



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

fall h. koshovim
(moy o vovog)
am
Taur Dyr. W. S. Z. W. W.
nk
p 2:

LBY – 4101-06-04/2013
P/13/110

MIEJSKI OŚRODEK POMOCY RODZINIE
WE WŁOCŁAWKU
WPLYNEŁ
19 LIP 2013
Sekretariat Główny
L.dz. 5926 Data
Ilość załączników
Podpis: Falpus

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/110 - Zatrudnienie socjalne jako instrument działań na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz wzmocnienia aktywności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Andrzej Szulc, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84146 z dnia 7 maja 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie we Włocławku, ul. Kościuszki 26 87-800 Włocławek
Kierownik jednostki kontrolowanej	Edyta Wiśniewska Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie we Włocławku, zwana dalej „Dyrektorem MOPR”. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, podejmowane przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie we Włocławku, zwany dalej „MOPR”, działania w zakresie zatrudniania socjalnego jako instrumentu na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz wzmocnienia aktywności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w latach 2011-2013¹.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowa realizacja zadań określonych w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym², zwanej dalej „ustawą o zatrudnieniu socjalnym”, w tym podejmowanie działań w zakresie form aktywizacji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym pozwalających na przygotowanie tych osób do samodzielnego świadczenia pracy na otwartym rynku, w tym realizację Projektu „S.O.S. – Szansa-Odwaga-Sukces, dofinansowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki”.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- wykonywaniu czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przez osobę podlegającą wykluczeniu w związku z zaistnieniem okoliczności określonych w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³, zwanej dalej „Pzp”;
- wykonywaniu w 2 z 8 skontrolowanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego czynności kierownika zamawiającego przez osoby nieuprawnione;

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna

² Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225 ze zm.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 113 poz. 759 ze zm.

- nierzetelnym dokumentowaniu 4 z 8 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- określeniu przedmiotu zamówienia publicznego poprzez podanie znaku towarowego, z naruszeniem art. 29 ust. 3 Pzp.
- nierzetelnym prowadzeniu w 2011 r. dokumentacji Klubu Integracji Społecznej, powodującym brak możliwości ustalenia jego uczestników oraz weryfikacji prowadzonych działań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań określonych w ustawie o zatrudnieniu socjalnym, w zakresie form aktywizacji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz wykorzystania na te zadania publicznych środków finansowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Klub Integracji Społecznej przy Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej we Włocławku, zwany dalej „KIS” lub „Klubem”, został powołany do działania z dniem 1 września 2008 r. zarządzeniem⁴ Dyrektora MOPR, po wprowadzeniu zmian w Regulaminie Organizacyjnym MOPR, które zostały zatwierdzone⁵ przez Prezydenta Miasta Włocławek. KIS został wpisany do rejestru prowadzonego przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego pod poz. 6 na podstawie zgłoszenia wysłanego 28 dni po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie wzoru formularza zgłoszenia do rejestru klubów integracji społecznej⁶.

(dowód: akta kontroli str. 4-11)

1.2. W przyjętej w dniu 7 listopada 2005 r. przez Radę Miasta Włocławek „Miejskiej strategii integracji i rozwiązywania problemów społecznych na lata 2005-2015”⁷ zawarto diagnozę sytuacji w Mieście Włocławek, w której wskazano grupy osób najbardziej zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz priorytety polityki społecznej, wśród których przewidziano m.in. rozbudowę systemu bezpieczeństwa socjalnego, przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu celem doprowadzenia osób i ich rodzin do usamodzielnienia. W strategii wskazano kierunki działań, wśród których zawarto m.in. pomoc osobom i rodzinom pozostającym bez pracy w ich samoorganizowaniu się i podejmowaniu działań zmierzających do wyjścia z izolacji i poszukiwaniu pracy, co miało zostać zrealizowane m.in. poprzez inicjowanie i organizowanie grup samopomocy dla osób długotrwale bezrobotnych zainteresowanych podjęciem zatrudnienia – jako formę wsparcia podano Kluby Integracji Społecznej.

Uchwałą⁸ Rady Miasta Włocławek z dnia 29 grudnia 2008 r. przyjęto „Strategię integracji i rozwiązywania problemów społecznych miasta Włocławka na lata 2008-2015”, w której w stosunku do poprzedniej strategii wprowadzono zmiany poprzez dodanie mierzalnych wskaźników realizacji oraz źródeł finansowania, a także zaktualizowano dane obrazujące stan problemów społecznych w Mieście Włocławku na dzień 31 grudnia 2007 r., wskazano grupy osób najbardziej zagrożonych wykluczeniem społecznym, określono kierunki polityki społecznej, wśród których wymieniono rozbudowę systemu bezpieczeństwa socjalnego, przeciwdziałanie

⁴ Zarządzenie nr 18/2008 Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie z dnia 1 września 2008 roku w sprawie powołania Klubu Integracji Społecznej przy Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie we Włocławku

⁵ Zarządzenie nr 21/2008 Prezydenta Miasta Włocławek z dnia 14 marca 2008 r. w sprawie zatwierdzenia zmian do Regulaminu Organizacyjnego Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie we Włocławku

⁶ Dz. U. 2012 r. poz. 513

⁷ Uchwałą nr 135/XL/2005 - utraciła moc na podstawie uchwały nr 115/XXV/2008 Rady Miasta Włocławek z dnia 29 grudnia 2008 r.

⁸ Uchwała nr 115/XXV/2008.

ubóstwu i integracja osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym. W strategii tej określono cele strategiczne i operacyjne, a w wśród nich pomoc osobom i rodzinom pozostającym bez pracy w ich samoorganizowaniu się i podejmowaniu działań zmierzających do wyjścia z izolacji i poszukiwaniu pracy oraz wsparcie w szerokim zakresie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w tym osób bezdomnych, rodzin zagrożonych patologią, uzależnieniami i przemocą domową, który miał zostać osiągnięty m.in. poprzez tworzenie ośrodków wsparcia w zakresie aktywizacji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym np. Centrum Integracji Społecznej i Kluby Integracji Społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 12-22)

1.3. W 2011 r. budżet KIS wyniósł 310 549,04 zł i został wykonany w 94,29%. Zrealizowano wydatki: osobowe niezaliczane do wynagrodzeń – 316,74 zł (0,10%), wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 197 958,45 zł (63,75%), zakup materiałów i wyposażenia - 8 197,23 zł (2,64%), zakup środków żywności – 75,94 zł (0,02%), zakup energii 20 560,16 zł (6,62%), zakup usług remontowych 282,90 zł (0,09%), zakup usług zdrowotnych – 273,00 zł (0,09%), zakup usług pozostałych 8 697,33 zł (2,80%), dostęp do Internetu – 1 276,44 zł (0,41%), usługi telefoniczne – 1 925,14 zł (0,62%), podróże służbowe - 647,71 zł (0,21%), opłaty i składki - 1981,00 zł (0,64%), odpisy na ZFŚS – 5 957,00 zł (1,92%), szkolenia pracowników – 400,00 zł (0,13%), wydatki inwestycyjne 62 000,00 zł (19,62%). W 2011 r. KIS nie korzystał ze środków Unii Europejskiej. W 2010 r. złożono wniosek o dofinansowanie projektu w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, zwany dalej „PO KL”, który uzyskał pozytywną ocenę Komisji Oceny Projektów i został zarekomendowany do realizacji lecz ze względu na brak dostępnych środków wniosek nie mógł uzyskać dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 23-44)

W 2012 r. budżet KIS wyniósł 373 094,43 zł i został wykonany w 99,96%. Zrealizowano wydatki: osobowe niezaliczane do wynagrodzeń – 118,85 zł (0,03%), wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 317 447,92 zł (85,09%), zakup materiałów i wyposażenia – 3 872,26 zł (1,04%), zakup środków żywności – 1 790,57 zł (0,48%), zakup pomocy dydaktycznych – 657,62 zł (0,18%), zakup energii 24 265,30 zł (6,50%), zakup usług remontowych 185,00 zł (0,05%), zakup usług zdrowotnych – 105,00 zł (0,03%), zakup usług pozostałych 13 934,37 zł (3,73%), dostęp do Internetu – 1 571,39 zł (0,42%), usługi telefoniczne – 1470,11 zł (0,39%), podróże służbowe – 427,79 zł (0,12%), odpisy na ZFŚS – 6 563,00 zł (1,76%), szkolenia pracowników – 600,00 zł (0,16%). Wzrost wydatków na wynagrodzenia wynikał ze wzrostu zatrudnienia w KIS.

