



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MIECZYŚLAW ŁUCZAK

LLU.410.006.01.2016
P/16/075

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/075 — Efekty realizacji programów aktywizacji zawodowej pracowników instytucji sektora oświaty zwalnianych lub zagrożonych utratą pracy.
Okres objęty kontrolą	Lata 2013–2016 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Przemysław Fidecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/27/2016 z dnia 4 maja 2016 r. 2. Jacek Romanowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/28/2016 z dnia 4 maja 2016 r. (dowód: akta kontroli, str. 1, 2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju; plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju ¹ .

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Przygotowanie zmiany dokumentów programowych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki³ przez Instytucję Zarządzającą⁴ było celowe i umożliwiło wykorzystanie dostępnych środków na projekty wsparcia nauczycieli i pozostałych pracowników instytucji sektora oświaty w latach 2014–2015.

Instytucja Zarządzająca PO KL⁵ rozszerzyła zakres grupy docelowej wsparcia i kryteria kwalifikowania do tej grupy, mimo braku tego rodzaju jednoznacznych zapisów w Szczegółowym opisie priorytetów PO KL⁶. Doprowadziło to w praktyce do stosowania przez Instytucje Pośredniczące oraz Instytucje Pośredniczące II stopnia komponentu regionalnego PO KL⁷ niejednolitych zasad kwalifikowania uczestników. NIK uważa, że takie działanie było nierzetelne.

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1091).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013 został zatwierdzony decyzją Komisji Europejskiej nr K (2007) 4547 z dnia 28 września 2007 r. w sprawie przyjęcia Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w ramach pomocy wspólnotowej z Europejskiego Funduszu Społecznego objętego celem „konwergencja” w Polsce oraz Uchwałą Rady Ministrów z dnia 16 października 2007 r. w sprawie przyjęcia Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Zwany dalej: PO KL.

⁴ Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. W badanym okresie zadania ww. ministra w zakresie zarządzania PO KL były realizowane przez: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego — Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju — Departament Europejskiego Funduszu Społecznego, Ministerstwo Rozwoju — Departament Europejskiego Funduszu Społecznego. Zadania Instytucji Zarządzającej programem operacyjnym zostały określone w art. 25-27 z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383) oraz w dokumentach strategicznych PO KL.

⁵ Zwana dalej: IZ.

⁶ Dalej: SzOP PO KL.

⁷ Zwane dalej odpowiednio: IP i IP2.

IZ, we współpracy z Ministerstwem Edukacji Narodowej⁸, zidentyfikowała w 2013 r. możliwość wykorzystania dostępnych w ramach PO KL instrumentów oraz środków finansowych w celu ich wykorzystania do wsparcia zwalnianych nauczycieli. Według danych MEN liczba nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach systemu oświaty w roku szkolnym 2012/2013 zmalała o ponad 15 tys. osób, co stanowiło znaczący wzrost w odniesieniu do lat szkolnych 2006/2007–2011/2012 (w których liczba nauczycieli spadała o około 12 tys. osób) i uzasadniało podjęcie działań w celu opracowania założeń wsparcia skierowanego do ww. grupy docelowej.

Z inicjatywy IZ Rada Ministrów podjęła Uchwałę Nr 223/2013 w sprawie przyjęcia projektu zmiany PO KL, w której zwiększono kwotę środków przeznaczonych na wsparcie zwalnianych pracowników oświaty w Priorytecie VIII PO KL. Następnie IZ wprowadziła zmiany do SzOP PO KL, polegające w szczególności na dodaniu nowej grupy docelowej wsparcia w Poddziałaniu 8.1.2, określonej jako nauczyciele i pracownicy instytucji sektora oświaty zwolnieni, zagrożeni zwolnieniem lub przewidziani do zwolnienia po dniu 31 grudnia 2012 roku. Na pomoc tej grupie wstępnie przeznaczono środki w łącznej kwocie 25 mln euro, a po ustaleniu ostatecznej alokacji finansowej na projekty w województwach, środki w wysokości 21,9 mln euro (91,3 mln zł).

Uwzględnienie nowej grupy docelowej wsparcia w programach typu outplacement umożliwiło podjęcie na poziomie projektów działań aktywizacyjnych, skierowanych do nauczycieli i pozostałych pracowników instytucji sektora oświaty, mających na celu wspomaganie osób zwolnionych z pracy w efektywnym poszukiwaniu pracy oraz umożliwiających przekwalifikowanie lub podniesienie kwalifikacji zawodowych osób pracujących, które były zagrożone utratą zatrudnienia lub przewidziane do zwolnienia.

SzOP PO KL nie zawierał jednoznacznych zapisów, wskazujących, że do grupy docelowej wsparcia mogą kwalifikować się osoby, które wykonywały pracę na podstawie umów cywilnoprawnych oraz których umowy o pracę zostały rozwiązane na mocy porozumienia stron. Mimo że w okresie realizacji projektów wsparcia nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty IZ uznawała, że osoby o takim statusie mogą być przyjmowane do projektów, nie wprowadziła zmian do SzOP PO KL w tym zakresie oraz nie zapewniła stosowania jednolitych zasad kwalifikowania uczestników przez IP i IP2 realizujące projekty systemowe lub organizujące konkursy.

Spowodowało to, że w latach 2014-2015 IP i IP2 stosowały się do dwóch rozbieżnych interpretacji w zakresie przyjmowania do projektów osób, które wykonywały pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej, przedstawionych przez IZ w 2010 r. Nie wszystkie stosowały się także do zasady, że do projektów wsparcia mogą być przyjmowane osoby, których umowy o pracę zostały rozwiązane na mocy porozumienia stron.

⁸ Zwane dalej: MEN.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie i realizowanie wsparcia dla nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

Opis stanu faktycznego

1.1. Instytucja Zarządzająca PO KL.

Ministerstwo Rozwoju powstało 16 listopada 2015 r. w drodze przekształcenia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Zakres jego działania obejmuje m.in. sprawy działu rozwój regionalny⁹. Obsługa spraw działu rozwój regionalny w okresie od 27 listopada 2013 r. do 15 listopada 2015 r. należała do zakresu działania Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, a w 2013 r. (do 26 listopada) — Ministerstwa Rozwoju Regionalnego¹⁰.

Stosownie do Załącznika nr 1 do PO KL funkcję IZ pełnił Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, a następnie Departament Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju (od 1 stycznia 2014 r.) i Ministerstwie Rozwoju¹¹. Departament ten odpowiadał m.in. za koordynację zadań związanych ze wsparciem nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty.

Zgodnie z § 27 pkt 2 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 11 Ministra Rozwoju z dnia 3 marca 2016 r., Departament EFS odpowiada za realizację zadań wynikających z pełnienia przez Ministra funkcji Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki oraz Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020.

(dowód: akta kontroli, str. 14)

1.2. Przygotowanie założeń wsparcia nauczycieli i pozostałych pracowników instytucji sektora oświaty zwolnionych lub zagrożonych utratą pracy.

1.2.1. Według wyjaśnienia zastępcy dyrektora Departamentu EFS konieczność podjęcia działań wspierających pracowników instytucji sektora oświaty, w tym zwłaszcza nauczycieli, zwalnianych z zakładów pracy wynikała z kilku problemów, których nasilenie zaobserwować można było w okresie prac nad koncepcją. Wśród nich należało wyróżnić zwłaszcza: niż demograficzny, spadek liczby uczniów, wzrost kosztów edukacji w jednostkach samorządu terytorialnego, racjonalizację kosztów utrzymania szkół i placówek oświatowych. Problemy te zostały zidentyfikowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej.

MEN było inicjatorem koncepcji wsparcia nauczycieli zwalnianych z zakładów pracy. Pierwotnie MEN proponował realizację działań w Priorytecie III *Wysoka jakość systemu oświaty* PO KL, jednakże ze względu na charakter działań ustalono, iż właściwym będzie komponent regionalny PO KL. IZ, we współpracy z MEN, zidentyfikowała możliwość wykorzystania dostępnych w ramach PO KL instrumentów oraz środków finansowych na wsparcie nauczycieli zwalnianych

⁹ Dział rozwój regionalny obejmuje m.in. sprawy zarządzania programami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, w tym sektorowymi programami operacyjnymi, z wyjątkiem programów zarządzanych przez zarządy województw, ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz ministra właściwego do spraw rybołówstwa.

¹⁰ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju powstało w wyniku przekształcenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

¹¹ Departament Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Rozwoju zwany dalej: *Departament EFS*.

z zakładów pracy. MEN wygospodarowało na ten cel środki w ramach Priorytetu III, które następnie zostały realokowane do Priorytetu VIII *Regionalne kadry gospodarki*. Uzupełniająco zaproponowano realizację kompleksowych programów aktywizacji zawodowej w ramach działań podejmowanych przez powiatowe urzędy pracy w Priorytecie VI Poddziałaniu 6.1.3 *Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenie poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych*.

Przygotowana przez MEN propozycja została zaprezentowana samorządom województw, na spotkaniu kadry kierowniczej IP i IP2, które odbyło się w dniach 27-28 sierpnia 2013 r. Według przedstawionej przez MEN propozycji celem działań miało być wdrożenie programów mających na celu umożliwienie powrotu na rynek pracy nauczycielom, którzy utracili pracę. Grupą docelową projektu mieli być nauczyciele, którzy w okresie nie dłuższym niż 24 miesiące przed dniem przystąpienia do projektu utracili pracę i posiadali status osoby bezrobotnej oraz przepracowali w jednostkach systemu oświaty co najmniej jeden rok. Na działanie przeznaczono środki w wysokości 100 mln zł¹². Liczbę nauczycieli planowanych do objęcia programem wsparcia oszacowano, na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz danych SIO, na 19.464 osoby¹³.

(dowód: akta kontroli, str. 4, 14, 277-278, 315-320)

MEN poinformowało m.in., że wstępna koncepcja wsparcia przewidywała pomoc skierowaną do nauczycieli jako grupy docelowej, w tym w szczególności nauczycieli szkół i placówek publicznych likwidowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Przyczyną podjęcia działań wspierających nauczycieli, którzy utracili pracę był niż demograficzny, który pociągał za sobą spadek liczby uczniów oraz wzrost kosztów edukacji w jednostkach samorządu terytorialnego. Pojawiła się konieczność racjonalizacji kosztów utrzymania szkół i placówek oświatowych, co pociągnęło za sobą decyzje o zwolnieniach nauczycieli.

(dowód: akta kontroli, str. 441-442, 465-483)

1.2.2. W dniach 11-12 września 2013 r. w Zielonej Górze odbyło się dwudzieste siódme posiedzenie Komitetu Monitorującego PO KL¹⁴. Podczas posiedzenia m.in. przedstawiono informację o planowanych realokacjach w Priorytetach PO KL, w tym o planowanej realokacji środków na obszar przekwalifikowania nauczycieli.

Komitet Monitorujący PO KL Uchwałą nr 131 z dnia 11 września 2013 r. przyjął zmiany w PO KL w celu przedłożenia wniosku o zatwierdzenie zmian przez Komisję Europejską. Upoważnił IZ do wprowadzenia niezbędnych zmian w Programie. Zatwierdzając propozycję zmian planowanych do wprowadzenia w ramach PO KL, Komitet Monitorujący PO KL wyraził zgodę na zaproponowany w uzasadnieniu do uchwały kierunek działań.

W Uzasadnieniu do realokacji wprowadzonych w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki IZ zaproponowała zmianę alokacji środków finansowych pomiędzy Priorytetami PO KL. IZ zidentyfikowała możliwość zmniejszenia wartości komponentu centralnego o kwotę 81.800.767 euro i przeznaczenia ich na działania realizowane na poziomie regionalnym. Na wsparcie w ramach Priorytetu VIII przeznaczono dodatkową alokację w wysokości 26.166.819 euro, co uzasadniono możliwością realizacji w ramach tego Priorytetu kompleksowych projektów outplacementowych, skierowanych do osób tracących pracę z przyczyn leżących po stronie pracodawcy.

¹² Środki realokowane z Priorytetu III PO KL do komponentu regionalnego PO KL.

¹³ Według kryterium: zarejestrowani w urzędach pracy i przebywający bez pracy do 24 miesięcy oraz poprzednio pracujący w oświacie przez okres dłuższy niż jeden rok (według stanu na 30 czerwca 2013 r.).

¹⁴ Członkami Komitetu Monitorującego byli m.in. przedstawiciele poszczególnych resortów biorących udział we wdrażaniu PO KL oraz partnerów społeczno-gospodarczych.

W uzasadnieniu do realokacji dokonanych w ramach Priorytetu VIII podano m.in., że w ostatnich latach obserwowany jest systematyczny wzrost liczby nauczycieli zwalnianych z zakładów pracy, co wynika bezpośrednio ze zmian sytuacji demograficznej w Polsce. Na przestrzeni ostatnich lat stopniowemu zmniejszeniu ulega liczba dzieci w wieku szkolnym, co przekłada się na spadek liczby uczniów w placówkach edukacyjnych, a w efekcie prowadzi do ograniczania liczby nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach edukacyjnych. O ile w latach szkolnych 2006/2007–2011/2012 liczba nauczycieli spadła o niespełna 12 tys. (bez nauczycieli przedszkoli), to w roku szkolnym 2012/2013 zmalała o ponad 15 tys. osób. Podano, że obserwowany spadek liczby uczniów, a także racjonalizacja kosztów utrzymania szkół i placówek oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego, prowadzi nieuchronnie do wzrostu zwolnień wśród nauczycieli. Stwierdzono, że z danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r.) oraz z SIO wynikało, że w okresie ostatnich 24 miesięcy w skali całego kraju zwolnionych zostało łącznie 19.458 nauczycieli¹⁵.

Według IZ, powyższe dane wskazywały jednoznacznie, że wsparcie dla zwalnianych nauczycieli powinno zostać zintensyfikowane w ramach PO KL, przy zaplanowaniu dodatkowych działań dedykowanych wyłącznie tej grupie docelowej. W związku z tym IZ zaproponowała przeznaczenie dodatkowych środków na wsparcie zwalnianych nauczycieli w ramach Priorytetu VIII PO KL. Realokacja powyższej kwoty, a także zapewnienie kompleksowego zestawu działań adresowanych do nauczycieli, którzy utracili zatrudnienie w wyniku dokonujących się zmian demograficznych, miała pozwolić na stworzenie warunków dla przekwalifikowania zwalnianych nauczycieli do nowego zawodu z uwzględnieniem potrzeb lokalnego i regionalnego rynku pracy. IZ podkreśliła, że planowane działania w formie outplacementu mogą się przyczynić w sposób efektywny do skrócenia okresu bezrobocia w przypadku zwalnianych nauczycieli i aktywizacji tej grupy docelowej¹⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 14-15, 277-305)

Treść uzasadnienia do realokacji dokonanych w ramach Priorytetu VIII, dotyczącego opisu zmian liczby uczniów i nauczycieli w latach szkolnych 2006/2007–2011/2012, a także danych dotyczących liczby bezrobotnych nauczycieli, została przygotowana przez MEN (jako wkład do uzasadnienia). W odniesieniu do materiału MEN w uzasadnieniu opracowanym w ostatecznej wersji przez IZ zmienione zostały dane dotyczące liczby zwolnionych w skali kraju nauczycieli — MEN podało ich łączną liczbę 19.464¹⁷. Ponadto według MEN liczba ta była liczbą nauczycieli zarejestrowanych w urzędach pracy i przebywających bez pracy do 24 miesięcy oraz poprzednio pracujących w oświacie przez okres dłuższy niż jeden rok. Według uzasadnienia łączna liczba 19.458 nauczycieli była liczbą nauczycieli zwolnionych w skali kraju w okresie ostatnich 24 miesięcy.

Zastępca dyrektora Departamentu EFS wyjaśniła, że różnica pomiędzy liczbą zwolnionych w skali kraju nauczycieli, wskazaną w przygotowanym przez MEN wkładzie do uzasadnienia a ostatecznym jego brzmieniem, przygotowanym przez IZ, wynikała z błędu rachunkowego.

(dowód: akta kontroli, str. 277, 306-309, 412, 428-430)

¹⁵ Kwota ta nie została podana prawidłowo, ponieważ z podsumowania liczby bezrobotnych nauczycieli według województw podanej w tabeli w uzasadnieniu, wynikało, że liczba ich wynosi 19.464, a nie 19.458 (co było zgodne z liczbą podaną w sierpniu 2013 r. przez MEN). W związku z powyższym w uzasadnieniu powinno być podane: 19.464 nauczycieli.

¹⁶ Według IZ projekty tego rodzaju pozwalają dodatkowo interweniować na bardzo wczesnym etapie — gdy pracownicy są nadal w okresie wypowiedzenia lub tuż po zwolnieniu.

¹⁷ Liczba bezrobotnych nauczycieli w podziale na województwa została wykazana w tabeli — dane liczbowe identyczne, inna suma w dwóch dokumentach.

1.2.3. W dniu 30 września 2013 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego¹⁸ i MEN zorganizowały spotkanie, w którym uczestniczyli przedstawiciele IP, którego celem było przedyskutowanie zakresu interwencji. Podczas spotkania IZ przedstawiła propozycję szacunkowego podziału środków finansowych przeznaczonych na realizację programów outplacementowych w ramach Poddziałania 8.1.2, skierowanych do, jak określono w prezentacji przedstawionej na spotkaniu, pracowników instytucji sektora oświaty. Zakres możliwej interwencji w ramach PO KL miał obejmować:

- osoby zwolnione w okresie do 6 miesięcy przed przystąpieniem do projektu, osoby zagrożone zwolnieniem lub przewidziane do zwolnienia (w przypadku pracowników instytucji sektora oświaty przewidziano możliwość dopuszczenia do udziału w projekcie osób zwolnionych po dniu 1 stycznia 2013 r., niezależnie od okresu pozostawania bez zatrudnienia) — w ramach działań outplacementowych w Poddziałaniu 8.1.2 PO KL;
- osoby zwolnione, które utraciły pracę w okresie dłuższym niż 6 miesięcy przed przystąpieniem do projektu lub zostały zwolnione przed 1 stycznia 2013 r. oraz zarejestrowane w Powiatowych Urzędach Pracy jako bezrobotne — w ramach Poddziałania 6.1.3 PO KL.

Grupa docelowa została określona jako: pracownicy instytucji sektora oświaty zwolnieni bądź zagrożeni zwolnieniem z zakładu pracy. W zakresie metodologii podziału alokacji na działania outplacementowe w ramach Poddziałania 8.1.2 przyjęto kwotę 25 mln euro (realokowaną z Priorytetu III) oraz liczbę nauczycieli zwolnionych i planowanych do zwolnienia w 2013 r. według danych SIO (stan na 31 marca 2013 r.), którą oszacowano w etatach na 6.871,13¹⁹. Uwzględniono, że realizację projektu w ramach dostępnej alokacji zapewnią województwa: kujawsko-pomorskie, małopolskie i mazowieckie.

Wyjaśniając przyczynę zmiany danych w zakresie liczby nauczycieli, zastępca dyrektora Departamentu EFS stwierdziła m.in., że dane statystyczne pozyskane z MPiPS oraz MEN dotyczące liczby bezrobotnych nauczycieli pozostających bez zatrudnienia do 24 miesięcy (19.464 osób) potwierdziły problem związany ze spadkiem zatrudnienia w tej grupie. Dane te nie stanowiły jednak podstawy podziału środków realokowanych do Priorytetu VIII na poszczególne województwa, ponieważ w ramach tego Priorytetu skoncentrowano się na wsparciu tych pracowników systemu oświaty, dla których dopiero planowano zwolnienia, w związku z czym podczas spotkania przedstawiono dane dotyczące liczby nauczycieli planowanych do zwolnienia w 2013.

(dowód: akta kontroli, str. 15, 164-175, 184-193, 412-413, 428-430)

Zastępca dyrektora Departamentu EFS wyjaśniła: *Pierwotnie, zgodnie z koncepcją zaproponowaną przez resort edukacji środki, realokowane z Priorytetu III PO KL na programy outplacementowe, adresowane były do nauczycieli, z którymi rozwiązano lub planuje się rozwiązać stosunek pracy. Tym samym uznano, iż dane dotyczące liczby zwolnień wśród ww. grupy mogą stanowić podstawę do podziału środków. Jednakże w trakcie prac nad koncepcją działań outplacementowych koniecznym okazało się skierowanie tego wsparcia do szerokiej grupy pracowników sektora oświaty, którzy podobnie jak nauczyciele stali w obliczu zagrożeń, jakie w 2013 roku zidentyfikował resort edukacji. Po zmianie koncepcji uznano, że dane dotyczące liczby nauczycieli zwalnianych bądź planowanych do zwolnienia, mimo rozszerzenia*

¹⁸ Zwane dalej: MRR.

¹⁹ W tym 542,50 etatów nauczycieli, z którymi stosunek pracy został rozwiązany i 6.328,63 etaty nauczycieli, z którymi planowano rozwiązać stosunek pracy.

ostatecznej grupy odbiorców wsparcia, nadal mogą stanowić podstawę do podziału środków. [...]. Pomimo, że grupa docelowa została rozszerzona, nauczyciele nadal stanowili najbardziej istotną grupę odbiorców proponowanego wsparcia.

(dowód: akta kontroli, str. 16)

Dyrektor Departamentu Funduszy Strukturalnych MEN poinformował NIK m.in., że MRR, mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia regionów w prowadzonych dla nauczycieli programach aktywizacyjnych, jak również potrzeby poszczególnych województw w tym zakresie, zaproponowało, by regiony mogły także udzielać wsparcia pracownikom sektora oświaty tracącym pracę w wyniku np. zamykania szkół. Podkreślano jednak, że pierwszeństwo w uzyskiwaniu wsparcia będą mieli nauczyciele.

(dowód: akta kontroli, str. 441-442, 465-483)

1.2.4. Po spotkaniu w dniu 30 września 2013 r. MRR skierowało do IP pismo z dnia 4 października 2013 r., w którym podało m.in., że z uwagi na systematyczny wzrost liczby pracowników instytucji sektora oświaty zwalnianych z zakładów pracy, spowodowany zmianami sytuacji demograficznej w Polsce, IZ, we współpracy z MEN, zidentyfikowała możliwość wykorzystania dostępnych w ramach PO KL instrumentów oraz środków finansowych na wsparcie ww. grupy docelowej. Zakres planowanej interwencji miał obejmować działania przewidziane do realizacji w ramach Poddziałania 8.1.2, a także kompleksowe programy aktywizacji zawodowej, realizowane przez powiatowe urzędy pracy w ramach Poddziałania 6.1.3.

