania projektami* dla opiekuna projektu na kwotę 4 721,00 zł ustalono, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego odrzucono ofertę bez wystąpienia przesłanek do jej odrzucenia (opis str. 11 – 13 wystąpienia pokontrolnego).

(Dowód: akta kontroli str. 1560-1619, 1630-1631, 1643-1666, 1675-1816, 1821-1829)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

Poza nieprawidłowością wskazaną na str. 11 – 13 wystąpienia pokontrolnego, w działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

4. Prawidłowość przeprowadzenia naboru partnerów do badanego projektu CAF

Opis stanu faktycznego

Z ustaleń kontroli wynika, że:

- w dniu 7 lipca 2009 r. w gazecie o zasięgu ogólnopolskim, zgodnie z art. 28a ust. 4 pkt 1 ustawy zppr, został ogłoszony otwarty nabór partnerów do projektu systemowego CAF. Celem projektu było upowszechnienie wiedzy na temat modelu CAF i przygotowanie do jego wdrożenia. Partnerami mogły być jst, związki lub stowarzyszenia jst, instytucje

³² Zakres wymogów dotyczących projektów określony został w Zasadach finansowania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

³³ Z tego: trzy postępowania w trybie przetargu nieograniczonego (na kwotę 291 403,52 zł) i jeden w trybie zamówienia z wolnej ręki (na kwotę 31 499,98 zł).

szkoleniowe, organizacje pozarządowe, szkoły wyższe i ich organy założycielskie oraz jednostki naukowe. W ogłoszeniu został określony m.in. zakres tematyczny partnerstwa i wymagania wobec partnerów oraz termin składania ofert do dnia 29 lipca 2009 r., zgodnie z wymogiem określonym w art. 28a ust. 4 pkt 1 ustawy zppr,

- do oceny projektów powołano trzyosobową komisję konkursową,
- z wyboru Partnerów przygotowano pisemną notatkę odnośnie sposobu wyboru Partnerów, w której podano m.in., że do dnia 29 lipca 2009 r. wpłynęło dziewięć ofert partnerstwa, przy czym jedna oferta została odrzucona ze względów formalnych (oferta Fundacji Promocji Gmin Polskich),
- dla ośmiu ofert zostały sporządzone karty oceny merytorycznej i formalnej³⁴ ofert partnerstwa przez członków komisji powołanej w celu wyłonienia Partnera,
- przy ocenie ofert kierowano się kryteriami określonymi w pkt 31³⁵ w dokumencie Instytucji Zarządzającej PO KL *Zakres realizacji projektów* z 23 kwietnia 2009 r.,
- najwyższą liczbę punktów komisja przyznała ofercie firmy F5 Konsulting z Poznania,
- informacja o wyborze Partnerów została upubliczniona na stronie internetowej MSWiA,
- na trzech ofertach złożonych przez: F5 Konsulting, Agencję Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej i WYG International Sp. z o.o. nie zaznaczono ich daty wpływu do MSWiA,
- dwie oferty złożone przez Malinowski&Partners oraz Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej, zostały zarejestrowane przez MSWiA w dniu 3 sierpnia 2009 r., tj. po dacie składania ofert wskazanej w ogłoszeniu i były potem przedmiotem oceny merytorycznej komisji konkursowej.

(Dowód: akta kontroli str. 650-695, 1668-1670)

Uwagi

NIK zwraca uwagę, że w ogłoszeniu dotyczącym naboru na realizację projektu CAF oraz w dokumencie *Dokumentacja Naboru Partnera Do Pilotażowego Projektu Systemowego (...) CAF...*, podano m.in. jakie kryteria zostaną uwzględnione przy wyborze Partnera, bez wskazania, iż o wyborze Partnera decyduje najwyższa liczba punktów zdobyta w konkursie. Wskazano jedynie maksymalną liczbę punktów jaką można było uzyskać za poszczególne obszary oraz jakie dokumenty należało złożyć. Ponadto, w ogłoszeniu o składaniu ofert o naborze do partnerstwa nie wskazano trybu odwoławczego.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DWJST MAC, ustawa zppr i obowiązujące wówczas zasady nie regulowały kwestii odwoławczych przy procedurze wyboru Partnerów. Na żadnym etapie realizacji projektu nikt nie kwestionował zasad ogłoszonej procedury, żaden z podmiotów składających ofertę nie złożył odwołania od wyników rekrutacji, ani nie kwestionował wyników wyboru.

NIK nie podziela argumentacji przedstawionej w złożonych wyjaśnieniach, gdyż w myśl art. 28a ust. 4 ustawy zppr wybór partnerów powinien być dokonywany z zachowaniem zasady przejrzystości, a bez jednoznacznego wskazania w ogłoszeniu możliwości składania protestów oferent nie miał informacji, iż takie uprawnienie może mu przysługiwać. Należy wziąć pod uwagę, że w obecnie obowiązującej wersji *Zakresu realizacji projektów* określono tryb wnoszenia środka odwoławczego przez podmioty, które nie zostały wybrane do pełnienia roli Partnera.

(Dowód: akta kontroli str. 1330-1336)

³⁴ Karta oceny jest wspólna – zawarto w niej kryteria merytoryczne, a w przypadku kryterium formalnego podawana była informacja, czy spełnia lub nie to kryterium.

³⁵ Pkt 31 stanowi, że zgodnie z art. 28a ust. 4 pkt 2 ustawy zppr kryteriami, które instytucja ogłaszająca nabór Partnerów jest zobowiązana do uwzględnienia przy wyborze Partnerów są: zgodność działania potencjalnego Partnera z celami partnerstwa, oferowany wkład potencjalnego Partnera w realizację celu partnerstwa, doświadczenie w realizacji projektów o podobnym charakterze, współpraca z beneficjentami w trakcie przygotowywania projektu.

Ustalono
nieprawidłowości

1. Odnośnie wyboru partnera do realizacji projektu stwierdzono, że nie została podana do publicznej wiadomości informacja o stronach umowy o partnerstwie i o zakresie zadań Partnerów, w związku z czym nie spełniono wymogów określonych w art. 28a ust. 4 pkt 3 ustawy zppr.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DWJST MAC, w dniu 20 sierpnia 2009 r. ukazało się ogłoszenie na stronach BIP MSWiA, w którym podano nazwę przyszłego Partnera projektu oraz powtórzono zakres zadań Partnera, załączając do wyjaśnień ogłoszenie oraz wydruk strony BIP MSWiA (plik print.png).

NIK zwraca uwagę, że informacje te zostały zamieszczone w związku z rozstrzygnięciem otwartego konkursu na nabór Partnerów do projektu i nie zawierały informacji, o których mowa w art. 28a ust. 4 pkt 3 ustawy zppr, a umowa z Partnerem projektu została podpisana 29 grudnia 2009 r. Zdaniem NIK, rozstrzygnięcie konkursu nie jest równoznaczne z zawarciem umowy na realizację danego projektu.

(Dowód: akta kontroli str. 701-706, 1130-1336)

2. W przypadku trzech ofert nie podano daty ich wpływu do Ministerstwa, a dwie oferty były sprawdzane przez komisję konkursową pomimo, że wpłynęły po terminie określonym w ogłoszeniu. Ponadto, MAC nie posiada oferty Fundacji, która została odrzucona ze względów formalnych. W ocenie NIK brak podania daty wpływu ofert oraz brak jednej oferty świadczy o braku należytej staranności odnośnie dokumentowania procesu naboru potencjalnych Partnerów projektów.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DWJST MAC ustalenie dat wpływu kwestionowanych ofert nie jest obecnie możliwe. Oferty wysłane pocztą trafiały najpierw do kancelarii ogólnej MSWiA, a następnie zostały przekazane do kancelarii Departamentu Administracji Publicznej przy ul. Wspólnej. Stwierdził także, że oferta Fundacji nie spełniała szeregu kryteriów formalnych (nie zawierała opisu doświadczeń Partnera w realizacji wniosków aplikacyjnych o podobnym charakterze, informacji o oferowanym wkładzie Partnera w realizację projektu) a MAC nie dysponuje tą ofertą. Przedstawiciel Fundacji zapewnił telefonicznie Zastępcę Dyrektora DWJST, że również nie posiada ww. oferty.

W ocenie NIK, brak części dokumentacji dotyczącej wyboru Partnera stanowi naruszenie zapisów § 13 zawartych w umowie pomiędzy MRR a MSWiA, która stanowi, że IP II stopnia zobowiązuje się do przechowywania dokumentacji związanej z realizacją projektu do dnia 30 grudnia 2020 r. w sposób zapewniający dostępność, funkcjonalność, poufność i bezpieczeństwo.

(Dowód: akta kontroli str. 701-706, 1817-1820)

5. Osiągnięcie zakładanych celów dla badanego projektu CAF oraz składanie wniosków o płatność

Opis stanu
faktycznego

W Karcie zamknięcia projektu CAF, sporządzonej na dzień 21 maja 2012 r., podano m.in. rezultaty osiągnięte w wyniku realizacji projektu. Wynika stąd, że na cztery zakładane w znacznym stopniu, choć nie w pełni, zrealizowano trzy cele. Nie zrealizowano w całości celu czwartego dotyczącego przeszkolenia 10 audytorów CAF, co jednak nie miało istotnego wpływu na końcowe rozliczenie projektu. Przyczyną niezrealizowania tego celu było nieopracowanie przez Europejską Sieć ds. Administracji Publicznej³⁶ nowej koncepcji audytu. Liczba pracowników administracji samorządowej, którzy zakończyli udział w projekcie wyniosła 3 046 osób (87,8% zakładanej wartości wskaźnika), liczba jest objętych wsparciem w ramach projektu wyniosła 306 jednostek (92,8% zakładanej

³⁶ W ramach Sieci EUROPAN funkcjonuje grupa ekspercka ds. CAF.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

**Ocena
częstkowa**

wartości wskaźnika), a liczba szkoleń specjalistycznych dotyczących wdrażania modelu CAF wyniosła 62 szkolenia (91,2% zakładanej wartości wskaźnika). Projekt został zrealizowany pod względem finansowym w 77,6%, pozytywnie należy jednak ocenić, że przy wydatkach niższych o 22,4% od planowanych osiągnięto około 90% zakładanych wartości wskaźników realizacji projektu. Na podstawie przedstawionych do kontroli harmonogramów płatności oraz wniosków o płatność ustalono, że wnioski o płatność składane były na kwoty niższe niż określone w harmonogramie.

(Dowód: akta kontroli str. 696-700, 1240-1244, 1368-1375, 1464-1465, 1635-1636)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

NIK pozytywnie ocenia, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację projektu systemowego CAF w badanym zakresie. Ujawnione nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na realizację projektu, a cele projektu zostały w znacznym stopniu zrealizowane. Nieprawidłowości dotyczyły nierzetelnego dokumentowania naboru Partnerów do projektu oraz udzielenia jednego zamówienia na usługi szkoleniowe z naruszeniem przepisów ustawy Pzp, co miało wpływ na prawidłowość wyboru Wykonawcy. W związku z powyższym, w ocenie NIK wydatek w części dotyczącej kwoty 2 637,68 zł poniesiony z budżetu projektu na szkolenie opiekuna projektu CAF może być uznany za niekwalifikowalny. Projekt został zrealizowany zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie w zakresie założeń merytorycznych oraz terminów realizacji poszczególnych zadań zarówno przez Lidera, jak i Partnera projektu m.in. w zakresie działań informacyjno-promocyjnych, opłacania ze środków projektu kosztów personelu projektu oraz zakupu sprzętu komputerowego.

D. Projekt *Akademia Liderów Samorządowych (ALS)*

1. Zakres, zasady i stan realizacji projektu ALS

Opis stanu
faktycznego

W dniu 1 marca 2010 r. została zawarta pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego (IZ) a Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji (IP II stopnia) umowa o dofinansowanie projektu *Akademia Liderów Samorządowych* w ramach PO KL. Wartość umowy określono na 1 838 348,00 zł (1 562 595,80 zł z budżetu Unii Europejskiej i 275 752,20 zł z budżetu państwa). Okres realizacji projektu został określony we wniosku o dofinansowanie stanowiącym załącznik do umowy na okres od 1 maja 2009 r. do 31 grudnia 2014 r. Aneks do umowy z dnia 28 grudnia 2010 r. została zwiększona wartość projektu do 7 466 475,56 zł oraz zmniejszono limit kosztów pośrednich rozliczanych ryczałtem z 14,4% do 10% wydatków bezpośrednich pomniejszonych o wydatki w ramach cross-financingu. Zgodnie z umową harmonogram płatności określono na cztery okresy rozliczeniowe – maj 2009 r. – luty 2010 r., marzec 2010 r., kwiecień – czerwiec 2010 r., lipiec – wrzesień 2010 r. Zgodnie z § 8 umowy środki finansowe na realizację zadań przekazywane są zgodnie z harmonogramem płatności, a jego aktualizacja nie wymaga formy aneksu do umowy.

We wniosku o dofinansowanie projektu zostały zawarte informacje o partnerstwie i wybranych Partnerach.

(Dowód: akta kontroli str. 707-735, 1620-1629)

We wniosku o dofinansowanie podano m.in., że celem głównym projektu jest stworzenie profesjonalnej kadry w jst, poprzez ułatwienie dostępu do podnoszenia kwalifikacji pracowników jst z zakresu zarządzania administracją. Projekt ma formę studiów podyplomowych i jest skierowany do prezydentów miast, burmistrzów, wójtów, starostów, sekretarzy, skarbników oraz członków zarządu powiatów i województw. Zgodnie

z wnioskiem o dofinansowanie grupę docelową projektu stanowi 1 040 uczestników z co najmniej 360 jst. Rezultaty projektu związane są z nabyciem wiedzy w zakresie m.in. teorii zarządzania, standardów obsługi klienta w urzędzie, współczesnych technik zarządzania organizacją, zarządzania kadrami, budowania zespołów i pracy zespołowej, umiejętności interpersonalnych i technik negocjacyjnych.