W 2012 r. KIS korzystał ze środków otrzymanych w ramach PO KL na dofinansowanie Projektu „S.O.S – SZANSA-ODWAGA-SUKCES”, zwanego dalej „Projektem S.O.S.”. Realizację projektu przewidziano w okresie 1 stycznia 2012 r. – 30 czerwca 2014 r. W 2012 r. na realizację Projektu S.O.S. wykorzystano środki w kwocie 277 494,88 zł.

(dowód: akta kontroli str. 27-34, 45-102, 156)

W 2013 r. (wg stanu na dzień 15 maja) budżet KIS w rozdziale 85145 wyniósł 314 681,00 zł i został wykonany w 39,39%. W tym rozdziale przewidziano wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 307 023,00 zł (97,57%) odpisy na ZFŚS – 7658,00 zł (2,43%). Wydatki rzeczowe KIS miały być ponoszone ze środków przeznaczonych dla całego MOPR w ramach rozdziału 85219 i nie przewidziano odrębnego planu dla KIS. Do dnia 30 kwietnia 2013 r. poniesiono wydatki rzeczowe na zakup materiałów i wyposażenia – 634,84 zł, zakup energii 10 400, 85 zł, zakup usług pozostałych 1 637,13 zł, dostęp do Internetu – 235,91 zł, usługi telefoniczne – 520, 25 zł.

Do dnia 30 kwietnia 2013 r. KIS wykorzystał 202 603,02 zł ze środków otrzymanych na realizację Projektu S.O.S..

(dowód: akta kontroli str. 35-42, 45-102)

Analiza kwoty 480 097,90 zł poniesionej na wydatki w latach 2012-2013 (do dnia 30 kwietnia) w związku z realizacją Projektu S.O.S. wykazała, że były one zgodne z umową⁹ oraz wnioskiem o dofinansowanie. Wydatki poniesiono w wysokościach przewidzianych w szczegółowym budżecie projektu oraz były one kwalifikowalne zgodnie z „Wytocznymi w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki”. Wydatków tych dokonano zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰, zwanej dalej „ufp”, tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Dowody księgowe potwierdzające poniesienie wydatków zostały opisane i sprawdzone zgodnie z instrukcją obiegu i kontroli dowodów finansowo-księgowych MOPR z dnia 5 listopada 2010 r.¹¹ oraz spełniały wymogi formalne dotyczące poprawności dowodu, tj. wymogi art. 21 ust. 1 i art. 22 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹². We wszystkich przypadkach dokonywano właściwej kontroli bieżącej i dekretacji, tj. dokonywano akceptacji pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym, dekretacji i zatwierdzenia oraz wskazywano miesiąc księgowania. Na dowodach księgowych zamieszczano wymagane „Zasadami Finasowania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki” adnotacje o współfinansowaniu projektu przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, podawano nr umowy o dofinansowanie, nazwę zadania w ramach którego wydatek jest ponoszony zgodnie z zatwierdzonym wnioskiem o dofinansowanie projektu lub adnotację, że dokument dotyczy kosztów pośrednich, oraz kwotę kwalifikowalną

W celu realizacji zadań przewidzianych w Projekcie S.O.S. udzielano zamówień publicznych przewidzianych „Pzp”, obejmując nimi usługi i dostawy o wartości powyżej 14 000 euro. Wydatków dotyczących usług i dostaw o wartości nie przekraczającej kwoty 14.000 euro dokonano zgodnie z obowiązującym w MOPR „Regulaminem udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nie przekraczającej równowartości kwot 14 000 euro”¹³.

(dowód: akta kontroli str. 103-155)

1.4. W KIS, w latach 2011-2013, na podstawie umów o pracę zatrudniono w wymiarze 1 etatu kierownika, doradcę zawodowego, konsultanta ds. uzależnień i pracownika socjalnego. Ponadto zatrudniono psychologa w wymiarze 1 etatu w 2012 r. oraz ½ w 2013 r, a także asystenta ds. uzależnień wymiarze 1 etatu w 2012 r. i 2013 r. Dodatkowo w 2011 r. zawarto umowy zlecenia z psychologiem, który świadczył usługi w okresie od 1 stycznia do 15 maja 2011 r., a ich łączna wartość nie przewyższała równowartości kwoty 14 000,00 euro. Umowę zawarto zgodnie z obowiązującym¹⁴ w MOPR „Regulaminem udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 14 000 euro”.

⁹ Umowa o dofinansowanie projektu w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Nr UDA-POKL.07.02.01-04-065/11-00 z dnia 29 lutego 2012 r.

¹⁰ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹¹ Zarządzenie nr 17/2010 Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie instrukcji obiegu i kontroli dowodów finansowo-księgowych.

¹² Dz. U. z 2013 r. poz. 330

¹³ Zarządzenie nr 10/2012 Dyrektora MOPR z dnia 21 marca 2012 r., oraz wcześniejszego Zarządzenia nr 17/2007 Dyrektora MOPR z dnia 11 czerwca 2007 r., które utraciło moc z dniem 21 marca 2012 r.

¹⁴ Zarządzenia nr 17/2007 Dyrektora MOPR z dnia 11 czerwca 2007 r., które utraciło moc z dniem 21 marca 2012 r.

Dodatkowo w latach 2012-2013 na potrzeby realizacji Projektu S.O.S., zgodnie z jego założeniami, zawarto umowy z 14 specjalistami w zakresie przewidzianym w tym projekcie. Wydatki poniesione w ramach ww. projektu opisano w pkt. 1.3. niniejszego wystąpienia. Ponadto 8 pracowników MOPR zgodnie z założeniami Projektu S.O.S. otrzymało dodatki specjalne za realizację zadań w nim przewidzianych.

(dowód: akta kontroli str. 74,75 ,156-165)

1.5. Rekrutacja uczestników KIS dotyczyła głównie osób, z którymi pracownicy socjalni MOPR pracują na co dzień. Odbywała się w sposób ciągły, za wyjątkiem 48 uczestników Projektu S.O.S., których rekrutacja do poszczególnych edycji związana była z kolejnymi etapami realizacji projektu i do I edycji odbyła się w miesiącach luty – marzec 2012 r., do II edycji czerwiec – lipiec 2012 r., a do III edycji październik – listopad 2012 r.

Uczestnikami KIS były osoby długotrwale bezrobotne o różnych deficytach, najczęściej związanych z alkoholizmem i problemami psychologicznymi, zagrożone wykluczeniem społecznym, tj. dominująca grupa osób wnioskująca o pomoc z MOPR. Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika KIS osoby te charakteryzuje wyuczona bezradność życiowa. W miarę wydłużającego się okresu bezrobocia spada aktywność klientów w poszukiwaniu zatrudnienia, pojawiają się uzależnienia oraz inne jednostki chorobowe (lęki, depresje, kryzys psychiczny). Mając na uwadze powyższe, prowadząc rekrutację kierowano do klubu osoby z wiodącej kategorii osób wśród świadczeniobiorców MOPR wykazywanych w analizach i sprawozdaniach, a oferta klubu była zgodna z problematyką środowiska lokalnego. Do udziału w Projekcie S.O.S. zgodnie z jego założeniami rekrutowano osoby długotrwale bezrobotne.

Prowadząc rekrutację kierowano się zapisanymi w Miejskiej Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych. Kierowanie osób uzależnione było nie tylko od dominującego problemu ale również od stopnia motywacji tej osoby do zmiany swojej sytuacji życiowej.

(dowód: akta kontroli str. 62, zestawienia uczestników,166-172)

1.6. W okresie objętym kontrolą do uczestników KIS kierowano usługi w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej w ramach stałych działań prowadzonych zgodnie z Regulaminem funkcjonowania KIS¹⁵ oraz w ramach Projektu S.O.S.

W ramach oferty KIS w 2011 r. 4 osoby skorzystały z pośrednictwa pracy, 10 - nauki sposobu poszukiwania pracy, 44 indywidualnych konsultacji z psychologiem lub terapeutą, 19 - kafejki internetowej. W 2012 r. 6 osób skorzystało z pośrednictwa pracy, 6 - nauki sposobu poszukiwania pracy, 33 - uczestniczyły w zajęciach terapeutycznych, 17 - uczestniczyło w grupach samopomocowych oraz grupach wsparcia, 141 - skorzystało z indywidualnych konsultacji z psychologiem lub terapeutą (ukończyły 132 osoby), 19 - kafejki internetowej a 7 osób wykonywało prace społecznie użyteczne. W 2013 r. 4 osoby skorzystały z pośrednictwa pracy, 4 - nauki sposobu poszukiwania pracy, 23 - uczestniczyły w grupach samopomocowych oraz grupach wsparcia, 79 - skorzystało z indywidualnych konsultacji z psychologiem lub terapeutą, 6 - kafejki internetowej a 5 osób wykonywało prace społecznie użyteczne.

(dowód: akta kontroli str. 173-175)

W ramach Projektu S.O.S. w 2012 r. 16 osób odbyło szkolenia zawodowe, 32 - skorzystały z nauki sposobu poszukiwania pracy, 48 - uczestniczyło w zajęciach terapeutycznych (ukończyło 32), 48 - korzystało z indywidualnych konsultacji z psychologiem lub terapeutą (32 ukończyło), a 17 osób zostało skierowanych

¹⁵ Zarządzenie nr 19/2008 Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie z dnia 14 października 2008 roku

na praktyki i staże zawodowe, które miały zakończyć się w 2013 r. Ponadto w ramach działań z zakresu reintegracji społecznej zorganizowano 2 spotkania o charakterze integracyjnym dla 31 osób, 1 spotkanie o charakterze edukacyjnym dla 16 osób, 3 spotkania o charakterze kulturalnym dla 42 osób, 2 spotkania o charakterze sportowym dla 27 osób, 3 spotkania o charakterze edukacyjnym z wolontariuszem dla 44 osób.

W 2013 r. 16 osób odbyło szkolenia zawodowe, 16 - skorzystało z nauki sposobu poszukiwania pracy, 16 osób zakończyło uczestnictwo w zajęciach terapeutycznych rozpoczętych w 2012 r., 16 osób zakończyło rozpoczęte w 2012 r. indywidualne konsultacje z psychologiem lub terapeutą, a 15 osób zostało skierowanych na praktyki i staże zawodowe, które wg. stanu na 13 czerwca 2013 r. nie zakończyły się, ponadto staże zawodowe zakończyło 16 osób rozpoczynających je w 2012 r. W ramach działań z zakresu reintegracji społecznej zorganizowano 2 spotkania o charakterze edukacyjnym dla 28 osób, 1 spotkanie o charakterze sportowym dla 48 osób, 1 spotkanie o charakterze kulturalnym dla 48 osób, 1 spotkanie o charakterze turystycznym 26 osób.

(dowód: akta kontroli str. 176-178)

Dodatkowo w okresie od kwietnia 2011 r. do grudnia 2011 r. KIS został włączony w realizowany przez MOPR projekt „Aktywna Integracja – Projekt Systemowy MOPR Włocławek”, zwany dalej „Projektem systemowym MOPR”, współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Priorytet VII Promocja integracji społecznej, Działanie 7.1 Rozwój i upowszechnienie aktywnej integracji, Poddziałanie 7.1.1 Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej. W ramach tego projektu utworzono 6 samopomocowych grup wsparcia, którym zostało objętych łącznie 108 osób, z czego 79 ukończyło udział w projekcie zgodnie z zaplanowaną ścieżką. W okresie od września 2012 r. do lutego 2013 r. w KIS w ramach projektu systemowego MOPR utworzono grupę wsparcia dla kobiet uzależnionych od alkoholu, wsparciem zostało objętych 12 osób, z których 11 ukończyło udział w projekcie zgodnie z zaplanowaną ścieżką

(dowód: akta kontroli str. 173-175)

1.7. W prowadzonych w ramach Projektu SOS w 9 szkoleniach zawodowych udział wzięło 32 uczestników projektu, z których największa liczba uczestniczyła w szkoleniu: sprzedawca – magazynier z obsługą komputera i kasy fiskalnej – 6 osób, florysta z elementami handlu i podstawami przedsiębiorczości – 5 osób, magazynier z obsługą komputera i kasy fiskalnej – 5 osób.

W Projekcie S.O.S. założono, że wybór szkoleń odbędzie się zgodnie z predyspozycjami i preferencjami zawodowymi uczestników oraz potrzebami rynku pracy. W każdej edycji animatorzy przedsiębiorczości dokonali analizy lokalnego rynku pracy, nawiązali współpracę z Powiatowym Urzędem Pracy we Włocławku, zwanym dalej „PUP”, oraz pracodawcami na lokalnym rynku pracy w celu pozyskania miejsc stażowych dla wszystkich uczestników projektu. Dla każdego z uczestników Projektu S.O.S. doradcy zawodowi sporządzili „Indywidualne Plany Działania”, zawierające informacje na temat ich predyspozycji i preferencji zawodowych, a także dotychczasowej drogi zawodowej, zainteresowań, ograniczeń zdrowotnych uczestników.

Zgodnie z wyjaśnieniami koordynatora Projektu S.O.S przy wyborze kierunków szkoleń kierowano się zapotrzebowaniem na lokalnym rynku pracy na pracowników posiadających zawody lub umiejętności zdobyte przez uczestników projektu oraz ich indywidualnymi predyspozycjami i preferencjami zawodowymi. Odnośnie części szkoleń wpływ na wybór miały predyspozycje i preferencje uczestników niż zapotrzebowanie na lokalnym rynku. Ponadto wybory kierunków poszczególnych

kursów były ustalane w porozumieniu i za zgodą uczestników projektu, którzy będą wykorzystywać nabyte umiejętności w pracy zawodowej.

(dowód: akta kontroli str. 179-184)

Zarówno MOPR, jak i KIS nie występowały do PUP o informacje dotyczące lokalnego rynku pracy, w tym zapotrzebowania na konkretne zawody lub umiejętności. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora MOPR informacje te pozyskiwano w wyniku osobistych kontaktów z pracownikami PUP, a także korzystano z informacji i analiz rynku pracy zamieszczonych na stronie internetowej PUP. Ponadto MOPR w ramach współpracy z PUP systematycznie otrzymywał aktualne oferty pracy, które udostępniał osobom bezrobotnym korzystającym z pomocy MOPR.

Wybrane rodzaje szkoleń, w których uczestniczyła największa ilość osób odpowiadały zapotrzebowaniem na rynku pracy. Według danych PUP z 9 zawodów, w których dokonano szkoleń najwięcej ofert pracy w latach 2012-2013 (do 13 czerwca) odnotowano w zawodach: sprzedawca - magazynier z obsługą komputera i kasy fiskalnej – 290; magazynier z obsługą komputera i kasy fiskalnej 95; kierowca – operator maszyn, obsługa wybranych typów maszyn ADR i HDS – 73. Pracowników poszukiwano we wszystkich 9 zawodach objętych szkoleniami - łącznie 692 pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 185-193)

1.8. Szczegółowemu badaniu podano dokumentację 2 uczestników¹⁶, którzy zakończyli udział w zajęciach KIS w 2011 r. oraz 20 z 2012 r. W wyniku badania dokumentów wytypowanych uczestników, ustalono, że:

- a) wszyscy realizowali kontrakty socjalne zawarte z pracownikami socjalnymi MOPR;
- b) w kontraktach wymieniono między innymi stwierdzone deficyty uczestników i zawarto zalecenia odnośnie udziału w zajęciach KIS,
- c) objęci szczegółowym badaniem uczestnicy brali udział w zajęciach zgodnie z zaleceniami zawartymi w kontraktach:
 - 2 w 2011 r. korzystało z poradnictwa indywidualnego doradcy zawodowego i brało udział w zajęciach dotyczących podniesienia kompetencji zawodowych;
 - 9 w 2012 r. korzystało z zajęć z asystentem rodziny ds. uzależnień i brało udział w poradnictwie indywidualnym osób uzależnionych i współuzależnionych albo z syndromem DDA¹⁷,
 - 9 w 2012 r. korzystało z pomocy konsultanta ds. uzależnień i brało udział w zajęciach: 1 grupowych psychoedukacyjnych, 1 psychoedukacyjnych, 3 psychoterapii indywidualnej, 2 indywidualnych zajęciach psychoterapeutycznych przygotowujących do podjęcia terapii w profesjonalnym ośrodku terapii uzależnień, 1 psychoedukacyjnych celem motywacji do udziału w grupach wsparcia i abstynencji, 2 osoby brały udział w zajęciach dotyczących monitorowania procesu trzeźwienia oraz 2 indywidualnej terapii uzależnienia,
 - 2 w 2012 r. korzystało z pomocy psychologa i brało udział w zajęciach indywidualnego poradnictwa psychologicznego.

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika KIS, osoby które zakończyły uczestnictwo zgodnie z zaplanowaną ścieżką były kierowane do pracownika socjalnego w celu dokonania oceny kontraktu pod względem wykonania zadań. Kontakt z KIS utrzymywały sporadycznie korzystając z kafejki internetowej, która umożliwia osobom bezrobotnym korzystanie ze stron internetowych nie tylko PUP ale również innych instytucji pośredniczących w zatrudnieniu. Klub nie monitorował losów osób

¹⁶ KIS nie posiadał danych odnośnie pozostałych uczestników,

¹⁷ Dorosłe Dzieci Alkoholików

objętych próbą badawczą, a jedynie pracownicy socjalni informowali na bieżąco o fakcie zaprzestania korzystania z pomocy MOPR przez naszych uczestników. Pracownicy socjalni MOPR nie występowali do PUP z przewidzianym w art. 16 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu socjalnym wnioskiem o skierowanie ww. uczestników do pracy u pracodawcy lub w Centrum Integracji Społecznej, zwanym dalej „CIS”. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora MOPR głównym celem kontraktów socjalnych zawartych z ww. uczestnikami była aktywizacja społeczna, a ponadto na terenie miasta Włocławek nie funkcjonuje CIS. Dyrektor MOPR dodała, że trwają prace nad określeniem dla pracowników socjalnych ścieżki postępowania z osobami kierowanymi do udziału w zajęciach KIS, która będzie uwzględniała pracę socjalną po zakończeniu udziału w zajęciach KIS oraz monitorowanie sytuacji uczestników okresie 6 miesięcy od zakończenia kontraktu.

(dowód: akta kontroli str. 166, 169, 189-194, 195-197)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dyrektor MOPR nie wyłączyła się z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego¹⁸ pomimo zajścia okoliczności określonych w art. 17 ust. 1 pkt 3 Pzp.

W dniu 28 sierpnia 2012 r. Dyrektor MOPR złożyła oświadczenie, zgodnie z którym zaistniały okoliczności określone w art. 17 ust. 1 pkt 3 Pzp stanowiące podstawę wyłączenia jej z przedmiotowego postępowania. Na oświadczeniu zamieściła dopisek, że wyłączenie dotyczy części I, II i III przedmiotowego postępowania. Jednocześnie złożyła drugie oświadczenie, w którym stwierdziła, że nie zachodzą przesłanki wyłączenia jej z postępowania odnośnie części IV i V tego postępowania.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Pzp wyłączeniu podlega udział osób w postępowaniu, a nie tylko w części postępowania. W powyższej sprawie prowadzono jedno postępowanie, w którym zgodnie z art. 83 ust. 2 Pzp zamawiający dopuścił możliwość składania ofert częściowych. Taka wykładnia przepisów Pzp znajduje potwierdzenie w Wyroku Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 2 sierpnia 2011 r. sygnatura KIO 1559/11, zgodnie z którym „Dopuszczone przez ustawodawcę, na mocy art. 83 ust. 2 p.z.p., składanie ofert częściowych, nie stanowi podziału zamówienia w rozumieniu art. 32 ust. 2 p.z.p. W przypadku opisanym w art. 83 ust. 2 p.z.p. mamy do czynienia z podziałem przedmiotu zamówienia na odrębne zadania w ramach jednego postępowania”.

W powyższym postępowaniu Dyrektor MOPR zatwierdziła wynik postępowania odnośnie części V (złożono jedną ofertę) oraz unieważniła postępowanie odnośnie jego części IV (brak ofert), co stanowi naruszenie art. 7 ust. 2 Pzp zgodnie, z którym „Czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm”, a spełnieniu tej zasady służy między innymi instytucja wyłączenia osób określonych w art. 17 ust. 1 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 198-220)

Na podstawie art. 18 ust. 1 Pzp Dyrektor MOPR odpowiada jako kierownik zamawiającego za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 upf Dyrektor MOPR jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialna za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

¹⁸ Przeprowadzenie kursów zawodowych dla uczestników projektu „S.O.S. – Szansa – Odwaga – Sukces”. I Edycja - sprawa nr: AK-AZ.3320.15.2012

Dyrektor MOPR, w powyższej sprawie wyjaśniła m.in., że występujące w przedmiotowym postępowaniu części zamówienia zostały przez nią potraktowane jako odrębnie rozstrzygane sprawy, w związku z czym złożyła dwa oświadczenia. Stwierdza, że wyłączyła się z udziału w postępowaniu zgodnie z art. 17 ust. 1 Pzp, w którym ustawodawca wprost wskazuje, że wyłączeniu podlegają osoby wykonujące czynności w postępowaniu i jednocześnie nie określił „od czego osoby te podlegają wyłączeniu, w szczególności czy chodzi o całe postępowanie, czy o jego część, czy o wspomniane przez ustawodawcę czynności w postępowaniu”. Zgodnie z intencją ustawodawcy została ona wyłączona z czynności podejmowanych w postępowaniu, w zakresie, w jakim zgodnie ze stanem faktycznym związanym z przesłanką wyłączenia oraz tokiem postępowania mogło to naruszyć gwarancje równego i obiektywnego traktowania wykonawców. Czynności mające znaczenie dla oceny i wyboru wykonawców miały miejsce wyłącznie w części I, II i III zamówienia i w odniesieniu do tych zamówień wyłączenie odbyło się w formie oświadczenia złożonego na piśmie. W odniesieniu do części IV nie wniesiono ofert i na część V złożono jedną ofertę, to w przedmiotowym zakresie czynności, o których mowa art. 7 ust. 2 Pzp, nie były wykonywane, a bezstronność i obiektywizm postępowania nie były zagrożone. Rola kierownika zamawiającego w odniesieniu do zamówień przeprowadzonych w ramach IV i V części postępowania polegała na wypełnieniu obowiązków ustawowych tj. zatwierdzenia postępowania odnośnie części V i unieważnienia postępowania odnośnie do części IV oraz czynnościach technicznych jak podpisanie, czy zatwierdzenie protokołu oraz podpisanie umowy. W ocenie składającej wyjaśnienia formalnie wyłączenie dotyczyło jedynie części I-III, gdyż w pozostałym zakresie wyłączenie było bezprzedmiotowe z uwagi na czynności podejmowane w postępowaniu oraz ze względu na stan faktyczny sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 221-227)

Twierdzenie Pani Edyty Wiśniewskiej Dyrektora MOPR, że z treści art. 17 ust. 1 Pzp nie wynika obowiązek wyłączenia z całości postępowania, a stosowanie tego przepisu zależne jest od faktycznego wpływu osoby spełniającej przesłanki wyłączenia na przebieg postępowania nie znajduje potwierdzenia w treści przepisu oraz składanych oświadczeń. Takie rozumienie art. 17 ust. 1 Pzp pozostawiałoby osobom wykonującym czynności w postępowaniu możliwości oceny obowiązku wyłączenia z udziału w postępowaniu. Tymczasem przepis ma charakter normy bezwzględnie obowiązującej, jego stosowanie jest niezależne od woli osób wykonujących czynności w postępowaniu, a osoby spełniające przesłanki wymienione w tym artykule podlegają obligatoryjnemu wyłączeniu z wykonywania czynności w postępowaniu¹⁹.

Powyższe skutkowało naruszeniem przepisów ustawy Pzp w wyniku czego w przedmiotowym postępowaniu czynności były wykonywane przez podlegającą wyłączeniu osobę, co prowadziło do naruszenia określonej w art. 7 ust. 2 Pzp zasady bezstronności i obiektywizmu osób wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

2. W 4 z 8 skontrolowanych protokołów postępowań o udzielenie zamówienia publicznego²⁰ wykazano łącznie dwóch kierowników zamawiającego: Dyrektor

¹⁹ Komentarz do art. 17 ust. 1 Pzp: M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, LEX, 2012, wyd. V.

²⁰ Przeprowadzenie kursów zawodowych dla uczestników projektu S.O.S. – Szansa – Odwaga – Sukces. I Edycja" - sprawa nr: AK-AZ.3320.15.2012.; „Usługi Przeprowadzenia Kursów Zawodowych dla 15 uczestników Projektu „S.O.S – Szansa-Odwaga-Sukces” – sprawa nr: AK-AZ.3320.21.2012; „Świadczenie usługi doradztwa zawodowego dla uczestników Projektu „S.O.S – Szansa-Odwaga-Sukces” – III edycja – sprawa nr: AK-AZ.3320.35.2012; „Przeprowadzenie kursów zawodowych dla uczestników projektu S.O.S. – Szansa – Odwaga – Sukces. II Edycja" - sprawa nr: AK-AZ.3320.1.2013.

MOPR oraz Zastępcę Dyrektora MOPR. Ponadto w jednym protokole²¹ podano, że wynik postępowania zatwierdził kierownik zamawiającego, a faktycznie wynik postępowania zatwierdziła Pani Wanda Muszalik Zastępca Prezydenta Miasta Włocławek. Do dokumentacji dwóch postępowań²²nie załączono oświadczeń Zastępcy Prezydenta Miasta Włocławek wykonującej czynności w postępowaniu wymaganych zgodnie z art. 17 ust. 2 Pzp, a w protokołach z tych postępowań nie podano informacji o złożeniu powyższych oświadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 198-220, 250-295)

Na podstawie art. 2 pkt 3 Pzp w związku z § 6 pkt 1 Statutu²³ MOPR kierownikiem zamawiającego w powyższych postępowaniach była Edyta Wiśniewska Dyrektor MOPR.

Zgodnie z art. 96 ust. 1 Pzp protokół postępowania o udzielenie zamówienia publicznego sporządzany jest w trakcie prowadzenia postępowania, w związku z czym powinien zawierać informacje zgodne ze stanem faktycznym i czynnościami dokonanymi w postępowaniu. Art. 96 ust. 2 Pzp stanowi iż oświadczenia stanowią załączniki protokołu. Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego²⁴, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie protokołu”, protokół postępowania powinien zawierać informację dotyczące osób wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia i złożenia przez nie oświadczenia o niepodleganiu wyłączeniu, a zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 20 tego rozporządzenia protokół postępowania zawiera informacje dotyczące zatwierdzenia wyniku postępowania;

Na podstawie art. 18 ust. 1 Pzp Dyrektor MOPR odpowiada jako kierownik zamawiającego za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Dyrektor MOPR, wyjaśniła m.in., że podanie w protokołach postępowań dwóch kierowników zamawiającego wynikało z potraktowania Zastępcy Dyrektora jako kierownika zamawiającego, a nie jako osoby, której powierzono wykonywanie czynności w postępowaniu. Zgodnie z § 6 ust. 10 Statutu MOPR szczegółowe zasady funkcjonowania MOPR, jego strukturę organizacyjną, podział zadań i zakres odpowiedzialności osób pełniących funkcje kierownicze i samodzielne określa Regulamin Organizacyjny. Zgodnie z § 10 ust. 7 Regulaminu organizacyjnego²⁵ w czasie nieobecności Dyrektora jego zadania i kompetencje przejmuje Zastępca Dyrektora zgodnie z zakresem czynności oraz udzielonymi pełnomocnictwami.

W sprawie podania w protokole postępowania nieprawidłowej informacji odnośnie osoby zatwierdzającej wynik postępowania Dyrektor MOPR wyjaśniła, że w części 14 wzoru protokołu w punkcie 2 występują jedynie 2 możliwe opcje do zaznaczenia: kierownik zamawiającego albo pracownik zamawiającego upoważniony pisemnie przez kierownika zamawiającego. Zaznaczono kierownika zamawiającego, gdyż Zastępca Prezydenta Miasta Włocławek nie była pracownikiem zamawiającego. Składająca wyjaśnienia przyznała, że ten zapis należało stosownie opisać. Zdaniem Dyrektora nietrafny jest zarzut braku

²¹ „Przeprowadzenie kursów zawodowych dla uczestników projektu S.O.S. – Szansa – Odwaga – Sukces. II Edycja” - sprawa nr: AK-AZ.3320.1.2013

²² „Przeprowadzenie kursów zawodowych dla uczestników projektu S.O.S. – Szansa – Odwaga – Sukces. I Edycja” - sprawa nr: AK-AZ.3320.15.2012.; „Przeprowadzenie kursów zawodowych dla uczestników projektu S.O.S. – Szansa – Odwaga – Sukces. II Edycja” - sprawa nr: AK-AZ.3320.1.2013.

²³ Załącznik do Uchwały nr XXIX/79/09 Rady Miasta Włocławek z dnia 25 maja 2009 roku w sprawie nadania Statutu Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej we Włocławku

²⁴ Dz. U. Nr 223 poz. 1458

²⁵ Zarządzenie nr 33/2012 Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie z dnia 23 listopada 2012 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie we Włocławku.

należytego dokumentowania przebiegu postępowania, gdyż zgodnie z art. 96 ust. 2 Pzp zatwierdzenie wyniku postępowania stanowi załącznik do protokołu i z jego treści wynika, że wynik postępowania zatwierdziła Zastępca Prezydenta Miasta. Załączniki do protokołu są wymienione w części 20 protokołu na stronie 10 i 11 protokołu.

Odnosnie braku podania w dwóch protokołach postępowania informacji o złożeniu oświadczeń wymaganych art. 17 ust. 2 Pzp oraz braku przechowywania oświadczeń jako załączników do ww. protokołów Dyrektor MOPR wyjaśniła, że ze względu na wyjątkową sytuację, zatwierdzania wyników przetargu przez Zastępcę Prezydenta Miasta Włocławek zostały one jej przekazane i wpięte w teczkę oświadczeń²⁶ składanych przez Dyrektora MOPR, a nie dołączone do protokołu postępowania.

Zastępca Dyrektora MOPR ds. Pomocy Środowiskowej potwierdziła w wyjaśnieniach podane przez Dyrektora MOPR przyczyny wymienienia jej w przedmiotowych protokołach jako kierownika zamawiającego.

Sekretarz Komisji, sporządzająca protokół z postępowania w sprawie nr: AK-Z.3320.1.2013, potwierdziła w wyjaśnieniach podane przez Dyrektora MOPR przyczyny braku wskazania w ww. protokole osoby faktycznie zatwierdzającej wynik postępowania.

Sporządzający protokoły postępowań AK-AZ.3320.15.2012., AK-AZ.3320.1.2013 oraz pełniący funkcję przewodniczącego komisji przetargowej w tych postępowaniach, do którego obowiązków zgodnie z § 9 pkt. 2 lit. f Regulaminu pracy komisji przetargowej w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie we Włocławku²⁷ należało nadzorowanie prawidłowego prowadzenia dokumentacji postępowań wyjaśnił m. in., że ze względu na wyjątkową sytuację, zatwierdzania przez Zastępcę Prezydenta Miasta wyników przetargu zostały one przekazane i wpięte w teczkę oświadczeń składanych przez Dyrektora MOPR, a nie dołączone do dokumentacji na podstawie, której sporządzano protokół postępowania. W wyniku czego protokół postępowania, który był spisywany na bieżąco, zgodnie z jego przebiegiem i gromadzonymi w sprawie dokumentami, nie zawierał informacji o złożonych oświadczeniach. Sporządzający protokoły postępowań przyznał, że ponosi odpowiedzialność z tytułu braku nadzoru nad prawidłowym gromadzeniem przedmiotowej dokumentacji, co jak wyjaśnił było spowodowane nadmierną ilością obowiązków.

Zastępca Prezydenta Miasta Włocławek wyjaśniła, że oświadczenia o niepodleganiu wyłączeniu w postępowaniach AK-AZ.3320.15.2012., AK-AZ.3320.1.2013 przekazała Dyrektorowi MOPR.

(dowód: akta kontroli str. 222-245, 296-370, 373-415)

Nie można uznać za zasadne wyjaśnień dotyczących podania w protokołach pracownika posiadającego pełnomocnictwo jako kierownika zamawiającego, gdyż zgodnie z literalnym brzmieniem art. 2 pkt 3 Pzp za kierownika zamawiającego nie uznaje się pełnomocników ustanowionych przez zamawiającego.

Nie można uznać za zasadne twierdzenia, że rzetelne sporządzenie protokołu postępowania stanowi wymienienie w nim załączników do protokołu, tym bardziej, że dokumenty potwierdzające wykonanie czynności w postępowaniu przez Zastępcę

²⁶ Teczka oświadczeń składanych przez Dyrektora MOPR jest zbiorem oświadczeń, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych składanych w poszczególnych postępowaniach przez Dyrektora MOPR. W teście tej znajdują się kopie oryginałów oświadczeń (te są dołączane do protokołów postępowania) oraz wykazy wykonawców, którzy brali udział w konkretnych postępowaniach. Teczka ta jest przechowywana w innym budynku niż dokumentacje postępowań o udzielenie zamówień publicznych

²⁷ Załącznik do Zarządzenie Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie z dnia 21 marca 2012 roku.

Prezydenta umieszczono w załączniku do protokołu „Dokumentacja postępowania – Teczka 2 – 30 pozycji - od nr 60 do 89 – daty skrajne: 27.03.2013 r. – 12.04.2013 r.”. Takie podejście wypacza sens sporządzania protokołu i jest niezgodne z postanowieniami z § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie protokołu.

Powyższe skutkowało nieprawidłowym dokumentowaniem prowadzonych postępowań.

3. Przedmiot zamówienia w postępowaniu na dostawę artykułów biurowych, papieru i materiałów eksploatacyjnych - nr sprawy AK-AZ.3320.06.2012, został opisany przez wskazanie znaków towarowych, a wskazaniu takiemu nie towarzyszyły wyrazy "lub równoważny", wymagane art. 29 ust. 3 Pzp. Zamówienia udzielano w związku z realizacją Projektu „S.O.S realizowanego na podstawie umowy nr UDA-POKL.07.02.01-04-065/11-00, zgodnie z którą MOPR działa w imieniu Gminy Miasto Włocławek, a na podstawie § 20 ust. 1 umowy MOPR jako beneficjent zobowiązany był do stosowania Pzp.

Powyższa Nieprawidłowość dotyczy opisu przedmiotu²⁸ zamówienia zawartego w załączniku nr 3 do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, zwanej dalej „SIWZ”, z dnia 4 kwietnia 2012 r. ww. postępowania, odnoszącego się do części III. Zamówienia „Dostawa materiałów biurowych i papierniczych współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, na potrzeby Projektu „S.O.S – Szansa-Odwaga-Sukces”.

(dowód: akta kontroli str. 147-155, 416-441)

Na podstawie art. 18 ust. 1 Pzp za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie powyższego zamówienia odpowiadała Zastępca Dyrektora MOPR jako kierownik zamawiającego, która w okresie od 1 kwietnia 2013 r. do dnia 31 maja 2013 r. pełniła obowiązki Dyrektora MOPR.

Zgodnie z Art. 53 ust. 1 ufp Zastępca Dyrektora MOPR pełniła obowiązki kierownika jednostki sektora finansów publicznych i była odpowiedzialna za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

Zastępca Dyrektora MOPR, wyjaśniła m.in., że we wszystkich pozycjach opisu przedmiotu zamówienia, w których podano znaki towarowe, użyte zostało stwierdzenie „typu”, z czego wynika, że nie żądano określonego znakiem towarowym konkretnego produktu, ale dopuszczano wyroby danego typu (grupę wyrobów), a więc towary o podobnych parametrach. Tak też zrozumiane zostało to przez wykonawcę, który zaoferował produkty innego producenta, a jego oferta nie została odrzucona, jako niezgodna z treścią SIWZ, co dowodzi, że MOPR nie żądał konkretnego wyrobu.

Specjalista ds. zamówień publicznych, potwierdził w wyjaśnieniach podane przez Zastępcę Dyrektora MOPR przyczyny opisanie przedmiotu zamówienia przy użyciu znaku towarowego.

Kierownik Sekcji Administracji i Zamówień Publicznych, która ponosiła odpowiedzialność za opis przedmiotu zamówienia w trakcie kontroli przebywała na długotrwałym zwolnieniu lekarskim.

(dowód: akta kontroli str. 163-165, 380-384, 403-406 , 442, 443)

Art. 29 ust. 3 Pzp dopuszcza opisanie przedmiotu zamówienia poprzez wskazanie znaków towarowych, jednakże wskazaniu temu muszą towarzyszyć wyrazy „lub równoważny”, więc użycie słów typu stanowi odstępstwo od dyspozycji tego

²⁸ Znaki towarowe wskazano w 15 z 47 wierszy nr: 5,6,7,8,9,10,11,13,14,15,18,19, 40,41,47

przepisu. Ocena prawidłowości opisu przedmiotu nie jest uzależniona od dokonanej przez zamawiającego oceny zgodności oferty z przedmiotem zamówienia zawartym w SIWZ. Ponadto zamawiający nie wie jakie oferty złożyliby inni wykonawcy zaproszeni do składania ofert gdyby przedmiot został opisany zgodnie z wymogami art. 29 ust.3 Pzp.

Powyższe skutkowało opisem przedmiotu zamówienia w sposób, który mógł utrudniać uczciwą konkurencję i jest sprzeczny z postanowieniami art. 29 ust. 2 Pzp. W wyniku realizacji powyższego zamówienia publicznego wydatkowano kwotę 2 824,26 zł, co stanowiło 0,59% wydatków dokonanych w ramach realizacji Projektu „S.O.S. Szansa - Odwaga – Sukces”.

4. W 2 z 8 skontrolowanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego²⁹ czynności kierownika zamawiającego wykonywała Zastępca Prezydenta Miasta Włocławek, która dokonała zatwierdzania wyboru najkorzystniejszych ofert. W związku z wyłączeniem Dyrektora MOPR z udziału w powyższych postępowaniach, zatwierdzenie ich wyników przekazano³⁰ Prezydentowi Miasta Włocławek, za pośrednictwem Dyrektora Promocji Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu Miasta Włocławek.

Zastępca Prezydenta Miasta Włocławek nie była pracownikiem zamawiającego, a Dyrektor MOPR Włocławek nie powierzył jej prowadzenia postępowań o udzielenie powyższych zamówień na podstawie art. 15 ust. 2 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 214-220, 291-295, 368)

Na podstawie art. 18 ust. 1 Pzp Dyrektor MOPR odpowiada jako kierownik zamawiającego za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Zgodnie z Art. 53 ust. 1. Ufp, Dyrektor MOPR jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialna za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

Dyrektor MOPR w powyższej sprawie wyjaśniła m.in., że Zastępca Prezydenta Włocławka zatwierdziła wynik powyższych postępowań ponieważ ona wyłączyła się z nich na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 3 Pzp. W czasie dokonywania powyższych czynności była obecna w pracy, w związku z czym czynności tych nie mogła dokonać Zastępca Dyrektora MOPR, która posiadała pełnomocnictwo Prezydenta Miasta Włocławka do dokonywania koniecznych czynności niezbędnych przy realizacji Projektu S.O.S jedynie podczas nieobecności Dyrektora. Dyrektor MOPR podała również, iż wraz z przekazaniem akt postępowania z wnioskiem o zatwierdzenie wyników postępowania Zastępcy Prezydenta Miasta Włocławek przekazano upoważnienie do działania w imieniu kierownika zamawiającego. Czynności te *per facta concludentia* były udzieleniem upoważnienia do działania w jej imieniu i czynności te akceptowała *a priori*. Dodała, że uchybieniem formalnym było niedocenienie formy pisemnej ale działała w porozumieniu z Zastępcą Prezydenta Miasta Włocławek, która rozumiała jaką rolę została jej powierzona w tym postępowaniu.

Zastępca Prezydenta Włocławka wyjaśniła, że w powyższych postępowaniach działała w charakterze pełnomocnika Dyrektora MOPR.

(dowód: akta kontroli str. 364-368, 371, 372, 444-446)

²⁹ „Przeprowadzenie kursów zawodowych dla uczestników projektu S.O.S. – Szansa – Odwaga – Sukces. I Edycja” - sprawa nr: AK-AZ.3320.15.2012; „Przeprowadzenie kursów zawodowych dla uczestników projektu S.O.S. – Szansa – Odwaga – Sukces. II Edycja” - sprawa nr: MOPR.AK.AZ.3320.1.2013

³⁰ Pismem z dnia 13 września 2012 r. w sprawie nr: AK-AZ.3320.15.2012 podpisanym przez Dyrektora MOPR oraz pismem z 27 marca 2013 r. w sprawie MOPR.AK.AZ.3320.1.2013 podpisała Zastępca Dyrektora MOPR.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 Pzp postępowanie prowadzi się w formie pisemnej wyłączone jest zatem dorozumiane składanie oświadczeń woli jakim jest określone w art. 15 ust. 2 Pzp powierzenie prowadzenia postępowania osobie trzeciej.

Powyższe skutkowało wykonywaniem w powyższych postępowaniach czynności zastrzeżonych dla kierownika zamawiającego przez osobę nieuprawnioną.

5. W 2011 r. w KIS prowadzono dokumentację uczestników zajęć w sposób niepozwalający na ustalenie ich danych, w tym nie sporządzano w formie pisemnej wniosków o uczestnictwo w zajęciach przewidzianych w § 10 pkt. 2 Regulaminu funkcjonowania KIS³¹. W prowadzonych w KIS rejestrach³² zawierano wpisy dotyczące odbycia się zajęć bez danych ich uczestników.

(dowód: akta kontroli str. 447-463)

Zgodnie z § 6 pkt. 2 lit. a Regulaminu funkcjonowania KIS za prowadzenie dokumentacji związanej z jego prawidłowym funkcjonowaniem odpowiadała Krystyna Szymańska Kierownik KIS, która wyjaśniła m.in., że uczestnicy posiadali kontrakty socjalne, które nie były gromadzone w dokumentacji klubu, co związane było z brakiem opracowania i wdrożenia wniosku w postaci formularza zgłoszeniowego. Uczestnik podlegał jedynie rejestracji w zeszytach prowadzonych przez specjalistów klubu. Nieprawidłowość ta została naprawiona i od 1 stycznia 2012 r. każdy uczestnik klubu posiada: numer identyfikacyjny, formularz zgłoszeniowy, kontrakt socjalny lub notatkę od pracownika socjalnego o jego sporządzeniu. Od 2012 r. powyższe dokumenty były gromadzone w jednym segregatorze pn. „Poradnictwo Specjalistyczne”. Od 1 stycznia 2013 r. dokumentacja uczestników klubu gromadzona jest w teczkach, w których znajduje się cała historia udzielanego wsparcia wraz z korespondencją, formularzem i kontraktem.

(dowód: akta kontroli str. 166-170, ,447-456, 465, 466)

Powyższe nierzetelne prowadzenie dokumentacji skutkowało brakiem możliwości ustalenia czy uczestnicy zajęć KIS w 2011 r. zawarli kontrakty socjalne oraz czy zostali objęci działaniami określonymi w kontraktach socjalnych

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości³³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Skuteczność działań podejmowanych w celu przygotowania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym do samodzielnego świadczenia pracy na otwartym rynku

Opis stanu faktycznego

2.1. W 2012 r. w trzech edycjach Projektu S.O.S. wzięło udział 49 uczestników, z tego 17 w I edycji³⁴ i po 16 w II i III edycji. Wszystkie edycje były kontynuowane w 2013 r. i wzięło w nich udział 55 uczestników, z tego w I i II edycji po 19 uczestników oraz 17 w III edycji, zmiany w liczbie uczestników wynikały z zastępowania przez nowe osoby uczestników wykluczonych z udziału w projekcie. Wg stanu na dzień 10 czerwca 2013 r. wszystkie edycje były kontynuowane i żaden

³¹ Załącznik nr 1 do Zarządzenia 19/2008 Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie z dnia 14 października 2008 roku

³² Rejestr Poradnictwa Terapeutycznego; Rejestr Poradnictwa Psychologicznego; Rejestr Spotkań Indywidualnych Poradnictwo Zawodowe; Rejestr Pracy Socjalnej.

³³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

³⁴ Z listy uczestników skreślono 1 osobę i do udziału w projekcie skierowano nowego uczestnika.

z uczestników nie zakończył pozytywnie zajęć w danej edycji. Wszystkie osoby biorące udział w projekcie były długotrwale bezrobotne.

(dowód: akta kontroli str. 467-468)

W zajęciach Klubu brały udział również osoby, które nie uczestniczyły w Projekcie S.O.S. W 2011 r. w zajęciach KIS uczestniczyło i pozytywnie je zakończyło 125 osób, z których dwie usamodzielnili się ekonomicznie (1,6%) i były to osoby bezrobotne. KIS nie posiada danych odnośnie pozostałych uczestników co zostało opisane w pkt. 6 ustalonych nieprawidłowości Rozdziału III. Pkt. 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W 2012 r. udział w zajęciach KIS brały 124 osoby, a 86 pozytywnie je zakończyło (pozostałe 38 osób kontynuowało w 2013 r.), w tym 7 usamodzielnili się ekonomicznie. W 2012 r. w zajęciach uczestniczyło 77 osób posiadających deficyty związane z problemami alkoholowymi, 37 związane z problemami psychologicznymi i rodzinnymi, 6 z uzależnieniem od narkotyków i innych środków odurzających, 4 długotrwale bezrobotnych.

W 2013 r. (wg. stanu na 31 marca) udział w zajęciach KIS brało 79 osób, z których 8 pozytywnie je zakończyło, w tym 5 usamodzielnili się ekonomicznie (62,50%). W 2013 r. w zajęciach uczestniczyło 48 osób posiadających deficyty związane z problemami alkoholowymi, 22 związane z problemami psychologicznymi i rodzinnymi, 6 z uzależnieniem od narkotyków i innych środków odurzających, 3 długotrwale bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli str. 469-472)

2.2. W 2011 r. ekonomicznie usamodzielnili się 2 uczestników KIS, którzy zostali zatrudnieni u pracodawcy bez zatrudnienia wspieranego. W 2012 r. i 2013 r. w formie zatrudnienia u pracodawcy w ramach zatrudnienia wspieranego usamodzielnili się 12 uczestników KIS, odpowiednio 7 i 5 osób. Dane dotyczące usamodzielnienia gromadzono w dokumentacji KIS w postaci notatek oraz umów dotyczących zatrudnienia wspieranego.

