



# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

LOL.430.2.2024

Nr ewid. 3/2025/P/24/076/LOL

Informacja o wynikach kontroli

## REALIZACJA PROGRAMU „GRANTY PPGR – WSPARCIE DZIECI I WNUKÓW BYŁYCH PRACOWNIKÓW PGR W ROZWOJU CYFROWYM”

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Dyrektor Delegatury NIK w Olsztynie

Mariusz Lenkiewicz

*/podpisano elektronicznie/*

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Miklis

*/podpisano elektronicznie/*

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

*/podpisano elektronicznie/*

Warszawa, maj 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

[nik@nik.gov.pl](mailto:nik@nik.gov.pl)

## Spis treści

<b>Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Wprowadzenie .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Ocena ogólna .....</b>	<b>10</b>
<b>3. Synteza .....</b>	<b>12</b>
<b>4. Wnioski .....</b>	<b>30</b>
<b>5. Ważniejsze wyniki kontroli .....</b>	<b>31</b>
5.1. Przygotowanie Projektu „Cyfrowa Gmina” w zakresie wsparcia dzieci z rodzin popegeerowskich w rozwoju cyfrowym – „Granty PPGR” .....	31
5.1.1. PRZYGOTOWANIE ZAŁOŻEŃ „GRANTÓW PPGR” I WNIOSKU O DOFINANSOWANIE .....	31
5.1.2. Opracowanie dokumentacji konkursowej i nabór wniosków o przyznanie grantu.....	35
5.2. Realizacja umów o powierzenie grantu oraz nadzór nad realizacją „Grantów PPGR” .....	46
5.2.1. Realizacja procesu zakupu i przekazywania sprzętu komputerowego .....	46
5.2.2. Rozliczanie „Grantów PPGR”, nadzór i kontrola nad tym procesem oraz utrzymanie efektów Programu.....	51
<b>6. Załączniki .....</b>	<b>64</b>
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe .....	64
6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek.....	67
6.2. Analiza stanu prawnego .....	73
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	78
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....	79

## WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

---

<b>Beneficjent</b>	Centrum Projektów Polska Cyfrowa w Warszawie jako beneficjent w projekcie „Cyfrowa Gmina”
<b>Beneficjenci końcowi</b>	Uczniowie lub ich rodzice lub prawni opiekunowie uprawnieni do otrzymania wsparcia na podstawie zawartych przez gminy umów o powierzenie grantu w ramach konkursu grantowego <i>Cyfrowa Gmina – Wsparcie dzieci z rodzin pegeerowskich w rozwoju cyfrowym - „Granty PPGR”</i>
<b>CPPC</b>	Centrum Projektów Polska Cyfrowa w Warszawie
<b>Decyzja o dofinansowaniu</b>	Decyzja nr POPC.05.00-00-0001/21-00 z dnia 3 października 2021 r. o dofinansowaniu projektu „Cyfrowa Gmina” w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 (z załącznikami)
<b>Granty PPGR (lub Program)</b>	Konkurs grantowy pn, <i>Cyfrowa Gmina – Wsparcie dzieci z rodzin pegeerowskich w rozwoju cyfrowym - „Granty PPGR”</i> (potocznie nazywany również programem)
<b>IP</b>	Instytucja Pośrednicząca w Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa, tj. CPPC
<b>IZ (lub Ministerstwo)</b>	Instytucja Zarządzająca POPC, tj. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
<b>Operator (lub Partner lub Organizator)</b>	Politechnika Łódzka jako partner w realizacji Projektu „Cyfrowa Gmina”, w tym operator i organizator konkursu grantowego pn. „Cyfrowa Gmina” - Wsparcie dzieci i wnuków z rodzin pegeerowskich w rozwoju cyfrowym - „Granty PPGR”
<b>PŁ</b>	Politechnika Łódzka w Łodzi
<b>POPC</b>	Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020
<b>Porozumienie trójstronne</b>	Porozumienie zawarte 22 grudnia 2014 r., pomiędzy Instytucją Zarządzającą, Ministrem Administracji i Cyfryzacji oraz Władzą Wdrażającą Programy Europejskie (Instytucja Pośrednicząca).
<b>Projekt „Cyfrowa Gmina”</b>	Zgłoszony przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, w trybie pozakonkursowym, projekt dofinansowany z Osi priorytetowej V POPC obejmujący projekty grantowe: „Cyfrowa Gmina”, „Cyfrowy Powiat”, „Cyfrowe Województwo”, „Granty PPGR” i „miniPakt – Gminne Pracownie Komputerowe”
<b>Regulamin Konkursu Grantowego</b>	Regulamin konkursu grantowego <i>„Cyfrowa Gmina - Wsparcie dzieci i wnuków z rodzin pegeerowskich w rozwoju cyfrowym - „Granty PPGR”</i> (z załącznikami)

- Ustawa o NIK** Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)
- Ustawa pzp** Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 poz. 1320)
- Ustawa wdrożeniowa** Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.)
- Wydatek kwalifikowalny** Koszt lub wydatek poniesiony w związku z realizacją projektu w ramach programu operacyjnego, który kwalifikuje się do refundacji lub rozliczenia (w przypadku systemu zaliczkowego) zgodnie z umową o dofinansowanie

## 1. WPROWADZENIE

### Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy Program "Granty PPGR - Wsparcie dzieci i wnuków byłych pracowników PGR w rozwoju cyfrowym" zrealizowano w sposób gospodarny i zgodny z założeniami?

### Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy rzetelnie przygotowano Program Operacyjny Polska Cyfrowa w zakresie zadania polegającego na wsparciu dzieci byłych pracowników PPGR w rozwoju cyfrowym?

Czy sprawowano skuteczny nadzór i kontrolę nad procesem udzielania wsparcia dzieciom i dalszym zstępnym byłych pracowników PPGR w zakresie wyposażenia ich w sprzęt komputerowy wraz z dostępem do Internetu?

Czy program Cyfrowa Gmina - Wsparcie dzieci i wnuków z rodzin popegeerowskich w rozwoju cyfrowym - „Granty PPGR” został rzetelnie przygotowany?

Czy w sposób rzetelny (w tym sprawny i skuteczny) sprawowano nadzór nad wdrożeniem i realizacją programu „Granty PPGR”?

Czy rzetelnie przygotowano proces naboru osób uprawnionych do udziału w programie?

Czy rzetelnie (w tym sprawnie) realizowano projekty w ramach umowy o powierzenie „Grantu PPGR”?

### Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej,  
Centrum Projektów Polska Cyfrowa,  
Politechnika Łódzka,  
16 urzędów gmin

W lipcu 2021 r. do POPC wprowadzono oś priorytetową V, której celem był rozwój cyfrowy jst (jednostek samorządu terytorialnego) oraz wzmocnienie cyfrowej odporności na zagrożenia. Zmiana ta służyła

wykorzystaniu doraźnego unijnego instrumentu finansowego REACT-EU<sup>1</sup> stanowiącego odpowiedź na epidemię COVID-19. Środki przeznaczone na sfinansowanie jedynego działania zdefiniowanego w ramach tej osi (działanie 5.1, którego nazwa pokrywała się z powyższym celem) pochodziły w całości z ww. instrumentu i były przeznaczone na sfinansowanie, m.in. projektów dotyczących wsparcia cyfrowego jst. Wsparcie to miało polegać, m.in. na zakupie sprzętu komputerowego i oprogramowania dla dzieci z rodzin dotkniętych skutkami likwidacji PPGR<sup>2</sup>. CPPC, zgodnie z Porozumieniem Trójstronnym i POPC, było odpowiedzialne za realizację działania 5.1 jako IP, w tym za nabór i ocenę wniosków o udzielenie wsparcia. Zgodnie z POPC, wybór projektów do dofinansowania w ramach osi V odbył się w trybie pozakonkursowym. CPPC, występując równocześnie jako Beneficjent, złożyło do IP, we wrześniu 2021 r., wniosek o dofinansowanie Projektu „Cyfrowa Gmina”. W Decyzji o dofinansowaniu wysokość dofinansowania tego projektu ustalono pierwotnie na 719,6 mln zł. W ramach Projektu „Cyfrowa Gmina” wdrożono pięć różnych komponentów w formie projektów grantowych, w tym konkurs grantowy pn. *Cyfrowa Gmina – Wsparcie dzieci i wnuków z rodzin popegeerowskich w rozwoju cyfrowym - „Granty PPGR* (powszechnie nazywany wśród grantobiorców programem). Ponadto, CPPC wyłoniło w drodze pozakonkursowej Politechnikę Łódzką jako Partnera w realizacji Projektu „Cyfrowa Gmina” (w tym „Grantów PPGR”).

Środki przeznaczone na sfinansowanie „Grantów PPGR” rozdysponowano w formie otwartego naboru wniosków o przyznanie grantu (konkursu grantowego). Według Regulaminu Konkursu Grantowego beneficjentami „Grantów PPGR”, czyli podmiotami otrzymującymi granty, mogły być gminy, na których terenie funkcjonowały zlikwidowane PPGR-y lub znajdowały się nieruchomości zarządzane przez te przedsiębiorstwa. Wnioski o przyznanie grantu złożyły 1 604 gminy, z których 1 598 zawarło umowy o powierzenie grantu (pięć gmin odstąpiło od zawarcia umowy, a jedna odstąpiła od jej realizacji). Według pierwotnych założeń, ujętych w powyższej decyzji oraz w Regulaminie Konkursu Grantowego, wsparciem w ramach Programu miało być objętych 14 tysięcy osób, a przewidywane dofinansowanie wynosiło 80 mln zł. Jednak skala potrzeb ustalona na podstawie wyników konkursu daleko przewyższyła te

---

<sup>1</sup> Nazwa doraźnego unijnego instrumentu finansowego ustanowionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2221 z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do zasobów dodatkowych i przepisów wykonawczych w celu zapewnienia pomocy na wspieranie kryzysowych działań naprawczych w kontekście pandemii COVID-19 i jej skutków oraz przygotowania do ekologicznej i cyfrowej odbudowy gospodarki zwiększającej jej odporność (REACT-EU).

<sup>2</sup> Państwowe Przedsiębiorstwa Gospodarki Rolnej (do 1976 r. funkcjonowały pod nazwą Państwowe Gospodarstwa Rolne – PGR).

**Jednostki objęte badaniem  
kwestionariuszowym**

Jst – wszystkie gminy w Polsce

**Okres objęty kontrolą**

2020-2024 (II kwartał)

założenia, ponieważ wnioski o przyznanie grantów obejmowały zakup sprzętu komputerowego dla ponad 200 tys. osób. W związku z tym, w lutym 2022 r., doszło do wielokrotnego zwiększenia kwoty alokacji w tym konkursie – do kwoty 586, 4 mln zł, przy jednoczesnym znacznym zmniejszeniu maksymalnego dofinansowania do jednego komputera (o ok. 30%).

Regulamin Konkursu Grantowego pierwotnie zakładał, że dofinansowanie zostanie przeznaczone na zakup przez gminy komputerów (ewentualnie oprogramowania, usług dostępu do Internetu i akcesoriów) w celu przekazania ich beneficjentom końcowym. Jeszcze w trakcie trwania naboru wniosków o przyznanie grantu, zmieniono jednak formę przekazania sprzętu komputerowego z użyczenia na przekazanie go na własność beneficjentom końcowym, czyli pełnoletnim uczniom oraz prawnym opiekunom niepełnoletnich uczniów. W ten sposób gminy otrzymując „Granty PPGR” mogły zakupić sprzęt (również licencje, usługi lub akcesoria), którymi później nie mogły faktycznie dysponować. Dla gmin podstawą do sporządzenia wniosku o przyznanie grantu były oświadczenia beneficjentów końcowych, w których wskazywano, m.in. stopień pokrewieństwa z byłym pracownikiem PPGR, miejsce zamieszkania ucznia i nazwę placówki do której uczęszcza.

Powyższy regulamin określał, że weryfikacja oświadczeń odbywać się będzie na podstawie baz danych i informacji, którymi dysponowała gmina oraz ewentualnie dokumentów potwierdzających zatrudnienie przodka w PPGR fakultatywnie dołączonych do oświadczeń. Jednak, po zakończeniu naboru wniosków, CPPC zakomunikowało, że większość gmin ubiegających się o granty powinna dokonać szczegółowej weryfikacji oświadczeń w oparciu o dokumenty.

Mając na uwadze charakter zmian w podstawowych założeniach Programu, zarówno w zakresie skali i kosztów wsparcia oraz jego formy, celem kontroli było zbadanie ich przyczyn oraz wpływu na sprawność jego realizacji oraz sposób wydatkowania unijnych środków przewidzianych na sfinansowanie „Grantów PPGR”. W związku z tym kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej (IZ), CPPC (zarówno jako IP, jak i beneficjenta Decyzji o dofinansowaniu), w Politechnice Łódzkiej (partnera w realizacji Programu), a także w 16 urzędach gmin, które wybrano spośród 20 największych grantobiorców w danym województwie.

Ponadto, w toku kontroli przeprowadzono badanie kwestionariuszowe skierowane do wszystkich 2 477 gmin w Polsce jako potencjalnych grantobiorców Programu. W odpowiedzi otrzymano kwestionariusze z 2 129 gmin, w tym od 1447 gmin, które złożyły wnioski o przyznanie grantu.

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK, w ramach priorytetu działalności kontrolnej pn. Cyfrowa transformacja i sprawne instytucje.

## 2. OCENA OGÓLNA

### Negatywna ocena przygotowania i realizacji konkursu

**NIK ocenia negatywnie przygotowanie i realizację konkursu grantowego *Cyfrowa Gmina - Wsparcie dzieci z rodzin pegeerowskich w rozwoju cyfrowym - „Granty PPGR”*. Błędy na etapie przygotowania tego Programu skutkowały - mimo siedmiokrotnego zwiększenia środków finansowych na jego realizację (do 586 mln zł) - nieosiągnięciem głównych celów „Grantów PPGR”.**

Nierzetelne rozpoznanie przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa istoty i skali potrzeb rodzin byłych pracowników PPGR, doprowadziło do tego, że w konkursie grantowym wnioski złożyły 1604 gminy zamiast planowanych 882, a zgłoszone przez nie zapotrzebowanie na sprzęt komputerowy dotyczyło ponad 200 tys. uczniów, tj. czternastokrotnie więcej, niż pierwotnie założono. Tak duże niedoszacowanie skali potrzeb miało wpływ na to, że po zakończeniu naboru wniosków w Programie obniżono stawkę dofinansowania do jednego komputera o 30% oraz nałożono na większość gmin, niewynikający z Regulaminu Konkursu Grantowego, wymóg dodatkowej weryfikacji oświadczeń osób ubiegających się o sprzęt komputerowy, co przyczyniło się do opóźnienia zakończenia procesu oceny wniosków. Niewłaściwe przygotowanie Programu znalazło także swój wyraz w niejasnej i niespójnej dokumentacji konkursowej, która już po rozpoczęciu Programu wymagała wielokrotnych zmian oraz udzielania wielu wyjaśnień przez CPPC i wybranego Partnera - Politechnikę Łódzką.

Ponadto, CPPC i PŁ nieterminowo dokonywały oceny wniosków o przyznanie grantu, a proces zawierania umów z gminami CPPC realizowało w sposób nierzetelny, tj. opieszale, bowiem tylko 154 umowy z 1599 (9,6%) zawarto w ciągu 30 dni od daty zatwierdzenia wniosku, a w dwóch skrajnych przypadkach podpisanie umów nastąpiło po upływie 205 i 199 dni od daty zatwierdzenia wniosku. Również weryfikacja wniosków rozliczających i samo rozliczanie grantów odbywały się nierzetelnie. PŁ nie weryfikowała prawidłowości udzielania przez gminy zamówień na potrzeby realizacji Programu, a także stosowała niejednolite podejście w zakresie uznawania za niekwalifikowalne wydatków poniesionych w związku z umowami o powierzenie grantu. Zdaniem NIK istotny wpływ na to miał brak skutecznego nadzoru ze strony CPPC nad realizacją umowy partnerstwa przez PŁ.

W efekcie błędów popełnionych na etapie przygotowania i realizacji Programu nie osiągnięto jego głównych celów, tj. nie wyposażono w komputery wszystkich uczniów, którzy powinni otrzymać wsparcie (tak wskazało 67% ankietowanych gmin), nie ograniczono zjawiska wykluczenia cyfrowego (aż 63% budżetu wykorzystali zamożniejsze gminy) oraz nie zapewniono uczniom udziału w nauce zdalnej (udało się to jedynie w 4,5% gmin).

Minister – który jako IZ był odpowiedzialny za przygotowanie Osi priorytetowej V POPC oraz wybór projektów do dofinansowania w ramach tej osi, w tym projektu „Cyfrowa Gmina”, którego elementem były „Granty PPGR” – prawidłowo, od strony formalnej, sprawował nadzór i kontrolę nad przygotowaniem oraz realizacją tego projektu. Jednak, akceptując wielokrotne zwiększenie finansowania „Grantów PPGR”, jako IZ nie analizował przyczyn tej sytuacji, a nadzór w tym zakresie ograniczył do przyjęcia do wiadomości potrzeby zwiększenia alokacji środków, bez weryfikacji jak to wpłynie na możliwość realizacji innych zamierzeń przewidzianych do sfinansowania w ramach ww. Osi priorytetowej, w tym konieczność rezygnacji z innych projektów.

NIK pozytywnie ocenia działania skontrolowanych gmin w celu identyfikacji osób uprawnionych do wsparcia i umożliwienia im otrzymania sprzętu komputerowego w możliwie najszerszym zakresie. Gminy rzetelnie i gospodarnie wykorzystały otrzymane granty oraz sprawnie przekazały zakupiony sprzęt beneficjentom końcowym, a także terminowo złożyły wnioski rozliczające. NIK zauważa, że gminy podejmowały działania bez finansowego wsparcia na realizację pozaregulaminowych wymogów stawianych przez CPPC, które skutkowały wzmożonym nakładem pracy oraz koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów (np. na zatrudnienie dodatkowego personelu i materiały biurowe).

### 3. SYNTEZA

---

**Brak rzetelnej analizy  
przyczyn i skali  
zapotrzebowania**

1. Program był elementem projektu „Cyfrowa Gmina”, który opracowało CPPC, a Decyzję o dofinansowaniu wydał dyrektor tej jednostki 3 października 2021 r. (jako IP). CPPC było jednocześnie Beneficjentem projektu „Cyfrowa Gmina”. Wcześniej, 24 września 2021 r. projekt ten został zidentyfikowany przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej (IZ), na podstawie poprawionej fiszki projektowej, jako zgodny z wymogami ustawy wdrożeniowej. W ramach projektu „Cyfrowa Gmina” realizowano pięć komponentów, tj. projektów grantowych, w tym „Granty PPGR”.

Z inicjatywą cyfrowego wsparcia dzieci ze środowisk popegeerowskich wystąpiło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), które w sierpniu 2021 r, na polecenie ówczesnego Sekretarza Stanu MSWiA, przedstawiło CPPC założenia Programu. Jako powód interwencji wskazano dbałość o zdrowie i edukację uczniów z rodzin popegeerowskich i należących do najbardziej potrzebujących, poprzez umożliwienie im nauki zdalnej w czasie epidemii COVID-19. Planowano, że pomoc będzie polegała na użyczeniu laptopa (bądź komputera stacjonarnego lub tabletu) uczniom szkół podstawowych i ponadpodstawowych, których co najmniej jeden krewny w linii prostej pracował niegdyś w PPGR i zamieszkującym miejscowość, w której funkcjonowało zlikwidowane przedsiębiorstwo. Dodatkowym warunkiem uzyskania wsparcia miała być sytuacja materialna rodziny ucznia, która nie pozwalała na samodzielny zakup komputera dla dziecka. Pomoc miała być świadczona za pośrednictwem gmin i powiatów (bez miast na prawach powiatu). MSWiA określiło skalę zapotrzebowania na 20 tys. uczniów, opierając się na liczbie pracowników zatrudnionych w PPGR w końcowym okresie jego funkcjonowania i uwzględniając długi czas jaki upłynął od likwidacji tych gospodarstw oraz migrację wewnętrzną. W aspekcie finansowym zapotrzebowanie MSWiA określiło na 70 mln zł przy założeniu, że dofinansowanie do jednego laptopa wyniosłoby 3 500 zł, a do tabletu 1 500 zł. Przy czym w ww. materiałach wyjściowych nie wskazano ani źródeł danych, ani sposobu ustalenia rodzaju, zakresu i skali wykluczenia cyfrowego i wynikających z tego potrzeb.

Jednak CPPC przygotowując dokumentację związaną z konkursem na „Granty PPGR”, tj. wniosek o dofinansowanie oraz regulamin konkursu, zmodyfikowało założenia MSWiA w zakresie skali wsparcia na 14 tys. osób i dofinansowania na 80 mln zł. Poza tym zrezygnowano z uzależnienia pomocy od sytuacji materialnej rodziny ucznia, a grono beneficjentów ograniczono do gmin, nie wyłączając miast na prawach powiatu. CPPC nie weryfikowało trafności danych i założeń otrzymanych z MSWiA ani nie analizowało wpływu dokonanych modyfikacji tych założeń na identyfikację potrzeb oraz możliwość ich zaspokojenia. Pomięto np., że w PPGR przed

1992 r. pracowało o wiele więcej, niż 193 tys. osób, o których była mowa w materiałach MSWiA. W 1990 r. było to 395 tys. osób, a w 1980 r. – 490,3 tys. osób, natomiast wsparcie skierowano w rzeczywistości nie tylko do dzieci, ale też wnuków i prawnuków osób, które **niegdyś** pracowały w PPGR<sup>3</sup>.

CPPC nie aktualizowało danych wyjściowych nawet gdy informacje z MSWiA o liczbie gmin, w których funkcjonowały zlikwidowane PPGR, ulegały zmianom. Od połowy sierpnia 2021 r. do września 2021 r. liczba ta wzrosła z 882 do 1 463, by w dniu uruchomienia naboru wniosków o przyznanie grantu osiągnąć 2 246. Jednak w pierwotnej wersji Regulaminu wskazano, że uprawnione do skorzystania z Programu były 882 gminy. W toku realizacji Programu wskaźnik liczby osób objętych wsparciem IZ zmieniła, z inicjatywy CPPC na 200 tys., a wartość alokacji na 586 mln zł (przy obniżeniu kwoty grantów za laptop lub tablet do odpowiednio 2,5 tys. zł i 1 tys. zł za sztukę), co znalazło odzwierciedlenie w ostatecznej wersji Regulaminu. Jednak w badaniu kwestionariuszowym 975 gmin (67,4% z 1 447 gmin, które otrzymały grant i udzieliły informacji) wskazało, że wyposażono w sprzęt komputerowy jedynie część uczniów będących potomkami byłych pracowników PPGR. W ocenie NIK te okoliczności wskazują na brak rozpoznania przez CPPC faktycznej istoty i skali problemu cyfrowego wykluczenia dotyczącego środowisk popegeerowskich, chociaż ich zaspokojenie było celem „Grantów PPGR” wskazanym we wniosku o dofinansowanie projektu „Cyfrowa Gmina”.

#### Infografika nr 1

Zestawienie różnic pomiędzy założeniami Programu zaproponowanymi przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) a założeniami przyjętymi przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa (CPPC)



<sup>3</sup> PPGR, czyli państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, funkcjonowały pod tą nazwą od 1976 r., a do tego czasu pod nazwą państwowe gospodarstwa rolne (PGR).

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli

Zaniechanie rzetelnego rozpoznania potrzeb miało wpływ nie tylko na wielokrotne niedoszacowanie pierwotnej skali wsparcia przez CPPC, ale także negatywnie wpłynęło na stabilność i przejrzystość zasad Konkursu Grantowego. Zasady te wymagały bowiem wielu wyjaśnień oraz zmian dotyczących, m.in. określenia kręgu beneficjentów końcowych i okresu realizacji Programu. Poza tym, CPPC po otrzymaniu większej od zakładanej liczby wniosków narzuciło większości gmin wymóg przeprowadzenia pracochłonnej procedury dodatkowej weryfikacji osób ubiegających się o wsparcie. Pomimo 14-krotnego wzrostu liczby osób przewidzianych do objęcia wsparciem, nie zaspokojono potrzeb wszystkich osób, które mogły się zakwalifikować do uzyskania wsparcia w gminach ubiegających się o granty. Uzasadnione wątpliwości dotyczą również realizacji innych celów wskazanych przez CPPC jako Beneficjenta we wniosku o dofinansowanie, tj. wsparcia dla dzieci z rodzin z obszarów dotkniętych skutkami likwidacji PPGR oraz ograniczenia wykluczenia cyfrowego osób uczących się w dobie epidemii COVID-19. Wynikają one m.in. z braku kryteriów określających zjawisko wykluczenia cyfrowego w odniesieniu do gmin oraz beneficjentów końcowych (np. infrastrukturalnych, materialnych), a także niewielkiego wykorzystania komputerów zakupionych w ramach „Grantów PPGR” w nauce zdalnej. (Por. str. 24-26, 27-28, 36-38)

**Podział zadań  
pomiędzy CPPC i  
Partnerem**

2. CPPC (jako Beneficjent) wyłoniło Politechnikę Łódzką, w trybie pozakonkursowym, na partnera w realizacji projektu „Cyfrowa Gmina”, odpowiedzialnego m.in. za przeprowadzenie procesu naboru wniosków o przyznanie grantu i ich ocenę, weryfikację wniosków rozliczających oraz monitorowanie utrzymania trwałości efektów projektu<sup>4</sup>. CPPC opracowało dokumentację Programu, tj. Regulamin Konkursu Grantowego wraz z załącznikami. Program realizowano w formule konkursu grantowego, a otwarty nabór wniosków o przyznanie grantu dla gmin, został ogłoszony 4 października 2021 r. i trwał do 5 listopada tegoż roku. Gminy składały wnioski *on line* przy użyciu, udostępnionego przez PŁ, narzędzia informatycznego GWG (Generator Wniosków Grantowych) do obsługi wniosków i rozliczeń, z modułem umożliwiającym wymianę wiadomości. PŁ jako Operator projektu „Cyfrowa Gmina” uruchomiła też infolinię telefoniczną oraz prowadziła z zainteresowanymi gminami korespondencję e-mailową przy użyciu adresu udostępnionego przez CPPC. Poza tym, CPPC na stronie internetowej Programu od 16 października 2021 r. publikowało wyjaśnienia w odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania. W związku z dużym zainteresowaniem Programem

<sup>4</sup> CPPC i PŁ, 29 września 2021 r., zawarły umowę partnerstwa w realizacji projektu „Cyfrowa Gmina”.

i zgłaszanymi wątpliwościami CPPC, we współpracy z PŁ, zorganizowało też webinaria dla przedstawicieli gmin.

