



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz**

Warszawa, dnia października 2009 r.

**Pani
Katarzyna HALL**

Minister Edukacji Narodowej

**LLO-410-24-03/2009
P/09/070**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi skontrolowała Urząd Gminy i Miasta w Warcie w zakresie efektów i prawidłowości realizacji przez Gminę i Miasto Warta (zwaną dalej „Gminą”) oraz jej partnerów - projektu edukacyjnego Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich „Wszystko zaczyna się od marzeń”, zwanego w dalszej części „Projektem”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym przez Burmistrza Gminy i Miasta Warta w dniu 17 lipca 2009 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazała Burmistrzowi wystąpienie pokontrolne.

Uznając potrzebę zapoznania także Pani Minister z wynikami przeprowadzonej kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie ocenia realizację merytorycznych zadań Gminy - jako Lidera Projektu. Jednocześnie NIK negatywnie ocenia zatrudnienie Koordynatora Projektu i dziewięciu koordynatorów lokalnych z naruszeniem procedur określonych w obowiązującej w tym czasie ustawie z dnia

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.,

29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² (zwanej dalej „ustawą Pzp”), wskutek czego wypłacono im wynagrodzenie w łącznej kwocie 581.600 zł brutto.

Na podstawie zawartej w dniu 6 lutego 2007 r. z Ministerstwem Edukacji Narodowej (MEN), jako Instytucją Wdrażającą (IW), umowy nr 8/2.1a/2006/3068 o dofinansowanie Projektu, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) - Gmina i Miasto Warta wzięła udział w jego realizacji – jako Lider Projektu, odpowiedzialny za jego organizację, monitorowanie, rozliczenia finansowe oraz sprawozdawczość.

Pozostałymi partnerami w realizacji Projektu były następujące jednostki samorządu terytorialnego („j.s.t.”): Gminy: Goszczanów, Pęczniew, Wróblew i Sieradz, Gmina i Miasto Błaszki oraz Powiat Sieradzki z terenu województwa łódzkiego, a także Gmina i Miasto Dobra z województwa wielkopolskiego. Projekt ten, realizowany w trybie procedury konkursowej, obejmował swoim zasięgiem 52 szkoły (podstawowe, gimnazjalne i ponadgimnazjalne). Przewidziana w ramach Projektu kwota dotacji wynosiła 12.501.437 zł, a jej podział na poszczególnych beneficjentów (szkoły) warunkowany był liczbą uczniów zgłoszonych do udziału w Programie.

Za całość Projektu przed Instytucją Wdrażającą odpowiadać miał Lider Projektu, który dokonywał rozliczenia finansowego oraz przekazywał otrzymane kwoty na rzecz poszczególnych partnerów projektu. Natomiast każdy z partnerów odpowiadać miał za zapewnienie realizacji Projektu na swoim terenie. W celu organizacyjnego usprawnienia wykonania Projektu, Lider powołał Biuro Projektu oraz zatrudnił koordynatorów Projektu – głównego i lokalnych.

Umowa o dofinansowanie Projektu, w okresie obowiązywania, dwukrotnie zmieniana była aneksami w dniach: 3 września 2007 r. i 11 marca 2008 r. W wyniku tych zmian, okres realizacji Projektu wydłużono o 2 miesiące. Pierwotnie planowany termin miał obejmować okres od 2 stycznia 2007 r. do 31 marca 2008 r., natomiast po zmianie został wydłużony do 31 maja 2008 r.

Koordynator Projektu i dziewięciu koordynatorów lokalnych zatrudnionych zostało (odpowiednio przez Burmistrza Gminy i Kierownika Biura Projektu) z dniem 1 lutego 2007 r. w trybie z wolnej ręki, przy zastosowaniu uproszczonego postępowania wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp. Przepis ten, według obowiązującego wówczas brzmienia, dopuszczał uproszczony tryb postępowania dla usług szkoleniowych lub edukacyjnych. Tym niemniej jednak, w treści stosowych umów nie zobowiązano koordynatorów do świadczenia usług edukacyjnych i/lub szkoleniowych. Zakres zadań określony w tych umowach obejmował – w przypadku Koordynatora Projektu: zarządzanie realizacją Projektu, tj. kierowanie procesem wyłaniania szkół do udziału w projekcie, decydowanie o podziale środków dla szkół,

² Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163, ze zm.

zarządzanie prowadzeniem sprawozdawczości i rozliczeniami z IW, nadzór nad realizacją zadań przez koordynatorów lokalnych oraz reprezentowanie Beneficjenta przed Instytucją Wdrażającą. Koordynatorzy Lokalni zobowiązani zostali natomiast do reprezentowania i ścisłej współpracy z kierownikami programów w szkołach, przygotowywania sprawozdań merytorycznych i finansowych z terenu gminy oraz przygotowywania wniosków o płatność.

Burmistrz Gminy i Miasta Warta uzasadniał przyjęty tryb wyłonienia Koordynatorów m.in. działaniem w okolicznościach wielkiego pośpiechu, a także wcześniejszym zaakceptowaniem przez MEN dokumentacji dotyczącej Projektu.

Dostrzegając racjonalność przedstawionych argumentów, a także biorąc pod uwagę fakt zatwierdzenia rozliczenia Projektu przez Instytucję Wdrażającą, Najwyższa Izba Kontroli nie podziela jednak wyrażonego przez Burmistrza stanowiska, że usługi świadczone przez Koordynatora miały charakter usług edukacyjnych i szkoleniowych, a o ich charakterze przesądzał edukacyjny cel programu, zaś usługi o charakterze organizacyjnym świadczyła na potrzeby własne i obsługiwanego projektu specjalnie w tym celu utworzona jednostka budżetowa pod nazwą „Biuro Projektu – Wszystko zaczyna się od marzeń”.

NIK zauważa, iż powołane do zarządzania i realizacji Projektu Biuro, świadczyło usługi raczej o charakterze administracyjnym. Kierownika Biura Projektu zobowiązano bowiem m.in. do zorganizowania pracy biura i nadzoru nad podległymi pracownikami, a także do współpracy z koordynatorem Projektu i koordynatorami lokalnymi, kontaktów z podwykonawcami i uczestnikami projektu oraz sporządzania i przekazywania do Koordynatora okresowych sprawozdań i raportów.

Również przeprowadzona w trakcie kontroli analiza czasu pracy Koordynatora Projektu wykazała, iż zdecydowaną większość czasu poświęcił on na zarządzanie Projektem, bowiem na 588 godzin przepracowanych w okresie od kwietnia 2007 r. do maja 2008 r., tylko 16 godzin dotyczyło faktycznie szkolenia nauczycieli, zaś 36 godzin - spotkań o charakterze szkoleniowym.

Zgodnie z treścią art. 5 ust. 2 powołanej wyżej ustawy Pzp, jeżeli zamówienie obejmuje równocześnie usługi, o których mowa w ust. 1, oraz inne usługi, dostawy lub roboty budowlane, do udzielenia zamówienia stosuje się przepisy dotyczące tego przedmiotu zamówienia, którego wartościowy udział w danym zamówieniu jest największy.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, usługi koordynowania realizacji Projektu nie mogą być więc uznane za usługi szkoleniowe i edukacyjne. Jakkolwiek w ustawie Pzp nie zdefiniowano tego rodzaju usług, to mieszczące się w tej kategorii usługi wyszczególnione zostały we Wspólnym Słowniku Zamówień (obowiązującym w czasie udzielania

zamówienia), stanowiącym załącznik do rozporządzenia (WE) Nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 listopada 2002 r.³

Natomiast przepisy art. 5 ust. 1 ustawy Pzp w obecnym brzmieniu wprost odsyłają do usług zdefiniowanych w załączniku II B do dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi⁴. W wymienionej dyrektywie (jako kategoria 24 w załączniku II B) do usług edukacyjnych i szkoleniowych zaliczono usługi oznaczone we Wspólnym Słowniku Zamówień (CPV) numerami od 80100000-5, do 80660000-8, z wyjątkiem 80533000-9, 805331000-0 i 80533200-1. W CPV do wymienionej kategorii usług zaliczono różne formy szkolenia oraz usługi różnych podmiotów prowadzących edukację na określonym poziomie. W dokumentach tych natomiast nie wymieniono usług podmiotów jedynie koordynujących taką działalność.

Najbliższe takiemu pojęciu, zdaniem NIK, mogłyby być usługi zarządzania projektem inne niż w zakresie robót budowlanych (79421000-1) i usługi nadzoru nad projektem inne niż w zakresie robót budowlanych (79421100-2), czy też usługi administracyjne w zakresie rozwoju projektu (75112100-5).

Wobec powyższego, w ocenie NIK, zastosowanie do zlecenia usługi koordynowania Projektu uproszczonego postępowania na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 8 Pzp, nie spełniało wymogów określonych w tym przepisie.

Jednocześnie Izba zauważyła, że stosownie do art. 12 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 – przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych⁵, zrealizowanie wydatku z naruszeniem procedur Pzp może skutkować jego niekwalifikowalnością do współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej.

W wyniku realizacji omówionych wyżej umów, miesięczne wynagrodzenia koordynatorów wyniosły łącznie 581.600 zł brutto (tj. 4,7% wartości zrealizowanego Projektu), z czego wynagrodzenie Koordynatora Projektu wyniosło 128.000 zł, a wynagrodzenia dziewięciu koordynatorów lokalnych - 453.600 zł.

Ministerstwo Edukacji Narodowej - jako Instytucja Wdrażająca – zatwierdzało kolejne wnioski o płatność (pośrednie i końcową) oraz w dniu 25 marca 2009 r. zatwierdziło rozliczenie zakończonego już Projektu.

Ponadto realizacja Projektu przez Gminę objęta była kontrolą przez Zespół Kontrolujący Instytucji Wdrażającej z Ministerstwa Edukacji Narodowej. Informacja pokontrolna Nr 24/2008 podpisana została w dniu 5 sierpnia 2008 r. Kontrolą objęto wybrane

³ Dz. U UE L z 2002 r. Nr 340, poz. 1, ze zm.

⁴ Dz. U UE L z 2004 r. Nr 134, poz. 114, ze zm.

⁵ Dz. U UE L 161 z 21.06.1999 r.,

zagadnienia, nie stwierdzając nieprawidłowości. Nie kontrolowano natomiast prawidłowości zatrudnienia koordynatorów Projektu.

Przedstawiając Pani Minister powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. weryfikację dokonanego rozliczenia z beneficjentem Projektu, z uwzględnieniem skutków stwierdzonych nieprawidłowości w udzieleniu zamówień publicznych na świadczenie usług koordynowania realizacji Projektu,
2. dokonanie kwalifikacji stwierdzonych nieprawidłowości w udzieleniu zamówień publicznych na świadczenie usług koordynowania realizacji Projektu wg kryteriów ustanowionych przez Wspólnoty Europejskie (w tym pod kątem obowiązku zgłoszenia do Komisji Europejskiej).

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pani Minister w terminie miesięcznym od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań, a także informacji, czy wskazane okoliczności uznane zostały za nieprawidłowości według kryteriów ustanowionych przez Wspólnoty Europejskie, w tym za podlegające raportowaniu do Komisji Europejskiej.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani Minister prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.