



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Piotr Miklis

LOL.410.6.1.2024

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz
Minister
Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/076 Realizacja programu „Granty PPGR - Wsparcie dzieci i wnuków byłych pracowników PGR
w rozwoju cyfrowym”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa (dalej: „Ministerstwo”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: „Minister”), od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: - Małgorzata Bogumiła Jarosińska-Jedynak, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, od 15 listopada 2019 r., - Tadeusz Piotr Kościński, Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, od 6 października 2020 r., - Grzegorz Puda, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, od 26 października 2021 r., - Małgorzata Bogumiła Jarosińska-Jedynak, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, od 27 listopada 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w zakresie zadania dotyczącego wsparcia dzieci z rodzin popegeerowskich w rozwoju cyfrowym. Nadzór i kontrola nad procesem udzielania wsparcia w ramach programu „Granty PPGR”.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2024 (II kwartał). Dla realizacji celów kontroli mogą być wykorzystane dane i dokumenty z okresu wcześniejszego i późniejszego w zakresie związanym z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontroler	Cezary Gogolewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli Nr LOL/62/2024 z 23 maja 2024 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Minister, który w procesie wdrażania Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 (dalej: „Program” lub „POPC”) pełnił funkcję Instytucji Zarządzającej (dalej: „IZ”), prawidłowo realizował zadania związane z przygotowaniem Osi priorytetowej V Programu i wyboru w jej ramach projektów do dofinansowania. Oś tę dodano do Programu w II poł. 2021 r. i z przypisanych do niej środków zaplanowano dofinansowanie projektów realizujących cel szczegółowy POPC pt. „Rozwój cyfrowy JST oraz wzmocnienie cyfrowej odporności na zagrożenia”. Jednym z takich projektów był, zgłoszony przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (dalej: „KPRM”), projekt pozakonkursowy „Cyfrowa Gmina”, który został przez IZ zidentyfikowany i oceniony jako spełniający wymogi określone w art. 38 ust. 2 i 3 oraz art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020³. W ramach tego projektu zaplanowano także wsparcie dzieci z obszarów dotkniętych skutkami likwidacji Państwowego Przedsiębiorstwa Gospodarki Rolnej (dalej: „PPGR”), poprzez wdrożenie dedykowanego konkursu grantowego. W odniesieniu do projektu „Cyfrowa Gmina” Minister zaakceptował warunki naboru w zakresie alokacji oraz wskaźników postępu rzeczowego, a ponieważ uruchomiony w październiku 2021 r. konkurs grantowy „Cyfrowa Gmina - Wsparcie dzieci z rodzin pegeerowskich w rozwoju cyfrowym - Granty PPGR” (dalej: „Granty PPGR”) cieszył się większym niż przewidziano zainteresowaniem, w lutym 2022 r. zwiększono jego alokację z 750 mln zł do 1 219 mln zł.

Powołany przez Ministra Komitet Monitorujący Program zaakceptował, przedłożone przez Instytucję Pośredniczącą (dalej: „IP”), metodologię oraz kryteria wyboru projektów do dofinansowania w trybie pozakonkursowym w ramach działania 5.1 Osi V POPC, a pracownicy Ministerstwa aktywnie uczestniczyli w procesie określenia wskaźników postępu rzeczowego realizacji projektu „Cyfrowa Gmina”.

Minister, w odniesieniu do większości przypisanych mu zadań, prawidłowo sprawował nadzór nad procesem udzielania wsparcia beneficjentom projektów realizowanych ze środków Osi V Programu. W ramach tego nadzoru pracownicy Ministerstwa przeprowadzali roczne kontrole funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli POPC w IP, a ich wyniki wykorzystywane były w procesie wdrażania Programu. Minister egzekwował też od IP składanie kwartalnych sprawozdań dotyczących postępu finansowo-rzeczowego z realizacji Programu oraz sprawozdań rocznych z wykonania POPC. Akceptował także sporządzane przez IP roczne plany kontroli tej instytucji, jednakże nie dokumentował faktu zaakceptowania składanych przez nią sprawozdań z realizacji tych planów i nie informował jej o tym. Minister jako IZ nie analizował również, w wystarczającym stopniu, przyczyn wprowadzanych zmian w toku realizacji projektów np. w zakresie wartości niektórych wskaźników oraz całkowitej wartości projektu, a także ich wpływu na realizację innych projektów w Osi V POPC.

Skargi i zgłoszenia o nieprawidłowościach, wpływające do Ministra w związku z realizacją konkursu „Granty PPGR”, nie zawsze były rzetelnie rozpatrywane, gdyż w pięciu sprawach (38%) odpowiedzi skarżącym udzielono z przekroczeniem terminu określonego w art. 237 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: „Kpa”)⁴ i nie poinformowano o wydłużeniu terminu na rozpatrzenie skargi.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm., dalej: „ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności”.

⁴ T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 572.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w zakresie działania dotyczącego wsparcia dzieci z rodzin popegeerowskich w rozwoju cyfrowym.

Opis stanu faktycznego

1.1. W dniu 22 grudnia 2014 r. pomiędzy Instytucją Zarządzającą⁶, Ministrem Administracji i Cyfryzacji oraz Władzą Wdrażającą Programy Europejskie (nazwę tę zmieniono później na IP⁷) zawarta została umowa tzw. Porozumienie Trójsstronne w sprawie systemu realizacji Programu. Określono w niej zadania poszczególnych organów/instytucji oraz podział pomiędzy nimi kompetencji w procesie wdrażania POPC. W umowie tej wskazano m.in., że:

- za prawidłową realizację POPC odpowiada IZ;
- IP odpowiada za prawidłową realizację powierzonych jej na mocy porozumienia zadań i wykonuje je w oparciu o instrukcję wykonawczą, stanowiącą dokument prezentujący procesy systemu zarządzania i kontroli, sporządzoną w terminie i zakresie uzgodnionym z IZ;
- IZ powierza IP realizację następujących zadań w zakresie monitorowania, a w szczególności:
 - bieżące monitorowanie realizacji projektów,
 - przygotowanie okresowych, rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji POPC w odniesieniu do zadań określonych w umowie, zgodnie z wytycznymi wydanymi na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności i przekazywanie ich IZ w terminach określonych w zatwierdzonej instrukcji wykonawczej IP,
 - zbieranie oraz udostępnianie informacji statystycznych i finansowych dotyczących osi priorytetowych, działań i projektów,
 - udział w Komitecie Monitorującym POPC,
 - monitorowanie poziomu zakontraktowanych środków w ramach POPC.

Na podstawie zarządzenia Nr 61 z dnia 22 grudnia 2014 r. w sprawie powołania Komitetu Monitorującego Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 Minister Infrastruktury i Rozwoju, stosownie do wymogu art. 14 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, powołał Komitet Monitorujący POPC, określając m.in. jego skład oraz realizowane przez niego zadania⁸, w tym:

- dokonywanie przeglądu wdrażania Programu i postępów poczynionych na drodze do osiągnięcia jego celów, w szczególności w odniesieniu do celów pośrednich i końcowych wskazanych w ramach wykonania⁹,
- rozpatrywanie i zatwierdzanie propozycji zmian POPC proponowanych przez IZ,
- rozpatrywanie i zatwierdzanie metodyki i kryteriów wyboru projektów,
- rozpatrywanie i zatwierdzanie rocznych i końcowego sprawozdania z realizacji POPC,

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Był nim wówczas Minister Infrastruktury i Rozwoju.

⁷ Obecnie jest nią państwowa jednostka budżetowa pn. Centrum Projektów Polska Cyfrowa (dalej: „CPPC”).

⁸ Zarządzenie to straciło moc po wejściu w życie zarządzenia Nr 28 Ministra Rozwoju z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie powołania Komitetu Monitorującego Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020.

⁹ Ramy Wykonania POPC – Tabela, będąca częścią Programu, wskazująca wartości docelowe wskaźników lub kluczowych etapów wdrażania w ramach poszczególnych osi POPC.

- rozpatrywanie i zatwierdzanie planu ewaluacji POPC oraz jego zmiany.

Porozumienie Trójstronne było pięciokrotnie aneksowane (ostatni aneks, tj. Nr 5 zawarty został w dniu 7 marca 2022 r.).

(akta kontroli str. 3-61, 746-758, 861, 867-868)

Program przyjęty został na podstawie decyzji wykonawczej Komisji Europejskiej z dnia 5 grudnia 2014 r.¹⁰. Oś V Programu pn. „Rozwój cyfrowy JST oraz wzmocnienie cyfrowej odporności na zagrożenia - REACT-UE” wprowadzono do POPC w wersji Programu obowiązującej od 27 lipca 2021 r. do 23 lutego 2022 r. (została ona zaakceptowana decyzją Komisji Europejskiej z dnia 27 lipca 2021 r.). Podstawowe założenia tej Osi były następujące:

- cała Oś priorytetowa V była dedykowana instrumentowi REACT-UE¹¹;
- utworzenie Osi realizowało cel szczegółowy 9 Programu: „Rozwój cyfrowy JST oraz wzmocnienie cyfrowej odporności na zagrożenia”;
- ze środków instrumentu REACT-UE, w ramach POPC, miało być udzielane wsparcie jednostkom samorządu terytorialnego¹² związane z ich cyfryzacją. Do takich działań zaliczono m.in. rozwój dostępu do usług szerokopasmowego internetu i zakup sprzętu IT i oprogramowania dla biur/jednostek publicznych/jednostek podległych jst oraz szkół i placówek specjalnych, domów dziecka, pieczy zastępczej oraz domów pomocy społecznej;
- określono grupy beneficjentów projektów w ramach Osi V - byli nimi jst, operatorzy usług kluczowych, a także beneficjenci projektów pozakonkursowych - jednostki administracji rządowej lub jednostki im podległe, lub przez nie nadzorowane;
- kwota interwencji ze środków EFRR wynosiła 210 964 202 Euro.

W wersji Programu obowiązującej od 24 lutego 2022 r. w odniesieniu do realizacji Osi V POPC wprowadzone zostały m.in. następujące zmiany:

- ze środków instrumentu REACT-UE, w ramach POPC, założono wsparcie jst związane z ich cyfryzacją. Do takich działań zaliczono m.in. zakup sprzętu IT i oprogramowania dla biur/jednostek publicznych/jednostek podległych jst oraz dla szkół i placówek specjalnych, domów dziecka, pieczy zastępczej oraz domów pomocy społecznej oraz „dzieci z rodzin po PPGR”. Sprzęt IT i oprogramowanie zakupione przez jst miały być udostępniane w szczególności na potrzeby edukacji w warunkach zdalnych;
- kwota interwencji ze środków EFRR wynosiła 292 567 109 Euro.

(akta kontroli str. 62-76)

W dniu 17 sierpnia 2021 r. w dokumencie pt. *Fiszka dotycząca projektu pozakonkursowego „Cyfrowa Gmina” w ramach POPC*, skierowanym do IZ przez Sekretarza Stanu w KPRM Pana Janusza Cieszyńskiego dokonano opisu tego projektu, w tym m.in. w zakresie jego celów i efektów. Wnioskowano do IZ o ocenę i identyfikację projektu jako pozakonkursowego oraz o umieszczenie informacji o nim w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych POPC (dalej: „SZOOP”)¹³. Szacunkową wartość projektu określono na 720 000 000 zł, a w uzasadnieniu jego realizacji wskazano, iż „grupą wymagającą szczególnego wsparcia są dzieci z rodzin

¹⁰ Komunikat Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 23 stycznia 2015 r. o podjęciu przez Komisję Europejską decyzji zatwierdzającej Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020 (M.P. z 2015 r., poz. 157).

¹¹ Instrument finansowego wsparcia, uruchomiony przez Komisję Europejską w odpowiedzi na skutki pandemii COVID-19. REACT-EU ma celu naprawienie szkód społecznych i gospodarczych spowodowanych pandemią COVID-19 oraz przygotowanie się do ekologicznej i cyfrowej odbudowy gospodarki zwiększającej jej odporność. Służy on uruchomieniu dodatkowych 47,5 mld EUR na fundusze strukturalne w latach 2021-2022 oraz zwiększeniu elastyczności wydatków w ramach polityki spójności.

¹² Dalej: „jst”.

¹³ Projekt „Cyfrowa Gmina” ujęty został w wersji SZOOP z września 2021 r. Szacunkowa całkowita wartość projektu wynosiła 750 mln zł, a jednostką zgłaszającą projekt była KPRM.

z obszarów dotkniętych skutkami likwidacji Państwowych Gospodarstw Rolnych”. Projekt „Cyfrowa Gmina” stanowić miał część realizacji celów Osi V Programu, w tym celu szczegółowego 9. Ostatecznymi odbiorcami projektu mieli być m.in. uczniowie ze szczególnym uwzględnieniem uczniów z rodzin dotkniętych skutkami likwidacji PPGR, wychowankowie pieczy zastępczej, szkoły, pracownicy urzędów gmin i jednostek podległych. W punkcie dotyczącym przewidywanych efektów realizacji projektu wskazano, iż przyczyni się on do zwalczania negatywnych efektów powstałych w wyniku pandemii COVID-19 poprzez zwiększenie dostępu do e-usług oferowanych przez jst i podmioty podległe (np. szkoły i placówki sprawujące pieczę zastępczą). W ramach projektu planowano osiągnięcie czterech wskaźników produktu i dwóch wskaźników rezultatu.

Do fiszki projektu „Cyfrowa Gmina” Minister zgłosił m.in. następujące uwagi:

- wprowadzenie do projektu wskaźników opracowanych przez IK UP¹⁴ monitorujących COVID-19, tj. „liczba osób objętych wsparciem w zakresie zwalczania lub przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19”; „liczba podmiotów objętych wsparciem w zakresie zwalczania lub przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19”;
- zmniejszenie wskaźnika pn. „liczba jst, które zwiększyły swój potencjał cyfrowy” z 2 857 do 2 093 z uwagi na fakt, iż wartość 2 093 została oszacowana do Programu i zaakceptowana przez KE i była bardziej ostrożna w sytuacji, gdyby część jst wycofała się z uczestnictwa w projekcie w trakcie jego realizacji;
- wprowadzenie wskaźników „liczba pracowników objętych szkoleniami w zakresie umiejętności cyfrowych - kobiety” oraz „liczba pracowników objętych szkoleniami w zakresie umiejętności cyfrowych - mężczyźni”, gdyż wskaźniki te zostały wprowadzone do SZOOP w V Osi;
- dokonanie zmiany wartości przyjętych trzech wskaźników produktu, tj. „wartość sprzętu IT oraz oprogramowania/licencji finansowych w odpowiedzi na COVID-19 (CV 4) - 720 000 000 zł”; „wartość sprzętu IT oraz oprogramowania/licencji finansowanych w odpowiedzi na COVID-19 - dla sektora edukacji - 216 000 000 zł”; „wartość sprzętu IT oraz oprogramowania/licencji finansowanych w odpowiedzi na COVID-19 - dla innych obszarów - 504 000 000 zł”.

Uwagi IZ do fiszki zostały uwzględnione, o czym poinformował Pan Janusz Cieszyński Sekretarz Stanu w KPRM w piśmie z dnia 16 września 2021 r. Przekazał on nową wersję „fiszki”, w której jako ostatecznych odbiorców projektu wskazano m.in. uczniów ze szczególnym uwzględnieniem uczniów z rodzin dotkniętych skutkami likwidacji PPGR, a jako wskaźnik rezultatu zaproponowano - „liczbę dzieci z rodzin z obszarów dotkniętych skutkami likwidacji PPGR, które otrzymały sprzęt komputerowy z oprogramowaniem - 14 000”. Szacunkową całkowitą wartość projektu określono na 750 000 000 zł. W ramach projektu efekty mierzone miały być przez dziesięć wskaźników produktu i trzy rezultatu. Zmienione cztery wskaźniki produktu, zgodnie z uwagami IZ, wynosiły: „wartość wydatków kwalifikowalnych przeznaczonych na działania związane z pandemią COVID-19 - 750 000 000 zł”; „wartość sprzętu IT oraz oprogramowania/licencji finansowych w odpowiedzi na COVID-19 (CV 4) - 450 000 000 zł”; „wartość sprzętu IT oraz oprogramowania/licencji finansowanych w odpowiedzi na COVID-19 - dla sektora edukacji 135 000 000 zł”; „wartość sprzętu IT oraz oprogramowania/licencji finansowanych w odpowiedzi na COVID-19 - inne obszary - 315 000 000 zł”.

Projekt wraz ze zmienioną fiską został formalnie zgłoszony do IZ przez Sekretarza Stanu w KPRM Pana Janusza Cieszyńskiego w dniu 17 września 2021 r.

¹⁴ Instytucja Koordynująca Umowę Partnerstwa, tj. Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

W zgłoszeniu tym uzasadnił on z czego wynika potrzeba realizacji projektu, wskazując na taki aspekt jak zwiększone zapotrzebowanie na dostęp do technologii informacyjno-komunikacyjnych z uwagi na pandemię COVID-19. Wskazał on również, 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 internetu¹⁵.

(akta kontroli str. 122-127, 300-302, 575-610)

Po aktualizacji ww. fiszki Minister, w dniu 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 o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności. Potwierdził on spełnianie tych wymagań i nakazał dalsze prace w celu dokonania wyboru projektu do dofinansowania. Szacunkową wartość kosztów kwalifikowalnych projektu ustalono na 750 000 000 zł, a informację o nim zamieszczono w SZOOP POPC. O zidentyfikowaniu projektu „Cyfrowa Gmina” i aktualizacji jego szacunkowej całkowitej wartości oraz umieszczeniu w SZOOP Minister poinformował także KPRM.

Projekt „Cyfrowa Gmina” został wybrany do dofinansowania na podstawie kryteriów wyboru, przyjętych przez Komitet Monitorujący uchwałą Nr 9/2021 z dnia 20 września 2021 r. w sprawie zatwierdzenia metodyki oraz kryteriów wyboru projektu w trybie pozakonkursowym dla działania 5.1 „Rozwój cyfrowy JST oraz wzmocnienie cyfrowej odporności na zagrożenia”. Ich przyjęcie poprzedzone było dyskusją na posiedzeniu Grupy Roboczej powołanej przy Komitecie, która dotyczyła m.in. modelu wdrażania projektu. W notatce z dnia 19 sierpnia 2021 r. ze spotkania tej grupy przy Komitecie Monitorującym, w nawiązaniu do możliwości finansowania bonów dla gospodarstw domowych na zakup dostępu do szerokopasmowego internetu, znalazła się wzmianka, iż trwają rozmowy z przedstawicielami KE na temat możliwości zakupu takich usług dla dzieci z domów dziecka, placówek pieczy zastępczej, a także dzieci z rodzin dotkniętych skutkami likwidacji PPGR. Wyboru projektu „Cyfrowa Gmina” dokonała Komisja Oceny Projektów w październiku 2021 r., ustanowiona przez IP i odpowiedzialna za proces naboru i ocenę wniosku o dofinansowanie projektu.

(akta kontroli str. 77-121, 299-302, 611-612)

W dniu 23 listopada 2021 r. Komisja Europejska wydała decyzję wykonawczą w sprawie podziału pomiędzy państwa członkowskie alokacji II transzy instrumentu REACT-EU przeznaczonej na 2022 r. W związku z tym w treści Programu wprowadzono zmiany, które polegały m.in. na zmianie wartości docelowych wskaźników w Osi V - „Rozwój cyfrowy JST oraz wzmocnienie cyfrowej odporności na zagrożenia - REACT UE”¹⁶. Ze środków mechanizmu REACT-UE możliwe było finansowanie działań mających na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom pandemii COVID-19. Wsparcie ukierunkowane miało być na poprawę dostępności infrastruktury, narzędzi informatycznych (sprzętu, oprogramowania) i kompetencji niezbędnych do świadczenia elektronicznych usług publicznych m.in. przez podmioty oświatowe i opiekuńcze oraz podniesienie poziomu cyberbezpieczeństwa. Alokacja środków dla Osi V, według notatki z 4 lutego 2022 r., skierowanej przez Zastępcę

¹⁵ W zgłoszeniu projektu „Cyfrowa Gmina” Sekretarz Stanu w KPRM nie wskazał kto przeprowadził diagnozę dotyczącą występowania braków sprzętu IT w środowisku dzieci z obszarów dotkniętych skutkami likwidacji PPGR i jakie były jej wyniki. Minister, przed zaakceptowaniem warunków naboru projektu „Cyfrowa Gmina” w zakresie kwoty alokacji, nie znał wyników przedmiotowej diagnozy.

¹⁶ M.in. zwiększeniu uległ wskaźnik „wartość sprzętu IT oraz oprogramowania/licencji finansowanych w odpowiedzi na COVID-19” ze 128 001 136 zł na 208 230 058 zł oraz „wartość sprzętu IT oraz oprogramowania/licencji finansowanych w odpowiedzi na COVID-19 dla sektora edukacji” z 20 504 346 zł na 49 952 533 zł.

Dyrektora Departamentu Rozwoju Cyfrowego Ministerstwa (dalej: „DRC”)¹⁷ do Pana Jacka Żalka Sekretarza Stanu w Ministerstwie, wynosiła 292 567 109 Euro (96% alokacji REACT-UE) i miała być w całości sfinansowana w ramach wkładu UE.

W dniu 7 lutego 2022 r. Sekretarz Stanu w KPRM Pan Janusz Cieszyński wnioskował do IZ o zwiększenie budżetu projektu „Cyfrowa Gmina” w związku ze wzrostem zapotrzebowania na środki w ramach konkursu „Granty PPGR”. Wskazał on, że w procesie weryfikacji dokumentów ocenie podlega obecnie 1 606 wniosków, których łączna wartość przekracza dostępną alokację w konkursie. Zwiększenie budżetu projektu przyczynić miało się do: pełniejszego zaspokojenia potrzeb grantobiorców w zakresie nauki zdalnej, szczególnie przez dzieci z obszarów dotkniętych skutkami likwidacji PPGR; wzmocnienia przewidywanych efektów całego projektu „Cyfrowa Gmina” oraz przeznaczenia większej liczby środków na wsparcie i zakup komputerów do nauki zdalnej i usług dostępu do internetu. Wnioskował też o dokonanie oceny zaktualizowanej fiszki oraz o umieszczenie nowych danych o projekcie w SZOOP POPC. W zmienionej fiszce projektu jego szacunkową całkowitą wartość określono na 1 219 113 000 zł. Wartość wskaźnika rezultatu „liczba dzieci z rodzin z obszarów dotkniętych skutkami likwidacji PPGR, które otrzymały sprzęt komputerowy z oprogramowaniem” wzrosła z 14 000 do 200 000. Zmianie uległy też wskaźniki produktu, tj. „wartość wydatków kwalifikowalnych przeznaczonych na działania związane z pandemią COVID-19 - 1 219 113 000 zł”; „wartość sprzętu IT oraz oprogramowania/licencji finansowych w odpowiedzi na COVID-19 (CV 4) - 806 358 204 zł; „wartość sprzętu IT oraz oprogramowania/licencji finansowanych w odpowiedzi na COVID-19 - dla sektora edukacji 135 000 000 zł”; „wartość sprzętu IT oraz oprogramowania/licencji finansowanych w odpowiedzi na COVID-19 - inne obszary - 315 000 000 zł”.

W piśmie z 11 lutego 2022 r. Minister poinformował Sekretarza Stanu w KPRM, że zmiany w projekcie „Cyfrowa Gmina” m.in. w zakresie wartości całkowitej projektu spełniały wymagania art. 48 ust. 3 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności oraz, że zaktualizowano dane o projekcie w SZOOP POPC¹⁸. W związku z tą aktualizacją wskazano też na konieczność dokonania zmian w zakresie wskaźników w dokumentacji naboru i umowie o dofinansowanie projektu. Minister wskazał też, aby uzasadnić przyczyny wzrostu wartości wskaźników w stosunku do określonych w 2021 roku.

(akta kontroli str. 128-153, 613-624)

1.2. Przed wdrożeniem projektu „Cyfrowa Gmina” Minister nie dysponował żadnymi analizami dotyczącymi potrzeb w zakresie wsparcia dzieci z rodzin dotkniętych skutkami likwidacji PPGR w rozwoju cyfrowym. Spełnianie przez projekt wymagań wynikających z ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności oraz jego identyfikacja została przeprowadzona przez IZ na podstawie analizy założeń przedstawionych w fiszce projektu. W piśmie z dnia 7 czerwca 2024 r. Zastępca Dyrektora DRC podał, że za przygotowanie konkursu grantowego „Granty PPGR” odpowiadała IP.

(akta kontroli str. 176-177)

1.3. Realizując zadania IZ, wynikające z Porozumienia Trójstronnego, związane z wyborem projektu „Cyfrowa Gmina” oraz przygotowaniem dokumentacji konkursowej projektu „Granty PPGR” Minister m.in.:

¹⁷ Departament Rozwoju Cyfrowego Ministerstwa – realizuje m.in. zadania związane z obsługą Ministra, pełniącemu funkcję IZ POPC.

¹⁸ W wersji SZOOP z lutego 2022 r. szacunkowa całkowita wartość projektu „Cyfrowa Gmina” wynosiła 1 219 113 000 zł. Wskazano, że podmiotem zgłaszającym była KPRM, a tym, który będzie wnioskodawcą - CPPC.

- dokonał weryfikacji i akceptacji Instrukcji Wykonawczej IP, będącej dokumentem określającym zadania i procedury pracy tej instytucji m.in. w procesie wyboru projektów do dofinansowania w ramach POPC;
- zaakceptował, poprzez powołany Komitet Monitorujący Program, opracowane przez IP, metodykę oraz kryteria formalne i merytoryczne wyboru projektów w trybie pozakonkursowym w działaniu 5.1 POPC;
- dokonał identyfikacji projektu oraz, po przeprowadzeniu analizy jego założeń ujętych w „fiszce projektu”, oceny spełniania wymogów art. 38 ust. 2 i 3 oraz 48 ust. 3 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności;
- ujął w SZOOP POPC podstawowe informacje o projekcie;
- zaakceptował warunki naboru w zakresie alokacji oraz wskaźników postępu rzeczowego projektu.

W październiku 2021 r. zakończono ocenę wniosku o dofinansowanie w ramach naboru w trybie pozakonkursowym dla działania 5.1 i wybrano projekt „Cyfrowa Gmina”, któremu IP, na podstawie decyzji, przyznała dofinansowanie w kwocie 719 603 693,50 zł¹⁹. W piśmie do IZ z 4 października 2021 r., informując o tym fakcie, IP wskazała, iż wybrany projekt „Cyfrowa Gmina” spełnił wszystkie kryteria wyboru projektów formalne i merytoryczne, a załącznikiem do pisma był protokół Komisji Oceny Projektów wraz z listą rankingową projektów złożonych i zaakceptowanych w ramach naboru oraz regulamin pracy tej komisji. W dniu 11 lutego 2022 r. w piśmie do CPPC Minister wyraził zgodę na zwiększenie alokacji w projekcie „Cyfrowa Gmina” z 750 000 000 zł do 1 219 113 000 zł.

(akta kontroli str. 125-145, 158-159, 180-193, 611, 744-745)

1.4. W ramach projektu „Cyfrowa Gmina” przewidziano m.in. wsparcie dzieci z rodzin dotkniętych skutkami likwidacji PPGR, które miało być udzielone przez jst w formie zakupu sprzętu komputerowego i usługi dostępu do internetu do nauki zdalnej. Cel szczegółowy w Osi priorytetowej V określony został jako „Rozwój cyfrowy JST oraz wzmocnienie cyfrowej odporności na zagrożenia”.

Celem projektu było wsparcie jst na poziomie gmin (m.in. urzędów, jednostek publicznych, jednostek podległych i nadzorowanych) w zakresie realizacji usług publicznych na drodze teleinformatycznej. Projekt miał też przeciwdziałać skutkom pandemii COVID-19, które negatywnie wpłynęły m.in. na działalność społeczną, gospodarczą i edukacyjną na szczeblu lokalnym. Ministerstwo brało udział w określeniu celów projektu oraz jego przewidywanych efektów poprzez analizę i zgłaszanie uwag do fiszki projektu, przygotowanej przez zgłaszającego projekt.

Lista wskaźników w projekcie „Cyfrowa Gmina” została określona w 2021 r. w ramach współpracy IZ i IP oraz w wyniku procesu uzgadniania i aktualizowania „fiszek projektu”, zgłoszonego przez KPRM. Były to następujące wskaźniki:

Wynikające z listy ustanowionej przez Komisję Europejską tzw. „common indicators” (wspólne wskaźniki dotyczące wsparcia) dla interwencji związanej z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19:

- Wartość sprzętu IT oraz oprogramowania/licencji w odpowiedzi na COVID-19 – 848 625 580 zł;
- Wartość sprzętu IT oraz oprogramowania/licencji finansowanych w odpowiedzi na COVID-19 dla sektora edukacji – 135 000 000 zł.

¹⁹ Na podstawie trzech aneksów do decyzji o dofinansowaniu całkowitą wartość projektu „Cyfrowa Gmina” zwiększano w sposób następujący: aneksem z 12 lutego 2022 r. do kwoty 1 219 113 000 zł; aneksem z 3 czerwca 2022 r. do kwoty 1 286 192 994,70 zł i na podstawie aneksu z 24 kwietnia 2023 r. do kwoty 1 286 197 293,92 zł.

Opracowane we wrześniu 2021 r. przez Instytucję Koordynującą Umowę Partnerstwa w Ministerstwie (wskaźniki monitorujące projekty dotyczące działań antyepidemicznych i antykryzysowych), tj.:

- Liczba osób objętych wsparciem w zakresie zwalczania lub przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19 – 204 127;
- Liczba podmiotów objętych wsparciem w zakresie zwalczania lub przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19 – 1 965;
- Wartość wydatków kwalifikowalnych przeznaczonych na działania związane z pandemią COVID-19 – 1 286 192 994,70 zł.

Pozostałymi wskaźnikami zaproponowanymi przez IP i IZ były:

- Liczba pracowników objętych szkoleniami w zakresie umiejętności cyfrowych – 4 127;
- Liczba pracowników objętych szkoleniami w zakresie umiejętności cyfrowych - kobiety – 2 889; Liczba pracowników objętych szkoleniami w zakresie umiejętności cyfrowych - mężczyźni – 1 238;
- Wartość sprzętu IT oraz oprogramowania/licencji finansowanych w odpowiedzi na COVID-19 – 713 624 580 zł;
- Liczba jst, które zwiększyły swój potencjał cyfrowy – 1 965;
- Liczba utworzonych pracowni mających służyć rozwijaniu nowych form wzmacniania kompetencji cyfrowych – 70;
- Wartość szkoleń dla pracowników jst – 9 285 000 zł;
- Liczba diagnoz cyberbezpieczeństwa jst – 1 965;
- Liczba dzieci z rodzin z obszarów dotkniętych skutkami likwidacji PPGR, które otrzymały sprzęt komputerowy wraz z oprogramowaniem – 200 000.

Według Zastępcy Dyrektora DRC jedną z uwag IZ zgłoszonych do IP na etapie uzgadniania wskaźników było uwzględnienie w ramach wskaźnika „liczba osób objętych wsparciem w zakresie zwalczania lub przeciwdziałania pandemii COVID-19” wartości wskaźnika „liczba dzieci z rodzin z obszarów dotkniętych skutkami likwidacji PPGR, które otrzymały sprzęt komputerowy z oprogramowaniem”.

(akta kontroli str. 176-183, 584-609)

1.5. Zgodnie z § 5 ust. 3 Porozumienia Trójstronnego IP opracować miała propozycje kryteriów wyboru projektów oraz ich zmian i przedstawić do akceptacji IZ.

Propozycję formalnych i merytorycznych kryteriów wyboru projektów w ramach działania 5.1 Programu IP przekazała do akceptacji Ministra (IZ) i zatwierdzenia przez Komitet Monitorujący POPC w dniu 16 sierpnia 2021 r.

Komitet Monitorujący Program, cyt. uchwałą Nr 9/2021 z dnia 20 września 2021 r., zatwierdził metodykę oraz kryteria wyboru ww. projektu. Załącznikiem do uchwały były dwa dokumenty, tj.: „Ramowa metodyka wyboru projektu w działaniu 5.1 - Rozwój cyfrowy oraz wzmocnienie cyfrowej odporności na zagrożenia (dotyczy projektu w zakresie rozwoju cyfrowego JST) Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020”; „Formalne i merytoryczne kryteria wyboru projektu w działaniu 5.1 „Rozwój cyfrowy JST oraz wzmocnienie cyfrowej odporności na zagrożenia (REACT-EU) POPC - tryb pozakonkursowy”.

W badanym okresie nie były zmieniane, zaakceptowane przez IZ, metodyka oraz kryteria wyboru projektów w trybie pozakonkursowym w ramach działania 5.1 - „Rozwój cyfrowy JST oraz wzmocnienie cyfrowej odporności na zagrożenia POPC na lata 2014-2020”, określone w ww. uchwale Komitetu Monitorującego POPC.

(akta kontroli str. 154-175)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Minister podejmował prawidłowe działania dotyczące wprowadzenia do Programu Osi V, służącej realizacji projektów w ramach celu szczegółowego POPC „Rozwój cyfrowy JST oraz wzmocnienie cyfrowej odporności na zagrożenia”, finansowanych ze środków instrumentu REACT-UE. Wypełniając obowiązki IZ, poprawnie zidentyfikował i ocenił projekt „Cyfrowa Gmina”, w ramach którego uruchomiono konkurs „Granty PPGR”. Stosownie do wymogu Porozumienia Trójstronnego zatwierdził metodykę oraz kryteria wyboru ww. projektu oraz warunki naboru w zakresie alokacji oraz wskaźników postępu rzeczowego.

OBSZAR

2. Nadzór i kontrola nad procesem udzielania wsparcia w ramach konkursu „Granty PPGR”.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Według z § 7 Porozumienia Trójstronnego Minister jako IZ otrzymywał miał od IP okresowe, roczne i końcowe sprawozdania z realizacji POPC, w zakresie o którym mowa w § 4 ust. 1 tej umowy. Minister otrzymywał od IP, za okres od IV kw. 2021 r. do IV kw. 2023 r., sprawozdania kwartalne w zakresie postępu finansowo-rzeczowego w realizacji Programu. Ponadto, na potrzeby opracowania przez IZ „sprawozdania z realizacji Programu”, IP składała do Ministerstwa sprawozdania roczne, będące tzw. „wkładem własnym” w przygotowanie tego sprawozdania. Instytucja Pośrednicząca, w wymaganych terminach, złożyła dwa takie dokumenty, tj. wkład do sprawozdania z realizacji POPC w 2021 r. i 2022 r. (IZ nie wymagała złożenia sprawozdania za 2023 r., gdyż dane za ten rok ujęte zostaną w sprawozdaniu końcowym z wdrażania Programu).

W sprawozdaniu rocznym za 2021 r., w odniesieniu do Osi V POPC wskazano, iż niska wartość wskaźników projektu „Cyfrowa Gmina” na koniec 2021 r. wynikała z późnego terminu podpisania decyzji o jego dofinansowaniu, tj. 3 października 2021 r. i początkowej fazy realizacji (według sprawozdania w odniesieniu do projektów z Osi V kwota wydatków wynosiła 0 zł). W sprawozdaniu z realizacji Programu w 2022 r. w nawiązaniu do Osi V POPC również wskazano na niską wartość wykonania wskaźników projektu „Cyfrowa Gmina” na koniec 2022 r., co uzasadniono głównie faktem, iż rozliczenie udzielonych grantów nastąpi do końca realizacji projektu, tj. do 31 grudnia 2023 r. Sprawozdania te nie odnosiły się do kwestii wykorzystania środków w ramach Osi V Programu, a dane w tym zakresie ujmowane były w kwartalnych sprawozdaniach finansowych.

Według danych na koniec 2023 r. w ramach Osi V POPC realizowane były trzy projekty o łącznej wartości 1 375 722 547 zł, tj.:

- „Cyfrowa Gmina” - wartość 1 286 197 294 zł (w jego ramach realizowano konkursy grantowe: „Cyfrowa Gmina”, „Cyfrowy Powiat”, „Cyfrowe Województwo”, „Granty PPGR”, „mini Pakt - Gminne Pracownie Komputerowe”),
- Podłączenie podmiotów Krajowego Systemu Cyberbezpieczeństwa do Zintegrowanego Systemu Zarządzania Cyberbezpieczeństwem S46 (S46 REACT) - 29 525 253 zł,
- Podniesienie poziomu bezpieczeństwa sieci teleinformatycznej używanej w ramach Państwowej Inspekcji Sanitarnej poprzez rozbudowę rządowej sieci teletransmisyjnej Govnet - 60 000 000 zł.

Wartość poniesionych wydatków w ww. projektach, według wniosków o płatność złożonych na koniec 2023 r., wyniosła łącznie 1 284 688 797 zł (94% alokacji), w tym:

- „Cyfrowa Gmina” - 1 257 110 146 zł,

- Podłączenie podmiotów Krajowego Systemu Cyberbezpieczeństwa do Zintegrowanego Systemu Zarządzania Cyberbezpieczeństwem S46 (S46 REACT) - 15 116 796 zł,
- Podniesienie poziomu bezpieczeństwa sieci teleinformatycznej używanej w ramach Państwowej Inspekcji Sanitarnej poprzez rozbudowę rządowej sieci teletransmisyjnej Govnet - 12 461 856 zł.

W ramach projektu „Cyfrowa Gmina” wartość podpisanych umów dla poszczególnych konkursów grantowych, na dzień 5 października 2023 r., wynosiła: „Cyfrowa Gmina” - 621 mln zł, „Cyfrowy Powiat” - 63 mln zł, „Cyfrowe Województwo” - 16 mln zł, „Granty PPGR” - 585 mln zł²⁰, „mini Pakt - Gminne Pracownie Komputerowe” - 10 mln zł.

W trakcie posiedzenia Komitetu Monitorującego POPC w dniu 5 października 2023 r., przedstawiciel IP, na podstawie posiadanych danych, wskazał, iż w konkursie „Granty PPGR” wydatkowano na zakup: 13 925 szt. komputerów - 35 mln zł; 200 941 szt. laptopów - 502 mln zł; 3 204 szt. tabletów - 3,5 mln zł; 45 913 szt. oprogramowania - 31 mln zł; 69 820 szt. ubezpieczenia - 11 mln zł; 3 193 szt. dostępu do internetu - 2,5 mln zł.

(akta kontroli str. 3-27, 194-229, 574, 814-820, 828-863)

2.2. W dniu 24 września 2021 r. Minister zaakceptował, opracowane i przedłożone przez IP, warunki naboru w zakresie alokacji, terminów związanych z przeprowadzeniem naboru oraz wskaźników postępu rzeczowego w działaniu 5.1 POPC. Jednym z zaproponowanych przez IP wskaźników projektu pozakonkursowego w ww. działaniu była „liczba dzieci z rodzin dotkniętych skutkami likwidacji PPGR, które otrzymały sprzęt komputerowy z oprogramowaniem”, który ujęty był też w „fiszce projektu” z 16 września 2021 r.

Postęp rzeczowy i finansowy realizacji projektów w ramach Osi V POPC monitorowany był przez IZ na podstawie analizy sprawozdań kwartalnych składanych przez IP w zakresie postępu we wdrażaniu Programu. Dla projektu „Cyfrowa Gmina” oraz konkursu „Granty PPGR”, realizowanych w ramach Osi V POPC, wartość docelową wskaźników dla 2023 r. przyjęto w następującej wysokości:

- wartość sprzętu IT oraz oprogramowania/licencji finansowanych w odpowiedzi na COVID-19 (CV-4) – 977 889 998 zł;
- wartość sprzętu IT oraz oprogramowania/licencji finansowanych w odpowiedzi na COVID-19 - dla sektora edukacji (CV-4c) – 234 587 085 zł;
- wartość wydatków kwalifikowalnych przeznaczonych na działania związane z pandemią COVID-19 – 1 371 875 870 zł;
- liczba osób objętych wsparciem w zakresie zwalczania lub przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19 – 212 327.

Stopień realizacji wartości docelowej ww. wskaźników na koniec 2023 r., według wartości aktualnej (tj. wyrażonej na podstawie ostatniego wniosku o płatność)²¹, wyniósł odpowiednio: 26%, 102%, 95% i 45%.

Komitet Monitorujący Program uchwalał z dnia 5 października 2023 r., zatwierdził zmiany do Planu ewaluacji POPC. Związane były one z postanowieniami dotyczącymi ostatniego badania, tj. ewaluacji *ex post* realizacji celów Programu. Według tego planu ewaluacją *ex post* objęte mają być wszystkie osie POPC, a jej celem będzie dokonanie całościowej, podsumowującej oceny realizacji celów Programu. Nastąpi też podsumowanie postępu rzeczowego i rezultatów wdrażania POPC oraz ocena

²⁰ Na koniec I kw. 2024 r. kwota ta również wynosiła 585 mln zł.

²¹ Iloraz wartości aktualnej i wartości docelowej na 2023 r. x 100%.

wpływu jego realizacji na osiągnięcie celów strategii „Europa 2020”²². Badanie miało być przeprowadzone w okresie od II do IV kw. 2024 r.

Pierwotna wersja wniosku o płatność końcową w odniesieniu do projektu „Cyfrowa Gmina” została złożona przez CPPC w dniu 25 stycznia 2024 r.²³. Wniosek ten był weryfikowany przez IP i poprzez system informatyczny SL2014 przekazywany do poprawy. Do 27 czerwca 2024 r. złożono pięć wersji tego wniosku, które, po ich analizie, przekazane zostały do dalszej korekty.

(akta kontroli str. 180-189, 759-805, 861, 867-868, 873-893)

2.3. Zgodnie z § 9 ust. 10 Porozumienia Trójstronnego Minister jako IZ akceptować miał roczne plany kontroli przygotowane przez IP oraz sprawozdania z ich realizacji. Roczne plany kontroli były opracowywane przez IP w odniesieniu do tzw. lat obrachunkowych (liczonych od 1 lipca do 30 czerwca roku następnego).

Do realizacji projektów z Osi V POPC odnosiły się trzy, przygotowane przez IP, plany kontroli, tj. na lata 2021/2022, 2022/2023 i 2023/2024. Plany te, na podstawie udzielonego przez Ministra upoważnienia, zostały zaakceptowane przez Zastępcę Dyrektora DRC (IZ analizowała i akceptowała także zmiany w tych planach).

W planie kontroli na rok 2021/2022, z uwagi na wczesny etap realizacji projektów w ramach Osi V, nie przewidziano kontroli ich realizacji (wskazano jedynie, że dopuszcza się możliwość przeprowadzenia kontroli w trybie doraźnym). W planie kontroli na 2022/2023 przewidziano jedną kontrolę projektu realizowanego w ramach Osi V. Projekt miał być wybrany z populacji dwóch projektów realizowanych w tej Osi według stanu na kwiecień 2022 r. W planie kontroli na 2023/2024 wskazano, iż według stanu na kwiecień 2023 r., w ramach Osi V realizowane są trzy projekty, z których jeden skontrolowany został w roku 2022/2023.

Instytucja Pośrednicząca przedkładała do IZ sprawozdania z realizacji rocznych planów kontroli, tj. za pierwsze i drugie półrocze roku obrachunkowego 2021/2022, 2022/2023, 2023/2024 (łącznie pięć sprawozdań).

Ze sprawozdań tych wynikało, iż kontrolę realizacji projektów w ramach Osi V, w działaniu 5.1, IP zrealizowała tylko za I półrocze roku obrachunkowego 2022/2023²⁴. Była to kontrola planowa dotycząca realizacji projektu „Cyfrowa Gmina”²⁵. Kontrola potwierdziła, iż beneficjent i partner (Politechnika Łódzka) poprawnie realizują projekt, a zaplanowane w nim zadania były w trakcie realizacji. Uznano, że wydatki wykazane w rozliczonych wnioskach o płatność zostały prawidłowo poniesione i były wydatkami kwalifikowalnymi. Stwierdzono zastrzeżenia polegające na niewłaściwym wykazywaniu przez beneficjenta wydatków w poszczególnych pozycjach wniosku o płatność, a w przypadku partnera dokumentowanie we wniosku wydatków na podstawie dokumentów nie mających charakteru dowodów księgowych. W rezultacie kontroli wystosowano dwa zalecenia, a beneficjent pisemnie poinformował o przyjęciu ich do stosowania (Zespół Kontrolny CPPC uznał, że zostały one wdrożone).

Minister nie posiadał dokumentów potwierdzających fakt zaakceptowania, składanych przez IP sprawozdań z realizacji rocznych planów kontroli i poinformowania o tym fakcie tej instytucji (*opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 3-27, 178-179, 230-280, 303-429)

2.4. W latach 2021-2024 Ministerstwo nie zlecało i nie przeprowadzało audytów dotyczących wdrożenia i realizacji Programu oraz konkursu „Granty PPGR”. Zgodnie

²² „Europa 2020” to obowiązująca do 2020 r. strategia wzrostu społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej. Jest to strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.

²³ Beneficjentem projektu „Cyfrowa Gmina” było CPPC.

²⁴ Kontrolę tę przeprowadzono w terminie od 5 do 9 grudnia 2022 r.

²⁵ W kontroli tej CPPC występowało jako beneficjent projektu oraz instytucja przeprowadzająca kontrolę.

z art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności oraz § 9 ust. 15 Porozumienia Trójstronnego Minister jako IZ realizować miał kontrole systemowe w IP, służące sprawdzeniu prawidłowości realizacji powierzonych jej zadań.

W latach 2021-2024 Minister przeprowadził dwie kontrole systemowe (planowe), których przedmiotem było funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli POPC w IP. Pierwsza kontrola dotyczyła okresu od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. i przeprowadzono ją w II poł. 2022 r., natomiast druga okresu od 1 lipca 2022 r. do 30 czerwca 2023 r. i zrealizowano ją w II poł. 2023 r. W obu tych kontrolach sprawdzono następujące obszary działania IP:

- wybór i podpisywanie umów/porozumień o dofinansowanie w zakresie projektów pozakonkursowych i wyłonionych w procedurze nadzwyczajnej;
- rozliczanie projektów i przygotowanie deklaracji wydatków;
- przekazywanie dokumentów niezbędnych do sporządzenia przez IZ rocznego zestawienia wydatków oraz deklaracji zarządczej i rocznego podsumowania;
- wykonywanie kontroli oraz zapobieganie, wykrywanie, informowanie, korygowanie nieprawidłowości, w tym nadużyć finansowych;
- terminowość wydawania decyzji administracyjnych o zwrocie środków na podstawie art. 207 ustawy o finansach publicznych;
- poprawność realizacji zadań z zakresu informacji i promocji oraz prowadzenie ewaluacji;
- zachowanie właściwej ścieżki audytu dla realizowanych procesów oraz przestrzeganie zasad przechowywania dokumentów, a także wdrożenie zaleceń pokontrolnych z poprzedniej kontroli systemowej.

W rezultacie obu tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w procesie realizacji przez IP projektu „Cyfrowa Gmina” i konkursu „Granty PPGR”. Minister w latach 2021-2024 nie przeprowadzał w IP, na podstawie sygnałów o nieprawidłowościach we wdrażaniu Programu, kontroli doraźnych dotyczących projektu „Cyfrowa Gmina” lub konkursu „Granty PPGR”.

Informacje o postępie finansowym m.in. na poziomie priorytetów inwestycyjnych i projektów Minister uzyskiwał na podstawie informacji kwartalnych IP z realizacji Programu. Informacje te były analizowane i weryfikowane przez pracowników DRC (m.in. na podstawie list sprawdzających) i służyły one bieżącej realizacji zadań IZ.

NIK zauważa jednak, że realizowane przez Ministra jako IZ działania nadzorcze i analityczne nie obejmowały przyczyn wzrostu potrzeb w zakresie projektu „Cyfrowa Gmina” oraz konkursu „Granty PPGR”, w tym dotyczących: wzrostu liczby dzieci, które otrzymać miały sprzęt komputerowy z 14 tys. do 200 tys. osób; zwiększenia całkowitej wartości projektu; przyczyn i skutków podjęcia w styczniu 2024 r. przez beneficjenta decyzji o wydłużeniu okresu realizacji ww. projektu do 31 grudnia 2023 r.; przyczyn niezakończenia procesu rozliczenia projektu, pomimo upływu ponad ośmiu miesięcy od zakończenia jego realizacji.

W procesie wdrażania Osi V POPC Ministerstwo otrzymało do wiadomości wyniki dwóch badań audytowych przeprowadzonych w CPPC przez zewnętrzną Instytucję Audytową²⁶. Oba badania dotyczyły gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE w ramach Programu w związku z realizacją projektu „Cyfrowa Gmina”. W badanej próbie wydatków, przedstawionych w ramach sześciu wniosków o płatność, uwzględniono także wydatki związane z realizacją konkursu grantowego „Granty PPGR”. Pierwsze badanie audytowe przeprowadzono w IV kw. 2022 r., natomiast drugie w II i III kw. 2023 r. W wyniku ww. badań nie stwierdzono

²⁶ Była nią jednostka Krajowej Administracji Skarbowej – Izba Administracji Skarbowej w Kielcach.

nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków na realizację projektu i nie formułowano zaleceń.

(akta kontroli str. 3-27, 178-179, 281-296, 299-300, 625-743, 828-860, 894-904)

2.5. W latach 2021-2023 do IZ wpłynęły ogółem 23 sprawy/skargi dotyczące wdrażania konkursu „Granty PPGR”, w tym jedna w 2021 r., 10 w 2022 r., a 12 w 2023 r. Z liczby tej: 13 spraw rozpatrzonych zostało przez IZ, a 10 wpłynęło do Ministerstwa jako przekazane do wiadomości po ich rozpatrzeniu przez IP, albo jako sprawy dotyczące potencjalnych nieprawidłowości/problemów w realizacji projektu, przekazane przez inne osoby/podmioty²⁷.

Z 13 skarg rozpatrzonych przez IZ: w 2021 r. wpłynęła jedna sprawa, w 2022 r. i 2023 r. po sześć spraw. Sprawy te głównie pochodziły od obywateli (12 przypadków), którzy skarżyli się na nieotrzymanie od danej gminy sprzętu komputerowego w ramach konkursu „Granty PPGR”, a w jednym przypadku od gminy - Miasta Poznania, która skarżyła się na nieprawidłowości w procesie naboru wniosków i postulowała unieważnienie konkursu ogłoszonego w dniu 4 października 2021 r. Według Zastępcy Dyrektora DRC analiza powyższych zgłoszeń, po konsultacji z CPPC, nie potwierdziła wystąpienia nieprawidłowości. Stwierdzono, że w większości przypadków wnioski osób do gmin o uzyskanie sprzętu komputerowego były niekompletne lub złożone po terminie, lub wnioskodawca nie spełniał wszystkich wymaganych kryteriów. Natomiast w odniesieniu do skargi Miasta Poznania, Minister jako IZ, stwierdził, że na podstawie wyjaśnień uzyskanych z CPPC, nie ma podstaw do anulowania lub powtórzenia konkursu. Trzy zgłoszenia w swojej treści zawierały też zarzut o braku prawidłowego upublicznienia informacji o projekcie i przeprowadzonych konkursach. Pracownicy DRC, po analizie danych zamieszczonych na stronach internetowych gmin, nie potwierdzili tych zarzutów. W każdym przypadku osobie lub instytucji skarżącej udzielono pisemnej lub mailowej odpowiedzi. Analiza terminowości rozpatrywania skarg wykazała jednak, iż w pięciu sprawach (38%) skarżącemu udzielono odpowiedzi po upływie miesiąca od daty jej zarejestrowania (*opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 178-179, 297-298, 430-573)

Sprawy, które wpłynęły do IZ i zostały następnie przekazane do IP, aby udzieliła ona osobom/podmiotom je wnoszącym odpowiedzi lub otrzymano bezpośrednio do wiadomości z IP lub od innych osób/podmiotów dotyczyły:

- zajęcia stanowiska w kwestii zwrotu laptopów otrzymanych w ramach konkursu „Granty PPGR” w związku z możliwością otrzymania przez uczniów nowszych urządzeń w ramach nowego programu „Laptop dla ucznia”. Konsekwencją tego była możliwość nieutrzymania przez grantobiorców (tj. gminy) efektów projektu przez okres dwóch lat i zagrożenie uiszczenia przez nie korekt finansowych. W tej sprawie wystąpiły cztery jst, tj.: Gmina Krośnice, Miasto Olsztynek, Miasto Pisz, Miasto Legnica pytając, w jaki sposób mogą zagospodarować sprzęt, który grantobiorcy zdecydowali się zwrócić, aby nie naruszyć warunków umowy i utrzymać wskaźniki i efekty projektu;
- prośby Pana Kazimierza Moskala Posła na Sejm RP o udzielenie informacji nt. realizacji konkursu „Granty PPGR” na terenie województwa podkarpackiego, w tym o udzielonych dotacjach dla poszczególnych jst;
- informacji z Gminy Miłomłyn oraz Susz o zakwestionowaniu przez nie uwag zgłoszonych do rozliczenia projektu w zakresie uznania za wydatki kwalifikowalne ceny jednostkowej laptopa (tj. 2,5 tys. zł oraz 1 tys. zł), z argumentacją, iż poniesione przez nie wydatki mieściły się w kwotach przyznanych grantów;

²⁷ Rejestrowanie oraz wprowadzanie danych dotyczących rozpatrzenia zgłoszenia/skargi odbywało się w Ministerstwie w systemie informatycznym EZD.

- poprawności przeprowadzenia postępowania na zakup sprzętu komputerowego w ramach konkursu „Granty PPGR” oraz uwzględnienia próśby osoby o możliwość uczestnictwa w nowym naborze wniosków w tym konkursie;
- możliwości złożenia skargi na pracownika gminy, który, według wnoszącego, udzielił błędnej informacji, iż wniosek o uzyskanie laptopa w ramach projektu jest poprawny, natomiast na etapie jego rozpatrywania okazało się, że jest on niekompletny, co skutkowało nieotrzymaniem ww. sprzętu przez tę osobę.

Instytucja Pośrednicząca, w przedstawionych wyżej sprawach, udzieliła odpowiedzi Posłowi na Sejm RP oraz osobie chcącej złożyć skargę na urzędnika gminy. Natomiast stanowisko IP w sprawie przedstawionej przez ww. cztery gminy (Krośnice, Olsztynek, Pisz i Legnica) zostało przekazane w formie komunikatu wyjaśniającego, skierowanego do wszystkich uczestników projektu grantowego²⁸. Wynikało z niego, iż aby przyjąć sprzęt otrzymany w ramach konkursu „Granty PPGR” należy rozwiązać umowę darowizny i spisać protokół odbioru uwzględniający stan techniczny urządzenia. Wskazano, iż, aby utrzymać wydatki poniesione w konkursie „Granty PPGR” jako kwalifikowalne, jest muszą wdrożyć tzw. „plan naprawczy” na bazie procedury monitorowania utrzymania efektów projektu. W planie tym gminy mogły podjąć dwojake działania: ogłosić dodatkowy nabór dla rodzin dzieci spełniających kryteria konkursu (w przypadku braku takich rodzin, ogłosić nabór dla dzieci zamieszkujących na terenie gminy wyłącznie na cele edukacyjne) lub przekazać sprzęt na wyposażenie szkół znajdujących się na terenie gminy.

(akta kontroli str. 178-179, 297-298, 430-469)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Działania Ministra jako IZ w zakresie sprawowania nadzoru nad IP w procesie udzielania wsparcia projektów realizowanych w ramach Osi V POPC nie były w pełni rzetelne. Minister nie analizował bowiem przyczyn wzrostu liczby osób (dzieci), które otrzymać miały sprzęt komputerowy (z 14 tys. do 200 tys.) ani zwiększenia alokacji w projekcie „Cyfrowa Gmina” (z 750 mln zł do 1 219 mln zł) i konkursie „Granty PPGR” (z 80 mln zł do 586 mln zł), a także ich wpływu na realizację innych projektów, akceptując w tym względzie informacje z KPRM nie poparte wyliczeniami w tym zakresie. W wyjaśnieniu z dnia 17 lipca 2024 r. Zastępca Dyrektora DRC podał, że stopień realizacji zadań w ramach projektów analizowany był w IZ na podstawie danych o postępie rzeczowym i finansowym, ujmowanych we wnioskach o płatność oraz oceniany co do spełniania wymagań art. 48 ust. 3 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności. O potrzebie zwiększenia alokacji w konkursie „Granty PPGR” informował Sekretarz Stanu w KPRM Pan Janusz Cieszyński i uzasadnił to frekwencją w konkursie oraz dużym zainteresowaniem na środki na rozwój cyfrowy ze strony gmin. Podał również, że aby sprostać tym potrzebom niezbędne było przesunięcie środków w ramach realizowanych projektów, tj. odstąpienie od realizacji projektu „Proces digitalizacji Państwowej Inspekcji Sanitarnej mający na celu usprawnienie komunikacji do skutecznej walki z pandemią COVID-19” i „Regio -Soc” i skierowanie tych środków na projekty w ramach wzmocnienia cyfrowej transformacji jst.

Zdaniem NIK prowadzenie analiz co do przyczyn i konsekwencji istotnych zmian w założeniach projektu „Cyfrowa Gmina” i konkursu „Granty PPGR” było niezbędne z punktu widzenia analizy ryzyka realizacji innych projektów składających się na Oś V POPC i osiągnięcie ich celów.

(akta kontroli str. 613-624, 861, 867-872)

²⁸ Stanowisko to wydane zostało na podstawie wyjaśnień przekazanych w piśmie IZ do IP z 18 września 2023 r., w którym omówiono m.in. kwestię utrzymania efektu trwałości projektu w przypadkach zwrotu sprzętu.

2. W dokumentacji prowadzonej przez Ministra w zakresie nadzoru nad realizacją przez IP zadań wynikających z Porozumienia Trójstronnego brak było dokumentów potwierdzających fakt zaakceptowania przez IZ pięciu złożonych przez IP sprawozdań z wykonania rocznych planów kontroli i poinformowania jej o tym fakcie. Obowiązek akceptacji tego sprawozdania wynikał z § 9 ust. 10 ww. porozumienia.

W piśmie z dnia 20 czerwca 2024 r. Zastępca Dyrektora DRC wyjaśnił, że sprawozdania IP z wykonania rocznego planu kontroli w latach 2022-2024 podlegały analizie wykonanej przez pracowników departamentu i nie zgłaszano do nich zastrzeżeń. Ponadto, w wyjaśnieniu z dnia 26 czerwca 2024 r. podał, iż IZ nie zgłaszała uwag do sprawozdań IP z wykonania rocznego planu kontroli w ww. latach, a brak uwag tej instytucji świadczył o akceptacji tych sprawozdań. Zdaniem NIK rzetelność postępowania wymaga, aby Minister pisemnie informował tę instytucję o wynikach weryfikacji ww. dokumentu, w tym o jego zaakceptowaniu. Zwłaszcza, że w przypadku rocznych planów kontroli i ich aktualizacji Minister wyraźnie informował IP o ich akceptacji.

(akta kontroli str. 3-27, 236-280, 299-300, 864)

3. W pięciu sprawach²⁹ Minister udzielił odpowiedzi skarżącym w terminie dłuższym niż jeden miesiąc licząc od dnia wpływu skargi. Zgodnie z art. 237 §1 Kpa organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. W przypadku tych spraw opóźnienie w ich załatwieniu wyniosło odpowiednio: 67, 32, 12, 24 i jeden dzień. W każdym przypadku, w trakcie rozpatrywania skarg, Minister występował do IP o zajęcie stanowiska w kwestiach nimi objętych, a instytucja ta pisemnie przedstawiała mu wyniki przeprowadzonej analizy, co wpływało na terminowość rozpatrzenia sprawy. W żadnym przypadku jednak, stosownie do art. 36 § 1 Kpa, Minister nie poinformował skarżących o przyczynach zwłoki i o nowych terminach załatwienia sprawy, gdyż, jak wyjaśniono, nie posiadało wiedzy, kiedy zostaną pozyskane przez IP informacje od operatora projektu lub z danej gminy.

Zastępca Dyrektora DRC podał, iż zgłoszenia obywateli dotyczące podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości przy realizacji projektu „Cyfrowa Gmina” były niezwłocznie przekazywane do IP w celu zajęcia stanowiska. W niektórych przypadkach proces pozyskiwania informacji z gmin, których dotyczyły zgłoszenia, przekroczył jednak okres jednego miesiąca. Po uzyskaniu wyjaśnień od IP oraz ich analizie, niezwłocznie informowano skarżących o ostatecznym stanowisku w sprawie.

NIK zauważa, że działania podejmowane przez Ministra jako IZ nie zapewniły terminowego udzielenia odpowiedzi skarżącym oraz realizacji obowiązku informowania ich o przyczynach niezałatwienia sprawy w terminie i nowym terminie jej załatwienia.

(akta kontroli str. 297-298, 470-486, 511-521, 535-573, 861, 867-868, 899-901)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister na ogół prawidłowo wypełniał obowiązki IZ we wdrażaniu Programu. Akceptował projekty rocznych planów kontroli IP oraz egzekwował terminowe dostarczanie przez tę instytucję wymaganych sprawozdań. Minister jako IZ nie analizował jednak dokładnie przyczyn zmian wdrażanych projektów np. w zakresie wartości wskaźnika rezultatu oraz całkowitej wartości projektu. Zaakceptowanie przez Ministra pięciu sprawozdań z realizacji rocznych planów kontroli przez IP nie zostało też pisemnie udokumentowane i nie poinformowano IP o tym fakcie. Minister realizował roczne kontrole funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli POPC w IP, których wyniki służyły usprawnianiu wdrażania Programu oraz rozpatrywał skargi dotyczące

²⁹ Tj.: DRC-V.6642.86.2021.DS; DRC-V.6642.8.2023.DS; DRC-V.6642.2.2023.DS; DRC-V.6642.11.2023.DS; DRC-V.6642.3.2023.DS.

realizacji konkursu „Granty PPGR”. W przypadku jednak aż 38% spraw, które wpłynęły do niego, odpowiedzi skarżącym udzielono z przekroczeniem miesięcznego terminu na załatwienie sprawy.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zapewnienie kompleksowej analizy zmian dokonywanych w trakcie realizacji poszczególnych projektów w zakresie ich wpływu na możliwość realizacji innych projektów przewidzianych w ramach Programu.
2. Dokumentowanie czynności akceptowania składanych przez IP sprawozdań z realizacji rocznych planów kontroli oraz informowanie jej o tym fakcie.
3. Zorganizowanie procesu rozpatrywania skarg w taki sposób, aby terminy udzielanych skarżącym odpowiedzi odpowiadały wymogom przepisów Kpa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 18 października 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Piotr Miklis
/podpisano elektronicznie/