W wyniku naboru wnioski o przyznanie grantu złożyły 1 604 gminy, a wartość wnioskowanych grantów wyniosła 584, 98 mln zł i obejmowała, m.in. 218 tys. komputerów, w tym 3,3 tys. tabletów. (Por. str. 26-27, 33)

**Negatywne skutki  
braku rzetelnego  
rozpoznania potrzeb**

3. CPPC jako Beneficjent, jeszcze w trakcie trwania naboru wniosków, dokonało istotnych zmian w Regulaminie Konkursu Grantowego, m.in. rozszerzenia grona gmin uprawnionych do udziału w Programie z pierwotnie zakładanych 882 do wszystkich gmin, które uzyskają opinię KOWR o funkcjonowaniu na ich terenie zlikwidowanego PPGR i występowaniu mienia/nieruchomości po tych gospodarstwach. CPPC zmienił też przepis dotyczący przekazania sprzętu komputerowego zakupionego z grantu opiekunowi prawnemu ucznia lub pełnoletniemu uczniowi poprzez uzupełnienie, że przekazanie następuje na własność. CPPC rozszerzyło też grono uczniów uprawnionych do otrzymania wsparcia o osoby zamieszkujące w gminach objętych PPGR<sup>5</sup>, a nie tylko w miejscowości, w której funkcjonował niegdyś PPGR. Formalnie zmian w powyższym regulaminie dokonano 10-krotnie, ale faktycznych zmian dokonywano także w sposób pozaregulaminowy, tj. poprzez udzielanie wyjaśnień gminom i kierowanie komunikatów do gmin. Fakt, że tych zmian dokonywano już w trakcie naboru wniosków i niedługo po jego zakończeniu oraz to, że stanowiły one również reakcję na zgłoszone przez gminy wątpliwości wskazuje na to, że CPPC opracowało dokumentację konkursową bez dokładnej znajomości uwarunkowań, w których funkcjonowali grantobiorcy. (Por. str. 28)

**Nierówne traktowanie  
beneficjentów**

4. Zmian w założeniach konkursu dokonywano również przy okazji udzielania wyjaśnień publikowanych na stronach Programu. W taki sposób CPPC uznało np., że uczniami są również dzieci odbywające obowiązkowe roczne przygotowanie przedszkolne (użyto określenia „zerówki”) w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych. Zdaniem NIK, takie podejście prowadziło do nierównego traktowania dzieci, które realizowały obowiązek przygotowania przedszkolnego w innych placówkach wskazanych w art. 31 ust. 4 Prawa oświatowego, tj. w przedszkolach lub innych formach przygotowania przedszkolnego. Niektóre gminy dostrzegając tę nierówność podjęły kroki zapobiegające jej skutkom, np. gmina Oborniki zorganizowała w 2022 r. dodatkowy nabór dla uczniów klas I, którzy w poprzednim roku

<sup>5</sup> Określenie użyte w załącznikach nr 7 i 8 do Regulaminu Konkursu Grantowego (wzór oświadczenia składanych przez rodzica/opiekuna prawnego ucznia niepełnoletniego i wzór oświadczenia ucznia pełnoletniego), w wyniku zmiany ww. regulaminu przez CPPC w październiku 2021 r.

szkolnym odbywali przygotowanie przedszkolne poza szkołami podstawowymi. (Por. str. 29-31, 36-37)

**Niejednolita i  
spóźniona  
interpretacja  
dokumentacji  
konkursowej**

5. CPPC oraz PŁ udzielały wyjaśnień na temat wymogów dokumentacji konkursowej zarówno poszczególnym gminom, jak i zbiorowo w ramach webinarium oraz zamieszczając odpowiedzi na stronie Programu. Pojawiły się jednak rozbieżności pomiędzy informacjami przekazywanymi przez PŁ poszczególnym gminom, a wyjaśnieniami zamieszczanymi przez CPPC na stronie Programu, a także interpretacjami dokonywanymi na etapie rozliczenia grantów. Najistotniejsze, mające wpływ na kwalifikowalność wydatków poniesionych przez gminy, dotyczyły możliwości dokonywania przesunięć pomiędzy grupami wydatków, w przypadku gdy ceny komputerów przekraczały maksymalną kwotę grantu oraz możliwości rozliczenia wydatków poniesionych na ubezpieczenie sprzętu, usługi dostępu do Internetu lub oprogramowanie antywirusowe przez okres trwałości efektów projektu w gminie (dwa lata). Wszystkie cztery kontrolowane gminy, na które nałożono korekty finansowe, wskazały, że w ich ocenie do takiej sytuacji przyczyniły się rozbieżności pomiędzy informacjami przekazanymi przez PŁ, wyjaśnieniami CPPC oraz interpretacjami przepisów na etapie rozliczenia grantu. Ponadto, dwie gminy wskazały na długi, sięgający 162 dni, okres oczekiwania na otrzymanie pisma Operatora lub CPPC w sprawie uzupełnienia lub zatwierdzenia wniosku rozliczającego. (Por. str. 29, 30-31, 38-41)

**Nierówne traktowanie  
gmin**

6. Fakt, że zamiast pierwotnie przewidywanych 882 gmin ubiegających się o wsparcie dla 14 tys. osób, wnioski o granty złożyły 1 604 gminy dla ponad 200 tys. osób spowodował, że CPPC po zakończeniu naboru wniosków, w drodze komunikatu z 17 listopada 2021 r., wezwało 70% gmin do dokonania szczegółowej weryfikacji wszystkich oświadczeń złożonych przez beneficjentów końcowych, które były podstawą złożenia wniosku. Dodatkowo zażądano przedstawienia imiennych wykazów ww. beneficjentów zawierających dane o spełnieniu kryteriów udzielenia wsparcia i sposobie ich weryfikacji. W przypadku pozostałych 30% wniosków, obejmujących do 50 osób, CPPC lub PŁ nie przeprowadziły nawet wrywkowej weryfikacji danych zawartych w oświadczeniach. Takie podejście spowodowało, że rzeczywisty zakres formalnej i merytorycznej oceny wniosków był różny w zależności od wartości wnioskowanego grantu, chociaż Regulamin Konkursu Grantowego zakładał jednolitość w dokonywaniu ocen. (Por. str. 32-33)

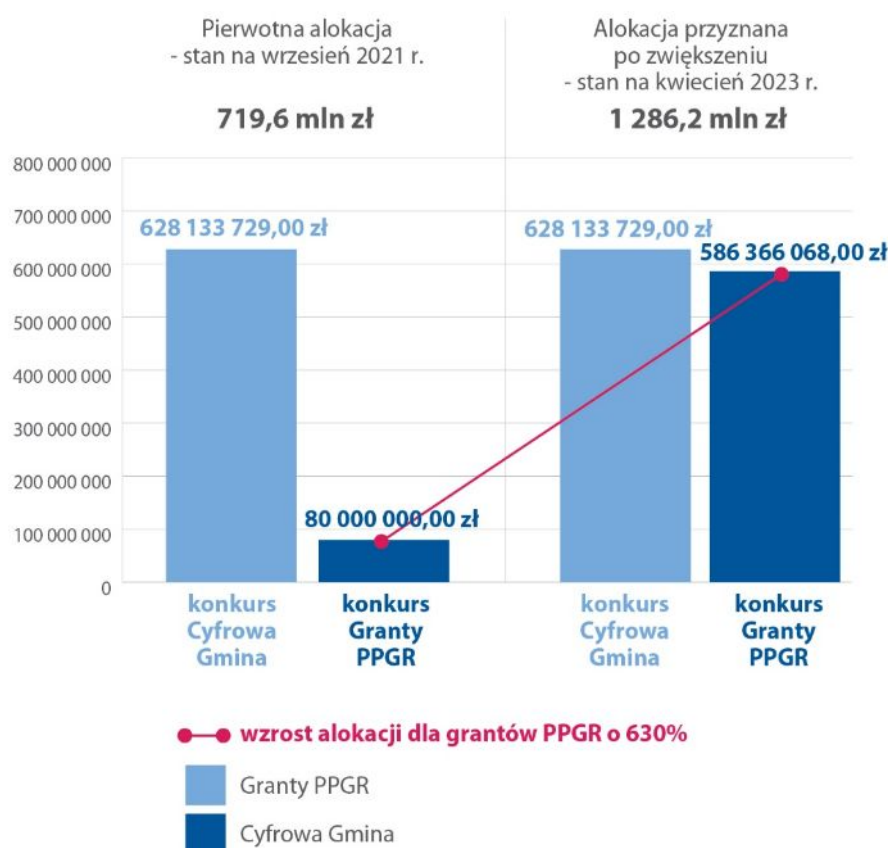
**Jedynie formalny  
nadzór Ministerstwa –  
brak analiz powodów i  
skutków zmian**

7. W związku z tym, że zapotrzebowanie na wsparcie z Programu, stwierdzone w wyniku Konkursu, okazało się wielokrotnie większe od planowanego, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej (IZ) zaakceptował, złożony z inicjatywy CPPC, wniosek sekretarza stanu w KPRM z 7 lutego 2022 r. o zwiększenie alokacji na ten cel do 586 mln zł oraz zwiększenie

wskaźnika, tj. liczby dzieci, które miały otrzymać sprzęt komputerowy do 200 tys. Pomimo tego, że we wniosku wskazano na konieczność rezygnacji z niektórych zaplanowanych zamierzeń, tj. projektów „Proces digitalizacji Państwowej Inspekcji Sanitarnej mający na celu usprawnienie komunikacji do skutecznej walki z pandemią COVID-19” oraz modelowych regionalnych centrów cyberbezpieczeństwa „REGIO SOC”, Minister nie przeanalizował przyczyn tak istotnych zmian w rozmiarze wsparcia z Programu oraz ich wpływu na realizację innych projektów przewidzianych w ramach V osi priorytetowej POPC. (Por. str. 34)

#### Infografika nr 2

Zestawienie wzrostu alokacji „Grantów PPGR” w Projekcie Cyfrowa Gmina



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli

**Wydajne  
zaangażowanie po  
stronie gmin**

8. Wszystkie skontrolowane gminy opublikowały informacje o prowadzonym konkursie grantowym i możliwości składania oświadczeń przez uczniów, których wstępni w linii prostej byli pracownikami PPGR lub opiekunów prawnych uczniów niepełnoletnich. Najczęściej wykorzystywano do tego strony urzędów gmin i ich profile społecznościowe, lokalne portale informacyjne, korespondencję e-mailową ze szkołami oraz dzienniki elektroniczne w szkołach. Gminy upowszechniały informacje możliwości składania oświadczeń bez zbędnej zwłoki. Część gmin, aby uwzględnić we wniosku jak największą liczbę chętnych, przedłużała wyznaczone pierwotnie terminy do składania oświadczeń lub brała pod uwagę oświadczenia złożone jeszcze przed

ogłoszeniem rekrutacji<sup>6</sup>. W wyniku naborów zgromadzono 13 tys. oświadczeń złożonych przez beneficjentów końcowych. Część tych oświadczeń, tj. ok. 1 tys., pozyskano już po złożeniu wniosków o przyznanie grantu, w ramach naborów dodatkowych lub uzupełniających zorganizowanych przez osiem z 16 kontrolowanych gmin. W ten sposób gminy starały się w jak największym stopniu zaspokoić zgłaszane potrzeby i wykorzystać oszczędności poprzetargowe lub możliwość przesunięcia na zakup komputerów środków przeznaczonych pierwotnie na inne kategorie wydatków (np. ubezpieczenie). Nieprawidłowości w obszarze dystrybucji informacji o możliwości uzyskania wsparcia, stwierdzono w pięciu gminach, jednak nie wpłynęły one w istotny sposób na ocenę działań urzędów w zakresie przygotowania do złożenia wniosku o przyznanie grantu. (Por. str. 31, 36-37)

**Przeciążenie gmin w związku ze szczegółową weryfikacją oświadczeń**

9. Nałożenie na większość gmin obowiązku szczegółowej weryfikacji pozyskanych oświadczeń w oparciu o dokumenty<sup>7</sup> spowodowało szereg konsekwencji. Dyrektor Generalny KOWR, już w listopadzie 2021 r. sygnalizował brak możliwości przeprowadzenia weryfikacji zatrudnienia w PPGR w określonym przez CPPC terminie miesiąca<sup>8</sup> i wnioskował o jego wydłużenie do 31 marca 2022 r. Na przykładzie gmin poddanych kontroli można stwierdzić, że poza koniecznością zwiększenia nakładu pracy i zaangażowania pracowników urzędów i szkół, a także instytucji zewnętrznych (KOWR, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ZUS), w proces ten zaangażowano przede wszystkim składających oświadczenia. To do nich gminy w pierwszej kolejności zwróciły się o dostarczenie dokumentów mogących potwierdzić spełnienie podstawowego kryterium uzyskania wsparcia, czyli zatrudnienia w PPGR wstępnego ucznia w linii prostej. Pomimo tego, że CPPC organizując konkurs uznało, że przedłożenie takich dokumentów nie było obligatoryjne, zdaniem NIK, działanie gmin było w tym względzie racjonalne. Przyspieszyło proces weryfikacji, co było istotne z uwagi na ww. miesięczny termin na jej dokonanie oraz umożliwiło uzyskanie informacji koniecznych do prawidłowej identyfikacji przodka i weryfikacji jego zatrudnienia w oparciu o informacje z KOWR lub innych instytucji. Brak potwierdzenia zatrudnienia przodka w PGR nie zawsze wynikał z błędnej

<sup>6</sup> Regulamin Konkursu Grantowego nie zakazywał dokonywania uzupełnień lub zmian w złożonym przez gminę wniosku o przyznanie grantu.

<sup>7</sup> Zgodnie z par. 4 ust. 14 Regulaminu Konkursu Grantowego, grantobiorcy byli zobowiązani do zweryfikowania poprawności oświadczeń. Gmina mogła w tym celu korzystać z informacji uzyskanych z KOWR oraz innych danych i rejestrów państwowych znajdujących się w jej zasobach lub dokumentów lub dokumentów złożonych przez oświadczeniodawców. Z przepisu tego nie wynikał wymóg udokumentowania sposobu i wyniku weryfikacji lub przeprowadzenia jej w każdym wypadku w oparciu o dokumenty.

<sup>8</sup> CPPC w komunikacie z 17 listopada 2021 r. wyznaczyło miesięczny termin na dokonanie szczegółowej weryfikacji, z możliwością jego przedłużenia w szczególnie uzasadnionych przypadkach.

informacji w oświadczeniu. Stwierdzono bowiem w pięciu gminach przypadki, w których KOWR nie był w stanie zweryfikować tych informacji z uwagi na niezachowanie się lub nieprzekazanie dokumentacji pracowniczej, bądź nieprecyzyjne dane w oświadczeniu. Burmistrzowie i wójtowie czterech gmin wskazali, że gromadzenie i szczegółowa weryfikacja oświadczeń pociągała za sobą oczywiste zwiększenie nakładów pracy, generowała dodatkowe koszty lub wiązała się z trudnościami w uzyskaniu potrzebnych informacji z KOWR lub wyjaśnień od organizatora konkursu (Pł). Na problemy związane z weryfikacją oświadczeń i mające istotny wpływ na sporządzenie wniosku o przyznanie grantu wskazało 30% gmin uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym (spośród 1447 które otrzymały granty). Najwięcej z nich, bo ponad 80% wskazało na krótki czas przeznaczony na weryfikację oraz utrudniony dostęp do informacji lub dokumentów. Na problemy z weryfikacją oświadczeń wskazały również gminy, które w badaniu kwestionariuszowym wyraziły ogólną opinię o Programie, a dla 85% spośród 253 z nich, był to jeden z powodów opinii negatywnej. (Por. str. 29, 32-33)

**Rzetelna weryfikacja  
oświadczeń przez  
gminy**

10. W 16 urzędach gmin zebrano ogółem 13 tys. oświadczeń uczniów lub ich prawnych opiekunów (w tym dzieci odbywających roczne przygotowanie przedszkolne). Pozytywnie zweryfikowano poprawność 11,4 tys. oświadczeń (88%), negatywnie zweryfikowano 1,5 tys. oświadczeń, a w 70 przypadkach doszło do rezygnacji z ubiegania się o wsparcie lub przekazania oświadczeń gminom właściwym wg miejsca zamieszkania. Oświadczenia zostały zweryfikowane w sposób określony w komunikacie z 17 listopada 2021 r., tj. w oparciu o dokumenty, a sposób i wyniki weryfikacji przedstawiono w wykazach załączonych do wniosków o przyznanie grantu. Nieprawidłowości polegające na nierzetelnej weryfikacji oświadczeń stwierdzono w czterech gminach. Dotyczyły one, przykładowo, uznania za nieprawidłowe oświadczeń do których nie dołączono dokumentów potwierdzających zatrudnienia przodka w PPGR i nieskorzystania z możliwości uzyskania stosownych informacji z KOWR. (Por. str. 31-33)

**Opóźnienia  
w zawieraniu umów o  
powierzenie grantu**

11. Proces weryfikacji i oceny wniosków o przyznanie grantu zakończył się 9 lutego 2022 r., chociaż zgodnie z § 5 ust. 3 pkt 8 Regulaminu Konkursu Grantowego powinno to nastąpić ok. 20 grudnia 2021 r. CPPC przystąpiło do zawierania z gminami umów o powierzenie grantu w ciągu 30 dni od zakończenia procesu weryfikacji wniosków przez Partnera, lecz w tym czasie zawarto niespełna 10% umów. Ostatnie umowy zawarto w końcu sierpnia i na początku września 2022 r. Jak wykazało badanie przeprowadzone w toku kontroli, wpływ na to, że proces podpisywania umów zajął ponad 6 miesięcy miały nie tylko braki w dokumentach wymaganych do zawarcia umowy od gmin, ale także opieszałość po stronie CPPC w informowaniu o konieczności uzupełnienia dokumentów. W 19 z 23 badanych przypadków od

zatwierdzenia wniosku do pierwszego komunikatu o potrzebie uzupełnienia braków minęło od 44 do 96 dni. Ostatecznie na 1604 złożone wnioski zawarto 1 599 umów, ponieważ pięć gmin zrezygnowało z grantu z uwagi na brak funduszy własnych potrzebnych na realizację Programu lub zgłoszenie się osób niekwalifikujących się do uzyskania wsparcia. Kwota wynikająca z zawartych umów wyniosła 584,6 mln zł. Jedna gmina rozwiązała umowę ponieważ uznała, że programy „Zdalna szkoła” i „Zdalna szkoła+”<sup>9</sup> zaspokoiły potrzeby uczniów. W przypadku 16 skontrolowanych gmin umowy o powierzenie grantu zawarto pomiędzy 25 lutego 2022 r., a 18 maja 2022 r. Kwota grantów wynikająca z tych umów wyniosła 30,1 mln zł. (Por. str. 33-35)

**Terminowa realizacja umów grantowych przez gminy**

12. Wszystkie kontrolowane gminy bez zbędnej zwłoki przystąpiły do przygotowania i udzielenia zamówień publicznych<sup>10</sup> na potrzeby realizacji Programu. Umożliwiło to zakończenie procedur i zawarcie umów w sprawie zamówienia publicznego w 2022 r. Najwcześniej, bo w maju 2022 r. umowę dostawy zawarła gmina Gostyń, lecz większość, tj. dziewięć gmin zawarło umowy w III kwartale 2022 r. Natomiast, w IV kwartale 2022 r. umowy takie zawarły cztery gminy. Najpóźniej, zawarły umowy dwie gminy, tj. 20 lutego 2023 r. i 18 kwietnia 2023 r. (ze względu unieważnienie postępowań, w których otrzymane oferty przekraczały kwotę grantu lub na skutek wniesionego odwołania). Należy zaznaczyć, że pięć gmin dokonało dodatkowych zamówień sprzętu komputerowego, a dwie zakupiły akcesoria komputerowe lub oprogramowanie w celu wykorzystania oszczędności poprzetargowych. Ponadto, trzy gminy skorzystały z zawartej w art. 455 ustawy Pzp możliwości zmiany umów i dokonały zwiększenia dostaw komputerów o 120 szt. (Por.str. 35-37)

**W gminach stwierdzono naruszenia przepisów ustawy Pzp**

Nieprawidłowości związane z naruszeniem przepisów ustawy Pzp stwierdzono w 10 z 16 kontrolowanych gmin, przy czym do najistotniejszych należy zaliczyć udzielenie dwóch z czterech zamówień na dostawę sprzętu komputerowego bez stosowania przepisów tej ustawy (jedna gmina), naruszenie zasad dokonywania opisu przedmiotu zamówienia dotyczących równego traktowania wykonawców (trzy gminy) oraz wybór jako najkorzystniejszej oferty, która nie spełniała wymogów specyfikacji warunków zamówienia (jedna gmina). (Por. str. 35-36)

<sup>9</sup> Realizowane przez CPPC, w 2020 roku, projekty grantowe dla gmin, które mogły uzyskać dofinansowanie do zakupu laptopów i tabletów dla uczniów i nauczycieli, którzy nie posiadali sprzętu umożliwiającego realizację zdalnych lekcji.

<sup>10</sup> Gminy dokonujące zakupów o wartości niższej od wymagającej stosowania ustawy Pzp były zobowiązane udzielać zamówień z wykorzystaniem Bazy Konkurencyjności lub w oparciu o przepisy wewnętrzne (§ 4 ust. 12 i 13 Regulaminu Konkursu Grantowego oraz wyjaśnienia na stronie Programu).

**Maksymalizacja  
wykorzystania  
grantów przez gminy**

Po złożeniu wniosków o grant i dokonaniu szczegółowej weryfikacji oświadczeń beneficjentów końcowych, gminy podejmowały działania w celu skierowania wsparcia do jak największej grupy odbiorców. Możliwości takie wynikały z oszczędności poprzetargowych oraz dodatkowego zaangażowania środków własnych. Działania te polegały na organizowaniu uzupełniających naborów oświadczeń (w ośmiu gminach zebrano ich 1033, a 566 zweryfikowano pozytywnie) lub przeprowadzeniu dodatkowej weryfikacji złożonych wcześniej oświadczeń w celu zidentyfikowania kolejnych osób uprawnionych (trzy gminy). Ze względu na ograniczenia wynikające z kwoty przyznanego grantu, nie każde pozytywnie zweryfikowane oświadczenie oznaczało możliwość otrzymania komputera. W czterech gminach dotyczyło to łącznie 106 osób, a w dwóch gminach weryfikację ograniczono do tych oświadczeń, które wpłynęły pierwsze lub zostały wylosowane, pozostawiając 254 bez rozpatrzenia. Natomiast z badania kwestionariuszowego wynikało, że 304 gminy (21% tych które otrzymały granty) przeprowadziły uzupełniające nabory oświadczeń, z czego 7,5% więcej niż jeden. (Por. str. 36-37)

**Sprawne  
przekazywanie  
komputerów**

Kontrolowane gminy na ogół nie miały kłopotów z terminowym otrzymywaniem zamówionych dostaw, za wyjątkiem jednej gminy, gdzie wykonawca odstąpił od realizacji umowy na dostawę laptopów. W gminach nie stwierdzono nadmiernych opóźnień pomiędzy otrzymaniem zamówionego sprzętu lub akcesoriów, a rozpoczęciem procesu przekazywania ich beneficjentom końcowym. Zgodnie ze wskazówkami CPPC, przekazywanie odbywało się na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych oraz umów darowizny. Trzydzieści gmin przystąpiło do przekazywania komputerów w ramach głównych dostaw w 2022 r., z czego dziewięć zakończyło ten proces w tym samym roku, a cztery w roku następnym. W trzech gminach proces przekazywania sprzętu w zrealizowano w 2023 r. W przypadku ośmiu gmin, które dokonały dodatkowych zamówień na sprzęt komputerowy lub akcesoria, bądź zwiększyły wielkość dostaw komputerów, proces przekazywania sprzętu zakończono w dwóch przypadkach w 2022 r., a w pozostałych sześciu w I połowie 2023 r. Wyniki badania kwestionariuszowego potwierdziły, że niemal 93% z 1438 gmin, które udzieliły informacji, otrzymało dostawy komputerów pomiędzy II i IV kwartałem 2022 r., a 80% przekazało komputery uczniom w III i IV kwartale 2022 r., natomiast 11% zakończyło ten proces w I połowie 2023 r.<sup>11</sup>. Nieprawidłowości w zakresie realizacji umów dostawy i przekazywania sprzętu wystąpiły w trzech gminach, a polegały na niedotrzymaniu umownych procedur odbioru

---

<sup>11</sup> Dane dotyczą również beneficjentów końcowych ustalonych w toku naboru głównego, w sytuacji gdy gmina zorganizowała jeden lub więcej uzupełniających naborów oświadczeń (w badaniu 304 gminy wskazały na przeprowadzenie takich naborów).

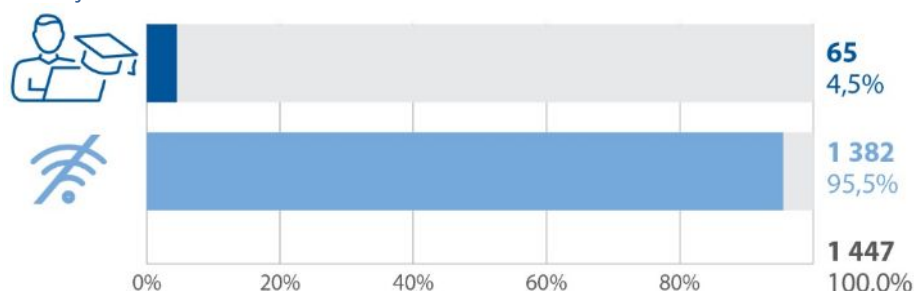
**Komputerów nie  
wykorzystano w nauce  
zdalnej**

dostawy, niedopełnieniu wymogu zmiany umowy na piśmie w związku ze zwiększeniem wolumenu dostawy oraz nieprzekazaniu komputera uczniowi z uwagi na to, że mógł on otrzymać go w ramach programu „Laptop dla ucznia”<sup>12</sup>. (Por. str. 37)

We wniosku o dofinansowanie wskazano, że wsparcie dla dzieci z rodzin z obszarów dotkniętych skutkami likwidacji PPGR powinno służyć umożliwieniu nauki zdalnej uczniom z tych rodzin oraz ograniczeniu wykluczenia cyfrowego. W żadnej z kontrolowanych gmin darowane komputery nie były wykorzystywane w nauce zdalnej, ponieważ proces dostaw, a następnie ich przekazywania beneficjentom końcowym odbywał się po zakończeniu okresu, w którym wprowadzono w szkołach na terenie gminy tryb nauki zdalnej. Problem z realizacją jednego z celów Programu potwierdzają też wyniki badania kwestionariuszowego, gdzie jedynie 65 z 1447 (4,5%) gmin wskazało, że po zakończeniu przekazywania sprzętu komputerowego w szkołach na ich terenie wprowadzono tryb nauki zdalnej. (Por. str. 37-38)

**Infografika nr 3**

Zestawienie wykorzystania przekazanego sprzętu komputerowego w nauce zdalnej



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli

**Brak korelacji  
wsparcia z cyfrowym  
wykluczeniem**

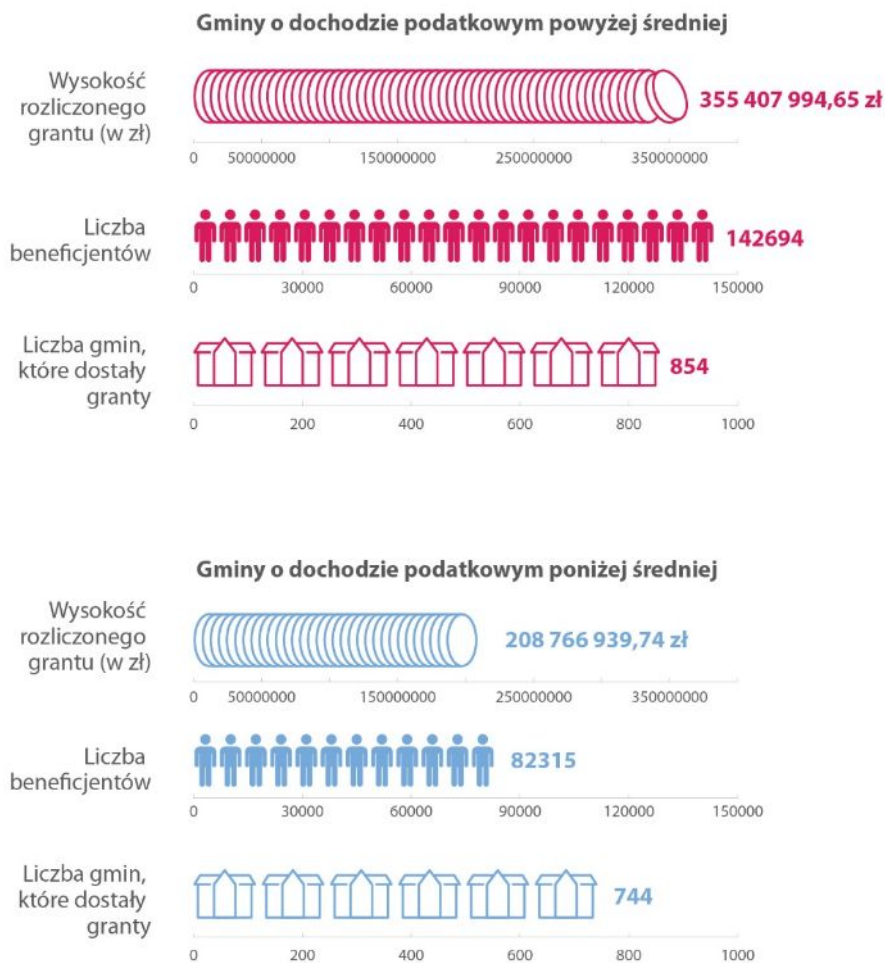
Przyjęcie w Regulaminie Konkursu Grantowego założenia, że o wsparcie mogą się ubiegać wszystkie gminy posiadające status gminy PPGR (ponieważ na ich terenie znajdowało się mienie lub nieruchomości po tych przedsiębiorstwach) spowodowało, że za wykluczone cyfrowo należałoby uznać 90,7% gmin w Polsce. Ponadto, badanie kwestionariuszowe wykazało, że granty otrzymały 854 gminy o wyższej zamożności (wskaźnik G<sup>13</sup> równy lub wyższy od mediany), tj. 53% badanych, które wykorzystały 63% całej kwoty przyznanych grantów (Por. str. 38).

<sup>12</sup> Program będący inicjatywą rządową, realizowany na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o wsparciu rozwoju kompetencji cyfrowych uczniów i nauczycieli.

<sup>13</sup> Wskaźnik G - podstawowych dochodów podatkowych na 1 mieszkańca gminy przyjęty do obliczania subwencji wyrównawczej na 2023 r. Średni dochód na 1 mieszkańca gminy przyjęty do obliczania subwencji wyrównawczej na 2023 r. wyniósł 1 745 zł.

## Infografika nr 4

Zestawienie wykorzystania środków uwzględniające wskaźnik G - podstawowych dochodów podatkowych na 1 mieszkańca gminy przyjęty do obliczania subwencji wyrównawczej na 2023 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli

Na brak korelacji pomiędzy udzielonym wsparciem i występowaniem wykluczenia cyfrowego wskazuje poniższa mapa występowania PPGR oraz natężenia zjawiska wykluczenia społeczno-cyfrowego:

## Infografika nr 5

Mapa występowania PGR z uwzględnieniem zjawiska wykluczenia społeczno-cyfrowego



Źródło: opracowanie własne NIK w oparciu o raport wykluczenia społeczno-cyfrowego w Polsce opracowany przez Fundację Stocznia oraz dane Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. S. Leszczyńskiego PAN, *Rozwój gospodarki rolnej w Polsce*

#### Gminy rzetelnie wykorzystwały środki z grantów

Kwota grantów otrzymanych przez 16 gmin skontrolowanych przez NIK wyniosła 30 064 tys. zł, natomiast kwota grantów niewykorzystanych i zwróconych wyniosła 786,2 tys. zł (2,6%). Poziom wykorzystania grantów wyniósł od 79,5% do 99,9%. Powodami, dla których dwie gminy wykorzystywały mniej, niż 90% grantu były oszczędności wynikające z zakupu tańszych komputerów, rezygnacja z ubezpieczenia sprzętu oraz omyłki we wniosku o przyznanie grantu. Trzy gminy wykorzystywały 100% grantu oraz dodatkowo sfinansowały zakup sprzętu lub akcesoriów ze środków własnych, za kwotę 130,9 tys. zł (najwięcej 113,8 tys. zł w gminie Gołdap). Laptopy, komputery stacjonarne lub tablety otrzymało 11 384 beneficjentów końcowych, z czego najwięcej w gminie Bytów, tj. 1420. Poza sprzętem komputerowym trzy gminy (Główczyce, Gostyń, Korsze), w wyniku oszczędności po przetargach, zakupiły i przekazały akcesoria dodatkowe, m.in.: torby na laptopy, myszy, pendrive'y i powerbanki.

**Nierzetelna i  
opóźniona weryfikacja  
rozliczeń**

Również trzy gminy (Gołdap, Sępólno Krajeńskie, Września) zakupiły usługi transmisji danych (dostępu do Internetu) dla 27 osób. W badaniu kwestionariuszowym niespełna 5%, czyli 70 gmin wskazało, że zawarło umowy w zakresie dostępu do Internetu (transmisji danych). Zdecydowanie więcej, czyli 396 gmin (27%) zdecydowało się na zakup akcesoriów, np. toreb, słuchawek. (Por. str. 38-40)

13. Politechnika Łódzka otrzymała wnioski o rozliczenie grantu z 1598 gmin na ogólną kwotę 584 566 752 zł. W Regulaminie Konkursu Grantowego przyjęto, że wnioski rozliczające zostaną zweryfikowane w ciągu ok. 60 dni<sup>14</sup>, jednak na przykładzie próby badawczej stwierdzono, że w tym terminie rozpatrzono jedynie osiem z 24 badanych wniosków. W pozostałych przypadkach opóźnienia wyniosły od jednego do 235 dni. Jak wskazał Rektor PŁ powodem tych opóźnień był brak jasnych wskazówek co do kwalifikowalności wydatków i ich częste zmiany przez CPPC i nadmiar pracy. PŁ pomimo tego, że gminy były zobligowane do przedkładania dokumentacji udzielonych zamówień nie dokonywała systematycznej weryfikacji w tym zakresie uznając, że umowa partnerstwa nie ustanawiała takiego obowiązku i ograniczając się do wypadków, w których wyznaczeni przez PŁ weryfikatorzy wskazali na możliwe nieprawidłowości. W wyniku weryfikacji 1404 gminy (87,6%) zostały wezwane do zwrotu niewykorzystanej kwoty grantu lub nałożono na nie korekty finansowe, polegające na zobowiązaniu do zwrotu części grantu uznanej za wydatek niekwalifikowalny, w łącznej kwocie 21,9 mln zł. Korekty finansowe w wysokości 1 348,3 tys. zł nałożono na 92 gminy. Głównym powodem tych korekt było przekroczenie okresu kwalifikowalności wydatków związanych z ubezpieczeniem sprzętu oraz przekroczenie limitu dofinansowania do jednostki sprzętu (87%). Poza weryfikacją wniosków rozliczających również ustalenia kontroli prowadzonych przez PŁ były powodem uznania części wydatków za niekwalifikowalne (w 2023 r. przeprowadzono 99 kontroli). Wszystkie kontrolowane przez NIK gminy złożyły Partnerowi, w terminie określonym w umowach o powierzenie grantu, wnioski rozliczające. PŁ w wyniku weryfikacji wezwała 12 gmin do poprawy lub uzupełnienia wniosków i w przypadku dwóch gmin nie stwierdziła błędów w tych dokumentach. Ponadto, PŁ przeprowadziła kontrolę dokumentów w dwóch gminach i w ich wyniku stwierdziła nieprawidłowości w zakresie kwalifikowalności części wydatków. W przypadku 13 gmin od złożenia wniosku do jego zatwierdzenia upłynęło od 7 tygodni do 4 miesięcy i 3 tygodni. Natomiast najdłuższy czas weryfikacji wniosku rozliczającego odnotowano w gminie Pasłęk i wynosił on 11 miesięcy, do czego w głównej mierze przyczyniła się zwłoka po stronie Partnera. (Por. str. 39-41, 43-44)

<sup>14</sup> Por. §5 ust. 5 załącznika nr 4 do Regulaminu (wzór umowy o powierzenie grantu).

**Kłopoty z weryfikacją  
rozliczeń – skutek  
braku rzetelnego  
planowania**

14. Podczas weryfikacji rozliczeń przekazanych grantów ponownie zaistniały konsekwencje nieprawidłowości do jakich doszło na etapie planowania i początkowej realizacji Programu, tj. niedostateczne przygotowanie dokumentacji konkursowej oraz niejednoznaczność i niespójność udzielanych wyjaśnień przez CPPC i PŁ. Politechnika Łódzka w 2022 r. poinformowała niektóre gminy o możliwości zaliczenia do wydatków kwalifikowalnych kosztów zakupu komputerów za kwoty przekraczające maksymalną wartość grantu (2,5 tys. zł za sztukę). Jednak w trakcie weryfikacji wniosków rozliczających uznano, że wydatek na zakup komputera za cenę przekraczającą kwotę grantu jest wydatkiem niekwalifikowalnym. Z kolei CPPC na stronie Programu wyjaśniało, że istnieje możliwość uznania za kwalifikowalne wydatków na zakup komputerów za kwoty wyższe od kwoty grantu przypadającej na jedną sztukę, o ile wydatki te nie przekraczały całej kwoty grantu ujętej we wniosku. Pomimo zmiany podejścia CPPC do tej kwestii, nie dokonano zmiany opublikowanych wyjaśnień oraz nie poinformowano grantobiorców o zmianie stanowiska w tym zakresie. W konsekwencji, na trzy kontrolowane gminy nałożono korektę finansową z powodu przekroczenia kwoty dofinansowania do sztuki sprzętu. Na brak właściwej koordynacji działań informacyjnych, nałożyło się niejedolite podejście do sposobu weryfikacji wniosków rozliczających przez PŁ. W badanej próbie stwierdzono bowiem, dwa przypadki w których za kwalifikowalne uznano wydatki na umowy ubezpieczenia na okres dwóch lat (wykraczający poza okres realizacji projektu określany w umowach o powierzenie grantu na 10 miesięcy<sup>15</sup>), chociaż w innych uznawała inaczej. Ponadto, w jednym przypadku uznano za prawidłowe rozliczenie elementów komputerów jako akcesoriów, przy czym wartość komputera i tzw. „akcesoriów” znacznie przewyższała maksymalną stawkę grantu. (Por. str. 39-43)

**Negatywne  
konsekwencje  
finansowe dla gmin**

W przypadku kontrolowanych gmin korekty finansowe dotyczyły rozliczeń złożonych przez cztery z nich, a ich łączna kwota wyniosła 296,5 tys. zł<sup>16</sup>. W przypadku trzech gmin Partner uznał, że doszło do przekroczenia maksymalnej kwoty dofinansowania na zakup jednego laptopa lub komputera stacjonarnego lub tabletu. W jednej z tych gmin powodem korekty było również poniesienie wydatku na zakup ubezpieczenia sprzętu oraz dostępu do Internetu, poza okresem kwalifikowalności, tj. na okres dłuższy, niż 10-miesięczny okres realizacji projektu. Ponadto, w przypadku jednej gminy powodem korekty było przekroczenie okresu kwalifikowalności wydatku na oprogramowanie antywirusowe. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych dwie gminy uiściły korekty wraz z odsetkami, tj. 207 tys. zł.

<sup>15</sup> Por. §3 ust. 1 załącznika z przypisu powyżej.

<sup>16</sup> Największa korekta finansowa – 133, 1 tys. zł - dotyczyła gminy Września, która poza tym uiściła 32, 3 tys. zł z tytułu odsetek od ww. kwoty.

Wszystkie gminy, w pismach do PŁ i CPPC, kwestionowały zasadność korekt finansowych, wskazując m.in. na niejednoznaczność wyjaśnień na stronie Programu lub ich rozbieżność z informacjami przekazanymi w drodze korespondencji z PŁ. Zdaniem NIK, powodem tych kontrowersji rzeczywiście były niespójne i niejednoznaczne wyjaśnienia udzielane przez CPPC i PŁ. Przykładowo, w wyjaśnieniach na stronie Programu wskazywano, że na etapie realizacji umowy można było zmieniać założone wskaźniki, o ile nie doprowadzą one do zmiany kwoty grantu, a także dokonywać zakupu sprzętu za stawki wyższe od założonych przy odpowiednio niższych wydatkach z innych kategorii. W odniesieniu do wydatków na zakup ubezpieczenia i dostępu do Internetu wskazywano, co prawda, na ich rozliczanie proporcjonalnie do okresu realizacji projektu, lecz jednocześnie zalecano zawieranie umów na okres dwóch lat. Zgodnie z tymi wyjaśnieniami, wymagano aby gminy zapewniły nowe komputery z oprogramowaniem umożliwiającym pracę zdalną, w tym antywirusowym. PŁ nie uwzględniając zastrzeżeń gmin nie brała pod uwagę opublikowanych wyjaśnień, ponieważ zgodnie z interpretacją dokonaną przez CPPC w 2023 r., nie mogły być one traktowane na równi z dokumentacją konkursową. Takie podejście spowodowało, że wyłącznie na gminach spoczęła rzeczywista odpowiedzialność za negatywne konsekwencje zastosowania się do wyjaśnień zamieszczanych na stronie Programu na podstawie § 7 ust. 2 i 3 Regulaminu. Ponadto, zalecając zawieranie umów na dwa lata nie proponowano alternatywnych metod zaspokojenia potrzeb, np. poprzez zapewnienie darmowego oprogramowania lub zakupu starterów umożliwiających transmisję danych. W ten sposób na gminy przerzucono też ryzyko finansowe negatywnych konsekwencji wynikających z zastosowania się do rekomendacji zawartych w wyjaśnieniach. (Por. str. 40-43)

**Nierówne traktowanie gmin przy ostatniej zmianie Regulaminu**

15. CPPC dokonał ostatniej zmiany Regulaminu Konkursu Grantowego, polegającej na wydłużeniu okresu realizacji projektu przez gminy z 10 miesięcy od podpisania umowy do 31 grudnia 2023 r., po upływie terminu wynikającego z § 15 ust. 10 Decyzji o dofinansowaniu, a także niezapewniający grantobiorcom bieżącego i równego dostępu do informacji. Zmiana ta została ogłoszona na stronie Programu 22 stycznia 2024 r., a następnie 24 stycznia 2024 r. zamieszczono ją w GWG. Tymczasem, PŁ zakończyła weryfikację wniosków rozliczających 29 grudnia 2023 r. W tej sytuacji strona Programu i GWG nie były dla gmin, których wnioski już rozpatrzono, użytecznym kanałem przekazywania informacji o powyższej zmianie. Co więcej, wydłużenie okresu realizacji projektu nie dotyczyło wszystkich grantobiorców, lecz tylko tych którzy złożyli wnioski o aneksowanie umowy. W tej sytuacji nie wszystkie gminy, na które nałożono korekty finansowe z powodu dokonania wydatków obejmujących czas wykraczający okres realizacji projektu, mogły skorzystać na tej zmianie.

**Opieszałość CPPC  
w uzupełnieniu  
wniosku o płatność  
końcową**

Te okoliczności świadczą o niejednolitym traktowaniu gmin w zakresie rozliczeń udzielonego dofinansowania. (Por. str. 42)

16. CPPC w związku z realizacją projektu „Cyfrowa Gmina” złożyło do IZ 11 wniosków o płatność, w tym wniosek o płatność końcową w dniu 25 stycznia 2024 r. Uzupełnianie tego wniosku przez CPPC odbywało się opieszale, ponieważ z opóźnieniem podejmowało działania związane ze zgromadzeniem danych niezbędnych do jego uzupełnienia. Dopiero bowiem, w pierwszej dekadzie maja 2024 r. CPPC zwróciło się do Partnera o przekazanie podstawowych informacji z GWG (np. dotyczącej wniosków i umów) oraz korespondencji e-mailowej, a także dokumentacji dotyczącej rozliczeń z gminami i działań windykacyjnych, chociaż w tym zakresie CPPC przejęło obowiązki od Partnera w lutym 2024 r. Żądanych danych nie uzyskano do końca lipca 2024 r. Dodatkowo, po złożeniu wniosku o płatność końcową CPPC nadal prowadziło działania związane z aneksowaniem umów z gminami oraz odzyskiwaniem należności z tytułu nieprawidłowo wykorzystanych grantów. Ostatecznie, wniosek o płatność końcową został zatwierdzony przez IZ 25 października 2024 r. Według zatwierzonego wniosku w zakresie Programu wykorzystano 562 901,6 tys. zł, tj. 96% alokacji. Natomiast według wskaźników mających obrazować stopień realizacji Programu, zakupiono sprzęt IT i oprogramowanie o wartości 594, 8 mln zł dla 225 tys. dzieci z rodzin i obszarów dotkniętych skutkami likwidacji PPGR. (Por. str. 44)

**Skuteczność działań  
monitoringowych  
gmin**

17. Do gmin należał, określony w umowach o powierzenie grantu, obowiązek utrzymania efektów projektów sfinansowanych z Programu przez okres dwóch lat od zakończenia ich realizacji<sup>17</sup>, w tym opracowania i wdrożenia odpowiedniej procedury monitorowania. Wszystkie kontrolowane gminy takie procedury opracowały i wdrożyły. Zasadniczo procedury te polegały na składaniu przez beneficjentów końcowych, z określoną częstotliwością, oświadczeń o posiadaniu sprzętu komputerowego sfinansowanego z grantu i użytkowaniu go w celach edukacyjnych. Gminy w ramach monitorowania zastrzegały sobie też prawo do kontroli faktycznego posiadania sprzętu poprzez jego okazanie na wezwanie urzędu. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych procedura zbierania oświadczeń została uruchomiona w 15 urzędach gmin. Natomiast czynności kontrolne w jednym urzędzie zakończyły się jeszcze przed terminem do składania oświadczeń w zakresie trwałości projektu. W jednej gminie stwierdzono, że wobec osób, które nie złożyły w terminie oświadczeń (w zależności od terminu do złożenia oświadczenia stanowiły one od 6,7% do 56,7% badanej próby), nie podjęto działań mających na celu doprowadzenie do realizacji tego wymogu. (Por. str. 46)

<sup>17</sup> Przez datę zakończenia realizacji projektu rozumiano datę zaakceptowania przez Operatora końcowego rozliczenia projektu grantowego.

### Uregulowanie sprawy zwrotu komputerów

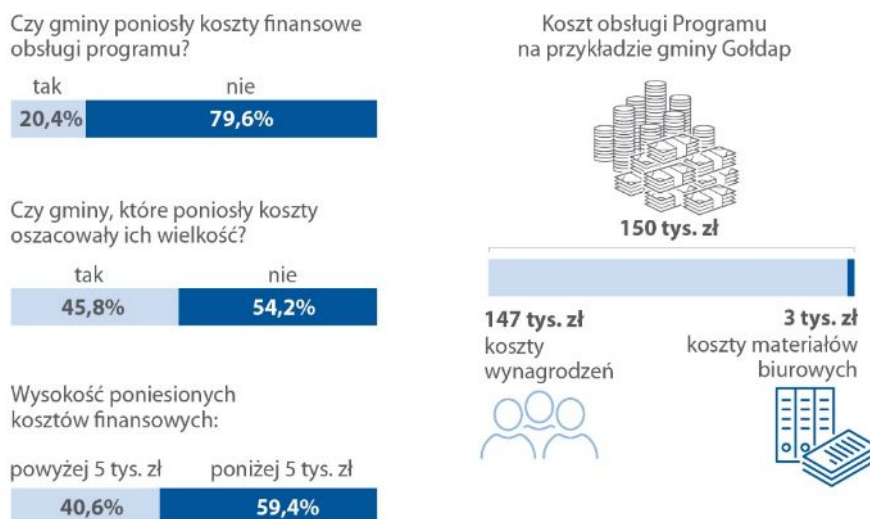
18. W 2023 r. w związku z uruchomieniem programu „Laptop dla ucznia” IZ przedstawiła opinię, że zwrot komputerów przekazanych w ramach Programu jest możliwy, o ile zostanie opracowany plan naprawczy uwzględniający, np. możliwość wykorzystania komputera przez innego ucznia spełniającego kryteria Programu lub przez szkołę w procesie edukacji. W siedmiu z 16 gmin zwrócono w związku z powyższym 39 komputerów i opracowano plany naprawcze. (Por. 45-46)

### Koszty obsługi Programu obciążeniem dla gmin

19. W toku kontroli burmistrz Gołdapi wskazał na konieczność ponoszenia przez gminę kosztów obsługi Programu, zwłaszcza na etapie zbierania oświadczeń i ich weryfikacji, co wymagało zatrudnienia dodatkowego pracownika oraz skierowania do pomocy w tym okresie trzech innych pracowników, a koszt ich wynagrodzeń wyniósł w tym okresie 147 tys. zł. Poza tym, koszty materiałów biurowych na ww. obsługę stanowiły kwotę ok. 3 tys. zł. Na dodatkowe koszty związane z koniecznością obsługi Programu wskazało w badaniu kwestionariuszowym 295 gmin. Gminy nie mogły się ubiegać o zwrot tych kosztów lub ich choćby częściową rekompensatę, ponieważ środków na ten cel nie przewidziano ani w osi priorytetowej V, ani w osi priorytetowej VI „Pomoc techniczna” POPC. (Por. str. 46-47).

#### Infografika nr 6

Koszty obsługi Programu – na podst. wyników badania kwestionariuszowego oraz ustaleń kontroli w UM w Gołdapi



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli

## 4. WNIOSKI

---

Mając na uwadze wyniki kontroli NIK wnosi o:

**Minister Funduszy i  
Polityki Regionalnej**

1. Zapewnienie rzetelności analiz dotyczących uzasadnienia wsparcia w procesie identyfikacji i akceptacji projektów grantowych, zwłaszcza co do charakteru i zakresu stwierdzonych potrzeb oraz sposobu ich rozpoznania.
2. Weryfikowanie – w ramach nadzoru sprawowanego jako IZ - przyczyn i trybu wprowadzania zmian w dokumentacji konkursowej projektów grantowych.
3. Rozważenie uregulowania w regulaminach konkursów grantowych prawnego statusu wyjaśnień w zakresie kwalifikowalności wydatków udzielanych grantobiorcom przez instytucje odpowiedzialne za realizację projektów.

**Dyrektor CPPC**

4. Zapewnienie przez CPPC jako IP, weryfikacji trafności i rzetelności diagnozy problemów stanowiących uzasadnienie dla opracowania projektów własnych.
5. Wzmocnienie nadzoru CPPC jako IP nad przygotowaniem i wprowadzaniem zmian w dokumentacji projektów własnych, w których CPPC występuje w roli beneficjenta.
6. Prowadzenie działań informacyjnych związanych z realizacją własnych projektów grantowych w sposób skoordynowany i przejrzysty oraz zapewniający równe traktowanie grantobiorców i podmiotów ubiegających się o grant.
7. Wprowadzenie, w uzasadnionych przypadkach, możliwości sfinansowania części zwiększonych kosztów obsługi projektów CPPC przez grantobiorców, zwłaszcza takich, w których wsparcie jest ostatecznie przekazywane beneficjentom indywidualnym.
8. W przypadku realizowania projektów grantowych obejmujących przekazanie sprzętu osobom fizycznym na własność, uwzględnianie możliwości zawarcia umowy zobowiązującej do przeniesienia własności dopiero wraz z końcem okresu trwałości danego projektu.

**Urzędy gmin**

9. Bieżące sygnalizowanie instytucjom odpowiedzialnym za projekty grantowe problemów występujących w toku ich realizacji.
10. Podjęcie działań zapewniających skuteczne monitorowanie utrzymania efektów Programu na terenie gmin.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

---

### 5.1. PRZYGOTOWANIE PROJEKTU „CYFROWA GMINA” W ZAKRESIE WSPARCIA DZIECI Z RODZIN POPEGEEROWSKICH W ROZWOJU CYFROWYM – „GRANTY PPGR”

---

**Projekt pn. Cyfrowa Gmina - Wsparcie dzieci i wnuków z rodzin popegeerowskich w rozwoju cyfrowym - „Granty PPGR” opracowano w oparciu o szacunki i założenia przygotowane przez MSWiA. Jednak CPPC, pomimo ogólności szacunków i ich późniejszych zmian, nie dokonało analizy otrzymanych dokumentów ani wpływu zmian dokonanych w stosunku do proponowanego modelu wsparcia na jego skalę i zakres. Spowodowało to negatywne konsekwencje na etapie naboru wniosków o przyznanie grantu przejawiające się m.in. w istotnych zmianach dokumentacji konkursowej, licznych wątpliwościach zgłaszanych przez gminy, a przede wszystkim w ogromnym wzroście skali potrzebnego wsparcia, a co za tym idzie również budżetu Programu. Ministerstwo, chociaż prawidłowo pod względem formalnym, procedowało dokumentację Projektu „Cyfrowa Gmina” obejmującego „Granty PPGR” nie analizowało przyczyn tych zmian oraz ich wpływu na realizację innych projektów. Gminy odpowiedzialne za faktyczne rozpoznanie skali potrzeb prowadziły szeroką rekrutację beneficjentów końcowych oraz na ogół prawidłowo weryfikowały ich oświadczenia stanowiące podstawę do otrzymania sprzętu komputerowego. Kontrola wykazała, że udzielając wsparcia stosowano rozwiązania naruszające zasadę równego traktowania zarówno beneficjentów końcowych jak i gmin.**

#### 5.1.1. PRZYGOTOWANIE ZAŁOŻEŃ „GRANTÓW PPGR” I WNIOSKU O DOFINANSOWANIE

---

**Działania związane z przygotowaniem „Grantów PPGR”**

W Ministerstwie należyce, od strony formalnej, podejmowano działania związane z przygotowaniem V osi priorytetowej POPC, tj. Rozwój cyfrowy jst oraz wzmocnienie cyfrowej odporności na zagrożenia – REACT-EU, w ramach której przewidziano wsparcie związane z cyfryzacją jst<sup>18</sup>. Jako instytucję odpowiedzialną za nabór i ocenę wniosków oraz przyjmowanie i rozpatrywanie protestów wyznaczono CPPC, które pełniło rolę instytucji pośredniczącej mającej za zadanie przygotowanie całości dokumentacji wymaganej do ogłoszenia i przeprowadzenia konkursów oraz przeprowadzenia naborów w trybie pozakonkursowym, a także będącej jednocześnie beneficjentem realizującym projekt pozakonkursowy

<sup>18</sup> W ramach tej osi przewidziano jedno działanie: 5.1 Rozwój cyfrowy jst oraz wzmocnienie cyfrowej odporności na zagrożenia.

