



MINISTER
NAUKI I SZKOLNICTWA WYŻSZEGO

BKA.WK.0912.6.2020

Warszawa, dnia 29 września 2020 r.

Pan
dr Paweł Poszytek
Dyrektor Generalny
Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji
Aleje Jerozolimskie 142A
02-305 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹ (dalej: *ustawa o kontroli*) w związku z § 7 umowy nr MNiSW/2019/DIR/235 oraz art. 175 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej: *ustawa o finansach publicznych*), Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej: *Minister*) przeprowadził w Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji (dalej: *FRSE* lub *Fundacja*), Aleje Jerozolimskie 142A, 02-305 Warszawa, kontrolę nr 10/2020 w trybie zwykłym, w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanej na realizację zadania polegającego na administrowaniu programem wspólnotowym *Erasmus+* oraz programem wspólnotowym *Europejski Korpus Solidarności*, na podstawie umowy nr MNiSW/2019/DIR/235 zawartej w dniu 23 lipca 2019 r. (dalej *Umowa*).

Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w okresie od dnia 9 czerwca 2020 r. do dnia 31 sierpnia 2020 r. przez: Annę Węglarską i Renatę Ławecką-Łysakowską - Głównych specjalistów w Biurze Kontroli i Audytu, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej: *Ministerstwo* lub *MNiSW*).

¹ Dz.U. 2020 r., poz. 224.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.

Ze względu na konieczność zbadania w toku kontroli zagadnień wymagających wiedzy specjalistycznej, do udziału w kontroli, na podstawie art. 33 ust. 1 *ustawy o kontroli*, powołano w charakterze biegłego Panią Joannę Radziwołek.

Na podstawie art. 47 w zw. z art. 46 ust. 1 *ustawy o kontroli*, po rozpatrzeniu zastrzeżeń do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*, przekazuję niniejsze *Wystąpienie pokontrolne*, zawierające ustalenia oraz ocenę skontrolowanej działalności wraz z zaleceniami.

1. OCENA OGÓLNA

Skontrolowaną działalność *Fundacji* we wskazanym zakresie, z uwzględnieniem przyjętych kryteriów legalności, rzetelności, gospodarności i celowości, ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**³.

Pozytywnie oceniono kwestie związane z:

1. Wydatkowaniem środków dotacji celowej zgodnie z przeznaczeniem, na cele określone w *Umowie*,
2. Wykazaniem w *Sprawozdaniu z obsługi administracyjnej programu Erasmus+ oraz Europejskiego Korpusu Solidarności w roku 2019* danych zgodnych z zapisami ujętymi w księgach rachunkowych,
3. Prowadzeniem ewidencji księgowej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz prowadzeniem wyodrębnionej ewidencji księgowej środków dotacji celowej związanych z realizacją programu *Erasmus+* oraz *EKS*, zgodnie z § 6 *Umowy*,
4. Przestrzeganiem zasady określonej w art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ (dalej *ustawa o rachunkowości*), dotyczącej sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych oraz regulacji wewnętrznych dotyczących obiegu dokumentów finansowo-księgowych, związanych z realizacją programu *Erasmus+* oraz *EKS*,
5. Udzieleniem zamówienia na *Przygotowanie i prowadzenie zajęć w roku 2019 rozwijających kompetencje językowe (angielski) dla pracowników Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji*.

W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1. Naruszeniu art. 32 ust. 1, art. 22a ust. 3 w związku z art. 7 ust. 1 *ustawy Pzp* oraz art. 29 ust. 3a *ustawy Prawo zamówień publicznych* w postępowaniu, którego przedmiotem był *Wynajem ciągnika siodłowego z kierowcą do transportu naczepy do celów promocyjno – szkoleniowo – dydaktycznych z systemem rozsuwania hydraulicznego na boki*. Ponadto stwierdzono

³ *Minister* stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, z późn. zm.

nieprawidłowość w zakresie opisu sposobu obliczenia ceny ofertowej, przedstawionym w Rozdziale 10 SIWZ.

2. Naruszeniu art. 138o ust. 4 ustawy *Prawo zamówień publicznych* poprzez brak zamieszczenia na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej informacji o udzieleniu zamówienia, którego przedmiotem było *Przygotowanie i prowadzenie zajęć w okresie wrzesień – grudzień 2019 roku i w roku 2020 rozwijających kompetencje językowe (angielski) dla pracowników Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji*.

Stwierdzono również uchybienia przedstawione w treści niniejszego dokumentu, które nie spowodowały następstw dla kontrolowanej działalności zarówno w aspekcie finansowym, jak i wykonanych zadań.

2. INFORMACJE PODSTAWOWE:

Fundacja została ustanowiona przez Ministra Edukacji Narodowej, działającego w imieniu Skarbu Państwa, w dniu 23 czerwca 1993 r., aktem notarialnym za numerem Repertorium A 2823/93. *Fundację* zarejestrowano w dniu 11 października 1993 r. w Sądzie Rejonowym dla Miasta Stołecznego Warszawy.

Zgodnie z § 1 *Statutu*⁵ *Fundacja* działa na podstawie przepisów *ustawy o fundacjach*⁶ oraz na podstawie ww. *Statutu*. *Fundacja* została ustanowiona na czas nieokreślony.

Fundatorem *Fundacji* jest Skarb Państwa. Fundatora reprezentuje i wykonuje jego uprawnienia wynikające z *ustawy o fundacjach* i *Statutu* - minister właściwy do spraw finansów publicznych⁷.

Ministrem właściwym ze względu na cele *Fundacji*, w rozumieniu *ustawy o fundacjach*, jest minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, zwany „ministrem właściwym”⁸.

Wykonując uprawnienia wynikające ze *Statutu Fundacji*, minister właściwy działa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego⁹.

Celem statutowym *Fundacji* jest wspieranie działań, które przyczyniają się do poprawy jakości i efektywności systemu oświaty, szkolnictwa wyższego i szkoleń oraz ich otwarcia na świat.¹⁰

Fundacja realizuje swój cel w szczególności poprzez¹¹:

⁵ Tekst jednolity Statutu Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji (uwzględniający zmianę na podstawie uchwały Rady Fundacji numer 13/2017 z dnia 29 czerwca 2017 roku) (dalej: *Statut*).

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1491.

⁷ § 2 ust. 2 *Statutu Fundacji*.

⁸ § 2 ust. 3 *Statutu Fundacji*.

⁹ § 2 ust. 4 *Statutu Fundacji*.

¹⁰ § 5 ust. 1 *Statutu Fundacji*.

¹¹ § 5 ust. 2 *Statutu Fundacji*.

- a) wspomaganie prac analitycznych, studialnych i promocyjnych dotyczących reformy i rozwoju systemu edukacji w Polsce;
- b) zarządzanie operacyjne realizacją programów w obszarach edukacji formalnej, pozaformalnej, nieformalnej, a w szczególności Programami Unii Europejskiej;
- c) współpracę z ośrodkami zagranicznymi i wymianę informacji o europejskich systemach edukacyjnych oraz o polityce edukacyjnej i młodzieżowej;
- d) promowanie rozwoju współpracy międzynarodowej pomiędzy instytucjami edukacyjnymi i szkoleniowymi;
- e) wspieranie mobilności studentów, uczniów, nauczycieli i grup młodzieży oraz wspieranie inicjatyw młodzieżowych.

2.1 Kierownictwo Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji.

Funkcję Dyrektora Generalnego *Fundacji* od dnia 25 października 2016 r. pełni Pan dr Paweł Poszytek¹².

Funkcję Zastępcy Dyrektora Generalnego *Fundacji* od dnia 1 września 2017 r. sprawuje Pan ¹³.

Funkcję Głównego Księgowego *Fundacji* od dnia 1 listopada 2017 r. pełni Pani

Funkcję Dyrektora Finansowego *Fundacji* od dnia 18 listopada 2016 r. sprawuje Pan

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym, przyjętym Uchwałą Zarządu nr 238/2017 z dnia 22 listopada 2017 roku, Dyrektor Generalny *Fundacji* pełni jednocześnie funkcję Dyrektora Narodowej Agencji Programu *Erasmus+*.

Zgodnie z Uchwałą Zarządu nr 93/2019 z dnia 3 czerwca 2019 r. Dyrektor Generalny *Fundacji* pełni także funkcję Dyrektora *Europejskiego Korpusu Solidarności*.

(dowody: akta kontroli str. 208-2016, 230-358)

2.2 Program wspólnotowy *Erasmus+* oraz program wspólnotowy *Europejski Korpus Solidarności*.

Fundacja została wyznaczona do pełnienia funkcji Narodowej Agencji Programu *Erasmus+*¹⁴. W celu wykonania przez *Fundację* zadań, wynikających z rozporządzenia Parlamentu

¹² Uchwała Rady *FRSE* nr 209/2016 z dnia 25.10.2016 r. w sprawie powołania Dyrektora Generalnego *Fundacji*.

¹³ Uchwała Rady *FRSE* nr 15/2017 z dnia 01.09.2017 r. w sprawie powierzenia funkcji Zastępcy Dyrektora Generalnego *Fundacji*.

¹⁴ Porozumienie zawarte dnia 12 października 2016 r. w Warszawie, pomiędzy Ministrem Edukacji Narodowej, Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministrem Sportu i Turystyki a *Fundacją*.

Europejskiego i Rady nr 1288/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustalającego program *Erasmus+*, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego zlecił *Fundacji* zadania dotyczące administrowania programem wspólnotowym *Erasmus+*¹⁵.

Celem Programu *Erasmus+* jest umożliwienie młodym ludziom podnoszenia swoich kwalifikacji i zwiększenie ich szans na zatrudnienie, jak również modernizacja systemów edukacji, szkoleń i pracy z młodzieżą. Umożliwia również odbycie studiów, szkoleń, zdobycie doświadczenia zawodowego oraz pracę w ramach wolontariatu za granicą. W ramach tego programu wsparcie otrzymują międzynarodowe projekty partnerskie realizowane przez instytucje i organizacje zajmujące się kształceniem, szkoleniem, młodzieżą oraz sportem. Program *Erasmus+* wspiera również krajowe działania na rzecz modernizacji systemu edukacji, szkolenia i polityki ds. młodzieży. W dziedzinie sportu wsparcie otrzymują projekty dotyczące sportu powszechnego oraz inicjatywy eliminujące zagrożenia o skali międzynarodowej np. zwalczanie ustawiania wyników wydarzeń sportowych, dopingu, przemocy i rasizmu.

Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1475 z dnia 2 października 2018 r. ustanawiającym ramy prawne *Europejskiego Korpusu Solidarności* (dalej: *EKS*), Narodowe Agencje powołane do zarządzania programem *Erasmus+* w części dotyczącej sektora młodzieży, pełnią również funkcję Narodowych Agencji *Europejskiego Korpusu Solidarności*. Zgodnie z przedmiotem i celem działalności *FRSE*, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego zlecił *Fundacji* również zadanie administrowania programem wspólnotowym *EKS*.¹⁶

Celem Programu *EKS* jest zwiększenie zaangażowania młodzieży oraz podmiotów publicznych i prywatnych w działania solidarnościowe, które mają się przyczynić do wzmocnienia spójności i solidarności w Europie, a także do rozwiązywania problemów społecznych oraz zaspokajania potrzeb w krajach uczestniczących w Programie. *EKS* realizuje swoje cele przez następujące rodzaje działań: wolontariat, staże, miejsca pracy z elementami kształcenia, projekty solidarnościowe, działania służące tworzeniu sieci kontaktów oraz działania dotyczące jakości i wsparcia.

Programy i zadania finansowane są z budżetu Komisji Europejskiej (dalej: *KE*) oraz z budżetu państwa. W ramach wkładu krajowego finansowanie odbywa się ze środków budżetu

¹⁵ Umowa nr MNiSW/2019/DIR/235 z dnia 23 lipca 2019 r. zawarta pomiędzy Skarbem Państwa – Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego a *Fundacją*.

¹⁶ Umowa nr MNiSW/2019/DIR/235 z dnia 23 lipca 2019 r. zawarta pomiędzy Skarbem Państwa – Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego a *Fundacją*.

Ministerstwa Edukacji Narodowej (dalej: *MEN*) oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

2.3 Umowa nr MNiSW/2019/DIR/235 zawarta w dniu 23 lipca 2019 r. dotycząca zlecenia administrowania programami wspólnotowymi *Erasmus+* oraz *Europejski Korpus Solidarności*.

Podstawową zasadą funkcjonowania Narodowej Agencji jest współfinansowanie kosztów jej działalności przez Komisję Europejską i władzę krajową. Dlatego też na częściowe pokrycie kosztów związanych z obsługą programu *Erasmus+* oraz *Europejskiego Korpusu Solidarności*, *FRSE* otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa, których dysponentem jest minister właściwy do spraw oświaty i wychowania oraz minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego.

