



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.6.3.2024

Krzysztof Jóźwik
Rektor
Politechniki Łódzkiej
ul. ul. Żeromskiego 116, 90-924 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Politechnika Łódzka, ul. Żeromskiego 116, 90-924 Łódź (dalej: Uczelnia lub PŁ).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Jóźwik, Rektor Uczelni od 8 lipca 2020 r. (dalej: Rektor).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie oraz realizacja programu <i>Cyfrowa gmina</i> w zakresie wsparcia dzieci z rodzin pegeerowskich w rozwoju cyfrowym. 2. Rozliczanie, monitorowanie i kontrola projektów wybranych do dofinansowania i realizowanych w ramach programu <i>Granty PPGR</i>.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2024 (II kwartał).
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.
Kontrolerzy	1. Edward Odojewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LOL/49/2024 z 9 kwietnia 2024 r. 2. Artur Żukowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LOL/50/2024 z 10 kwietnia 2024 r. 3. Tomasz Marcinkowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli Nr LOL/88/2024 z 9 sierpnia 2024 r. 4. Marcin Wójcik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LOL/89/2024 z 9 sierpnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-9, 1353-1356)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uczelnia jako operator Programu była odpowiednio przygotowana do jego realizacji i prawidłowo dokonała wyboru projektów do dofinansowania oraz rzetelnie i zgodnie z dokumentacją konkursową oceniła pod względem formalno-merytorycznym złożone wnioski o grant. Wg umowy o partnerstwie, PŁ zapewniła sprawną obsługę programu *Granty PPGR* poprzez wdrożenie niezbędnych procedur i zatrudnienie odpowiednich pracowników, którzy dokonali naboru i weryfikacji wniosków o grant. Stwierdzono przy tym, że wskutek oczekiwania na zmiany procedur przez Lidera Programu, ocena wniosków objętych badaniem odbywała się z opóźnieniem do dwóch miesięcy względem terminu wymaganego *Regulaminem konkursu* (40 dni). W toku kontroli stwierdzono jednak, że opracowany przez PŁ system GWG zezwalał na przyjmowanie wniosków od osób prywatnych, mimo iż konkurs grantowy był skierowany wyłącznie do JST.

Uczelnia na bieżąco dokonywała monitoringu i kontroli realizacji projektów, w oparciu o planowane kontrole, mechanizmy identyfikacji zagrożeń w tym zakresie i adekwatne działania zapobiegawcze ich skutkom. Na podstawie opracowanych i uzgodnionych z Partnerem procedur prowadziła ocenę formalno-merytoryczną wniosków

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

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, negatywną albo w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

rozliczających złożonych przez gminy poszczególnych gmin. Terminowo dokonywała płatności na ich rzecz, uwzględniając nałożone korekty finansowe tytułem uznania części wydatków za niekwalifikowalne oraz podlegające zwrotowi. Uczelnia nie dokonywała jednak weryfikacji wniosków rozliczających pod kątem przestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych na zakup sprzętu komputerowego oraz weryfikowała je nieterminowo, co stwierdzono w badanej próbie, przekraczając do siedmiu miesięcy czas określony w umowach. W pięciu spośród 24 zbadanych wniosków rozliczających stwierdzono również przypadki niejednolitego podejścia do weryfikacji przedstawionych rozliczeń i odmiennych rozstrzygnięć co do kwalifikowalności poniesionych przez gminy wydatków w zakresie ubezpieczenia sprzętu komputerowego oraz jednostkowych kosztów tego sprzętu. Ponadto wskutek błędnych lub niespójnych wyjaśnień nt. kwalifikowalności wydatków komunikacja z gminami nie była w pełni rzetelna, gdyż mogła skutkować niekorzystnym dla nich rozliczeniem otrzymanych grantów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie oraz realizacja programu *Cyfrowa gmina* w zakresie wsparcia dzieci z rodzin pegeerowskich w rozwoju cyfrowym

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z Umową o partnerstwie⁴ z Centrum Projektów Polska Cyfrowa⁵, w latach 2021-2023 Uczelnia⁶ jako Partner CPPC przygotowała i realizowała wspólny Projekt *Cyfrowa gmina*⁷, w tym Program *Granty PPGR* skierowany do gmin celem wsparcia dzieci i wnuków z rodzin pegeerowskich w rozwoju cyfrowym. Gminy w ramach grantu miały zakupić sprzęt komputerowy tym osobom i zapewnić im dostęp do Internetu. Strony zobowiązały się do wspólnej realizacji Programu, przy wiodącej roli CPPC jako Lidera umocowanego do reprezentowania Partnera w postępowaniach o uzyskanie grantu przez beneficjentów, w zakresie zmian w *Decyzji o wsparciu* oraz wobec osób trzecich na rzecz przygotowania i realizacji Programu, w tym do złożenia *Wniosku o grant*. Strony były zobowiązane zapewnić personel o odpowiednich kwalifikacjach, wyznaczyć osoby do zespołów roboczych i informować o zmianach.

Lider, w zakresie niezbędnym do realizacji *Umowy i Wniosku o dofinansowanie*, miał w szczególności m.in. koordynować działania Stron, gromadzić informacje dotyczące realizacji Programu, monitorować i nadzorować jego przebieg i prawidłowość działań Partnera oraz wspierać go w realizacji zadań, przedkładać wnioski o płatność celem rozliczenia wydatków, zapewnić warunki do efektywnego rozwiązywania problemów z zachowaniem równości szans i płci, współpracować z podmiotami zewnętrznymi na rzecz ewaluacji, zawierać umowy, kontrolować ich realizację i promować Program.

Partner miał prawo do dofinansowania wg swego wkładu do Programu na zasadach i w wysokości wynikających z *Umowy i Decyzji o dofinansowaniu*, z uwzględnieniem *Wytycznych* ministra właściwego ds. rozwoju, dokumentów powołanych w tej *Decyzji*

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach kontroli. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, negatywna albo w formie opisowej, którą zastosowano w tej kontroli.

⁴ Zawartą 29 września 2021 r. (dalej: Umowa).

⁵ Państwowa jednostka budżetowa nadzorowana przez Ministra Cyfryzacji – Instytucja Pośrednicząca w realizacji projektu (dalej: CPPC lub Operator).

⁶ Wg Statutu, Uczelnia jako publiczna została utworzona Dekretem Prezydenta Krajowej Rady Narodowej z 24 maja 1945 r.; jako osoba prawna ujęta w rejestrze ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego funkcjonuje w oparciu o ustawę z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r., poz. 742, ze zm.).

⁷ Projekt realizowany na podstawie art. 33 ustawy z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r., poz. 818, ze zm. - ustawa wdrożeniowa), w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, Oś priorytetowa V. Rozwój cyfrowy JST oraz wzmocnienie cyfrowej odporności na zagrożenia REACT-EU (dalej: Projekt).

i Prawa zamówień publicznych (Pzp). Zobowiązany był m.in. do informowania Lidera o możliwości lub wystąpieniu podwójnego dofinansowania w Programie i wykluczeniu z możliwości dofinansowania wg art. 207 ust. 4 ustawy o finansach publicznych (Ufp), zmianie swego statusu jako podatnika VAT lub mogącej powodować zmiany jego kwalifikowalności. Do obowiązków wynikających z *Decyzji o dofinansowaniu* należała m.in. organizacja naboru wniosków i ich ocena formalno-merytoryczna, informowanie wnioskodawców o jej wynikach i opracowanie listy zatwierdzonych wniosków, analiza poprawności dokumentacji do zawarcia umowy i przekazanie projektów umów do zawarcia przez Lidera, a po ich zrealizowaniu zatwierdzenie rozliczenia, monitoring, wypłacenie grantów i sprawozdawczość.

Ponadto współodpowiedzialnością Stron były:

- prawidłowość realizacji zadań zawartych we *Wniosku o dofinansowanie*, w tym dotyczących przygotowania dokumentacji związanej z prowadzeniem zamówień publicznych, przyjęcia środków trwałych i sporządzenia protokołów zdawczo-odbiorczych oraz uzyskania założonych wskaźników produktu/rezultatu;
- korekty finansowe za naruszenie Pzp lub innych nieprawidłowości niebędących skutkiem wyłącznego działania Stron lub podmiotów działających na jej zlecenie;
- odszkodowania wobec wykonawców za nienależyte wykonanie umów, w stopniu adekwatnym do udziału w kosztach realizacji Programu określonych *Wnioskiem o dofinansowanie*, wyłącznie za działania lub zaniechania związane z wyborem wykonawcy i realizacją umowy;
- zaciągnięte zobowiązania wobec osób trzecich i za szkody wyrządzone wskutek zawarcia umów przekraczających zakres pełnomocnictw i upoważnień z Umowy.

(akta kontroli str. 8-47, 1204-1208)

1.2.1. Celem organizacji pracy związanej z obsługą Projektu *Cyfrowa Gmina*, w tym Programu *Granty PPGR*, Rektor powołał Komisję Przyznającą Granty⁸ (KPG) oraz wprowadził regulacje w zakresie realizacji zadań określonych Umową i procedowania wniosków o dofinansowanie, w tym:

- Regulamin KPG – zadania i tryb pracy osób oceniających ww. wnioski, ich ocena formalno-merytoryczna (karty cen) i sporządzenie listy wybranych wniosków⁹;
- Regulamin Zespołu ds. rozliczeń¹⁰ – zadania przypisane osobom weryfikującym i zatwierdzającym rozliczenia, ocena formalno-merytoryczna i zatwierdzenie tych rozliczeń oraz sporządzenie ich wykazu i lista sprawdzająca¹¹;
- Procedura rozliczania grantów zawierająca zasady wykorzystania kadr zespołów projektowych z podziałem na ich kompetencje, rozdzielność funkcji weryfikatorów i osób zatwierdzających wnioski¹², opis procesu ich rozliczania i metodologii weryfikacji (5% wniosków), w tym w zakresie zamówień publicznych (jedno);
- Regulamin Zespołu kontrolnego do kontroli grantobiorców, w którym podano jego skład funkcyjny, tryb pracy i zadania w odniesieniu do dokumentacji konkursowej;
- Procedura kontroli grantobiorców dotycząca kontroli pogłębionej próby wydatków wg doboru eksperckiego¹³ (5%), w tym poniesionych na podstawie Pzp i próby uzupełnionej doбором losowym (2%) oraz przesłanki do kontroli doraźnych.

⁸ Wg decyzji Rektora z 4 października 2021 r. – 39 osób (przewodniczący, jego zastępca i 37 osób oceniających wnioski); zm. 20 grudnia 2021 r. – 71 osób (przewodniczący, dwóch zastępców i 68 osób oceniających).

⁹ Wg wzorów określonych w zał. Nr 2 i 3 do Regulaminu.

¹⁰ Zespół powołany Decyzją Rektora z 1 grudnia 2022 r. (30 osób), ze zm. 1 lutego (+1 os.), 18 września (+14), 2 października (+27 i -5), 16 października (+3), 6 listopada (+3) i 14 grudnia 2023 r. (+1).

¹¹ Wg wzoru określonego w zał. 1a¹ do Regulaminu.

¹² Wg procedury termin złożenia wniosku rozliczeniowego wynosił max 10 miesięcy od zawarcia umowy grantowej, a złożenie wniosku odbywało się w aplikacji Generator Wniosków Grantowych.

¹³ Opartego na podejrzeniu wystąpienia nieprawidłowości – 10% wydatków, w tym dot. zamówień powyżej wartości progowej UE, jednego najwyższego poniżej tej wartości i jednego najwyższego wg zasady konkurencyjności.

1.2.2. Zgodnie ze standardem kontroli zarządczej¹⁴, strukturę Uczelni dostosowano do celów i zadań związanych z obsługą Projektu. Wg Regulaminu Organizacyjnego¹⁵, zadania te przypisano pracownikom Centrum Obsługi Projektów funkcjonującego pod nadzorem Prorektora ds. nauki. W ramach COP na rzecz Projektu pracowało 107 osób, spośród których 54 zajmowało się oceną formalno-merytoryczną wniosków grantowych (weryfikatorzy KGP), a do 53 pozostałych należała weryfikacja wniosków rozliczeniowych, obsługa GWG¹⁶, monitoring wskaźników produktu, pomiar rezultatu, sprawozdawczość, gromadzenie dokumentów (Zespół rozliczenia) i kontrole JST¹⁷ (Zespół kontrolny¹⁸). Uczestnicy tych zespołów posiadali odpowiednie kwalifikacje¹⁹ i doświadczenie²⁰ przy realizacji podobnych projektów unijnych. Rektor podał, że działania organizacyjne w okresie poprzedzającym ocenę wniosków o grant były prowadzone w COP z udziałem kluczowych pracowników zespołu projektowego, m.in. ds. obsługi GWG, procesów finansowych, infolinii, poczty mailowej i monitoringu umów o grant. Wyjaśnił, że Uczelnia posiadała pełną bazę rejestru TERYT²¹, który był załączony do regulaminu konkursów *Cyfrowa gmina* i *Granty PPGR*, jako wykaz podmiotów uprawnionych do aplikowania w ramach Projektu.

W opinii Rektora, zasoby organizacyjno-kadrowe dobrano optymalnie z względem stawianych zadań i racjonalnego wykorzystania środków publicznych. Z racji terminu ukończenia tych zadań do końca 2023 r., zasoby te były właściwie, mimo trudności wskutek braku jednoznacznych wytycznych w zakresie rozliczania grantów, długiego czasu oczekiwania na stanowiska Lidera i rozszerzanie zakresu Projektu o kolejne konkursy. Rektor podał, że PŁ przystępując do Umowy o partnerstwie miała wiedzę o tym, że projekt zakładał uruchomienie dwóch konkursów grantowych w ramach „Cyfrowej Gminy”, w tym „Grantów PPGR”. Ponadto wyjaśnił, że PŁ zapewniała pełną informację w procesie przygotowania wniosków o grant, poprzez webinaria instruktażowe, infolinię i kontakty mailowe.

(akta kontroli str. 115-137, 1214-1217, 1227-1236, 1245-1248)

W lutym 2024 r. CPPC zwróciło się do Uczelni z prośbą o większe zaangażowanie w proces rozliczenia Projektu i zakończenia wszystkich czynności go zamykających, stwierdzając, że jej zaangażowanie kadrowe jest niewystarczające do wypełnienia umowy o partnerstwie, mimo przekazania dodatkowych środków na zabezpieczenie zasobów kadrowych (300 tys. zł). Z odpowiedzi Uczelni wynikało, że wypełniała ona wszystkie zadania objęte wnioskiem o dofinansowanie z września 2021 r. (ze zm.), realizując w ramach Projektu pięć konkursów, w tym *Granty PPGR*, zaś zmiany w ich dokumentacji, których CPPC dokonało w styczniu 2024 r. bez z uzgodnienia z PŁ, nie obligują jej do dalszych czynności, gdyż konkurs *Granty PPGR* został zakończony z końcem 2023 r., a wg Umowy pozostało monitorowanie trwałości efektów Projektu. Rektor wyjaśnił, że w związku z wykonaniem przez PŁ wszystkich obowiązków wg Umowy i złożenia wniosku o płatność końcową projektu *Cyfrowa gmina*, w tym zadań w zakresie akceptacji złożonych wniosków rozliczających granty, zasoby kadrowe PŁ są wystarczające do wykonania pozostałych zadań na rzecz zachowania okresu jego

¹⁴ Określonym w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. ws. standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. U. MF z 30 grudnia 2009 r.) – cz. II, lit. A. Środowisko wewnętrzne.

¹⁵ Regulamin Organizacyjny PŁ wprowadzony zarządzeniem Rektora Nr 53/2019 z 1 października 2019 r.

¹⁶ Generator Wniosków Grantowych – system informatyczny do obsługi Projektu (aplikacja, realizacja, rozliczenie). Prace celem utworzenia GWG koordynował Dyrektor COP. Do obsługi systemu mieli dostęp wszyscy pracownicy uprawnieni wg zakresu czynności. GWG zapewniał możliwość odtworzenia procesu realizacji grantów poprzez ostateczne dane wniosków grantowych i rozliczeniowych, nie pozwalając archiwizować i sprawdzać danych podlegających zmianom. System będzie aktywny w okresie utrzymania trwałości efektów Projektu.

¹⁷ Jednostki samorządu terytorialnego.

¹⁸ Powoływany każdorazowo przez Rektora, w składzie: koordynator/zastępca, kierownik, wyznaczeni kontrolerzy.

¹⁹ Weryfikatorzy wniosków (54 os.) stanowili kadrę Instytutu Informatyki, np. ośmiu profesorów i 28 adiunktów.

²⁰ Do Zespołu ds. rozliczeń wchodziłi specjaliści COP z doświadczeniem 8-20 lat (31 osób) oraz 1-5 lat (22).

²¹ Krajowy Rejestr Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju – przekazany Uczelni 17 października 2021 r.

trwałości. Zwrócił uwagę, że ww. środki w kwocie 300 tys. zł odnoszą się do kosztów zwiększonego angażowania PŁ w proces realizacji nowych konkursów.

(akta kontroli str. 1227-1238, 1340-1343)

1.3. W okresie od 4 października do 5 listopada 2021 r. do Operatora wpłynęło 1604 wnioski na łączną kwotę 584 978 202 zł, które zakwalifikowano do dofinansowania, lecz CPPC podpisało umowy z 1599 JST na kwotę 584 626 752 zł, tj. o 351 450 zł mniej niż wg pierwotnej liczby wniosków, gdyż pięć gmin odstąpiło od podpisania umowy. Wg ewidencji księgowej, Uczelnia otrzymała te środki w trzech transzach – 17 i 30 grudnia 2021 r. oraz 12 kwietnia 2022 r., w kwotach odpowiednio 21 400 000 zł, 58 600 000 zł i 506 222 805 zł – łącznie 586 222 805 zł, natomiast beneficjentom wypłaciła²² ogółem 584 626 752 zł, tj. o 1 596 053 zł mniej, co wynikało ze zmian²³ w kwalifikacji wydatków JST na zakupy tytułem sprzętu komputerowego.

(akta kontroli str. 138-273)

1.4. Zgodnie z przepisami ustawy wdrożeniowej (art. 37-51), wytycznymi w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020²⁴ i wymogami *Regulaminu konkursu*²⁵, Uczelnia dokonała naboru i weryfikacji wniosków grantowych w sposób umożliwiający przystąpienie do zawarcia umowy w założonych terminach. Nabór wniosków trwał od 4 października do 5 listopada 2021 r. i nie był przedłużany, a weryfikację wniosków zakończono 9 lutego 2022 r., po czym zgodnie z ustawą wdrożeniową sporządzono i zatwierdzono tego dnia listę rankingową ocenianych projektów i protokół zawierający dane o przebiegu i wynikach wszystkich ocen (art. 45 ust. 6-7). NIK zauważa jednak, że zatwierdzenia listy rankingowej dokonano przed 11 lutego 2022 r. kiedy to zaakceptowano zwiększenie alokacji w ramach konkursu „Granty PPGR”. W wyniku odstąpienia pięciu gmin od podpisania umowy o grant i rozwiązania tej umowy przez jedną gminę, 2 września 2022 r. zatwierdzono skorygowaną listę jw. W przypadku sześciu JST na ww. liście błędnie wykazano kwoty grantu, tj. wyższe niż były wnioskowane (razem o 39 044 zł), a dla trzech gmin – niższe razem o 3 254 zł. Po weryfikacji ww. wniosków gminy te wezwano do uzupełnienia dokumentacji. Rektor wyjaśnił, że ww. lista była automatycznie wygenerowana z GWG wskutek błędnie oznaczonych filtrów, lecz kwoty przyznanych grantów były zgodne z wnioskowanymi. Z danych w GWG wynika, że na etapie oceny 452 wnioski odrzucono z przyczyn formalnych, gdyż wpłynęły one od osób fizycznych, które nie spełniały kryterium kwalifikowalności wnioskodawców i nie stanowiły podmiotów uprawnionych do wnioskowania. Wg Rektora, Partner wiodący miał bieżący dostęp do systemu GWG i mógł monitorować ten proces, a PŁ nie ubiegała się o zwiększenie środków na granty – wystąpiła zaś z inicjatywą zmian schematu grantowego w zakresie weryfikacji wniosków i kontroli JST, co uzyskało akceptację²⁶. Wg Rektora, GWG nie ma funkcji modyfikacji wniosków po weryfikacji ostatecznej, gdyż na etapie ustalania jego funkcji Lider nie wskazywał tej potrzeby, a konkurs nie przewidywał procedur odwoławczych i powtórnej weryfikacji wniosków.

(akta kontroli str. 138-139, 145-217, 1173, 1218-1224, 1249-1254, 1323-1332)

²² W okresie od 16 marca do 12 września 2022 r.

²³ W tym obniżki dopuszczalnych cen jednostkowych sprzętu wprowadzonych 11 stycznia 2022 r., w tym 2,5 tys. zł za jeden komputer/laptop i jeden tys. zł za tablet.

²⁴ Wytyczne Ministra Inwestycji i Rozwoju - publikacja na str. internetowej <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-w-zakresie-trybow-wyboru-projektow-na-lata-2014-2020/>. W okresie objętym kontrolą obowiązywały trzy wersje tych wytycznych.

²⁵ Regulamin opublikowany na stronie CPPC: <https://www.gov.pl/web/cppc/wsparcie-ppgr>.

²⁶ Modyfikacja dotyczyła m.in. usuwania omyłek/braków i stosowania Wytycznych lub Pzp przez grantobiorców oraz zasad ich kontroli, podstawy uprawniającej do udziału w konkursie i wydatków kwalifikowalnych.

Badanie 15 spraw²⁷ wykazało, że Uczelnia przestrzegając ww. regulacji i procedur w zakresie funkcjonowania KPG i weryfikacji wniosków grantowych, zapewniła ich prawidłową ocenę i przedłożyła CPPC do zawarcia umowy o granty. Cały proces ich przyznawania odbywał się w GWG, przy czym stwierdzono, że:

- wnioski zostały złożone²⁸ w terminie wg ogłoszenia o konkursie, a po stwierdzeniu ich kompletności udostępnione w GWG celem podpisania umów grantowych; wg Rektora, dalszą obsługą w tym zakresie zajmowało się CPPC;
- weryfikację wniosków prowadzono w zakresie kwalifikowalności wnioskodawców i wskazanych przez nich wydatków tytułem udziału w Programie, niepodlegania wykluczeniu z możliwości otrzymania grantu, zadeklarowania realizacji w ciągu 10 miesięcy i utrzymania jego efektów przez dwa lata;
- formalno-merytorycznej oceny wniosków dokonały posiadające odpowiednie kwalifikacje²⁹ osoby, które sporządziły karty ocen i listy zatwierdzonych wniosków wg wymaganych wzorów³⁰, a zatwierdził je przewodniczący KPG;
- osoby oceniające wnioski złożyły wymagane oświadczenia³¹ o ich bezstronności i poufności w pracach KPG oraz braku przesłanek do ich wyłączenia z tych prac;
- nie było odwołań i wniosków o wydłużenie okresu na złożenie wniosku o grant, a wnioskodawców informowano o wynikach oceny wniosków (poprzez GWG);
- czas trwania oceny wniosków wynosił od 93 do 101 dni³² i był przekraczany średnio o 57 dni względem regulaminowego wymogu ok. 40 dni od dnia ich złożenia, co naruszało § 5 ust. 3 pkt 8 Regulaminu konkursu, nie mając istotnego wpływu na terminowość zawierania umów o grant i ich realizację w okresie kwalifikowalności wydatków; wg Rektora było to skutkiem zmian zasad konkursu przez CPPC;
- 10 z badanych wniosków (powyżej 500 tys. zł) było niekompletnych, gdyż JST nie załączyły opinii KOWR³³ lub listy beneficjentów ostatecznych; wg Rektora, 4 stycznia 2022 r. wszystkie gminy wezwano do uzupełnienia tych braków do 14 stycznia 2022 r. (po zm. zasad), co zostało dochowane; weryfikacja odbywała się w oparciu o dane USC³⁴, które potwierdzali w oświadczeniach władze gmin i rodzice osób uprawnionych, co gwarantowało udzielanie im grantów jeden raz.

W kwestii skuteczności procedur dotyczących pracy KPG Rektor podał, że na czas weryfikacji wniosków wpływały też zmiany wytycznych w zakresie listy beneficjentów ostatecznych³⁵ i obniżenie dopuszczalnej ceny sprzętu, co uniemożliwiało publikację listy wybranych gmin. Podał, że kwalifikowalność beneficjentów była potwierdzana w umowie o powierzenie sprzętu oraz przez ucznia lub jego rodzica/opiekuna.

(akta kontroli str. 123-137, 274-338, 434-454, 492-497, 548-553, 581-586, 602-609, 625-630, 728-733, 755-761, 768-773, 786-791, 1214-1224, 1227-1236)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

²⁷ Badaniem objęto losowe próby 10 wniosków o wartości powyżej 500 tys. zł oraz 5 wniosków o wartości poniżej 100 tys. zł – łącznie na kwoty 15 126 992 zł i 298 930 zł, tj. ogółem 15 425 922 zł (2,64% ogółu wartości Projektu), w tym odpowiednio: 10 wniosków jw. – Września, Goldap, Olecko, Trzebnica, Morąg, Namysłów, Giżycko, Bartoszyce, Wielbark, Szczytno; 5 wniosków jw. – Kruklanki, Augustów, Zambrów, Pułtusk, Żywiec, tj. wnioski gmin, od których wymagano weryfikacji oświadczeń osób ubiegających się o wsparcie na podstawie dokumentów oraz gmin, które były z tego obowiązku zwolnione.

²⁸ Wg wzoru określonego w zał. 1 do Regulaminu konkursu grantowego.

²⁹ Wynikały z zajmowanych stanowisk zawodowych i zweryfikowanych w toku kontroli zakresów obowiązków.

³⁰ Wg zał. 2 i 3 do Regulaminu KPG.

³¹ Wg zał. 1a i 1b do Regulaminu KPG.

³² W przypadku grantów o wartości ponad 500 tys. zł było to 94-101 dni, a grantów poniżej 100 tys. zł – 95 dni.

³³ Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

³⁴ Urzędy stanu cywilnego.

³⁵ Wg pisma CPPC z 10 listopada 2021 r., przy liczbie osób do 50 należało potwierdzić ich kwalifikowalność oświadczeniem JST, a dla wniosków powyżej 50 osób konieczne było załączenie ich imiennej listy w GWG.

1. Opracowany przez PŁ system GWG zezwalał na przyjmowanie wniosków od osób prywatnych, mimo iż konkurs grantowy był skierowany wyłącznie do JST. W wyniku tego, na etapie oceny 452 wnioski odrzucono z przyczyn formalnych, gdyż wpłynęły one od osób fizycznych, które nie spełniały kryterium kwalifikowalności wnioskodawców i nie stanowiły podmiotów uprawnionych do wnioskowania.

2.

Jak wyjaśnił Rektor, PŁ oraz CPPC nie przewidzieli sytuacji, że wnioski będą składane przez osoby prywatne, ponieważ w dokumentacji konkursowej i na stronie CPPC wyraźnie wskazywane było do kogo kierowany był konkurs.

(akta kontroli str. 1251-1260, 1357-1364)

OCENA CZĄSTKOWA

Uczelnia prawidłowo dokonała wyboru projektów do dofinansowania oraz rzetelnie i zgodnie z dokumentacją konkursu oceniła pod względem formalno-merytorycznym złożone wnioski grantowe. Na listach rankingowych ujęto wszystkie projekty z oceną pozytywną. PŁ zapewniła sprawną obsługę Programu poprzez niezbędne procedury i zatrudnienie odpowiedniej kadry, która dokonała naboru i weryfikacji ww. wniosków. Mimo, iż czas trwania oceny wniosków był przekraczany średnio o 57 dni względem regulaminowego w związku z oczekiwaniem na dokonanie zmiany procedur przez CPPC, gminy miały możliwość poniesienia wydatków w okresie kwalifikowalności. W toku kontroli stwierdzono jednak, że opracowany przez PŁ system GWG zezwalał na przyjmowanie wniosków od osób prywatnych, mimo iż konkurs grantowy był skierowany wyłącznie do JST.

OBSZAR

2. Rozliczanie, monitorowanie oraz kontrola projektów wybranych do dofinansowania i realizowanych w ramach programu *Granty PPGR*

Opis stanu faktycznego

2.1. Uczelnia posiadała informacje o rozpoczęciu i zakończeniu procesu zawierania umów grantowych oraz w zakresie ich obowiązywania. W każdym przypadku proces ten rozpoczynał się na bieżąco poprzez umieszczenie w GWG projektu umowy wraz z kompletem dokumentów do podpisania przez CPPC. Zatwierdzono 1604 wnioski o grant, z czego w 1599 przypadkach podpisano umowy na kwotę 584 626 752 zł, pięć JST odstąpiło³⁶ od zawarcia umowy (351 450 zł), a jedna zrezygnowała³⁷ z jej realizacji zwracając przyznany grant (60 tys. zł). Pierwszą umowę zawarto 14 lutego 2022 r., a ostatnią 2 września 2022 r. Umowy zawierano wg obowiązującego wzoru, na okres do 10 miesięcy od ich podpisania do złożenia wniosku rozliczającego.

(akta kontroli str. 138-217, 247-273, 1225-1226)

2.2. Wnioski o rozliczenie grantu złożyło 1598 gmin na ogólną kwotę 584 566 752 zł, z czego w 1404 przypadkach (87,6%) na łączną kwotę 21 909 813,13 zł³⁸, JST zostały wezwane do zwrotu niewykorzystanej części grantu przewidzianego w umowie lub tytułem uznania niektórych wydatków za niekwalifikowalne po kontroli ich rozliczenia. Spośród 1598 gmin, które wykonały umowy, w wyniku ich realizacji 334 gminy (21%) wykorzystały grant w 100%, 1162 (72,7%) w stopniu 82,2-99,9%, 82 – 52-80%, a 20 do 50%. Analiza rozliczeń 20 JST wykazała, że osiągnęły one zakładane poziomy mierników³⁹ realizacji Programu, dokonując zakupu sprzętu wg listy ostatecznych beneficjentów. Weryfikacja rozliczeń zakończyła się 29 grudnia 2023 r. Każda umowa o grant zakładała weryfikację w ciągu 60 dni od daty złożenia wniosku rozliczającego.

(akta kontroli str. 339-350, 359-375, 1239-1240)

³⁶ Brak danych o przyczynach rezygnacji, które procedowało CPPC.

³⁷ Wg JST, zapotrzebowanie dzieci na dostęp do komputerów zapewniono w pełni w ramach projektów – *Zdalna szkoła + i Wsparcie szkół Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego*, w zw. z ograniczeniem skutków COVID-19.

³⁸ Stan na 22 maja 2024 r.

³⁹ Liczba zakupionych komputerów, laptopów lub tabletów.

2.3.1. Zgodnie z *Regulaminem konkursu* i *Procedurą rozliczania grantów* Uczelnia prowadziła obsługę umów o powierzenie grantu i monitorowała przebieg ich realizacji celem umożliwienia gminom sprawnego wykonania tych umów. W myśl tych regulacji dokonywała weryfikacji i zatwierdzenia wniosków gmin o płatność oraz podejmowała odpowiednie działania celem korygowania ich dokumentacji rozliczeniowej. W wyniku tych działań i weryfikacji łącznej kwoty, o którą wnioskowały gminy – 584 978 202 zł (1604 JST) i uwzględnieniu gmin rezygnujących z Programu, zatwierdziła do wypłaty dofinansowanie 1599 JST w kwocie ogółem 584 626 752 zł, którą w całości wypłaciła w okresie od 16 marca do 12 września 2022 r. Rektor wyjaśnił, że monitoring realizacji umów odbywał się wg dokumentacji konkursu – JST składając wniosek rozliczający wykazywały zakres zrealizowanego grantu, a PŁ dokonywała oceny osiągniętych wskaźników rezultatu. Podał, że wg umowy o grant, do ich pomiaru i przedkładania na wezwanie informacji w tym zakresie jest zobowiązany grantobiorca – także w okresie trwałości efektów, przy czym PŁ nie żądała tych informacji. Wg Rektora, PŁ pierwsze raporty o trwałości będą zbierane po akceptacji wniosku końcowego przez instytucję finansującą. PŁ na bieżąco informowała Lidera o postępie realizacji zadań podczas spotkań *on-line* raz w tygodniu, a w grudniu 2023 r. codziennie.

(akta kontroli str. 86-93, 140-141, 183-219, 276-308, 390-412, 423-431, 1214-1217, 1255-1260, 1323-1332)

Analiza wyjaśnień CPPC udzielanych gminom na stronie internetowej wykazała m.in., że na różnych etapach realizacji umów o grant udzielano sprzecznych informacji, co mogło skutkować na niekorzyść zainteresowanych gmin. 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 jako zgodne z dokumentacją konkursu. Należy zaznaczyć, że następnie, na etapie weryfikacji wniosków rozliczających, w przypadku obu gmin uznano, że wydatek na pokrycie kosztu zakupu komputerów po cenie ponad 2,5 tys. zł był niekwalifikowalny.

Na ww. pytanie z grudnia 2022 r. odpowiedź była negatywna, ze wskazaniem, że cena komputera i tabletu nie może przekraczać odpowiednio 2,5 tys. zł i jeden tys. zł, z oszczędności można zakupić akcesoria, oprogramowanie i dostęp do internetu, co nie będzie wliczane do ceny sprzętu i będzie kwalifikowalne. Rektor wyjaśnił, że PŁ nie jest autorem dokumentacji i jej interpretacji, co leży w gestii CPPC.

(akta kontroli str. 1245-1248, 1251-1254, 1293-1316, 1344-1346, 1502-1505)

Badanie 24 wniosków rozliczających⁴⁰ wykazało m.in., że:

- wg weryfikatorów wszystkie były kompletne w zakresie formalno-merytorycznym, w tym zawierały faktury i potwierdzenia wydatków oraz zostały zweryfikowane i zatwierdzone przez uprawnione osoby z Zespołu rozliczającego granty. Jednakże w przypadku:
 - gminy Wieniawa oraz Tuchola uznano za koszt kwalifikowalny ubezpieczenie zawarte na okres dwóch lat, mimo iż w przypadku innych gmin za kwalifikowalny uznawano maksymalnie okres dziesięciu miesięcy;
 - gminy Kazimierz Biskupi elementy komputera takie jak dodatkowa pamięć RAM, szybki dysk SSD czy dedykowana karta graficzna wykazano jako dodatkowe akcesoria, a nie elementy które powinny być ujęte w cenie laptopów w wyniku czego zostały uznane za koszt kwalifikowalny. W tym

⁴⁰ Losowo wybrano gminy: Września, Gołdap, Pasłęk, Olecko, Trzebnica, Morąg, Namysłów, Korsze, Olsztynek, Giżycko, Siedlce, Bartoszyce, Wielbark, Szczytno, Rzekuń, Włocławek, Radzanów, Puławy, Wieniawa, Nadarzyn a także gminy Kazimierz Biskupi, Spiczyn, Tuchola, Żabia Wola w ograniczonym zakresie.

- wypadku kwota dofinansowania do zakupu jednego komputera wyniosła 4 669,10 zł, ponieważ Program nie przewidywał ograniczeń kwotowych w zakresie zaakceptowanych kosztów zakupu akcesoriów lub oprogramowania,
- gmin Spiczyn oraz Żabia Wola wydatki poniesione na zakup usługi dostępu do Internetu uznano w całości za kwalifikowalne, mimo że z załączonych do wniosku rozliczającego dokumentach nie wynikało na jaki okres zawarto umowy w tym zakresie,
 - wszystkie rozliczenia sprawdzono w zakresie osiągniętych wskaźników rezultatu odpowiadających liczbowym wykazom beneficjentów ostatecznych; w przypadku siedmiu gmin zakupiono więcej laptopów niż wnioskowano⁴¹ (po cenie do 2,5 tys. zł), co wynikało z oszczędności środków i rozszerzenia listy osób uprawnionych, a w 13 gminach zakres ten uległ zmniejszeniu lub był utrzymany względem zasad konkursu; wg Rektora, podczas realizacji umowy gminy mogły dokonywać ww. zmian bez konieczności jej aneksowania, a ich zasadność oceniano w ramach weryfikacji jednostkowej i łącznej wartości wydatków kwalifikowalnych, która nie mogła przewyższać kwoty wskazanej w umowie, co uniemożliwiał system GWG; Rektor wyjaśnił, że w myśl umowy o grant JST mogły dokonywać uzasadnionych zmian w zakresie wydatków wg dokumentacji konkursu, a wydatki wskutek zmian wykraczających poza ten zakres były uznawane za niekwalifikowalne; zaznaczył, że PŁ nie miała wpływu na błędne interpretacje Lidera który rekomendował kwalifikowalność kosztów zapewniających dostęp do internetu przez okres dwóch lat od zakończenia projektu, co było sprzeczne z zasadami konkursu, które okres ten zawężyły do 10 miesięcy, a rozliczenie wymagało korekty finansowej; w myśl wyjaśnień, w GWG informowano o możliwości wykorzystania grantu na zakup akcesoriów i wszelkich licencji bez limitu, ale do wysokości tego grantu;
 - 17 rozliczeń zostało złożonych w okresie do 10 miesięcy od podpisania umowy o grant (wg § 5 ust. 3), a w przypadku trzech gmin⁴² termin ten został wydłużony o jeden do pięciu miesięcy poprzez zawarcie aneksów do umowy; jeden zawarto 36 dni po terminie rozliczenia określonym w poprzednim aneksie (Korsze); Rektor wyjaśnił, że PŁ nie miała możliwości oddziaływania na te terminy, gdyż były one zależne od JST i CPPC jako stron umów grantowych;
 - cztery rozliczenia zweryfikowano w ciągu do 60 dni od daty ich złożenia (wg § 5 ust. 5 umowy), zaś w przypadku 16 – czas ten został przekroczony o 1-11 dni (osiem rozliczeń) i 20-81 dni (sześć) oraz 202 i 235 dni; Rektor wyjaśnił, że opóźnienia te wynikały braku jasnych procedur lub opóźnień w otrzymaniu ich interpretacji z CPPC (np. kwalifikowalność wydatków), obciążeń kadrowych wskutek realizacji innych konkursów (wymóg zmian organizacyjnych) oraz nieplanowanych odejść weryfikatorów z pracy;
 - w dwóch przypadkach, po wielokrotnych wezwaniach gmin do złożenia korekty (Korsze i Pasłęk), rozliczenia zatwierdzono po odpowiednio pięciu i dziewięciu miesiącach; wg Rektora – wskutek oczekiwania na interpretację⁴³ procedur ws. kwalifikowalności wydatków na ubezpieczenie, oprogramowanie i internet;
 - wszystkie gminy były wzywane do złożenia korekty rozliczenia (1-7 razy), z czego 17 gmin złożyło poprawki w ciągu siedmiu dni (wg § 5 ust. 5 umowy), zaś trzy dokonało korekty z przekroczeniem⁴⁴ 1-13 dni; wg Rektora przyczyny tego leżały

⁴¹ Gmina Września – więcej o 59 szt. po cenie 2441 zł (wnioskowano 738 szt./zakup 797 szt.), Morąg – o 90 szt. x 2500 zł (505/595), Korsze – o 44 szt. x 1588 zł (450/494), Olsztynek – o 45 szt. x 2193 zł (371/416), Giżycko – o 15 szt. x 2317 zł (203/218), Bartoszyce – o 12 szt. x 2493 zł (301/313), Wielbark – o 100 szt. x 2500 zł (251/351).

⁴² Korsze – wydłużenie terminu o pięć miesięcy, Olsztynek – dwa miesiące, Goldap – dwa.

⁴³ Wg pisma PŁ do CPPC z 9 marca 2023 r.; odp. CPPC m.in. 24 listopada 2023 r.

⁴⁴ Włocławek (dwie korekty – przekroczenie terminów o jeden i trzy dni), Wielbark (pięć dni) i Rzekuń (13).

po stronie JST, lecz nie powodowało to skutków finansowych, a proces weryfikacji wniosków zakończył się terminowo do 31 grudnia 2023 r.;

- żadnego z wniosków nie poddano weryfikacji w zakresie stosowania przez gminy Pzp (13 zamówień o wartości ponad 130 tys. zł), zasady konkurencyjności (sześć) lub przeprowadzania rozeznania rynku (11) celem dokonania zakupów sprzętu, co wymagał *Schemat grantowy*; w ramach badanych wniosków nie stwierdzono dokumentacji przetargowych, wymaganych od JST tym schematem (ust. 1 pkt 5 rozdziału *Wydatki kwalifikowalne i sposób rozliczenia grantów*); wg Rektora, Regulamin i zatwierdzone przez CPPC procedury nie wymagały obligatoryjnie tego badania, zaś odpowiedzialnym za przygotowanie dokumentacji konkursowej było CPPC, które nie wymagało od PŁ ww. czynności.

(akta kontroli str. 432-924, 1174-1183, 1218-1224, 1227-1236, 1241-1254, 1333-1339, 1370-1501)

2.3.2. Podczas realizacji Programu do umów o grant zawierano aneksy wydłużające okres kwalifikowalności wydatków ponad 10 miesięcy od zawarcia umowy do złożenia wniosku rozliczającego. Spośród aneksowanych badaniem objęto dziesięć umów⁴⁵, do których było zawartych 23 aneksy. Badanie wykazało m.in., że wg nich:

- wszyscy beneficjenci byli zobowiązani zrealizować projekt w zakresie rzeczowym wynikającym z wniosku o przyznanie grantu oraz złożenia rozliczenia za pomocą aplikacji GWG w terminie od 12 miesięcy do 14 miesięcy i 20 dni, tj. od 61 do 144 dni ponad wymagane umową 10 miesięcy od jej zawarcia, z czego osiem gmin wywiązało się z tego terminu, a dwie przekroczyły⁴⁶ go odpowiednio o 22 i 123 dni (brak aneksów); wg Rektora, CPPC wyraziło zgodę na realizację tych grantów do 29 września i 31 października 2023 r., więc rozliczenia uznano za terminowe;
- ich podpisanie dokonano w terminie od czterech do 66 dni po upływie terminu rozliczenia grantu określonym w umowie lub poprzednim aneksie, za wyjątkiem trzech aneksów⁴⁷, które podpisano terminowo; Rektor wyjaśnił, że Uczelnia nie miała na to wpływu, gdyż JST wnioskowały o aneksy do CPPC wg kompetencji.

Rektor wyjaśnił, że PŁ nie posiada informacji o przesłankach wydawania JST zgody na przedłużenie okresu realizacji grantu.

(akta kontroli str. 648-657, 925-1063, 1174-1183, 1249-1264)

2.4.1. Celem identyfikacji zagrożeń w osiąganiu założonych w Programie wskaźników i dotrzymania przyjętych terminów, PŁ podejmowała m.in. działania zapewniające na bieżąco gminom kompletną informację w procesie przygotowania wniosków o grant :

- organizacja spotkań w formie webinarium dla JST (np. nt. zamówień publicznych, rozliczeń grantów, kwalifikacji wydatków i podpisywania aneksów wydłużających termin kwalifikowalności); wg Rektora, organizowano też cotygodniowe spotkania *on-line* potwierdzające status realizacji grantu na poziomie koordynatorów CPPC;
- uruchomienie infolinii pozwalającej na bezpośrednie konsultacje oraz udzielanie odpowiedzi na pytania internetowe⁴⁸; Rektor podał, że zgodnie z informacjami na stronie internetowej⁴⁹ konkursu, infolinia funkcjonowała w dni powszednie w godz. 8-15 i była obsługiwana przez trzy kompetentne osoby z wiedzą nt. konkursu;
- zamieszczanie pytań z ww. spotkań/infolinii na stronie jw. i ich publikacja w formie komunikatów oraz przypominanie o obowiązku złożenia wniosku rozliczającego.

⁴⁵ Dobór losowy spośród 94 aneksowanych umów, w tym 16 z największą liczbą aneksów: Korsze i Michałowice – po trzy, Bytom, Nowogard, Ogrodzieniec, Pruszków, Skoczów, Waganiec, Wilczyn i Wrocław – po dwa.

⁴⁶ Odpowiednio Michałowice i Pruszków, które wg podpisanych aneksów były zobowiązane zrealizować granty odpowiednio do 30 sierpnia i 30 czerwca 2023 r., a dokonały tego 21 września i 31 października 2023 r.

⁴⁷ Gminy Korsze i Wrocław – odpowiednio dwa i jeden aneks.

⁴⁸ granty.ppgr@cppc.gov.pl.

⁴⁹ <https://www.gov.pl/web/cppc/wsparcie-ppgr>.

Wg CPPC⁵⁰, względem rekomendacji Rzecznika Funduszy Europejskich nt. jakości obsługi beneficjentów, zarzucali oni utrudniony kontakt z PŁ, tj. wyłącznie przez GWG, w którym umieszczano nieprecyzyjne zbyt ogólne uwagi oraz błędne informacje mogące skutkować korektami finansowymi, a także opóźnienia w przekazywaniu wezwań do zwrotu środków lub ich nieskuteczne dostarczanie. CPPC wskazywało⁵¹ zaniepokojenie sytuacją, która nie gwarantowała terminowej obsługi beneficjentów przez PŁ, w tym w zakresie obsługi zwrotów środków, naliczania odsetek i współpracy przy zmianie kwalifikowalności wydatków. Wg PŁ⁵², obsługa beneficjentów odbywała się poprzez GWG, zgodnie z umową o grant, a odpowiedzi na pytania udzielano zrozumiałym językiem, zgodnie z dokumentacją konkursową i interpretacją Lidera, który wg Umowy odpowiadał za wezwania grantobiorców do zwrotu środków.

Rektor wyjaśnił, że w okresie realizacji Programu nie stwierdzono istotnych zagrożeń, które powodowałyby ryzyko dla jego realizacji. Podał, że wszystkie działania celem wypełnienia obowiązków wynikających z umowy o partnerstwie z CPPC nastąpiły do 31 grudnia 2023 r., tj. w terminie zakończenia Programu oraz zgodnie z Wnioskiem.

(akta kontroli str.1209-1217, 1227-1236, 1245-1248, 1278-1292, 1333-1346)

Celem identyfikacji zagrożeń związanych z realizacją Programu przez beneficjentów oraz problemów napotkanych przez nich w trakcie realizacji umów grantowych, PŁ przeprowadzała⁵³ wśród gmin ankiety, w wyniku których stwierdzono m.in., że:

- wg stanu na 29 kwietnia 2022 r., 1875 gmin planowało dostawę i wydanie sprzętu komputerowego dzieciom w okresie od czerwca 2022 r. do stycznia 2023 r., przy czym w 77 z nich (4,1%) pojawił się problem z wyłonieniem wykonawcy;
- wg stanu na 23 maja 2022 r., spośród 554 ankietowanych gmin procedury zakupu sprzętu nie rozpoczęło 232, które jako powód podawały m.in. problemy kadrowe (51), brak doświadczenia w obsłudze projektów unijnych lub nieznajomość Pzp (47), a pozostałe brak środków lub podpisanej umowy grantowej, oczekiwanie na jej podpisanie i wątpliwości wobec kwalifikowalności beneficjentów ostatecznych;
- wg stanu na 5 lipca 2022 r., z 1487 gmin objętych ankietą, 205 otrzymało sprzęt, 1277 planowało dostawy do końca 2022 r., a pięć w okresie styczeń-luty 2023 r.

Z wyjaśnień Rektora wynikało, że wyniki ankiet przekazywano na bieżąco do CPPC.

(akta kontroli str. 1188-1203, 1227-1236, 1347-1353)

2.4.2. Celem weryfikacji prawidłowości działań przy realizacji Projektu/Programu, Uczelnia była kontrolowana przez CPPC w dniach 5-9 grudnia 2022 r., w ramach jednoczesnej kontroli wewnętrznej w CPPC. Z informacji pokontrolnej⁵⁴ wynika, że szczegółowym celem kontroli było sprawdzenie realizacji zadań zgodnie z *Decyzją o dofinansowanie* oraz prawdziwości i prawidłowości wydatków, zweryfikowanie treści wniosków o płatność i potwierdzenie informacji tam zawartych ze stanem faktycznym. Kontrola wykazała, że Uczelnia poprawnie realizowała Program, w tym :

- opracowała i wdrożyła w uzgodnieniu z CPPC odpowiednie regulacje i procedury do przeprowadzenia konkursu *Granty PPGR* oraz powołała zespoły projektowe do jego realizacji (na dzień kontroli było to łącznie 110 ekspertów KPG);
- rozbudowała GWG o moduły służące raportowaniu wydatków JST, wprowadzaniu danych beneficjentów ostatecznych, wspieraniu procesu kontroli i standaryzacji formularza wniosku o grant;

⁵⁰ Informacja mailowa CPPC do Rektora PŁ z 2 kwietnia 2024 r.

⁵¹ Pismo CPPC do PŁ z 19 lutego 2024 r.

⁵² Pismo PŁ do CPPC 8 kwietnia 2024 r.

⁵³ Ankiety na zlecenie CPPC rozesłano w dniach 29 kwietnia, 23 maja, 2 czerwca, 5 lipca i 22 września 2022 r..

⁵⁴ Informacja podpisana przez zespół kontrolujący i zatwierdzona przez Dyrektora CPPC 18 stycznia 2023 r.

- przeprowadziła działania informacyjno-promocyjne, w tym poprzez udostępnienie dokumentacji konkursu w internecie i możliwości składania wniosków o grant za pomocą GWG (brak zastrzeżeń);
- przeprowadziła nabór wniosków grantowych w terminie od 4 października do 5 listopada 2021 r., w wyniku którego zweryfikowano 1604 wnioski i podpisano 1599 umów na kwotę 584 626 752 zł; prawidłowość naboru i brak zastrzeżeń;
- posiadała procedury dotyczące ochrony przetwarzanych danych osobowych, korupcji oraz archiwizacji (brak zastrzeżeń);
- prowadziła bieżący monitoring realizacji konkursu, wg którego stwierdzono dwa wnioski o płatność (WoP) tytułem wydatków kwalifikowalnych⁵⁵ (140 674 461 zł i 732 739 552 zł), z których kontroli poddano 30% i 25% stwierdzając ich pełną kwalifikowalność oraz osiągnięcie zakładanych wskaźników produktu i rezultatu.

W wyniku ww. kontroli ustalono, że:

- oba WoP zawierały kwoty wg poleceń wypłaty i zbiorczych przelewów do kilkuset grantobiorców, co uznano za błąd w wykazywaniu wydatków kwalifikowalnych, gdyż właściwym sposobem winno być oddzielne wykazywanie wypłaty każdego grantu wg danej umowy i NIP JST, a pokontrolnie zalecono to stosować;
- w jednym z WoP wykazano polecenie księgowania (PK) jako dokument księgowy potwierdzający wypłatę wynagrodzeń pracowników, przy czym wg kontrolerów PK jako wewnętrzny dowód księgowy nie stanowi podstawy naliczenia wypłaty, a właściwą podstawą winna być lista płac, co zalecono do stosowania.

W odpowiedzi na informację pokontrolną, PŁ zobowiązała się do stosowania ww. zaleceń utrzymując jednak, że potwierdzeniem każdego wydatku i podstawą jego księgowania pozostanie wyciąg bankowy, co zostało zaakceptowane przez CPPC.

(akta kontroli str. 1064-1106)

2.5.1. Celem zapewnienia kontroli i nadzoru nad realizacją Programu przez gminy, zgodnie z *Ustawą wdrożeniową* (art. 22 ust. 1-2) i *Wytycznymi w zakresie kontroli*⁵⁶, Uczelnia sporządziła plan kontroli na 2023 r., przewidując w nim 97 tzw. *kontroli zza biurka*, z czego 16 gmin skontrolowano losowo, a 81 w wyniku wskazania przez weryfikatorów, a także przeprowadzono dwie kontrole doraźne.

Analiza wyników 10 kontroli (dziewięciu planowych⁵⁷ i jednej doraźnej⁵⁸) wykazała, że ich przedmiotem było przestrzeganie przez JST umów grantowych, a stwierdzono:

- przekroczenie przez sześć gmin okresu kwalifikowalności wydatków, tj. na:
 - oprogramowanie antywirusowe (Górzycy), ze skutkiem zwrotu kwoty 103 005 zł, której nie odzyskano (windykacja w CPPC);
 - ubezpieczenie sprzętu (Barwice, Osieczyny, Lubaczów), ze skutkiem zwrotu kwoty 60 154 zł plus 16 636 zł odsetek, co wyegzekwowano;
 - oprogramowanie operacyjne (Września), ze skutkiem zwrotu kwoty 133 075 zł plus 32 284 zł odsetek, co wyegzekwowano;
 - dostęp do internetu (Łubianka), ze skutkiem zwrotu kwoty 28 809 zł, której nie wyegzekwowano (windykacja w CPPC);
- przekroczenie przez dwie gminy limitu wydatków na sprzęt komputerowy o kwotę 70 192 zł, która podlegała zwrotowi, z czego odzyskano 41 690 zł plus odsetki 8 896 zł (Tuchola), a windykację 28 502 zł przekazano do CPPC (Sztutowo);

⁵⁵ Wydatki związane z wynagrodzeniem pracowników, kosztami pośrednimi, zakupem mebli i promocją oraz wypłatą grantów tytułem całego Projektu (*Cyfrowa Gmina i Granty PPGR*).

⁵⁶ Wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020 – MR/2014-2020/17(04).

⁵⁷ Gminy Tuchola, Sztutowo, Namysłów, Września, Barwice, Górzycy, Łubianka, Osieczyny i Lubaczów.

⁵⁸ Gmina Gietrzwałd.

- uchybienie formalne dotyczące oświadczenia o kwalifikowalności podatku VAT (Namysłów) – zła interpretacja w świetle załączonej faktury, gdyż gmina nie była zwolniona z VAT, a oświadczyła, że jest podatnikiem czynnym, co skorygowała;
- naruszenie przepisów ustawy Pzp (Gietrzwałd), w wyniku czego na JST nałożono korektę⁵⁹ do rozliczenia grantu podlegającą zwrotowi w kwocie 15 178 zł, której nie odzyskano, a jej windykację przekazano do CPPC; JST wniosła zastrzeżenia do ustaleń tej kontroli (27 grudnia 2023 r.), lecz zespół kontrolujący nie uwzględnił ich w całości, tj. podtrzymał nałożoną korektę i zarzuty, które dotyczyły:
 - żądania złożenia przedmiotowych środków dowodowych na niewłaściwym etapie postępowania przetargowego, co naruszało art. 107 ust. 1 Pzp;
 - żądania dokumentów, które nie były podmiotowymi środkami dowodowymi, tj. nie dotyczyły wykonawcy lecz oferowanego sprzętu (art. 274 ust. 1);
 - nieodrżucenia oferty wykonawcy, który nie złożył żądanych dokumentów jako przedmiotowych środków dowodowych (art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. c);
 - udzielenia zamówienia wykonawcy wybranemu wbrew prawu (art. 17 ust. 2).

(akta kontroli str. 459-467, 643-647, 1108-1168, 1265-1277)

2.5.2. Korekty do rozliczeń nałożono w przypadku 92 gmin, którym wypłacono granty w łącznej kwocie 41 439 856 zł, a uznając część wydatków za niekwalifikowalne wezwano do zwrotu ogółem 1 348 359 zł (3,3%). Powodem korekt było przekroczenie okresu kwalifikowalności wydatków tytułem ubezpieczenia zakupionego sprzętu (56 gmin), dostępu do internetu (trzy), zakupu oprogramowania (dwa), naruszenie Pzp i założenie lokaty z grantów (po jednym) oraz niekwalifikowalność wydatków po przekroczeniu limitu (24). W przypadku dwóch gmin wystąpiła korekta bezkwotowa, gdyż wcześniej zwróciły one środki po upływie realizacji grantu i zapłaciły należne odsetki, a trzem gminom anulowano korektę wskutek podpisania aneksu do umowy na wniosek JST i ponownej weryfikacji rozliczenia (43 680 zł). Po zawarciu aneksów do 12 umów i ponownej weryfikacji, kwota korekt zmniejszyła się do 1 240 426 zł (o 107 933 zł) i stanowiła środki wydatkowane niezgodnie z zasadami lub wskutek nieprawidłowości. Na koniec 2023 r., z 87 gmin z korektami, środki w całości zwróciło sześć gmin, tj. razem 58 095 zł wraz z odsetkami 8 206 zł. Wg stanu na 18 czerwca 2024 r., było to 49 gmin (56,3%), które zwróciły 636 077 zł (51,3% kwoty ogółem), a windykację kwoty 604 349 zł (48,7% zaległości 38 gmin) przekazano CPPC, więc PŁ nie posiada wiedzy o ich dalszym losie. Rektor wyjaśnił, że PŁ informowała CPPC o korektach i wskazywała potrzeby interpretacji, a ich wyniki ujmowała w GWG.

(akta kontroli str. 376-377, 1170-1172)

2.5.3. W latach 2020-2023 w prowadzonym przez Uczelnię rejestrze skarg i wniosków odnotowano 123 skargi i 1400 wniosków, z tego odpowiednio osiem i 656 w 2020 r., 22 i 189 w 2021 r., 83 i 390 w 2022 r. oraz 10 i 165 w 2023 r., z których żadne nie dotyczyły realizacji *Grantów PPGR*. Rektor podał, że korespondencja JST w zakresie kontroli doraźnych i błędów w realizacji umów wpływała do CPPC jako strony umów.

(akta kontroli str. 1169, 1227-1236)

2.6. Celem skutecznej weryfikacji wniosków rozliczających i zapewnienia utrzymania przez JST trwałości efektów Programu, po zawarciu umów o grant PŁ proponowała CPPC zmiany w dokumentacji konkursu uzyskując jego akceptację, co dotyczyło:

- uszczegółowienia procedur rozliczania grantów i kontroli grantobiorców celem powiązania tych procesów w GWG (4 wersje⁶⁰);

⁵⁹ 25% kwalifikowalnej kwoty 60 713 zł, którą wydatkowano z naruszeniem Pzp; korektę obliczono na podstawie Rozporządzenia Ministra Rozwoju z 29 stycznia 2016 r. ws. warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień (poz. 14/Taryfikator), stanowiącego Zał. do Obwieszczenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 21 października 2021 r. (poz. 2179).

⁶⁰ 21 listopada 2022 r. oraz 17 marca, 17 i 26 października 2023 r.

- zmian⁶¹ w *Regulaminie konkursu* i *Schemacie grantowym*, w tym dotyczących usuwania omyłek i braków przez grantobiorców (trzy dni od wezwania), dodania informacji o stosowaniu *Wytycznych* lub Pzp, podstawy uprawniającej do udziału w konkursie (opinia KOWR⁶²), alokacji kwoty na granty (586 366 068 zł) i jej zwiększenia w razie przekroczenia, wydatków kwalifikowalnych⁶³ (2,5 tys. zł za komputer i 1 tys. zł za tablet) i zakończenia realizacji grantu (31 grudnia 2023 r.);
- zmian we wzorze umowy o grant, tj. aktualizacji podstaw prawnych, stosowania *Wytycznych*, przekazania sprzętu na własność i oprogramowania nieodpłatnie;
- przesunięcia środków na usługi zewnętrzne (285 tys. zł) i wynagrodzenia (185 tys. zł) oraz podwojenia zatrudnienia z ośmiu do 16 etatów (ds. monitoringu), z powodu realizacji nowego konkursu (*Cyfrowe województwo*);
- zwiększenia środków tytułem informacji i promocji (4 tys. zł) oraz wynagrodzeń (96 tys. zł) i zwiększenia zatrudnienia o jeden etat (ds. finansowych) z powodu jw.

(akta kontroli str. 298-308, 378-431, 1184-1187)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. PŁ dokonała nieterminowej weryfikacji 16 badanych wniosków o rozliczenie grantu poprzez jej dokonanie i zatwierdzenie z opóźnieniem odpowiednio 1-11 (osiem rozliczeń), 20-81 (sześć) oraz 202 i 235 dni (po jednym) względem 60-dniowego okresu wskazanego w § 5 ust. 5 Umowy o grant. Wg Rektora wynikało to m.in. z braku jasnych procedur lub ich zmian tytułem kwalifikowalności wydatków oraz nadmiarem pracy, co wpływało na termin weryfikacji, która mimo tego zakończyła się w okresie realizacji projektu do 31 grudnia 2023 r. i nie skutkowała finansowo dla JST (pkt 2.3 wystąpienia).

(akta kontroli str. 432-433, 1227-1236)

2. PŁ dokonując rozliczenia grantów nie wymagała od JST dokumentacji dotyczącej wyboru wykonawców i nie prowadziła weryfikacji wniosków rozliczających w tym zakresie, mimo, że grantobiorcy, na podstawie Schematu grantowego – ust. 1 pkt 5 rozdział *Wydatki kwalifikowalne i sposób rozliczania grantów*, byli zobowiązani do okazania tej dokumentacji celem potwierdzenia prawidłowości wyboru dostawców i wykonawców. Rektor wyjaśnił, że wg procedur zatwierdzonych przez CPPC, badanie to nie było obligatoryjne, lecz wymagane jedynie w razie wskazania nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 432-433, 1227-1236)

3. PŁ w toku realizacji umów o grant udzielała niespójnych informacji w zakresie możliwości uznania za kwalifikowalne niektórych wydatków, co mogło wprowadzać zainteresowane gminy w błąd, co do objęcia ich dofinansowaniem w ramach Programu oraz skutkować niekorzystnym dla nich rozliczeniem otrzymanych grantów. Przykładowo stwierdzono, że w dwóch w 2022 r. poinformowano Gminę Tuchola oraz Gminę Fajstławice o możliwości zaliczenia do wydatków kwalifikowalnych kosztów zakupu komputerów za kwotę przekraczającą maksymalną kwotę grantu na ten cel, tj. 2,5 tys. zł za sztukę, a odmienne podejście zastosowano podczas weryfikacji wniosków rozliczających przez te gminy. W obu przypadkach uznano wtedy za niekwalifikowalne wydatki poniesione na zakup komputerów za cenę ponad 2 500 zł za sztukę, co w przypadku Gminy Tuchola skutkowało korektą wydatków

⁶¹ 11 października, 5 i 25 listopada 2021 r. oraz 11 stycznia 2022 r.

⁶² W zakresie funkcjonowania na terenie gminy zlikwidowanego PPGR oraz występowania jego mienia, w tym nieruchomości zamieszkiwanych przez jego byłych pracowników.

⁶³ Ujęto zapis: *Wyłącznie zakup nowego sprzętu komputerowego z urządzeniami peryferyjnymi i akcesoriami oraz niezbędnym oprogramowaniem umożliwiającym pracę zdalną, w tym dla osób niepełnosprawnych; jednocześnie usunięto zapis: w wyjątkowych przypadkach możliwy jest zakup komputera powyżej 3,5 tys. zł i tabletu powyżej 1,5 tys. zł, niezbędne będzie uzasadnienie przez wnioskodawcę wysokości kosztów zakupów takiego sprzętu.*

kwalifikowalnych w kwocie 40 730,50 zł, a w przypadku Gminy Fajstławice w kwocie 23 685,11 zł.

Jak wyjaśnił Rektor, udzielane informacje były zgodne z interpretacjami Partnera wiodącego w okresie, w którym pytania trafiły do PŁ. Interpretacja uległa zmianom w czasie, na co wskazują aktualizacje na stronie konkursu, a weryfikacja wniosków została zrealizowana w oparciu o aktualne wytyczne CPPC.

Należy jednak zaznaczyć, że działania takie jak wyżej opisane były nierzetelne, ponieważ PŁ jako Operator nie informowała zainteresowanych gmin o zmianach zachodzących w sposobie interpretacji kwalifikowalności wydatków, ani nie uwzględniała na etapie weryfikacji rozliczeń wpływu jaki miały udzielone wyjaśnienia na decyzje podejmowane przez grantobiorców.

(akta kontroli str. 1245-1248, 1251-1254, 1293-1316, 1344-1346, 1502-1505)

4. Na przykładzie pięciu spośród 24 zbadanych wniosków rozliczających stwierdzono, że PŁ nierzetelnie, tj. niejednolicie lub pobieżnie podchodziła do sposobu weryfikacji tych wniosków w zakresie kwalifikowalności niektórych wydatków. Nie zapewniła w pełni równego traktowania grantobiorców. I tak, w dwóch przypadkach⁶⁴ uznano wydatki poniesione na zakup usługi dostępu do Internetu uznano w całości za kwalifikowalne mimo tego, że z załączonych dokumentów nie wynikało czy okres na jaki zawarto umowy obejmował jedynie okres realizacji projektu, tj. 10 miesięcy od daty zawarcia umowy. W dwóch przypadkach⁶⁵ za koszt kwalifikowalny uznano zakup ubezpieczenia sprzętu na okres dwóch lat pomimo tego, że w przypadku innych gmin⁶⁶ za kwalifikowalne uznawano wydatki na ubezpieczenie jedynie w okresie realizacji projektu. Ponadto, w jednym przypadku⁶⁷ elementy wyposażenia komputera zostały rozliczone jako akcesoria w wyniku czego wartość dofinansowania do jednostki sprzętu komputerowego przekraczała maksymalną kwotę dofinansowania, tj. 2 500 zł.

Jak wyjaśnił Rektor, zgodnie z zaakceptowaną przez Partnera Wiodącego i Instytucję Pośredniczącą „Procedurą rozliczenia Grantów” kwalifikowalność kosztów była weryfikowana na próbie 5% pozycji wydatków, weryfikatorzy do próby, w ramach rozliczanego grantu wybrali inne pozycje wydatków. Należy również podkreślić, iż grantobiorca wraz z wnioskiem rozliczającym złożył oświadczenie, iż „Projekt grantowy został zrealizowany zgodnie z zasadami przewidzianymi w Regulaminie konkursu grantowego”.

Zdaniem NIK, przyjęta próba 5% wydatków w związku z ww. przypadkami nie zapewniła w pełni rzetelnego rozliczenia wniosków rozliczających. Ponadto złożenie ww. oświadczenia przez gminy nie oznacza, że PŁ była zwolniona z weryfikacji dokumentacji stanowiącej podstawę rozliczenia wniosku.

(akta kontroli str. 893-905, 1249-1251, 1357-1364, 1370-1501)

OCENA CZĄSTKOWA

PŁ na bieżąco dokonywała monitoringu i kontroli realizacji projektów w oparciu o plan kontroli na 2023 r., mechanizmy identyfikacji zagrożeń w tym zakresie oraz działania zapobiegawcze ich skutkom. W oparciu o przyjęte i uzgodnione z CPPC procedury prowadziła rzetelną ocenę formalno-merytoryczną WoP tytułem rozliczenia gmin oraz terminowo dokonywała tych płatności, uwzględniając korekty w razie uznania części wydatków za niekwalifikowalne i podlegające zwrotowi (1 240 426 zł); odzyskano z tego 51,3%, a pozostałą windykację przekazano do CPPC. W ramach bieżącego nadzoru nad realizacją projektów, PŁ nie zapewniła jednak weryfikacji rozliczeń pod

⁶⁴ Gmina Spiczyn oraz Żabia Wola.

⁶⁵ Gmina Wieniawa oraz Tuchola.

⁶⁶ W trakcie 20 z 99 przeprowadzanej przez PŁ kontroli grantobiorców stwierdzono przekroczenie okresu kwalifikowalności ubezpieczenia sprzętu np. W gminach Bukowiec, Tuchów lub Świętajno.

⁶⁷ Gmina Kazimierz Biskupi

kątem przestrzegania przepisów Pzp, zasady konkurencyjności lub rozeznania rynku celem zakupów sprzętu, nie dochowała terminowej weryfikacji 16 badanych wniosków rozliczeniowych względem okresu określonego umowami (opóźnienia 1-7 miesięcy). Stwierdzono też ograniczenia w komunikacji PŁ z JST wskutek udzielania wyjaśnień nt. kwalifikowalności wydatków, które następnie uznano za błędne. Należy też podkreślić, że w niektórych przypadkach rozliczano jako prawidłowe wydatki poniesione w ramach „Grantów PPGR” które w świetle wyjaśnień dotyczących dokumentacji konkursowej oraz działań wobec innych gmin, nie powinny być uznane za kwalifikowalne.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z zakończeniem przez PŁ zadań związanych z przygotowaniem, realizacją i rozliczeniem Programu *Granty PPGR* w ramach umowy o partnerstwie z CPPC, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

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 dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. 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.

Olsztyn, 27 września 2024 r.

Kontrolerzy
Marcin Wójcik
Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Dyrektor Delegatury w Olsztynie
z up.
Waldemar Żarnoch
p.o. Wicedyrektor

.....
podpis