„Cyfrowa Gmina”. W ramach tego projektu zaplanowano i zrealizowano, m. in. wsparcie dzieci z obszarów dotkniętych skutkami likwidacji Państwowych Gospodarstw Rolnych. Powołany przez Ministra Komitet Monitorujący POPC zaakceptował, przedłożone przez IP warunki naboru w zakresie alokacji oraz wskaźników postępu rzeczowego.

CPPC uczestniczyło w pracach nad przygotowaniem V Osi POPC, które rozpoczęto w czerwcu 2021 r. Pierwsze materiały dotyczące rozszerzenia projektu „Cyfrowa Gmina” o wsparcie skierowane dla dzieci i młodzieży z rodzin byłych pracowników PPGR Centrum otrzymało z MSWiA 13 sierpnia 2021 r. Z przekazanych analiz wynikało, iż planowane wsparcie powinno być skierowane do dzieci i młodzieży z rodzin popegeerowskich w celu przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu. Według pierwotnych założeń gminy oraz powiaty (z wyłączeniem miast na prawach powiatu) miały przekazywać szkołom komputery stacjonarne lub przenośne wraz z niezbędnym oprogramowaniem oraz akcesoriami, w celu użyczenia ich dzieciom uczącym się w szkole podstawowej lub ponadpodstawowej w roku szkolnym 2021/2022, a których krewny w linii prostej lub opiekun prawny pracował niegdyś w PPGR. Wsparcie było dedykowane osobom, których sytuacja materialna nie pozwalała na samodzielny zakup sprzętu komputerowego. W przekazanych materiałach wskazano, że w PPGR było zatrudnionych 192 858 pracowników<sup>19</sup>, a z uwagi na długi okres czasu, który minął od likwidacji PPGR oraz migrację wewnętrzną, przyjęto, że liczba uczniów, którym użyczenie sprzętu będzie konieczne to ok. 20 tys. osób. W materiałach analitycznych MSWiA nie wskazano źródeł danych, ani sposobu w jaki rozpoznano oraz ustalono rodzaj i zakres potrzeb mających stanowić uzasadnienie dla udzielenia wsparcia.

MSWiA, 18 sierpnia 2021 r., uzupełniło dane o listę 882 gmin, na których terenie funkcjonowały zlikwidowane PPGR-y. Wykaz ten był aktualizowany dwukrotnie, tj. 31 sierpnia przekazano CPPC wykaz nieruchomości PPGR, zgodnie z którym obejmowały one teren 1 463 gmin, a następnie 4 października 2021 r., w porozumieniu z KOWR oraz na podstawie danych uzyskanych od wojewodów, MSWiA przekazało zaktualizowany wykaz gmin uprawnionych do aplikowania w konkursie, których liczba w stosunku do pierwotnych założeń wzrosła z 882 do 2 246 gmin.

CPPC przygotowując dokumentację konkursu grantowego podjęło decyzję o zastosowaniu innego modelu zaspokojenia potrzeb potomków byłych pracowników PGR i postanowiło, że zakupiony przez gminy sprzęt komputerowy zostanie przekazany na własność uczniów lub ich opiekunów zamieszkujących gminy na których funkcjonowały niegdyś

---

<sup>19</sup> Z ogólnie dostępnych danych wynika, że w 1990 r. w PPGR pracowało 395 tys. osób, a w 1980 r. – 490,3 tys. osób (źródło: [https://pl.wikipedia.org/wiki/Pa%C5%84stwowe\\_gospodarstwo\\_rolne](https://pl.wikipedia.org/wiki/Pa%C5%84stwowe_gospodarstwo_rolne))

zlikwidowane PPGR, bez konieczności dokonywania ustaleń w zakresie ich sytuacji materialnej.

Z uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wyjaśnień Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej MSWiA, wynikało, iż departament ten mimo przekazania CPPC materiałów roboczych 13 sierpnia 2021 r. nie przygotowywał ani nie zlecał opracowania danych, analiz czy badań, na podstawie których zidentyfikowano problem wykluczenia lub ograniczenia cyfrowego w środowisku byłych pracowników PGR. Przekazywano jedynie informacje lub robocze propozycje dokumentów celem wsparcia podmiotów realizujących Projekt na polecenie ówczesnego sekretarza stanu w MSWiA.

W toku kontroli zarówno MSWiA, jak i CPPC nie wskazały kto był odpowiedzialny za opracowanie założeń programu.

CPPC na etapie opracowywania Projektu „Cyfrowa Gmina”, poza danymi z MSWiA dotyczącymi wsparcia dla jst w zakresie ograniczenia wykluczenia cyfrowego uczniów ze środowiska byłych pracowników PPGR, nie przeprowadziło we własnym zakresie analizy rzeczywistych potrzeb beneficjentów Programu. Nie wzięto pod uwagę, np. informacji o zmieniającej się liczbie gmin, gdzie funkcjonowały PPGR oraz zaniechania uzależnienia wsparcia od sytuacji materialnej rodzin na jego rozmiar.

Projekt został formalnie zgłoszony do IZ przez Sekretarza Stanu w KPRM w dniu 17 września 2021 r. W zgłoszeniu tym uzasadnił on z czego wynika potrzeba realizacji projektu, wskazując na zwiększone zapotrzebowanie na dostęp do technologii informacyjno-komunikacyjnych z uwagi na epidemię COVID-19. Wskazał, że grupą szczególnie narażoną na wykluczenie cyfrowe w związku z wystąpieniem pandemii są dzieci z rodzin z obszarów dotkniętych skutkami likwidacji PPGR. Według niego w tym obszarze diagnozowane były braki dotyczące sprzętu IT umożliwiającego naukę zdalną oraz w obszarze dostępu do Internetu. Sekretarz Stanu w KPRM nie wskazał natomiast kto przeprowadził taką diagnozę i jakie były jej wyniki. Natomiast Minister, przed zaakceptowaniem kwoty alokacji Projektu „Cyfrowa Gmina”, nie otrzymał wyników przedmiotowej diagnozy.

Minister, po aktualizacji fiszki ww. projektu, 24 września 2021 r. poinformował IP o dokonaniu identyfikacji projektu „Cyfrowa Gmina” pod kątem spełniania przez projekt wymogów art. 38 ust. 2 i 3 oraz art. 48 ust. 3 ustawy wdrożeniowej. Potwierdził on spełnianie tych wymagań i nakazał dalsze prace w celu dokonania wyboru projektu do dofinansowania. Szacunkową wartość kosztów kwalifikowalnych projektu ustalono na 750 000 tys. zł, a informację o nim zamieszczono w SZOOP POPC. W CPPC w celu realizacji tego projektu wydzielono komórki organizacyjne

odpowiedzialne za pełnienie funkcji IP oraz Beneficjenta. Powołana przez Dyrektora CPPC Komisja Oceny Projektu poinformowała Beneficjenta, 1 października 2021 r., że wniosek o dofinansowanie spełniał wszystkie kryteria formalne oraz merytoryczne. IP na podstawie tego wniosku wydała, 3 października 2021 r., decyzję o dofinansowaniu Projektu „Cyfrowa Gmina”, kwotą 719 603,7 tys. zł, z czego 80 000 tys. zł miało być przeznaczone na wsparcie 14 tys. uczniów zamieszkujących gminy na których terenach funkcjonowały niegdyś zlikwidowane PPGR.

We wniosku o dofinansowanie Projektu „Cyfrowa Gmina” wskazano, że wsparcie grantowe jest uwzględnia wsparcie dla dzieci z rodzin dotkniętych skutkami likwidacji Państwowych Gospodarstw Rolnych, które będą mogły być udzielane przez jst w formie zakupu sprzętu komputerowego i usługi dostępu do Internetu do nauki zdalnej w celu ograniczenia wykluczenia cyfrowego dzieci z rodzin z obszarów dotkniętych skutkami likwidacji PGR, a także realizacji nauki zdalnej. We wniosku wskazano 882 gminy, w których znajdowały się PGR, nie uwzględniając danych przekazanych 31 sierpnia 2021 r. przez MSWiA. Liczba osób do których planowano skierować wsparcie nie została dostosowana do zmienionych danych. Do monitorowania realizacji Programu przyjęto dwa wskaźniki tj. wartość sprzętu IT oraz oprogramowania/licencji finansowanych w odpowiedzi na COVID-19 dla sektora edukacji w kwocie 135 000 tys. zł<sup>20</sup> oraz liczba dzieci z rodzin z obszarów dotkniętych skutkami likwidacji Państwowych Gospodarstw Rolnych, które otrzymały sprzęt komputerowy z oprogramowaniem w liczbie 14 tys.

#### Wybór Partnera Projektu

Projekt był realizowany przez CPPC oraz Politechnikę Łódzką na mocy umowy o partnerstwie zawartej w dniu 29 września 2021 r. Jak wskazał Dyrektor CPPC, Beneficjent wybrał Partnera zgodnie z ustawą wdrożeniową w trybie niekonkurencyjnym z uwagi na ramy czasowe podejmowanych działań. Co prawda, analiza zasobów jakimi dysponowała PŁ nie została udokumentowana, jednak wyboru dokonano na podstawie jej doświadczenia w realizacji projektów grantowych, a także ze względu na nowoczesne zaplecze technologiczne, sprzętowe i lokalowe umożliwiające sprawną realizację Projektu.

CPPC jako lider Projektu było odpowiedzialne między innymi za koordynację i zapewnienie spójności działań stron w trakcie realizacji Projektu, przedkładanie wniosków o płatność jak również monitorowanie wskaźników zadeklarowanych we Wniosku o dofinansowanie. Z kolei Partner był odpowiedzialny m.in. za organizację naboru wniosków

---

<sup>20</sup> W toku kontroli CPPC wskazało ten wskaźnik jako właściwy również dla „Grantów PPGR”, jednak obejmował on również inne projekty realizowane w ramach Projektu „Cyfrowa Gmina”.

grantowych z wykorzystaniem własnych narzędzi do składania wniosków aplikacyjnych przez podmioty aplikujące o grant, przekazanie przygotowanych i kompletnych umów o powierzenie grantu do zawarcia przez CPPC, wypłaty grantów grantobiorcom, a także przeprowadzanie kontroli realizacji umów o powierzenie grantu.

Za realizację zakresu rzeczowego Projektu, na podstawie zawartej umowy o partnerstwie, odpowiedzialny był zespół projektowy tj. organ wykonawczy i zarządzający działający na podstawie wewnętrznego regulaminu i ustalonej struktury organizacyjnej. W celu prawidłowej realizacji zadań na podstawie ww. umowy strony powinny powołać Komitet Sterujący, w którego skład mieli wejść przedstawiciele obu stron, jednakże w trakcie realizacji Projektu nie powołano ww. komitetu. Naruszało to warunki umowy o partnerstwie, gdyż powinien być on powołany w terminie 14 dni roboczych po wydaniu Decyzji o dofinansowaniu. W wyniku niepowołania ww. komitetu oraz niedokonania stosownych zmian w umowie o partnerstwie, część zadań Komitetu takich jak zatwierdzenie dokumentów opracowanych przez zespół projektowy, wydawanie zaleceń i rekomendacji zespołowi projektowemu lub opracowanie oraz zatwierdzenie trybu oraz zasad przepływu informacji i komunikacji w partnerstwie były realizowane przez koordynatora projektu po stronie CPPC.

#### 5.1.2. OPRACOWANIE DOKUMENTACJI KONKURSOWEJ I NABÓR WNOSKÓW O PRYZNANIE GRANTU

---

Na podstawie decyzji z 4 października 2021 r. CPPC jako Beneficjent uruchomiło, w formie konkursu grantowego, trwający do 5 listopada 2021 r., nabór wniosków o przyznanie na zakup sprzętu komputerowego, oprogramowania, dostępu do Internetu i akcesoriów dla dzieci i wnuków byłych pracowników PGR. Tegoż dnia ogłoszenie o konkursie podano do publicznej wiadomości na stronie CPPC. W pierwotnej wersji Regulaminu Konkursu Grantowego opublikowano wykaz jst uprawnionych do udziału w konkursie, czyli 882 gminy. We wniosku o przyznanie grantu należało m.in. wskazać szacunkową liczbę osób objętych wsparciem oraz wartości potrzebnego sprzętu z podziałem na komputery stacjonarne, laptopy, tablety, a także planowaną do zakupu liczbę licencji na oprogramowanie, ubezpieczonego sprzętu oraz usług dostępu do Internetu.

Pomimo tego, że we Wniosku o dofinansowanie stanowiącym załącznik do Decyzji o dofinansowaniu, przewidziano rozesłanie wiadomości z zaproszeniem do składania wniosków do jst uprawnionych do udziału w konkursie, działania tego nie zrealizowano. Jak już wyżej podano, w dniu ogłoszenia konkursu było wiadomym, że takich uprawnionych jst (gmin) było 2 246. Zdaniem NIK, mogło to przyczynić się do tego, że jedynie 71,4%

uprawnionych gmin (1604) wzięło udział w konkursie. Ponadto, w badaniu kwestionariuszowym.

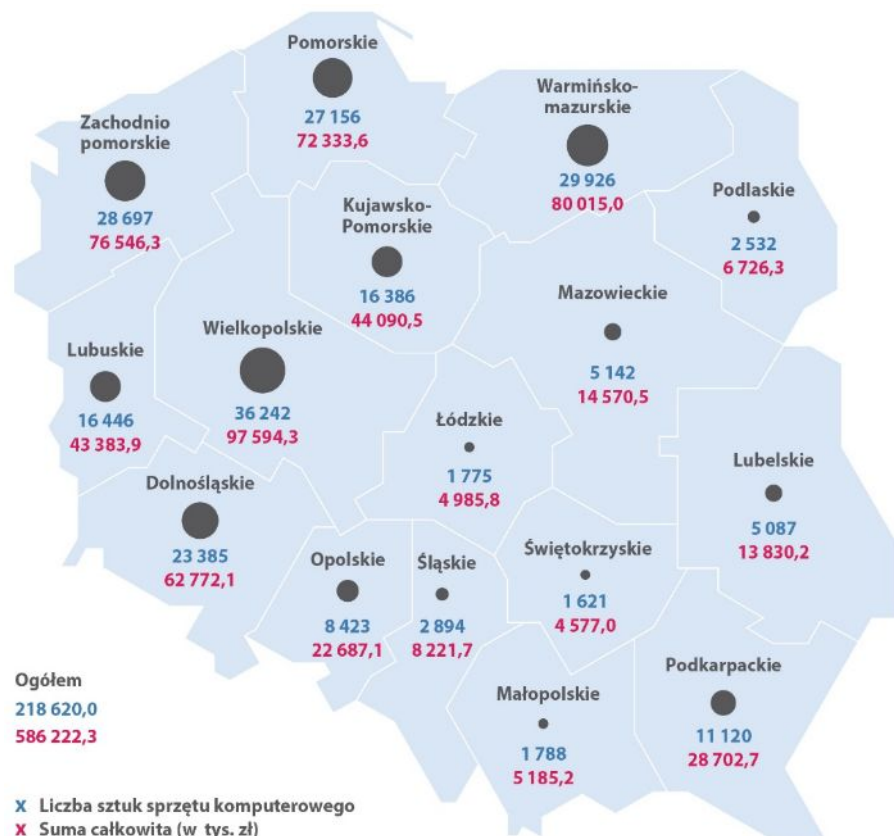
29 gmin z 673, które nie złożyły wniosków wskazało, że powodem tego był brak informacji o uruchomieniu naboru. Z kolei na brak zainteresowania Programem wśród mieszkańców wskazało 126 gmin (19%), a pozostałe na fakt, że na ich terenie nie funkcjonowały PPGR-y lub nie uzyskano potwierdzenia ich funkcjonowania w danej gminie. Ponadto, w badaniu kwestionariuszowym 975 gmin (67,4% z 1 447 gmin, które otrzymały grant i udzieliły informacji) wskazało, że wyposażono w sprzęt komputerowy jedynie część uczniów będących potomkami byłych pracowników PPGR. Na pytanie czy Program właściwie określał potrzeby 326 gmin (22,5%) odpowiedziało „zdecydowanie nie” i „raczej nie”, a „trudno powiedzieć” – 445 (30,8%). Ponadto, 17,6% gmin stwierdziło, że Program nie zapewniał im odpowiednich środków finansowych („zdecydowanie nie” i „raczej nie”).

CPPC jako Beneficjent nie posiadało również rozeznania o przyczynach nieprzystąpienia do udziału w Programie wszystkich uprawniających gmin. Z-ca Dyrektora CPPC wskazała, że docierały jedynie nieoficjalne informacje, z których wynikało, że były to indywidualne decyzje władarzy gmin.

W ramach naboru do PŁ jako Operatora konkursu wpłynęły i zostały przyjęte 1604 wnioski pochodzące od gmin. Ponadto, 452 wnioski odrzucono, ponieważ zostały złożone przez osoby fizyczne (nieuprawnione do otrzymania grantu). Ostatecznie podpisano 1599 umów o łącznej wartości 584 626,7 tys. zł. Pięciu wnioskodawców nie przystąpiło do podpisania umowy z uwagi na brak funduszy własnych, potrzebnych do zrealizowania Programu lub z powodu zgłoszenia dzieci niekwalifikujących się do otrzymania wsparcia z uwagi na zamieszkiwanie w innej niebędącej „gminą PPGR”. Natomiast jeden grantobiorca rozwiązał umowę o wartości 60 tys. zł, ponieważ uznał, że zapotrzebowanie dzieci na dostęp do komputerów został w pełni zaspokojone przez projekty „Zdalna Szkoła+” oraz „Wsparcie szkół Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego związanego z ograniczeniem skutków pandemii COVID-19”.

## Infografika nr 7

Wnioskowana przez gminy liczba oraz wartość sprzętu komputerowego z podziałem na województwa



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli

#### Zmiany wskazujące na nierzetelne przygotowanie konkursu

W trakcie realizacji Programu Regulamin Konkursu Grantowego był zmieniany dziesięciokrotnie, a wszystkie zmiany zostały dokonane po rozpoczęciu naboru i obejmowały zapisy dotyczące podstawowych założeń. Było to, zdaniem NIK działaniem nierzetelnym, ponieważ wprowadzone zmiany wynikały z niedostatecznego przygotowania dokumentacji konkursowej. CPPC nie dokonało analizy lub weryfikacji danych i założeń wyjściowych będących podstawą do uruchomienia interwencji w formie „Grantów PPGR”, nawet pomimo dokonania zmian pierwotnych rozwiązań i informacji wskazujących na potencjalnie większą od zakładanej, liczbę jst kwalifikujących się do wsparcia.

#### Przykłady

Znacznie rozszerzono grupę gmin uprawnionych do udziału w konkursie z pierwotnych 882 do wszystkich które uzyskają i przekażą wraz z wnioskiem o przyznanie grantu odpowiednią opinię KOWR (jak już podano ich liczbę szacowano na 2 246). Usunięto też z dokumentacji konkursowej zapisy wskazujące na możliwość użyczenia zakupionego sprzętu beneficjentom końcowym, wprowadzając wymóg przekazania go na własność. Wprowadzono natomiast pojęcie „gminy PPGR” w miejsce wymogu zamieszkiwania w miejscowości, w której funkcjonował PPGR lub

**Nierówne traktowanie  
części beneficjentów  
końcowych**

położone było mienie lub nieruchomości popegeerowskie. Rozszerzono wymóg weryfikacji przez gminy oświadczeń składanych przez ww. beneficjentów o konieczność korzystania z danych i rejestrów państwowych będących w zasobach gmin oraz informacji uzyskanych z KOWR. Z kolei niedoszacowanie potrzeb skutkowało koniecznością redukcji maksymalnej kwoty grantu przypadającej na jednostkę sprzętu komputerowego o ok. 1/3 (pomimo zwielokrotnionej alokacji).

Zmian w założeniach konkursu dokonywano też poprzez udzielanie wyjaśnień publikowanych na stronach Programu. W taki sposób CPPC uznało, że uczniami są również dzieci odbywające obowiązkowe roczne przygotowanie przedszkolne (użyto określenia „zerówki”) w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych. Zdaniem NIK, takie podejście doprowadziło do nierównego traktowania dzieci, które realizowały obowiązek przygotowania przedszkolnego w innych placówkach wskazanych w art. 31 ust. 4 Prawa oświatowego, tj. w przedszkolach lub innych formach przygotowania przedszkolnego. Ponadto, interpretacja ta była niezgodna z wyjaśnieniami Ministerstwa Edukacji Narodowej, dostępnymi na jego stronie internetowej, z których wynikało, że dzieci odbywające roczne przygotowanie przedszkolne nie są uczniami, niezależnie od tego do jakiej placówki uczęszczają. Niektóre gminy, widząc tę nierówność, podjęły kroki zapobiegające jej skutkom. Na przykład, gmina Oborniki zorganizowała w 2022 r. dodatkowy nabór dla uczniów klas I, którzy w poprzednim roku szkolnym odbywali przygotowanie przedszkolne poza szkołami podstawowymi.

**Przykłady**

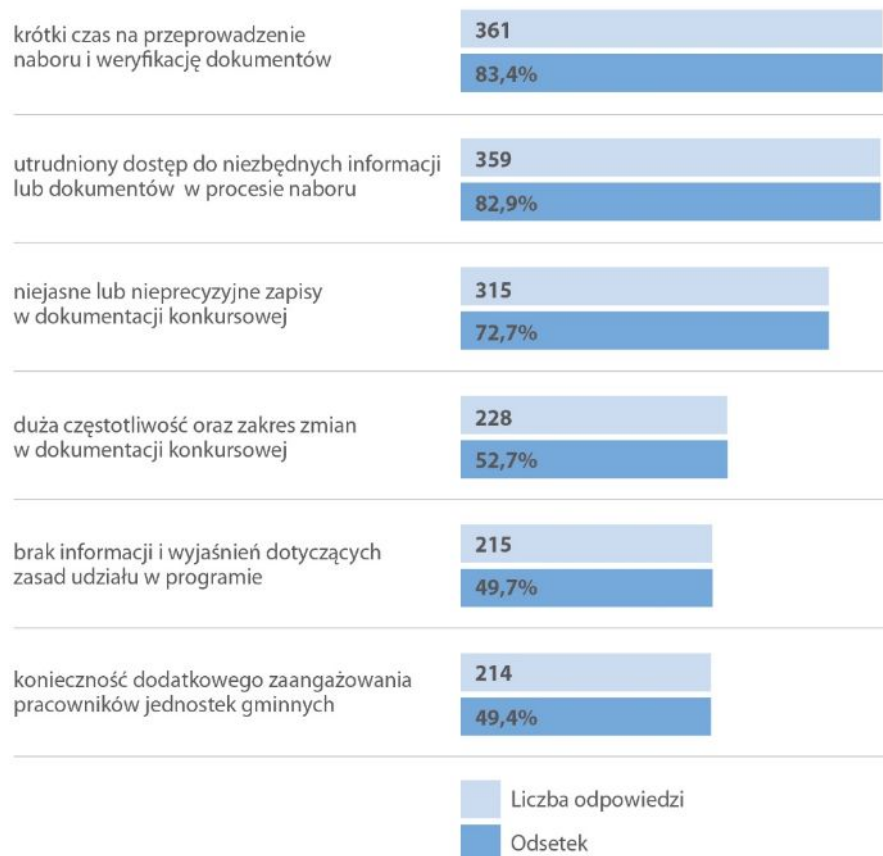
Na podstawie wyników, przeprowadzonego w kontrolowanych gminach, badania prób oświadczeń zweryfikowanych negatywnie można stwierdzić, że realizacja obowiązku wychowania przedszkolnego poza oddziałem przedszkolnym w szkole podstawowej, nie była sporadycznym powodem niezakwalifikowania do wsparcia. Na przykład w Olecku było to siedem na 30 badanych przypadków, w Słupsku - 11 na 46, a w Szubinie - sześć na 87 badanych.

Taki sposób dokonywania zmian oraz ich zakres i częstotliwość wprowadzał wśród gmin poczucie braku jasnych i pewnych zasad uzyskania wsparcia. Bowiem, 433 gminy, które otrzymały „Granty PPGR” oraz udzieliły odpowiedzi w badaniu kwestionariuszowym, wskazały na istotne problemy mające wpływ na tryb sporządzenia wniosku. Należy podkreślić, że 83% z ww. gmin wskazało, że powodem tych problemów był utrudniony dostęp do informacji lub dokumentów niezbędnych w procesie naboru i weryfikacji dokumentów. Ponadto, aż 73% z tych gmin wskazało na niejasne lub nieprecyzyjne zapisy w dokumentacji konkursowej jako źródło problemów. Na podobne problemy wskazały

również 253 gminy, które skorzystały z możliwości wyrażenia opinii o Programie a dla 217 opiniujących był to jeden z powodów opinii negatywnej.

#### Infografika nr 8

Zestawienie wybranych wyników badania kwestionariuszowego dotyczących problemów mających istotny wpływ na tryb sporządzenia wniosku o udział w programie:



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli

#### Niespójne lub niejasne wyjaśnienia

W związku z realizacją programu do CPPC i Partnera kierowano liczne zapytania wskazujące na potrzebę doprecyzowania w drodze interpretacji zapisów dokumentów konkursowych. Na stronie internetowej programu opublikowano łącznie 200 odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania. W związku z wątpliwościami gmin zorganizowano, aż 6 webinarów poświęconych wyjaśnianiu treści dokumentacji i założeń Programu. Udzielane gminom przez CPPC w ramach prowadzonych działań informacyjnych wyjaśnienia, nie zawsze były jasne, spójne lub w pełni aktualne co, mogło prowadzić do błędnej interpretacji wymogów spoczywających na gminach. Dodatkowo, sprzeczne informacje przekazywano też inną drogą, np. Dyrektor CPPC w piśmie z 19 października 2021 r. skierowanym do gmin wskazał, że są one zwolnione z monitorowania trwałości efektów projektu w zakresie sprzętu komputerowego zakupionego w ramach Programu. Było to jednak niezgodne z obowiązującą dokumentacją konkursową.