Finansowanie poszczególnych programów przez *MNiSW* oraz *MEN* zostało rozdzielone w następujących proporcjach:

Program *Erasmus+*:

Wysokość wkładu krajowego do <i>Erasmus+</i> i podział dotacji na programy w 2019 roku			
Program	Wkład krajowy	Wkład krajowy dotacja <i>MEN</i>	Wkład krajowy dotacja <i>MNiSW</i>
Erasmus+	8 799 907,49	4 617 508,57	4 182 398,92
TCA	85 000,00	76 500,00	8 500,00
ECVET	27 442,30	13 721,15	13 721,15
Eurodesk	256 601,78	128 300,89	128 300,89
SALTO	65 674,32	65 674,32	
eTwinning	920 496,39	920 496,39	
EPALE	250 100,25	250 100,25	
Europass	205 071,14	143 549,80	61 521,34
Eurydice	75 115,41	37 557,71	37 557,70
YouthWiki	20 773,92	20 773,92	
Razem:	10 706 183,00	6 274 183,00	4 432 000,00

Podział dotacji <i>MEN</i> i <i>MNiSW</i> w ramach wkładu krajowego do <i>Erasmus+</i> w 2019 roku			
Program	Udział wkładu krajowego w całości budżetu	<i>MNiSW</i>	<i>MEN</i>
Erasmus+	26,73%		
Szkolnictwo wyższe (HE)		100%	
Kształcenie i szkolenia zawodowe (VET)		30%	70%
Edukacja dorosłych (AE)		10%	90%
Edukacja szkolna (SE)		10%	90%
Młodzież (Y)		10%	90%

Erasmus+ międzysektorowe i administracyjne		50%	50%
TCA	5%	10%	90%
ECVET	10%	50%	50%
Eurodesk	40%	50%	50%
SALTO	5%		100%
eTwinning	20%		100%
EPALE	20%		100%
EUROPASS	32,72%	30%	70%
EURYDICE	25%	50%	50%
YouthWiki	25%		100%

Program EKS:

Wysokość wkładu krajowego do EKS i podział dotacji na programy w 2019 roku			
Program	Wkład krajowy	Wkład krajowy dotacja MEN	Wkład krajowy dotacja MNiSW
Europejski Korpus Solidarności (23,99% całości budżetu)	761 696,55	691 696,55	70 000,00
EKS Networking Activities (5% całości budżetu)	125 326,54	125 326,54	0,00
EKS Salto (5% całości budżetu)	6 793,91	6 793,91	0,00
Razem:	893 817,00	823 817,00	70 000,00

Wniosek o dotację Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego na pokrycie kosztów zadania: administrowanie Programami Erasmus+ i Europejski Korpus Solidarności w okresie od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2019 roku zleconego Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji pełniącej funkcję Narodowej Agencji Programu Erasmus+ oraz Europejskiego Korpusu Solidarności, którego ostateczna wersja wpłynęła do MNiSW 11 czerwca 2019 r., zawierał informacje dotyczące podstaw prawnych finansowania programu Erasmus+ i EKS, zakresu rzeczowego programów, terminu i miejsca realizacji zadań finansowanych z dotacji, zasobów FRSE, podziału kosztów, zasobów kadrowych oraz informacji do kalkulacji kosztów.

Kalkulacja kosztów finansowanych z dotacji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego została przygotowana w oparciu o przyjętą przez Radę Fundacji aktualizację planu finansowego na 2019 rok¹⁷.

Skarb Państwa - Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego w dniu 23 lipca 2019 r. podpisał z FRSE umowę nr MNiSW/2019/DIR/235 na realizację zadania polegającego na administrowaniu programem wspólnotowym Erasmus+ oraz programem wspólnotowym Europejski Korpus Solidarności, w którym Polska uczestniczy jako państwo członkowskie Unii

¹⁷ Uchwała Rady FRSE nr 8/2019 z dnia 21 maja 2019 roku w sprawie wprowadzenia zmian – aktualizacji do Planu Finansowego FRSE na rok 2019.

Europejskiej na podstawie Traktatu Akcesyjnego. Integralną częścią *Umowy* jest *Wniosek o dotację* oraz wzór sprawozdania z realizacji zadań.

Na podstawie zapisów *Umowy* Minister przekazał *Fundacji* dotację na realizację zadania w wysokości 4 502 000,00 zł, z czego 4 432 000,00 zł na realizację zadania administrowania programem wspólnotowym *Erasmus+* oraz 70 000,00 zł na realizację zadania administrowania programem wspólnotowym *Europejski Korpus Solidarności*.

Termin realizacji zadania ustalono od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. Zgodnie z § 3 ust. 3 *Umowy* dotacja była przeznaczona na pokrycie kosztów realizacji zadań, od dnia 1 stycznia 2019 r. *Fundacja* zobowiązała się do wydatkowania dotacji wraz z odsetkami, wynikającymi z rachunku bankowego, wyłącznie na realizację przedmiotowych zadań¹⁸. Na podstawie § 5 ust. 1 i ust. 2 *Umowy*, *Fundacja* zobowiązała się do sporządzenia i przesłania do *Ministra* sprawozdania z realizacji zadań, zawierającego końcowe rozliczenie dotacji, w terminie do 30 stycznia 2020 r., wg formularza zawartego w Załączniku nr 2 do *Umowy*.

(dowody: akta kontroli str. 3574-3637)

Kalkulacja kosztów w 2019 roku dla programu *Erasmus+*:

Nr kategorii kosztów	Kategoria kosztów	Kwota wnioskowana
1	Koszty statutowe	
11	Koszty osobowe	395 000,00
11.101	Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń	0,00
11.102	Wynagrodzenia osobowe pracowników	330 000,00
11.103	Składki na ubezpieczenia społeczne	57 000,00
11.104	Składki na Fundusz Pracy	8 000,00
11.105	Składki Pracowniczego Planu Kapitałowego	0,00
12	Podróże służbowe	207 000,00
12.201	Podróże służbowe krajowe	67 000,00
12.202	Podróże służbowe zagraniczne	140 000,00
13	Koszty realizacji zadań statutowych	2 069 400,00
13.301	Nagrody, materiały i wyposażenie na potrzeby promocji FRSE i realizowanych programów	200 000,00
13.302	Koszty ekspertów i innych specjalistów zewnętrznych	600 000,00
13.303	Koszty organizacji wydarzeń	900 000,00
13.304	Publikacje i wydawnictwa	180 000,00
13.305	Pozostałe koszty statutowe	189 400,00
	<i>Razem koszty statutowe</i>	<i>2 671 400,00</i>
2	Koszty administracyjne	
21	Koszty osobowe	515 600,00
21.101	Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń	0,00

¹⁸ § 3 ust. 5 *Umowy*.

21.102	Wynagrodzenia osobowe pracowników	230 000,00
21.103	Składki na ubezpieczenia społeczne	40 000,00
21.104	Składki na Fundusz Pracy	5 600,00
21.105	Składki Pracowniczego Planu Kapitałowego	0,00
21.106	Wynagrodzenia bezosobowe	30 000,00
21.107	Zakup usług zdrowotnych	30 000,00
21.108	Odpisy na ZFŚS	90 000,00
21.109	Szkolenia pracowników	90 000,00
22	Koszty administracyjne	1 245 000,00
22.401	Artykuły biurowe, techniczne, spożywcze oraz wyposażenie	180 000,00
22.402	Zakup energii	40 000,00
22.403	Usługi administracyjne zewnętrzne	1 000 000,00
22.404	Podatki i opłaty	0,00
22.405	Pozostałe koszty administracyjne	25 000,00
22.406	Amortyzacja środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych	0,00
	<i>Razem koszty administracyjne</i>	<i>1 760 600,00</i>
	Razem koszty	4 432 000,00

Dotacja MNiSW stanowiła 11,07% całości przychodów przyznanych na działania operacyjne programu Erasmus+ i programów wspomagających w roku 2019. Na sfinansowanie kosztów statutowych przewidziano przeznaczenie 60,28% dotacji MNiSW (2 671 400,00 zł), a na koszty administracyjne – 39,72% dotacji (1 760 600,00 zł).

Kalkulacja kosztów w 2019 roku dla programu EKS:

Nr kategorii kosztów	Kategoria kosztów	Kwota wnioskowana
1	Koszty statutowe	
11	Koszty osobowe	0,00
11.101	Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń	0,00
11.102	Wynagrodzenia osobowe pracowników	0,00
11.103	Składki na ubezpieczenia społeczne	0,00
11.104	Składki na Fundusz Pracy	0,00
11.105	Składki Pracowniczego Planu Kapitałowego	0,00
12	Podróże służbowe	5 000,00
12.201	Podróże służbowe krajowe	2 000,00
12.202	Podróże służbowe zagraniczne	3 000,00
13	Koszty realizacji zadań statutowych	65 000,00
13.301	Nagrody, materiały i wyposażenie na potrzeby promocji FRSE i realizowanych programów	0,00
13.302	Koszty ekspertów i innych specjalistów zewnętrznych	10 000,00
13.303	Koszty organizacji wydarzeń	50 000,00
13.304	Publikacje i wydawnictwa	1 000,00
13.305	Pozostałe koszty statutowe	4 000,00
	Razem koszty statutowe:	70 000,00

W ramach programu *EKS* ze środków dotacji *MNiSW* przewidziano sfinansowanie kosztów statutowych, natomiast nie przewidziano finansowania kosztów administracyjnych.

3. USTALENIA KONTROLI

3.1 Środki dotacji celowej przyznane i przekazane na realizację programu wspólnotowego *Erasmus+* oraz *Europejski Korpus Solidarności* zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, na cele określone w *Umowie*. Wykorzystanie środków dotacji celowej ocenia się pozytywnie.

Do obsługi finansowej zadania określonego w umowie nr *MNiSW/2019/DIR/235* zawartej w dniu 23 lipca 2019 r. przeznaczony został rachunek bankowy nr _____, jaki *Fundacja* posiada w _____. Zgodnie z zapisami przedmiotowej umowy, na ww. rachunek *Fundacji* przekazana została dotacja w wysokości 4 502 000,00 zł. Kwota dotacji w pełnej wysokości wpłynęła na rachunek bankowy *Fundacji* w dniu 21 sierpnia 2019 r. Odsetki narosłe w 2019 roku wyniosły 649,30 zł.

(dowody: akta kontroli str. 217-220)

Otrzymana dotacja wraz z naliczonymi odsetkami bankowymi stanowiła łączną wartość środków, z których *Fundacja* miała obowiązek rozliczyć się w *Sprawozdaniu z obsługi administracyjnej programu Erasmus+ oraz Europejskiego Korpusu Solidarności w roku 2019*.

Zgodnie z postanowieniami *Umowy*, *Fundacja* zobowiązała się do wydatkowania środków finansowych dotacji wraz z odsetkami, wynikającymi z umowy rachunku bankowego, wyłącznie na realizację programu wspólnotowego *Erasmus+* oraz *Europejski Korpus Solidarności*.

Szczegółową kontrolą objęto dokumenty finansowe z roku 2019 o wartości 32,63% otrzymanej dotacji celowej z *MNiSW*. Na próbę złożyły się dokumenty wybrane w sposób celowy, których wartość była większa od 2 000,00 zł oraz wszystkie dokumenty powyżej 2 000,00 zł, dotyczące realizacji programu *EKS*.

Dodatkowo skontrolowano wynagrodzenia, w tym ujęte w programach składki społeczne, zdrowotne i fundusz pracy, wypłacone w miesiącach od stycznia do lipca 2019 r., według wszystkich źródeł finansowania funkcjonujących w *Fundacji*.

Dokonano także przeglądu zawartych umów cywilnoprawnych z ekspertami oceniającymi wnioski i raporty oraz umów zawartych z kontrahentami.

Zestawienie kalkulacji kosztów z wysokością wykorzystanych środków dotacji wg ewidencji księgowej oraz *Sprawozdania* przedstawia poniższa tabela:

Dla programu Erasmus+.

Nr kategorii kosztów	Kategoria kosztów	Kwota wnioskowana	Realizacja dotacji części Erasmus+	Wykorzystanie środków zgodnie z ewidencją księgową
1	Koszty statutowe			
11	Koszty osobowe	395 000,00	395 000,00	395 000,00
11.101	Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń	0,00	0,00	0,00
11.102	Wynagrodzenia osobowe pracowników	330 000,00	330 000,00	330 000,00
11.103	Składki na ubezpieczenia społeczne	57 000,00	57 000,00	57 000,00
11.104	Składki na Fundusz Pracy	8 000,00	8 000,00	8 000,00
11.105	Składki Pracowniczego Planu Kapitałowego	0,00	0,00	0,00
12	Podróże służbowe	207 000,00	207 005,54	207 005,54
12.201	Podróże służbowe krajowe	67 000,00	67 005,42	67 005,42
12.202	Podróże służbowe zagraniczne	140 000,00	140 000,12	140 000,12
13	Koszty realizacji zadań statutowych	2 069 400,00	2 069 401,06	2 069 401,06
13.301	Nagrody, materiały i wyposażenie na potrzeby promocji FRSE i realizowanych programów	200 000,00	200 001,06	200 001,06
13.302	Koszty ekspertów i innych specjalistów zewnętrznych	600 000,00	600 000,00	600 000,00
13.303	Koszty organizacji wydarzeń	900 000,00	900 000,00	900 000,00
13.304	Publikacje i wydawnictwa	180 000,00	180 000,00	180 000,00
13.305	Pozostałe koszty statutowe	189 400,00	189 400,00	189 400,00
	Razem koszty statutowe	2 671 400,00	2 671 406,60	2 671 406,60
2	Koszty administracyjne			
21	Koszty osobowe	515 600,00	515 639,44	515 639,44

21.101	Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń	0,00	0,00	0,00
21.102	Wynagrodzenia osobowe pracowników	230 000,00	230 000,00	230 000,00
21.103	Składki na ubezpieczenia społeczne	40 000,00	40 000,00	40 000,00
21.104	Składki na Fundusz Pracy	5 600,00	5 600,00	5 600,00
21.105	Składki Pracowniczego Planu Kapitałowego	0,00	0,00	0,00
21.106	Wynagrodzenia bezosobowe	30 000,00	30 020,38	30 020,38
21.107	Zakup usług zdrowotnych	30 000,00	30 019,06	30 019,06
21.108	Odpisy na ZFSS	90 000,00	90 000,00	90 000,00
21.109	Szkolenia pracowników	90 000,00	90 000,00	90 000,00
22	Koszty administracyjne	1 245 000,00	1 245 603,26	1 245 603,26
22.401	Artykuły biurowe, techniczne, spożywcze oraz wyposażenie	180 000,00	180 000,00	180 000,00
22.402	Zakup energii	40 000,00	40 000,00	40 000,00
22.403	Usługi administracyjne zewnętrzne	1 000 000,00	1 000 231,61	1 000 231,61
22.404	Podatki i opłaty	0,00	0,00	0,00
22.405	Pozostałe koszty administracyjne	25 000,00	25 371,65	25 371,65
22.406	Amortyzacja środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych	0,00	0,00	0,00
	Razem koszty administracyjne	1 760 600,00	1 761 242,70	1 761 242,70
	Razem koszty	4 432 000,00	4 432 649,30¹⁹	4 432 649,30²⁰

Dla programu EKS.

Nr kategorii kosztów	Kategoria kosztów	Kwota wnioskowana	Realizacja dotacji części Europejski Korpus Solidarności	Wykorzystanie środków zgodnie z ewidencją księgową
1	Koszty statutowe			
11	Koszty osobowe	0,00	0,00	0,00

¹⁹ W tym kwota 649,30 zł, stanowiąca odsetki narosłe w 2019 roku, wydatkowane wraz z dotacją na realizację programu wspólnotowego Erasmus+ oraz Europejski Korpus Solidarności (w całości rozliczone w części Erasmus+).

²⁰ Jw.

11.101	Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń	0,00	0,00	0,00
11.102	Wynagrodzenia osobowe pracowników	0,00	0,00	0,00
11.103	Składki na ubezpieczenia społeczne	0,00	0,00	0,00
11.104	Składki na Fundusz Pracy	0,00	0,00	0,00
11.105	Składki Pracowniczego Planu Kapitałowego	0,00	0,00	0,00
12	Podróże służbowe	5 000,00	5 000,00	5 000,00
12.201	Podróże służbowe krajowe	2 000,00	2 000,00	2 000,00
12.202	Podróże służbowe zagraniczne	3 000,00	3 000,00	3 000,00
13	Koszty realizacji zadań statutowych	65 000,00	65 000,00	65 000,00
13.301	Nagrody, materiały i wyposażenie na potrzeby promocji FRSE i realizowanych programów	0,00	0,00	0,00
13.302	Koszty ekspertów i innych specjalistów zewnętrznych	10 000,00	10 000,00	10 000,00
13.303	Koszty organizacji wydarzeń	50 000,00	50 000,00	50 000,00
13.304	Publikacje i wydawnictwa	1 000,00	1 000,00	1 000,00
13.305	Pozostałe koszty statutowe	4 000,00	4 000,00	4 000,00
	Razem koszty statutowe	70 000,00	70 000,00	70 000,00

Zgodnie z powyższym podsumowaniem, 60,88% środków z przyznanej dotacji *MNiSW* zostało wykorzystanych na realizację zadań statutowych, a 39,12% na pokrycie kosztów administracyjnych.

(dowody: akta kontroli str. 3917-3920)

Koszty wynagrodzeń wraz z obowiązkowymi narzutami były rozliczane w programie *Erasmus+* i programach wspierających zgodnie z przypisaniem etatu każdego pracownika do odpowiedniego programu, w podziale na koszty statutowe (wynagrodzenia pracowników realizujących bezpośrednio zadania statutowe *Fundacji*) i koszty administracyjne (wynagrodzenia pracowników zespołów wspierających: rozliczeń finansowych, księgowości, obsługi informatycznej, zarządzania zasobami ludzkimi, zamówień publicznych, itp.).

Podział wynagrodzeń w listach wypłat na źródła finansowania, został zweryfikowany z Uchwałą Zarządu nr 3/2019 z dnia 3 stycznia 2019 r. w sprawie zmiany podziału % źródeł

finansowania wynagrodzeń pracowników etatowych od 1 stycznia 2019 roku, w której Zarząd Fundacji dokonał podziału procentowego źródeł finansowania pracowników etatowych.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. etaty współfinansowane z dotacji MNiSW wynosiły 41,390625 (działalność statutowa) oraz 25,509375 (działalność administracyjna).

Szczegółowy podział etatów FRSE, w tym współfinansowanych z dotacji MNiSW, przedstawiono w poniższych tabelach:

Działalność statutowa	Liczba etatów ogółem	Liczba etatów współfinansowanych przez KE/MNiSW
Erasmus+ statutowe	102,831250	38,165625
EP HE	13,550000	13,550000
EP VET	13,375000	4,012500
EP SE	21,375000	2,137500
EP Y	13,500000	1,350000
EP AE	8,500000	0,850000
EP międzysektorowe	32,531250	16,265625
ECVET	0,375000	0,187500
Eurodesk	3,500000	1,750000
SALTO	4,500000	
EPALE	4,750000	
eTwinning	9,000000	
Europass	3,625000	1,087500
Eurydice	0,400000	0,200000
Razem działalność statutowa	128,981250	41,390625

Działalność administracyjna	Liczba etatów ogółem	Liczba etatów współfinansowanych przez KE/MNiSW
Erasmus+ administracyjne	50,593750	25,296875
Eurodesk	0,125000	0,062500
EPALE	0,625000	
eTwinning	1,875000	
Europass	0,500000	0,150000
Razem działalność administracyjna	53,718750	25,509375

W skontrolowanej próbie dokumentów dotyczących wynagrodzeń nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowody: akta kontroli str. 1562-2450)

W toku kontroli zwrócono się do *Fundacji* o wyjaśnienie sposobu księgowania dokumentów dotyczących ubezpieczenia sprzętu elektronicznego i naczepy, odnoszących się do roku kalendarzowego 2019 i 2020.

W wyjaśnieniu *Fundacja* przedstawiła przyjętą przez nią Politykę (zasady) rachunkowości oraz możliwości, jakie przewiduje ustawa o rachunkowości w zakresie uproszczeń ujmowania nieistotnych kwot czynnych rozliczeń międzyokresowych kosztów w koszty działalności operacyjnej w miesiącu ich poniesienia, bez ich rozliczania w czasie.

Ponadto zwrócono się o wyjaśnienie w zakresie sposobu ewidencji w księgach rachunkowych zakupu mebli. *Fundacja* wyjaśniła, że zgodnie z przyjętą Polityką rachunkowości, amortyzacji podlegają środki trwałe o wartości początkowej powyżej 10 000,00 zł. Z kolei środki trwałe o wartości do 10 000,00 zł ujmowane są w koszty zużycia materiałów.

Kontrolujący wystąpili również do *Fundacji* o przedstawienie uzasadnienia zawarcia, sfinansowanej ze środków dotacji, umowy z dnia 15 stycznia 2019 r. pomiędzy *FRSE* a Kancelarią Radcy Prawnego, której przedmiotem było świadczenie przez Kancelarię na rzecz *Fundacji* usług prawnych w zakresie związanym z jej bieżącą działalnością.

Odnosząc się do ww. zagadnienia *Fundacja* wyjaśniła, że *zawarcie umowy z dnia 15 stycznia 2019 roku z Kancelarią podyktowane było zakresem obowiązków działu prawnego, który przekraczał możliwości jednego radcy prawnego. Ponadto wskazała, że jej działalność od wielu lat ulega systematycznemu rozszerzeniu. Wzrasta zarówno poziom zatrudnienia jak i liczba obsługiwanych programów oraz wartość administrowanych środków. Powyższe prowadzi natomiast do systematycznego zwiększania obowiązków działu prawnego, który odpowiada za opracowanie oraz weryfikację wielu procesów zachodzących wewnątrz struktury Fundacji. (...) Wszystkie zespoły Fundacji działają w oparciu o opracowane procedury wewnętrzne, które podlegają kontroli i weryfikacji przez dział prawny. Jednocześnie postanowienia ww. procedur w wielu miejscach zobowiązują pracowników merytorycznych do uzyskania opinii prawnej przed przedstawieniem podejmowanych działań do decyzji zarządu.(...) Działania zespołu prawnego obejmują również współpracę z działem zamówień publicznych w zakresie określenia optymalnych warunków ogłaszanych postępowań (...) oraz rozstrzyganie wątpliwości prawnych IOD w zakresie zachodzących procesów przetwarzania. Fundacja wskazała również, iż staje się organizatorem coraz to większych i bardziej skomplikowanych wydarzeń, których przygotowanie wymaga zawarcia wielu umów z wykonawcami usług.*

W toku kontroli wystąpiono do *Fundacji* o uzasadnienie zlecenia, sfinansowanej ze środków dotacji, usługi wynajmu ciągnika siodłowego wraz z kierowcą do transportu naczepy do celów promocyjno – szkoleniowo – dydaktycznych, na podstawie umowy nr _____ z dnia _____ r.

Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez *Fundację*, celem usługi wynajmu ciągnika siodłowego wraz z kierowcą do transportu naczepy do celów promocyjno-szkoleniowo-dydaktycznych jest obsługa Mobilnego Centrum Edukacyjnego. Głównym założeniem Mobilnego Centrum Edukacyjnego jest realizacja statutowych celów poprzez promocję programów edukacyjnych realizowanych w ramach FRSE. Podczas sesji informacyjnych poświęconych takim programom, jak eTwinning czy Erasmus+ uczestnicy poznają szczegóły tych programów oraz korzyści płynące z uczestnictwa w projektach edukacyjnych. W ramach wyjaśnień przekazano kontrolującemu materiał informacyjny o MCE. Jednocześnie dodano, że transport naczepy odbywał się także w komunikacji międzynarodowej.

Ponadto kontrolujący zwrócili się o wyjaśnienie kwestii dotyczącej zawartych przez *Fundację* umów, sfinansowanych ze środków dotacji, których przedmiot obejmował przygotowanie i prowadzenie w roku 2019 zajęć rozwijających kompetencje językowe (angielski) dla pracowników Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji, na podstawie zapytań ofertowych nr _____ z dnia _____ r. oraz nr _____ z dnia _____ r.

W szczególności wystąpiono o uzasadnienie zawarcia umowy zlecenia nr _____ z dnia _____ r., w ramach której zleceniobiorca zobowiązał się do wykonania wskazanej wyżej usługi w okresie od 1 września 2019 r. do 31 grudnia 2020 r. Objęty umową okres bowiem częściowo (tj. **od 1 września 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.**) pokrywał się z zakresem umowy zlecenia nr _____ z dnia _____ r., zawartej z tym samym zleceniobiorcą na 2019 rok.

Odnosząc się do ww. kwestii *Fundacja* wyjaśniła, że (...) Kwota, na jaką została zawarta umowa zlecenie nr _____ z dnia _____ r. nie mogła przekroczyć 61 241,94 zł brutto i została wyczerpana już w sierpniu 2019 roku. Wnioskodawca złożył nowy wniosek o realizację zamówienia publicznego w sierpniu 2019 roku, aby wyłonić Wykonawcę, który prowadziłby zajęcia w okresie wrzesień-grudzień 2019 roku oraz w roku 2020. W związku z powyższym umowa zlecenie nr _____ z dnia _____ r. została zawarta z uwagi na wyczerpanie kwoty umowy zlecenia nr _____ z dnia _____ r., a tym samym ich zakres nie pokrywał się.

W skontrolowanej próbie dokumentów finansowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Dokumenty zawierają adnotacje o źródle finansowania, co pozwala na pełną identyfikację środków dotacji.

Fundacja wydatkowała wszystkie środki przyznane w ramach dotacji *MNiSW*. *Fundacja* nie dokonała zwrotu środków wydatkowanych niezgodnie z przeznaczeniem.