(Dowód: akta kontroli str. 736-838)

W ramach projektu 21 grudnia 2009 r. została zawarta umowa partnerska pomiędzy MSWiA (Lider projektu) a Uniwersytetem Warszawskim (Partner projektu nr 1), Wyższą Szkołą Bankową w Poznaniu wraz z Wydziałem Zamiejscowym w Chorzowie (Partner projektu nr 2) i Wyższą Szkołą Bankową w Toruniu (Partner projektu nr 3). Przedmiotem umowy było utworzenie partnerstwa na rzecz realizacji ww. projektu³⁷. W umowie określono, że na realizację projektu zostanie przeznaczona kwota 1 838 348,00 zł, w tym m.in. na realizację zadań wspólnych – nie więcej niż 410 426,52 zł, na realizację zadań Partnerów – nie więcej niż 1 159 479,10 zł, na realizację ewaluacji – 44 500,00 zł. Do umowy partnerskiej zostały zawarte trzy aneksy. W aneksie z 17 lutego 2010 r. doprecyzowano zasady finansowej realizacji zadań, w aneksie z 10 listopada 2010 r. została zwiększona wartość zadania realizacji ewaluacji do 46 800,00 zł. W aneksie z 31 grudnia 2010 r. zmianie uległy zapisy dotyczące okresu realizacji projektu (wydłużenie realizacji) oraz zakresu przewidzianych do realizacji zadań, a także informacje dotyczące organizacji Partnerstwa. Ponadto, zwiększono wartość projektu do kwoty 7 466 475,56 zł, w tym m.in. na realizację zadań wspólnych – 1 413 673,44 zł, na realizację zadań Partnerów – 5 071 623,18 zł, na realizację ewaluacji – 309 960,00 zł. Postanowienia umowy były zgodne ze wzorem umowy partnerskiej, określonym w dokumencie *Zakres realizacji projektów partnerskich określony przez Instytucję Zarządzającą Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* z 23 kwietnia 2009 r. We wniosku o dofinansowanie projektu zostały zawarte informacje o partnerstwie i wybranych partnerach.

(Dowód: akta kontroli str. 839-893)

Jak podał Zastępca Dyrektora DWJST MAC, do dnia 31 marca 2014 r. na realizację projektu ALS w ramach pięciu zadań rozliczono środki w wysokości od 37% do 86% zaplanowanych łącznie wydatków.

(Dowód: akta kontroli str. 1368-1375)

Na dzień 31 marca 2014 r. na realizację ww. projektu wydatkowano łącznie 5 548 324,92 zł, tj. 74,3% kwoty planowanej. Lider projektu poniósł wydatki w kwocie 568 259,39 zł, w tym m.in. na:

- wynagrodzenia wraz z pochodnymi 428 467,05 zł,
- zakup materiałów promocyjnych 57 034,49 zł,
- zakup sprzętu komputerowego 8 715,68 zł,
- szkolenia 34 926,06 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 435-439)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

³⁷ Wcześniejszy wybór Partnera w stosunku do daty zawarcia umowy o dofinansowanie wynika z dokumentu *Zakres realizacji projektów partnerskich określony przez Instytucję Zarządzającą Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* z 23 kwietnia 2009 r. Zgodnie z postanowieniami ww. dokumentu Partnerzy w projekcie to: „podmioty wnoszące do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe, realizujące wspólnie projekt” oraz realizacja projektów Partnerskich w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki wymaga spełnienia łącznie m.in. następujących warunków: posiadania Lidera partnerstwa, który jest jednocześnie beneficjentem projektu (stroną umowy o dofinansowanie) oraz warunku uczestnictwa Partnerów w realizacji projektu na każdy jego etap, co oznacza również wspólne przygotowanie wniosku o dofinansowanie projektu oraz wspólne zarządzanie projektem.

2. Kwalifikowalność poniesionych wydatków do finansowania w ramach badanego projektu ALS

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie badania próby wydatków Lidera projektu na kwotę 71 923,42 zł (12,7% poniesionych wydatków), dotyczących:

- dostawy sprzętu komputerowego na kwotę 8 715,68 zł,
- wykonania i dostarczenia ulotek na kwotę 352,03 zł,
- kursu nauki języka angielskiego (jedna osoba) na kwotę 926,47 zł,
- szkolenia w zakresie *Metodyki zarządzania projektami PRINCE2* dla opiekuna projektu systemowego ALS na kwotę 2 600,00 zł,
- szkolenia w zakresie *Zarządzania projektami* dla pracowników DAP MSWiA (dla opiekuna projektu) na kwotę 5 636,00 zł,
- kosztów działań informacyjnych i promocyjnych na kwotę 53 693,24 zł,

ustalono, że poza jednym przypadkiem zbadane wydatki były niezbędne i miały bezpośredni związek z realizacją projektu, zostały poniesione w okresie kwalifikowalności określonym w umowie o dofinansowanie projektu, mieszczą się w kategoriach wydatków kwalifikowalnych wymienionych w planie finansowym projektu, uwzględniały wymogi efektywnego zarządzania finansami oraz były potwierdzone stosownymi dokumentami (fakturą wraz z dowodem wykonania płatności).

(Dowód: akta kontroli str. 1283-1303, 1604-1619, 1630-1631, 1643-1667, 1675-1816, 1821-1856)

Ustalono
nieprawidłowości

1. W jednym przypadku dotyczącym szkolenia w zakresie *Zarządzania projektami* dla opiekuna projektu na kwotę 5 636,00 zł ustalono, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego odrzucono ofertę bez wystąpienia przesłanki do jej odrzucenia, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp. Skutkowało to wyborem Wykonawcy szkolenia, którego oferta nie była najkorzystniejsza (szczegółowy opis nieprawidłowości zawarto na str. 11–13 wystąpienia). W związku z tą nieprawidłowością wydatek poniesiony z budżetu projektu ALS w części dotyczącej kwoty 2 169,34 zł³⁸ na szkolenie opiekuna projektu może zostać uznany za niekwalifikowalny.
2. Ustalono także, że we wniosku Lidera projektu o płatność za okres od 1 października do 31 grudnia 2010 r. w poz. 14 wpisano kwotę o 10 000,00 zł mniejszą niż wynikało to z opisu do faktury z dnia 29 października 2010 r. (faktura wystawiona była na kwotę 87 481,69 zł, z czego kwota dotycząca ALS wyniosła 14 603,18 zł, a do wniosku wpisano jedynie 4 603,18 zł). Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DWJST MAC jest to omyłka pisarska i w kolejnych wnioskach o płatność dokonane zostaną stosowne korekty mające na celu uzupełnienie rozliczonej kwoty o brakujące środki.

(Dowód: akta kontroli str. 1829-1856)

3. Przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji oraz przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przy wyborze wykonawców w ramach projektu ALS

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość przeprowadzenia przez Lidera projektu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego dotyczących pięciu zawartych umów na kwotę 324 663,63 zł, które częściowo sfinansowano ze środków projektu ALS na łączną kwotę 18 230,18 zł. W wyniku badania dokumentacji przeprowadzonych postępowań³⁹ (m.in. wniosków o udzielenie zamówienia, złożonych ofert i umów zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań) ustalono, że zamówień udzielano z zachowaniem przepisów ustawy Pzp, poza jednym przypadkiem opisanym na str. 11 – 13 wystąpienia.

(Dowód: akta kontroli str. 1283-1303, 1604-1619, 1630-1631, 1643-1667, 1675-1816, 1821-1829)

³⁸ Wyliczona kwota stanowi różnicę pomiędzy wydatkiem poniesionym z tytułu zawartej umowy w kwocie 5 636,00 zł, a ceną jaką poniesiono by przy wyborze odrzuconej (najkorzystniejszej) oferty w wysokości 3 466,66 zł.

³⁹ Z tego: trzy postępowania w trybie przetargu nieograniczonego (na kwotę 291 403,52 zł), jedno w trybie zamówienia z wolnej ręki (na kwotę 31 499,98) oraz jedno z pominięciem ustawy Pzp (na kwotę 1 760,13 zł).

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

Poza nieprawidłowością wskazaną na str. 11 – 13 wystąpienia w działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

4. Prawidłowość przeprowadzenia naboru partnerów do badanego projektu ALS

Opis stanu
faktycznego

W trakcie kontroli ustalono, że:

- w dniu 30 czerwca 2009 r. w gazecie o zasięgu ogólnopolskim, zgodnie z art. 28a ust. 4 pkt 1 ustawy zppr, został ogłoszony przez MSWiA otwarty nabór partnerów do projektu ALS. Celem projektu było podniesienie kwalifikacji i poziomu wiedzy w zakresie efektywnego zarządzania w samorządzie terytorialnym poprzez studia podyplomowe bądź studium zawodowe, których uczestnikami będą wójtowie (burmistrzowie lub prezydenci) i ich zastępcy, starostowie i członkowie zarządów powiatów, marszałkowie województw i członkowie zarządów województw, sekretarze jst, skarbnicy oraz dyrektorzy urzędów marszałkowskich. Partnerami mogły być uczelnie wyższe posiadające m.in. Wydziały Zarządzania, Prawa lub Administracji. W ogłoszeniu został określony zakres tematyczny partnerstwa i wymagania wobec Partnerów oraz termin składania ofert do dnia 22 lipca 2009 r., stosownie do wymogów określonych w art. 28a ust. 4 pkt 1 ustawy zppr,
- do 22 lipca 2009 r. wpłynęło 14 ofert partnerstwa,
- dla 12 ofert zostały sporządzone karty oceny merytorycznej ofert partnerstwa przez członków komisji powołanej w celu wyłonienia Partnera,
- dwie oferty zostały odrzucone ze względów formalnych (Politechniki Wrocławskiej i Uniwersytetu Łódzkiego),
- przy ocenie ofert kierowano się kryteriami określonymi w pkt 31⁴⁰ w dokumencie Instytucji Zarządzającej PO KL *Zakres realizacji projektów* z 23 kwietnia 2009 r.,
- najwyższą liczbę punktów komisja przyznała dwóm ofertom – wspólnej ofercie Wyższych Szkół Bankowych w: Poznaniu, Gdańsku, Wrocławiu i Toruniu oraz Wydziałowi Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego,
- informacja o wyborze Partnerów została podana do publicznej wiadomości, podano w niej m.in., że wpłynęło 14 ofert, a dwie oferty nie spełniły kryteriów formalnych,
- z wyboru partnerów przygotowano pisemną notatkę odnośnie sposobu wyboru Partnerów.

(Dowód: akta kontroli str. 1214-1239)

Uwagi

W ogłoszeniu dotyczącym realizacji projektu oraz w korespondencji wysyłanej do oferentów nie wskazano procedury odwoławczej od oceny złożonych ofert. Ponadto, ogłoszenie nie precyzowało zasad i kryteriów wyboru Partnerów, co nie sprzyjało zachowaniu zasady przejrzystości, którą w myśl art. 28a ust. 4 ustawy zppr powinien kierować się Lider projektu przy wyborze Partnera. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DWJST MAC, ustawa zppr i obowiązujące wówczas zasady (określone przez byłe MRR) nie regulowały kwestii oceny ofert w procedurze wyboru Partnera (nie było obowiązku dopuszczenia uzupełniania ofert w trakcie oceny formalnej), a w momencie ogłoszenia wyników rekrutacji (ani w żadnym dalszym etapie realizacji projektu ALS), żaden z podmiotów składających ofertę nie złożył odwołania od wyników rekrutacji, ani nie kwestionował wyników wyboru. Ustalono, że umowę partnerską podpisano tylko z Wyższą Szkołą Bankową w Poznaniu i w Toruniu pomimo, że złożyły one ofertę wraz z Wyższą Szkołą Bankową (WSB) w Gdańsku i Wrocławiu. Odnośnie powodów wyboru do realizacji projektu Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu i w Toruniu, bez

⁴⁰ Pkt 31 stanowi, że zgodnie z art. 28a ust. 4 pkt 2 ustawy zppr kryteriami, które instytucja ogłaszająca nabór Partnerów jest zobowiązana do uwzględnienia przy wyborze Partnerów są: zgodność działania potencjalnego Partnera z celami partnerstwa, oferowany wkład potencjalnego Partnera w realizację celu partnerstwa, doświadczenie w realizacji projektów o podobnym charakterze, oraz współpraca z beneficjentami w trakcie przygotowywania projektu.

uwzględnienia Wyższych Szkół Bankowych z Gdańska i Wrocławia, Zastępca Dyrektora DWJST MAC wyjaśnił m.in., iż w celu zapewnienia dostępu do studiów podyplomowych pracownikom samorządowym z możliwie wszystkich obszarów kraju, MSWiA dążyło do uruchomienia studiów w maksymalnie wielu lokalizacjach. Z uwagi na fakt, że koszty organizacji studiów ALS we wszystkich wskazanych lokalizacjach przekroczyłyby środki dostępne na realizację projektu, odstąpiono od realizacji projektu przez WSB w Gdańsku i Wrocławiu. WSB w Gdańsku i Wrocławiu nie odwoływały się od decyzji Lidera projektu. W momencie aneksowania projektu (i tym samym zwiększenia budżetu i wydłużenia czasu realizacji projektu) zasady realizacji PO KL nie dawały możliwości rozszerzenia istniejącego już partnerstwa o nowe podmioty.

(Dowód: akta kontroli str. 933-943)

NIK zwraca uwagę, że w sytuacji gdy oceniana była wspólna oferta WSB w Poznaniu, Toruniu, Gdańsku i Wrocławiu, zawarcie umowy tylko z dwoma podmiotami, z czterech składających wspólnie ofertę, jest działaniem nieprzejrzystym.

Ustalone
nieprawidłowości

1. Nie została podana do publicznej wiadomości informacja o stronach umowy o partnerstwie i o zakresie zadań Partnerów, w związku z czym nie spełniono wymogów określonych w art. 28a ust. 4 pkt 3 ustawy zppr.