### Przykłady

Z odpowiedzi zamieszczonych na stronie Programu wynikało na m.in, że na etapie realizacji umowy można zmienić założone wskaźniki, lecz zmiany te nie mogą prowadzić do zmiany kwoty grantu oraz być zgodne z dokumentacją konkursu (odpowiedź nr 30<sup>21</sup>). Zgodnie z wyjaśnieniami kwalifikowalny byłby również zakup komputerów za stawki przekraczające kwotę dofinansowania do jednostki sprzętu, przy niższych od założonych wydatkach na ubezpieczenie lub całkowitej rezygnacji z ubezpieczenia (71, 72, 73). Jednocześnie w wyjaśnieniach zasugerowano, że kwota grantu przypadająca na jednostkę sprzętu może obejmować również koszt ubezpieczenia i dostępu do Internetu (48). Z kolei w wyjaśnieniach dotyczących wydatków na zakup oprogramowania antywirusowego, ubezpieczenia i dostępu do Internetu nie tylko dopuszczano możliwość zawierania umów na okres ponad roku (49), ale nawet zalecono zawarcie umów w zakresie dostępu do Internetu na okres dwóch lat od zakończenia projektu (czyli od zaakceptowania końcowego rozliczenia projektu) (37). Zaznaczono, że wydatki na takie umowy będą kwalifikowalne, o ile zostaną poniesione w okresie realizacji projektu i rozliczane proporcjonalnie do tego okresu. Jednocześnie, w wyjaśnieniach wymagano, aby gminy (wobec nieokreślenia parametrów technicznych w dokumentacji konkursowej), zapewniły nowe komputery z akcesoriami, urządzeniami peryferyjnymi i oprogramowaniem umożliwiającym pracę zdalną (19). Pomimo tego, że wydatek na oprogramowanie antywirusowe uznano za kwalifikowalny jedynie w okresie realizacji projektu, to jednocześnie wyjaśniono, że takie oprogramowanie jest niezbędne do prawidłowego funkcjonowania komputera, a więc i nauki zdalnej (50).

**Kontrolowane gminy starały się dotrzeć do możliwie największej liczby odbiorców wsparcia**

Wszystkie skontrolowane gminy opublikowały informacje o prowadzonym w ramach Programu konkursie grantowym i możliwości otrzymania komputera po złożeniu oświadczenia przez pełnoletniego ucznia, który zamieszkiwał w gminie PPGR, a jego wstępny w linii prostej (do trzeciego stopnia) był pracownikiem PPGR lub przez opiekuna prawnego ucznia niepełnoletniego, który spełniał powyższe wymogi. Najczęściej wykorzystywano do tego strony urzędów i ich profile społecznościowe, lokalne portale informacyjne, korespondencję e-mailową ze szkołami oraz dzienniki elektroniczne w szkołach. Przy czym, w gminie Września informacje o naborze oświadczeń przekazywano głównie za pośrednictwem szkół już od 1 października 2021 r., chociaż podstawowe informacje zamieszczono również na stronie internetowej urzędu, jego profilu społecznościowym oraz lokalnym portalu informacyjnym. Pozostałe gminy rozpoczęły dystrybucję informacji o możliwości składania

<sup>21</sup> Wersja FAQ z 4 listopada 2021 r.

oświadczeń od paru dni do paru tygodni po powyższej dacie – najpóźniej 22 października 2021 r. (Słupsk). Terminy do złożenia oświadczeń były w razie potrzeby przedłużane, a niektóre urzędy gmin brały pod uwagę oświadczenia złożone już po wyznaczonej dacie lub złożone jeszcze przed opublikowaniem informacji o możliwości składania oświadczeń. Takie działania podjęto w sześciu gminach (Gołdap, Gostyń, Korsze, Łęczyce, Olecko, Pasłęk). W wyniku naborów zgromadzono 13 tys. oświadczeń złożonych przez opiekunów niepełnoletnich uczniów lub przez pełnoletnich uczniów. Należy zaznaczyć, że część tych oświadczeń, tj. 1033 pozyskano już po złożeniu wniosków o przyznanie grantu, w ramach naborów dodatkowych lub uzupełniających zorganizowanych przez osiem z 16 kontrolowanych urzędów. W ten sposób gminy starały się w jak największym stopniu zaspokoić zgłaszane potrzeby i wykorzystać oszczędności poprzez przetargowe lub możliwość przesunięcia na zakup komputerów środków przeznaczonych pierwotnie, np. na ubezpieczenia lub usługi transmisji danych. Nieprawidłowości w obszarze dystrybucji informacji o możliwości uzyskania wsparcia, polegające m.in. na zwłoce w publikacji informacji lub zarządzeń związanych z naborem oświadczeń oraz nieścisłości informacji o formie wsparcia stwierdzono w pięciu gminach (Łęczyce, Oborniki, Olecko, Słupsk, Wągrowiec), jednak nie wpłynęły one w istotny sposób na ocenę działań urzędów w zakresie przygotowania do złożenia wniosku o przyznanie grantu.

**Na ogół rzetelna  
weryfikacja  
oświadczeń  
beneficjentów  
końcowych**

Spośród złożonych oświadczeń 11,4 tys. (88%), zweryfikowano pozytywnie, a negatywnie - 1,5 tys. oświadczeń, ponadto w 70 przypadkach doszło do rezygnacji z ubiegania się o wsparcie lub przekazania oświadczeń gminom właściwym wg miejsca zamieszkania. Wszystkie oświadczenia zostały zweryfikowane w sposób określony w komunikacie z 17 listopada 2021 r., tj. w oparciu o dokumenty, informacje pozyskane przez gminy z rejestrów lub własnych baz danych, a także informacje z instytucji zewnętrznych. Wyniki weryfikacji przedstawiono w wykazach załączonych do wniosków o przyznanie grantu. Przeprowadzone w toku kontroli badania na próbach oświadczeń<sup>22</sup> wykazały, że zweryfikowano spełnienie zasadniczych wymogów uzyskania wsparcia: status ucznia (lub dziecka realizującego przygotowanie przedszkolne), zatrudnienie przodka ucznia w PPGR i pokrewieństwo między tymi osobami, miejsce zamieszkania ucznia oraz przestrzeganie zakazu podwójnego finansowania<sup>23</sup>. Nieprawidłowości polegające na nierzetelnej weryfikacji oświadczeń stwierdzono w czterech gminach

<sup>22</sup> W ramach kontroli w urzędach gmin poddano analizie sposób weryfikacji ogółem 1 352 oświadczeń, w tym 722 zweryfikowanych z wynikiem pozytywnym i 630 z wynikiem negatywnym.

<sup>23</sup> Zakaz dotyczył otrzymania sprzętu komputerowego finansowanego ze środków publicznych lub dofinansowania do zakupu takiego sprzętu w latach 2020- 2021.

(Korsze, Łęczyce, Olecko, Wągrowiec). Dotyczyły one, m.in. uznania za nieprawidłowe oświadczeń do których nie dołączono dokumentów potwierdzających zatrudnienia przodka w PGR i nieskorzystaniu z możliwości uzyskania stosownych informacji z KOWR, nieuwzględnieniu we wniosku o przyznanie grantu oświadczeń dotyczących uczniów zamieszkałych na terenie gminy a otrzymanych z innego urzędu oraz niedokładnej weryfikacji faktycznego przestrzegania zakazu podwójnego dofinansowania. Skala i rodzaj tych nieprawidłowości nie miały wpływu na ogólną ocenę ww. gmin.

#### Przykłady

Urząd Miejski w Korszach w ostatecznej wersji wniosku o przyznanie grantu nie uwzględnił dwóch uczniów, którzy w czasie składania oświadczeń zamieszkiwali na terenie gminy Korsze, a przed złożeniem ww. wniosku zamieszkiwali już w innej gminie. Było to działanie odmienne od interpretacji Regulaminu Konkursu Grantowego przedstawionej w wyjaśnieniach CPPC. W powyższym wniosku nie uwzględniono też trzech uczniów, których oświadczenia Urząd otrzymał z innego urzędu gminy, co prawda już po złożeniu wniosku o przyznanie grantu, lecz odstąpił od ich rozpatrywania na etapie szczegółowej weryfikacji i wprowadzania zmian do wniosku. Działanie to oceniono jako nierzetelne z uwagi na to, że składających oświadczenia poinformowano o możliwości zakwalifikowania do wsparcia w przypadku rezygnacji lub wycofania z wniosku innych osób.

Urząd Miejski w Olecku, w jednym z 30 badanych przypadków oświadczeń negatywnie zweryfikowanych, wskutek niedochowania należytej staranności nie skorzystał z możliwości zwrócenia się do beneficjenta końcowego o doprecyzowanie informacji o krewnym, byłym pracowniku PPGR, które KOWR wskazał jako niezbędne do przeprowadzenia weryfikacji.

#### Problemy związane ze szczegółową weryfikacją oświadczeń

Już po zakończeniu naboru wniosków o przyznanie grantu organizatorzy Programu zdecydowali się rozszerzyć wymagania wobec gmin w zakresie weryfikacji prawidłowości oświadczeń składanych przez beneficjentów końcowych. W dniu 17 listopada 2021 r. rozesłano do gmin informację o konieczności przedłożenia dwóch rodzajów zestawień dotyczących wyników weryfikacji, o których nie było mowy w dokumentacji konkursowej. Dodatkowo wymagano, aby weryfikacja została przeprowadzona w ciągu miesiąca i odbywała się w oparciu o dokumenty. Należy przy tym zauważyć, że gminy, które złożyły wnioski o przyznanie grantu nie były w zakresie realizacji ww. wymogów traktowane jednolicie, co zdaniem NIK było działaniem nierzetelnym. Z powyższych obowiązków zwolniono bowiem, 491 gmin, których wnioski obejmowały do 50 beneficjentów końcowych. Weryfikacji danych przedstawionych we wnioskach złożonych przez tę grupę nie przeprowadził ani Partner, ani

Beneficjent. W ten sposób rzeczywisty zakres formalnej i merytorycznej oceny wniosków był różny w zależności od gminy, chociaż Regulamin Konkursu Grantowego zakładał jednolitość w dokonywaniu ocen.

Należy zaznaczyć, że Dyrektor Generalny KOWR w piśmie z 26 listopada 2021 r. wskazał na trudności w przeprowadzeniu weryfikacji zatrudnienia w PGR w założonym terminie i wnioskował o jego wydłużenie do końca I kwartału 2022 r., lecz CPPC nie wyraziło na to zgody. W przypadku kontrolowanych gmin nałożenie obowiązku szczegółowej weryfikacji pozyskanych oświadczeń w oparciu o dokumenty<sup>24</sup> spowodowało szereg problemów i niedogodności. Na przykład, wójt gminy Łęczyce oraz niektórzy burmistrzowie (Bytów, Gołdap, Września) wskazywali, że gromadzenie i szczegółowa weryfikacja oświadczeń pociągała za sobą oczywiste zwiększenie nakładów pracy, generowała dodatkowe koszty lub wiązała się z trudnościami w uzyskaniu potrzebnych informacji z KOWR lub wyjaśnień od organizatora konkursu (PŁ). Na problemy związane z weryfikacją oświadczeń i mające istotny wpływ na sporządzenie wniosku o przyznanie grantu wskazało 30% gmin uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym. Najwięcej z nich, bo ponad 80% wskazało na krótki czas przeznaczony na weryfikację oraz utrudniony dostęp do informacji lub dokumentów. Poza zwiększonym nakładem pracy pracowników urzędów i szkół, a także instytucji zewnętrznych (KOWR, ARiMR, ZUS) w proces ten zaangażowano też oświadczeniodawców. To do nich w pierwszej kolejności gminy zwróciły się o dostarczenie dokumentów mogących potwierdzić spełnienie podstawowego kryterium uzyskania wsparcia, czyli faktu zatrudnienia w PPGR wstępnego ucznia (dziecka) w linii prostej. Pomimo tego, że zgodnie z opracowanym przez CPPC wzorem oświadczenia, dołączenie takich dokumentów nie było obligatoryjne to, zdaniem NIK, działanie gmin było w tym zakresie racjonalne. Po pierwsze, przyspieszyło proces weryfikacji co było istotne z uwagi na miesięczny termin na jej dokonanie. Po drugie, umożliwiło uzyskanie informacji koniecznych do prawidłowej identyfikacji przodka i weryfikacji jego zatrudnienia w oparciu o informacje z KOWR lub innych instytucji. Należy podkreślić, że brak potwierdzenia zatrudnienia przodka w PGR nie zawsze wynikał z błędnej informacji w oświadczeniu. Stwierdzono bowiem, przypadki, gdy KOWR nie był w stanie zweryfikować tych informacji z uwagi na niezachowanie się lub nieprzekazanie

---

<sup>24</sup> Należy zaznaczyć, że zgodnie z par. 4 ust. 14 Regulaminu Konkursu Grantowego, grantobiorcy byli zobowiązani do zweryfikowania poprawności oświadczeń. Gmina mogła w tym celu korzystać z informacji uzyskanych z KOWR oraz innych danych i rejestrów państwowych znajdujących się w jej zasobach lub dokumentów lub dokumentów złożonych przez oświadczeniodawców. Z przepisu tego nie wynikał wymóg udokumentowania sposobu i wyniku weryfikacji lub przeprowadzenia jej w każdym wypadku w oparciu o dokumenty.

dokumentacji pracowniczej, bądź nieprecyzyjne dane w oświadczeniu (Gołdap, Łęczyce, Olecko, Pasłęk, Wągrowiec).

### Przykłady

W Urzędzie Miejskim w Wągrowcu ustalono, że KOWR w siedmiu przypadkach nie potwierdził zatrudnienia krewnego ucznia w PPGR ze względu na nieprzekazanie dokumentacji kadrowo-płacowej do archiwum lub brak we wniosku nazwy zakładu pracy.

Urząd Miejski w Pasłęku zwrócił się do KOWR o potwierdzenie zatrudnienia w PPGR przodków 21 uczniów (dotyczy badanej próby) i w pięciu przypadkach otrzymał informację o braku możliwości takiej weryfikacji z uwagi na brak dokumentów. Burmistrz wskazał, że tych uczniów ujęto w wykazie beneficjentów końcowych, ponieważ uznano, że jest to zgodne z wyjaśnieniami CPPC, z których wynikało, że brak dokumentu potwierdzającego zatrudnienie krewnego w PPGR nie powinien wykluczać z ubiegania się o sprzęt.

**Ocena wniosków o przyznanie grantu była na ogół opóźniona**

PŁ zakończyła weryfikację wniosków 9 lutego 2022 r. po czym, zgodnie z ustawą wdrożeniową, tego samego dnia sporządzono i zatwierdzono listę rankingową ocenianych projektów oraz protokół zawierający dane o przebiegu i wynikach ich oceny. Na liście rankingowej umieszczono 1 604 gminy, które ubiegały się sfinansowanie zakupu 217,6 tys. jednostek sprzętu komputerowego oraz innych kosztów, m.in. na ubezpieczenie i oprogramowanie na łączną kwotę 584,98 mln zł. Badanie próby 15 wniosków o przyznanie grantu wykazało, że Partner, przestrzegając regulacji i procedur w zakresie funkcjonowania komisji przyznającej granty oraz weryfikacji wniosków grantowych, dokonał ich prawidłowej oceny. Jednak, ocena wniosków trwała od 93 do 101 dni i była średnio o 57 dni dłuższa od terminu 40 dni wynikającego z Regulaminu Konkursu Grantowego. Jak wskazał Rektor PŁ, na czas weryfikacji wniosków wpływały zmiany w zasadach konkursu, a także zmiany wytycznych w zakresie listy beneficjentów końcowych i obniżenie dopuszczalnej ceny sprzętu, co uniemożliwiało publikację listy wybranych gmin we wcześniejszym terminie.

**Wielokrotne zwiększenie alokacji**

CPPC, 4 lutego 2022 r., wystąpiło do zastępcy dyrektora Departamentu Telekomunikacji KPRM o przekazanie zaktualizowanej fiszki projektowej do IZ w związku z większym niż pierwotnie zakładano, zapotrzebowaniem na budżet konkursu. W piśmie tym wskazano, że zwiększenie budżetu umożliwi przeznaczenie większych środków na wsparcie i zakup komputerów do nauki zdalnej, bądź usługi dostępu do Internetu, a ostatecznie przyczyni się do wsparcia większej liczby wykluczonych cyfrowo dzieci z rodzin z obszarów dotkniętych skutkami likwidacji PGR. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej zaakceptował wniosek Sekretarza Stanu w KPRM z 7 lutego 2022 r. o zwiększenie alokacji na ten cel do 586

**IZ nie analizowało  
przyczyn i skutków  
zmian w alokacji**

mln zł oraz zwiększenie wskaźnika liczby osób, które miały otrzymać sprzęt komputerowy do 200 tys. W powyższym wniosku wskazano również, że aby sprostać tym potrzebom niezbędne było przesunięcie środków w ramach innych realizowanych projektów, w tym odstępianie od realizacji projektów: „Proces digitalizacji Państwowej Inspekcji Sanitarnej mający na celu usprawnienie komunikacji do skutecznej walki z pandemią COVID-19” i „Regio Soc” (modelowe regionalne centra cyberbezpieczeństwa).

Pomimo tego, że we wniosku wskazano na konieczność rezygnacji z niektórych zamierzeń zaplanowanych w ramach V Osi priorytetowej POPC, Ministerstwo jako IZ, nie przeanalizowało przyczyn tak istotnych zmian założeń „Grantów PPGR” oraz wpływu tych zmian na realizację innych projektów przewidzianych w ramach tej osi, w tym ujętych w Projekcie „Cyfrowa Gmina”. NIK oceniła te zaniechania jako nie w pełni rzetelne z punktu widzenia analizy ryzyka osiągnięcia celów projektów realizowanych w ramach ww. osi.

Po uzyskaniu zgody IZ, alokacja Projektu została zwiększona z 719 603,7 tys. zł do kwoty 1 219 113,0 tys. zł, a alokacja konkursu granty PPGR wzrosła z 80 mln zł do 586,4 mln zł (wzrost o 630%), natomiast szacowana liczba uczniów objętych pomocą wykazana we wniosku o dofinansowania została zaktualizowana na podstawie złożonych przez gminy wniosków z pierwotnie wykazanych 14 tysięcy do 200 tysięcy (wzrost o 1 328%). W wyniku wzrostu alokacji zmieniła się również struktura Projektu „Cyfrowa Gmina” ponieważ wsparcie Programu wzrosło z 11% do 48% w stosunku do pierwotnej alokacji tego projektu.

Na wypłatę „Grantów PPGR”, przekazano Partnerowi środki w łącznej kwocie 586 290 679,88 zł. Odbyło się to w pięciu transzach, tj. 17 grudnia 2021 r. wypłacono środki w wysokości 21 400 000,00 zł, 30 grudnia 2021 r. w wysokości 58 600 000,00 zł, 12 kwietnia 2022 r. 506 222 805,00 zł oraz dodatkowo, 5 września 2023 r. w wysokości 9 372,52 zł oraz 5 grudnia 2023 r. 58 502,36 zł. Dwie ostatnie transze związane były z koniecznością zrefundowania poniesionych wydatków przez Partnera w sytuacji, gdy grantobiorcy zwrócili niewykorzystaną część grantu, a następnie zawnioskowali o wydłużenie okresu kwalifikowalności i w związku z tym - o ponowną wypłatę zwróconej już części grantu.

**Zawieranie umów o  
powierzenie grantu  
odbywało się opieszale**

Proces zawierania umów o powierzenie grantu pomiędzy CPPC, a gminami był prowadzony za pośrednictwem GWG. Tylko 154 umowy z 1599 (9,6%) zawarto w ciągu 30 dni od daty zatwierdzenia wniosku. Jak wykazała kontrola w CPPC, w skrajnych przypadkach umowy podpisano 25 sierpnia 2022 r. i 2 września 2022 r., czyli po upływie odpowiednio 199 i 205 dni od daty zatwierdzenia wniosku przez Operatora. Analiza terminowości zawierania umów o powierzenie grantu na przykładzie

26 gmin wykazała, że do opóźnień przyczyniły się też działania CPPC. W czterech przypadkach pierwszy komunikat o błędach uniemożliwiających podpisanie umowy lub konieczności dokonania korekty dokumentów, przekazano w czasie od 30 dni do 40 dni, a w 19 przypadkach - od 44 do 96 dni od zatwierdzenia wniosku, co zdaniem NIK, było działaniem nierzetelnym.

W przypadku 16 skontrolowanych gmin umowy o powierzenie grantu zawarto pomiędzy 25 lutego 2022 r., a 18 maja 2022 r. Kwota grantów wynikająca z tych umów wyniosła 30,1 mln zł.

## 5.2. REALIZACJA UMÓW O POWIERZENIE GRANTU ORAZ NADZÓR NAD REALIZACJĄ „GRANTÓW PPGR”

---

**Kontrolowane gminy starały się wykorzystać otrzymane granty w celu wyposażenia w sprzęt komputerowy jak najszerszego grona końcowych beneficjentów oraz gospodarnie wykorzystywały środki otrzymane z „Grantów PPGR”. Najpoważniejsze nieprawidłowości w zakresie realizacji umów o powierzenie grantu były związane z udzieleniem niektórych zamówień publicznych. Pomimo tego, że gminy terminowo złożyły wnioski rozliczające ich weryfikacja przez PŁ odbywała się opieszale, pobieżnie oraz w oparciu o niejednolite stanowiska Partnera i PŁ w zakresie kwalifikowalności części wydatków. Na przykładzie nałożonych na niektóre gminy korekt finansowych można stwierdzić, że poniosły one ryzyko zastosowania się do niejednoznacznych i niespójnych wyjaśnień i informacji udzielanych przez CPPC i PŁ, a opieszałość w weryfikacji rozliczeń powodowała dla nich negatywne skutki finansowe. Dokonana w styczniu 2024 roku przez CPPC ostatnia zmiana Regulaminu Konkursu Grantowego spowodowała, że grantobiorcy nie byli równo traktowani, a sposób poinformowania ich o tej zmianie nie gwarantował im bieżącego dostępu do informacji o ww. zmianie. CPPC opieszale prowadziła działania weryfikacyjne i windykacyjne związane z nałożeniem na gminy korekt finansowych. Opieszale prowadzono również proces uzupełniania wniosku o płatność końcową.**

### 5.2.1. REALIZACJA PROCESU ZAKUPU I PRZEKAZYWANIA SPRZĘTU KOMPUTEROWEGO

---

Kwota grantów udzielonych 16 skontrolowanym gminom wyniosła 30,1 mln zł. Wszystkie te gminy bez zbędnej zwłoki przystąpiły do przygotowania i udzielenia zamówień publicznych na potrzeby realizacji Programu. Większości gmin umożliwiło to zakończenie procedur i zawarcie umów w sprawie zamówienia publicznego w 2022 r.

Najwcześniej, bo w maju 2022 r. umowę dostawy sprzętu komputerowego zawarła gmina Gostyń, lecz większość, tj. 9 gmin zawarło umowy w III kwartale 2022 r. W IV kwartale 2022 r. umowy zawarły cztery gminy (Gołdap, Łęczyce, Pasłęk, Słupsk). Najpóźniej zawarły umowy gminy Sępólno Krajeńskie i Korsze – odpowiednio 20 lutego 2023 r. i 18 kwietnia 2023 r., co wynikało z konieczności unieważnienia postępowań z uwagi na to, że wartość najkorzystniejszej oferty przekroczyła kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia lub unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty na skutek wniesionego odwołania. Należy zaznaczyć, że w celu wykorzystania oszczędności poprzetargowych i zaspokojenia zgłoszonych potrzeb, pięć gmin dokonało dodatkowych zamówień sprzętu komputerowego (Bytów, Główczyce, Kruszwica, Łęczyce, Oborniki) a trzy (Główczyce, Gostyń i Korsze) zakupiły akcesoria komputerowe lub oprogramowanie. Ponadto, trzy gminy (Korsze, Słupsk, Września) skorzystały z zawartej w art. 455 ustawy Pzp możliwości zmiany umów i dokonały zwiększenia dostaw komputerów o 120 szt. W związku z wydłużeniem okresu realizacji projektu pięć gmin podpisało aneksy do umów o powierzenie grantu<sup>25</sup>.

**W większości gmin  
stwierdzono  
naruszenia przepisów  
ustawy Pzp**

Wszystkie kontrolowane gminy zastosowały przy udzielaniu zamówień tryb przetargu nieograniczonego lub zamówienia w trybie podstawowym z art. 275 ustawy Pzp. Nieprawidłowości związane z naruszeniem przepisów ustawy Pzp stwierdzono w 10 z 16 kontrolowanych gmin, przy czym do najistotniejszych należy zaliczyć udzielenie części zamówień na dostawę sprzętu komputerowego bez stosowania przepisów tej ustawy (Bytów), naruszenie zasad dokonywania opisu przedmiotu zamówienia dotyczących równego traktowania wykonawców (Bytów, Łęczyce, Września) oraz wybór jako najkorzystniejszej oferty, która nie spełniała wymogów SWZ w zakresie funkcjonalności zaoferowanego dla czterech laptopów oprogramowania biurowego (Główczyce). Pozostałe naruszenia przepisów ustawy Pzp nie były tak istotne i polegały m.in. na zawarciu w umowach klauzul abuzywnych lub formułowaniu ich w sposób niezgodny z innymi wymogami ustawy Pzp oraz nieterminowym publikowaniu wymaganych ogłoszeń, np. o wykonaniu zamówienia. Nieprawidłowości te nie miały negatywnego wpływu na ocenę gmin w zakresie realizacji umów o powierzenie grantu.

### Przykłady

Gmina Bytów udzieliła w 2023 r. dwóch zamówień na dostawę sprzętu komputerowego o łącznej wartości 67,2 tys. zł bez zastosowania przepisów ustawy Pzp, co było niezgodne z art. 275 pkt 1 w związku z art. 266 i art. 30 ust. 2 i 4 tej ustawy.

<sup>25</sup> Bytów, Gołdap, Korsze, Oborniki i Sępólno Krajeńskie.

**Gminy gospodarnie  
wykorzystywały środki  
z grantów**

Gmina Września w opisie przedmiotu zamówienia, dotyczącego dostawy tabletów, wskazała nazwy konkretnych systemów operacyjnych w jakie powinny być wyposażone. Przy czym, w opisie tym nie zawarto informacji o kryteriach oceny równoważności dla systemów innych, niż wskazane, co było niezgodne z art. 99 ust. 4 ww. ustawy.

Gminy wykorzystywały oszczędności powstałe w wyniku rozstrzygnięcia pierwszych przetargów poprzetargowych oraz angażowały środki własne w celu przekazania komputerów jak największej liczbie osób uprawnionych. W tym celu osiem gmin: Bytów, Gołdap, Korsze, Łęczyce, Oborniki, Słupsk, Szubin i Tuchola przeprowadziło nabory uzupełniające lub dodatkowe. Ogłoszenia o tych naborach były szeroko upowszechniane, m.in. na stronach urzędów gmin i ich profilach społecznościowych, za pośrednictwem szkół i lokalnych portali informacyjnych. W wyniku tych działań zebrano 1033 oświadczenia (najwięcej – 337 w Bytowie), z których 566 zweryfikowano pozytywnie. Ponadto, niektóre gminy tworzyły listy rezerwowe beneficjentów końcowych, np. spośród osób, które złożyły oświadczenia z opóźnieniem lub osób których oświadczenia początkowo zweryfikowano negatywnie (Korsze, Kruszwica, Łęczyce) – na ewentualność rezygnacji kogoś ujętego w wykazie przekazanym Operatorowi lub wskazania przez niego, że jakaś osoba ujęta w tym wykazie nie kwalifikuje się do wsparcia. Ze względu na ograniczenia wynikające z kwoty przyznanego grantu, nie każde pozytywnie zweryfikowane oświadczenie oznaczało możliwość otrzymania komputera. W czterech gminach (Bytów, Gołdap, Korsze, Łęczyce) dotyczyło to łącznie 106 osób, a w dwóch gminach weryfikację ograniczono do tych oświadczeń, które wpłynęły pierwsze lub zostały wylosowane, pozostawiając 254 bez rozpatrzenia (Oborniki, Słupsk). Natomiast z badania kwestionariuszowego wynikało, że 304 gminy (21% tych które otrzymały Granty PPGR) przeprowadziły uzupełniające nabory oświadczeń, z czego 7,5% więcej niż jeden.

**Przykłady**

Burmistrz Miasta Oborniki, poza pierwszym naborem oświadczeń przeprowadzonym w październiku 2021 r., zarządził przeprowadzenie dwóch naborów w celu wykorzystania oszczędności poprzetargowych lub na wypadek zmniejszenia liczby osób zakwalifikowanych do wsparcia. W ramach naboru uzupełniającego w listopadzie 2022 r. (przeznaczonego dla uczniów klas pierwszych w roku szkolnym 2022/2023, którzy w roku szkolnym 2021/2022 uczęszczali do klasy „0”) wpłynęło 80 oświadczeń, a w toku naboru dodatkowego w grudniu 2022 r. (dla uczniów szkół podstawowych w roku szkolnym 2022/2023) wpłynęło 189 oświadczeń, przy czym wśród ostatnich decydowała kolejność zgłoszeń, a weryfikacją objęto 100 pierwszych oświadczeń. Do wsparcia zakwalifikowano

**Przekazywanie  
komputerów  
odbywało się na ogół  
sprawnie**

odpowiednio 70 i 47 osób, Powodami ograniczenia grona beneficjentów końcowych mogących brać udział w tych naborach były - odpowiednio - fakt, że dzieci z klas „0” w zespołach szkolno-przedszkolnych w roku szkolnym 2021/2022 nie kwalifikowały się wówczas do wsparcia oraz ograniczenia wynikające z wielkości grantu pozostałego do wykorzystania.

Urząd Miejski w Słupsku przeprowadził nabór dodatkowy w lutym 2023 r. otrzymując 185 oświadczeń, z których wylosowano i zweryfikowano 20, a pozostałe odrzucono z uwagi na ograniczone środki pochodzące z grantu.

Kontrolowane gminy nie napotkały istotnych problemów z terminowym otrzymaniem dostaw, za wyjątkiem gminy Sępólno Krajeńskie, gdzie wykonawca odstąpił od realizacji umowy na dostawę laptopów. W kontrolowanych gminach nie stwierdzono nadmiernych opóźnień pomiędzy otrzymaniem zamówionego sprzętu lub akcesoriów, a rozpoczęciem procesu ich przekazywania beneficjentom końcowym. Zgodnie z wyjaśnieniami CPPC, przekazywanie komputerów odbywało się na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych oraz umów darowizny. Trzydzieści gmin przystąpiło do przekazywania komputerów w ramach głównych dostaw w 2022 r., z czego dziewięć zakończyło ten proces w tym samym roku, a cztery, tj. Bytów, Gołdap, Olecko i Słupsk, w roku 2023. W trzech gminach - Korsze, Sępólno Krajeńskie i Pastęk - proces przekazywania sprzętu w zrealizowano w 2023 r., przy czym w tej ostatniej umowę dostawy zawarto 30 listopada 2022 r. W przypadku gmin, które dokonały dodatkowych zamówień na sprzęt komputerowy lub akcesoria<sup>26</sup>, bądź zwiększyły wielkość dostaw komputerów<sup>27</sup>, proces przekazywania sprzętu zakończono w dwóch przypadkach w 2022 r. (Gostyń, Września), a w pozostałych sześciu w I połowie 2023 r. (Bytów, Korsze, Kruszwica, Łęczyce, Oborniki, Słupsk). Najpóźniej zakończono przekazywanie laptopów, a następnie akcesoriów w gminie Korsze – odpowiednio – 28 kwietnia 2023 r. i 28 czerwca 2023 r. Wyniki badania kwestionariuszowego potwierdzają, że problemy z terminowością dostaw występowały sporadycznie, tj. w 2,6% ankietowanych gmin. Większość, bo niemal 93% z 1438 gmin, które udzieliły informacji o terminie zawarcia umów na dostawę komputerów, dokonała tego w II, III lub IV kwartale 2022 r. Z kolei zakończenie procesu przekazywania sprzętu komputerowego przypadło w 80% gmin na III i IV kwartał 2022 r. w 80% gmin, a 11% gmin zakończyło ten etap w I połowie 2023 r.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Bytów, Gostyń, Korsze, Kruszwica, Łęczyce, Oborniki.

<sup>27</sup> Korsze, Słupsk, Września.

<sup>28</sup> Dane dotyczą również beneficjentów końcowych ustalonych w toku naboru głównego, w sytuacji gdy gmina zorganizowała jeden lub więcej uzupełniających naborów oświadczeń (w badaniu 304 gminy wskazały na przeprowadzenie takich naborów).

W badanych gminach laptopy, komputery stacjonarne lub tablety otrzymało 11 384 beneficjentów, a tego najwięcej w gminie Bytów, tj. 1420. Poza sprzętem komputerowym trzy gminy, w wyniku oszczędności po przetargach, zakupiły i przekazały akcesoria dodatkowe, m.in.: torby na laptopy, myszy, pendrive'y i powerbanki. Usługi w zakresie transmisji danych (dostępu do Internetu) zakupiły trzy gminy dla 27 osób. Należy zaznaczyć, że w badaniu kwestionariuszowym niespełna 5%, czyli 70 gmin wskazało, że zawarło umowy w zakresie dostępu do Internetu (transmisji danych). Zdecydowanie więcej, czyli 396 gmin (27%) dokonało zakupu akcesoriów, np. toreb, słuchawek. Nieprawidłowości w zakresie realizacji umów dostawy i przekazywania sprzętu wystąpiły w trzech gminach i nie miały negatywnego wpływu na ocenę realizacji umowy o powierzenie grantu. Nieprawidłowości polegały na niedotrzymaniu umownych procedur odbioru dostawy, niedopełnieniu wymogu zmiany umowy na piśmie w związku ze zwiększeniem wolumenu dostawy oraz nieprzekazaniu komputera uczniowi z uwagi na to, że mógł on otrzymać go w ramach programu „Laptop dla ucznia”.

**Komputery na ogół nie  
posłużyły nauce  
zdalnej i ograniczeniu  
cyfrowego  
wykluczenia**

W żadnej z kontrolowanych gmin darowane komputery nie były wykorzystywane w nauce zdalnej, ponieważ proces dostaw, a następnie ich przekazywania beneficjentom końcowym odbywał się po zakończeniu okresu, w którym wprowadzono w szkołach na terenie gminy tryb nauki zdalnej. Problem z realizacją jednego z celów Programu potwierdzają też wyniki badania kwestionariuszowego, gdzie jedynie 65 z 1447 (4,5%) gmin wskazało, że tryb nauki zdalnej wprowadzono w szkołach na terenie gminy już po zakończeniu choćby jednego etapu przekazywania sprzętu komputerowego.

Z kolei przyjęcie założenia, że wszystkie gminy posiadające status gminy PGR (2 246 gmin) są to obszary wykluczone cyfrowo powodowało, że wg założeń Programu 90,7% gmin w Polsce uznano za obszary wykluczone cyfrowo.

Również w wyniku ww. badania kwestionariuszowego stwierdzono, że na podstawie wskaźnika G<sup>29</sup>:

- 854 gminy o wyższej zamożności (53% badanych) tj. równej lub powyżej mediany rozliczyły 355 408 tys. zł (63% alokacji wg. badanych gmin) środków otrzymanych z grantu zakupionego na potrzeby 142 694 beneficjentów końcowych (63,4%);
- 744 gminy o niższej zamożności (47%) tj. poniżej mediany rozliczyły 208 766, 9 tys. zł (37%) środków otrzymanych z grantu

<sup>29</sup> Wskaźnik G - podstawowych dochodów podatkowych na 1 mieszkańca gminy przyjęty do obliczania subwencji wyrównawczej na 2023 r.

zakupionego na potrzeby 82 315 beneficjentów końcowych (36,6%).

Przyjęta na potrzeby „Grantów PPGR” definicja „gminy PPGR”, tj. takiej, na której terenie funkcjonował zlikwidowany PPGR lub znajdowało się mienie lub nieruchomości PPGR również spowodowała, że odbiorcami grantów były w znacznej mierze duże ośrodki miejskie. Na przykład, beneficjentami Programu było 14 z 16 miast wojewódzkich oraz 35 z 50 największych miast w Polsce, w których zamieszkiwało 9,4 mln osób.

#### 5.2.2. ROZLICZANIE „GRANTÓW PPGR”, NADZÓR I KONTROLA NAD TYM PROCESEM ORAZ UTRZYMANIE EFEKTÓW PROGRAMU

**Gminy dotrzywały terminów na złożenie rozliczeń**

Wszystkie skontrolowane gminy w terminie określonym w umowach o powierzenie grantu złożyły Partnerowi wnioski rozliczające. PŁ w wyniku weryfikacji wniosków wezwała 12 gmin do ich poprawy lub uzupełnienia, a w przypadku dwóch gmin (Bytów, Gostyń) nie stwierdziła błędów w tych dokumentach. W przypadku dwóch gmin, tj. Tucholi i Wągrowca, po złożeniu przez nie wniosków rozliczających, przeprowadzono kontrolę na dokumentach w wyniku, których stwierdzono nieprawidłowości w zakresie kwalifikowalności części wydatków. Kontrole zostały przeprowadzone po upływie 6 miesięcy i 5 dni oraz 10 miesięcy od złożenia wniosków rozliczających (wnioski zatwierdzono po roku oraz 11 miesiącach i 2 tygodniach od złożenia). W przypadku 13 gmin od złożenia wniosku do jego zatwierdzenia upłynęło od 7 tygodni do 4 miesięcy i 3 tygodni. Natomiast najdłuższy czas weryfikacji wniosku rozliczającego odnotowano w gminie Pasłęk i wynosił on 11 miesięcy, do czego w dużej mierze przyczyniła się zwłoka po stronie Partnera.

**Gminy wykorzystały granty zgodnie z przeznaczeniem**

Kwota grantów wykorzystanych przez ww. gminy wyniosła 30 064 tys. zł, natomiast kwota grantów niewykorzystanych i zwróconych wyniosła 786,2 tys. zł (2,6%). Poziom wykorzystania grantów wyniósł od 79,5% do 99,9%. Powodami, dla których dwie gminy (Pasłęk, Sępólno Krajeńskie) wykorzystały mniej, niż 90% grantu były oszczędności wynikające z uzyskania tańszych komputerów, rezygnacja z ubezpieczenia sprzętu oraz omyłki we wniosku o przyznanie grantu. Trzy gminy, tj. Gołdap, Oborniki i Olecko wykorzystały 100% grantu, ponieważ oprócz niego sfinansowały zakupy ze środków własnych, w łącznej kwocie 130,9 tys. zł, z czego najwięcej, bo 113,8 tys. zł przypadło na Gołdap.

**Nieprawidłowości w weryfikacji wniosków rozliczających**

Wnioski o rozliczenie grantu do PŁ złożyło 1598 gmin na ogólną kwotę 584 566 752 zł. W 1404 przypadkach (87,6%) na łączną kwotę 21 909 813,13 zł<sup>30</sup>, jst zostały wezwane do zwrotu niewykorzystanej części grantu przewidzianego w umowie lub dokonania zwrotu (ze środków własnych)

<sup>30</sup> Stan na 22 maja 2024 r.

kwot wynikających z uznania za niekwalifikowalne niektórych wydatków poniesionych w związku z umowami o powierzenie grantu. Spośród 1598 gmin, które wykonały umowy, 334 gminy (21%) wykorzystały grant w 100%, 1162 gminy (72,7%) wykorzystało od 82% do 99,9%. Natomiast 82 gminy wykorzystały od 52% do 80% grantu, a 20 gmin - do 50%. Weryfikacja rozliczeń zakończyła się 29 grudnia 2023 r. Każda umowa o grant zakładała weryfikację w ciągu 60 dni od daty złożenia wniosku rozliczającego. Analiza próby rozliczeń złożonych przez 20 gmin wykazała, że osiągnęły one zakładane poziomy mierników<sup>31</sup> realizacji Programu, dokonując zakupu sprzętu wg listy końcowych beneficjentów. Wnioski rozliczające weryfikowane przez PŁ w były kompletne w zakresie formalno-merytorycznym (zdaniem weryfikatorów) i zawierały, m.in. faktury i potwierdzenia wydatków. Weryfikacji i zatwierdzenia wniosków dokonały uprawnione osoby z zespołu rozliczającego granty. Stwierdzono jednak, że w pięciu na 24 badane wnioski rozliczające PŁ nierzetelnie, tj. niejednolicie lub pobieżnie podchodziła do sposobu weryfikacji w zakresie kwalifikowalności niektórych wydatków. Mogła się do tego przyczynić, przyjęta w procedurze rozliczania grantów, zasada badania na próbie 5% wydatków, która zdaniem NIK, nie zapewniała rzetelnej weryfikacji wniosków rozliczających. Ustalono, że pomimo tego, że gminy były zobowiązane do udzielania zamówień zgodnie z przepisami oraz do przekazywania dokumentacji udzielonych zamówień wraz z wnioskiem rozliczającym, Partner nie dokonywał analizy w tym zakresie. W toku kontroli PŁ ustalono przypadki odmiennego niż w wyjaśnieniach udzielonych przez CPPC, podejścia Operatora do kwestii kwalifikowalności niektórych wydatków. W co najmniej siedmiu z 99 kontroli przeprowadzonych przez PŁ za wydatki niekwalifikowalne uznano przekroczenie limitu 2 500 zł za jedną sztukę sprzętu komputerowego, co było niespójne z treścią opublikowanych odpowiedzi (pytanie 71 FAQ w wersji z 14 czerwca 2022 r.), gdzie wskazano że jeśli potencjalny wykonawca zaoferuje sprzęt za ceny jednostkowe powyżej 2 500 zł za sztukę, a oprogramowanie w kwotach niższych niż planowano, bez przekroczenia łącznej kwoty z wniosku to takie wydatki zostaną zaakceptowane jako kwalifikowalne.

### Przykłady

W dwóch przypadkach za koszt kwalifikowalny uznano ubezpieczenie zawarte na okres dwóch lat, mimo iż w przypadku innych gmin za kwalifikowalny uznawano maksymalnie okres realizacji projektu (zasadniczo 10 miesięcy). Podobnie było w przypadku wydatków poniesionych na zakup usługi dostępu do Internetu przez dwie gminy, które w całości uznano za kwalifikowalne, mimo że z załączonych do wniosku

---

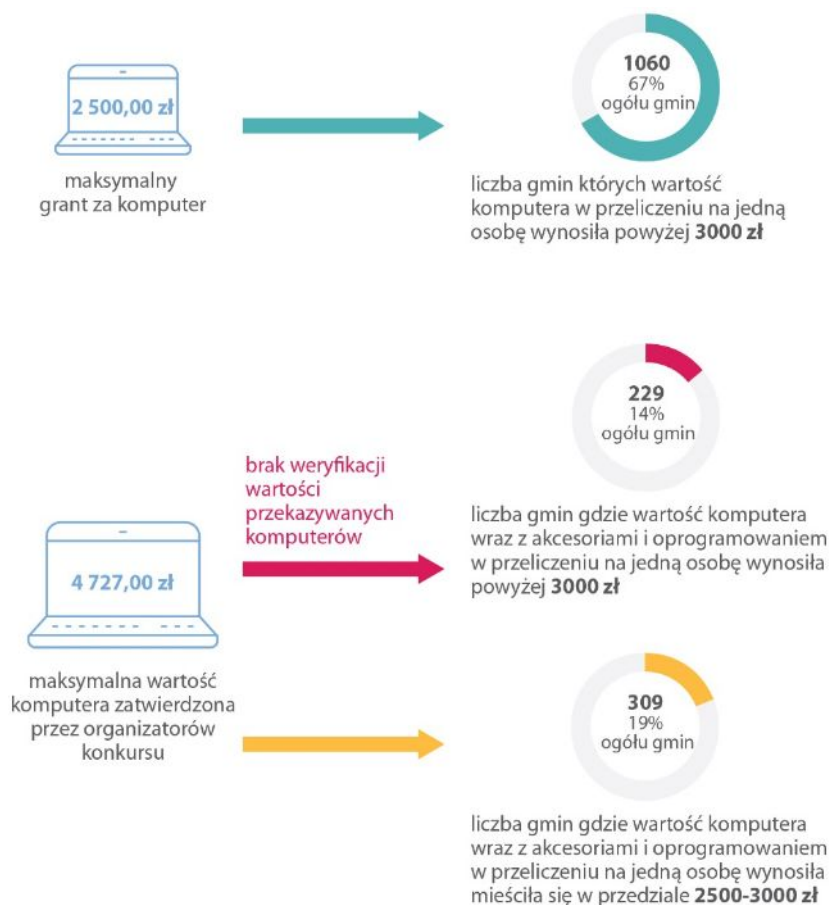
<sup>31</sup> Liczba zakupionych komputerów, laptopów lub tabletów.

rozliczającego dokumentów nie wynikało na jaki okres zawarto umowy. W przypadku jednej gminy za kwalifikowalne uznano wydatki na zakup takich elementów komputera jak: dodatkowa pamięć RAM, szybki dysk SSD czy dedykowana karta graficzna, a które wykazano jako dodatkowe akcesoria, a nie elementy laptopów. W tym wypadku kwota dofinansowania do zakupu jednego komputera wyniosła 4 669,10 zł (maksymalna kwota grantu na zakup jednego komputera wynosiła 2,5 tys. zł), ponieważ Program nie przewidywał ograniczeń kwotowych w zakresie akceptacji kosztów zakupu akcesoriów lub oprogramowania. Rektor PŁ wyjaśnił, że zgodnie z zaakceptowaną przez Lidera (Beneficjenta) i IP „Procedurą rozliczenia Grantów” kwalifikowalność kosztów była sprawdzana na próbie 5% pozycji wydatków, dlatego weryfikatorzy wybrali do próby inne pozycje wydatków.

Zdaniem NIK, w wyniku sprzecznych informacji udzielanych gminom oraz w związku z brakiem ograniczenia finansowanych z grantów wydatków przewidzianych na inne, niż komputery pozycje wskazywane we wnioskach o powierzenie grantu, w przypadku 229 gmin (14% beneficjentów) wartość jednostkowa sprzętu komputerowego w przeliczeniu na jedną osobę wyniosła powyżej 3 tys. zł, a w skrajnych przypadkach zatwierdzono wnioski o wartości 4,7 tys. zł za jednostkę sprzętu komputerowego.

#### Infografika nr 9

Konsekwencje różnic w sposobie weryfikacji wartości sprzętu



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli

**Problemy gmin  
związane z nałożeniem  
korekt finansowych**

Proces weryfikacji wniosków rozliczających przebiegał z opóźnieniem w stosunku do 60-dniowego okresu wynikającego z umów o powierzenie grantu. W badanej próbie 24 wniosków rozliczających 16 z nich rozliczono z opóźnieniem wynoszącym od jednego do 235 dni<sup>32</sup>. Rektor PŁ wskazał, że wynikało to m.in. z braku jasnych procedur lub zmian w zakresie kwalifikowalności wydatków oraz nadmiaru pracy, która mimo tego zakończyła się w okresie realizacji projektu, czyli do 31 grudnia 2023 r.

W przypadku kontrolowanych gmin korekty finansowe dotyczyły czterech z nich (Pasłęk, Tuchola, Wągrowiec, Września), a ich łączna kwota wyniosła 296,5 tys. zł, z czego najwięcej, tj. 133,1 tys. zł dotyczyło Wrześni<sup>33</sup>. W przypadku trzech gmin PŁ uznała, że doszło do przekroczenia maksymalnej kwoty dofinansowania na zakup jednego laptopa lub komputera stacjonarnego lub tabletu. W przypadku Wrześni powodem korekty było również poniesienie wydatku na zakup ubezpieczenia sprzętu oraz dostępu do Internetu na okres dłuższy, niż okres realizacji projektu, czyli poza okres kwalifikowalności. Natomiast w przypadku Pasłęka powodem korekty było przekroczenie okresu kwalifikowalności w związku z zakupem licencji na oprogramowanie antywirusowe na okres dwóch lat. Należy zaznaczyć, że wszystkie gminy kwestionowały zasadność korekt finansowych, a dwie (Tuchola, Września) do czasu zakończenia czynności kontrolnych uiszczyły kwoty korekt wraz z odsetkami, tj. 207 tys. zł. Jak wyjaśnił wykonujący zadania i kompetencje burmistrza Wrześni, powodem niewdawania się w spór sądowy było m.in. dążenie do ograniczenia ryzyka zapłaty jeszcze większych odsetek w razie niekorzystnego dla gminy rozstrzygnięcia. Wszystkie te gminy kwestionując na etapie weryfikacji wniosków, jak i w toku kontroli NIK, zasadność nałożonych korekt powoływały się na wyjaśnienia opublikowane na stronie Programu lub udzielane na indywidualne zapytania. Z tych wyjaśnień wynikało, że możliwe jest dokonanie przesunięć pomiędzy kategoriami wydatków<sup>34</sup>, o ile po zmianach będą się mieścić w budżecie projektu. Jeżeli chodzi o zakwestionowane wydatki na umowy terminowe w zakresie ubezpieczenia, dostępu do Internetu i programu antywirusowego, gminy zwracały uwagę na to, że wydatki na te cele poniesiono w trakcie realizacji projektu, a to, że umowy zawarto na dwa lata wynikało z chęci jak najlepszego zabezpieczenia interesu beneficjenta końcowego. Ponadto, z ustaleń dokonanych w urzędach

---

<sup>32</sup> Osiem wniosków zatwierdzono w okresie od 1 do 11 dni, 6 wniosków w okresie od 20 do 81 dni, jeden wniosek po 202 dniach i jeden wniosek po 235 dniach.

<sup>33</sup> Gmina była zobligowana również do zapłaty odsetek liczonych jak dla zaległości podatkowych, które wyniosły 32, 3 tys. zł.

<sup>34</sup> Z wniosków o przyznanie grantu wynikały następujące kategorie wydatków: laptop, komputer stacjonarny, tablet, oprogramowanie, ubezpieczenie sprzętu, dostęp do internetu.

**Konsekwencje  
niejednoznacznych i  
niespójnych wyjaśnień**

w Pastęku i Wągrowcu wynikało również, że długo (odpowiednio 61 i 162 dni) oczekiwano na stanowisko PŁ lub CPPC ws. zastrzeżeń zgłoszonych przez te gminy.

Zdaniem NIK, powodem powyższych kontrowersji istotnie mogły być niespójne i niejednoznaczne wyjaśnienia udzielane przez CPPC i PŁ. Przykładowo, w wyjaśnieniach na stronie Programu wskazywano, że na etapie realizacji umowy można było zmieniać założone wskaźniki, o ile nie doprowadzą one do zmiany kwoty grantu, a także dokonywać zakupu sprzętu za stawki wyższe od założonych, przy odpowiednio niższych wydatkach z innych kategorii. W odniesieniu do wydatków na zakup ubezpieczenia i dostępu do Internetu wskazywano, co prawda, na ich rozliczanie proporcjonalnie do okresu realizacji projektu, a jednocześnie zalecano zawieranie umów na okres dwóch lat. Zgodnie z wyjaśnieniami, wymagano aby gminy (wobec nieokreślenia parametrów technicznych w dokumentacji konkursowej), zapewniły nowe komputery z akcesoriami, urządzeniami peryferyjnymi i oprogramowaniem umożliwiającym pracę zdalną, a wydatek na oprogramowanie antywirusowe uznano za niezbędny do prawidłowego funkcjonowania komputera, a więc i nauki zdalnej. Podkreślenia wymaga, że nie uwzględniając zastrzeżeń gmin nie brano pod uwagę opublikowanych wyjaśnień, ponieważ zgodnie z interpretacją dokonaną przez CPPC w 2023 r., nie mogły być one traktowane na równi z dokumentacją konkursową. Jednak, zalecając w wyjaśnieniach zawieranie umów długoterminowych nie proponowano alternatywnych metod zaspokojenia potrzeb, np. poprzez zapewnienie darmowego oprogramowania lub zakupu starterów umożliwiających transmisję danych. W ten sposób na gminy przerzucono również ryzyko negatywnych konsekwencji finansowych wynikających z zastosowania się do wskazówek i zaleceń zawartych w wyjaśnieniach.

Dokonana w toku kontroli PŁ analiza wyjaśnień udzielanych gminom również wykazała brak spójności pomiędzy informacjami przekazywanymi na różnych etapach realizacji umów o powierzenie grantu, co mogło skutkować na niekorzyść zainteresowanych gmin.

**Przykłady**

W kwietniu 2022 r. poinformowano jedną z gmin, że zaliczenie do wydatków kwalifikowalnych kosztu zakupu komputerów po cenie ponad 2,5 tys. zł za sztukę jest możliwe. Podobnej odpowiedzi udzielono we wrześniu 2022 r. innej gminie, która zapytała o możliwość zaliczenia do wydatków kwalifikowalnych kosztów zakupu komputerów przekraczającej 2,5 tys. zł za sztukę, jeśli wydatki mieściłyby się w kwocie grantu. Odpowiedziano wówczas, że jest to możliwe i jest zgodne z dokumentacją konkursu. Natomiast, na etapie weryfikacji wniosków rozliczających w przypadku obu gmin uznano, że wydatek zakupu komputerów po cenie

**Nieprawidłowe  
wydłużenie okresu  
realizacji Programu**

ponad 2,5 tys. zł był niekwalifikowalny. Na zadane w grudniu 2022 r. pytanie w tej kwestii odpowiedziano, że cena komputera i tabletu nie może przekraczać odpowiednio 2,5 tys. zł i jeden tys. zł, a z istniejących oszczędności można zakupić akcesoria, oprogramowanie i dostęp do internetu, które nie będą wliczane do ceny sprzętu i będą kwalifikowalne. Rektor wyjaśnił, że PŁ nie jest autorem dokumentacji i jej interpretacji, bo to leżało w gestii CPPC.