Odsetki naliczone na rachunku bankowym obsługującym dotację *MNiSW*, z uwagi na trudność w ich rozdzieleniu na poszczególne programy, zostały w całości rozliczone w części *Erasmus+*.

Na podstawie analizy wydruków z ewidencji księgowej, dokumentów źródłowych wraz z załącznikami, zawartych umów oraz udzielonych wyjaśnień uznaje się, że środki dotacji celowej w wysokości 4 502 000,00 zł wraz z odsetkami w kwocie 649,30 zł zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, na cele określone w *Umowie*.

3.2 Dane wykazane w sprawozdaniu merytorycznym i finansowym z realizacji *Umowy* złożonym do *MNiSW*, w zakresie programu *Erasmus+* i *EKS* są zgodne z zapisami ujętymi w księgach rachunkowych. Powyższy obszar kontroli ocenia się pozytywnie.

Sprawozdanie z obsługi administracyjnej programu Erasmus+ oraz Europejskiego Korpusu Solidarności w roku 2019 zostało przekazane do *MNiSW* w dniu 30 stycznia 2020 r., zgodnie z § 5 ust. 1 *Umowy*.

Sprawozdanie zostało zaakceptowane przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w dniu 29 kwietnia 2020 r.

Dotację w wysokości 4 502 000,00 zł (w tym na realizację zadania dotyczącego „*Erasmus+*” kwotę 4 432 000,00 zł, na realizację zadania dotyczącego *EKS* kwotę 70 000,00 zł) wraz z odsetkami bankowymi w wysokości 649,30 zł *Fundacja* wykorzystwała w całości.

Na podstawie wydruków z ewidencji księgowej oraz sprawdzonych dokumentów źródłowych, zgodnie z wytypowaną próbą, stwierdza się pełną zgodność pomiędzy danymi wykazanymi w *Sprawozdaniu* z zapisami ujętymi w ewidencji księgowej, w podziale na koszty statutowe i administracyjne, paragrafy budżetowe oraz z uwzględnieniem odsetek bankowych od środków dotacji.

Dotacja została zrealizowana również w wysokości wynikającej z *Wniosku o dotację Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na pokrycie kosztów zadania: administrowanie programami Erasmus+ i Europejski Korpus Solidarności w okresie od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2019 roku*.

(dowody: akta kontroli str. 3582-3637)

Sprawozdanie z obsługi administracyjnej Programu Erasmus+ oraz Europejskiego Korpusu Solidarności w roku 2019 obejmuje opis poszczególnych kategorii kosztów w podziale na koszty statutowe i koszty administracyjne.

Z analizy *Sprawozdania* wynika, iż największe wydatki w zakresie realizacji zadania administrowania programem *Erasmus+* poniesione zostały:

- w ramach kategorii kosztów realizacji zadań statutowych – na koszty organizacji wydarzeń (kwota 900 000, 00 zł) oraz na koszty ekspertów i innych specjalistów zewnętrznych (kwota 600 000,00 zł). Koszty ekspertów zewnętrznych objęły przede wszystkim koszty specjalistów oceniających wnioski i sprawozdania końcowe beneficjentów złożone do *Erasmus+* oraz ekspertów przeprowadzających akredytacje;
- w ramach kategorii kosztów administracyjnych – na usługi administracyjne zewnętrzne m.in. na usługi pocztowe, kurierskie, usługi prawne, archiwizację i przechowywanie dokumentów *Fundacji*, czynsz za wynajem powierzchni biurowej, opłaty eksploatacyjne, sprzątanie, modernizację i optymalizację systemu IT oraz doradztwo w zakresie bezpieczeństwa systemów (kwota 1 000 231,61 zł).

Z kolei wydatki w zakresie realizacji zadania administrowania programem *Europejski Korpus Solidarności* obejmowały wyłącznie sfinansowanie kosztów statutowych i dotyczyły głównie:

- kosztów organizacji wydarzeń w wysokości 50 000,00 zł - koszty wynajmu sal i przestrzeni wystawienniczych, zakwaterowania uczestników, usług cateringowych i gastronomicznych, zwrot kosztów podróży wynikających z organizacji wydarzeń i szkoleń *EKS* organizowanych przez NA (np. Europejski Tydzień Młodości, strefa Europejskiego Korpusu Solidarności w trakcie biegu *Erasmus+*);
- kosztów ekspertów i innych specjalistów zewnętrznych w wysokości 10 000, 00 zł. Koszty ekspertów zewnętrznych objęły przede wszystkim koszty zatrudnienia specjalistów oceniających wnioski i sprawozdania końcowe beneficjentów złożone do *EKS* oraz ekspertów przyznających Znaki Jakości organizacjom. Dodatkowo sfinansowano także koszty ekspertów biorących udział w wydarzeniach organizowanych przez *FRSE* w ramach *EKS* np. koszty prelegentów i trenerów.

(dowody: akta kontroli str. 3641-3897)

3.3 Prowadzenie ewidencji księgowej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej środków związanych z realizacją programu *Erasmus+* oraz *EKS* ocenia się pozytywnie.

***Fundacja* prowadziła wyodrębnioną ewidencję księgową środków dotacji celowej otrzymanych na realizację *Umowy* oraz wydatków związanych z jej realizacją odrębnie dla programu *Erasmus+* oraz programu *Europejski Korpus Solidarności*. Na podstawie prowadzonej ewidencji księgowej, dokonano identyfikacji wpływów oraz wydatków środków dotacji celowej otrzymanej z *MNiSW*.**

Zgodnie z § 6 *Umowy Fundacja* zobowiązana była do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację *Umowy* oraz wydatków związanych z jej realizacją, odrębnie dla programu *Erasmus+* oraz programu *Europejski Korpus Solidarności* w sposób umożliwiający *Ministrowi* ocenę warunków jej realizacji.

Zgodnie z § 7 ust. 5 *Statutu Fundacja* prowadzi gospodarkę finansową i ewidencję księgową zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Ustalono, że w kontrolowanym okresie *Fundacja* posiadała *Dokumentację przyjętych zasad (politykę) rachunkowości*, która została zaktualizowana Uchwałą Zarządu FRSE nr 240/2019 z dnia 18 grudnia 2019 r. Zgodnie z zapisami uchwały zaktualizowana *Dokumentacja przyjętych zasad (polityki) rachunkowości*, na podstawie art. 8 ust. 2 *ustawy o rachunkowości*, miała zastosowanie od 1 stycznia 2019 roku.

Przychody otrzymane przez FRSE, jako środki na granty dla beneficjentów oraz środki otrzymane na realizację poszczególnych programów, ujmowane są w rachunku zysków i strat przy zachowaniu współmierności przychodów i kosztów w pozycji „Przychody z pozostałej działalności statutowej”²¹.

Środki otrzymane w ramach kontrolowanej dotacji księgowane są na koniec roku na koncie przychodów 720-00-02, 720-06 i 720-11-02.

W 2019 roku *Fundacja* zaksięgowała na koncie:

- a) 720-00-02 – dotację MNiSW – o wartości 4 378 802,31 zł;
- b) 720-06 – dotację MNiSW EUROPASS – o wartości 53 846,99 zł;
- c) 720-11-02 – dotację MNiSW EKS – o wartości 70 000,00 zł.

Koszty działalności Fundacji dzieli się na koszty statutowe i koszty administracyjne. Do kosztów statutowych, stanowiących co najmniej 60% kosztów działalności FRSE, zalicza się te koszty, które związane są z realizacją działań zgodnych z celami zapisanymi w statucie, natomiast do kosztów administracyjnych, stanowiących nie więcej niż 40% kosztów działalności FRSE, zalicza się koszty ponoszone w związku z działalnością statutową FRSE²².

Zgodnie z przyjętą w *Fundacji* polityką rachunkowości konta zespołu „5” to konta układu funkcjonalnego, na których ujmuje się koszty dotyczące działalności statutowej FRSE (koszty ponoszone bezpośrednio w związku z realizacją zadań statutowych) tj. koszty realizowanych programów oraz koszty operacyjne (według pozycji budżetowych zawartych w formularzach rozliczeniowych).

²¹ Punkt IV ppkt 9 *Dokumentacji zasad polityki rachunkowości w Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji*.

²² Punkt IV ppkt 10 *Dokumentacji zasad polityki rachunkowości w Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji*.

Ewidencję księgową kosztów statutowych i administracyjnych, w podziale na programy przedstawia poniższa tabela:

Konto księgowo	Nazwa programu	Kwota (zł)
500-PLW	ERASMUS+	4 195 609,92
501-PLW	ECVET	12 890,86
502-PLW	EURODESK	128 422,70
506-PLW	EUROPASS	53 846,99
507-PLW	EURYDICE	31 885,59
508-PLW	TCA	9 993,24
511-PLW	EKS	70 000,00
	Razem:	4 502 649,30

Na podstawie dokumentów źródłowych stwierdzono, że rozliczenie kosztów poszczególnych działań w roku 2019, poza kosztami wynagrodzeń osobowych, odbywało się zgodnie z uchwałą Zarządu nr 180/2018 z dnia 6 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany treści w „Instrukcji dotyczącej przygotowania planu finansowego FRSE, podziału kosztów innych niż wynagrodzenia pracowników oraz podziału wkładu krajowego do Erasmus+ i programów wspomagających w roku 2019”. Wynagrodzenia natomiast rozliczane były zgodnie z Uchwałą Zarządu nr 3/2019 z dnia 3 stycznia 2019 r. w sprawie zmiany podziału % źródeł finansowania wynagrodzeń pracowników etatowych od 1 stycznia 2019 roku.

Otrzymane dotacje z MEN i MNiSW, stanowiące finansowy wkład krajowy do programów Erasmus+ oraz EKS oraz programów wspomagających, były rozliczane w proporcji zgodnej z ww. uchwałami Zarządu.

Ewidencja rozrachunków z MNiSW jest prowadzona na koncie księgowym 206-00-02 i 206-11-02. Na ww. kontach zaewidencjonowano kwoty 4 432 649,30 zł i 70 000,00 zł, tożsame z kwotami przyznanej i przekazanej dotacji.

(dowody: akta kontroli str. 394-432, 3911)

Prowadzona, wyodrębniona ewidencja księgową pozwala na identyfikację kosztów i przychodów oraz źródeł finansowania programu Erasmus+ oraz programu EKS.

3.4 Sprawdzenie dokumentów finansowych pod względem formalno-rachunkowym, merytorycznym oraz zatwierdzania do wypłaty, zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami oraz wewnętrznymi regulacjami Fundacji dotyczącymi obiegu dokumentów finansowo-księgowych, ocenia się pozytywnie.

W Fundacji przestrzegana była zasada określona w art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości dotycząca sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych.

Zgodnie z *Instrukcją obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych oraz regulowania zobowiązań FRSE wobec osób fizycznych i prawnych*²³ kontrola dokumentów finansowych realizowana jest w następujących etapach:

Etap I – kontrola merytoryczna, ma na celu sprawdzenie, czy operacja gospodarcza przedstawiona w dokumencie źródłowym jest powiązana z działalnością FRSE i czy jest zasadna z punktu widzenia obowiązującego planu pracy oraz czy dane zawarte na dokumencie są zgodne z umowami, zamówieniem lub zleceniem pod kątem cen, ilości, zakresu usług lub towaru²⁴. Przeprowadzana jest przez koordynatora zespołu/dyrektora biura odpowiadającego za budżet, z którego finansowany jest wydatek. Zatwierdzenie pod względem merytorycznym polega na złożeniu podpisu z imienną pieczęcią.

Etap II – monitoring Zespołu Controllingu Wewnętrznego ma na celu prowadzenie bieżącego wykonania, sprawdzenia zgodności i kwalifikowalności wydatku z planem finansowym oraz zawartymi umowami. Sprawdzeniu podlega także, czy dany wydatek został udokumentowany we właściwy sposób²⁵.

Etap III – kontrola Zespołu Zamówień Publicznych polega na monitoringu dokumentów pod względem zachowania przepisów prawa zamówień publicznych. (...) Upoważniony pracownik Zespołu Zamówień Publicznych potwierdza, iż zakup został wcześniej zgłoszony poprzez złożenie odpowiedniego zamówienia, zrealizowany zgodnie z umową i dostępne są środki na jego sfinansowanie²⁶.

Etap IV – kontrola formalno-rachunkowa. Kontrola w zakresie formalnym polega na ustaleniu, czy dokument jest poprawny pod względem wymogów prawnych, jakie musi spełnić dokument księgowy. (...) Kontrola rachunkowa polega na sprawdzeniu czy DFK nie ma błędów

²³ Uchwała Zarządu FRSE nr 197/2018 z dnia 20 grudnia 2018 r., zmieniona Uchwałą Zarządu FRSE nr 155/2019 z dnia 8 sierpnia 2019 r.

²⁴ Punkt III ppkt. B Uchwały Zarządu FRSE nr 197/2018 z dnia 20 grudnia 2018 r., zmienionej Uchwałą Zarządu FRSE nr 155/2019 z dnia 8 sierpnia 2019 r.