Zastępca Dyrektora DWJST MAC wyjaśnił m.in. że ogłoszenie o wynikach przeprowadzonej rekrutacji Partnerów w projekcie ALS zostało opublikowane na stronach BIP byłego MSWiA w dniu 20 sierpnia 2009 r. (...). W dodatkowych wyjaśnieniach⁴¹ podał, że w chwili opublikowania ogłoszenia nie można było wskazać jednoznacznego zakresu zadań Partnerów. Równolegle do prowadzonych negocjacji z partnerami Lider rozpoczął procedurę przygotowywania wniosku o dofinansowanie (wraz z projektem umowy partnerskiej), który musiał zostać oceniony przez Instytucję Zarządzającą PO KL (...). Do chwili zakończenia procesu negocjacji nad kształtem wniosku o dofinansowanie ramy zadań partnerów mogły ulec zmianie. Uzupełnienie powyższego ogłoszenia stanowił artykuł opublikowany w październiku 2009 r. (...). W treści artykułu znajdują się precyzyjne informacje m.in. o kształcie zawiązanego partnerstwa na rzecz projektu ALS, zadania partnerów, program studiów, kryteria rekrutacji uczestników.

NIK nie podziela argumentów zawartych w ww. wyjaśnieniach, bowiem przekazany wydruk z BIP MSWiA zawiera trzy załączniki (dokumentacja naboru Partnera, ogłoszenie dotyczące naboru oraz informacje na temat programu). Nie ma w nim informacji odnośnie zakresu zadań Partnerów i stron umowy o partnerstwie. Natomiast wspomniany artykuł prasowy opublikowany został w październiku 2009 r., a umowa z Partnerami została zawarta w grudniu 2009 r., tym samym nie mógł on zawierać informacji o stronach zawartej umowy oraz o końcowym zakresie realizacji zadań Partnerów.

(Dowód: akta kontroli str. 933-944, 1330-1337)

2. Lider projektu nierzetelnie udokumentował część procesu wyboru Partnerów projektu, gdyż nie wskazano przyczyn odrzucenia dwóch ofert ze względów formalnych.
Kontrola NIK wykazała brak części dokumentacji z realizacji projektu. Stanowi to naruszenie zapisów § 13 umowy zawartej pomiędzy MRR, a MSWiA, która stanowi, że IP II stopnia zobowiązuje się do przechowywania dokumentacji związanej z realizacją projektu do dnia 30 grudnia 2020 r. w sposób zapewniający dostępność, funkcjonalność, poufność i bezpieczeństwo.

⁴¹ Z dnia 21 maja 2014 r. i z dnia 30 maja 2014 r.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DWJST MAC przyczyną odrzucenia oferty Politechniki Wrocławskiej był brak pełnomocnictwa do składania oświadczeń woli od Rektora Politechniki dla Prorektora podpisującego ofertę. W przypadku Uniwersytetu Łódzkiego oferta uczelni została odrzucona z przyczyn formalnych, a strona nie odwołała się od decyzji. Jednocześnie wskazał, że w dostępnej dokumentacji nie znaleziono pisma MSWiA wskazującego, które kryterium nie zostało dotrzymane.

Podobne uchybienia jak opisane wyżej wykazało MRR w swojej informacji pokontrolnej, m.in. stwierdzono brak zapewnienia, że Lider projektu dokonał prawidłowego wyboru Partnerów do projektu, a także że w MAC nierzetelnie dokumentowano proces wyboru Partnerów projektu.

(Dowód: akta kontroli str. 90-175, 933-939)

5. Składanie wniosków o płatność zgodnie z harmonogramem płatności

Opis stanu
faktycznego

W trakcie kontroli stwierdzono przypadki odstępstw w zakresie zmian okresów rozliczeniowych, za które składane były wnioski o płatność w stosunku do przyjętych harmonogramów, zmian kwot rozliczanych we wnioskach o płatność w stosunku do przyjętych w harmonogramie (kwoty mniejsze/większe) oraz składanie wniosków o płatność po terminie określonym w harmonogramie. Odstępstwa od harmonogramu były odnotowywane w listach kontrolnych przy dokonywaniu weryfikacji wniosków o płatność. Wnioski o płatność ze zmienionymi harmonogramami były zatwierdzane przez komórkę IP wyodrębnioną względem komórki organizacyjnej IP realizującej projekt. W ocenie NIK nie miały one wpływu na realizację zadań merytorycznych projektu.

(Dowód: akta kontroli str. 1368-1375, 1635-1638)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

Ocena
częstkowa

NIK pozytywnie ocenia mimo stwierdzonych nieprawidłowości w badanym zakresie realizację projektu systemowego ALS. Ujawnione nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na realizację projektu. Nieprawidłowości dotyczyły nierzetelnego dokumentowania naboru Partnerów do projektu oraz naruszenia art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp przy udzieleniu jednego zamówienia na usługi szkoleniowe, co miało wpływ na prawidłowość wyboru Wykonawcy. W związku powyższym, wydatek w części dotyczącej kwoty 2 169,34 zł, poniesiony z budżetu projektu na szkolenie opiekuna projektu ALS, może być uznany za niekwalifikowalny (szczegółowy opis zawarty został na str. 11 – 13 wystąpienia). Projekt jest realizowany zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie w zakresie założeń merytorycznych oraz terminów realizacji poszczególnych zadań zarówno przez Lidera, jak i Partnera projektu m.in. w zakresie działań informacyjno-promocyjnych, opłacania ze środków projektu kosztów wyłącznie personelu projektu oraz zakupu sprzętu komputerowego.

E. Projekt *Dobre prawo – sprawne rządzenie*

1. Zakres, zasady i stan realizacji projektu *Dobre prawo – sprawne rządzenie*

Opis stanu
faktycznego

W dniu 28 grudnia 2011 r. została zawarta pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego (IZ) a Ministrem Administracji i Cyfryzacji (IP II stopnia) umowa o dofinansowanie projektu *Dobre prawo – sprawne rządzenie* w ramach PO KL. Wartość umowy określono na 23 948 715,44 zł (20 356 408,12 zł z budżetu Unii Europejskiej i 3 592 307,32 zł z budżetu państwa)⁴². Okres realizacji projektu został określony we wniosku

⁴² Do dnia 20 maja 2014 r. do ww. umowy nie zostały zawarte aneksy.

o dofinansowanie stanowiącym załącznik do umowy od 1 września 2011 r. do 30 września 2015 r.

(Dowód: akta kontroli str. 945-965, 1620-1629)

We wniosku o dofinansowanie podano m.in., że celem głównym projektu jest poprawa jakości prawa powszechnie obowiązującego stanowiącego przez ograny jst oraz dotyczącego funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz zwiększenie stopnia trwałości decyzji administracyjnych organów jst. Celami szczegółowymi są:

- poprawa zdolności regulacyjnych pracowników samorządowych opracowujących akty prawa miejscowego i przygotowujących decyzje administracyjne,
- podniesienie umiejętności i kwalifikacji pracowników organów nadzoru nad samorządem terytorialnym (urzędów wojewódzkich i regionalnych izb obrachunkowych) badających legalność aktów prawa miejscowego jst oraz pracowników samorządowych kolegiów odwoławczych (dalej SKO) kontrolujących w trybie instancyjnym decyzje administracyjne,
- podniesienie umiejętności i kwalifikacji pracowników MAC opracowujących projekty aktów prawa powszechnie obowiązującego wpływającego na funkcjonowanie samorządu terytorialnego,
- podniesienie jakości opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w zakresie m.in. aktów prawa powszechnie obowiązującego,
- podniesienie umiejętności pracowników samorządowych uczestniczących w komitetach, zespołach i grupach Unii Europejskiej i Rady Europejskiej.

Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie podstawowym wskaźnikiem projektu była liczba pracowników administracji samorządowej, którzy ukończyli udział w projektach w zakresie poprawy zdolności regulacyjnych w ramach projektu – 7 884 osób. Ponadto, we wniosku zostały określone inne wskaźniki pomiaru celów szczegółowych, m.in. zmniejszenie liczby/odsetka decyzji i postanowień SKO oraz rozstrzygnięć organów nadzoru nad jst, uchylonych przez sądy administracyjne; liczba przeprowadzonych ekspertyz dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce.

(Dowód: akta kontroli str. 966-1126)

W ramach projektu 20 września 2011 r. została zawarta umowa partnerska pomiędzy MSWiA (Lider projektu), a Uniwersytetem Warszawskim (Partner projektu nr 1), Uniwersytetem Łódzkim (Partner projektu nr 2), Uniwersytetem Warmińsko – Mazurskim w Olsztynie (Partner projektu nr 3) i Uniwersytetem im. Mikołaja Kopernika w Toruniu (Partner projektu nr 4). Przedmiotem umowy było utworzenie partnerstwa na rzecz realizacji ww. projektu⁴³. W umowie określono, że na realizację projektu zostanie przeznaczona kwota nie większa niż 24 037 594,32 zł, w tym na realizację zadań Lidera: kwota 3 655 400,00 zł i na realizację zadań Partnerów kwota 20 382 194,32 zł. W dniu 15 grudnia 2011 r. został sporządzony aneks do umowy partnerskiej. Zmiany dotyczyły m.in. zakresu odpowiedzialności Lidera i organizacji partnerstwa oraz kwoty dofinansowania i podziału środków finansowych pomiędzy uczestników projektu. Wartość projektu zmniejszono do kwoty 23 948 715,44 zł, z tego dla Lidera projektu przeznaczono kwotę 3 313 424,40 zł, a dla Partnerów 20 635 291,04 zł. W dniu 6 czerwca 2013 r. został sporządzony drugi aneks do umowy, który dotyczył zmiany numeru rachunku

⁴³ Wcześniejszy wybór Partnera w stosunku do daty zawarcia umowy o dofinansowanie wynika z dokumentu *Zakres realizacji projektów partnerskich określony przez Instytucję Zarządzającą Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* z 23 kwietnia 2009 r. Zgodnie z postanowieniami ww. dokumentu Partnerzy w projekcie to: „podmioty wnoszące do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe, realizujące wspólnie projekt” oraz realizacja projektów partnerskich w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki wymaga spełnienia łącznie m.in. następujących warunków: posiadania Lidera partnerstwa, który jest jednocześnie beneficjentem projektu (stroną umowy o dofinansowanie), uczestnictwa Partnerów w realizacji projektu na każdym jego etapie, co oznacza również wspólne przygotowanie wniosku o dofinansowanie projektu oraz wspólne zarządzanie projektem.

bankowego Partnera projektu. Zgodnie z umową harmonogram płatności określono na 25 okresów rozliczeniowych, od września 2011 r. do września 2015 r. Zgodnie z § 8 umowy środki finansowe na realizację zadań przekazywane są zgodnie z harmonogramem płatności, a jego aktualizacja nie wymaga formy aneksu do umowy. Postanowienia umowy były zgodne ze wzorem umowy partnerskiej, określonym w dokumencie *Zakres realizacji projektów partnerskich określony przez Instytucję Zarządzającą Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* z 1 stycznia 2011 r. We wniosku o dofinansowanie projektu zostały zawarte informacje o partnerstwie i wybranych Partnerach.

(Dowód: akta kontroli str. 1127-1182)

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DWJST MAC, do dnia 31 marca 2014 r. w ramach projektu *Dobre prawo* w siedmiu zadaniach rozliczono środki w wysokości od 13,3% do 58,8% zaplanowanych łącznie wydatków.

(Dowód: akta kontroli str. 1368-1375)

Na dzień 31 marca 2014 r. na realizację ww. projektu wydatkowano łącznie 8 887 068,44 zł, tj. 37,1% kwoty planowanej. Lider projektu poniósł wydatki w kwocie 853 529,81 zł, w tym m.in. na:

- wynagrodzenia wraz z pochodnymi 678 557,76 zł,
- zakup materiałów promocyjnych 95 287,92 zł,
- zakup sprzętu komputerowego 8 499,37 zł,
- szkolenia 34 926,06 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 435-439, 1198-1213, 1330-1335, 1474-1537)

2. Kwalifikowalność poniesionych wydatków do finansowania w ramach projektu *Dobre prawo – sprawne rządzenie*

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie badania próby wydatków Lidera projektu w wysokości 187 613,67 zł (21,9% poniesionych wydatków), dotyczących:

- wykonania i dostarczenia ulotek na kwotę 704,05 zł,
- wykonania i dostarczenia materiałów reklamowych promujących EFS na kwotę 70 036,20 zł,
- kosztów działań informacyjnych i promocyjnych na kwotę 116 873,42 zł,

oraz na podstawie badania próby wydatków Partnera projektu (Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego), poniesionych na wynagrodzenia wykładowców oraz ekspertów na kwotę 494 270,00 zł, ustalono, że zrealizowane wydatki były niezbędne i miały bezpośredni związek z realizacją projektu, zostały poniesione w okresie kwalifikowalności określonym w umowie dofinansowania projektu, mieszczą się w kategoriach wydatków kwalifikowalnych wymienionych w planie finansowym projektu, uwzględniały wymogi efektywnego zarządzania finansami oraz były potwierdzone stosownymi dokumentami (fakturą wraz z dowodem wykonania płatności).

(Dowód: akta kontroli str. 1283-1329, 1338-1364, 1367, 1466-1467, 1632-1634, 1829-1856)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

3. Przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji oraz przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przy wyborze wykonawców w ramach projektu *Dobre prawo – sprawne rządzenie*

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość postępowań o udzielenie zamówienia dotyczących dwóch zawartych umów na kwotę 131 451,33 zł, w tym ze środków projektu *Dobre prawo* na kwotę 70 740,25 zł. W wyniku badania dokumentacji przeprowadzonych postępowań⁴⁴ (m.in. wniosków o udzielenie zamówienia, ofert złożonych w postępowaniu oraz umów zawartych w wyniku przeprowadzonego postępowania) ustalono, że jedno zamówienie publiczne na wykonanie i dostarczenie materiałów reklamowych zostało udzielone z zachowaniem przepisów ustawy Pzp. Drugie zamówienie na wykonanie i dostarczenie ulotek zostało przeprowadzone bez zastosowania przepisów tej ustawy, w związku z wartością zamówienia niższą od równowartości kwoty 14 000,00 Euro.