Mimo, iż realizacja Programu została zakończona 31 grudnia 2023 r. Beneficjent dokonał zmiany Regulaminu Konkursu Grantowego dotyczącej okresu jego realizacji w dniu 22 stycznia 2024 r. Zmiana polegała na zastąpieniu § 4 ust. 11 Regulaminu o treści: „Projekt grantowy powinien trwać maksymalnie 10 miesięcy od dnia podpisania umowy o powierzenie grantu” zapisem: „Projekt grantowy trwa nie dłużej niż do dnia 31.12.2023 r.”. Komunikat o tej zmianie zamieszczono 22 stycznia 2024 r. na stronie Programu, a 24 stycznia 2024 r. informację o tej zmianie Partner zamieścił w GWG, czyli narzędziu informatycznym służącym do obsługi wniosków i umów zawartych w ramach „Grantów PPGR”. W ocenie NIK, użyto takich kanałów przekazu informacji, które dla większości gmin, z uwagi na faktyczne zakończenie realizacji Programu, utraciły znaczenie jako sposób bieżącej komunikacji z Operatorem lub CPPC. Ponadto, możliwość wydłużenia okresu kwalifikowalności w związku z wydłużeniem okresu realizacji dotyczyła jedynie tych gmin, które zawnioskowały o zawarcie aneksu do umowy o powierzenie grantu. Należy zaznaczyć, że od okresu realizacji projektu była uzależniona kwalifikowalność niektórych wydatków na umowy terminowe, np. na ubezpieczenie sprzętu. Z tych względów działanie to było działaniem nierzetelnym, ponieważ nie zapewniało gminom bieżącego i powszechnego dostępu do informacji o zmianie oraz powodowało, że nie były równo traktowane. Należy zauważyć, że PŁ w piśmie z 18 stycznia 2024 r. wskazała na ryzyko zachwiania zasady równego traktowania grantobiorców, gdyż nie była znana liczba gmin uprawnionych do skorzystania z ww. zmiany, a także z uwagi na niejednolite postępowanie wobec gmin na które nałożono korektę finansową. Partner wskazał, że rzetelne przeprowadzenie oceny realizacji umów przez wszystkich 1598 grantobiorców wymagałoby ponownej weryfikacji wniosków rozliczających.

Ponadto, wprowadzenie powyższej zmiany przez Beneficjenta i jej zaakceptowanie przez IP, odbyło się niezgodnie z § 15 ust. 10 Decyzji o dofinansowaniu który stanowił, że dokonanie zmian w zakresie dokumentów związanych z realizacją Projektu powinno nastąpić nie później niż 21 dni przed zakończeniem rzeczowym realizacji Projektu.

Z tych powodów można stwierdzić, że CPPC nie posiadał właściwego rozeznania co do liczby gmin, które mogłyby się ubiegać o poprawienie lub uzupełnienie wniosku rozliczającego z uwagi na wydłużenie terminu

realizacji projektów w Programie, a w konsekwencji nie była znana skala możliwych zmian w zakresie nałożonych korekt.

Należy odnotować, że w badaniu kwestionariuszowym jedna z gmin wskazała na jeszcze jeden aspekt wydłużenia okresu realizacji Programu. Po otrzymaniu wyjaśnień od organizatora Programu, zrezygnowano z podpisania aneksu, ponieważ wtedy wniosek rozliczający podlegałby ponownej weryfikacji. Natomiast początek okresu utrzymania efektów projektu liczony był od daty zaakceptowania końcowego rozliczenia projektu grantowego. Stąd, ponowna weryfikacja i akceptacja wniosku oznaczałaby rozpoczęcie biegu terminu okresu trwałości na nowo.

**Brak współpracy  
pomiędzy CPPC i PŁ  
w rozliczaniu  
Programu**

Zmiana podejścia do kwalifikowalności wydatków gmin wpłynęła również na współpracę między PŁ i CPPC. Beneficjent, 19 lutego 2024 r., zwrócił się do Partnera o zwiększenie zaangażowania w proces rozliczenia projektu oraz zakończenia wszystkich czynności zamykających projekt. W odpowiedzi PŁ poinformowała, że wypełniła wszystkie zadania związane z realizacją projektu objęte uzgodnionym wnioskiem o dofinansowanie oraz dokonała, m.in. zweryfikowania 1598 wniosków rozliczających w ramach konkursu „Granty PPGR”. Podkreślił, że zmian w dokumentacji konkursowej dokonano już po zakończeniu realizacji projektu i bez uzgodnienia z nim. Wskazano też, że wydłużenie okresu kwalifikowalności bez żadnych ograniczeń co do katalogu wydatków, które mogły zostać objęte dofinansowaniem spowoduje konieczność ponownej weryfikacji wniosków w liczbie znacznie wykraczającej poza zasoby zaplanowane do obsługi procesów w okresie trwałości.

Beneficjent, w związku z takim stanowiskiem PŁ, przejął część obowiązków Partnera w zakresie niezbędnym do rozliczenia wniosków grantowych.

Dyrektor Biura Projektów Własnych CPPC wyjaśniła, że po zakończeniu okresu kwalifikowalności, tj. po 31 grudnia 2023 r., mimo przejścia części obowiązków związanych z procesem aneksowania, a następnie zaktualizowania rozliczenia wniosku, proces ten odbywał się poza GWG. To narzędzie z uwagi na zakończenie okresu kwalifikowalności Projektu nie mogło zostać wykorzystane w celu aktualizacji danych dla umów, które zostały aneksowane po 31 grudnia 2023 r. Od 1 stycznia 2024 r. zmiany w umowach oraz we wnioskach przesyłano do grantobiorców przez E-PUAP, a monitoring tych danych prowadzono w arkuszu Excel opracowanym i aktualizowanym przez CPPC. Jak dodała, Partner od 1 stycznia 2024 r. nie świadczył wsparcia w głównej mierze ze względu na ograniczoną dostępność zasobów kadrowych dedykowanych dla Projektu. CPPC skierowała do Operatora także dwa pisma z 7 i 9 maja 2024 r. z prośbą o przekazanie dokumentacji niezbędnej do prawidłowego rozliczenia Projektu, a 12 lipca 2024 r. prośbę ponowiono. Do zakończenia czynności kontrolnych w CPPC (16 września 2024 r.) podmiot ten nie otrzymał

**Nierzetelne  
odzyskiwanie korekt  
finansowych**

kompletu dokumentów związanych z realizacją Projektu. Stanowiło to naruszenie § 14 ust. 1 Decyzji o dofinansowaniu, zgodnie z którym Beneficjent był zobowiązany do przechowywania dokumentacji związanej z realizacją Projektu przez okres dwóch lat od dnia 31 grudnia następującego po złożeniu do Komisji Europejskiej zestawienia wydatków.

PŁ, w ramach kontroli i nadzoru nad realizacją Programu przez gminy, przeprowadziła dwie kontrole doraźne oraz 97 kontroli z za biurka (w oparciu o dokumenty), z tego w 81 gminach w wyniku wskazań weryfikatorów, a w 16 przypadkach wskutek wyboru losowego. Partner, według stanu na 12 czerwca 2024 r., przekazał CPPC w celu wyegzekwowania korekt finansowych w wysokości 1 105, 4 tys. zł dotyczących 86 wniosków rozliczających. Korekty wynikały z uznania niektórych kosztów sfinansowanych grantami za wydatki niekwalifikowalne.

CPPC, w celu wyegzekwowania tych środków, wysłało na przełomie grudnia 2023 r. i stycznia 2024 r. do powyższych grantobiorców pisma informujące o nałożonej korekcie i jej uzasadnieniu. W wyniku tych działań odzyskano, do 12 czerwca 2024 r. kwotę 494 tys. zł oraz odsetki w wysokości 123, 8 tys. zł. W ocenie NIK działania CPPC w tym zakresie prowadzono opieszale, ponieważ pisma informujące o nałożonej korekcie finansowej wysłano z dużym opóźnieniem względem daty zatwierdzenia wniosku rozliczającego. W pięciu przypadkach od tego czasu upłynęło od 30 do 100 dni, w 11 - od 101 do 200 dni, w 43 od 201 do 300 dni, a w 19 przypadkach powyżej 300 dni. CPPC, do 12 czerwca 2024 r. nie wszczęło dalszych czynności windykacyjnych wobec 40 gmin, na które nałożono korekty finansowe w wysokości 623 tys. zł, powiększone o należne odsetki. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora CPPC, terminy wysłania pism wynikały z liczby wniosków rozliczających grant, konieczności ich szczegółowej analizy, a także z braku pełnych informacji o zwrotach grantów i korekt finansowych dokonanych przez gminy, na które oczekiwano od Partnera. Z ustaleń kontroli wynikało jednak, że Beneficjent posiadał dostęp do raportów generowanych w GWG, co umożliwiło rozpoczęcie czynności związanych z odzyskiwaniem środków bez zbędnej zwłoki. Takie działania skutkowały poniesieniem przez gminy dodatkowych wydatków związanych z zapłatą odsetek.

**Przykład**

Wniosek rozliczający gminy Połczyn-Zdrój zatwierdzono, po wprowadzeniu korekt, 9 marca 2023 r., natomiast pismo informujące o nałożonej korekcie finansowej w wysokości 46 365,10 zł skierowano do gminy 8 stycznia 2024 r., tj. po upływie 305 dni od zatwierdzenia wniosku. Wysokość odsetek w tym wypadku wyniosła 12 470 zł.

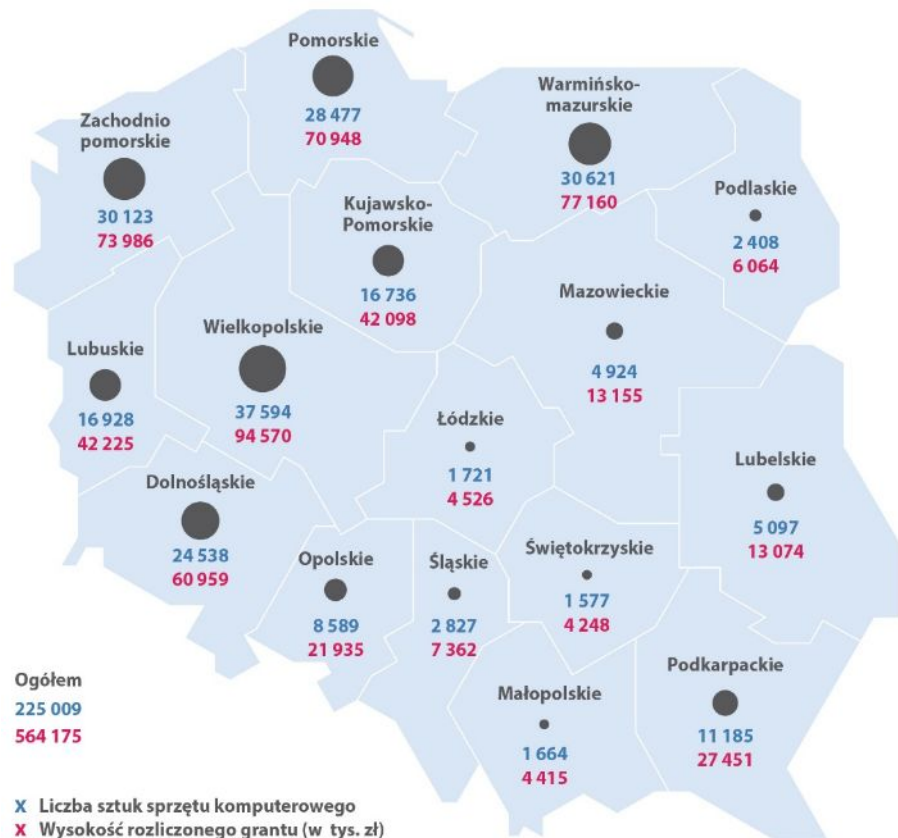
**Nierzetelne  
przygotowanie  
wniosku o płatność  
końcową**

Łączna kwota odsetek z tytułu zapłaty korekt finansowych przez 36 gmin wyniosła 123,9 tys. zł (stan na 12 czerwca 2024 r.).

Złożony w dniu 25 stycznia 2024 r. przez Beneficjenta do IP wniosek o płatność końcową (WOP nr 11), mający potwierdzać rozliczenie całości wydatków kwalifikowalnych, przygotowano nierzetelnie. Mimo, iż wniosek złożono w terminie, to nie obejmował on danych niezbędnych do ustalenia ostatecznych kwot ww. wydatków. Jak już wyżej podano, dopiero w pierwszej dekadzie maja 2024 r. CPPC zwróciło się do Partnera o przekazanie podstawowych informacji (np. raportów z GWG oraz korespondencji e-mailowej), a także dokumentacji w zakresie rozliczeń z gminami i działań windykacyjnych, pomimo przejścia obowiązków w tym zakresie od Partnera w lutym 2024 roku. Żądanych danych nie uzyskano do końca lipca 2024 r. Po złożeniu wniosku o płatność końcową nadal prowadzono też działania związane z aneksowaniem umów oraz odzyskiwaniem należności z tytułu nieprawidłowo wykorzystanych grantów. WOP nr 11 został zatwierdzony 25 października 2024 r. Wynikało z niego, że wskaźnik „Wartość sprzętu IT oraz oprogramowania/licencji finansowanych w odpowiedzi na COVID-19 dla sektora edukacji (CV 4c)” wyniósł 594 818 250,30 zł (440,61% pierwotnej wartości), a wskaźnik „Liczba dzieci z rodzin z obszarów dotkniętych skutkami likwidacji PGR, które otrzymały sprzęt komputerowy z oprogramowaniem” to 225 009 osób (112,50%). Przy czym, faktyczna wartość dofinansowania wykorzystanego w ramach Programu wyniosła 562 901,6 tys. zł, czyli 96% przyznanej alokacji.

## Infografika nr 10

Mapa wykorzystania środków w ramach Programu „Granty PPGR” z podziałem na województwa



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli

#### Gminy wprowadziły mechanizmy monitorowania

Wszystkie kontrolowane gminy, w ramach obowiązku utrzymania efektów projektów sfinansowanych z Programu, opracowały i wdrożyły procedury monitorowania trwałości projektu grantowego. W przypadku badanych gmin procedura ta zasadniczo polegała na nałożeniu na beneficjentów końcowych obowiązku składania, w określonych terminach (najczęściej co rok), oświadczeń o posiadaniu sprzętu komputerowego sfinansowanego z grantu i użytkowaniu go w celach edukacyjnych. Gminy w ramach monitorowania zastrzegały sobie też prawo do kontroli faktycznego posiadania sprzętu poprzez jego okazanie na wezwanie urzędu. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych procedura zbierania oświadczeń została uruchomiona w 15 urzędach gmin. Natomiast czynności kontrolne w Urzędzie Miejskim w Pasłęku zakończyły się jeszcze przed pierwszym terminem do składania oświadczeń w zakresie trwałości projektu. Nieprawidłowości w zakresie nadzorowania realizacji obowiązku składania oświadczeń odnotowano w gminie Oborniki. W badanej próbie 30 beneficjentów końcowych stwierdzono, że w poszczególnych terminach oświadczeń nie złożyło od 56,7% do 6,7% osób (tendencja malejąca), lecz Urząd Miejski nie podjął w tych wypadkach działań mających na celu zapewnienie realizacji wymogu złożenia oświadczeń przez osoby, które nie wykonały tego w terminie.

**Brak jasnego stanowiska CPPC nt. zbycia komputerów**

Należy zaznaczyć, że dwa kontrolowane urzędy (Korsze, Pasłęk) otrzymały informacje o zbyciu trzech laptopów przez beneficjentów końcowych i poinformowały o tym CPPC (Beneficjenta)<sup>35</sup>. Przy czym, Urząd Miejski w Korszach to dopiero w trakcie kontroli, tj. po 84 dniach od otrzymania stosownej informacji.

W związku z informacjami o zbyciu laptopów Beneficjent udzielił odpowiedzi gminie Pasłęk dopiero 29 sierpnia 2024 r. Przekazane wytyczne co do dalszego w zakresie postępowania były niejasne i niewyczerpujące. Do kontaktu w tej sprawie wskazano infolinię, która po 31 grudnia 2023 r. nie była już obsługiwana. Z kolei, jak wskazała zastępca Dyrektora CPPC, gminie Korsze nie udzielono odpowiedzi, ponieważ przekazane pismo potraktowano jako pismo informacyjne. W obu przypadkach Beneficjent, do 12 września 2024 r., nie przekazał Partnerowi lub IP informacji o tych zdarzeniach w celu dokonania oceny czy zaistniały okoliczności prowadzące do naruszenia utrzymania efektów Projektu. Z wyjaśnień dyrektora Biura Projektów Rozwoju Cyfrowego wynikało, że Beneficjent planuje rozpocząć działania monitorujące utrzymanie efektów Programu w 2025 r., gdy wszyscy grantobiorcy będą w zaawansowanej fazie tego procesu.

**Nieskuteczny nadzór w zakresie zwrotu laptopów**

W okresie realizacji Programu, tj. 2 sierpnia 2023 r. weszła w życie ustawa z 7 lipca 2023 r. o wsparciu rozwoju kompetencji cyfrowych uczniów i nauczycieli<sup>36</sup>, na podstawie, której uruchomiono program „Laptop dla ucznia”. Wszyscy uczniowie klas IV szkół podstawowych od września 2023 r. otrzymywali na własność lub użyczenie laptopy. Decyzję o wyborze rodzaju wsparcia pozostawiono rodzicom uczniów. W przypadku wyboru laptopa zakupionego w ramach ww. programu, laptop otrzymany w ramach programu „Granty PPGR” podlegał zwrotowi.

W celu uregulowania kwestii zwrotu laptopów, 11 sierpnia 2023 r. CPPC zwróciło się do IZ z prośbą o zajęcie stanowiska w zakresie wpływu powyższej ustawy na prawidłowe utrzymanie efektów Programu. IZ w odpowiedzi z 18 września 2023 r. wyjaśniła, że zwrot laptopa nie musi oznaczać konieczności nałożenia korekty finansowej i zwrotu wydatkowanych środków oraz skorygowania wskaźnika „Liczba dzieci z rodzin z obszarów dotkniętych skutkami likwidacji Państwowych Gospodarstw Rolnych, które otrzymały sprzęt komputerowy z oprogramowaniem”. Uwarunkowano to jednak przedstawieniem przez grantobiorcę do akceptacji IP planu naprawczego, w którym wskazałby w jaki sposób zamierza wykorzystać zwrócony sprzęt, aby w jak

---

<sup>35</sup> Urząd Miejski w Korszach poinformował CPPC 12 kwietnia 2024 r., a Urząd Miejski w Pasłęku 29 kwietnia 2024 r.

<sup>36</sup> Dz. U. poz. 1369.

największym stopniu zrealizować cele projektu (np. deklarując przekazanie sprzętu komputerowego osobom spełniającym wymogi naboru), a w przypadku niepowodzenia takiego rozwiązania z obiektywnych i uzasadnionych powodów (np. brak chętnych), przekazanie ich na cele edukacyjne dzieci. Grantobiorcy, 10 października 2023 r., otrzymali informację o opracowywaniu wzorów dokumentów dot. zwrotu laptopów, z prośbą o oczekiwanie na oficjalne wytyczne. W kolejnym komunikacie z 22 listopada 2023 r. wskazano, że aby przyjąć sprzęt, należy dokonać rozwiązania umowy darowizny i spisać protokół odbioru uwzględniający stan techniczny sprzętu. Poinformowano również, że aby utrzymać wydatki poniesione jako kwalifikowalne, należy stworzyć i wdrożyć plan naprawczy na bazie procedury monitorowania utrzymania efektów projektu, uwzględniający takie działania jak:

- ogłoszenie dodatkowego naboru dla rodzin dzieci spełniających kryteria konkursu „Granty PPGR”, a w przypadku braku takich rodzin, nabór dla dzieci zamieszkujących na terenie gminy wyłącznie na cele edukacyjne,
- przekazanie sprzętu na wyposażenie szkół znajdujących się na terenie gminy.

Wskazano, że plan naprawczy będzie podlegał ocenie jedynie na wezwanie grantodawcy lub Operatora (inaczej, niż w powyższym stanowisku IZ). Pomimo deklaracji nie przekazano gminom wzorów dokumentów ws. zwrotu laptopów.

#### Przykład

O przekazanie wzorów dokumentów ws. zwrotu laptopów zwróciła się do CPPC gmina Komorniki. Udzielono jej informacji, że w celu przygotowania dokumentacji, rekomendowany jest kontakt z prawnikiem gminy.

Należy zaznaczyć, że z zebranych w toku kontroli dokumentów wynikało, że nie wymagano zwrotu przez beneficjentów końcowych innego sprzętu komputerowego, np. komputerów stacjonarnych lub tabletów. W związku z powyższym, osoby które skorzystały z „Grantów PPGR” otrzymując komputer stacjonarny lub tablet, mogły otrzymać również laptopa w ramach programu „Laptop dla ucznia”, bez konieczności zwrotu otrzymanego wcześniej sprzętu.

CPPC nie korzystało z możliwości wzywania grantobiorców do przedstawienia planów naprawczych. Tym samym, nie posiadało wiedzy na temat liczby zwróconego sprzętu, liczby sprzętu przekazanego kolejnym dzieciom lub liczby sprzętu przekazanego szkołom. Zastępca Dyrektora CPPC wyjaśniła, że zgodnie z umową o powierzenie grantu, to gmina była zobowiązana do monitorowania osiągniętych wskaźników oraz utrzymania efektów projektu.

W siedmiu<sup>37</sup> z 16 gmin zwrócono w związku z powyższym 39 komputerów i opracowano plany naprawcze. W przeprowadzonym badaniu kwestionariuszowym 509 gmin wskazało na co najmniej 1 606 przypadków, gdzie dokonano zwrotu sprzętu komputerowego zakupionego w ramach grantu. Jak wskazywały w kwestionariuszu gminy znaczna część zwrotów wynikała, z rezygnacji z programu na rzecz programu „Laptop dla ucznia”. Ponadto, niektóre gminy zwrócone laptopy wykorzystywały w urzędzie np. do obsługi informatycznej wyborów.

**Dodatkowe koszty  
ponoszone przez  
gminy**

Poza nakładem pracy związanym z koniecznością przygotowania wniosku o przyznanie grantu i późniejszą realizacją umowy o powierzenie grantu, gminy musiały też ponosić koszty obsługi tych działań. Na dodatkowe koszty związane z koniecznością obsługi Programu wskazało w badaniu kwestionariuszowym 295 gmin, z tego 54 wskazały, że koszty wyniosły powyżej 5 tys. zł. W toku kontroli burmistrz Gołdapi wskazał na konieczność ponoszenia przez gminę kosztów obsługi Programu, zwłaszcza na etapie zbierania oświadczeń i ich weryfikacji, który wymagał zatrudnienia dodatkowego pracownika oraz skierowania do pomocy w tym okresie trzech innych pracowników, a koszt ich wynagrodzeń wyniósł w tym okresie 147 tys. zł. Poza tym, koszty materiałów biurowych na ww. obsługę stanowiły kwotę ok. 3 tys. zł. Przy czym, gminy nie mogły się ubiegać o zwrot tych kosztów lub ich choćby częściową rekompensatę, ponieważ środków na ten cel nie przewidziano ani w osi priorytetowej V, ani w osi priorytetowej VI (pomoc techniczna) POPC.

---

<sup>37</sup> Bytów, Główny, Kruszwica, Łęczyce, Szubin, Wągrowiec, Września. Zwrócone laptopy zostały przekazane uczniom z list rezerwowych w gminie Bytów i Łęczyce, W pozostałych przypadkach przekazano je szkołom.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

---

### 6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

---

<b>Cel główny kontroli</b>	Stwierdzenie czy Program "Granty PPGR - Wsparcie dzieci i wnuków byłych pracowników PGR w rozwoju cyfrowym" zrealizowano w sposób gospodarny i zgodny z założeniami?
<b>Cele szczegółowe</b>	<p>W ramach powyższego celu głównego określono cele szczegółowe, które obejmowały uzyskanie odpowiedzi na poniższe pytania:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Czy rzetelnie opracowano Program Operacyjny Polska Cyfrowa w zakresie zadania polegającego na wsparciu dzieci byłych pracowników PGR w rozwoju cyfrowym?</li> <li>2. Czy sprawowano skuteczny nadzór i kontrolę nad procesem udzielania wsparcia dzieciom i dalszym zstępnym byłych pracowników PPGR w zakresie wyposażenia ich w sprzęt komputerowy wraz z dostępem do Internetu?</li> <li>3. Czy program Cyfrowa Gmina – Wsparcie dzieci i wnuków z rodzin popegeerowskich w rozwoju cyfrowym - „Granty PPGR” został rzetelnie przygotowany?</li> <li>4. Czy w sposób rzetelny, w tym sprawny i skuteczny, sprawowano nadzór i kontrolę nad wdrożeniem i realizacją programu „Granty PPGR”?</li> <li>5. Czy rzetelnie przygotowano proces naboru osób uprawnionych do udziału w programie?</li> <li>6. Czy rzetelnie, w tym sprawnie realizowano projekty w ramach umowy o powierzenie „Grantu PPGR”?</li> </ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolą P/24/076 „Realizacja programu „Granty PPGR – Wsparcie dzieci i wnuków byłych pracowników PGR w rozwoju cyfrowym” objęto 19 jednostek, w tym: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Centrum Projektów Polska Cyfrowa w Warszawie, Politechnikę Łódzką w Łodzi oraz 16 urzędów gmin z terenu czterech województw. W wyniku kontroli do kierowników tych jednostek skierowano 19 wystąpień pokontrolnych.
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrolę w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, Centrum Projektów Polska Cyfrowa w Warszawie i Politechnice Łódzkiej przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy, z zastosowaniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalności, rzetelności, celowości i gospodarności. Kontrolę w urzędach gmin przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy, tj. legalności, rzetelności, celowości i gospodarności. Doboru jednostek do kontroli dokonano w sposób celowy, uwzględniając ich rolę w przygotowaniu i realizacji Programu oraz rozmiar otrzymanego wsparcia.

<b>Okres objęty kontrolą</b>	Lata 2020-2024 (II kwartał), z wykorzystaniem danych i dokumenty z okresu wcześniejszego i późniejszego w zakresie związanym z przedmiotem kontroli.
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	W toku kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zwrócono się do wszystkich gmin w Polsce o informację o przebiegu i efektach realizacji Programu (lub powody nieprzystąpienia do niego).
<b>Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK</b>	W ramach kontroli nie korzystano z możliwości określonych w art. 12 ustawy o NIK.
<b>Pozostałe informacje</b>	Kontrolę rozpoczęto 15 marca 2024 r., a ostatnie wystąpienie pokontrolne podpisano 18 października 2024 r. W wyniku kontroli skierowano 19 wystąpień pokontrolnych, z tego w 12 zawarto 29 wniosków pokontrolnych, a w jednym uwagę. Zrealizowano 21 wniosków i uwagę. W trakcie realizacji znajdowało się 7 wniosków, a jeden nie został zrealizowany. Do dwóch wystąpień złożono ogółem 17 zastrzeżeń. W wyniku rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych przez Dyrektora CPPC, uwzględniono w całości jedno zastrzeżenie, w części uwzględniono dwa zastrzeżenia i oddalono w całości 10 zastrzeżeń. W przypadku zastrzeżeń zgłoszonych przez burmistrza Bytowa częściowo uwzględniono trzy zastrzeżenia a jedno oddalono w całości. Efekty finansowe kontroli wyniosły łącznie 999 333 zł (stan na 6 lutego 2024 r.)

**Wykaz jednostek kontrolowanych**

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	NIK Delegatura w Olsztynie	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz - Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
2.		Centrum Projektów Polska Cyfrowa w Warszawie	Wojciech Szajnar Dyrektor Centrum Projektów Polska Cyfrowa
3.		Politechnika Łódzka w Łodzi	Krzysztof Józwik Rektor Politechniki Łódzkiej
4.		Urząd Miejski w Gołdapi	Konrad Kazaniecki Burmistrz Gołdapi
5.		Urząd Miejski w Korszach	Jan Adamowicz Burmistrz Korsz

6.		Urząd Miejski w Olecku	Karol Sobczak Burmistrz Olecka
7.		Urząd Miejski w Pasłęku	Elżbieta Wasiuk Burmistrz Pasłęka
8.	NIK Delegatura w Bydgoszczy	Urząd Miejski w Kruszwicy	Mikołaj Bogdanowicz Burmistrz Kruszwicy
9.		Urząd Miejski w Sępólnie Krajeńskim	Waldemar Stupałkowski Burmistrz Sępólna Krajeńskiego
10.		Urząd Miasta w Szubinie	Mariusz Piotrkowski Burmistrz Szubina
11.		Urząd Miejski w Tucholi	Tadeusz Kowalski Burmistrz Tucholi
12.	NIK Delegatura w Gdańsku	Urząd Miejski w Bytowie	Ireneusz Gospodarek Burmistrz Bytowa
13.		Urząd Gminy w Główczycach	Rafał Teterka – Wójt Gminy Główczyce
14.		Urząd Gminy w Łęczycach	Piotr Wittbrodt - Wójt Gminy Łęczycze
15.		Urząd Miejski w Słupsku	Krystyna Danilecka- Wojewódzka Prezydent Miasta Słupska
16.	NIK Delegatura w Poznaniu	Urząd Miejski w Gostyniu	Jerzy Kulak Burmistrz Gostynia
17.		Urząd Miejski w Obornikach	Tomasz Szrama Burmistrz Obornik
18.		Urząd Miejski w Wągrowcu	Alicja Trytt - Burmistrz Wągrowca
19.		Urząd Miasta i Gminy we Wrześni	Artur Mokracki – wykonujący zadania i kompetencje burmistrza Wrześni

## 6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	w formie opisowej	Prawidłowe przygotowanie V Osi priorytetowej POPC na lata 2014-2020 i wyboru w jej ramach projektów do dofinansowania, prawidłowe sprawowanie nadzoru w odniesieniu do większości zadań związanych z procesem udzielania wsparcia beneficjentom projektów, a także przeprowadzanie rocznych kontroli funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli POPC	Nie analizowano, przyczyn wprowadzanych zmian w toku realizacji projektów np. w zakresie wartości niektórych wskaźników oraz całkowitej wartości Programu, a także ich wpływu na realizację innych projektów w Osi V POPC. Skargi i zgłoszenia o nieprawidłowościach nie zawsze były rzetelnie rozpatrywane, gdyż wystąpiły przypadki udzielenia nieterminowej odpowiedzi skarżącemu oraz nie poinformowano o wydłużeniu terminu na rozpatrzenie skargi
2.	Centrum Projektów Polska Cyfrowa	negatywna	Program uruchomiono niezwłocznie po zatwierdzeniu Wniosku o dofinansowanie Projektu i wydaniu decyzji o jego dofinansowaniu, realizowano działania koordynacyjne i działania informacyjno-promocyjne, osiągnięto założone przez CPPC efekty rzeczowe	Nierzetelnie przygotowano Program bowiem nie rozpoznano faktycznych potrzeb dzieci z rodzin byłych pracowników PPGR jako wykluczonych cyfrowo oraz nie rozpoznano negatywnych skutków społecznych i gospodarczych pandemii COVID-19 dla tego środowiska, w wyniku czego pierwotne założenia Programu okazały się wielokrotnie zaniżone. W trakcie trwania naboru wniosków o przyznanie grantu wielokrotnie dokonywano istotnych zmian lub uzupełnień, a także wprowadzano nowe obowiązki dla gmin ubiegających się o wsparcie. Sprawowany nadzór nad realizacją projektów był nieskuteczny, a informacje o błędach uniemożliwiających podpisanie umowy przekazywano gminom z opóźnieniem. W toku realizacji Programu, a także po jego zakończeniu również dokonywano zmian w zasadach rozliczania dofinansowania. Zadania związane z nakładaniem i egzekwowaniem korekt

				<p>finansowych realizowano opieszale co miało również negatywne konsekwencje dla gmin z uwagi na konieczność zapłaty odsetek.</p> <p>Koordinacja działań w zakresie zapewnienia jednolitego stosowania wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków przez Operatora była niewystarczająca, ponieważ stwierdzono przypadki niejednolitego ich stosowania.</p>
3.	Politechnika Łódzka	w formie opisowej	<p>Prawidłowo dokonano wyboru projektów do dofinansowania, zgodnie z dokumentacją konkursową oceniono pod względem formalno-merytorycznym złożone wnioski o grant, dokonywano monitoringu i kontroli realizacji Programu przez gminy</p>	<p>Nie dokonywano weryfikacji wniosków rozliczających pod kątem przestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych oraz weryfikowano je nieterminowo. Stwierdzono przypadki niejednolitego podejścia do weryfikacji przedstawionych rozliczeń i odmiennych rozstrzygnięć co do kwalifikowalności wydatków w zakresie ubezpieczenia sprzętu komputerowego oraz jednostkowych kosztów tego sprzętu. Stwierdzono przypadki udzielania gminom błędnych lub niespójnych wyjaśnień nt. kwalifikowalności wydatków</p>
4.	Urząd Miejski w Gołdapi	pozytywnie	<p>Przedsięwzięcie zrealizowano zgodnie z zasadami konkursu oraz zgodnie z przepisami Pzp, prawidłowo rozliczono się z udzielonego wsparcia oraz osiągnięto zakładane rezultaty realizacji umowy</p>	-
5.	Urząd Miejski w Korszach	w formie opisowej	<p>Organizacja naboru umożliwiła terminowe złożenie wniosku o przyznanie grantu, prawidłowo rozliczono się z udzielonego wsparcia oraz osiągnięto zakładane rezultaty realizacji umowy</p>	<p>Nie w pełni rzetelnie prowadzono proces weryfikacji oświadczeń osób zainteresowanych Programem w większości badanych spraw, w dwóch przypadkach odmówiono przyznania wsparcia osobom spełniającym na dzień złożenia oświadczenia wszystkie kryteria. W toku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego naruszono przepisy Pzp dotyczące m.in. terminu zwrotu wadium oraz terminu publikacji ogłoszenia o wykonaniu zamówienia.</p>

				Ponadto, nie poinformowano niezwłocznie organizatorów Programu o okolicznościach mogących powodować naruszenie trwałości efektów projektu. We wzorze oświadczenia dot. procedury monitorowania utrzymania efektów projektu wprowadzono pouczenie o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, pomimo braku ustawowych podstaw do zastosowania takiego rygoru
6.	Urząd Miejski w Olecku	w formie opisowej	Organizacja naboru umożliwiła terminowe złożenie wniosku o przyznanie grantu, prawidłowo rozliczono się z udzielonego wsparcia oraz osiągnięto zakładane rezultaty realizacji umowy	Opracowany formularz wniosku o wsparcie ograniczał możliwość zgłoszenia potrzeb w zakresie usługi dostępu do Internetu, W jednym przypadku odrzucono wniosek nie dając możliwości uzupełnienia danych. Informacja o złożonych ofertach w postępowaniu na zakup sprzętu komputerowego została przekazana z naruszeniem terminu z ustawy Pzp, a w protokole z postępowania oraz w zbiorczych zestawieniach ofert podane nierzetelne dane o punktacji złożonych ofert
7.	Urząd Miejski w Pasłęku	pozytywnie	Przedsięwzięcie zrealizowano zgodnie z zasadami konkursu oraz zgodnie z przepisami Pzp, prawidłowo rozliczono się z udzielonego wsparcia oraz osiągnięto zakładane rezultaty realizacji umowy	Nie poinformowano niezwłocznie organizatorów Programu o okolicznościach mogących powodować naruszenie trwałości efektów projektu. Stwierdzona nieprawidłowość nie spowodowała obniżenia oceny.
8.	Urząd Miejski w Kruszwicy	pozytywnie	Przedsięwzięcie zrealizowano zgodnie z zasadami konkursu oraz zgodnie z przepisami Pzp, prawidłowo rozliczono się z udzielonego wsparcia oraz osiągnięto zakładane rezultaty realizacji umowy	-
9.	Urząd Miejski w Sępólnie Krajeńskim	pozytywnie	Przedsięwzięcie zrealizowano zgodnie z zasadami konkursu, prawidłowo rozliczono się z udzielonego wsparcia	W zawartej z wykonawcą umowie na zakup sprzętu komputerowego przewidziano możliwość zmniejszenia wielkości zamówienia bez określenia minimalnej wielkości lub wartości

			oraz osiągnięto zakładane rezultaty realizacji umowy	świadczenia, co było niezgodne z Pzp. Stwierdzona nieprawidłowość nie spowodowała obniżenia oceny.
10.	Urząd Miejski w Szubinie	pozytywnie	Przedsięwzięcie zrealizowano zgodnie z zasadami konkursu, prawidłowo rozliczono się z udzielonego wsparcia oraz osiągnięto zakładane rezultaty realizacji umowy	Udzielenie zamówienia publicznego na zakup sprzętu komputerowego nastąpiło z naruszeniem Pzp, ponieważ w specyfikacji warunków zamówienia nie ujęto osób uprawnionych do komunikowania się z wykonawcami. Stwierdzona nieprawidłowość nie spowodowała obniżenia oceny.
11.	Urząd Miejski w Tucholi	pozytywnie	Przedsięwzięcie zrealizowano zgodnie z zasadami konkursu, prawidłowo rozliczono się z udzielonego wsparcia oraz osiągnięto zakładane rezultaty realizacji umowy	Nie zawarto z wykonawcą aneksu do umowy w związku ze zwiększeniem ilości sprzętu komputerowego. Stwierdzona nieprawidłowość nie spowodowała obniżenia oceny.
12.	Urząd Miejski w Bytowie	w formie opisowej	Przedsięwzięcie zrealizowano zgodnie z zasadami konkursu, prawidłowo rozliczono się z udzielonego wsparcia oraz osiągnięto zakładane rezultaty realizacji umowy	Udzielenie zamówień publicznych na zakup sprzętu komputerowego nastąpiło z naruszeniem Pzp, ponieważ przedmiot zamówienia został opisany w sposób mogący ograniczać uczciwą konkurencję oraz dokonano dwóch zamówień z pominięciem Pzp. Ponadto w treści umowy z wykonawcą zawarto klauzule abuzywne, a odbioru dostawy dokonano niezgodnie z umową.
13.	Urząd Gminy w Główniczach	w formie opisowej	Przedsięwzięcie zrealizowano zgodnie z zasadami konkursu, prawidłowo rozliczono się z udzielonego wsparcia oraz osiągnięto zakładane rezultaty realizacji umowy	Jedno z zamówień publicznych na zakup sprzętu komputerowego dokonano z naruszeniem Pzp, ponieważ wybrano ofertę, która podlegała odrzuceniu jako niezgodna ze specyfikacją warunków zamówienia
14.	Urząd Gminy w Łęczycach	w formie opisowej	Organizacja naboru umożliwiła terminowe złożenie wniosku o przyznanie grantu, a przedsięwzięcie zrealizowano zgodnie z przepisami Pzp, prawidłowo rozliczono się z udzielonego wsparcia oraz osiągnięto zakładane rezultaty realizacji umowy	Nierzetelnie zredagowano ogłoszenie o naborze, gdyż zawierało informacje o możliwości dofinansowania do zakupu sprzętu komputerowego. W trzech przypadkach odrzucono oświadczenie osób ubiegających się o otrzymanie wsparcia, mimo iż były do tego uprawnione

15.	Urząd Miejski w Słupsku	w formie opisowej	Organizacja naboru umożliwiła terminowe złożenie wniosku o przyznanie grantu, a przedsięwzięcie zrealizowano zgodnie z przepisami Pzp, prawidłowo rozliczono się z udzielonego wsparcia oraz osiągnięto zakładane rezultaty realizacji umowy	Nierzetelnie zredagowano ogłoszenie o naborze, gdyż zawierało informacje o możliwości dofinansowania do zakupu sprzętu komputerowego.
16.	Urząd Miejski w Gostyniu	pozytywnie	Przedsięwzięcie zrealizowano zgodnie z zasadami konkursu oraz zgodnie z przepisami Pzp, prawidłowo rozliczono się z udzielonego wsparcia oraz osiągnięto zakładane rezultaty realizacji umowy	-
17.	Urząd Miejski w Obornikach	pozytywnie	Przedsięwzięcie zrealizowano zgodnie z zasadami konkursu, terminowo rozliczono się z udzielonego wsparcia oraz osiągnięto zakładane rezultaty realizacji umowy	Nie dołożono należytej staranności przy publikowaniu informacji o terminie i warunkach udziału w Programie. W toku udzielania dwóch zamówień publicznych na zakup sprzętu komputerowego naruszono Pzp w zakresie terminu zamieszczenia ogłoszenia o wykonaniu umowy. Nie w pełni należyście monitorowano trwałość Programu, ponieważ nie podjęto działań wobec beneficjentów końcowych, którzy nie złożyli wymaganych oświadczeń w terminie. Stwierdzone nieprawidłowości nie spowodowały obniżenia oceny.
18.	Urząd Miejski w Wągrowcu	w formie opisowej	Organizacja naboru umożliwiła terminowe złożenie wniosku o przyznanie grantu, a przedsięwzięcie zrealizowano zgodnie z przepisami Pzp, prawidłowo rozliczono się z udzielonego wsparcia oraz osiągnięto zakładane rezultaty realizacji umowy	Rozpowszechnienie informacji o Programie wśród uczniów szkół ponadpodstawowych nastąpiło w terminie ograniczającym możliwość złożenia dokumentów uprawniających do ubiegania się w jego udziale. W 13 przypadkach nierzetelnie zweryfikowano oświadczenia, ponieważ nie ustalono do jakiej szkoły faktycznie uczęszczają uczniowie
19.	Urząd Miasta i Gminy we Wrześni	w formie opisowej	Przedsięwzięcie zrealizowano zgodnie z	W specyfikacji warunków zamówienia dotyczących zakupu i dostawy sprzętu komputerowego naruszono przepis ustawy Pzp

			zasadami konkursu, terminowo rozliczono się z udzielonego wsparcia oraz osiągnięto zakładane rezultaty realizacji umowy	dotyczące zakazu opisywania przedmiotu zamówienia w sposób mogący ograniczać uczciwą konkurencję
--	--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------

\*/ pozytywna / negatywna / w formie opisowej

## 6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO

### Prawo wspólnotowe

Ogólne zasady funduszy europejskich, w tym ich cele, kryteria udzielania wsparcia i organizacji funduszy określa rozporządzenie, które w dokumentach związanych z realizacją programu „Granty PPGR” nazywa się *rozporządzeniem ogólnym*, tj. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006<sup>38</sup>. W reakcji na epidemię COVID-19 i jej skutki rozporządzenie ogólne uległo zmianom w celu zapewnienia większej elastyczności w realizacji programów wspieranych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz znaczącego zakresu wsparcia z EFRR<sup>39</sup>. Kolejne istotne zmiany związane były z przyjęciem „Planu odbudowy” i wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2221 z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do zasobów dodatkowych i przepisów wykonawczych w celu zapewnienia pomocy na wspieranie kryzysowych działań naprawczych w kontekście pandemii COVID-19 i jej skutków oraz przygotowania do ekologicznej i cyfrowej odbudowy gospodarki zwiększającej jej odporność (REACT-EU)<sup>40</sup>. W tym rozporządzeniu wskazano m.in., że pandemia COVID-19 dotknęła regiony i gminy w państwach członkowskich w różnym stopniu, zaangażowanie podmiotów lokalnych i regionalnych wywodzących się z organów administracyjnych, partnerów gospodarczych i społecznych oraz społeczeństwa obywatelskiego, zgodnie z zasadą partnerstwa, ma

<sup>38</sup> Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, poz. 320, ze zm.

<sup>39</sup> Mowa o: rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/460 z dnia 30 marca 2020 r. zmieniającym rozporządzenia (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013 oraz (UE) nr 508/2014 w odniesieniu do szczególnych środków w celu uruchomienia inwestycji w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich oraz w innych sektorach ich gospodarek w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa) (Dz. Urz. UE L 99 z 31.3.2020, s. 5) oraz o rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/558 z dnia 28 kwietnia 2020 r. zmieniającym rozporządzenia (UE) nr 1301/2013 i (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do szczególnych środków strukturalnych zapewniających wyjątkową elastyczność na potrzeby wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Dz. Urz. UE L 130, str. 1)

<sup>40</sup> Dz. Urz. UE L 437 str. 30.

duże znaczenie dla przygotowania, wdrażania, monitorowania i oceny kryzysowych działań naprawczych wspieranych przez REACT-EU. Ponadto, państwom członkowskim umożliwiono przydzielanie zasobów REACT-UE na nowe programy operacyjne lub nowe osie priorytetowe istniejących programów w ramach celów „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” lub „Europejska współpraca terytorialna”, z możliwością wykorzystania systemu instytucjonalnego ustanowionego dla już istniejących programów, bez konieczności ewaluacji ex-ante oraz przy ograniczeniu wymogów związanych z zatwierdzeniem programów operacyjnych przez Komisję Europejską.

#### Prawo krajowe

Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020<sup>41</sup>, instytucją zarządzającą dla krajowego programu operacyjnego jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Do zadań tej instytucji należy m.in. wybór projektów do dofinansowania, zawieranie umów o dofinansowaniu projektu lub podejmowanie decyzji o dofinansowaniu projektu, kontrola realizacji programu operacyjnego i monitorowanie postępów jego realizacji, nakładanie korekt finansowych oraz zapewnienie informacji o programie operacyjnym i jego promocja. Zgodnie z art. 10 tej ustawy instytucja zarządzająca może powierzyć instytucji pośredniczącej, w drodze porozumienia albo umowy, zadania związane z realizacją krajowego programu operacyjnego, za wyjątkiem zadań instytucji certyfikującej określonych w art. 126 *rozporządzenia ogólnego*.

Zasady wyboru projektów do dofinansowania (przejrzystość, rzetelność, bezstronność, zapewnienie równego dostępu do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów) oraz wymóg dokonywania oceny projektu pod względem spełnienia kryteriów wyboru określono w art. 37 ust. 1 ww. ustawy. W przypadku projektu grantowego, tj. projektu w którym beneficjent udziela grantów na realizację zadań służących osiągnięciu celów tego projektu przez grantobiorców (art. 35 ust. 2), wybór grantobiorcy następuje w drodze otwartego naboru ogłoszonego przez beneficjenta projektu grantowego (art. 35 ust. 3). Konkurs, zgodnie z art. 39 ust. 1 i 2, jest postępowaniem służącym wybraniu do dofinansowania projektów, które spełniły kryteria wyboru projektów albo spełniły kryteria wyboru projektów i uzyskały wymaganą liczbę punktów albo uzyskały kolejno największą liczbę punktów (w przypadku, gdy kwota przeznaczona na dofinansowanie nie wystarcza na objęcie dofinansowaniem wszystkich projektów). Obowiązki w zakresie terminów ogłaszania konkursu, zawartości i sposobu publikacji ogłoszeń wskazano w art. 40, a w zakresie obowiązku opracowania regulaminu konkursu i jego zawartości oraz

---

<sup>41</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 818 ze zm.

sposobu publikacji w art. 41 ust. 1 i 2 oraz ust. 5. Należy zaznaczyć, że regulamin konkursu nie może być, do czasu jego rozstrzygnięcia, zmieniany w sposób skutkującym nierównym traktowaniem wykonawców (art. 41 ust. 3).

Tryb oceny wniosku o dofinansowanie pod względem spełnienia warunków formalnych, w tym wzywania do uzupełnienia lub poprawienia wniosku wynika z przepisów w art. 43 ww. ustawy. Tryb oceny wniosków pod kątem spełnienia kryteriów wyboru projektów (ocena merytoryczna) określono w art. 44. Oceny tej dokonuje komisja oceny projektów (art. 44 ust. 1), która podlega nadzorowi właściwej instytucji w zakresie zgodności konkursu z przepisami ustawy i regulaminem konkursu (art. 44 ust. 7).

Zgodnie z art. 45 ust. 3 w trakcie oceny spełnienia kryteriów wyboru projektów, na wezwanie właściwej instytucji, wnioskodawca może uzupełnić lub poprawić projekt w części dotyczącej spełniania kryteriów wyboru projektów w zakresie określonym w regulaminie konkursu, jeżeli zostało to przewidziane w przypadku danego kryterium. Właściwa instytucja w trakcie uzupełniania lub poprawiania projektu zapewnia równe traktowanie wnioskodawców. Po zakończeniu oceny wniosków, stosownie do art. 45 ust. 6, komisja oceny projektów przygotowuje listę ocenianych projektów (lista rankingowa).

Beneficjent, zgodnie z art. 23 ust. 1, jest zobowiązany poddać się kontroli w zakresie prawidłowości realizacji projektu przeprowadzanej m.in. przez instytucję zarządzającą, instytucję pośredniczącą, instytucję audytową, przedstawicieli Komisji Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz inne podmioty, uprawnione do przeprowadzania kontroli lub audytu. Beneficjent jest zobowiązany udostępnić uprawnionym podmiotom dokumenty związane bezpośrednio z realizacją projektu, w szczególności dokumenty umożliwiające potwierdzenie kwalifikowalności wydatków, zapewnić dostęp do pomieszczeń i terenu realizacji projektu, dostęp do związanych z projektem systemów teleinformatycznych oraz udzielać wszelkich wyjaśnień dotyczących realizacji projektu (art. 23 ust. 5).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy wdrożeniowej minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, w celu zapewnienia zgodności sposobu realizacji programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz spełniania wymagań określanych przez Komisję Europejską w tym zakresie, a także w celu zapewnienia jednolitości sposobu realizacji programów operacyjnych i prawidłowości realizacji zadań i obowiązków określonych ustawą może wydać wytyczne dotyczące m.in. kwalifikowalności wydatków w ramach programów operacyjnych. Taki dokument pn. *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego*

*Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020*, został wydany. Wytyczne te określają ujednoczone warunki i procedury dotyczące kwalifikowalności wydatków dla funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. W rozdziale 6 określone zostały szczegółowe procedury kwalifikowalności wydatków i zasady udzielania zamówień w ramach projektów, w tym rozeznanie rynku (dla zamówień o wartości od 20 tys. zł do 50 tys. zł netto) oraz zasada konkurencyjności (w przypadku zamówień przekraczających wartość 50 tys. zł netto). Zgodnie z pkt 6.2 Ocena kwalifikowalności - wydatki w ramach projektu powinny zostać poniesione w sposób przejrzysty, racjonalny i efektywny, z zachowaniem zasad uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów

Zasady, sposób przygotowania i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz tryby udzielania zamówień określa ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>42</sup> (ustawa Pzp). W ramach przedmiotowej kontroli najczęściej udzielano zamówień w trybie przetargu nieograniczonego w przypadku zamówień, których wartość była równa lub przekraczała progi unijne<sup>43</sup> (art. 129 ust. 1 ustawy Pzp) lub - w przypadku zamówień klasycznych, których wartość przekraczała 130 tys. zł i była mniejsza niż progi unijne - tryb podstawowy bez przeprowadzenia negocjacji określony w art. 275 pkt 1. Należy zaznaczyć, że udzielanie zamówienia w częściach, z których każda jest przedmiotem odrębnego postępowania, jest dopuszczalne (art. 91 ust. 1), jednak nie można dzielić zamówienia na części, jeżeli prowadzi to do niestosowania ustawy chyba, że jest to uzasadnione obiektywnymi przyczynami (art. 29 ust. 2).

Do zasad odnoszących się do przygotowania i przeprowadzenia postępowań należą, wyrażone w art. 16 pkt 1, zasady zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Rozwinięcie tych zasad znajduje się m.in. w przepisach art. 99 ust. 4 – 6, z których wynika zakaz dokonywania opisu przedmiotu zamówienia w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, w tym mogący prowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców. W uzasadnionych przypadkach jest możliwe zastosowanie znaków towarowych lub wskazanie pochodzenia produktu, jednak pod warunkiem dopuszczenia produktów równoważnych oraz wskazania

---

<sup>42</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1320.

<sup>43</sup> W latach 2022 – 2023 obowiązywały kwoty progów ogłoszone w obwieszczeniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w sprawie aktualnych progów unijnych, ich równowartości w złotych, równowartości w złotych kwot wyrażonych w euro oraz średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych lub konkursów z dnia 3 grudnia 2021 r. (M.P. poz. 1177).

kryteriów stosowanych do oceny równoważności. Ustawa Pzp wprowadziła obowiązek stosowania w umowach w sprawie zamówienia publicznego elementów obligatoryjnych (np. art. 436, 439 i 443), a także zakazy stosowania pewnych klauzul abuzywnych (art. 433).

### 6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

---

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, poz. 320, ze zm.).
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2221 z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do zasobów dodatkowych i przepisów wykonawczych w celu zapewnienia pomocy na wspieranie kryzysowych działań naprawczych w kontekście pandemii COVID-19 i jej skutków oraz przygotowania do ekologicznej i cyfrowej odbudowy gospodarki zwiększającej jej odporność (REACT-EU) (Dz. Urz. UE L 437 str. 30).
3. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2024 r. poz. 324 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320).
7. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 104).
8. Ustawa z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1758).

#### 6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

---

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
8. Przewodniczący Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii Sejmu RP
9. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
10. Przewodniczący Komisji do Spraw Dzieci i Młodzieży Sejmu RP
11. Przewodniczący Komisji Edukacji i Nauki Sejmu RP
12. Przewodniczący Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności Senatu RP
13. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
14. Przewodniczący Komisji Edukacji Senatu RP