Poinformowano m.in., że do wsparcia w ramach działań outplacementowych realizowanych w Poddziałaniu 8.1.2 powinni zostać zakwalifikowani nauczyciele i pracownicy instytucji sektora oświaty zwolnieni, zagrożeni zwolnieniem lub przewidziani do zwolnienia po dniu 1 stycznia 2013 r., zakres działań możliwych do realizacji w ramach programów outplacementowych skierowanych do ww. grupy docelowej powinien obejmować wszystkie typy operacji wskazane w SzOP PO KL i zostanie on uzupełniony o dodatkową formę wsparcia, wcześniej nieregulowaną w ramach Poddziałania 8.1.2 — studia podyplomowe. W piśmie zwrócono się do Instytucji Pośredniczących z prośbą o przygotowanie, w terminie do 18 października 2013 r., propozycji sposobu realizacji działań dedykowanych ww. grupie docelowej²⁰, a także stwierdzono, że ostateczny podział środków dla poszczególnych województw uzależniony będzie od zidentyfikowanego przez IP zapotrzebowania na środki finansowe.

Ponadto podano, że zgodnie z informacjami przekazanymi na spotkaniu, pracownicy instytucji sektora oświaty zwolnieni przed 1 stycznia 2013 r. powinni zostać objęci wsparciem w ramach projektów systemowych realizowanych przez powiatowe urzędy pracy w ramach poddziałania 6.1.3. Udział ww. grupy docelowej w ramach przedmiotowych projektów miał zostać zagwarantowany poprzez zastosowanie jednolitego kryterium dostępu w Planach działania na lata 2014-2015 o treści: *Wsparciem w ramach projektu objęte zostaną wszystkie osoby figurujące w rejestrze powiatowych urzędów pracy, które uprzednio utraciły zatrudnienie w instytucjach sektora oświaty*²¹.

²⁰ Poinformowano, że IP/IP2 może zaplanować realizację tych działań zarówno w ramach projektu systemowego, jak i konkursu dedykowanego grupie pracowników instytucji sektora oświaty.

²¹ W ramach wsparcia objętego Poddziałaniem 6.1.3 PO KL były realizowane projekty systemowe przez powiatowe urzędy pracy zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r. poz. 674, ze zm.). Wsparcie w ramach tego Poddziałania było kierowane do osób bezrobotnych, a w szczególności do tych, które pozostawały bez zatrudnienia przez długi czas, np. osób, które utraciły zatrudnienie w okresie dłuższym niż 12 miesięcy.

W październiku 2013 r. zebrano informacje IP, dotyczące planowanych założeń wsparcia, zapotrzebowania na środki i oceny liczby nauczycieli i pozostałych pracowników instytucji sektora oświaty do objęcia wsparciem.

(dowód: akta kontroli, str. 164, 182-183, 194-229)

W dniu 14 listopada 2013 r. odbyło się posiedzenie kadry kierowniczej IP i IP2, podczas którego zaprezentowane zostały efekty prac nad koncepcją wsparcia pracowników instytucji sektora oświaty (w tym zwłaszcza nauczycieli) zwalnianych z zakładów pracy oraz ostatecznie ustalono podział środków pomiędzy regiony (w ramach łącznej kwoty 25 mln euro). Na tej podstawie zaproponowano odpowiednie zmiany w SzOP PO KL. Planowane zmiany w Poddziałaniu 8.1.2 obejmowały: rozszerzenie grupy docelowej o pracowników instytucji sektora oświaty zwolnionych po dniu 31 grudnia 2012 r., przewidzianych do zwolnienia bądź zagrożonych zwolnieniem z zakładu pracy (do grupy docelowej wchodzić miały również osoby zatrudnione na czas określony, których umowa wygasła po dniu 31 grudnia 2012 r. oraz nauczyciele przeniesieni w stan nieczynny) oraz dodanie nowej formy wsparcia w postaci studiów podyplomowych. Przewidziano wsparcie w formie projektów konkursowych i systemowych. Termin zakończenia wsparcia zaplanowano na wrzesień 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 321-327)

1.3. Zmiana Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

1.3.1. W dniu 22 listopada 2013 r. Minister Rozwoju Regionalnego przekazała Sekretarzowi Rady Ministrów projekt Uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia projektu zmiany Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki z prośbą o włączenie projektu do porządku obrad Rady Ministrów. W piśmie podała m.in., że zmiany wprowadzone w PO KL mają na celu zagwarantowanie pełnego i efektywnego wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Społecznego²² dostępnych w ramach PO KL, z uwzględnieniem aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Proponowane zmiany dotyczyły realokacji środków finansowych z komponentu centralnego (Priorytety I, III, V) oraz Priorytetu X *Pomoc techniczna* do komponentu regionalnego PO KL (Priorytety VI-IX). Środki z komponentu centralnego miały zostać skoncentrowane na wsparciu grup i obszarów, które w ówczesnej sytuacji na rynku pracy wymagały wzmocnienia interwencji EFS.

W uzasadnieniu do projektu uchwały Rady Ministrów podano, że zmiany proponowane w PO KL miały na celu zagwarantowanie pełnego i efektywnego wykorzystania środków EFS dostępnych w PO KL, z uwzględnieniem istniejącej sytuacji społeczno-gospodarczej. IZ przeprowadziła analizę wykorzystania środków w ramach całego PO KL w celu zidentyfikowania obszarów wymagających szczególnego wsparcia oraz określenia potencjalnych źródeł realokacji. W wyniku analizy IZ zaproponowała zmiany alokacji środków finansowych pomiędzy Priorytetami w ramach PO KL. W szczególności zaproponowano zmniejszenie wartości Priorytetu III o kwotę 25.000.000 euro oraz zwiększenie kwoty alokacji w Priorytecie VIII o kwotę 26.166.819 euro. Środki przeniesione do Priorytetu VIII miały przede wszystkim zostać przeznaczone na wsparcie zwalnianych pracowników sektora oświaty, umożliwiające reorientację zawodową tych osób, skrócenie okresu bezrobocia i aktywizację ww. grupy docelowej.

(dowód: akta kontroli, str. 74-83)

1.3.2. W dniu 4 grudnia 2013 r., na podstawie art. 19 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach polityki rozwoju²³ Rada Ministrów podjęła Uchwałę

²² Zwanego dalej: EFS.

²³ Dz. U. z 2016 r. poz. 383. Zwana dalej: ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Nr 223/2013 w sprawie przyjęcia projektu zmiany Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Projekt zmiany PO KL został przyjęty na wniosek Ministra Rozwoju Regionalnego. Po uchwaleniu zmiany PO KL przez Radę Ministrów, zmieniona wersja PO KL została przekazana (19 grudnia 2013 r.) Komisji Europejskiej do zatwierdzenia. Komisja Europejska zatwierdziła zmiany w PO KL w dniu 14 kwietnia 2014 r.²⁴.

(dowód: akta kontroli, str. 15, 84-95)

1.3.3. Po przedłożeniu przez MRR, projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia zmiany PO KL został przyjęty 27 września 2013 r. w trybie obiegowym przez Komitet do Spraw Europejskich (przekazany przez MRR pismem z dnia 24 września 2013 r.). Następnie w dniu 16 października 2013 r. został zatwierdzony przez Komitet Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji, a 7 listopada 2013 r. przyjęty przez Komitet Rady Ministrów i rekomendowany Radzie Ministrów.

Według wyjaśnienia zastępcy dyrektora Departamentu EFS Komitet Monitorujący PO KL na posiedzeniu 11 września 2013 r. zatwierdził zmianę Programu, w zakresie realokacji środków pomiędzy poszczególnymi Priorytetami PO KL. Jednocześnie na posiedzeniu członkowie poinformowani zostali o planach w zakresie uruchomienia działań outplacementowych dla grupy nauczycieli, z którymi rozwiązano lub planuje się rozwiązać stosunek pracy. Zmiany w zakresie definiowania grupy docelowej zostały dokonane przed uruchomieniem ścieżki procedowania nad przyjęciem Uchwały Rady Ministrów w sprawie zmiany PO KL (przed skierowaniem zmiany PO KL do rozpatrzenia przez Komitet do Spraw Europejskich). Decyzję o zmianach w tym zakresie podjęła IZ po sygnałach otrzymywanych w trybie roboczym od IP dotyczących potrzeby wsparcia wszystkich pracowników sektora oświaty, którzy, podobnie jak nauczyciele, stali w obliczu wyzwań, jakie w 2013 roku zidentyfikował resort. Kluczowym było również umożliwienie wspierania pracowników szkół niepublicznych, które również borykały się z problemem zwolnień nauczycieli, wynikającym najczęściej z likwidacji tych ośrodków. Obowiązkiem IZ było równe traktowanie wszystkich podmiotów danego typu niezależnie od posiadanego przez nie statusu szkół publicznych bądź niepublicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 19-73, 277-278)

1.4. Zmiana Szczegółowego opisu priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

1.4.1. W związku z koniecznością modyfikacji SzOP PO KL, wynikającą ze zmiany PO KL, IZ opracowała projekt zmiany SzOP PO KL, obejmujący m.in. zmiany w zakresie Poddziałania 8.1.2 *Wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie*, związane z wprowadzeniem działań dedykowanych zwalnianym pracownikom sektora oświaty. W okresie od 3 do 13 grudnia 2013 r. przeprowadziła konsultacje społeczne projektu zmienionego SzOP PO KL. W wyniku uwag zgłoszonych przez IP i IP2 w szczególności w SzOP PO KL: wyłączono szkolenia z obowiązku obligatoryjnego łączenia ich ze studiami podyplomowymi (wprowadzono w ostatecznej wersji SzOP PO KL przypis nr 91), dostosowano przypis (w ostatecznej wersji SzOP PO KL — przypis nr 87) dotyczący osób zwolnionych do brzmienia nowej grupy docelowej wsparcia²⁵.

(dowód: akta kontroli, str. 96-129)

²⁴ Decyzja Komisji z dnia 14.04.2014 r. zmieniająca decyzję Komisji C(2007) 4547 w sprawie przyjęcia programu operacyjnego Kapitał Ludzki w ramach pomocy wspólnotowej z Europejskiego Funduszu Społecznego objętego celem „konwergencja” w Polsce.

²⁵ Do zapisu w brzmieniu: Dotyczy pozostających bez zatrudnienia osób, które utraciły pracę z przyczyn dotyczących zakładu pracy w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy przed dniem przystąpienia do projektu dopisano: oraz nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty, którzy utracili pracę po dniu 31 grudnia 2012 r.

1.4.2. W dniu 28 lutego 2014 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju podpisała Komunikat o zmianach wprowadzonych do SzOP PO KL²⁶. W Komunikacie podano, że zmienioną treść SzOP PO KL stosuje się od dnia 1 stycznia 2014 r., poinformowano o zmianach obejmujących Priorytet VIII — w ramach poddziałania 8.1.2 wprowadzono postanowienia odnoszące się do działań dedykowanych pracownikom zwalnianym z sektora oświaty oraz poinformowano, że zmiany obejmują tabele finansowe, które zostały dostosowane do realokacji w PO KL, zatwierdzonych przez Radę Ministrów w dniu 4 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 338-347)

1.4.3. W SzOP PO KL, obowiązującym z dniem 1 stycznia 2014 r. w opisie Poddziałania 8.1.2. w punkcie 5 pt. *Grupy docelowe (osoby, instytucje, grupy społeczne bezpośrednio korzystające z pomocy)* dodano nową, w odniesieniu do poprzednio obowiązującego SzOP PO KL, grupę docelową wsparcia. Grupa ta została określona w sposób następujący: *nauczyciele i pracownicy instytucji sektora oświaty zwolnieni, zagrożeni zwolnieniem lub przewidziani do zwolnienia po dniu 31 grudnia 2012 roku*. Grupę tę zakwalifikowano do wsparcia w formie tworzenia i wdrażania programów typu *outplacement*, w ramach punktu pierwszego typów wsparcia, określonych w opisie tego Poddziałania.

W opisie Poddziałania 8.1.2. w punkcie 1 pt. *Typ realizowanych operacji (projektów)* wprowadzono także zmiany w pierwszym typie realizowanych operacji. Określono, że: wsparcie dla osób zwolnionych dotyczy także nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty, którzy utracili pracę po dniu 31 grudnia 2012 r. (dodano taki zapis w przypisie nr 87); szkolenia i poradnictwo zawodowe jako obligatoryjne formy wsparcia nie dotyczą osób objętych wsparciem w formie studiów podyplomowych (dodano zapis w przypisie nr 91), a także wprowadzono dodatkową formę wsparcia — studia podyplomowe.

Określona w SzOP PO KL (w załączniku I), obowiązującym od 1 stycznia 2014 r., kwota alokacji przeznaczona dla województw w Poddziałaniu 8.1.2 została zwiększona (w porównaniu do SzOP PO KL z 1 lipca 2013 r.) o kwotę wsparcia przeznaczonego dla nauczycieli i pracowników jednostek sektora oświaty.

(dowód: akta kontroli, str. 122-129)

1.4.4. W zmienionym SzOP PO KL w Poddziałaniu 8.1.2 wsparcie w formie tworzenia i wdrażania programów typu *outplacement* objęło grupę docelową nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty zwolnionych, zagrożonych zwolnieniem lub przewidzianych do zwolnienia po dniu 31 grudnia 2012 roku.

Zgodnie z definicją zawartą w Załączniku V do SzOP PO KL *outplacement* oznacza *Usługi rynku pracy świadczone na rzecz pracownika znajdującego się w okresie wypowiedzenia umowy o pracę/stosunku służbowego, zagrożonego zwolnieniem lub zwolnionego z przyczyn dotyczących zakładu pracy w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy przed przystąpieniem do projektu*. Powyżej wskazana definicja obowiązywała przed zmianą oraz po zmianie SzOP PO KL z dniem 1 stycznia 2014 roku²⁷.

²⁶ Komunikat Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 28 lutego 2014 r. o zmianach wprowadzonych do Szczegółowego opisu priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (M.P. z 2014 r. poz. 278).

²⁷ Zgodnie z definicją zawartą w Załączniku V do SzOP PO KL „outplacement” oznacza *Usługi rynku pracy świadczone na rzecz pracownika znajdującego się w okresie wypowiedzenia umowy o pracę/stosunku służbowego, zagrożonego zwolnieniem lub zwolnionego z przyczyn dotyczących zakładu pracy w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy przed przystąpieniem do projektu*. *Outplacement może obejmować w szczególności: poradnictwo zawodowe i psychologiczne, pomoc w znalezieniu nowego miejsca pracy, finansowanie szkoleń i kursów przekwalifikujących, kursów doszkalających, środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej*.

Według wyjaśnienia zastępcy dyrektora Departamentu EFS w opisie nowej grupy docelowej wsparcia w SzOP PO KL zdecydowano się na określenie początkowej daty kwalifikowalności uczestników projektu na dzień 31 grudnia 2012 r. po dokonaniu analizy dostępnych danych statystycznych oraz postulatów zgłaszanych przez IP. Z danych wynikało, że sytuacja nauczycieli szkół podstawowych, gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych zmieniła się istotnie w roku szkolnym 2012/2013, a interwencja EFS udzielana w projektach, przyjętych do realizacji na początku 2014 r. byłaby znacząco opóźniona w stosunku do zaistniałego problemu zwolnień w instytucjach systemu edukacji²⁸. Zastępca dyrektora Departamentu EFS wyjaśniła także, że do nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty w Poddziałaniu 8.1.2 PO KL miały zastosowanie ogólne zasady outplacementu, dotyczące obowiązku kwalifikowania do projektów w ramach Poddziałania 8.1.2. osób przewidywanych do zwolnienia, zagrożonych zwolnieniem z pracy lub zwolnionych z pracy w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy przed przystąpieniem do projektu. Zgodnie z opisem grupy docelowej zawartym w SzOP PO KL, okres kwalifikowalności nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty do udziału w projekcie rozpoczął się od dnia 1 stycznia 2013 r.

Wyjaśniając stanowisko IZ dotyczące treści przypisu nr 87 oraz opisu grupy docelowej w Poddziałaniu 8.1.2 SzOP PO KL, który mógł wskazywać, że do wsparcia w ramach projektów outplacementowych kwalifikowali się nauczyciele i pracownicy instytucji sektora oświaty, którzy utracili pracę po dniu 31 grudnia 2012 r., bez względu na to, czy byli oni zwolnieni w okresie dłuższym czy krótszym niż 6 miesięcy przed podpisaniem deklaracji uczestnictwa (tj. niezgodnie z definicją outplacementu określoną w SzOP PO KL), zastępca dyrektora Departamentu EFS stwierdziła: *Zgodnie z brzmieniem zapisów SzOP PO KL, nauczyciele i pracownicy instytucji sektora oświaty zwolnieni, zagrożeni zwolnieniem lub przewidziani do zwolnienia po dniu 31 grudnia 2012 roku byli grupą docelową w ramach pierwszego typu projektów w Poddziałaniu 8.1.2 PO KL, [...]. Zgodnie z przypisem nr 87 do pierwszego typu operacji, przez osoby zwolnione należy rozumieć osoby pozostające bez zatrudnienia, które utraciły pracę z przyczyn dotyczących zakładu pracy w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy przed dniem przystąpienia do projektu oraz nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty, którzy utracili pracę po dniu 31 grudnia 2012 roku. Wymóg pozostawania bez zatrudnienia przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy przed dniem przystąpienia do projektu pozostawał wiążący dla obu kategorii grup docelowych i wynikał z charakteru i specyfiki udzielanego wsparcia outplacementowego. Powyższa kwestia nie budziła wątpliwości IP/IP2 PO KL na etapie konstruowania zapisów programowych i nie była ona przedmiotem odrębnych interpretacji lub stanowisk wydawanych przez IZ PO KL²⁹.*

(dowód: akta kontroli, str. 4, 16-17, 122-129, 335-337, 351-352, 420-421, 425-427)

1.4.5. Wyodrębnienie nauczycieli w grupie docelowej wsparcia wśród pracowników instytucji sektora oświaty (nauczyciele należą także do grupy pracowników instytucji sektora oświaty) zastępca dyrektora Departamentu EFS, w trakcie kontroli NIK, uzasadniła potrzebą wyróżnienia zwalnianych nauczycieli w opisie grupy docelowej, możliwej do objęcia wsparciem w ramach Poddziałania 8.1.2 PO KL. Intencją autorów zmiany SzOP PO KL było skoncentrowanie wsparcia na nauczycielach, przy jednoczesnym umożliwieniu udziału w programach outplacementowych

²⁸ Ze względu na potrzebę wprowadzenia odpowiednich zmian w dokumentach programowych PO KL oraz skonsultowania ich z zainteresowanymi stronami.

²⁹ Według wyjaśnienia IZ definicja outplacementu, zawarta w załączniku nr V do SzOP PO KL miała charakter uniwersalny i znajdowała ona zastosowanie do wszystkich grup docelowych oraz form wsparcia przewidzianych w ramach Poddziałania 8.1.2 PO KL. Data wskazana w opisie grupy docelowej nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty (tj. 31 grudnia 2012 r.) odnosiła się do okresu kwalifikowalności tej grupy docelowej do udziału w projekcie, nie zaś okresu pozostawania bez zatrudnienia, który pozostawał spójny z wymogami określonymi w SzOP PO KL dla projektów typu outplacement.

pozostałym pracownikom instytucji sektora oświaty zwolnionym, przewidzianym do zwolnienia lub zagrożonym zwolnieniem.

Według stanowiska IZ, przedstawionego w piśmie do IP2 w 2014 r.³⁰, pojęcie nauczyciela powinno być rozumiane zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 9 ustawy o systemie oświaty, tj. obejmować również wychowawcę i innego pracownika pedagogicznego szkoły, placówki i placówki doskonalenia nauczycieli, niezależnie od okresu, na jaki dana osoba była zatrudniona w szkole, placówce lub placówce doskonalenia nauczycieli.

(dowód: akta kontroli, str. 4-6, 10-13, 17, 268-269, 351-352, 328, 412-416)

1.4.6. W wyjaśnieniu dotyczącym rezygnacji z wstępnych założeń wsparcia nauczycieli, przedstawionych przez MEN³¹, w ustaleniu zasad wsparcia w opisie poddziałania 8.1.2 SzOP PO KL, zastępca dyrektora EFS stwierdziła m.in., że wstępne założenia MEN zostały przekazane IZ do wykorzystania w dyskusji na temat liczebności ostatecznych odbiorców interwencji zaplanowanej w ramach PO KL i pozwalały zobrazować skalę problemu zwolnień w sektorze oświaty, w toku dalszych prac założenia te były weryfikowane w kontekście zakresu i warunków wsparcia określonych dla Poddziałania 8.1.2 PO KL. Brak dodatkowych ograniczeń związanych z okresem zatrudnienia pracowników sektora oświaty planowanych do objęcia wsparciem outplacementowym wynikał z konieczności zapewnienia jednolitych reguł dystrybucji wsparcia, obowiązujących wszystkich beneficjentów Poddziałania 8.1.2 PO KL

(dowód: akta kontroli, str. 335-337, 412, 420-421, 428-430)

Dyrektor Departamentu Funduszy Strukturalnych MEN poinformował NIK m.in., że w opisie Poddziałania 8.1.2 w SzOP PO KL, obowiązującym od 1 stycznia 2014 r. zostały uwzględnione niemal wszystkie propozycje MEN, które zostały omówione i wynegocjowane podczas wielu spotkań roboczych. MEN proponowało, aby ww. działaniem objąć nauczycieli, którzy przed przystąpieniem do projektu utracili pracę w okresie nie dłuższym niż 24 miesiące. Przy założeniu, że projekt rozpocznie się 1 stycznia 2014 r. datą graniczną miał być 31 grudnia 2011 r. W związku z tym resort edukacji zaproponował, aby w SzOP PO KL w opisie Poddziałania 8.1.2 w punkcie 5 (grupy docelowe) w ppkt. „nauczyciele i pracownicy instytucji sektora oświaty zwolnieni, zagrożeni zwolnieniem lub przewidziani do zwolnienia po 31 grudnia 2012 r.” zmienić datę na: 31 grudnia 2011 r. MRR nie uwzględniło jednak propozycji MEN, argumentując, że nauczyciele i pracownicy instytucji systemu oświaty zwolnieni przed dniem 1 stycznia 2013 r. mogą zostać objęci wsparciem aktywizacyjnym w ramach Poddziałania 6.1.3 PO KL³².

(dowód: akta kontroli, str. 441-442, 465-483)

1.4.7. Do pomiaru osiągnięcia zakładanych rezultatów projektów wsparcia nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty w latach 2014-2015 stosowano wskaźniki analogiczne do pozostałych projektów w Poddziałaniu 8.1.2. Zgodnie z warunkami określonymi w PO KL jedynie te projekty, które zapewniają co najmniej 50% wskaźnika efektywności zatrudnieniowej uczestników projektu mogły być

³⁰ Stanowisko przedstawione w piśmie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z dnia 22 lipca 2014 r. (znak DZF-I-82202-37-PM/14) skierowanym do wicedyrektora ds. rynku pracy Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie.

³¹ Według ustaleń kontroli NIK, przygotowując zasady wsparcia nauczycieli Ministerstwo Edukacji Narodowej przedstawiło wstępne założenia, że wsparcie miało dotyczyć zarejestrowanych w urzędach pracy nauczycieli, pozostających bez pracy dłużej niż 24 miesiące, którzy wykonywali zawód nauczyciela przez okres co najmniej 12 miesięcy.

³² Według informacji MEN i wyjaśnień zastępcy dyrektora Departamentu EFS w przypadku projektów typu outplacement istota wsparcia polega na umożliwieniu szybkiego powrotu na rynek pracy osobom, które utraciły zatrudnienie z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy. W związku z tym kluczowy jest bezpośredni związek pomiędzy utratą zatrudnienia a udzielanym wsparciem — w odróżnieniu od działań realizowanych w ramach Priorytetu VI PO KL, które są kierowane w pierwszej kolejności do osób długotrwale bezrobotnych, tj. pozostających bez zatrudnienia przez okres dłuższy niż 12 miesięcy.

współfinansowane z EFS. W celu monitorowania wskaźnika na poziomie projektów, IZ przekazała zalecenia, wskazujące na konieczność określenia wskaźnika odnoszącego się do nauczycieli objętych programami typu outplacement.

Zasady weryfikacji spełnienia kryterium efektywności zatrudnieniowej określono w załączniku 7 do Podręcznika wskaźników PO KL zatytułowanym *Sposób pomiaru wskaźnika efektywności zatrudnieniowej w projekcie* i były one jednolite dla wszystkich projektów współfinansowanych z EFS³³. Zgodnie z załącznikiem 7, ustalając wskaźnik efektywności zatrudnieniowej, należało wykazać uczestników, którzy podjęli zatrudnienie w okresie trzech miesięcy następujących po dniu, w którym zakończyli udział w projekcie. Przez zatrudnienie należało rozumieć podjęcie pracy w oparciu o: stosunek pracy, stosunek cywilno-prawny (przy spełnieniu dwóch przesłanek w zakresie okresu trwania umowy oraz wartości umowy³⁴), samozatrudnienie.

(dowód: akta kontroli, str. 5, 8, 180, 330-331)

1.5. Stanowisko IZ w sprawach związanych ze wsparciem nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty w ramach Poddziałania 8.1.2 przedstawiane IP i IP2 w latach 2013-2015.

1.5.1. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w załączeniu do pisma z 10 grudnia 2013 r. (znak DZF-I-82202-48-PM/13) przekazało zestawienie pytań i odpowiedzi dotyczące problematyki wsparcia dla nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty realizowanego w formie outplacementu w Poddziałaniu 8.1.2. W zestawieniu pytań i odpowiedzi IZ podała m.in., że:

- do wsparcia w ramach projektów typu outplacement, przewidzianych w ramach Poddziałania 8.1.2. kwalifikują się osoby zwolnione z pracy po 31 grudnia 2012 r.; które utraciły zatrudnienie w instytucjach sektora oświaty przed 1 stycznia 2013 r., osoby zarejestrowane w powiatowych urzędach pracy, stanowią grupę docelową działań realizowanych w ramach Poddziałania 6.1.3;
- grupa docelowa w ramach Poddziałania 8.1.2 obejmuje zarówno osoby zwolnione, jak też pracowników przewidzianych do zwolnienia i zagrożonych zwolnieniem (w tym pracowników zatrudnionych na czas określony, umowę na zastępstwo, a także nauczycieli w stanie nieczynnym); projekty mogą być skierowane do pracowników i personelu instytucji wskazanych w art. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³⁵;
- w przypadku grupy docelowej osób zagrożonych zwolnieniem z pracy, w zakresie przyznawania wsparcia w postaci dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, należy stosować stanowisko IZ przedstawione w piśmie z dnia 24 stycznia 2011 r., zgodnie z którym ze wsparcia typu outplacement powinny korzystać w pierwszej kolejności osoby, w przypadku których istnieje pewność, że w najbliższym czasie utracą pracę lub utraciły ją przed dniem przystąpienia do projektu.

(dowód: akta kontroli, str. 260-264)

³³ Z wyjątkiem projektów powiatowych urzędów pracy, które zostały określone wcześniej przez ministra właściwego ds. pracy i były obowiązujące dla powiatowych urzędów pracy.

³⁴ Podjęcie zatrudnienia przez uczestnika projektu na podstawie umowy cywilnoprawnej należało uwzględnić pod warunkiem spełnienia łącznie dwóch przesłanek: umowa zawarta na okres minimum trzech miesięcy oraz wartość umowy zlecenia/ o dzieło nie mogła być niższa niż 3-krotność minimalnego wynagrodzenia.

³⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm. Ustawa zwana dalej: *ustawą o systemie oświaty*. Zgodnie z art. 2 ustawy o systemie oświaty system oświaty obejmuje: przedszkola, szkoły, placówki oświatowo-wychowawcze, placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego oraz ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego, placówki artystyczne, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, zakłady kształcenia i placówki doskonalenia nauczycieli, biblioteki pedagogiczne, kolegia pracowników służb społecznych.

1.5.2. IZ przekazywała także wyjaśnienia związane z realizacją wsparcia w pismach skierowanych do IP i IP2, w związku z pytaniami zgłaszanymi w trakcie spotkań konsultacyjnych, w ramach prac nad założeniami Planów działania na lata 2014–2015 oraz w trakcie realizacji projektów. Wyjaśnienia te dotyczyły głównie kryteriów doboru grupy docelowej do wsparcia, form wsparcia oraz udzielania pomocy finansowej na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Do głównych problemów związanych z realizacją projektów wsparcia dla nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia i zagrożonych zwolnieniem z zakładu pracy należały następujące kwestie:

1) Określenie zakresu grupy docelowej.

Ze względu na specyfikę grupy docelowej, jaką byli nauczyciele i pracownicy instytucji sektora oświaty, w pierwszym okresie realizacji wsparcia pojawiały się wątpliwości związane z prawidłowym definiowaniem zakresu grupy docelowej. Wątpliwości te dotyczyły m.in. możliwości zakwalifikowania do udziału w projekcie pracowników zatrudnionych na czas określony lub na umowę zastępstwo, a także nauczycieli w stanie nieczynnym. Instytucja Zarządzająca PO KL pozytywnie odniosła się do powyższych przypadków, wyrażając zgodę na udział wskazanych grup docelowych w projektach outplacementowych.

2) Możliwość udzielania pomocy finansowej na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty przewidzianych do zwolnienia oraz zagrożonych zwolnieniem.

Zgodnie ze stanowiskiem IZ w odniesieniu do wsparcia typu outplacement pomoc finansowa na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej powinna być kierowana w pierwszej kolejności do pracowników instytucji sektora oświaty, którzy w dniu przystąpienia do projektu pozostawali bez zatrudnienia. Niemniej jednak, powyższa interpretacja nie wykluczała możliwości udzielenia dotacji pozostałym grupom zakwalifikowanym do udziału w projekcie (w tym pracownikom zagrożonym zwolnieniem oraz przewidzianym do zwolnienia) pod warunkiem dostępności środków przewidzianych na ten cel w danym projekcie.

3) Możliwość subsydiowania zatrudnienia nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia i zagrożonych zwolnieniem w jednostkach samorządu terytorialnego.

IP sygnalizowały możliwość tworzenia miejsc pracy dla nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia i zagrożonych zwolnieniem w jednostkach samorządu terytorialnego w ramach subsydiowanego zatrudnienia. Zgodnie ze stanowiskiem IZ, przyjęcie takiego rozwiązania było możliwe pod warunkiem zachowania analogicznych zasad udzielania wsparcia, jak w przypadku projektów objętych zasadami pomocy publicznej — w szczególności w odniesieniu do intensywności pomocy (dopuszczalny poziom dofinansowania kosztów wynagrodzeń) oraz okresu zatrudnienia pracownika na subsydiowanym stanowisku pracy (minimum 12 miesięcy).

(dowód: akta kontroli, str. 5, 179-180)

1.5.3. W piśmie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju³⁶ z 16 kwietnia 2014 r. (znak DZF-I-82202-23-PM/14), skierowanym do wicedyrektora ds. Rynku Pracy Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie potwierdzono m.in. stanowisko IZ³⁷, że za osobę zagrożoną zwolnieniem lub przewidzianą do zwolnienia można uznać pracownika instytucji sektora oświaty zatrudnionego na czas określony lub

³⁶ Zwane dalej: *MiR*.

³⁷ Przedstawione w zestawieniu pytań i odpowiedzi, załączonym do pisma z dnia 10 grudnia 2013 r.

na umowę na zastępstwo oraz podano, że w opinii IZ istnieje możliwość wsparcia w projekcie pracowników instytucji sektora oświaty, których umowy zostały rozwiązane na mocy porozumienia stron, pod warunkiem, że spełniają oni ogólne warunki kwalifikowalności do udziału w projekcie, tj. utracili zatrudnienie po dniu 31 grudnia 2012 r.

Zgodnie z definicją zawartą w załączniku V do SzOP PO KL, pod pojęciem „outplacement” rozumiano usługi rynku pracy świadczone na rzecz pracownika znajdującego się w okresie wypowiedzenia umowy o pracę/stosunku służbowego, zagrożonego zwolnieniem lub zwolnionego z przyczyn dotyczących zakładu pracy. IZ w piśmie z dnia 4 września 2015 r. (znak DZF.I.830.35.2015.PM.1), skierowanym do Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych³⁸ wyjaśniła m.in., że dla zakwalifikowania danej osoby do objęcia wsparciem w projekcie outplacementowym kluczowe znaczenie ma kwestia utraty pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy, zgodnie z zapisami SzOP PO KL wsparciem nie mogą być obejmowane osoby, które rozwiązały umowę o pracę z przyczyn leżących po stronie pracownika.

Zastępca dyrektora Departamentu EFS wyjaśniła, że kwestia dopuszczenia do udziału w projekcie outplacementowym nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty zatrudnionych na czas określony lub umowę na zastępstwo była przedmiotem dyskusji prowadzonych w trakcie spotkań konsultacyjnych na etapie poprzedzającym wprowadzenie powyższej grupy docelowej w ramach Poddziałania 8.1.2 PO KL. Uzasadnieniem dla wprowadzenia powyższego rozwiązania było założenie, że nauczyciele i pracownicy instytucji sektora oświaty zatrudnieni na czas określony lub umowę na zastępstwo są w równym stopniu zagrożeni utratą zatrudnienia w wyniku dokonujących się zmian demograficznych, co pozostali pracownicy zagrożeni utratą zatrudnienia wskazani w definicji zawartej w SzOP PO KL. IZ, biorąc pod uwagę specyfikę wspieranej grupy docelowej, dopuściła w tym przypadku możliwość odstępstwa od wymogu utraty zatrudnienia z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy, podkreślając jednak znaczenie przyczyn niezależnych od pracownika, mających istotny wpływ na kontynuację przez niego zatrudnienia w dotychczasowym miejscu pracy.

Zastępca dyrektora Departamentu EFS stwierdziła, że stanowisko IZ przedstawione w piśmie z dnia 16 kwietnia 2014 r., *odnośnie możliwości wsparcia w projekcie nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty zwolnionych za porozumieniem stron (w przypadku zatrudnienia na czas określony lub na umowę zastępstwo) należy uznać za wiążące w okresie realizacji projektów w latach 2014-2015. Powyższe stanowisko zostało udostępnione do wiadomości poszczególnych IP/IP2 odpowiedzialnych za wdrażanie wsparcia w ramach Poddziałania 8.1.2 PO KL.*

Z informacji uzyskanych od ośmiu niekontrolowanych IP i IP2³⁹, dotyczącej uwzględniania w grupie docelowej wsparcia w Poddziałaniu 8.1.2 nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty, których umowy zostały rozwiązane za porozumieniem stron, wynikało, że sześć IP/IP2⁴⁰ zaliczało takich pracowników

³⁸ Pytania zawarte w piśmie Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych odnosiły się do ogólnych zasad wsparcia w ramach Poddziałania 8.1.2, nie zaś bezpośrednio do wsparcia nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty w ramach Poddziałania 8.1.2.

³⁹ Kontroler NIK zwrócił się z prośbą o przekazanie informacji, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677) do ośmiu niekontrolowanych IP/IP2: Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego (IP), Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie (IP2), Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie (IP2), Dolnośląskiego Wojewódzkiego Urzędu Pracy (IP2), Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Poznaniu (IP), Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Rzeszowie (IP), Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego (IP), Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych (IP2).

⁴⁰ Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie (IP2), Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu (IP), Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych (IP2), Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego (IP), Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie (IP2), Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie (IP). Niektóre jednostki podały, że w takim przypadku należało dodatkowo ustalić, czy rozwiązanie umowy o pracę nastąpiło z inicjatywy pracodawcy.

do grupy docelowej wsparcia. Dwie IP/IP2⁴¹ podały, że takie osoby nie były kwalifikowane do udziału w projektach, ponieważ nie były osobami, które utraciły zatrudnienie z przyczyn dotyczących zakładu pracy⁴².

(dowód: akta kontroli, str. 10-13, 236-237, 256-259, 335-337, 351-352, 412-416, 420-421, 425-427, 428-430, 443-464, 492-545)

1.5.4. MliR w piśmie z 4 września 2015 r. (znak DZF.I.830.35.2015.PM.1) skierowanym do zastępcy dyrektora Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych⁴³, wyjaśniło także, że nie zachodzą formalne przesłanki wykluczające z możliwości objęcia wsparciem outplacementowym osób, które zostały zatrudnione przez pracodawcę w okresie 1-3 miesięcy przed dniem przystąpienia do projektu.

(dowód: akta kontroli, str. 328, 236-237)

1.5.5. Według stanowiska IZ, przedstawionego kontrolerom NIK w trakcie kontroli, do grupy docelowej wsparcia w ramach Poddziałania 8.1.2 zaliczali się pracownicy, zatrudnieni przez podmioty (osoby fizyczne lub prawne – stowarzyszenia, fundacje, spółki) prowadzące publiczne lub niepubliczne szkoły i placówki działające w ramach ustawy o systemie oświaty, którzy – według treści zawartych umów o pracę – wykonywali pracę nauczyciela w szkołach i placówkach prowadzonych przez te podmioty. Osoby te zaliczały się do grupy docelowej wsparcia pod warunkiem, że na podstawie wykonywanego przez nich zakresu obowiązków (w tym zapisów umów o pracę) można było stwierdzić, że wykonują one pracę nauczyciela. Tym samym status podmiotu zatrudniającego nauczyciela stanowił kwestię wtórną dla ustalenia zakresu grupy docelowej.

Z informacji uzyskanych od ośmiu niekontrolowanych IP i IP2 wynikało, że sześć IP/IP2⁴⁴ zaliczało do grupy docelowej wsparcia pracowników zatrudnionych przez podmioty prowadzące publiczne lub niepubliczne szkoły i placówki działające w ramach ustawy o systemie oświaty, którzy – według treści zawartych umów o pracę – wykonywali pracę nauczyciela w szkołach i placówkach prowadzonych przez te podmioty. Jedna jednostka⁴⁵ podała m.in., że zgodnie z treścią pisma MliR z 16 kwietnia 2014 r. wsparcie mogło być skierowane do pracowników wszystkich instytucji sektora oświaty wskazanych w art. 2 ustawy o systemie oświaty. Jedna⁴⁶ podała, że wsparcie było skierowane do pracowników podmiotów prowadzących publiczne i niepubliczne szkoły i placówki na podstawie ww. art. 2 ustawy.

(dowód: akta kontroli, str. 6, 328-329, 412-416, 428-430, 443-464, 492-545)

1.5.6. W piśmie MliR z 22 lipca 2014 r. (znak DZF-I-82202-37-PM/14) skierowanym do wicedyrektora ds. rynku pracy Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie, dotyczącym możliwości objęcia wsparciem osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, będących właścicielami publicznych szkół podstawowych (tzw. „małych szkół”) i jednocześnie nauczycielami w tych szkołach (nieposiadającymi umów o pracę i innych umów cywilnoprawnych) podano m.in., że: *W przypadku właścicieli „Małych Szkół”, którzy posiadają zarejestrowaną działalność gospodarczą oraz prowadzą jednocześnie działalność dydaktyczną w kierowanych przez siebie szkołach, należy w pierwszej kolejności ustalić, czy osoby te mogą zostać uznane za nauczycieli w rozumieniu przepisów ustawy*

⁴¹ Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy (IP2), Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego (IP).

⁴² Jedna jednostka podała, że beneficjent opierał się na ogólnych wytycznych programowych w tym zakresie, nie otrzymał od IZ szczegółowych wytycznych dotyczących tej kwestii.

⁴³ Piśmie wskazanym w punkcie 1.5.3. wystąpienia.

⁴⁴ Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie (IP2), Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu (IP), Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych (IP2), Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy (IP2), Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego (IP), Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie (IP2).

⁴⁵ Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego (IP).

⁴⁶ Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie (IP).

z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (art. 3 pkt 9 ustawy o systemie oświaty).

W odpowiedzi na pytania kontrolera NIK *Na podstawie jakich dokumentów mogła być przeprowadzona weryfikacja, czy właściciel tzw. „małej szkoły” może być uznany za nauczyciela? oraz Na podstawie jakich danych można było ustalić, że właściciel „małej szkoły” kwalifikuje się do grupy docelowej wsparcia?* zastępca dyrektora Departamentu EFS wyjaśniła m.in., że kluczowe było zweryfikowanie, czy osoba planowana do objęcia wsparciem mogła być uznana za nauczyciela oraz czy wykonywana przez niego praca jako nauczyciela była zagrożona przerwaniem lub została zaprzestana. Zgodnie z zapisami Ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. *Karta Nauczyciela* *nauczycielem jest osoba, która posiada wyższe wykształcenie z odpowiednim przygotowaniem pedagogicznym (...) i podejmuje pracę na stanowisku, do którego są to wystarczające kwalifikacje. Dokładnie kwalifikacje wskazane powyżej określa Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli. W przypadku pracowników szkół niepublicznych definicja ta powinna być stosowana przez analogię. Należy zatem uznać, iż nauczycielem szkoły niepublicznej będzie osoba, która posiada odpowiednie kwalifikacje merytoryczne (ukończone studia z zakresu wykładanego przedmiotu), jak i formalne (przygotowanie pedagogiczne). Zastępca dyrektora Departamentu EFS stwierdziła, że powyżej przedstawione stanowisko należy uznać za wiążące w okresie realizacji projektów w latach 2014-2015. Powyższa kwestia nie budziła wątpliwości Instytucji Pośredniczących/Instytucji Pośredniczących II stopnia (IP/IP2) PO KL na etapie realizacji projektów i nie była ona przedmiotem odrębnych interpretacji lub stanowisk wydawanych przez IZ PO KL.*

Wszystkie osiem niekontrolowanych IP i IP2 podało, że stosowane przez nich zasady udzielenia wsparcia nie przewidywały weryfikowania przez beneficjentów, czy osoba planowana do objęcia wsparciem może zostać uznana za nauczyciela, tj. czy posiada odpowiednie kwalifikacje merytoryczne (ukończone studia z zakresu wykładanego przedmiotu) oraz formalne (przygotowanie pedagogiczne). Zweryfikowanie, czy dana osoba była nauczycielem ustalano na podstawie dokumentów dotyczących zatrudnienia, a nie na podstawie dokumentów poświadczających kwalifikacje.

(dowód: akta kontroli, str. 10, 268-269, 332, 412-416, 428-430, 443-464, 492-545)

1.5.7. Kwestia objęcia wsparciem w projektach realizowanych w formie outplacementu w Poddziałaniu 8.1.2 osób, które zakończyły wykonywanie pracy lub pracowały na podstawie umów cywilnoprawnych, była przedmiotem interpretacji IZ, skierowanych do IP/IP2 w dwóch pismach z 2010 r. W piśmie MRR z 5 marca 2010 r. (nr DZF-I-82202-17-RG/10) skierowanym do IP i IP2, IZ przedstawiła stanowisko, że w Poddziałaniu 8.1.2 realizowanym w formie outplacementu nie mogą brać udziału osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych, lecz jedynie pracownicy w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy⁴⁷. W piśmie MRR z 8 lipca 2010 r. (znak DZF-I-82202-17-RG/10) skierowanym do zastępcy dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, wyjaśniono, że osoby, które zakończyły wykonywanie pracy na podstawie umów cywilnoprawnych nie mogą brać udziału w zamkniętych projektach outplacementowych, adresowanych do zwalnianych pracowników pracodawcy wskazanego we wniosku

⁴⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm. Ustawa zwana dalej: Kodeks pracy.

o dofinansowanie, osoby takie mogą jednak być uczestnikami projektu outplacementowego o charakterze otwartym. W interpretacji z 8 lipca 2010 r. nie wskazano, że przedstawione stanowisko stanowi zmianę poprzedniej interpretacji.

Zastępca dyrektora Departamentu EFS wyjaśniła, że interpretacja, przekazana w piśmie z dnia 5 marca 2010 r., została w okresie późniejszym zmodyfikowana przez IZ w wyniku głosów i opinii zgłaszanych przez instytucje biorące udział we wdrażaniu PO KL. Za aktualną i wiążącą w latach 2013-2015 należy uznać interpretację wydaną z datą 8 lipca 2010 r., które zostało przekazane do wiadomości pozostałych IP⁴⁸.

Zgodnie z opisem Poddziałania 8.1.2 w SzOP PO KL, w wersji obowiązującej z dniem 1 stycznia 2014 r., wsparcie w formie outplacementu skierowane było do osób zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych zwolnieniem z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy. W przypisach nr 87, 88 i 89 określono wymagania, pozwalające ustalić, jakich osób dotyczy ww. wsparcie. W przypisie nr 87 podano w szczególności, że wsparcie dla osób zwolnionych dotyczy osób, które utraciły pracę z przyczyn dotyczących zakładu pracy, w przypisie nr 88 — że wsparcie dotyczy osób, które znajdują się w okresie wypowiedzenia stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn dotyczących zakładu pracy, w przypisie nr 89 — że wsparcie dotyczy osób zatrudnionych u pracodawcy, który w ciągu w ciągu ostatnich 12 miesięcy przed przystąpieniem do projektu potencjalnego uczestnika dokonał rozwiązania stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn nie dotyczących pracowników, zgodnie z przepisami o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników⁴⁹ lub zgodnie z przepisami Kodeksu pracy, w przypadku rozwiązania stosunku pracy lub stosunku służbowego z tych przyczyn u pracodawcy zatrudniającego mniej niż 20 pracowników.

Powyższe uregulowania wskazywały, że do wsparcia w ramach Poddziałania 8.1.2 kwalifikowała się osoba zwolniona, z którą rozwiązano umowę o pracę w rozumieniu Kodeksu pracy, osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę znajdująca się w okresie wypowiedzenia stosunku pracy w rozumieniu art. 30 § 1 pkt 2 oraz przepisów działu drugiego rozdziału II oddziału 3 Kodeksu pracy oraz osoba zagrożona zwolnieniem z zakładu pracy zatrudniona na podstawie umowy o pracę w rozumieniu Kodeksu pracy lub ustawy o zwolnieniach grupowych. Nie wynikało z nich, że do wsparcia kwalifikowały się osoby wykonujące lub które wykonywały czynności wyłącznie na podstawie umów cywilnoprawnych, określonych w przepisach ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁵⁰.

Zastępca dyrektora Departamentu EFS wyjaśniła, że powyższy opis grupy docelowej nie wprowadza zawężenia katalogu pracowników kwalifikujących się do udziału w programach typu outplacement do osób zatrudnionych wyłącznie na podstawie Kodeksu pracy. Wobec braku powyższego zawężenia należy przyjąć zatem szeroką interpretację grupy docelowej, która jest zgodna z celami udzielanego wsparcia. Stwierdziła m.in., że informacje zawarte w przypisie 87, 88 i 88, które definiują pojęcie osób zwolnionych oraz pracowników przewidzianych

⁴⁸ Podano także, że w piśmie IZ z dnia 8 lipca 2010 r. odniesiono się do kwestii wyłączenia osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych w projektach outplacementowych zamkniętych, tj. takich, w których beneficjent realizował projekt na rzecz przedsiębiorcy wskazanego konkretnie we wniosku o dofinansowanie. Zgodnie z przepisami obowiązującymi na dzień wydania interpretacji IZ, pracownicy zatrudnieni na podstawie umów cywilnoprawnych zostali wyłączeni z możliwości udziału w projektach objętych przepisami pomocy publicznej. Podkreślono jednocześnie, że wsparcie outplacementowe udzielane na rzecz nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty było w całości wyłączone spod zasad udzielania pomocy publicznej.

⁴⁹ Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników (Dz. U. z 2015 r. poz. 192, ze zm.). Dalej: *ustawa o zwolnieniach grupowych*.

⁵⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 380, ze zm. Jest nią w szczególności umowa o dzieło w rozumieniu przepisów art. 627–646 oraz umowa zlecenie w rozumieniu przepisów art. 734-751 Kodeksu cywilnego.

do zwolnienia i zagrożonych zwolnieniem z zakładu pracy, również nie zawężają grupy docelowej wyłącznie do osób zatrudnionych na podstawie Kodeksu pracy. W związku z powyższym osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych mogły brać udział w projektach realizowanych w ramach pierwszego typu operacji w Poddziałaniu 8.1.2 PO KL. Powyższa kwestia nie budziła wątpliwości IP/IP2 na etapie realizacji projektów i nie była ona przedmiotem odrębnych interpretacji lub stanowisk wydawanych przez IZ.

Z informacji uzyskanych od ośmiu niekontrolowanych IP i IP2 wynikało, że cztery IP/IP2⁵¹ przyjęły zasadę (na podstawie pisma MRR z 8 lipca 2010 r.), że do projektów wsparcia mogą się kwalifikować osoby, które zakończyły wykonywanie pracy na podstawie umów cywilnoprawnych, trzy IP/IP2⁵² uznawały, że w projektach wsparcia nie mogły brać udziału osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych (przy czym dwie — powołując się na interpretację IZ z 5 marca 2010 r.). Jedna IP podała, że do projektów kwalifikowano osoby, które zakończyły czynności na podstawie umów cywilnoprawnych pod warunkiem, że umowa była zawarta na okres minimum trzech miesięcy a wartość umowy nie była niższa niż trzykrotność minimalnego wynagrodzenia⁵³.

(dowód: akta kontroli, str. 415, 428-440, 443-464, 492-545)

1.5.8. W podrozdziale 3.6. *Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzk*⁵⁴ określono, że beneficjent odpowiada za udzielanie wsparcia grupom docelowym określonym we wniosku o dofinansowanie (pkt. 1), z chwilą przystąpienia do projektu każdy uczestnik projektu podpisuje deklarację uczestnictwa w projekcie⁵⁵, udział uczestnika w projekcie rozpoczyna się od dnia podpisania przez niego deklaracji uczestnictwa w projekcie (pkt. 4). W piśmie MRR z 25 marca 2010 r. (znak: DZF-IV-82252-103-IK/10), skierowanym do IP/IP2, podano, że Wytyczne odnosząc się do deklaracji uczestnictwa w projekcie zawierającej oświadczenie o kwalifikowalności uczestnika, nie zabraniają jednocześnie beneficjentowi wymagania od uczestnika dodatkowych dokumentów potwierdzających jego kwalifikowalność.

Zastępca dyrektora Departamentu EFS wyjaśniła m.in., że zgodnie z pkt 1 podrozdziału 3.6 Wytycznych, beneficjent odpowiada za udzielanie wsparcia grupom docelowym określonym przez niego we wniosku o dofinansowanie. Powyższy warunek kwalifikowalności oznaczał dla beneficjenta obowiązek przeprowadzenia rekrutacji uczestników projektu zgodnie z warunkami udziału w projekcie przez niego określonymi we wniosku o dofinansowanie w oparciu o dokumenty, które potwierdzały kwalifikowalność danej osoby. Oświadczenie uczestnika projektu zawarte w deklaracji⁵⁶ nie zwalnia beneficjenta z odpowiedzialności za udzielenie wsparcia grupie docelowej określonej we wniosku o dofinansowanie. Deklaracja uczestnictwa była jedynym dokumentem zawsze wymagany do złożenia przez uczestnika i zweryfikowania przez beneficjenta celem potwierdzenia kwalifikowalności uczestnika w projekcie. Skoro beneficjent miał zapewnić udzielenie wsparcia grupom docelowym określonym we wniosku

⁵¹ Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie (IP2), Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego (IP), Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie (IP2), Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu (IP).

⁵² Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych (IP2), Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego (IP), Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie (IP).

⁵³ Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy (IP2) realizujący projekt systemowy.

⁵⁴ Wydanych przez Instytucję Zarządzającą w PO KL na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 6 i art. 35 ust. 3 pkt 4a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, ze zm.). Zwanych dalej: *Wytycznymi w zakresie kwalifikowania wydatków lub Wytycznymi*.

⁵⁵ Która zawiera co najmniej: wyrażenie woli uczestniczenia w projekcie, oświadczenie uczestnika o spełnieniu kryteriów kwalifikowalności uprawniających do udziału w projekcie, datę i podpis uczestnika projektu, pouczenie o odpowiedzialności za składanie oświadczeń niezgodnych z prawdą.

⁵⁶ Że spełnia kryteria kwalifikowalności uprawniające go do udziału w projekcie.

o dofinansowanie, oprócz deklaracji (oświadczeń) mógł (ale nie musiał) wymagać innych oficjalnych dokumentów do potwierdzenia kwalifikowalności uczestników projektu.

Wyjaśniła także, że w sytuacji, gdy beneficjent nie dokonał weryfikacji kwalifikowalności uczestnika projektu lub dokonał jej niewłaściwie i w związku z tym doszło z jego winy do udzielania wsparcia osobie niekwalifikującej się do pomocy, wszystkie koszty związane z uczestnictwem osoby niekwalifikowalnej należało uznać za niekwalifikowalne, co oznaczało, że beneficjent nie miał możliwości rozliczenia tychże kosztów w projekcie (nie mógł przedstawiać ich do rozliczenia we wniosku o płatność). Wobec tego, Instytucja Pośrednicząca zobowiązana była potwierdzić, że koszty te nie znajdowały się w rozliczeniu projektu. Gdyby koszty te zostały rozliczone przez beneficjenta we wniosku o płatność, Instytucja Pośrednicząca zobowiązana była uznać je za niekwalifikowalne i wezwać beneficjenta do zwrotu wszystkich kosztów poniesionych przez beneficjenta w związku z udziałem w projekcie niekwalifikowalnej osoby.

(dowód: akta kontroli, str. 6-7, 329-330, 428-430)

Niekontrolowane IP i IP2, od których uzyskano informacje, odnosząc się do zapisów pkt 1 i pkt 2 podrozdziału 3.6 Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków, podały m.in., że sama deklaracja uczestnictwa nie była wystarczającym dokumentem potwierdzającym kwalifikowalność osób w projekcie, a beneficjent powinien pozyskać od uczestników projektu dodatkowe dokumenty potwierdzające ich status umożliwiające ustalenie kwalifikowalności do projektu. Określenie i wymaganie innych niż deklaracja uczestnictwa, dokumentów potwierdzających kwalifikowalność uczestnika, należało do kompetencji beneficjenta.

(dowód: akta kontroli, str. 412-416, 443-464, 492-545)

1.5.9. W odniesieniu do bezzwrotnego wsparcia dla nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty, zamierzających podjąć działalność gospodarczą, w okresie realizacji projektów obowiązywały opracowane przez IZ zasady, określone w dokumencie pn. *Zasady udzielania wsparcia na rozwój przedsiębiorczości na rzecz uczestników projektów w ramach Działania 6.2 i Poddziałania 8.1.2*⁵⁷ (obowiązywały od 1 stycznia 2011 r.). Stanowiły one zalecenia dla podmiotów i instytucji realizujących projekty i określały minimalne wymagania dotyczące beneficjentów, typu i zakresu tematycznego projektów, uczestników, zasad przyznawania wsparcia, w tym zasad udzielania pomocy publicznej, a także monitorowania i rozliczania przyznanej pomocy. W zakresie nieuregulowanym przez Zasady udzielania wsparcia, IP lub IP2 miały prawo opracowania szczegółowych wytycznych dla beneficjentów, stanowiących uzupełnienie informacji zawartych w Zasadach.

Według wyjaśnień zastępcy dyrektora Departamentu EFS opracowanie dokumentu miało na celu uspołnienie zasad dotyczących udzielania bezzwrotnego wsparcia finansowego w projektach EFS, w tym określenie jednolitych zasad rekrutacji do projektu, zawarcia umowy o udzielenie wsparcia finansowego oraz wsparcia pomostowego, a także zasad rozliczenia przyznanych środków finansowych. Opracowanie go było istotne ze względu na specyfikę ww. instrumentu (przekazanie uczestnikom projektu środków finansowych). Zasady udzielania wsparcia zostały przekazane do wszystkich IP/IP2 PO KL pismem z 29 listopada 2010 r. (znak: DZF-I-82201-125-PM/10). Miały charakter oficjalnego stanowiska wydanego przez IZ i w takim zakresie powinny być jednolicie stosowane przez wszystkie IP/IP2. IP/IP2

⁵⁷ Dalej: Zasady udzielania wsparcia.

miały możliwość dalszego doprecyzowania Zasad w dokumentacji konkursowej, w tym w regulaminie konkursu.

Zgodnie z rozdziałem 1.4 punktem 16 Zasad udzielania wsparcia *Beneficjent kontroluje prawidłowość wykonania umowy w okresie 12 miesięcy od dnia zawarcia umowy o przyznanie środków finansowych z uczestnikiem projektu, w szczególności poprzez weryfikację spełnienia warunków, o których mowa w punkcie 13⁵⁸. Tym samym beneficjent weryfikuje przede wszystkim fakt prowadzenia działalności gospodarczej, wykorzystanie przez niego zakupionych towarów i usług zgodnie z charakterem prowadzonej działalności, w tym z zatwierdzonym biznesplanem (Beneficjent nie weryfikuje poszczególnych dokumentów księgowych potwierdzających zakup przez uczestnika projektu towarów i usług).*

Stanowisko IZ, dotyczące braku obowiązku weryfikowania przez beneficjentów dokumentów księgowych, obowiązujące w okresie realizacji projektów wsparcia nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty w latach 2014-2015 w ramach Poddziałania 8.1.2 PO KL przedstawione zostało także w piśmie MRR z dnia 23 października 2009 r. (znak DZF-IV-92262-664-MP/09), skierowanym do IP. Podano w nim, że w opinii IZ nie jest zasadne weryfikowanie i rozliczanie przez beneficjentów poszczególnych faktur potwierdzających poniesione wydatki, a uczestnicy projektów powinni być rozliczani ze zrealizowanych zadań określonych w biznesplanie oraz wniosku o przyznanie dotacji przedkładanego do beneficjenta.

Zastępca dyrektora Departamentu EFS wyjaśniła m.in., że w ocenie IZ, ze względu na konieczność ograniczenia obciążeń administracyjnych nakładanych na przedsiębiorców, zasadnym było wprowadzenie obowiązku rozliczenia otrzymanych środków⁵⁹ na podstawie oświadczenia o dokonaniu zakupów towarów lub usług zgodnie z biznesplanem i zestawienia towarów lub usług, których zakup został dokonany ze środków na rozwój przedsiębiorczości wraz ze wskazaniem ich parametrów technicznych lub jakościowych, a nie na podstawie dokumentów księgowych.

(dowód: akta kontroli, str. 8-9, 162, 331, 335-337, 404-411, 420-421)

1.5.10. W piśmie MRR z 11 sierpnia 2009 r. (znak DZF-I-9220-1543-PM/09), skierowanym do dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Rzeszowie, podano, że IZ nie widzi przeciwwskazań dla dopuszczenia możliwości dzierżawy lokalu od rodziców uczestnika projektu, pod warunkiem, że umowa zawarta pomiędzy dzierżawcą a dzierżycielem jest zgodna z odpowiednimi przepisami Kodeksu Cywilnego oraz nie budzi wątpliwości co do prawidłowego wykorzystania udzielonego wsparcia na rozwój przedsiębiorczości.

Przedstawiając stanowisko IZ w powyżej wskazanej sprawie w trakcie realizacji projektów wsparcia nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty w latach 2014-2015 w ramach Poddziałania 8.1.2 PO KL⁶⁰ zastępca dyrektora Departamentu EFS podała m.in., że w przypadku zaistnienia uzasadnionych przesłanek świadczących o wystąpieniu nieprawidłowości w projekcie (np. zawyżenia wartości wynajmu lokalu w stosunku do jego wartości rynkowej), beneficjent miał obowiązek podjęcia określonych kroków o charakterze zaradczym (w tym zobowiązania uczestnika projektu do rozwiązania umowy o dzierżawę lokalu), mających na celu wyeliminowanie zaistniałych nieprawidłowości. Prowadzenie działalności

⁵⁸ Tj. określonych w umowie o udzieleniu wsparcia finansowego, zawieranej pomiędzy uczestnikiem a beneficjentem.

⁵⁹ W terminie wskazanym w umowie, nie dłuższym niż 30 dni kalendarzowych od dnia, w którym nastąpiło zakończenie wykorzystywania środków.

⁶⁰ W tym m.in. w odpowiedzi na pytanie: Dlaczego nie wprowadzono zasad wyłączających możliwość prowadzenia przez uczestnika działalności gospodarczej w miejscu, w którym prowadzona jest już działalność o tym samym lub pokrewnym charakterze przez innego przedsiębiorcę (w szczególności członka rodziny uczestnika), posługującego się zbliżoną nazwą handlową firmy?

gospodarczej przez uczestnika projektu w miejscu, w którym prowadzona była działalność o tym samym lub pokrewnym charakterze przez innego przedsiębiorcę (w tym członka rodziny uczestnika projektu), nie była zabroniona, pod warunkiem, że założenie i prowadzenie działalności gospodarczej przez uczestnika projektu odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz nie naruszało innych istotnych warunków umowy zawartej z beneficjentem.

(dowód: akta kontroli, str. 9, 159, 331-332)

1.5.11. W opisie Poddziałania 8.1.2 SzOP PO KL, w zakresie udzielania wsparcia na prowadzenie działalności gospodarczej, nie wprowadzono zakazu łączenia prowadzenia działalności gospodarczej z inną działalnością zarobkową, związaną z podejmowaniem zatrudnienia na podstawie umów o pracę lub świadczeniem usług w oparciu o umowy cywilnoprawne.

Zastępca dyrektora Departamentu EFS wyjaśniła m.in., że głównym celem EFS jest podnoszenie poziomu zatrudnienia oraz spójności społecznej, w związku z czym podjęcie zatrudnienia przez uczestnika projektu na dalszych etapach realizacji projektu nie stanowiło przesłanki dla całkowitego wykluczenia go ze wsparcia EFS.

(dowód: akta kontroli, str. 10-13, 351-352)

1.6. Podział środków na wsparcie w ramach Poddziałania 8.1.2.

Na wsparcie nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty w ramach Poddziałania 8.1.2 wstępnie przeznaczono 25 mln euro, które zostały przesunięte z Priorytetu III do Priorytetu VIII w ramach komponentu regionalnego. Punktem wyjścia do wstępnego podziału tych środków na regiony była liczba nauczycieli planowanych do zwolnienia w 2013 r. według danych SIO w poszczególnych województwach. Wyjściowa alokacja dla każdego regionu była następnie przedmiotem uzgodnień z IP, w wyniku których ustalono ostateczną alokację finansową na projekty konkursowe lub pozakonkursowe w poszczególnych województwach w wysokości 21.916.325,00 euro (91.316.557,00 zł). Województwa, które miały największe opóźnienia w realizacji PO KL (Kujawsko-Pomorskie i Mazowieckie), zrealizowały założenia dotyczące wsparcia w formie outplacementu w ramach posiadanej alokacji i nie uzyskały z tego tytułu dodatkowych środków.

Łączna kwota środków przeznaczonych na wsparcie nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty, w wysokości 21.916.325,00 euro, obejmowała środki przeniesione z Priorytetu III w kwocie 19.036.279 euro oraz środki własnej alokacji dwóch samorządów w kwocie łącznej 2.880.046 euro (Kujawsko-Pomorskie — 960.015 euro i Mazowieckie — 1.920.031 euro).

Środki na wsparcie nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty w ramach Poddziałania 8.1.2 stanowiły 0,2% alokacji Programu i 7,8% alokacji na Poddziałanie 8.1.2.

Według założeń Planów działania na lata 2014-2015, opracowanych przez IP, łączna wartość środków przeznaczonych na wsparcie w ramach planowanych konkursów i projektów systemowych wyniosła 89.293.832,36 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 3-5, 178-181, 321-327)

1.7. Wsparcie pracowników instytucji sektora oświaty, w tym nauczycieli, w ramach nowej perspektywy finansowej 2014-2020.

Według wyjaśnień zastępcy dyrektora Departamentu EFS w perspektywie finansowej 2014-2020 EFS wdrażany jest w programie krajowym — Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) oraz w 16 dwufunduszowych

(tj. finansowanych z EFS oraz EFRR⁶¹) regionalnych programach operacyjnych (RPO). Na poziomie krajowym prowadzone są działania umożliwiające wsparcie systemu oświaty i wszystkich podmiotów funkcjonujących w jego ramach w prowadzeniu polityki edukacyjnej ukierunkowanej na podniesienie jakości pracy szkół. W ramach PO WER nie planuje się prowadzenia bezpośredniego wsparcia nauczycieli. Tym samym tego typu działania nie pojawiły się w zapisach ww. programu. Nauczyciele stanowią natomiast grupę docelową wsparcia zaplanowanego w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Instytucje Zarządzające RPO mają możliwość decydowania o zakresie przedsięwzięć planowanych do sfinansowania ze środków EFS w zależności od specyfiki danego regionu oraz regionalnego zapotrzebowania.

(dowód: akta kontroli, str. 3-5, 178-180)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

IZ rozszerzyła zakres grupy docelowej wsparcia i kryteria kwalifikowania do tej grupy o osoby, które wykonywały pracę na podstawie umów cywilnoprawnych oraz których umowy o pracę zostały rozwiązane na mocy porozumienia stron. Z zapisów SzOP PO KL nie wynikało, że do wsparcia w formie programów typu outplacement, skierowanego do nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty, kwalifikują się osoby o takim statusie. Pomimo tego, IZ nie wprowadziła odpowiednich zmian w SzOP PO KL oraz nie zapewniła stosowania jednolitych zasad kwalifikowania uczestników przez IP i IP2.

Spowodowało to, że w latach 2014-2015 IP i IP2 stosowały się do dwóch rozbieżnych interpretacji w zakresie przyjmowania do projektów osób, które wykonywały pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej, przedstawionych przez IZ w 2010 r. Nie wszystkie stosowały się także do zasady, że do projektów wsparcia mogą być przyjmowane osoby, których umowy o pracę zostały rozwiązane na mocy porozumienia stron, która została przedstawiona przez IZ w piśmie skierowanym do jednej z IP2 w 2014 roku.

(dowód: akta kontroli, str. 10-13, 122-129, 236-237, 256-259, 335-337, 352, 415, 420, 425-440, 443-464, 492-545)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli⁶², wnosi o zapewnienie stosowania jednolitych zasad kwalifikowania uczestników w ramach danego typu projektów realizowanych z udziałem środków publicznych.

⁶¹ Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

⁶² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 poz. 677. Dalej: *ustawa o NIK*.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 20 czerwca 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mieczysław Łuczak

(-)

.....
podpis