(Dowód: akta kontroli str. 1304-1329, 1362-1364, 1367, 1466-1467, 1543-1559, 1632-1634)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

4. Prawidłowość przeprowadzenia naboru partnerów do badanego projektu

Opis stanu faktycznego

Z ustaleń kontroli wynika, że:

- w dniu 3 lutego 2011 r., zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 28a ust. 4 pkt 1 ustawy zppr w gazecie o zasięgu ogólnopolskim oraz na stronach internetowych został ogłoszony przez MSWiA otwarty nabór Partnerów do projektu *Dobre prawo*. Celem projektu była poprawa jakości aktów prawa miejscowego i decyzji administracyjnych organów jst, poprawa jakości rozstrzygnięć organów nadzoru nad działalnością jst i SKO oraz wsparcie eksperckie strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Partnerami mogły być uczelnie wyższe lub konsorcja uczelni posiadające Wydziały Prawa, Socjologii, Ekonomii (Zarządzania). W ogłoszeniu został określony zakres tematyczny partnerstwa i wymagania wobec Partnerów. Termin przyjmowania ofert określono do dnia 24 lutego 2011 r., tj. zgodnie z terminem zawartym w art. 28a ust. 4 pkt 1 ustawy zppr. MSWiA w ogłoszeniu zastrzegło prawo do wyboru tylko jednego Partnera do wspólnej realizacji projektu oraz unieważnienie naboru,
- do dnia 24 lutego 2011 r. wpłynęło sześć ofert⁴⁵ partnerstwa (w tym dwie złożone przez konsorcja uczelni: Uniwersytety: Śląski i Ekonomiczny w Katowicach oraz Uniwersytety: Warmińsko – Mazurski w Olsztynie i im. Mikołaja Kopernika w Toruniu),
- z wyboru Partnerów sporządzono notatkę służbową, w której m.in. podano liczbę ofert oraz liczbę przyznanych punktów oraz zawarto informację, iż do negocjacji zaproszono dwie uczelnie, które uzyskały najwyższą liczbę punktów (Uniwersytet Warszawski i Łódzki),

⁴⁴ Z tego: jedno postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego (na kwotę 129 691,20 zł) oraz jedno postępowanie bez zastosowania ustawy Pzp (na podstawie art. 4 ust. 8 tej ustawy) – na kwotę 1 760,13 zł.

⁴⁵ Oferty wg kolejności przyznanych punktów: Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Łódzki, konsorcjum Uniwersytetu Warmińsko - Mazurskiego w Olsztynie z Uniwersytetem im. Mikołaja Kopernika w Toruniu, konsorcjum Uniwersytetu Śląskiego i Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Uniwersytet Gdański oraz Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.

- w dwóch przypadkach oferty na realizację projektu zostały uzupełnione⁴⁶,
- dla sześciu ofert zostały sporządzone karty oceny merytorycznej ofert partnerstwa przez członków komisji powołanej w celu wyłonienia Partnera,
- przy ocenie ofert kierowano się kryteriami określonymi w pkt 31⁴⁷ w dokumencie Instytucji Zarządzającej PO KL pt.: *Zakres realizacji projektów partnerskich określony przez Instytucję Zarządzającą Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki z 23 kwietnia 2009 r.*,
- informacja o wyborze partnerów została podana do wiadomości publicznej,
- w dniu 6 kwietnia 2011 r. do DAP MSWiA wpłynął protest złożony przez Uniwersytet Warmińsko - Mazurski w Olsztynie i Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika w Toruniu. Protest dotyczył naruszenia m.in. zasad określonych w art. 28a ust. 4 ustawy zppr. Pismem z dnia 6 maja 2011 r. MSWiA poinformowało Uniwersytet Warmińsko - Mazurski o uwzględnieniu jednego z zarzutów podniesionych w proteście – zarzutu naruszenia art. 28a ust. 4 ustawy zppr i pkt. 30 *Zakresu realizacji projektów partnerskich* w wyniku naruszenia obowiązku prowadzenia negocjacji ze wszystkimi podmiotami spełniającymi kryteria poprzez dokonanie wyboru dwóch podmiotów posiadających nieznacznie wyższą liczbę punktów (Uniwersytetów Warszawskiego i Łódzkiego) oraz pominięcie pozostałych wnioskodawców. W piśmie tym podano m.in., że *decyzja MSWiA polegająca na zaproszeniu do negocjacji tylko dwóch podmiotów wynikała z liczby zadań przewidzianych dla potencjalnego Partnera/Partnerów. Ponadto, w dokumentacji konkursowej nie określono minimalnych kryteriów wyboru, o których mowa w Zakresie realizacji projektów partnerskich, określonych przez IZ PO KL z dnia 1 stycznia 2011 r. Zaproszenie do negocjacji tylko dwóch podmiotów, które zdobyły największą liczbę punktów, było sprzeczne z pkt 30 Zakresu realizacji projektów⁴⁸ stanowiącym, iż instytucja ogłaszająca nabór Partnera powinna prowadzić negocjacje z wszystkimi podmiotami, których oferty spełniają kryteria naboru,*
- w notatce służbowej z 9 maja 2011 r. Zastępca Dyrektora DAP MSWiA Andrzej Trzęsiera poinformował Sekretarza Stanu MSWiA Pana Tomasza Siemoniaka m.in., iż ze względu na zaistniały błąd proceduralny zaistniała konieczność unieważnienia ww. konkursu. Kryteria przyjęte przez MSWiA w ogłoszeniu z dnia 3 lutego 2011 r. nie określiły precyzyjnie minimalnych warunków skutkujących zaproszeniem do negocjacji. W związku z powyższym uwzględnienie protestu Uniwersytetu Warmińsko - Mazurskiego w Olsztynie oraz Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu powoduje uznanie, że de facto wszyscy oferenci spełniali ww. kryteria, aczkolwiek pozostałe uczelnie nie złożyły protestu na wynik konkursu. Ponadto, w notatce zwrócono się o unieważnienie procedury naboru Partnerów i jednocześnie o podpisanie zaproszenia do udziału w negocjacjach: Uniwersytetu Warszawskiego i Uniwersytetu Łódzkiego, co jest możliwe zgodnie z art. 28a ustawy zppr oraz pkt 25 *Zakresu realizacji projektów*, ponieważ w myśl art. 9 ustawy o finansach publicznych

⁴⁶ Pismem z dnia 7 marca 2011 r. Departament Administracji Publicznej MSWiA zwrócił się do Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego o uzupełnienie dokumentacji w związku z uchybieniami formalnymi (brak kopii dokumentów potwierdzających posiadane kwalifikacje osób odpowiedzialnych za działania projektowe). Pismem z dnia 8 marca 2011 r. Departament Administracji Publicznej MSWiA zwrócił się do Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego o uzupełnienie dokumentacji w związku z uchybieniami formalnymi (brak informacji dotyczącej liczby absolwentów studiów dziennych oraz studentów studiów doktoranckich i brak informacji dotyczącej oceny Państwowej Komisji Akredytacyjnej).