(dowód: akta kontroli str. , 167, 171, 473)

2.3. W MOPR wprowadzono system zarządzania jakością³⁵. W pkt. 3.4. „Ogólne Cele Jakości” Księgi Jakości³⁶ określono, że dla oceny funkcjonowania systemu wprowadzono wskaźniki procesów oraz ogólne wskaźniki jakości, a podczas „Przeglądu Systemu Zarządzania Jakością” Dyrektor MOPR dokonuje oceny wskaźników oraz ustala rodzaj i wartość wskaźników, które będą obowiązywały w następnym okresie podlegającym ocenie. W wyniku tego przeglądu na 2011 r. i 2012 r. założono wskaźniki procesów na poziomie z roku poprzedniego, jednak nie wszystkie wskaźniki w danym roku pokrywały się z wskaźnikami z roku ubiegłego. W roku 2011 r. Klub uzyskał wskaźniki (porównywalne z rokiem ubiegłym) na poziomie od 40,00% do 182,35%, przy czym wskaźnik liczba osób skierowanych na kursy zawodowe wyniósł 0%. W 2011 r. zastosowano wskaźniki: liczba osób ubiegających się o uczestnictwo w KIS; liczba osób, które ukończyły uczestnictwo w KIS zgodnie z zaplanowaną ścieżką; liczba zawartych kontraktów socjalnych z uczestnikami KIS; liczba zrealizowanych kontraktów socjalnych z uczestnikami KIS; liczba osób które podjęły zatrudnienie; liczba osób które podjęły stacjonarne leczenie odwykowe; liczba osób skierowanych na kursy zawodowe; liczba porad udzielanych przez specjalistów zatrudnionych w KIS; liczba osób korzystających z poradnictwa udzielanego przez specjalistów zatrudnionych w KIS; inne formy zajęć. W Protokole Przeglądu Systemu Zarządzania Jakością nr 1/2012 w pkt. 4.2. „Ocena polityki jakości” oceniono, że przeprowadzona analiza

³⁵ Certyfikat nr 2161/1/2009 z 3 listopada 2009 r. oraz Certyfikat nr 2161/2/2012 z dnia 6 listopada 2012 r. wystawione przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji S.A. potwierdzające, że spełniono wymagania normy PN-EN ISO 9001:2009

³⁶ wydanie III z 2010 r.

wskaźnikowa procesów za 2011 w odniesieniu do roku 2010, jednoznacznie wskazuje na prawidłową realizację zadań we wszystkich obszarach działalności. W roku 2012 r. Klub uzyskał wskaźniki (porównywalne z rokiem ubiegłym) na poziomie od 89,03% do 244,73%. W 2012 r. zastosowano wskaźniki: liczba osób ubiegających się o uczestnictwo w indywidualnym poradnictwie, liczba osób korzystających z indywidualnego poradnictwa; liczba porad udzielanych w ramach indywidualnego poradnictwa; liczba zawartych kontraktów socjalnych z uczestnikami indywidualnego poradnictwa; liczba osób korzystających z jednorazowej porady w ramach poradnictwa indywidualnego; liczba osób, które odmówiły podpisania kontraktu socjalnego. Ponadto za rok 2012 r. dodatkowo przyjęto wskaźniki związane z realizacją Projektu S.O.S. były to: liczba osób ubiegających się o uczestnictwo; liczba zawartych kontraktów socjalnych z uczestnikami szkoleń; liczba zrealizowanych kontraktów socjalnych z uczestnikami szkoleń; liczba osób skierowanych na kursy zawodowe; liczba osób skierowanych na staże zawodowe; liczba osób, które podjęły zatrudnienie. W zestawieniu za 2012 r. rozbudowano część „Inne formy zajęć w KIS”, w której szczegółowo opisano podejmowane przez KIS działania. Według stanu na dzień 17 czerwca 2013 r. nie dokonano oceny polityki jakości za 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 474-484)

W ramach Projektu S.O.S. złożono realizację 3 wskaźników Priorytetu VII Działania 7.2 PO KL tj. liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które zakończyły udział w projekcie; liczba podmiotów ekonomii społecznej, które otrzymały wsparcie z EFS za pośrednictwem instytucji wspierających ekonomię społeczną; liczba osób, które otrzymały wsparcie w ramach instytucji ekonomii społecznej. Zakończenie projektu przewidziano na 30 czerwca 2014 r. i do 30 kwietnia 2013 r. wskaźniki te zrealizowano w wysokości od 0,00% do 110,42%. Ponadto w Projekcie S.O.S. założono osiągnięcie 19 dodatkowych wskaźników, a wśród nich 8 dotyczących liczby osób: zagrożonych wykluczeniem społecznym, które w wyniku uzyskanego w ramach projektu wsparcia podjęły zatrudnienie (efekt zatrudnienia); u których nastąpił wzrost umiejętności interpersonalnych; u których nastąpił wzrost umiejętności komunikacyjnych; u których nastąpił wzrost motywacji do zmiany sytuacji życiowej oraz nastąpił wzrost motywacji do aktywnego poszukiwania zatrudnienia, które nabyły lub dokonały zmiany kwalifikacji zawodowych; które podjęły staż zawodowy u pracodawcy, a także nastąpiło zmniejszenie izolacji społecznej. Pozostałe 11 wskaźników odnosiło się bezpośrednio do realizacji działań założonych w projekcie. Wskaźniki te zrealizowano w stopniu od 0% do 100%. Pomiaru osiągnięcia wskaźników dokonywano na podstawie wskazanych w Projekcie S.O.S. źródeł weryfikacji (pozyskania) danych: list obecności uczestników w zajęciach przewidzianych projektem; Indywidualnych Planów Działania; kwestionariuszy samooceny uczestników (ankiety sporządzane ex-ante, on-going, in-post); kart obserwacji psychologicznych (sporządzonych przez psychologa po zakończeniu modułu psycho-społecznego), zaświadczeń o ukończeniu kursu. Stan realizacji wskaźników Projektu S.O.S. wykazywano w składanych wnioskach o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 61, 62, 125-146)

2.4. KIS nie monitorował³⁷ trwałości ekonomicznego usamodzielnienia osób, które zakończyły uczestnictwo w jego zajęciach.

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik KIS pracownicy socjalni MOPR informowali na bieżąco Klub o zaprzestaniu korzystania z pomocy MOPR przez jego uczestników.

(dowód: akta kontroli str. 167, 172)

³⁷ brak takiego obowiązku.

2.5. Spośród 22 uczestników zajęć wymienionych w pkt. 1.8. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, wg stanu na 13 czerwca 2013 r. – 13 było zarejestrowanych w PUP bez prawa do zasiłku dla bezrobotnych, z tego 5 zarejestrowało się po zakończeniu uczestnictwa w KIS.

(dowód: akta kontroli str. 185-188)

2.6. W 2011 r. wydatki z budżetu KIS (z wyłączeniem inwestycji) wyniosły 248 549,04 zł, co w przeliczeniu na liczbę uczestników pozytywnie kończących KIS w 2011 r. wynosi 1 988,39 zł, a w przeliczeniu na osoby usamodzielnione ekonomicznie – 124 274,52 zł.

W 2012 r. wydatki z budżetu KIS³⁸ wyniosły 373 094,43 zł, co w przeliczeniu na liczbę uczestników pozytywnie kończących KIS w 2012 r. wynosi 4 338,31 zł, a w przeliczeniu na osoby usamodzielnione ekonomicznie – 53 299,20 zł.

(dowód: akta kontroli str. 24-27, 469, 470, 485)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³⁹ działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁰, wnosi o:

1. Podjęcie działań zmierzających do prawidłowego wyłączenia z postępowania o udzielenie zamówień publicznych osób, wobec których zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 17 ust. 1 Pzp.
2. Powierzenie wykonywania czynności kierownika zamawiającego w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z przepisami Pzp.
3. Przestrzeganie zasady pisemności w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.
4. Rzetelne dokumentowanie przeprowadzanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

³⁸ bez wydatków i uczestników Projektu S.O.S.

³⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

⁴⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK prosimy o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, dnia 17 lipca 2013 r.

Kontroler
Andrzej Szulc
starszy inspektor k.p.

Andrzej Szulc
.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

z up
J. Wenderlich
.....
p.o. WICEDYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Bydgoszczy
.....
podpis

Jarosław Słaby