²⁵ Punkt III ppkt. C Uchwały Zarządu FRSE nr 155/2019 z dnia 8 sierpnia 2019 r.

²⁶ Punkt III ppkt. D Uchwały Zarządu FRSE nr 155/2019 z dnia 8 sierpnia 2019 r.

*rachunkowych*²⁷ oraz czy załączniki zostały przygotowane prawidłowo. Wstępna kontrola przeprowadzana jest przez upoważnionych pracowników, w następujących zespołach:

- a) Zespole Zarządzania Zasobami Ludzkimi – rachunki do umów i umów o dzieło, listy płac,
- b) Zespole Księgowości – wszystkie pozostałe dokumenty.

Wszystkie dokumenty są zatwierdzane pod względem formalno-rachunkowym przez głównego księgowego.

Etap V – zatwierdzenie do wypłaty. *Zatwierdzenie dokumentu do realizacji płatności dokonywane jest przez osoby do tego upoważnione, do kwot określonych w upoważnieniu, w szczególności przez:*

- a) *dyrektora finansowego w przypadku wszystkich wydatków FRSE;*
- b) *dyrektora biura w przypadku wydatków finansowych z budżetu jego biura;*
- c) *dyrektora generalnego/członka Zarządu w przypadku wydatków powyżej 25 tys. EURO*²⁸.

(dowody: akta kontroli str. 359-393)

Dokumenty poddane kontroli, zgodnie z wytypowaną próbą opisaną w punkcie nr 3.1 niniejszego dokumentu, posiadają adnotację o poniesionym wydatku z programu *Erasmus+* oraz programu *EKS*. Na dowodach źródłowych, będących podstawą ujęcia w księgach rachunkowych, widniały stosowne podpisy świadczące o dokonaniu kontroli lub zatwierdzeniu dokumentu, zgodnie z przyjętą w jednostce procedurą. Dowody księgowe podlegały sprawdzeniu pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz były zatwierdzane przez upoważnione do tego osoby. Każdy dokument posiada stwierdzenie zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych.

Jednostka spełnia wymogi zawarte w art. 21 ust. 1 pkt 6 *ustawy o rachunkowości*.

(dowody: akta kontroli str. 658-1561, 3917)

3.5 Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* oraz wewnętrznych procedur w zakresie zamówień publicznych ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami.

Fundacja prawidłowo udzieliła zamówienia na Przygotowanie i prowadzenie zajęć w roku 2019 rozwijających kompetencje językowe (angielski) dla pracowników Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji.

²⁷ Punkt III ppkt. E Uchwały Zarządu *FRSE* nr 155/2019 z dnia 8 sierpnia 2019 r.

²⁸ Punkt IV Uchwały Zarządu *FRSE* nr 155/2019 z dnia 8 sierpnia 2019 r.

W postępowaniu, którego przedmiotem było *Przygotowanie i prowadzenie zajęć w okresie wrzesień – grudzień 2019 roku i w roku 2020 rozwijających kompetencje językowe (angielski) dla pracowników Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji* nie zamieszczono na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej informacji o udzieleniu zamówienia poprzez wskazanie nazwy lub imienia i nazwiska podmiotu, z którym zawarł umowę w sprawie zamówienia publicznego, czym naruszono art. 138o ust. 4 ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi Dyrektor Generalny Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji oraz działający w jego imieniu Dyrektor Biura Prawnego Radca Prawny²⁹.

W toku kontroli stwierdzono również, że w postępowaniu, którego przedmiotem był *Wynajem ciągnika siodłowego z kierowcą do transportu naczepy do celów promocyjno – szkoleniowo – dydaktycznych z systemem rozsuwania hydraulicznego na boki* naruszono art. 32 ust. 1, art. 22a ust. 3 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy *Pzp* oraz art. 29 ust. 3a ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Ponadto stwierdzono nieprawidłowość w zakresie opisu sposobu obliczenia ceny ofertowej, przedstawionym w Rozdziale 10 SIWZ.

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponosi Dyrektor Generalny Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji oraz działający w jego imieniu Zastępca Dyrektora Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji³⁰.

W trakcie kontroli stwierdzono również uchybienia przedstawione w treści niniejszego dokumentu, które nie spowodowały następstw dla kontrolowanej działalności zarówno w aspekcie finansowym, jak i wykonanych zadań.

W okresie objętym kontrolą w *Fundacji* obowiązywały zasady prowadzenia postępowań o zamówienia uregulowane w następujących dokumentach:

- *Regulaminie udzielania zamówień publicznych w FRSE* - do udzielania zamówień publicznych na usługi, dostawy lub roboty budowlane, o których mowa w *ustawie Pzp*;
- *Regulaminie udzielania zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych*.

Powyższe regulacje zostały wprowadzone Zarządzeniem nr 1/2015 Dyrektora Generalnego Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji z dnia 27 maja 2015 r. w *sprawie zmiany Regulaminu udzielania Zamówień Publicznych w Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji oraz przyjęcia*

²⁹ Pełnomocnictwo z dnia 7 listopada 2018 r. oraz dnia 22 listopada 2018 r. udzielone Panu

³⁰ Pełnomocnictwo z dnia 5 grudnia 2016 r. udzielone Panu

Regulaminu udzielania zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (dalej: Zarządzenie Nr 1/2015).

(dowody: akta kontroli str.2459-2482)

Dla potrzeb kontroli *Fundacja* opracowała wykaz zrealizowanych w ramach umowy nr MNiSW/2019/DIR/235 zawartej w dniu 23 lipca 2019 r. zamówień oraz zamówień publicznych. W oparciu o ten wykaz do kontroli wybrano w sposób niestatystyczny, losowo jedno zamówienie publiczne przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, jedno zamówienie o wartości szacunkowej nieprzekraczającej progu określonego w art. 4 ust. 8 ustawy *Pzp* oraz jedno zamówienie na usługi społeczne i inne szczególne usługi o wartości szacunkowej nieprzekraczającej progu określonego w art. 138g ust. 1 ustawy *Pzp*. Zakres rzeczowy umów zawartych z wykonawcami w wyniku przeprowadzenia powyższych postępowań, finansowany był ze środków dotacji przyznanej na podstawie *Umowy*.

(dowody: akta kontroli str. 2451-2458)

3.5.1 Przygotowanie i prowadzenie zajęć w roku 2019 rozwijających kompetencje językowe (angielski) dla pracowników Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji - umowa zlecenie

nr **z dnia** **r.**

Wybór wykonawcy zamówienia prowadzony był w oparciu o art. 4 ust. 8 ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

Szacunkowa wartość zamówienia została ustalona w dniu 6 grudnia 2018 r. na kwotę 80 000,00 zł netto, co stanowiło równowartość 18 554,17 euro.

Przedłożone do kontroli *Zapytanie ofertowe nr* z dnia r.
zawierało opis przedmiotu zamówienia, miejsce realizacji zamówienia, termin realizacji zamówienia, wymagania postawione potencjalnym wykonawcom biorącym udział w procedurze, kryterium oceny ofert, termin składania ofert, termin związania ofertą oraz określało zasady składania ofert.

Kryterium o wadze 100% ustalone przez Zamawiającego stanowiła *cena*.

Termin składania ofert został wyznaczony na dzień 21 grudnia 2018 r. do godziny 15:00.

Oferty należało złożyć na formularzu stanowiącym załącznik do zapytania ofertowego, w formie elektronicznej w postaci zeskanowanych dokumentów na wskazany w tym celu adres e-mail lub w formie papierowej w siedzibie *Fundacji*.

Treść zapytania ofertowego została przesłana trzem wykonawcom³¹ w dniu 18 grudnia 2018 r.

³¹ Zapytanie ofertowe przesłano na adres: , , .

W odpowiedzi na przesłane zapytanie wpłynęły dwie oferty³² w wyznaczonym przez Zamawiającego terminie.

Z przeprowadzonej procedury Fundacja sporządziła *Notatkę służbową dotyczącą zamówienia, którego udzielenie wyłączone jest z obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych (dla zamówień poniżej 30 000 euro)*, która została zatwierdzona w dniu 27 grudnia 2018 r. przez Zastępcę Dyrektora Generalnego Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji.

W dniu 27 grudnia 2018 r. przekazano wykonawcom *Zawiadomienie o wyborze oferty najkorzystniejszej w zapytaniu ofertowym*.

Umowę zlecenia na świadczenie usługi z wybranym wykonawcą zawarto w dniu 31 grudnia 2018 r. na okres zgodny z terminem wskazanym w ofercie i w zapytaniu ofertowym oraz na kwotę zgodną ze złożoną ofertą.

(dowody: akta kontroli str. 2518-2548)

W toku czynności kontrolnych ustalono:

- Zamawiający przekazując potencjalnym wykonawcom treść zapytania ofertowego nie przekazał wzoru umowy, czym naruszył § 3 ust. 2 lit. a) *Regulaminu udzielania zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych*, zgodnie z którym: *pracownik komórki wnioskującej odpowiedzialny za przeprowadzenie postępowania zaprasza do złożenia ofert poprzez wysłanie zapytania ofertowego (...) wraz z projektem umowy do wybranych wykonawców, w liczbie nie mniejszej niż do trzech lub/i zamieszcza na stronie internetowej FRSE. Na powyższą okoliczność Zamawiający wyjaśnił, że umowa jaka miała zostać zawarta z Wykonawcą wybranym w przedmiotowym zapytaniu ofertowym, jest standardową umową cywilno-prawną. Taki rodzaj umów jest zatwierdzany przez Zarząd Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji i nie podlega on negocjacji. W związku z powyższym wzór umowy nie został przekazany Wykonawcom³³.*

Kontrolujący ustalili, że obowiązujący w Fundacji *Regulamin udzielania zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych*, w oparciu o którego zapisy Zamawiający prowadził przedmiotowe postępowanie, nie zawiera odrębnej procedury przewidzianej dla zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania przepisów ustawy *Pzp dla standardowych umów cywilno-prawnych*.

Wyżej opisane działanie uznaje się za uchybienie.

(dowody: akta kontroli str. 2459-2482, 2518-2548)

³² Ofertę złożyli wykonawcy:

oraz

³³ Wyjaśnienie Fundacji przekazane wraz z korespondencją elektroniczną z dnia 15 lipca 2020 r.

- ustalono, że dokumentacja z przeprowadzonego zapytania ofertowego zawierała rozbieżność w zakresie opisu przedmiotu zamówienia wskazanego w punkcie nr 2 zapytania ofertowego względem opisu wskazanego w punkcie nr 1 formularza ofertowego (załącznik nr 1 do zapytania ofertowego), na którym potencjalni wykonawcy składali oferty. Różnica dotyczyła wymaganej maksymalnej liczebności grup szkoleniowych. W zapytaniu ofertowym *Fundacja* podała, że liczebność grup szkoleniowych nie może przekroczyć 10 osób, natomiast w formularzu ofertowym podano, że lekcje grupowe mają odbywać się w grupie do 12 osób.

Zamawiający wyjaśnił, że *rozbieżność jest wynikiem omyłki pisarskiej. Prawidłowa wartość to max. 12 osób w jednej grupie szkoleniowej. Taki też zakres liczebności grup szkoleniowych został wyceniony przez Wykonawców*³⁴.

Istotną kwestią w świetle powyższych ustaleń jest również praktyka *Fundacji* braku zamieszczenia w formularzach umów zawieranych z wykonawcami informacji o szczegółowym zakresie zlecanego zamówienia. Złożona przez wybranego wykonawcę oferta również nie stanowiła załącznika do umowy co skutkowało, że nie była jej integralną częścią. Wynikiem czego, zgodnie z § 1 ust. 1 umowy wiążącej strony, wykonawca zobowiązany był jedynie do *przygotowania i przeprowadzenia zajęć w roku 2019 rozwijających kompetencje językowe (angielski) dla pracowników Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji w zamian za Wynagrodzenie w Umowie ustalone*. Dalsze wymagane warunki realizacji przedmiotowego zlecenia dookreślone w zapytaniu ofertowym, nie zostały uwzględnione w zawartej umowie.

Fundacja wyjaśniła, że *przedmiotowe umowy zlecenia były zawarte z osobami fizycznymi. W związku z powyższym, wystawił je Zespół Zarządzania Zasobami Ludzkimi. W ich treści nie ma informacji o załącznikach, jednak do umowy każdorazowo załączane są: wniosek o przygotowanie umowy, oświadczenie Wykonawcy, oferta Wykonawcy oraz zapytanie ofertowe z opisem przedmiotu zamówienia*³⁵.

W ocenie kontrolujących zasadnym wydaje się formalne uregulowanie opisanych powyżej przez Zamawiającego stosowanych zasad dotyczących dokumentowania procedury zawarcia umowy z wybranym wykonawcą, tak by z treści zawartej umowy w sposób nie budzący wątpliwości wynikało zobowiązanie co do zakresu i warunków jego świadczenia.

Wyżej opisane działania uznaje się za uchybienia.

(dowody: akta kontroli str. 2541-2544)

³⁴ Wyjaśnienie *Fundacji* przekazane wraz z korespondencją elektroniczną z dnia 15 lipca 2020 r.

³⁵ Wyjaśnienie *Fundacji* przekazane wraz z korespondencją elektroniczną z dnia 15 lipca 2020 r.

3.5.2 Przygotowanie i prowadzenie zajęć w okresie wrzesień – grudzień 2019 roku i w roku 2020 rozwijających kompetencje językowe (angielski) dla pracowników Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji - umowa zlecenie nr _____ z dnia _____ r.

Wybór wykonawcy zamówienia prowadzony był w oparciu o art. 138o ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

Szacunkowa wartość zamówienia została ustalona w dniu 22 sierpnia 2019 r. na kwotę 160 000,00 zł netto, co stanowiło równowartość 37 108,33 euro.

Przedłożone do kontroli *Zapytanie ofertowe nr _____ z dnia _____ r.* zawierało opis przedmiotu zamówienia, miejsce realizacji zamówienia, termin realizacji zamówienia, wymagania postawione potencjalnym wykonawcom biorącym udział w procedurze, kryterium oceny ofert, termin składania ofert, termin związania ofertą oraz określało zasady składania ofert.

Kryterium o wadze 100% ustalone przez Zamawiającego stanowiła *cena*.

Termin składania ofert został wyznaczony na dzień 29 sierpnia 2019 r. do godziny 12:00.

Oferty należało złożyć na formularzu stanowiącym załącznik do zapytania ofertowego w formie elektronicznej w postaci zeskanowanych dokumentów na wskazany w tym celu adres e-maili lub w formie papierowej w siedzibie *Fundacji*.

Treść zapytania ofertowego została zamieszczona na stronie internetowej Zamawiającego od dnia 26 sierpnia 2019 r.

W odpowiedzi na zamieszczone ogłoszenie wpłynęły trzy oferty³⁶ w wyznaczonym przez Zamawiającego terminie.

Z przeprowadzonej procedury *Fundacja* sporządziła ***Notatkę służbową dotyczącą zamówienia, którego udzielenie wylądzone jest z obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych (dla zamówień poniżej 30 000 euro)***, która została zatwierdzona w dniu 29 sierpnia 2019 r. przez Dyrektora Biura Prawnego, Radcę Prawnego Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji.

Zawiadomienie o wyborze oferty najkorzystniejszej w zapytaniu ofertowym zostało zamieszczone na stronie internetowej Zamawiającego w dniu 29 sierpnia 2019 r.

³⁶ Ofertę złożyli wykonawcy: _____, _____ oraz _____.

Umowę zlecenia na świadczenie usługi z wybranym wykonawcą zawarto w dniu 29 sierpnia 2019 r. na okres zgodny z terminem wskazanym w ofercie i w zapytaniu ofertowym oraz na kwotę zgodną ze złożoną ofertą.

(dowody: akta kontroli str. 2483-2517)

W toku czynności kontrolnych ustalono:

- Zamawiający nie zamieścił na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, informacji o udzieleniu zamówienia poprzez wskazanie nazwy lub imienia i nazwiska podmiotu, z którym zawarł umowę w sprawie zamówienia publicznego, czym naruszył art. 138o ust. 4 ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

Z ustaleń kontroli wynika, że na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Zamawiający zamieścił jedynie *Zawiadomienie o wyborze oferty najkorzystniejszej w zapytaniu ofertowym*.

Fundacja wyjaśniła, że *informacja o terminie zawarcia umowy jest zawarta w zawiadomieniu o wyborze oferty najkorzystniejszej z dnia 29 sierpnia 2019 r., które to zawiadomienie zostało opublikowane na stronie BIP FRSE w tym samym dniu. Umowa w przedmiotowym zapytaniu ofertowym została zawarta w dniu 29 sierpnia 2019 r. tj. w tym przypadku w terminie tożsamym z terminem określonym w zawiadomieniu o wyborze oferty najkorzystniejszej*³⁷.

Powyżej wskazany przepis prawa w sposób jednoznaczny stanowi, że Zamawiający ma obowiązek upublicznić informację o podmiocie, z którym zawarto już umowę w sprawie zamówienia publicznego.

Zamieszczona przez Zamawiającego informacja o wyborze oferty najkorzystniejszej nie jest tożsama z informacją o podmiocie, z którym zawarto już umowę w sprawie zamówienia publicznego.

Jak wyjaśnia *Fundacja* w *Zawiadomieniu o wyborze oferty najkorzystniejszej w zapytaniu ofertowym*, podano informację o *terminie zawarcia umowy*. Z ustaleń kontroli wynika, że w przedmiotowym zawiadomieniu zamieszczono jedynie informację o *zamiarze podpisania umowy z wybranym wykonawcą do dnia 1 września 2019 r.*

Fakt podpisania umowy z wybranym wykonawcą w tym samym dniu, w którym Zamawiający zamieścił na stronie Biuletynu Informacji Publicznej zawiadomienie o wyborze oferty najkorzystniejszej, nie stanowi spełnienia wymogu określonego w art. 138o ust. 4 ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

³⁷ Wyjaśnienie *Fundacji* przekazane wraz z korespondencją elektroniczną z dnia 12 sierpnia 2020 r.

Opisane działanie uznaje się za nieprawidłowość.

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi Dyrektor Generalny Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji oraz działający w jego imieniu Dyrektor Biura Prawnego Radca Prawny³⁸.

(dowody: akta kontroli str. 2491)

- zgodnie z wyjaśnieniem Zamawiającego, przeprowadzona procedura wyboru wykonawcy w oparciu o art. 138o ustawy pzp opierała się o zapisy Regulaminu udzielania zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (zapytanie ofertowe) z uwzględnieniem zapisów art. 138 ust. 2, 3 i 4 PZP³⁹.

Obowiązujące w Fundacji regulacje w zakresie udzielania zamówień oraz zamówień publicznych wprowadzone Zarządzeniem nr 1/2015 Dyrektora Generalnego Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji z dnia 27 maja 2015 r., nie uwzględniają procedury wyboru wykonawcy zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi wprowadzone ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2016 r., poz. 1020) do działu III rozdział 6.

Przykładem jest posłużenie się przez Zamawiającego wzorem *Notatki służbowej dotyczącej zamówienia, którego udzielenie wyłączone jest z obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych (dla zamówień poniżej 30 000 euro)* dla zamówienia, którego szacunkowa wartość stanowiła równowartość 37 108,33 euro.

Brak regulacji w zakresie udzielania zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi obowiązujących w Fundacji nie zwalnia jej jako Zamawiającego z przestrzegania obowiązujących przepisów prawa w tym ustawy Pzp, dlatego też jak wyjaśnił Zamawiający w toku prowadzenia przedmiotowego postępowania opierał się również na zapisach art. 138o ust. 2, 3 i 4 PZP. Niemniej jednak opieranie się na zapisach *Regulaminu udzielania zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych* stanowi rozbieżność względem stanu faktycznego.

Jak wskazał *Urząd Zamówień Publicznych*: *W odniesieniu do zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi obowiązują wybrane zasady udzielania zamówień określone na podstawie art. 138k ustawy Pzp, tj. zasady równego traktowania i konkurencji, przejrzystości oraz proporcjonalności. Powyższe zasady zostały wprost zaczerpnięte z treści art. 7 ust. 1 ustawy Pzp, co oznacza, że doktryna i orzecznictwo odnoszące się do zasad opisanych w tym przepisie*

³⁸ Pełnomocnictwo z dnia 7 listopada 2018 r. oraz dnia 22 listopada 2018 r. udzielone Panu

³⁹ Wyjaśnienie Fundacji przekazane wraz z korespondencją elektroniczną z dnia 15 lipca 2020 r.

Dyrektor Generalny *Fundacji* powierzył wykonanie zastrzeżonych dla siebie czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia pracownikowi *Fundacji*⁴².

W przeprowadzonym postępowaniu nie została powołana komisja przetargowa.

Osoby wykonujące czynności w postępowaniu złożyły oświadczenia określone w art. 17 ust. 2 *ustawy Pzp*.

Szacunkowa wartość zamówienia została ustalona w dniu 5 marca 2018 r. na kwotę 894 308,94 zł netto, co stanowiło równowartość 207 414,43 euro.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w:

- Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 8 marca 2018 r. pod numerem _____,
- na stronie internetowej www.bip.frse.org.pl od dnia 8 marca 2018 r. do końca 2018 r. oraz w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie Zamawiającego.

Treść ogłoszenia była zgodna z informacjami zawartymi w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: *SIWZ*). Ogłoszenie zawierało informacje określone w art. 41 *ustawy Pzp*. Treść ogłoszenia nie była zmieniana.

Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia została zamieszczona w dniu 8 marca 2018 r. na stronie internetowej www.bip.frse.org.pl. Zapisy *SIWZ* były zgodne z treścią ogłoszenia o zamówieniu.

Zamawiający w *SIWZ* określił m.in. opis przedmiotu zamówienia (dalej: *OPZ*), warunki udziału w postępowaniu, wykaz oświadczeń lub dokumentów jakie mają dostarczyć potencjalni wykonawcy, opis sposobu przygotowania oferty, sposób obliczania ceny, kryteria, którymi będzie się kierował przy wyborze oferty wraz z podaniem znaczenia tych kryteriów, sposób oceny ofert, istotne postanowienia umowy oraz pouczenie o środkach ochrony prawnej. Termin wykonania zamówienia ustalono do dnia 31 grudnia 2020 r. Zamówienie nie zostało podzielone na części. Nie przewidziano składania ofert wariantowych. Zamawiający nie żądał od wykonawców wniesienia wadium. Nie żądał również zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Termin związania ofertą wynosił 30 dni. Zamawiający nie dokonywał modyfikacji *SIWZ*.

(dowody: akta kontroli str. 2615-2643)

Termin składania ofert został wyznaczony na dzień 16 marca 2018 r. tj. zgodnie z art. 43 ust. 1 *ustawy Pzp*.

Otwarcie ofert nastąpiło w dniu 16 marca 2018 r. o godz. 9:15. Bezpośrednio przed otwarciem ofert Zamawiający podał kwotę, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. W postępowaniu została złożona tylko jedna oferta.

⁴² Pełnomocnictwo z dnia 5 grudnia 2016 r.

W toku badania złożonej oferty Zmawiający nie wzywał wykonawcy do złożenia, uzupełnienia, poprawienia lub wyjaśnienia dokumentów i oświadczeń w związku z art. 26 ust. 3 oraz 4 *ustawy Pzp*. Nie wzywał również wykonawcy do złożenia wyjaśnień dotyczących treści oferty na podstawie art. 87 ust. 1 *ustawy Pzp*.

Zamawiający nie poprawiał omyłek w ofercie w oparciu o art. 87 ust. 2 *ustawy Pzp*.

Kierując się kryteriami określonymi w *SIWZ*, Zamawiający w dniu 16 marca 2018 r. dokonał wyboru złożonej oferty.

Z wybranym wykonawcą została zawarta w dniu 30 marca 2018 r. umowa nr _____.

Zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy jest tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 6 kwietnia 2018 r. pod numerem _____, w terminie zgodnym z treścią art. 95 ust. 1 *ustawy Pzp*.

Protokół postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego został sporządzony zgodnie z wzorem zamieszczonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁴³. Protokół postępowania został zatwierdzony przez upoważnioną osobę.

(dowody: akta kontroli str. 2549-2645)

Po analizie dokumentacji źródłowej ustalono, że:

- Zamawiający w *Informacji z otwarcia ofert* z dnia 16 marca 2018 r. wskazał błędną wartość złożonej przez wykonawcę oferty. Tożsamy błąd został powielony w punkcie nr 11 *Protokołu postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego*.

Wyżej opisane działanie uznaje się za uchybienie.

(dowody: akta kontroli str. 2597)

- Zamawiający w toku czynności kontrolnych nie przedłożył dokumentacji źródłowej stanowiącej podstawę oszacowanej wartości zamówienia. *Fundacja* nie przedstawiła również żadnej informacji potwierdzającej wstępną kalkulację kosztów wynagrodzenia przedstawioną w *Ustaleniu szacunkowej wartości zamówienia* z dnia 5 marca 2018 r.

Fundacja wyjaśniła, że zgodnie z *Regulaminem udzielania zamówień publicznych w FRSE* – podstawą oszacowania wartości szacunkowej zamówienia jest notatka służbowa „ustalenie szacunkowej wartości zamówienia” – załącznik nr 3 do *Regulaminu*⁴⁴.

(dowody: akta kontroli str.2556)

⁴³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1128.

⁴⁴ Wyjaśnienie *Fundacji* przekazane wraz z korespondencją elektroniczną z dnia 12 sierpnia 2020 r.

Na ponowne wezwanie do złożenia wyjaśnień Fundacja poinformowała, że z uwagi na unikalność i oryginalność projektu Mobilnego Centrum Edukacyjnego, podstawą ustalenia realnej wartości szacunkowej zamówienia było telefoniczne rozeznanie rynku i bezpośredni kontakt z wykonawcami świadczącymi usługi tożsame z przedmiotem postępowania. Należy podkreślić, że w przypadku zamówień generujących specyficzny dla danej branży zakres obowiązków wykonawcy, ustalenie realnej wartości zamówienia przy zachowaniu formy pisemnej napotyka na trudności w postaci braku dostępnego publicznie cennika takich usług na rynku czy też brak możliwości odniesienia się do podobnych zamówień. Jednocześnie potencjalni wykonawcy dążąc do ochrony tajemnic handlowych przedsiębiorstwa nie chcą przysyłać formalnych informacji w przedmiocie wyceny usługi, która mieści się w granicach pytania hipotetycznego i nie stanowi przedmiotu składanego u konkretnego wykonawcy zamówienia. Dlatego też w takiej sytuacji czasem ustalenie realnej wartości szacunkowej może nastąpić tylko na podstawie nieformalnych kontaktów z potencjalnymi wykonawcami. Możliwość zwrócenia się do Wykonawców o pomoc w ustaleniu wartości szacunkowej zamówienia w opinii Urzędu Zamówień Publicznych jest dopuszczalna. Ustalone w ten sposób kwoty zostały przemnożone przez planowaną liczbę miesięcy świadczenia usługi.⁴⁵

(dowody: akta kontroli str. 180A-180G)

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy Pzp Zamawiający ustala szacunkową wartość zamówienia z należytą starannością. Podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone zgodnie z zasadami określonymi w art. 32 – 35 ustawy Pzp.

Podstawą określenia wartości szacunkowej zamówienia usług (usług, które nie są usługami powtarzającymi się okresowo) mogą być dane rynkowe, jak i dane z zawartych wcześniej przez Zamawiającego umów. W oparciu o te dane Zamawiający ma obowiązek ustalenia wartości przedmiotu zamówienia biorąc pod uwagę wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty przez potencjalnego wykonawcę oraz wszelkie dostępne informacje dotyczących cen rynkowych tego rodzaju usługi.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że FRSE nie udokumentowało przeprowadzonego oszacowania wartości zamówienia na podstawie telefonicznego rozeznania rynku i bezpośredniego kontaktu z wykonawcami świadczącymi usługi tożsame z przedmiotem postępowania. Z treści sporządzonego dokumentu Ustalenie szacunkowej wartości zamówienia nie wynika, z jakimi wykonawcami Zamawiający prowadził rozmowy, w jakim terminie oraz jaka była wycena ich usług.

⁴⁵ Wyjaśnienie Fundacji przekazane wraz z korespondencją elektroniczną z dnia 21 sierpnia 2020 r.

W przekazanej do kontroli dokumentacji oraz w złożonych wyjaśnieniach brak jest również potwierdzenia szacunkowej wartości poszczególnych składowych wyceny odnoszących się do wszystkich elementów zamówienia. Zamawiający nie przedstawił przyjętych założeń stanowiących podstawę dokonanego rozeznania, tj. brak danych o ilości wycenionych zaplanowanych do przejechania kilometrach przez wynajmowany ciągnik z uwzględnieniem tras na drogach krajowych oraz międzynarodowych, o ilości noclegów na parkingach krajowych oraz międzynarodowych, o przyjętej wycenie opłat za myjnię i parking oraz wielkości wycenionych innych opłat drogowych. W kalkulacji nie przedstawiono również przewidywanej ceny za eksploatację ciągnika. *Ustalenie szacunkowej wartości zamówienia z dnia 5 marca 2018 r. zawiera jedynie ogólną wartość szacunkową zamówienia.*

Gdyby Zamawiający przeprowadził rzetelną analizę warunków realizacji przyszłego zamówienia, ustalił potrzeby jednostki w zakresie terminów świadczenia usługi oraz przewidywanych miejsc jej świadczenia, pozwoliłoby to *Fundacji* w sposób racjonalny i oszczędny zaproponować sposób rozliczenia z wykonawcą. Analiza wystawionych faktur przez *FRSE* dotyczących umowy wykazała, iż w okresie objętym przedmiotową kontrolą, *Fundacja* przez pięć miesięcy nie korzystała z usług transportowych, jednocześnie ponosząc przewidziane w umowie opłaty stałe (tj. ryczałt za wynajem ciągnika oraz ryczałt za myjnię i parking), na kwotę 110 700,00 zł.

(dowody: akta kontroli str. 180A-180G)

Brak potwierdzenia w dokumentacji przetargowej przyjętej przez Zamawiającego wielkości szacunkowej wartości zamówienia jak również metody jej obliczenia, przyjętych założeń co do planowanego przedmiotu zamówienia należy uznać jako niedochowanie należytej staranności.

Z uwagi na powyższe uznano, że *Fundacja* naruszyła art. 32 ust. 1 *ustawy Pzp*.

Wyżej opisane działanie uznaje się za nieprawidłowość.

- Zamawiający w Rozdziale 4 punkt 4.8.3 *SIWZ* wskazał, że wykluczy z postępowania wykonawców, wobec których zachodzić będą przesłanki fakultatywne określone w art. 24 ust. 5 pkt 1 i 8 *ustawy Pzp*. Jednocześnie w Rozdziale 4 punkt 4.5.2 *SIWZ* jako podstawę wykluczenia dla podmiotów, na których *zdolnościach technicznych lub zawodowych lub sytuacji finansowej lub ekonomicznej* wykonawca może polegać w myśl art. 22a *ustawy Pzp*, przewidziano jedynie przesłankę wykluczenia określoną w art. 24 ust. 5 pkt 1 *ustawy Pzp*. Zamawiający nie przewidział, określonej w art. 24 ust. 5

pkt 8 *ustawy Pzp*, podstawy wykluczenia podmiotów trzecich, na których potencjał mógł powołać się wykonawca.

Stosownie do art. 22a ust. 3 *ustawy Pzp*, Zamawiający ma obowiązek:

- ocenić, czy udostępniane wykonawcy przez inne podmioty zdolności techniczne lub zawodowe lub ich sytuacja finansowa bądź ekonomiczna, pozwalają wykonawcy wykazać spełnianie warunków udziału w postępowaniu oraz
- zbadać, czy w odniesieniu do podmiotu udostępniającego potencjał nie zachodzą przesłanki wykluczenia, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 13–22 i ust. 5 *ustawy Pzp*.

Z powyższego przepisu wynika m.in. obowiązek Zamawiającego do przeprowadzenia weryfikacji podmiotu udostępniającego wykonawcy zasoby pod kątem braku podstaw wykluczenia. Weryfikacja podmiotu udostępniającego zasoby musi zostać przeprowadzona w takim samym zakresie, jak weryfikacja wykonawcy, któremu podmiot ten zasoby udostępnia. Jeżeli Zamawiający w toku postępowania bada fakultatywne podstawy wykluczenia, o których mowa w art. 24 ust. 5 pkt 1 i 8 *ustawy Pzp* w stosunku do wykonawcy, nie może ograniczyć badania podstaw do wykluczenia podmiotu trzeciego udostępniającego swój potencjał jedynie do przesłanek określonych w art. 24 ust. 5 pkt 1 *ustawy Pzp*. Inne stanowisko prowadzi do odmiennego traktowania wykonawców powołujących się na zasoby podmiotu trzeciego i tych, którzy z pomocy takiego podmiotu nie korzystają i stanowi naruszenie zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, określonych w art. 7 ust. 1 *ustawy Pzp*.

Jeżeli Zamawiający w myśl art. 24 ust. 6 *ustawy Pzp* przewidział wykluczenie wykonawcy na podstawie art. 24 ust. 5 przywołanej ustawy, wówczas tożsame podstawy wykluczenia powinien określić zarówno dla wykonawców jak i dla podmiotów na których potencjał się powołuje w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w przedmiotowym postępowaniu.

Z uwagi na powyższe uznano, że Zamawiający naruszył art. 22a ust. 3 *ustawy Pzp* w związku z art. 7 ust. 1 *ustawy Pzp*.

Opisane działanie uznaje się za nieprawidłowość.

- Zamawiający w Rozdziale 10 *SIWZ* przedstawił *opis sposobu obliczania ceny oferty*, zgodnie z którym *wykonawca musi uwzględnić w cenie oferty wszelkie koszty niezbędne do*

prawidłowego i pełnego wykonania zamówienia oraz wszelkie opłaty i podatki wynikające z obowiązujących przepisów⁴⁶.

Na elementy wartości ceny oferty składało się wynagrodzenie za wynajmem ciągnika siodłowego z kierowcą (ryczałtowa stawka miesięczna), wynagrodzenie za przejechany kilometr wraz z naczepą oraz wynagrodzenie za myjnię i parking dozorowany ciągnika i naczepy (ryczałtowa stawka miesięczna).

(dowody: akta kontroli str. 2621-2622)

Analiza dokumentów wykazała, że Zamawiający nie przedstawił wystarczających informacji pozwalających potencjalnym wykonawcom rzetelnie wycenić przedmiotową usługę.

W dokumentacji przetargowej nie zawarto żadnej informacji o przewidywanej trasie, na której będzie się poruszał ciągnik wraz z naczepą w szczególności, iż zgodnie z wyjaśnieniem *Fundacji*⁴⁷, jej transport odbywał się również na trasach międzynarodowych. Przedmiotowa informacja była niezbędna dla wyceny elementów stanowiących ogólną wartość złożonej oferty tj. stawki za przejechany kilometr, w której należało uwzględnić między innymi *koszt paliwa oraz wszystkie niezbędne do realizacji umowy opłaty drogowe* (§ 5 ust. 5 umowy) oraz ryczałtowej stawki za myjnię oraz parking. Bez wątpienia opłata za olej napędowy w przeliczeniu na litr, opłaty za parking oraz myjnię są odmienne na terenie kraju aniżeli poza jego granicami. Zamawiający przyjmując wynagrodzenie ryczałtowe w powyższym zakresie, przeniósł ryzyko prawidłowej wyceny na wykonawców. Dlatego też wykonawcy mieli prawo oczekiwać przynajmniej szacowanej informacji o ilości przewidywanych kilometrów na trasach krajowych i międzynarodowych oraz o ilości noclegów na parkingach krajowych i na parkingach międzynarodowych, w tym na terenie jakich państw.

Stwierdzona nieprawidłowość mogła mieć potencjalny wpływ na fakt, iż w ramach prowadzonej procedury została złożona tylko jedna oferta.

Należy również podkreślić, iż przyjęcie rozliczenia z ceną ryczałtową może skutkować istotnym zwiększeniem cen ofertowych i większymi wydatkami po stronie Zamawiającego.

Zamawiający ma również obowiązek jednoznacznie i precyzyjnie określić sposób, w jaki ma być obliczona cena przez wykonawców również w celu dokonania porównania i oceny ofert według kryterium ceny. W przypadku nieprecyzyjnych i zbyt ogólnych zapisów wykonawca może mieć uzasadnione wątpliwości co do metod i podstaw określenia ceny a Zamawiający może otrzymać niespójne i trudne do porównania kalkulacje.

⁴⁶ Rozdział 10 punkt 10.3 *SIWZ Opis sposobu obliczania ceny*.

⁴⁷ Wyjaśnienie *Fundacji* przekazane wraz z korespondencją elektroniczną z dnia 21 lipca 2020 r.

Zdaniem kontrolujących w interesie Zamawiającego jest takie przedstawienie sposobu obliczenia ceny ofertowej by otrzymać spójną z zaproponowanym sposobem rozliczenia wycenę wykonawcy oraz odzwierciedlającą oczekiwany zakres zlecanej usługi i nieodbiegającą od realnych cen rynkowych.

Mając na uwadze powyższe, działanie *Fundacji* uznaje się za nieprawidłowość.

Przedmiotem niniejszego zamówienia był wynajmem przez wykonawcę ciągnika siodłowego z kierowcą do transportu naczepy Mobilnego Centrum Edukacyjnego do celów promocyjno – szkoleniowo – dydaktycznych z systemem rozsuwania hydraulicznego na boki.

W załączniku nr 1 do *SIWZ* Zamawiający zawarł opis przedmiotu zamówienia, w którym oprócz wyszczególnienia głównych zadań należących do oddelegowanych do świadczenia niniejszej usługi kierowców ciągnika siodłowego, wymogów co do oznaczeń graficznych na wynajmowanym pojeździe, opisał parametry techniczne pojazdu:

Oferowany pojazd musi spełniać następujące wymagania:

Emisja spalin: zgodnie z normą min. Euro 5,

Ilość osi: 2,

Tylne osie pneumatyczne,

System ABS,

Ilość miejsc w kabinie: min. 2,

Ogrzewanie postojowe,

Układ kierowniczy ze wspomaganie,

Połączenie z naczepą typu Euro,

Rodzaj paliwa – olej napędowy,

Rok produkcji: nie starszy niż 2015 r.,

Wykonawca zobowiązuje się oddać do dyspozycji pojazd, który posiada aktualne badania techniczne, wymagane przez właściwe przepisy dokumenty rejestrowe i ubezpieczeniowe oraz urządzenie do pobierania opłat za przejazd drogami krajowymi VIATOLL⁴⁸.

(dowody: akta kontroli str. 2627-2628)

W oparciu o przedstawione w opisie przedmiotu zamówienia parametry techniczne pojazdu zadaniem wykonawcy było sporządzenie oferty poprzez między innymi właściwy dobór ciągnika w celu realizacji zlecanej usługi, której był transport naczepy Mobilnego Centrum Edukacyjnego.

Opisanie przedmiotu zamówienia zgodnie z art. 29 ust. 1 *ustawy Pzp* powinno umożliwić wykonawcy bez żadnych wątpliwości i dodatkowych interpretacji zidentyfikowanie, co będzie kluczowe i niezbędne do jego prawidłowej realizacji, jak również powinno pozwolić obliczyć cenę oferty, zgodnie z opisem sposobu obliczenia ceny zamieszczonym w *SIWZ*.

⁴⁸ Załącznik nr 1 do *SIWZ Opis przedmiotu zamówienia*.

Fundacja wyjaśniła: że zarówno SIWZ jak i OPZ zawierał informację w przedmiocie zamówienia (przedmiocie wynajmu) jak i informację o naczepie która podlegała transportowi przez wynajmowany ciągnik siodłowy. Zamówienie skierowane zostało do podmiotów prowadzących profesjonalną działalność gospodarczą w dziedzinie transportu. Zadaniem Wykonawcy było stworzenie możliwości wykonania bezpiecznego transportu naczepy MCE zgodnie z przepisami prawa drogowego.

Mając na uwadze powyższe, Zamawiający pozostawił oferentom, będącym profesjonalistami w dziedzinie transportu swobodę w zakresie określenia zarówno mocy silnika jak i doboru optymalnego ciągnika siodłowego przy założeniu jednak, że ciągnik ten musi spełniać warunki bezpiecznego transportu. Jednocześnie zakres swobody pozostawionej oferentom nie powodował naruszenia warunków równości postępowania dla wszystkich oferentów, gdyż każdy z nich działając jako profesjonalista winien ocenić dobór ciągnika umożliwiającego mu bezpieczny transport naczepy MCE.

Jednocześnie wskazać należy, że charakter naczepy MCE nie powoduje konieczności zastosowania specjalistycznego ciągnika siodłowego, co uzasadniałoby szersze doprecyzowanie parametrów. Powyższy wniosek potwierdza także okoliczność, że w toku postępowania Zamawiający nie otrzymał od potencjalnych oferentów wniosku z prośbą o dookreślenie parametrów naczepy MCE które pozwoliłyby na właściwy dobór optymalnego ciągnika siodłowego, choć uprawnienie to przysługiwało oferentom i powinno zostać wykorzystane w przypadku wątpliwości w interpretacji warunków Zamówienia czy też należytego sporządzenia oferty⁴⁹.

- W zakres zlecanej usługi wynajmu ciągnika do transportu naczepy wchodziła również obsługa ciągnika przez kierowcę posiadającego stosowne kwalifikacje zawodowe i uprawnienia do kierowania tym pojazdem.

Zgodnie z art. 29 ust. 3a ustawy Pzp Zamawiający określa w opisie przedmiotu zamówienia na usługi lub roboty budowlane wymagania zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, z późn. zm.).

Obowiązkiem Zamawiającego jest dokonanie oceny, czy przy realizacji zamówienia publicznego, wykonanie określonych czynności w ramach świadczonej usługi będzie zawierało

⁴⁹ Wyjaśnienie Fundacji przekazane wraz z korespondencją elektroniczną z dnia 12 sierpnia 2020 r.

cechy stosunku pracy. Jeśli te cechy wystąpią, to Zamawiający musi określić w opisie przedmiotu zamówienia wymagania zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane czynności. Podstawę prawną do określenia, czy czynności wykonywane przez pracowników wykonawcy lub podwykonawcy polegają na wykonywaniu pracy, stanowi art. 22 § 1 *Kodeksu pracy* (dalej: *Kp*).

Analiza zakresu zlecanej usługi wskazuje, że czynność obsługi ciągnika siodłowego przez kierowcę z określonymi przez Zamawiającego uprawnieniami może stanowić wykonywanie pracy, o której mowa w art. 22 § 1 *Kp*, ponieważ jest wykonywana na rzecz pracodawcy, pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę. Zatem jest to czynność, która powinna być wskazana w opisie przedmiotu zamówienia jako wymagająca zatrudnienia na podstawie umowy o pracę.

Ustalono, że Zamawiający w opisie przedmiotu zamówienia nie zawarł wymogu zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących wskazane przez Zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, na podstawie umowy o pracę.

Fundacja wyjaśniła, że przedmiot zamówienia stanowi wynajem ciągnika siodłowego wraz z kierowcą. Umowa obowiązywać miała przez okres 2 lat i 9 miesięcy. Wynajęty ciągnik siodłowy służyć miał do transportu naczepy MCE podczas eventów i innych wydarzeń wskazanych przez FRSE. Umowa nie zakładała ani minimalnego ani maksymalnego zakresu korzystania z ciągnika siodłowego. Możliwa była zatem do zaistnienia sytuacja w której w określonym miesiącu ciągnik siodłowy byłby wykorzystywany przez Zamawiającego w zakresie marginalnym zaś w innym miesiącu w stopniu wymagającym dużego zaangażowania. Różnice te mogły także występować w okresach miesięcznych jak i wielomiesięcznych (np. można było założyć, że ciągnik będzie wykorzystywane częściej w miesiącach wiosennych i letnich zaś rzadziej w miesiącach zimowych z uwagi na mniejszą ilość organizowanych wydarzeń).

Wątpliwość Zamawiającego zrodziła okoliczność czy w takiej sytuacji zachodzi konieczność stosowania art. 29 ust. 3a Prawa Zamówień Publicznych, który obliguje do zatrudnienia przez wykonawców osób wykonujących zamówienie na podstawie umowy o pracę jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy. (...)

Niewątpliwie w ramach przedmiotowego Zamówienia trudno było określić zakres stosunku pracy kierowcy delegowanego do wykonywania obowiązków na rzecz Zleceniodawcy z uwagi na brak stałej powtarzalności wykonywania czynności. Jednocześnie w ramach Zamówienia, Zamawiający zobowiązał Wykonawcę do zapewnienia zastępstwa

w przypadku niedyspozycyjności kierowcy realizującego transport naczepy MCE. W toku realizacji umowy mogłaby zatem zaistnieć konieczność incydentalnego zaangażowania także innego kierowcy⁵⁰.

Dokonując wykładni celowościowej przepisu art. 29 ust. 3a ustawy Pzp należy podnieść, że obowiązek określenia w opisie przedmiotu zamówienia wymagań zatrudnienia na podstawie umowy o pracę jest wyrazem woli ustawodawcy zagwarantowania przestrzegania prawa pracy przy realizacji zamówień publicznych i zerwania z praktyką zawierania umów cywilnoprawnych w sytuacji, gdy jest to nieuzasadnione charakterem stosunku. Przyzwalanie na taką praktykę, tj. uznawanie niepracowniczego statusu pracownika oznacza, że wykonując pracę uzyskuje on mniej korzystny status prawny (np. ze względu na brak prawa do urlopu, brak ochrony wynagrodzenia, odpowiedzialność odszkodowawczą, niezaliczanie okresu pracy do stażu pracy, brak prawa do odzieży ochronnej itd.), podczas gdy zatrudniający ponosi mniejsze koszty, uzyskując te same korzyści co z pracy pracownika zatrudnionego na podstawie umowy o pracę (podobnie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2016 r., sygn. I PK 139/15). Ponadto, w uzasadnieniu Rządowego projektu zmiany ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 366) ustawodawca zaznaczył, iż obok uregulowania statusu pracownika w zamówieniach publicznych ważne jest uwzględnienie aspektów społecznych poprzez na przykład stworzenie zachęt do stosowania klauzul społecznych przez zamawiających oraz wprowadzenie obowiązku postawienia warunku zatrudnienia na podstawie umowy o pracę w przypadku zamówień na usługi i roboty budowlane, w sytuacji gdy spełnione są kryteria stosunku pracy określone w art. 22 § 1 Kodeksu pracy. (...) Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, iż ustawodawca regulując brzmienie art. 29 ust. 3a ustawy Pzp miał na celu zobligowanie zamawiających do dokonania oceny, czy przy realizacji konkretnego zamówienia publicznego na usługi lub roboty budowlane wykonanie określonych czynności będzie zawierało cechy stosunku pracy. Jeśli wystąpią te czynności, to na zamawiającym będzie spoczywał obowiązek określenia w opisie przedmiotu zamówienia wymagania zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane czynności⁵¹.

Z uwagi na powyższe jeśli realizacja czynności w ramach udzielanego zamówienia polega na wykonywaniu pracy w rozumieniu art. 22 § 1 Kp, Zamawiający musi określić w opisie

⁵⁰ Wyjaśnienie Fundacji przekazane wraz z korespondencją elektroniczną z dnia 12 sierpnia 2020 r.

⁵¹ Informacja Urzędu Zamówień Publicznych: <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/opinia-dotyczaca-art.-29-ust.-3a-ustawy-pzp> pobrana ze strony internetowej w dniu: 12 sierpnia 2020 r.

przedmiotu zamówienia wymóg zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, a wykonawca lub podwykonawca mają obowiązek zatrudniać osoby wykonujące czynności objęte tym wymogiem.

Nie sposób zgodzić się z przywołaną przez *Fundację* argumentacją, w szczególności w aspekcie *braku stałej powtarzalności wykonywania czynności*. Istotną okolicznością braną pod uwagę podczas analizy przedmiotowego zagadnienia jest fakt, że wykonawca złożył wraz z ofertą *Wykaz osób skierowanych do realizacji zamówienia publicznego wraz z informacjami na temat ich kwalifikacji zawodowych, uprawnień, doświadczenia i wykształcenia niezbędnych do wykonania zamówienia publicznego oraz informacją o podstawie dysponowania tymi osobami*, w którym jako podstawę dysponowania tymi osobami wykazał właśnie umowę o pracę.

Zamawiający pominął również w opisie przedmiotu zamówienia ściśle korelujący z art. 29 ust. 3a *ustawy Pzp*, przepis art. 36 ust. 2 pkt 8a lit. a-c *ustawy Pzp*, zgodnie z którym gdy Zamawiający w opisie przedmiotu zamówienia określi wymagania zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób, które będą wykonywały po stronie wykonawcy czynności wskazane przez Zamawiającego, wówczas Zamawiający jest zobowiązany w świetle art. 36 ust. 2 pkt 8a lit. a-c *ustawy Pzp* do wskazania w *SIWZ* sposobu dokumentowania zatrudnienia tych osób, uprawnienia Zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań, o których mowa w art. 29 ust. 3a *ustawy Pzp*, sankcji z tytułu niespełnienia tych wymagań oraz rodzaju czynności niezbędnych do realizacji zamówienia, których dotyczą wymagania zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przez wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji przedmiotowego zamówienia.

Mając na uwadze powyższe uznano, że Zamawiający naruszył również art. 29 ust. 3a *ustawy Pzp*, poprzez brak określenia w opisie przedmiotu zamówienia wymogu zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez Zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, czego konsekwencją było zaniechanie zastosowania art. 36 ust. 2 pkt 8a lit. a-c *ustawy Pzp*, do której był zobowiązany na podstawie przepisów *ustawy Pzp*. Powyższe naruszenie nie miało wpływu na wynik postępowania.

Wyżej opisane działanie uznaje się za nieprawidłowość.

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponosi Dyrektor Generalny Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji oraz działający w jego imieniu Zastępca Dyrektora Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji⁵².

4. ZALECENIA.

Biorąc pod uwagę ustalenia, uwagi oraz oceny zawarte w niniejszym wystąpieniu, działając na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 *ustawy o kontroli*, **zalecam**:

- 1) udzielanie zamówień oraz zamówień publicznych zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* oraz zgodnie z *Regulaminem udzielania zamówień publicznych w Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji* i *Regulaminem udzielania zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych*,
- 2) wzmoczenie nadzoru nad dokumentowaniem czynności mających istotne znaczenie dla szacowania wartości zamówienia,
- 3) dostosowanie wewnętrznych regulacji Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji, określających zasady i tryb udzielania zamówień publicznych w zakresie udzielania zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi, do obowiązującej ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

Na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 *ustawy o kontroli*, proszę o poinformowanie *Ministra* o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych, a także o podjętych działaniach w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości lub przyczynach ich niepodjęcia, w terminie 30 dni licząc od dnia otrzymania niniejszego dokumentu. Jednocześnie informuję, że realizacja wskazanych zaleceń może być przedmiotem ponownej kontroli.

Zgodnie z art. 48 *ustawy o kontroli* od *Wystąpienia pokontrolnego* nie przysługują środki odwoławcze.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego

Wojciech Murdzek

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

⁵² Pełnomocnictwo z dnia 5 grudnia 2016 r. udzielone Panu .