⁴⁷ Pkt 31 stanowi, że zgodnie z art. 28a ust. 4 pkt 2 ustawy zppr kryteriami, które instytucja ogłaszająca nabór Partnerów jest zobowiązana do uwzględnienia przy wyborze Partnerów są: zgodność działania potencjalnego Partnera z celami partnerstwa, oferowany wkład potencjalnego Partnera w realizację celu partnerstwa, doświadczenie w realizacji projektów o podobnym charakterze, współpraca z beneficjentami w trakcie przygotowywania projektu.

⁴⁸ Wersja z dnia 1 stycznia 2011 r.

należą one do jednostek sektora finansów publicznych. W notatce podniesiono, że MSWiA może dokonać wyboru Partnera bez stosowania procedury konkursowej w stosunku do publicznych uczelni wyższych, a podmioty te uzyskały największą liczbę punktów w unieważnionym naborze.

Po unieważnieniu naboru DAP MSWiA podjął negocjacje z Uniwersytetami: Warszawskim, Łódzkim i Warmińsko – Mazurskim, tj. z podmiotami, które uzyskały najwyższą ilość punktów w unieważnionym naborze.

(Dowód: akta kontroli str. 894-932)

Ustalone
nieprawidłowości

W ocenie NIK, wybór Partnerów został dokonany z naruszeniem zasady określonej w art. 28a ust. 4 ustawy zppr, z którego wynika, że w przypadku projektów partnerskich podmiot dokonuje wyboru Partnerów spoza sektora finansów publicznych z zachowaniem zasady przejrzystości. Dokonując wyboru Partnerów, MSWiA nie sporządziło regulaminu konkursu, nie określiło możliwości uzupełnienia ofert odnośnie kwestii formalnych oraz nie uregulowało kwestii sposobu oceny ofert w procedurze wyboru Partnera.

Ponadto, po unieważnieniu naboru podjęto negocjacje z Uniwersytetami: Warszawskim, Łódzkim i Warmińsko – Mazurskim, tj. z podmiotami, które uzyskały najwyższą liczbę punktów w unieważnionym naborze, bez powtórzenia naboru. W ocenie NIK było to działaniem nie w pełni odpowiadającym zasadom przejrzystości.

Odnosnie sposobu wyboru Partnerów Zastępca Dyrektora DWJST wyjaśnił, że na ogłoszenie do realizacji projektów zgłosiło się osiem uczelni wyższych, realizacja projektu ze wszystkimi uczelniami byłaby nieracjonalna w związku z zakresem zadań przeznaczonych dla Partnerów oraz nieefektywna finansowo, a także niemożliwa do realizacji biorąc pod uwagę koszty zarządzania. Uwzględniając specyfikę projektu, w tym lokalizację w jakiej prowadzone są działania w ramach projektu przystąpienie do negocjacji z Uniwersytetem Warszawskim, Uniwersytetem Łódzkim oraz Uniwersytetem Warmińsko - Mazurskim i Uniwersytetem Toruńskim było najlepszym rozwiązaniem. Procedura wyboru Partnera została unieważniona. Powodem unieważnienia konkursu był brak określenia przez podmiot ubiegający się o dofinansowanie projektu (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji) w ogłoszeniu z dnia 3 lutego 2011 r. minimalnych kryteriów wyboru, skutkujących zaproszeniem do negocjacji. Brak minimalnych kryteriów wyboru skutkowałoby obowiązkiem zaproszenia do negocjacji wszystkich podmiotów. Biorąc pod uwagę tryb wyboru – rozdział IV *Powoływanie partnerów (...)* obowiązującego dokumentu IZ pt.: *Zakres realizacji projektów...* – Lider projektu nie opublikował informacji o uczelniach zaproszonych do negocjacji, bo taki obowiązek nie wynikał z żadnych przepisów. Ponadto wyjaśnił, że ani nabór Partnera do wspólnej realizacji projektu (na podstawie ustawy zppr, jak i ww. *Zakresu realizacji projektów*) nie wymagał podawania do publicznej wiadomości informacji o uczelniach zaproszonych do negocjacji, opracowania regulaminu konkursu, a ww. przepisy nie regulowały kwestii oceny ofert w procedurze wyboru Partnera. Nie było również obowiązku dopuszczenia uzupełnienia ofert Partnerów w trakcie oceny formalnej, jak to miało miejsce w przypadku wcześniejszych projektów⁴⁹.

(Dowód: akta kontroli str. 1183-1191, 1330-1337, 1538-1541)

NIK nie podziela argumentacji zawartej w ww. wyjaśnieniach. Faktycznie w ustawie zppr oraz w *Zakresie realizacji projektów* nie wpisano wprost sposobu wyboru Partnera (kryterium ocen, regulaminów, itp.), jednak treść art. 28a ust. 4 ww. ustawy wskazuje na zasadę przejrzystości, którą należy się kierować m.in. przy ocenie ofert. Zdaniem NIK brak regulaminu konkursu, brak możliwości uzupełnienia ofert odnośnie kwestii

⁴⁹ Dotyczy badanych projektów: CAF i ALS.

formalnych oraz nieuregulowanie kwestii sposobu oceny ofert w procedurze wyboru Partnera oraz wybór Partnerów bez powtórnego ogłoszenia konkursu, świadczą o tym, że ww. zasada przejrzystości nie została w pełni zachowana.

5. Składanie wniosków o płatność zgodnie z harmonogramem płatności projektu *Dobre prawo – sprawne rządzenie*

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie przedstawionych do kontroli harmonogramów płatności oraz wniosków o płatność ustalono, że wnioski o płatność składane były na kwoty niższe lub wyższe niż określone w harmonogramie. Wszystkie odstępstwa oraz zmiany harmonogramu płatności następowały za zgodą IP na podstawie § 8 ust. 2 umowy o dofinansowanie projektu. W ocenie NIK nie miały one wpływu na dotychczasową realizację zadań merytorycznych projektu.

(Dowód: akta kontroli str. 1542, 1635-1636)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

**Ocena
częstkowa**

NIK pozytywnie ocenia mimo stwierdzonej nieprawidłowości realizację projektu systemowego *Dobre prawo* w badanym zakresie. Wpływ na powyższą ocenę miał sposób przeprowadzenia naboru Partnerów do projektu systemowego z naruszeniem zasady przejrzystości określonej w art. 28a ust. 4 ustawy zppr. Projekt *Dobre prawo* jest realizowany zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie w zakresie założeń merytorycznych oraz terminów realizacji poszczególnych zadań zarówno przez Lidera, jak i Partnerów projektu m.in. w zakresie działań informacyjno – promocyjnych, opłacania ze środków projektu kosztów wyłącznie personelu projektu oraz zakupu sprzętu komputerowego.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, wnioskuje o:

- 1) dokonywanie wyboru Partnerów w sposób zapewniający przestrzeganie zasady przejrzystości wskazanej w art. 28a ust. 4 ustawy zppr oraz o rzetelne dokumentowanie przeprowadzonego naboru,
- 2) rzetelne określanie opisu przedmiotu zamówienia w SIWZ z uwzględnieniem zasad określonych w art. 29 ustawy Pzp,
- 3) rzetelne sporządzanie wniosków o płatność na podstawie dowodów księgowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁰, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

⁵⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia lipca 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla