



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP – 4101-07-07/2013
P/13/020

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednoczony
zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z 8 maja 2014 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/020 – Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Monika Sarnico, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89270 z dnia 6 grudnia 2013 r. 2. Piotr Bielecki, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 89268 z dnia 6 grudnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą ul. Rolna 175, 02-729 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Anna Atlas – Dyrektor Ośrodka Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą (dowód: akta kontroli str. 5)
<i>Zakres przedmiotowy kontroli</i>	Zadania Ministra Edukacji Narodowej w zakresie realizacji polityki migracyjnej Polski odnoszącej się do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie, wykonywane przez Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą w Warszawie, dotyczące wykorzystania środków z budżetu państwa na pomoc udzielaną w ramach procesu repatriacji.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2013 r.

Wykaz użytych skrótów:

- ORPEG – Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą,
- PCN – Polonijne Centrum Nauczycielskie,
- ORPEG PCN – PCN w strukturze ORPEG,
- NIK – Najwyższa Izba Kontroli,
- ustawa o NIK – ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹,
- ufp lub ustawa o finansach publicznych – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²,
- ustawa o repatriacji – ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji³,
- Kc – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴,
- ustawa pzp – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵,
- undfp – ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶,

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

³ Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 121.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2013, poz. 168.

- rozporządzenie w sprawie rodzajów kursów – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie rodzajów kursów języka polskiego i adaptacyjnych oraz sposobu ich organizacji dla repatrianta i członków jego najbliższej rodziny przybyłych do Rzeczypospolitej Polskiej⁷,
- rezerwa lub rezerwa celowa – rezerwa celowa budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”,
- kursy lub kursy dla repatriantów – kursy adaptacyjne i kursy języka polskiego dla repatriantów i członków ich rodzin.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie⁸ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Negatywną ocenę uzasadniają skala i charakter stwierdzonych nieprawidłowości polegających w szczególności na:

- nieprzeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych dotyczących zakupu usług hotelowych w 2010 r. oraz usług edukacyjnych w latach 2009-2012 z zastosowaniem trybów określonych w ustawie pzp,
- wydatkowaniu w 2011 r. środków publicznych z rezerwy celowej w wysokości 78 451,73 zł już po zakończeniu kursów adaptacyjnych i kursów języka polskiego dla repatriantów i członków ich najbliższej rodziny,
- niecelowym wydatkowaniu środków publicznych z rezerwy w wysokości 26 361,14 zł,
- nierzetelnym i niezgodnym z przepisami ufp i Kc sporządzaniu umów dotyczących organizacji i przeprowadzania kursów dla repatriantów,
- nieskutecznej kontroli wewnętrznej dokumentów finansowo-księgowych,
- nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji dotyczącej zajęć organizowanych w ramach kursów dla repatriantów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

W latach 2009-2010 Minister Edukacji Narodowej powierzył organizację kursów dla repatriantów i członków ich rodzin Polonijnemu Centrum Nauczycielskiemu w Lublinie, a w latach 2011-2013 Ośrodkowi Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą⁹, z tym że za organizację ww. kursów odpowiedzialne było PCN jako część ORPEG.

Dyrektorem PCN od 1 listopada 1991 r. do 31 grudnia 2010 r. była Pani Joanna Wójtowicz. Od 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia kontroli Pani Joanna Wójtowicz pełniła funkcję wicedyrektora ORPEG odpowiedzialnego za funkcjonowanie PCN w Lublinie.

(dowód: akta kontroli str. 5, 1574, 2081-2083)

⁷ Dz. U. Nr 67, poz. 613.

⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁹ Z dniem 1 stycznia 2011 r. na mocy zarządzenia Nr 35 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 listopada 2010 r. Polonijne Centrum Nauczycielskie w Lublinie zostało włączone do Zespołu Szkół dla Dzieci Obywateli Polskich Czasowo Przebywających za Granicą, któremu nadano nazwę Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą.

W latach 2009-2013 (I półrocze) na organizację i prowadzenie kursów języka polskiego i kursów adaptacyjnych Minister Edukacji Narodowej z rezerwy celowej przekazał PCN/ORPEG łącznie 2 224,0 tys. zł. W ww. okresie na realizację tego zadania wydatkowano łącznie 1 301,8 tys. zł. Szczegółowe dane dotyczące wykorzystania środków z rezerwy celowej w poszczególnych latach prezentuje poniższa tabela:

w tys. zł

Lp.	Rok	Kwota z rezerwy ujęta w planie wydatków PCN/ORPEG	Kwota wydatkowana na organizację kursów	Wykorzystanie [%]
1	2009	600,0	186,0	31,0
2	2010	406,0	406,0	100,0
3	2011	406,0	406,0	100,0
4	2012	406,0	303,8	74,8
5	2013 (I półrocze)	406,0	0	0
6	Ogółem	2 224,0	1 301,8	-

Niższe od planowanego wykorzystanie środków z rezerwy celowej na organizację kursów w 2009 i 2012 r. wynikało stąd, że do Polski przybyło mniej repatriantów niż założono.

Wykorzystanie w 2011 r. 100% środków z rezerwy celowej uzyskano w wyniku pokrycia m.in. kosztów przygotowania opracowań i publikacji w kwocie 78 451,73 zł, zleconych już po zakończeniu realizacji wszystkich kursów.

W latach 2009-2013 (I połowa) w związku z organizacją kursów dla repatriantów zawarto łącznie 304 umowy w formie pisemnej o łącznej wartości 1 187 951,52 zł.

(dowód: akta kontroli str. 17-1032, 2064-2083)

Informację o planowanych do przeprowadzenia kursach przesyłano do urzędów wojewódzkich, ośrodków pomocy społecznej, kuratoriów i wybranych urzędów miast lub bezpośrednio do repatriantów wskazanych przez urzędy wojewódzkie oraz publikowano na stronie internetowej ORPEG/PCN. Zainteresowani repatrianci proszeni byli o wypełnienie ankiety nt. kraju pochodzenia, poziomu znajomości języka polskiego, preferowanego terminu kursu. Zwracano się również z prośbą do repatriantów biorących udział w kursie o rozpowszechnienie w środowisku repatriantów informacji o możliwości zorganizowania kolejnych edycji kursu.

W badanym okresie kursy dla repatriantów organizowane były w formach wskazanych w rozporządzeniu w sprawie rodzajów kursów, tj. w formie obozów w dwóch (lata 2009, 2011-2012) lub trzech terminach (2010 r.) w wymiarze 100 godzin. Miejscem organizacji ww. obozów był Lublin i Dąbrowica k. Lublina (lata 2009-2010) oraz Nałęczów (lata 2011-2012). W latach 2009-2012 z takiej formy pomocy skorzystało łącznie 456 repatriantów i członków ich rodzin (w 2009 r. – 98 osób, w 2010 r. – 171 osób, w 2011 r. – 113 osób, w 2012 r. – 74 osoby). Od 2011 r. ORPEG PCN poza kursami w formie obozów organizował także kursy językowe w miejscu zamieszkania repatriantów i członków ich rodziny w wymiarze 50 godzin. Kursy językowe były organizowane dla osób, które wcześniej, w danym roku brały udział w kursie adaptacyjno-językowym w formie obozu i zgłosiły zapotrzebowanie na dodatkowe szkolenie językowe. Z tej formy pomocy w latach 2011-2012 skorzystały 152 osoby (w 2011 r. – 92 osoby, w 2012 r. 60 osób).

W okresie 2009-2012 w kursach w formie obozu uczestniczyło 40 dzieci repatriantów, które nie ukończyły szóstego roku życia¹⁰. Dyrektor ORPEG podała, że z tytułu obecności na kursach tych dzieci poniesione zostały wydatki w łącznej szacunkowej kwocie 98 082,00 zł (w 2009 r. – 22 770,00 zł, w 2010 r. – 30 862,00 zł, w 2011 r. – 21 780,00 zł, w 2012 r. – 22 670,00 zł), na które składały się koszty: zakwaterowania i wyżywienia, dydaktyki, materiałów dydaktycznych oraz wycieczki dydaktycznej.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy o repatriacji, repatriantowi i przybyłym z nim do Rzeczypospolitej Polskiej członkom najbliższej rodziny repatrianta może być udzielona pomoc przez zapewnienie uczestniczenia w bezpłatnych kursach języka polskiego i adaptacji w społeczeństwie polskim. Natomiast rozporządzenie w sprawie rodzajów kursów stanowi, że kursy mogą być organizowane dla dzieci sześciolletnich, korzystających z przygotowania przedszkolnego, dzieci i młodzieży podlegających obowiązkowi szkolnemu i obowiązkowi nauki oraz dla osób pełnoletnich. Przepisy ww. rozporządzenia nie odnoszą się jednakże do organizowania aktywności dzieci poniżej 6 roku życia. Zgodnie z § 6 powołanego rozporządzenia, w przypadku kursów organizowanych w formie obozu, organizator zapewnia bezpłatne wyżywienie, zakwaterowanie i dojazd wyłącznie uczestnikom kursu.

Dyrektor ORPEG wyjaśniła, że: *W chwili rozpoczynania realizacji szkolenia (2009 rok) uzgodniono z pracownikiem MSWiA interpretację, że dzieci w wieku przed 6 rokiem życia, będące członkami najbliższej rodziny, pozostające pod stałą opieką rodziców, mogą uczestniczyć w przeznaczonych dla nich zajęciach opiekuńczo-edukacyjnych, ponieważ:*

- *tylko takie rozwiązanie pozwala rodzicom na uczestnictwo w przewidzianych dla nich zajęciach;*
- *dzieci te przygotowywały się do bycia z grupą rówieśniczą w przedszkolu, w codziennym życiu i także wymagały wsparcia.*

Należy podkreślić, że zajęcia dla dzieci były bardzo cenione przez rodziców i uważane za dodatkową wartość realizowanych szkoleń. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. nie wymienia bezpośrednio dzieci poniżej 6 roku życia, jednak używa sformułowania, że podmiotowe kursy organizowane są dla „repatrianta i przybyłych z nim do RP członków jego najbliższej rodziny”.

Nie posiadamy pisemnej interpretacji MSW. Ustalenia uzgodnione były przez Joannę Wójtowicz, wicedyrektora ORPEG, w telefonicznej rozmowie z Panią Małgorzatą Górską z MSW.

Zajęcia pt. „Zabawy edukacyjne dla przedszkolaków” organizowane były dla dzieci w wieku od 3 roku życia do 6 lat. Dla dzieci poniżej 3 roku prowadzone były przede wszystkim działania opiekuńcze i rozwojowe dostosowane do ich wieku.

Zdaniem NIK, zapewnienie podczas ww. kursów opieki nad dziećmi repatriantów poniżej szóstego roku życia, umożliwia tym repatriantom uczestnictwo w kursach języka polskiego i kursach adaptacyjnych organizowanych poza miejscem ich zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 1104-1212, 1515-1539, 1575, 1683, 1828, 1888-1917, 2056-2062)

Kursy dla repatriantów w formie obozu uwzględniały blok zajęć językowych (50 godzin) oraz blok zajęć adaptacyjnych (50 godzin), co było zgodne z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie rodzajów kursów. W ramach kursów adaptacji

¹⁰ Nr 3, 6, 15, 24, 26, 38, 47, 59, 71 na liście obecności na kursie w dniach 15-23.08.2009; nr 8, 17, 25 z listy obecności na kursie w dniach 21-29.09.2009, nr 15, 30, 39, 55, 59, 66 z listy obecności na kursie w dniach 9-16.08.2010; nr 59 z listy obecności na kursie w dniach 16-24.08.2010; nr 3, 10, 14, 15, 31, 41 z listy obecności na kursie w dniach 20-28.08.2011 r.; nr 4, 18, 26, 51, 54 z listy obecności na kursie w dniach 5-13.08.2011 r., nr 6, 8, 9, 15, 21, z listy obecności na kursie w dniach 22-30.07.2012 r.; nr 7, 20, 21, 30, 37 z listy obecności na kursie w dniach 31.07-8.08.2012 r.

w społeczeństwie polskim prowadzono m.in. zajęcia nt. systemu ubezpieczeń społecznych, systemu podatkowego, prowadzenia działalności gospodarczej. Ponadto prowadzono zajęcia z kultury i sztuki ludowej, w tym zajęcia taneczne i muzyczne. Podział uczestników na grupy dokonywany był z uwzględnieniem kryterium wieku (grupy dzieci przedszkolnych, dzieci w wieku szkolnym, młodzież i dorośli) oraz ze względu na stopień znajomości języka polskiego (grupy A, B i C). Kursy języka polskiego w miejscu zamieszkania repatriantów organizowane były w formie zajęć wieczorowych lub zajęć sobotnio-niedzielnich w miejscowościach, w których zamieszkiwało przynajmniej kilku repatriantów.

Stałym elementem wszystkich edycji kursów w formie obozu były wycieczki krajoznawcze do Nałęczowa i Kazimierza lub do Lublina, Lubartowa i Kozłówek.

(dowód: akta kontroli str. 17-1032, 1251, 1600, 1888-1917)

W 2011 r. zlecono stworzenie serwisu internetowego i platformy e-learningowej, które miały być dedykowane repatriantom.

Dyrektor ORPEG podała że: *Celem podejmowanych działań (...) było zwiększenie efektywności kursów adaptacyjno-językowych dla repatriantów i członków ich rodzin poprzez:*

- *unowocześnienie technologii kształcenia (wprowadzenie technologii IT)*
- *zwiększenie czasu oddziaływania i możliwości samokształcenia (...) i zindywidualizowanie oddziaływań*
- *aktualizowanie przekazywanych informacji (wiedzy)*
- *popularyzację efektów szkoleń i osiągnięć ich uczestników*
- *bieżącą i efektywną komunikację z byłymi, aktualnymi i potencjalnymi uczestnikami szkoleń dla repatriantów i członków ich rodzin.(...)*

Należy zwrócić uwagę na fakt, że nauczanie za pomocą technologii informacyjnej nie jest formą nauczania przewidzianą w rozporządzeniu w sprawie rodzajów kursów.

(dowód: akta kontroli str. 303-306, 589-644, 1582)

W latach 2009-2012 w ramach obozu zorganizowano spotkania autorskie z poetami (obejmujące recytację wierszy, analizę literacką, inscenizowanie przedstawienia w oparciu o własne utwory poetyckie, interpretację własnych utworów muzycznych) oraz zajęcia na temat polskiej kultury ludowej, polskiej muzyki ludowej i tańca.

Dyrektor ORPEG podała m.in., że: *Spotkania autorskie z poetą dziecięcym i pisarzem miały na celu zainteresowanie literaturą polską, nauką języka w sytuacjach nietypowych (...)* Z obserwacji i informacji zwrotnych wynika, że spotkania te ponadto miały duży wpływ na motywację i potrzebę uczenia się języka polskiego. Pomagały w przełamaniu tzw. bariery językowej u dzieci nieśmiałych i zaburzonych. (...) Zajęcia na temat polskiej kultury i muzyki ludowej stanowią zakres działań służących adaptacji - poznaniu, zrozumieniu, przełożeniu na własne działania - znaczących zasobów i wytworów kultury polskiej, stanowiących tzw. "kod kulturowy". Ponadto, zgodnie z przyjętą w realizacji kursu strategią uczenia, wszystkie działania, które służą zaangażowaniu uczestnika, obniżeniu napięcia i trudności uczenia się, służą zwiększeniu efektywności nauki - zarówno w zakresie poznawczym, jak i w procesie budowania kompetencji (...). Zarówno ustawa o repatriacji, jak i rozporządzenie w sprawie rodzajów kursów języka polskiego i adaptacyjnych, mówią literalnie o organizowaniu dla repatriantów i członków ich rodzin kursów „adaptacji w społeczeństwie polskim” oraz kursów języka polskiego. W żadnym z tych dokumentów nie następuje jednak zdefiniowanie np. poprzez wskazanie zakresu znaczenia poszczególnych terminów. (...) przeprowadzona analiza pozwoliła nam na sprecyzowanie zakresu nauczania w bloku adaptacyjnym. Jako treści niezbędne (...) wskazaliśmy:

- historię i tradycję polską, w tym symbole, instytucje i osobistości wyróżniające się w danym społeczeństwie, a także zakres wiedzy na temat sytuacji panującej we współczesnej Polsce

- kulturę, w tym kulturę ludową Polski.

(...) także te związane z nauką hymnu polskiego, polskich tańców narodowych i ludowych, wytworów współczesnej kultury polskiej – zgodnie z przyjętą interpretacją pojęcia „adaptacja” - stanowią w pełni adekwatną wiedzę i umiejętności służące adaptacji uczestników szkolenia w środowisku polskim. Ponadto treści kulturowe są składową kompetencji językowej, uwzględniane także w opisie tzw. wymagań certyfikacyjnych w poświadczaniu stopnia znajomości języka polskiego jako obcego. (...)

Stwierdzono, że spotkania autorskie z poetami obejmowały m.in.: recytację wierszy, analizę literacką, inscenizowanie przedstawienia w oparciu o własne utwory poetyckie. Znajomość języka polskiego przez uczestników kursów była słaba¹¹. Zdaniem NIK, organizując zajęcia w takiej formie należy brać pod uwagę poziom znajomości języka polskiego przez repatriantów oraz przydatność słownictwa w życiu codziennym.

(dowód: akta kontroli str. 890-1222, 1255-1514, 1583-1585, 1687-1689, 1888-1917)

Do oceny merytorycznej kursów stosowano obowiązujący w PCN dokument pn. *Procedura i narzędzia ewaluacji PCN w Lublinie*. Ewaluacje kursów obejmowały badanie jakościowe i ilościowe oraz obserwacje i wywiady przeprowadzane m.in. na podstawie ankiet, które wypełniali uczestnicy kursów po ich zakończeniu. Zgłoszone przez repatriantów zapotrzebowanie na zwiększenie liczby godzin języka polskiego poskutkowało zorganizowaniem w 2011 i 2012 r. kursów języka polskiego w miejscu zamieszkania repatriantów i członków ich rodziny.

Dyrektor ORPEG podała, że w ramach sprawowania bieżącego nadzoru nad realizacją i sposobem przeprowadzania przez PCN w latach 2011-2013 kursów języka polskiego i kursów adaptacyjnych dyrektor ORPEG i główny księgowy ORPEG systematycznie analizowali sprawozdania z realizacji kursów języka polskiego i kursów adaptacyjnych dla repatriantów i członków ich rodzin. Ponadto wicedyrektor ORPEG-PCN został zobowiązany do relacjonowania, na prowadzonych cyklicznie zebraniach kierownictwa ORPEG, procesu związanego z przygotowaniem i realizacją ww. kursów.

(dowód: akta kontroli str. 1676-1678, 1918-2017)

Szczegółowym badaniem objęto wszystkie 304 umowy związane z organizacją i prowadzeniem kursów dla repatriantów w okresie 2009-2013 (I półrocze) oraz ich rozliczenia, a także 21 faktur i rachunków o łącznej wartości 133 134,07 zł nie związanych z ww. umowami¹². Niniejsza kontrola nie obejmowała natomiast oceny merytorycznej zajęć prowadzonych na kursach adaptacyjnych i kursach języka polskiego.

(dowód: akta kontroli str. 17-1032, 1633-1663, 2064-2080)

¹¹ Informacja o poziomie znajomości języka polskiego została zawarta m.in. w ankietach zgłoszeniowych, sprawozdaniach z realizacji kursów dla repatriantów w latach 2009-2012.

¹² Faktury nr: F 0117/2012 z 5.08.2012 r., 211/08/2012 z 7.08.2012 r., FA/255/2012 z 13.12.2012 r., 0/0(011)0003214022 z 1.08.2012 r., 1/B/2012 z 5.08.2012 r., 3/12/2012 z 12.12.2012 r., 415/09/2012/H z 17.09.2012, FA/940/2011 z 20.12.2011 r., PL6011023056 z 3.08.2011, 0982/10/11/S z 4.10.2011 r., 74/09/2011 z 29.09.2011 r., 6011030807 z 18.10.2011, 1F31946 z 17.10.2011 r., PL6011023557 z 9.08.2011 r., 0713/06/10/G z 25.06.2010 r., FA/1042/2010 z 29.12.2010 r., 60084414 z 4.08.2010 r., 10-00280 z 23.08.2010 r., F0140/2010 z 22.08.2010 r., 10-00149 z 16.08.2010 r., F 0137/2010 z 15.08.2010 r.

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie wykorzystania środków z budżetu państwa na organizację i prowadzenie kursów języka polskiego i kursów adaptacyjnych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie stosowano przepisów ustawy pzp w związku z udzieleniem zamówień publicznych w łącznej kwocie 655 979,00 zł (tj. 50,4% wydatków poniesionych w badanym okresie) dotyczących zakupu usługi hotelowej w 2010 r. oraz usług edukacyjnych w latach 2009-2012.

W 2010 r. z tytułu noclegów i wyżywienia dla repatriantów i członków ich rodzin wydatkowano łącznie 98 664,00 zł brutto¹³ (97 374,43 zł netto, tj. 25 365 euro).

Dyrektor ORPEG wyjaśniła, że: *W roku 2010 nie przeprowadzono postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w rozumieniu ustawy Prawo zamówień publicznych. W pozyskiwaniu usługodawcy w zakresie zapewnienia noclegów i wyżywienia podjęto starania, aby koszty z tym związane były racjonalne. W efekcie, jak wynika z przeprowadzonego rozeznania rynku, koszt pobytu uczestników kursu był niższy niż ceny rynkowe w tamtym okresie:*

- wartość osobodnia w ramach zrealizowanej usługi średnio dla trzech edycji – 72,12 zł.

- [...] ¹⁴ w Lublinie nie dysponowała miejscami.

- wartość osobodnia w hotelu [...] ¹⁵ – 110 zł.

- wartość osobodnia w hotelu [...] ¹⁶ – 180 zł.

Należy dodać, iż Zleceniodawca musiał dysponować: możliwością zakwaterowania i wyżywienia co najmniej 80 osób oraz co najmniej 7 salami dydaktycznymi, w tym jedną dla co najmniej 80 osób. W przypadku realizacji kursów w roku 2010, tak jak i pozostałych, koszty związane z usługą hotelową, jak i wyżywieniem zawierają także koszty wynajęcia (całodobowego) sal dydaktycznych.

(dowód: akta kontroli str. 1238-1247, 1655-1658, 1663, 1579)

W latach 2009-2012 zawarto łącznie 264 jednostkowe umowy¹⁷ o prowadzenie kursów dla repatriantów o łącznej wartości 557 315,00 zł nie stosując zasad i trybów określonych w przepisach ustawy pzp, mimo że łączna wartość ww. umów w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio: 76 310,00 zł (19 682 euro), 144 755,00 zł (37 706 euro), 204 700,00 zł (53 321 euro) i 131 550,00 zł (32 727 euro).

Dyrektor ORPEG wyjaśniła, że: *Zajęcia dydaktyczne dla repatriantów traktowaliśmy jako usługi szkolenia specjalistycznego, dlatego nie przeprowadziliśmy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na prowadzenie zajęć. (...) Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na usługę przeprowadzenia zajęć*

¹³ Płatności dokonano na podstawie dwóch rachunków nr 5/10 z 16.08.2010 r. i nr 6/10 z 25.08.2010 r. oraz faktury VAT nr 3375/H/2010 z 15.12.2010 r.

¹⁴ Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r.

¹⁵ Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r.

¹⁶ Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r.

¹⁷ Umowy nr: 21/08/2009, 23/08/2009, 69-85/08/2009, 87-108/2010, 12-13/08/2010, 26/12/2010, 32-33/08/2010, 38-79/08/2010, 80-102/12/2010, 112/12/2010, 2-3/08/2011/PCN, 7/11/2012/PCN, 8-9/12/2011/PCN, 31-42/08/2011/PCN, 44-45/08/2011/PCN, 48-68/08/2011/PCN, 70-77/08/2011/PCN, 79/08/2011/PCN, 81/09/2011/PCN, 83-86/09/2011/PCN, 88-90/09/2011/PCN, 94-96/09/2011/PCN, 103-105/10/2011/PCN, 111-131/12/2011/PCN, 133-134/12/2011/PCN, 139-151/12/2011/PCN, 20-32/07/2012/PCN, 35-38/07/2012/PCN, 41-45/07/2012/PCN, 46-64/08/2012/PCN, 65/07/2012/PCN, 66-67/08/2012/PCN, 69/08/2012/PCN, 74/08/2012/PCN, 84/08/2012/PCN, 93-97/09/2012/PCN, 99-101/09/2012/PCN.

dydaktycznych dla repatriantów i członków ich rodzin w roku 2013 zostało przeprowadzone zgodnie z przyjętą w ORPEG procedurą.

(dowód: akta kontroli str.10-1021, 1570, 1605, 1672, 1692)

Art. 4 pkt 8 ustawy pzp zwalnia z obowiązku stosowania przepisów tej ustawy w przypadku zamówień, których wartość nie przekracza 14 000 euro. W związku z powyższym, brak było podstawy prawnej do wyłączenia stosowania przepisów ustawy pzp do ww. zamówień publicznych. Zawarcie poszczególnych umów naruszyło przepis art. 32 ust. 2 powołanej ustawy stanowiący, że zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości. Natomiast zgodnie z art. 32 ust. 4 wspomnianej ustawy, jeżeli zamawiający dopuszcza możliwość składania ofert częściowych albo udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia. W świetle art. 17 ust. 1b undfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych¹⁸.

Dodać trzeba, że od 2011 r. na podstawie ustawy pzp przeprowadzono postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, których przedmiotem były usługi hotelowe, a w 2013 r. postępowanie, którego przedmiotem były zajęcia dydaktyczne dla repatriantów i członków ich rodzin.

2. Nierzetelnie wydatkowano środki finansowe w wysokości 78 451,73 zł pochodzące z rezerwy celowej z 2011 r. (tj. 19,3%), przekazane ORPEG-PCN na organizację w 2011 r. kursów adaptacyjnych i kursów języka polskiego. Ww. kwotę wydatkowano już po zakończeniu tych kursów.

Kontrola wykazała, że kursy językowe w miejscach zamieszkania repatriantów były prowadzone w okresie od 12 września do 25 listopada 2011 r., natomiast w ich koszt zostały ujęte zobowiązania wynikające z 35 umów¹⁹ na łączną kwotę 57 900,00 zł, zawartych w okresie od 28 listopada do 19 grudnia 2011 r. Ze środków tych na potrzeby kursów w kolejnych latach zlecono: opracowanie programów kursów, artykułów i publikacji oraz ich redakcję, korektę i wydruk, skład komputerowy, sporządzenie ilustracji, kolorowanek, zapisów nutowych oraz zorganizowanie nauczania z wykorzystaniem technologii informacyjnej. Ponadto badanie próby faktur wykazało, że również po zakończeniu kursów pod koniec 2011 r. wydatkowano 20 551,73 zł²⁰ na druk trzech opracowań dotyczących nauki języka polskiego²¹ każde w liczbie 1 000 egzemplarzy oraz dwóch opracowań: „Proces repatriacji w perspektywie psychologicznej” i „Bajki niezapominajki” każde w liczbie 500 egzemplarzy.

Dyrektor ORPEG wyjaśniła m.in., że: (...) *Powstałe pomoce były wykorzystywane na kolejnych kursach oraz przekazywane repatriantom i członkom ich rodzin - uczestnikom kolejnych edycji szkoleń. Takie wykorzystanie pozostałych środków wydawało się nam racjonalne oraz korzystne dla przyszłych uczestników szkoleń, bowiem PCN mógł efektywniej i atrakcyjniej realizować zajęcia a także wspomagać samodzielną, ciągłą edukację Państwa repatriantów.*

¹⁸ Stosownie do art. 38 ust. 1 undfp karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły 3 lata. Jeżeli jednak w tym okresie wszczęto postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, karalność ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu.

¹⁹ Umowy nr: 7/11/2011/PCN, 8-9/12/2011/PCN, 113-114/12/2011/PCN, 117-131/12/2011/PCN, 133-134/12/2011/PCN, 139-151/12/2011/PCN.

²⁰ Faktura FA/940/2011 z dnia 20.12.2011 r. na kwotę 20 551,73 zł.

²¹ „Dyktanda obrazkowe”, „Rymy na każdą okazję” i „Spotkania z językiem polskim”.

Odnosnie druku ww. materiałów w tak wysokim nakładzie Dyrektor ORPEG wyjaśniła m.in., że opracowane materiały stanowią wsparcie repatriantów w procesie adaptacji w warunkach polskich, uświadomienie trudności i szans związanych z tym procesem oraz budowaniu sprawności rozumienia tekstu słyszanego/czytanego, wykorzystywane na zajęciach z języka polskiego. Podała również, że: *Szacowanie kosztów wydawniczych wykazało, że korzystny jest druk większej liczby egzemplarzy, które wykorzystywane były do efektywnego prowadzenia zajęć w ramach kursu oraz przekazywane uczestnikom do kontynuowania samodzielnej nauki. W związku z przekonaniem, że powyższe publikacje i zakupy miały służyć właściwej realizacji zajęć w czasie kursów języka polskiego i kursów adaptacyjnych dla repatriantów i członków ich rodzin, uważamy że podstawą prawną wydatkowania przywołanych kwot jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 roku w sprawie rodzajów kursów języka polskiego i adaptacyjnych oraz sposobu ich organizacji dla repatriantów i członków ich najbliższej rodziny przybyłych do Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie wskazującym na realizację kursów w formie obozów.*

Minister Edukacji Narodowej powierzał organizację kursów osobno dla każdego roku budżetowego, zatem zlecając opracowanie ww. opracowań i artykułów Wicedyrektor ORPEG-PCN nie mogła mieć pewności, że zadanie to w kolejnych latach również zostanie powierzone ORPEG-PCN. Ponadto, w opinii NIK wydanie materiałów dla repatriantów w tak dużych nakładach, mając na uwadze, że latach 2009-2012 w kursach uczestniczyło średniorocznie 114 osób (w tym dzieci), było niecelowe.

(dowód: akta kontroli str. 303-314, 593-728, 1230-1247, 1512, 1580-1584, 1651-1652, 1681, 1825)

3. W latach 2010-2011 niecelowo wydatkowano kwotę 26 361,14 zł²² na zakup kserokopiarki, nagrywarki VHS i DVD, projektora krótkoogniskowego oraz dysku zewnętrznego, pomimo że rodzaj statutowych zadań ORPEG-PCN, tj. m.in. organizowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli pracujących wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą wskazywały, że ww. placówka powinna być przygotowana w tym zakresie do prowadzenia kursów.

W sprawie ww. wydatków Dyrektor ORPEG wyjaśniła: *Celem zakupu było umożliwienie powielania materiałów do zajęć w ramach kursu języka polskiego i kursu adaptacyjnego dla repatriantów i członków ich rodzin. Przez materiały rozumiemy: informacje nt. kursu – program, harmonogram, kserówki do ćwiczeń w czasie zajęć, materiały zwarte, przekazywane uczestnikom; przeciętna liczba powielanych stron A4 to 100 stron x liczba uczestników. Materiały dydaktyczne stanowią ważny element realizacji efektywnych zajęć, a ich przygotowanie i powielenie stanowią uzasadnione i celowe koszty. (...) nagrywarkę zakupiono: w celu przygotowywania materiałów na nośnikach CD i DVD (filmy). Uczestnicy otrzymywali materiały w wersji elektronicznej na CD oraz filmy na DVD (nagrywane fragmenty zajęć, wycieczek itp., filmy dydaktyczne); Kamery Sony – w celu nagrywania zajęć i przygotowywania filmów dla uczestników; projektor zakupiono: w celu wykorzystania na zajęciach dydaktycznych – równolegle prowadzone były zajęcia dla 5 grup, w trakcie każdego zajęcia wykorzystywane były pokazy multimedialne, projekcja filmów itp. Zakup projektora miał związek z jakością realizowanych zajęć i efektywnością kształcenia; dysk zewnętrzny służył: do archiwizowania i przenoszenia danych, plików tekstowych, filmów itp. wykorzystywanych w ramach organizacji i realizacji zajęć na kursie adaptacyjnym i kursie języka polskiego dla repatriantów i członków ich rodzin.*

²² W kwocie tej zawierają się wydatki na zakup: kserokopiarki – faktura nr 0713/06/10/G z dnia 25.06.2010 r. na kwotę 17 900,00 zł, nagrywarki VHS i DVD, kamery – faktura nr 60084414 z dnia 4.08.2010 na kwotę 2 798,00 zł, projektora krótkoogniskowego – faktura nr 74/09/2011 z dnia 29.09.2011 r. na kwotę 4 999,95 zł, dysku zewnętrznego – faktura nr PL6011023557 z dnia 9.08.2011 r. na kwotę 663,19 zł.

Kursy dla repatriantów odbywały się dwa lub trzy razy w roku, zatem NIK nie znajduje uzasadnienia dla zakupu tego typu wyposażenia jednostki tylko na potrzeby prowadzenia ww. kursów. Dodać też trzeba, że Minister Edukacji Narodowej powierzał organizację kursów osobno dla każdego roku budżetowego, nie było więc pewne, czy zadanie to w kolejnych latach będzie realizować ORPEG-PCN, a zakupiony sprzęt zostanie ponownie wykorzystany w trakcie prowadzenia kursów dla repatriantów. (dowód: akta kontroli str. 1643-1654,1680)

4. Nierzetelne i niezgodne z przepisami ufp i Kc sporządzanie i zawieranie umów dotyczących organizacji i przeprowadzania kursów dla repatriantów:

- W latach 2009-2011 zaciągnięto zobowiązania w ww. zakresie na podstawie 84 umów o łącznej wartości 174 605,00 zł (tj. 14,7% wartości wszystkich badanych umów) podpisanych przez osoby nieupoważnione.

Stwierdzono, że poza dyrektorem PCN (od 2011 r. wicedyrektorem ORPEG posiadającym upoważnienie do zaciągania zobowiązań w imieniu ORPEG) Panią Joanną Wójtowicz, ww. umowy były zawierane ze strony ORPEG przez:

- Panią Annę Kuczyńską (19 umów²³ na łączną kwotę 52 900,00 zł), zatrudnioną w PCN/ORPEG od 1 marca 1992 r. do dnia zakończenia kontroli na stanowisku samodzielnego referenta, która nie posiadała upoważnienia do zaciągania ww. zobowiązań. Nie przedstawiono także regulaminu organizacyjnego ORPEG, z którego wynikałoby takie upoważnienie dla ww. osoby.
- Panią [...]²⁴ (65 umów²⁵ na łączną kwotę 121 705,00 zł w tym jedna umowa²⁶ z Dyrektorem PCN na kwotę 450,00 zł), która nie była pracownikiem ORPEG PCN. Pełniła ona funkcję kierownika kursów na podstawie zlecenia w formie umów cywilnoprawnych.

Powyższe działanie było niezgodne z art. 53 ust. 2 ufp, który stanowi, że kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki, jednakże przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki. Natomiast przepisy art. 103 § 1 i § 3 Kc stanowią, że jeżeli zawierający umowę jako pełnomocnik nie ma umocowania albo przekroczy jego zakres, ważność umowy zależy od jej potwierdzenia przez osobę, w której imieniu umowa została zawarta. W braku potwierdzenia ten, kto zawarł umowę w cudzym imieniu, obowiązany jest do zwrotu tego, co otrzymał od drugiej strony w wykonaniu umowy, oraz do naprawienia szkody, którą druga strona poniosła przez to, że zawarła umowę nie wiedząc o braku umocowania lub o przekroczeniu jego zakresu. Zestawienie ustalonego stanu faktycznego z ww. normami prawnymi prowadzi do wniosku, że ważność przedmiotowych umów uzależniona była od potwierdzenia ich przez ORPEG.

²³ Umowy nr 64-68/08/2011/PCN, 70-72/08/2011/PCN, 76-78/08/2011/PCN, 83/09/2011/PCN, 85-86/09/2011/PCN, 88-90/09/2011/PCN, 94-95/09/2011/PCN.

²⁴ Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r.

²⁵ Umowy nr: 95/09/2009, 38-44/08/2010, 46-79/08/2010, 80-102/12/2010.

²⁶ Umowa nr 95/09/2009.

Pani Joanna Wójtowicz wyjaśniła, że: *Podpisywanie umów z osobami zatrudnionymi na kursie dla repatriantów przez p. [...]27 - realizującą zadania kierownika kursu - było działaniem błędnym, skorygowanym w roku 2011. Pani Anna Kuczyńska nie posiadała upoważnienia (...) podpisywała wymienione umowy w sytuacji nieobecności w pracy i jednocześnie utrudnionego kontaktu z dyrektorem PCN/ wicedyrektorem ORPEG PCN. Wynikało to z konieczności organizacyjnych.*

W myśl art. 15 undfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 87-88, 154- 283, 451-564, 1577, 1683)

- Na trzech umowach o łącznej wartości 4 950,00 zł zawartych w 2009 i 2011 r. n/w pracownicy PCN/ORPEG-PCN bez stosownego upoważnienia złożyli podpisy jednocześnie jako zleceniodawca oraz jako zleceniobiorca. I tak:
 - Dyrektor PCN Pani Joanna Wójtowicz podpisała jedną umowę na kwotę 1 050,00 zł²⁸,
 - Pani Anna Kuczyńska, pełniąca w ORPEG PCN funkcję samodzielnego referenta podpisała dwie umowy²⁹ o wartości 2 100,00 zł i 1 800,00 zł.

Działanie to było niezgodne z art. 53 ust. 2 ufp. W myśl art. 108 Kc pełnomocnik nie może być drugą stroną czynności prawnej, której dokonywa w imieniu mocodawcy, chyba że co innego wynika z treści pełnomocnictwa albo że ze względu na treść czynności prawnej wyłączona jest możliwość naruszenia interesów mocodawcy. Przepis ten stosuje się przez analogię do sytuacji, w której osoba pełniąca funkcję uprawniającą do reprezentacji danej jednostki organizacyjnej zawiera umowę ze sobą jako osobą fizyczną. W związku z powyższym, wydatkowano środki publiczne na uregulowanie zobowiązań, które zgodnie z art. 108 Kc w istocie nie powstały. Pani Anna Kuczyńska nie posiadała upoważnienia Dyrektora ORPEG do wykonywania w imieniu ORPEG określonych czynności w zakresie gospodarki finansowej, natomiast Pani Joanna Wójtowicz nie posiadała upoważnienia Ministra Edukacji Narodowej, którego zakres obejmowałby możliwość dokonywania czynności prawnych z samą sobą.

Dyrektor ORPEG wyjaśniła, że: *Osoba podpisująca jako Zleceniodawca nie miała upoważnienia do tej czynności. Umowy zostały podpisane przez tą samą osobę w imieniu Zleceniodawcy jak i Zleceniobiorcy. Stwierdzamy: w zawartych umowach, zarówno ich przedmiot jak i wartość były zgodne z odpowiednimi zapisami w preliminarzach na poszczególne kursy.*

W ocenie NIK zgodność przedmiotu i wartości umowy z preliminarzem nie wyłącza możliwości naruszenia interesów PCN i nie ma znaczenia z punktu widzenia legalności działania.

(dowód: akta kontroli str. 45-46, 471-474, 514-517, 1588-1589, 1690)

- W umowie o usługę hotelową nie ujęto postanowień umożliwiających zapłatę za faktycznie wykorzystaną przez repatriantów ilość miejsc noclegowych.

²⁷ Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r.

²⁸ Umowa nr 73/08/2009.

²⁹ Umowy nr 69/08/2011/PCN, 79/08/2011/PCN.

Na podstawie umowy nr 9/PCN/2011 w kwocie 43 300,00 zł o zapewnienie wyżywienia, noclegu i sal dydaktycznych dla repatriantów zobowiązano się zapłacić za 50 osób. W ww. umowie nie zawarto klauzuli umożliwiającej zapłatę za usługę hotelową dla repatriantów, którzy faktycznie z niej korzystali. Pomimo, że w kursie przeprowadzonym w dniach 20-28 sierpnia 2011 r. uczestniczyły 44 osoby dokonano zapłaty za 50 noclegów. Szacunkowa kwota za sześć niewykorzystanych noclegów wyniosła 5 196,00 zł³⁰. W ocenie NIK powyższe było niegospodarne i nierzetelne.

Pani Joanna Wójtowicz wyjaśniła, że: *W projekcie umowy dołączonej do SIWZ w ramach zamówienia publicznego nie zawarto klauzuli, "iż zamawiający zapłaci tylko za faktyczną liczbę korzystających z usług hotelu". Przeoczenie to wynikało z braku doświadczenia w opracowywaniu dokumentacji przetargowej. Opracowując umowy w kolejnych latach uwzględniliśmy zapis o odpłatności za rzeczywistą liczbę uczestników.*

Umowy zawarte z hotelami w 2012 r. (87/08/2012/PCN i 88/08/2012/PCN) przewidywały, że ORPEG PCN zapłaci tylko za liczbę repatriantów i członków ich rodzin, którzy faktycznie będą korzystali z usług hotelu.

(dowód: akta kontroli str. 737-742, 975-989, 1246, 1578)

- Zaciągnięto zobowiązania bez zachowania formy pisemnej w przypadku 11 wskazanych poniżej wydatków:
 - w 2009 r. w łącznej kwocie 54 345,50 zł³¹, a w 2010 r. – łącznie 98 664,00 zł³² za noclegi i wyżywienie dla uczestników kursów w formie obozów,
 - w latach 2009-2010 w łącznej kwocie 10 800,00 zł (pięć rachunków³³) za kierownictwo kursu sprawowane przez panią [...]³⁴,
 - w 2010 r. 1 800,00 zł (jeden rachunek³⁵) za szkolenie z zakresu aktywizacji zawodowej przeprowadzone przez [...]³⁶.

W odniesieniu do wydatków na noclegi i wyżywienie Dyrektor ORPEG wyjaśniła, że: *Wydatkowanie wymienionych w pytaniu kwot w latach 2009-2010 nie było poprzedzone zawarciem umowy w formie pisemnej. Kierowano się interpretacją przepisu art. 60 par. 1 kodeksu cywilnego, z przekonaniem, że wystarczające jest oświadczenie woli dwóch stron.*

W sprawie wydatków za kierownictwo kursu Dyrektor ORPEG wyjaśniła, że: *W latach 2009-2010 zadanie związane z kierowaniem kursu realizowane było w oparciu o umowę ustną, z zakresem zadań. Zadanie kierownika kursu adaptacyjnego i kursu języka polskiego dla repatriantów i członków ich rodzin, organizowanego w latach 2009–2010 powierzono Pani [...]³⁷ (...) w latach 2009-2010 nie zawierano umów w formie pisemnej z osobami prowadzącymi*

³⁰ Kwotę tę oszacowano w następujący sposób: 43 300,00 zł - (43 300,00 zł/50 osób)x44.

³¹ Rachunek nr 04/09 w kwocie 37 600,00 zł i faktura nr 15/2009 w kwocie 16 745,50 zł.

³² Rachunek nr 6/10 w kwocie 38 624,00 zł, nr 5/10 w kwocie 40 328,00 zł, faktura VAT nr 3375/H/2010 w kwocie 19 712,00 zł.

³³ Rachunki nr 345/09, 435/09, 325/010, 326/010, 476/010.

³⁴ Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r.

³⁵ Rachunek nr 2/2010.

³⁶ Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r.

³⁷ Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r.

działalność gospodarczą. [...] ³⁸ współpracowała z ORPEG PCN (wcześniej PCN) i rzetelnie wykonywała wszystkie powierzone jej obowiązki. W związku z tym nie mieliśmy podstaw do obaw o jakość wykonanego zdania. (...).

Natomiast odnosząc się do wydatku na szkolenie z zakresu aktywizacji zawodowej Dyrektor ORPEG wyjaśniła, że w latach 2009-2010 nie zawierano umów w formie pisemnej z osobami prowadzącymi działalność gospodarczą, wystawiającymi faktury lub rachunki.

W ocenie NIK dla dokonywania wydatków publicznych w znacznej kwocie lub gdy termin realizacji usługi nie przypada w dniu dokonania płatności, optymalną metodą, jest zawarcie umowy w formie pisemnej. Umowa daje przede wszystkim podstawę do wyegzekwowania należytego wykonania przedmiotu umowy, zabezpiecza interes jednostki przy ewentualnych sporach związanych z jej realizacją oraz umożliwia sprawowanie kontroli *ex post* wydatkowania środków publicznych. Z tych powodów działanie kontrolowanego było nierzetelne.

(dowód: akta kontroli str. 1579, 1592, 1655-1663, 1772-1781, 1691-1694, 1809)

- Dopiero po wykonaniu zadania, w formie pisemnej zawarto 12 umów³⁹ w łącznej kwocie 21 300,00 zł, natomiast jedna umowa⁴⁰ na kwotę 2 400,00 zł zawarta została w trakcie realizacji zadania, co było działaniem nierzetelnym.

Dyrektor ORPEG wyjaśniła, że: (...) *przed podpisaniem umów w formie pisemnej, z zachowaniem wszelkiej staranności i zabezpieczeń zawarto umowy w formie ustnej, które następnie potwierdzono umowami pisemnymi.*

(dowód: akta kontroli str.71-90, 252-253, 258-259, 845-848; 1589, 1689)

- W przypadku 38 umów⁴¹ na łączną kwotę 53 800,00 zł termin wykonania zadania (m.in. projektowanie, wykonanie oraz serwisowanie platformy e-learningowej dla repatriantów i członków ich rodzin, sporządzenie artykułów do publikacji) wyznaczano na ten sam dzień, w którym zawarto daną umowę. W świetle złożonych wyjaśnień do zawarcia w formie ustnej przedmiotowych umów doszło wcześniej niż wskazują na to wyszczególnione na nich daty.

Dyrektor ORPEG wyjaśniła, że: (...) *z wykonawcami umów (...) przed zawarciem umowy w formie pisemnej zawarto umowę ustną. Dołożono wszelkich starań, aby w drodze negocjacji precyzyjnie określić zarówno zakres merytoryczny, termin jak i wartość przedmiotu umowy. Pragniemy zaznaczyć, że Wykonawcy dotrzyмали warunków umowy i należycie wykonali swoje dzieła.*

(dowód: akta kontroli str. 250, 307-726, 851-852; 1589)

W ocenie NIK wyrażenie oświadczenia woli w formie pisemnej w trakcie lub po faktycznym wykonaniu umowy zawartej w formie ustnej utrudnia wyegzekwowanie należytego wykonania zadania.

- W latach 2009-2010 zawarto 98 umów o dzieło⁴² na łączną kwotę 199 455,00 zł, pomimo że ich przedmiotem nie było wykonanie dzieła.

W ocenie NIK umowy, których przedmiotem było przeprowadzanie kursów nie mają charakteru umowy o dzieło, bowiem przez umowę o dzieło, zgodnie z art. 627 Kc, przyjmujący zamówienie zobowiązuje się do wykonania oznaczonego

³⁸ Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r.

³⁹ Umowy nr: 87-96/09/2009, 87/12/2010, 90/12/2010.

⁴⁰ Umowa nr 44/07/2012/PCN.

⁴¹ Umowy nr 86/12/2010, 8-9/12/2011/PCN, 111-114/12/2011/PCN, 117-131/12/2011/PCN, 133-134/12/2011/PCN, 139-151/12/2011/PCN, 45/07/2012/PCN.

⁴² Umowy nr: 69-85/08/2009, 87-108/09/2009, 32-33/08/2010, 38-51/08/2010, 53-61/08/2010, 63-64/08/2010, 66-79/08/2010, 80-85/12/2010, 87/12/2010, 90-94/12/2010, 96-99/12/2010, 101-102/12/2010.

dzieła. Elementem charakterystycznym takiej umowy jest zatem odpowiedzialność wykonawcy dzieła za konkretny rezultat. W przypadku przeprowadzania zajęć dydaktycznych niemożliwe jest zagwarantowanie rezultatu w postaci nauczania uczestników kursów zagadnienia, które jest przedmiotem zajęć. Kontrahenci PCN na podstawie ww. umów zostali zobowiązani jedynie do starannego działania. W przeciwnym razie należałoby uznać, że odpowiadają za nienależyte wykonanie zobowiązania w przypadku każdego uczestnika kursu, który po jego zakończeniu nie opanował w pełni programu nauczania. Potwierdzeniem ww. stanowiska NIK jest wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 19.06.2013 r. III AUa 1511/12: *W przypadku przeprowadzenia cyklu zajęć dydaktycznych z języka obcego nie występuje żaden rezultat uwidoczniiony w jakiegokolwiek postaci materialnej lub niematerialnej. Nie ma także podstaw do konstruowania ewentualnej odpowiedzialności za wady "dzieła", lektor nie może bowiem zobowiązać się do tego, że jego uczeń z całą pewnością opanuje język na zakładanym poziomie, gdyż jest to kwestia indywidualnych zdolności, ambicji i wysiłku każdego słuchacza. Praca lektora polega na starannym działaniu, aby stosownie do założeń programowych przekazać określony zasób wiedzy uczestnikom kursu, motywować ich do nauki, sprawdzać postępy itp. Poziom opanowania materiału i umiejętności uczestników kursów językowych w żadnym razie nie stanowi rezultatu w znaczeniu art. 627 k.c. Nadto liczba wykonywanych godzin zajęć nadaje im charakter czynności powtarzalnych. Oczywistym jest przy tym, że na każdym kursie dobór teorii, metod edukacyjnych, sposobu prowadzenia konwersacji itp. jest zindywidualizowany przez lektora, ale nie zmienia to typowej usługi edukacyjnej w umowę rezultatu. Wkład w postaci wysiłku intelektualnego, wymaganego przy każdej pracy umysłowej, jest elementem obowiązku starannego działania.*

Dyrektor ORPEG wyjaśniła, że: *Zawierając z prowadzącymi zajęcia umowę o dzieło kierowaliśmy się następującymi przesłankami:*

1) *osoby prowadzące zajęcia dydaktyczne na kursie adaptacyjnym i kursie języka polskiego były zobowiązane do:*

- a) *przygotowania materiałów dydaktycznych dla uczestników szkolenia, które wykorzystywano w realizacji zajęć,*
- b) *opracowania uszczegółowionego programu zajęć,*
- c) *badania rezultatu oddziaływań edukacyjnych.*

W związku z powyższym uważamy, że: osoby prowadzące zajęcia opracowywały dzieło w postaci materiałów edukacyjnych (załączanych do umów o dzieło), a ich działania przynosiły także rezultat niematerialny, w postaci efektów kształcenia - nabytej wiedzy i umiejętności uczestników szkoleń. Prowadzenie określonych zajęć powierzanych osobom prowadzącym nie miało charakteru ciągłego ale miało wymiar jednorazowy, jakościowy i sprawdzany w ramach wewnętrznej ewaluacji ORPEG-PCN. W każdej umowie określona została liczba godzin oraz określone efekty przeprowadzonego zajęcia (założone osiągnięcia np. nauczanie się określonego listu motywacyjnego i przedstawienie go prowadzącym).

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w ww. wyjaśnieniach, gdyż prowadzenie zajęć na kursie miało charakter ciągły i zorganizowany na przestrzeni pewnego okresu czasu. Ponadto przygotowanie materiałów, czy programu w związku z przeprowadzeniem kursu nie może być traktowane jako dzieło w rozumieniu art. 627 Kc (zgodnie z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 28 lutego 2013 r. - III Aua 1785/12: *Obowiązków polegających na przygotowaniu i przeprowadzeniu zajęć - choćby w oparciu o samodzielnie wybrane i przystosowane materiały dydaktyczne, a nie narzucony z góry*

program - nie można uznać za dzieło, ponieważ nie przynoszą one konkretnego, samoistnego, oznaczonego rezultatu. Określony rezultat umowy o dzieło, powinien mieć indywidualny charakter i niezależny od działania wykonawcy być, wiążący się z możliwością uzyskania samodzielnej wartości w obrocie. Dzieło musi przy tym istnieć w postaci postrzegalnej, pozwalającej nie tylko odróżnić je od innych przedmiotów, ale i uchwycić istotę osiągniętego rezultatu. (...) W przypadku przeprowadzenia zajęć szkoleniowych z języka obcego, nawet w oparciu o samodzielnie przygotowany program i pomoce naukowe, nie występuje rezultat ucieleśniony w jakiegokolwiek postaci. Jest to wyłącznie staranne działanie wykonawcy umowy, który stosownie do posiadanej wiedzy, ma ją przekazać kursantom.)

Należy także wskazać, że umowy związane z prowadzeniem zajęć merytorycznych na kursie w latach 2011-2013 posiadały już formę umów zlecenia, co w opinii NIK świadczy, że działanie z lat 2009-2010 w przedmiotowym zakresie zostało uznane za błędne i odpowiednio skorygowane.

Dodać też trzeba, że rozliczanie umów o dzieło z zastosowaniem podwyższonego kosztu uzyskania przychodów, pomimo że przedmiotem tych umów były czynności nieposiadające twórczego charakteru, miało wpływ na zaniżenie zaliczek na podatek dochodowy.

(dowód: akta kontroli str. 37-283; 1598)

- Wicedyrektor ORPEG zawarła 1 grudnia 2011 r. z pracownikami ORPEG-PCN dwie umowy, które, ze względu na ich przedmiot, okres obowiązywania i datę zawarcia w rzeczywistości nie mogły być zrealizowane:
 - nr 115/12/2011/PCN na kwotę 700,00 zł, której przedmiotem była organizacja kursu języka polskiego dla repatriantów i członków ich rodzin w miejscu ich zamieszkania, rekrutacja i ewidencja nauczycieli oraz repatriantów, monitorowanie prowadzenia zajęć, porządkowanie dokumentacji kursowej, zapewnienie materiałów dydaktycznych prowadzącym zajęcia. Termin realizacji tej umowy określono na okres od 1 do 5 grudnia 2011 r.
 - nr 116/12/2011/PCN na kwotę 1 400,00 zł, której przedmiotem było przygotowanie umów, ich ewidencja, rozliczenie wydatków szkoleń, obsługa księgową na kursach dla repatriantów. Termin realizacji tej umowy określono na okres od 1 do 5 grudnia 2011 r.

Przedmiot ww. umów był niemożliwy do zrealizowania już w chwili ich zawarcia (poza porządkowaniem dokumentacji kursowej, ewidencją umów, rozliczaniem wydatków i obsługą księgową). W 2011 r. dwa kursy adaptacyjno-językowe w formie obozów odbyły się w dniach 6-13 i 20-28 sierpnia, natomiast 12 kursów w miejscach zamieszkania repatriantów od 12 września do 25 listopada, tj. przed datą i okresem zawarcia ww. umów. Nie było zatem możliwe organizowanie kursu, rekrutowanie i ewidencjonowanie nauczycieli i repatriantów, monitorowanie prowadzenia zajęć, zapewnienie materiałów dydaktycznych prowadzącym zajęcia oraz przygotowanie umów dotyczących kursu po jego zakończeniu.

Pani Joanna Wójtowicz wyjaśniła, że: *Obie wymienione umowy: nr 115/12/2011 i 116/12/PCN zostały zawarte 1 grudnia 2011 r. po zakończeniu edycji kursów języka polskiego realizowanych w miejscu zamieszkania repatriantów. Dotyczyły czynności związanych z uporządkowaniem i rozliczeniem ww. kursów. Kursy języka polskiego dla repatriantów w miejscu ich zamieszkania były prowadzone*

po raz pierwszy i wymagały dodatkowego nakładu pracy przy porządkowaniu, podsumowywaniu i rozliczaniu. Po zakończeniu kursu nawiązywano także kontakt z repatriantami w celu badania stopnia zadowolenia z kursu.

Powyższe wyjaśnienia nie znajdują uzasadnienia w stanie faktycznym ustalonym na podstawie przedłożonych dokumentów. W żadnej z ww. umów nie określono jako ich przedmiotu porządkowania, czy podsumowania kursów, na co powołano się w powyższych wyjaśnieniach.

(dowód: akta kontroli str. 601-608, 1581)

- W treści 19 umów⁴³ nie określono kwot wynagrodzenia dla przyjmujących zlecenie, co świadczyło o nierzetelności przy sporządzaniu ww. umów. Łączna kwota wynikająca z rozliczeń dołączonych do tych umów wyniosła 24 840,00 zł.
(dowód: akta kontroli str. 17-36, 126-168)

- W przypadku siedmiu umów⁴⁴ dotyczących prowadzenia zajęć merytorycznych w łącznej kwocie 11 075,00 zł nie można było określić liczby godzin, za które wypłacono wynagrodzenie.

Odnosnie nieprawidłowości opisanych w dwóch powyższych punktach Dyrektor ORPEG wyjaśniła, że ww. umowy sporządzone zostały na formularzu niezawierającym odpowiednich rubryk do wpisania kwoty umowy i liczby godzin. Druki te w okresie późniejszym zostały skorygowane.

(dowód: akta kontroli str. 126-239, 1588)

- Na dziewięciu umowach⁴⁵ w łącznej kwocie 13 450,00 zł stwierdzono brak podpisu zamawiającego, natomiast na dwóch umowach⁴⁶ w łącznej kwocie 1 600,00 zł brak było podpisów obu stron.

Dyrektor ORPEG wyjaśniła, że powyższa sytuacja powstała w wyniku przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 126-149; 1589)

- Na trzech umowach⁴⁷ w łącznej kwocie 1 150,00 zł stwierdzono brak dat ich zawarcia.

Dyrektor ORPEG wyjaśniła, że: *Brakuje daty zawarcia trzech umów, co jest konsekwencją przeoczenia.*

(dowód: akta kontroli str. 33, 146, 200; 1589)

- W 157 umowach⁴⁸ na łączną kwotę 325 265,00 zł przedmiot umowy został sformułowany zbyt ogólnie, tj. w sposób nie pozwalający na ustalenie jaki rodzaj zajęć został zlecony.

Dyrektor ORPEG wyjaśniła, że: *Do każdej z umów dołączony jest program określający zakres tematyczny i godzinowy zajęć. Ze względu na swoją objętość dokumenty te nie zostały przekazane do kontroli NIK.*

⁴³ Umowy nr: 20/08/2009, 22/08/2009, 25/08/2009, 26-27/09/2009, 29/09/2009, 12-13/08/2010, 15-20/08/2010, 24-27/12/2010, 45/08/2010.

⁴⁴ Umowy nr: 12/08/2010, 13/08/2010, 26/12/2010, 45/08/2010, 57-58/08/2010, 80/12/2010.

⁴⁵ Umowy nr: 12/08/2010, 15-20/08/2010, 24/12/2010, 27/12/2010.

⁴⁶ Umowy nr: 25-26/12/2010.

⁴⁷ Umowy nr: 28/09/2009, 26/12/2010, 61/08/2010.

⁴⁸ Umowy nr: 21-22/08/2009, 26-27/09/2009, 29/09/2009, 69-85/08/2009, 87-101/09/2009, 103-107/09/2009, 12-15/08/2010, 17/08/2010, 19-20/08/2010, 24/12/2010, 26-27/12/2010, 32-33/08/2010, 38-78/08/2010, 80/12/2010, 82-87/12/2010, 91-92/12/2010, 96-99/12/2010, 101-102/12/2010, 43/08/2011/PCN, 46/08/2011/PCN, 69/08/2011/PCN, 78/08/2011/PCN, 20-32/07/2012/PCN, 34/07/2012/PCN, 36-37/07/2012/PCN, 41-45/07/2012/PCN, 46-64/08/2012/PCN, 66-67/08/2012/PCN, 69-70/08/2012/PCN, 74/08/2012/PCN

W toku kontroli przedstawiono dokumenty, które według wyjaśnień kontrolowanego miały stanowić załączniki do umów z lat 2009-2012. Podczas badania ww. dokumentów stwierdzono, że osiem umów⁴⁹ z lat 2009-2011 oraz wszystkie umowy z 2012 r. nie posiadały w ogóle załączników. Natomiast w treści umów zawartych w latach 2009-2010 nie było wzmianki o załącznikach. Dokumenty przedstawione jako załączniki do tych umów zawierały określenie przedmiotu i cel zajęć (poza dokumentami do sześciu umów⁵⁰, które były prezentacjami), jednakże z ich treści również nie wynikało, że stanowią załączniki do tych umów.

Nie wyjaśniono przyczyn niesprecyzowania przedmiotu ww. umów w ich treści lub braku sporządzenia do nich załączników.

(dowód: akta kontroli str. 19-970, 1671-1672, 1689-1690, 1826-1827)

5. Kontrola wykazała słabość systemu kontroli wewnętrznej dokumentów finansowo-księgowych. Świadczą o tym następujące nieprawidłowości:

- Na wszystkich 304 zbadanych umowach zawartych w latach 2009-2013 (I półrocze) w łącznej kwocie 1 187 951,52 zł⁵¹ brak było podpisu głównego księgowego, co było niezgodne z art. 54 ust. 3 ufp stanowiącym, że dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji.

Złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie, obok podpisu właściwego rzeczowo pracownika, oznacza, że m.in., że nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej przez tego pracownika oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem, a zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

Dyrektor ORPEG wyjaśniła, że: *ORPEG PCN (dawniej PCN) jest małą jednostką, dlatego wszystkie plany finansowe, w tym związane z umowami cywilnoprawnymi na realizację zajęć, konsultowane są - wstępnie kontrolowane - w oparciu o przekazywany przez głównego księgowego preliminarz z zestawieniem planowanych wydatków z wyszczególnieniem kosztów wynikających z umów cywilnoprawnych (dydaktyka). Preliminarz potwierdzony podpisem głównego księgowego otrzymywał każdorazowo kierownik kursu na etapie planowania szkolenia.*

Kontrolerom nie przedstawiono preliminarzy w celu potwierdzenia złożonych wyjaśnień. Niemniej jednak, w ocenie NIK, preliminarz o którym mowa w wyjaśnieniach nie wypełnia dyspozycji normy prawnej art. 54 ust. 3 ufp. Preliminarz jest zestawieniem planowanych dochodów i wydatków⁵², nie stanowi zatem dokumentu dotyczącego konkretnej operacji, z którego wynika wysokość zaciągniętego zobowiązania. Z tego powodu dowód dokonania wstępnej kontroli, o której mowa w art. 54 ust. 3 ufp powinien znajdować się na umowie, jako dokumencie, który przesądza o ostatecznej wartości zobowiązania.

(dowód: akta kontroli str. 17-1032; 1689)

⁴⁹ Umowy nr 25/08/2009 13/08/2010, 46/08/2010, 86/12/2010, 78/08/2011/PCN, 69/08/2011/PCN, 46/08/2011/PCN, 43/08/2011/PCN.

⁵⁰ Umowy nr 47/08/2010, 51/08/2010, 59/08/2010, 70/08/2010, 74/08/2010, 85/12/2010.

⁵¹ W przypadku umów, na których brakowało wartości, uwzględniono kwoty z rozliczeń tych umów.

⁵² Internetowy słownik języka polskiego PWN dostępny na: <http://sjp.pwn.pl/slownik/2572353/preliminarz>

- W przypadku 23 umów⁵³ w łącznej kwocie 44 100,00 zł, nie został zachowany termin zapłaty wynagrodzenia dla wykonawców (tj. 3,7% wartości wszystkich zbadanych umów).

Kontrola wykazała, że płatności dokonano od jednego do 13 dni po terminie wskazanym w umowie. Jeżeli dłużnik spóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, stosownie do art. 481 § 1 i 3 Kc, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, choćby nie poniósł żadnej szkody i opóźnienie było następstwem okoliczności za które dłużnik nie ponosi odpowiedzialności, w razie zwłoki dłużnika wierzyciel może nadto żądać naprawienia szkody na zasadach ogólnych.

Dyrektor ORPEG-PCN Pani Joanna Wójtowicz wyjaśniła, że: *Nie możemy jednoznacznie określić co było faktyczną przyczyną niezachowania terminu zapłaty wynagrodzenia dla zleceniobiorców i dlaczego nie wystąpiliśmy do MEN o zwiększenie limitu środków z odpowiednim wyprzedzeniem. Na rachunkach brak jest stempla potwierdzającego datę wpływu do ORPEG. Natomiast wypłata została niezwłocznie uruchomiona po zatwierdzeniu rachunku przez osoby odpowiedzialne.*

Co prawda, na rachunkach brak było stempla potwierdzającego datę wpływu do ORPEG, jednakże uwidoczniona na rachunku i jego rozliczeniu data kontroli formalno-rachunkowej i merytorycznej wskazują datę, od której bez wątpienia rachunek pozostawał w posiadaniu zleceniodawcy. Od tej daty kontrolerzy liczyli upływ dni do zapłaty wynagrodzenia.

Z przekazanej w toku kontroli dokumentacji wynika, że w badanym okresie ORPEG nie poniósł kosztów z tytułu nieterminowej realizacji płatności.

(dowód: akta kontroli str. 833-966;1590, 1690)

- W rozliczeniach 25 umów⁵⁴ w łącznej kwocie 48 650,00 zł (tj. 4,1% wartości wszystkich badanych umów) brak było podpisu świadczącego o przeprowadzonej kontroli pod względem merytorycznym, w miejscu do tego przeznaczonym na formularzu.

Dyrektor ORPEG wyjaśniła, że: *Dyrektor PCN/wicedyrektor ORPEG PCN składał podpis w miejscu określonym jako „podpis dyrektora”, dlatego też często nie powtarzano podpisu pod stwierdzeniem kontroli pod względem merytorycznym.*

Zdaniem NIK, złożenie podpisu przez dyrektora w miejscu, o którym mowa w wyjaśnieniu dotyczyło zatwierdzenia wydatku do wypłaty, natomiast przeprowadzenie kontroli merytorycznej ma na celu sprawdzenie czy wszystkie podane w dowodzie dane są zgodne ze stanem faktycznym. W formularzu rozliczenia umów PCN/ORPEG wyznaczone zostało miejsce na podpis osoby przeprowadzającej taką kontrolę.

(dowód: akta kontroli str. 37-200, 829-832, 1588)

- W rozliczeniu umowy 98/12/2010 w kwocie 600,00 zł brak było podpisu świadczącego o przeprowadzonej kontroli pod względem formalno-rachunkowym.

Dyrektor ORPEG wyjaśniła, że: *W wyniku przeoczenia nie złożono podpisu w miejscu „kontrola pod względem formalno – rachunkowym”.*

(dowód: akta kontroli str. 274-275; 1589)

⁵³ Umowy nr 41/07/2012/PCN, 44-45/07/2012/PCN, 46-51/08/2012/PCN, 55/08/2012/PCN, 57-64/08/2012/PCN, 66-67/08/2012/PCN, 69-73/08/2012/PCN.

⁵⁴ Rozliczenia do umów nr 69-85/08/2009, 87-89/09/2009, 94-95/09/2009, 99/09/2009, 61/08/2010, 40/07/2012/PCN.

- W toku kontroli stwierdzono dwa egzemplarze faktury [...]⁵⁵ nr PL6011023557 na kwotę 1 244,53 zł, na których znajdowały się dwie różne daty zapłaty poleceniem przelewu. Rozbieżne również były na obu egzemplarzach daty: opisu faktury, kontroli pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzenia do wypłaty.

Dyrektor ORPEG wyjaśniła, że: *Do ORPEG najpierw wpłynęła faktura od [...]⁵⁶ która została opisana, podpisana i zapłacona. Ponownie ta sama faktura została przysłana do ORPEG z ORPEG PCN i została opisana, podpisana, ale nie została ponownie zaksięgowana i nie została zapłacona. Pomyłkowo została na tej fakturze przystawiona pieczęć o dokonaniu zapłaty. W dniu 1.09.2011 r. dokonano zapłaty na rzecz [...]⁵⁷. ale za inną fakturę, FV PL 6011023056.*

Jako potwierdzenie składanych wyjaśnień przedstawiono dowód księgowania FVZ1/444/11, wydruk zapisów na koncie kontrahenta [...]⁵⁸ oraz WB/119/11 z dnia 12 sierpnia 2011 r. zawierający jedną operację. Kontrolowany nie przedstawił jednak dokumentów, które w pełni uzasadniają wyjaśnienia, że za przedmiotową fakturę nie dokonano podwójnej zapłaty. Niemniej jednak, w ocenie NIK fakt istnienia dwóch faktur o zbieżnych cechach, w stosunku do których dokonano ww. czynności i nie anulowano jednej z nich świadczy o słabości systemu wewnętrznej kontroli dokumentów finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 1643-1646, 1678)

- Opis dwóch faktur⁵⁹ w łącznej kwocie 8 775,34 zł związanych z wydatkowaniem środków publicznych nie był zgodny z wyszczególnioną na fakturze nazwą usługi.

Dyrektor ORPEG wyjaśniła, że: *Faktury: FA/255/2012 z dnia 13.12.2012 r. i F-ra 3/12/2012 r. faktycznie dotyczą kursu dla dyrektorów szkół z Litwy, tak jak są wyszczególnione nazwy usługi na fakturze i jaki był pierwotny opis tych faktur. Faktury te nie dotyczą organizacji kursów dla repatriantów. Przez pomyłkę poprawiono pierwotny opis faktur i w konsekwencji faktury te zostały ujęte w koszty organizacji kursów dla repatriantów, na podstawie poprawionego opisu.*

Nie przedstawiono dokumentów potwierdzających składane wyjaśnienia, jednakże kontrola wykazała, że ww. faktury nie ujęto w koszt organizacji kursów dla repatriantów.

(dowód: akta kontroli str. 1633-1636, 1679, 1814-1821)

- Na trzech fakturach⁶⁰ w łącznej kwocie 69 692,99 zł brak było podpisów świadczących o przeprowadzeniu kontroli pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, sposobu ujęcia operacji w księgach rachunkowych jednostki oraz zatwierdzenia do wypłaty. Dyrektor ORPEG nie wyjaśniła przyczyn zaistnienia tej nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1641-1642, 1647-1650; 1668-1694)

⁵⁵ Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r.

⁵⁶ Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r.

⁵⁷ Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r.

⁵⁸ Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r.

⁵⁹ FA/255/2012 na kwotę 4 200,34 zł oraz nr 3/12/2012 na kwotę 4 575,00 zł

⁶⁰ Faktury nr: 60084414 z dnia 4.08.2010, 0713/06/10/G z dnia 25.06.2010 r., FA/1042/2010 z dnia 29.12.2010 r.

- W przypadku 18 umów i rachunków do umów⁶¹ w łącznej kwocie 22 590,00 zł stwierdzono rozbieżność przedmiotu umowy z tytułem rachunku. Dyrektor ORPEG wyjaśniła, że: *Zastosowano niewłaściwy druk umowy cywilnoprawnej i nie skorygowano zaistniałej pomyłki.*
(dowód: akta kontroli str. 17-36, 102, 126-145; 1589)

6. Nierzetelnie prowadzono dziennik zajęć na kursie dla repatriantów i członków ich najbliższej rodziny.

Stwierdzono, że w dziennikach zajęć prowadzonych dla kursów adaptacyjnych i kursów języka polskiego w 2010 r. nierzetelnie wypełniane były rubryki, w których osoby prowadzące poszczególne zajęcia potwierdzały podpisem ich przeprowadzenie. Kierownik kursu używając formuły „w zastępstwie” złożył podpisy za dziesięć osób prowadzących zajęcia w dniach 11-13 sierpnia 2010 r. w łącznym wymiarze 124 godzin. Ponadto, w ww. dziennikach zajęć brak było podpisów ośmiu osób, które prowadziły zajęcia w dniach 11-14 sierpnia 2010 r. w łącznym wymiarze 32 godzin (nie określono w dzienniku wymiaru godzinowego zajęć dwóch osób).

Dyrektor ORPEG wyjaśniła, że: *Brak podpisów w dzienniku wymienionych osób wynika z przeoczenia. Podpis w zastępstwie został złożony przez kierownika kursu - [...] ⁶², która w swoich zadaniach miała monitorowanie zajęć, stałą kontrolę nad ich realizacją i przebiegiem. W naszym rozumieniu jej podpis w dzienniku, kierownika kursu, był równoznaczny z potwierdzeniem przeprowadzenia wskazanych zajęć przez wymienione w dzienniku osoby.*

(dowód akta kontroli str. 1285-1311, 1498-1511; 1607)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższą ocenę i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Zwiększenie nadzoru nad sporządzaniem i zawieraniem umów oraz innej dokumentacji związanej z realizowaniem powierzonych zadań.
2. Wzmocnienie systemu kontroli wewnętrznej dokumentów finansowo-księgowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK 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 dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

⁶¹ Umowy i rozliczenia do umów nr 20/08/2009, 22/08/2009, 24-25/08/2009, 27-29/09/2009, 102/09/2009, 12-13/08/2010, 15-20/08/2010, 24-25/12/2010.

⁶² Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r.

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 14 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 czerwca 2014 r.

Tekst ujednoczony zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 8 maja 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis