



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.025.04.2021

Stanisław Pochyluk  
Wójt Gminy Połajewo  
ul. Obornicka 6a  
64-710 Połajewo

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/003 Działania organów administracji publicznej na rzecz podnoszenia kompetencji cyfrowych społeczeństwa

I.

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Połajewo (dalej: Urząd), ul. Obornicka 6a, 64-710 Połajewo
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Pochyluk, wójt gminy (dalej: Wójt), od 19 czerwca 1990 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania Urzędu w zakresie podnoszenia kompetencji cyfrowych mieszkańców Gminy Połajewo.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 23 sierpnia 2021 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Joanna Piasecka-Girguś, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/115/2021 z 30 czerwca 2021 r.  (akta kontroli str. 1)

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą podejmowane przez Wójta działania w celu podnoszenia poziomu kompetencji cyfrowych społeczeństwa polegały na realizacji projektu grantowego „Akademia kompetencji cyfrowych dla mieszkańców województw wielkopolskiego i zachodniopomorskiego” (dalej: Projekt). Pracownikom Urzędu zapewniono możliwość odbywania szkoleń w zakresie rozwoju kompetencji cyfrowych, a nauczyciele gminnych szkół oraz przedszkola podnosili takie kompetencje w ramach działań podejmowanych przez dyrektorów placówek oświatowych.

Gmina Połajewo (dalej: Gmina), realizując Projekt, osiągnęła jego zasadnicze cele w terminie określonym w umowie o powierzenie grantu.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: rozliczenia przez Gminę w ramach wydatków kwalifikowalnych Projektu dwóch wydatków, które należało uznać za niekwalifikowalne oraz niezyskania przez Gminę pisemnej zgody operatora grantu (dalej: Operator) na dokonanie zmiany realizacji Projektu polegającej na dopuszczeniu do udziału w objętych nim szkoleniach osób niebędących mieszkańcami Gminy.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### Opis stanu faktycznego

1. W Gminie nie opracowano dokumentów strategicznych, ani innych dokumentów, w których zostałyby uwzględnione zagadnienia dotyczące podnoszenia kompetencji cyfrowych mieszkańców.

(akta kontroli str. 2-7)

2. W badanym okresie Gmina nie podejmowała działań związanych z określeniem potrzeb mieszkańców w zakresie podnoszenia kompetencji cyfrowych.

(akta kontroli str. 2-7)

Pomimo nieokreślenia potrzeb mieszkańców Gminy w zakresie podnoszenia kompetencji cyfrowych, we wniosku o przyznanie grantu w ramach konkursu pt.: „Akademia kompetencji cyfrowych dla mieszkańców województw wielkopolskiego i zachodniopomorskiego” wskazano<sup>4</sup>, że Projekt pozwala na podniesienie kompetencji cyfrowych w obszarach tematycznych, które są odpowiedzią na zdiagnozowaną potrzebę niewystarczających kompetencji w danym obszarze oraz, że potrzebę szkoleń i podnoszenia kompetencji IT mieszkańców stwierdzono na podstawie badań ankietowych (sondaż wśród mieszkańców Gminy Połajewo) oraz wywiadów z przedstawicielami lokalnej społeczności. Wójt wyjaśnił, że za określenie potrzeb mieszkańców odpowiadała Fundacja Wspierania Zrównoważonego Rozwoju, która była partnerem w realizacji Projektu. Wskazał, że w lipcu 2019 r. przedstawiciele Fundacji zrealizowali badanie sondażowe metodą CAPI (badanie ankietowe wspierane komputerowo) wśród piętnastu mieszkańców Gminy. Badanie miało charakter anonimowy i trwało od trzech do pięciu minut<sup>5</sup>. Ponadto Wójt wskazał, że Gmina zdiagnozowała potrzebę podnoszenia kompetencji cyfrowych

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

<sup>3</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>4</sup> Pkt. III. 1 Opis potrzeb lokalnej społeczności i uzasadnienie potrzeby podjęcia działań

<sup>5</sup> Kwestionariusz ankiety (dostępny u partnera) i nie stanowił elementu grantu, a jedynie wnioski z przeprowadzonego badania.

mieszkańców na podstawie bardzo małej liczby spraw, które mieszkańcy załatwiają w gminnych jednostkach organizacyjnych za pomocą Internetu, np.: wnioski 500+, 300+, wnioski o wydanie dowodu osobistego, problemy rolników ze złożeniem wniosków o dopłaty bezpośrednie.

(akta kontroli str. 193-196, 307-316)

**3.** W realizacji Projektu uczestniczyły: Szkoła Podstawowa w Młynkowie oraz Gminny Ośrodek Kultury (dalej: GOK), które udostępniły pomieszczenia i wyposażenie niezbędne do organizacji szkoleń prowadzonych w ramach Projektu<sup>6</sup>.

(akta kontroli str. 2-7)

**4.** Gmina nie planowała i nie realizowała działań w podległych placówkach oświatowych, w zakresie podnoszenia kompetencji cyfrowych nauczycieli. Wójt wyjaśnił, że działania takie podejmują same placówki oświatowe. Jako przykład wskazał Szkołę Podstawową im. Arkadego Fiedlera w Połajewie, która pozyskała środki z Krajowego Funduszu Szkoleniowego na przygotowanie nauczycieli w zakresie podniesienia kompetencji cyfrowych. Podał, że w 2019 r. 12 nauczycieli odbyło trzydziestogodzinny kurs „Apple Teacher”, a w 2020 r. 13 nauczycieli i jeden pracownik administracji. Szkoła rozpoczęła proces wdrażania technologii Apple do swojego procesu edukacyjnego, a placówka wyposażona jest w sprzęt komputerowy, z którego korzystają uczniowie na zajęciach z informatyki oraz pozalekcyjnych. Składający wyjaśnienie podkreślił, że szkoła realizuje takie projekty edukacyjne jak: „Super Koderzy”, innowacje pedagogiczne: Ster na programowanie, „TIK-TAK ruszamy w komputerowy świat”, „Robomatematycy – od kodowania do programowania”, realizacja innowacji w ramach Centrum Mistrzostwa Informatycznego – pozyskanie grantu na to działanie.

(akta kontroli str. 2-7)

Z informacji przekazanych w toku kontroli przez Gminny Zakład Oświaty wynika, że w czterech gminnych placówkach oświatowych<sup>7</sup> podejmowano różnorodne działania w zakresie podnoszenia kompetencji cyfrowych nauczycieli. Wśród nich znajdowały się zarówno zakupy sprzętu elektronicznego (m.in. tablic interaktywnych, monitorów interaktywnych, laptopów), jak i uczestniczenie kadry pedagogicznej w szkoleniach dotyczących m.in.: nauki programowania, tworzenia filmów, prezentacji, kolaży, tworzenia materiałów z edukacji czytelniczej i medialnej, obsługi Office365, realizacji zajęć z wykorzystaniem tablicy interaktywnej, zastosowania technologii i oprogramowania do pracy zdalnej, bezpieczeństwa dzieci w sieci oraz wykorzystania dziennika elektronicznego.

(akta kontroli str. 182-199)

W 2020 r. Gmina dwukrotnie otrzymała dofinansowanie z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, Oś Priorytetowa nr I „powszechny dostęp do szybkiego Internetu”, działanie 1.1: „Wielimowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego internetu o wysokich przepustowościach”, w ramach projektów grantowych: Zdalna szkoła oraz Zdalna szkoła+. W ramach tych grantów zakupiono łącznie 50 laptopów i 23 zestawy słuchawkowe<sup>8</sup>.

**5.** W badanym okresie, Wójt zapewnił pracownikom Urzędu i gminnych jednostek organizacyjnych możliwość podnoszenia kompetencji cyfrowych. W szkoleniach obejmujących tę tematykę w 2019 i 2020 r. wzięło udział odpowiednio: 13 spośród

<sup>6</sup> W szkole podstawowej odbyły się trzy szkolenia, w których uczestniczyło łącznie 35 osób, a w GOK siedem, w których udział wzięły łącznie 84 osoby.

<sup>7</sup> Szkoła Podstawowa im. Arkadego Fiedlera w Połajewie, Szkoła Podstawowa im. Kornela Makuszyńskiego w Boruszynie, Szkoła Podstawowa im. Jana Pawła II w Młynkowie, Publiczne Przedszkole „Baśniowa kraina” w Połajewie

<sup>8</sup> W ramach projektów nie pozyskano dostępu do internetu.

30 oraz 11 spośród 31 pracowników Urzędu. Tematyka szkoleń związana była z realizacją zadań przez Gminę, z uwzględnieniem wykorzystania elektronicznych narzędzi przy ich realizacji, np. działanie aplikacji ŹRÓDŁO, sprawozdawczość w zakresie wymiaru podatków, wykorzystanie centralnego rejestru faktur, prowadzenie i obsługa Rejestru Danych Kontaktowych w Systemie Rejestrów Państwowych, realizacja elektronicznych przetargów, weryfikacji elektronicznych podpisów, obsługa Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, szkolenie z oprogramowania POMOST. Wójt wyjaśnił, że szkolenia są wybierane przez pracowników pod kątem branżowych wykładowców i firm oferujących usługi z dostępnej oferty szkoleń. Podał, że szkolenia nie miały charakteru usystematyzowanego. Wskazał, że Urząd nie prowadzi harmonogramów szkoleń, poza cyklicznymi szkoleniami pracowniczymi typu BHP czy energetycznymi. Ogólny plan szkoleń w zakresie finansowym zawierany jest w budżecie Gminy<sup>9</sup>. W 2019 r. plan wydatków w przedmiotowym zakresie wyniósł 15.000 zł, a realizacja 11.846,36 zł, natomiast w 2020 r. z zaplanowanej kwoty 10.000 zł wydatkowano 6.109,33 zł.

(akta kontroli str. 2-7, 303-304)

6. W Urzędzie podejmowano działania informacyjno-promocyjne dla mieszkańców Gminy w zakresie podnoszenia kompetencji cyfrowych jedynie w związku realizacją Projektu (o czym szerzej mowa poniżej). Wójt wyjaśnił, że w trakcie jego realizacji zauważono bardzo małe zainteresowanie udziałem ze strony mieszkańców Gminy i trudno było jednoznacznie stwierdzić, czym to było spowodowane. Dodał, że pracownicy GOK brali udział w rekrutacji uczestników szkoleń dla osób powyżej 65 roku życia, w wynajmowanych w GOK salach (wraz z internetem) w ramach projektu „Cyfrowa Wielkopolska”. Wskazał, że w kursie odbywającym się w okresie od 5 sierpnia do 6 listopada 2020 r. udział wzięło 10 uczestników, którzy po zakończeniu szkolenia otrzymali tablet na własność.<sup>10</sup>

(akta kontroli str. 2-7, 303-304)

7. W 2019 r., w ramach konkursu grantowego „Akademia kompetencji cyfrowych dla mieszkańców województw wielkopolskiego i zachodniopomorskiego”, Gmina zawarła z Międzynarodowym Instytutem Outsourcingu, jako operatorem dofinansowania w formie grantu (dalej: Operator), umowę o powierzenie grantu, której przedmiotem było udzielenie dofinansowania realizacji Projektu<sup>11</sup>.

Zgodnie z postanowieniami tej umowy, odbiorcami Projektu miało być 267 mieszkańców Gminy Połajewo jako uczestników szkoleń w zakresie korzystania z internetu, w tym z e-usług. Wysokość przewidzianego wsparcia umową o przyznanie grantu wynosiła 149.520,00 zł, przy czym wysokość wykorzystanych środków wyniosła 149.509,96 zł. Gmina realizowała Projekt wspólnie z Fundacją Wspierania Zrównoważonego Rozwoju z Warszawy<sup>12</sup> (dalej: Partner albo Fundacja). Podział zadań, w tym kosztów, pomiędzy Liderem (Gmina) i Partnerem określał wniosek o przyznanie grantu, stanowiący załącznik do umowy o przyznanie grantu. Do Lidera należała realizacja działań promocyjnych, nadzór nad sprzętem wykorzystywanym do realizacji szkoleń, rekrutacja uczestników szkoleń oraz współpraca przy organizacji szkoleń (catering), udział w zarządzaniu Projektem, użyczenie sal dydaktycznych, a łączny koszt tych zadań określono na kwotę 17.198 zł. Partnerowi przypisano zadania takie jak: uczestniczenie w realizacji działań promocyjnych (przygotowanie i wydruk materiałów promocyjnych), współpraca przy rekrutacji uczestników szkoleń, organizacja i prowadzenie szkoleń,

<sup>9</sup> Plan wydatków na szkolenia pracowników w klasyfikacji budżetowej dla urzędu gminy 750-75023 §4700.

<sup>10</sup> Projekt nie był realizowany przez Gminę ani przez GOK. W ramach działań w Projekcie GOK wynajmował sale w celu realizacji szkoleń.

<sup>11</sup> Umowa o przyznanie grantu nr 14/096/2019 z dnia 20.09.2019 r., dalej umowa o przyznanie grantu

<sup>12</sup> Ul. Hafciarska 11, 04-704 Warszawa

zakup niezbędnego sprzętu, zarządzanie Projektem i przygotowanie sprawozdań dla Operatora. Łączny koszt działań Partnera został oszacowany na kwotę 132.322 zł.

(akta kontroli str. 35-86, 212-221)

W ramach realizacji Projektu dokonano wydatków w następujących kwotach:

- 40.200 zł – zakup sprzętu komputerowego,
- 53.400 zł – wynagrodzenie instruktora,
- 11.824,96 zł – organizacja szkoleń<sup>13</sup>,
- 14.690,72 zł – promocja<sup>14</sup>,
- 29.404,30 zł – administracja i zarządzanie<sup>15</sup>.

(akta kontroli str. 135-153, 223-319, 389-431)

W ramach Projektu rozliczono m.in. wydatek dokonany przez Partnera w kwocie: 2.921 zł jako wynagrodzenie za znalezienie partnera do współpracy w celu wspólnego wystąpienia o przyznanie grantu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto w związku z realizacją działań informacyjno-promocyjnych, w Urzędzie rozliczono w ramach Projektu koszty umowy zlecenia zawartej z pracownikiem Urzędu w zakresie pokrywającym się w części z zakresem zadań wynikających ze stosunku pracy, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Cele zakładane dla grantu zostały osiągnięte w zakresie udziału liczby osób z niepełnosprawnościami (w szkoleniach udział wzięło pięć osób z niepełnosprawnościami, przy wymaganych dwóch). Ponadto w trakcie przeprowadzania Projektu, zakupiono 12 laptopów spełniających określone dla grantu wymagania. Po zakończeniu Projektu, sprzęt komputerowy został przekazany do jednej ze szkół na terenie Gminy, która nie otrzymała w okresie finansowania 2014-2020 tożsamego wsparcia.

(akta kontroli str. 135-153, 155-162)

W szkoleniach organizowanych w ramach kontrolowanego Projektu udział wzięła zaplanowana liczba osób (267), przy czym 46 uczestników nie było mieszkańcami Gminy. Gmina (Grantobiorca) nie przekazał Operatorowi pisemnego wniosku o wprowadzenie zmiany w zakresie realizacji Projektu polegającej na dopuszczeniu do udziału w szkoleniach, osób niebędących mieszkańcami Gminy Połajewo, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Spośród 267 uczestników szkoleń 134 osoby były pracownikami gminnych jednostek organizacyjnych.

(akta kontroli str. 162-164)

Projekt został zrealizowany zgodnie z terminami (w tym harmonogramem) określonymi w umowie, z uwzględnieniem wprowadzonych zmian dotyczących wydłużenia terminu realizacji Projektu w związku z epidemią wywołaną wirusem SARS-CoV-2. W wyniku wprowadzenia na terenie Polski stanu epidemii siedem szkoleń zostało przeprowadzonych w trybie on-line, co zostało uzgodnione z Operatorem. Wójt Gminy wyjaśnił, że szkolenia on-line dotyczyły w większości pracowników szkół, dlatego też nie było potrzeby udostępniania komputerów oraz sieci internetowej. Uczestnicy, w razie nieposiadania własnego sprzętu, uczestniczyli w szkoleniu w miejscu pracy, tj. w szkole.

(akta kontroli str. 43-85, 193-213, 212-221)

<sup>13</sup> W tym 5.874 zł zakup materiałów szkoleniowych i 5.950,98 zł catering.

<sup>14</sup> W tym: 8.800,80 zł opracowanie graficzne i druk materiałów promocyjnych, takich jak ogłoszenia i ulotki, 929,88 zł zakup pendrivów.

<sup>15</sup> W tym 23.650,64 zł na wynagrodzenie personelu, 1.836,79 zł najem lokalu, 556 zł obsługa księgową, 3.360,87 zł artykuły biurowe.

Gmina informowała opinię publiczną o otrzymaniu dofinansowania na realizację Projektu ze środków Programu m.in. umieszczając opis Projektu na stronie internetowej Urzędu. Wszystkie działania informacyjne i promocyjne oraz dokumenty podawane do informacji publicznej dotyczące Projektu oznaczone były znakiem Unii Europejskiej, barwami Rzeczypospolitej Polskiej i znakiem Funduszy Europejskich: Prawidłowo również zostały oznakowane dokumenty i materiały dla osób i podmiotów uczestniczących w Projekcie, w tym certyfikaty, zawierały stwierdzenie, że Projekt jest wspierany przez program operacyjny i finansowany przez Unię Europejską z danego funduszu. W Urzędzie zachowano wzory plakatu o formacie A3 oraz ulotki informacyjnej o szkoleniach organizowanych w ramach projektu. Wójt Gminy wyjaśnił, że ulotki o szkoleniach były wykładane w miejscach do tego przeznaczonych w Urzędzie, Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej, Gminnym Ośrodku Kultury, a także rozdawane podczas ośmiu zebrań wiejskich. Dodatkowo ogłoszenia wraz z ulotką zamieszczane były na tablicach ogłoszeniowych w dziewięciu miejscowościach na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 165-176, 192)

8. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 28 lutego 2021 r., Gmina nie uzyskała innych środków przeznaczonych na podnoszenie kompetencji cyfrowych mieszkańców.

(akta kontroli str. 2-7)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Gmina nie uzyskała pisemnej zgody Operatora na dokonanie zmiany w realizacji Projektu polegającej na dopuszczeniu do udziału w szkoleniach 46 osób niebędących mieszkańcami Gminy Połajewo, podczas gdy zgodnie z wnioskiem o przyznanie grantu (stanowiącym integralną część umowy o jego powierzenie), szkolenia miały zostać zorganizowane dla mieszkańców Gminy. Taka zmiana umowy była dopuszczalna, lecz zgodnie z jej § 15 wymagała uzyskania pisemnej akceptacji Operatora.

(akta kontroli str. 43-86, 163)

Wójt wyjaśnił, że Gmina dopuściła do udziału w Projekcie osoby niebędące jej mieszkańcami ze względu na małe zainteresowanie mieszkańców i jednoczesną konieczność realizacji wskaźnika 267 uczestników szkoleń. Wskazał, że konsultowano to telefonicznie z Partnerem i Operatorem uzyskując zapewnienie, że udział w szkoleniach osób niebędących mieszkańcami gminy jest zgodny z projektem i nie jest to zmiana, o której mowa w § 15 umowy.

(akta kontroli str. 201-211, 442-445)

Prezes Zarządu Operatora wyjaśnił ponadto, że wniosek, stanowiący załącznik do umowy o powierzenie grantu, składany był w celu weryfikacji możliwości otrzymania grantu, zaś treść dotycząca grupy odbiorców nie podlegała dodatkowej punktacji. Wskazał, że w szkoleniach mogły brać udział osoby zamieszkujące województwa objęte Projektem.

(akta kontroli str. 432-433)

Nie kwestionując możliwości objęcia szkoleniami osób z całego województwa wielkopolskiego NIK zwraca jednak uwagę, że niewystosowanie przez Grantobiorcę (Gminę) pisemnego wniosku do Operatora o zaakceptowanie zmiany w Projekcie i nieuzyskanie jego pisemnej zgody naruszało ustalone w umowie o powierzenie grantu zasady wprowadzania takich zmian<sup>16</sup>, co stwarzało ryzyko konieczności

<sup>16</sup> W § 15 pkt 7 umowa o powierzenie grantu wskazywała *expressis verbis* trzy przypadki, w których Gmina mogła dokonać zmian bez konieczności akceptacji Operatora. Nie ma wśród nich sytuacji, której dotyczy opisywana nieprawidłowość.

zwrotu uzyskanych środków, w przypadku zakwestionowania kwalifikowalności poniesionych wydatków.

2. W ramach wydatków na administrację i zarządzanie Projektem Gmina rozliczyła dokonany przez Partnera wydatek w kwocie 2.921 zł<sup>17</sup> niezwiązany z realizacją Projektu. Wydatek ten dotyczył dokonania przez Fundację zapłaty za wykonanie przez Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych (dalej: WOKSS) usługi polegającej na poszukiwaniu dla Fundacji jednostki samorządu terytorialnego (dalej: jst) zainteresowanej współpracą w celu otrzymania grantu na realizację Projektu<sup>18</sup>.

W związku z zakresem wykonanej przez WOKSS usługi, wydatek ten nie może zostać uznany za służący realizacji Projektu objętego umową o powierzenie grantu. Wykonana przez WOKSS usługa nie służyła de facto realizacji Projektu, ale odnosiła się do działań Fundacji poprzedzających jego realizację.

Co prawda w Katalogu wydatków kwalifikowalnych w projektach realizowanych w ramach III osi priorytetowej Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020<sup>19</sup> pkt 4.2. dopuszczono możliwość uznania za wydatki kwalifikowalne wydatków związanych z przygotowaniem projektu, jednak ograniczono taką możliwość do wydatków poniesionych na przygotowanie dokumentów, których opracowanie jest niezbędne do przygotowania lub realizacji projektu<sup>20</sup>, takich jak w szczególności: dokumentacja techniczna, dokumentacja przetargowa, koncepcja realizacji Projektu.

Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020 (dalej: Wytyczne), w podrozdziale 6.2 stanowią, że kwalifikowalny jest wydatek poniesiony zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie projektu, niezbędny do realizacji celów projektu oraz poniesiony w związku z realizacją projektu. Tymczasem wydatek dotyczący pozyskania jst do współpracy w celu pozyskania grantu nie został przewidziany umową o powierzenie grantu.

Ponadto koszt dotyczący pozyskania przez Fundację Gminy Połajewo, wynikający z umowy zawartej pomiędzy Fundacją a WOKSS, winien być o 461 zł mniejszy od rozliczonego. W Projekcie rozliczono bowiem kwotę 2.921 zł z faktury nr FS-61/19/11/CWE z 15 listopada 2019 r. na łączną kwotę 14.760 zł, tymczasem wg umowy zawartej pomiędzy Fundacją a WOKSS (ust. §4 ust. 1b) wynagrodzenie za rekrutację do partnerstwa gminy, która zawarze umowę na realizację Projektu o wartości grantu od 100.000 zł do 150.000 zł, wynosiło 2.000 zł netto, czyli 2.460 brutto.

(akta kontroli str. 43-86, 151-153, 252-258)

Wójt wyjaśnił, że wydatek został zakwalifikowany przez Partnera jako koszt zarządzania Projektem, a następnie rozliczony i zatwierdzony przez Operatora. Podał także, że podpisując sprawozdanie z realizacji Projektu zawierzono Partnerowi, że prawidłowo rozliczył i zakwalifikował poniesione w ramach Projektu koszty.

(akta kontroli str. 207-211)

<sup>17</sup> Fakturą nr FS-61/19/11/CWE z 15 listopada 2019 r.

<sup>18</sup> W ramach umowy z dnia 14 marca 2019 r. zawartej pomiędzy Fundacją a WOKSS, do jego zadań należało prowadzenie działań dla pozyskania do współpracy jst będącej członkiem WOKSS, w celu zawarcia porozumienia pomiędzy Fundacją a jst, a następnie złożenie przez tych partnerów wspólnej oferty o udzielenie grantu w ramach Projektu.

<sup>19</sup> Warszawa 28 stycznia 2021 r.

<sup>20</sup> Z wyjątkiem wypełnienia formularza wniosku o dofinansowanie.



Prezes Zarządu Operatora wyjaśnił, że zgodnie z § 6 pkt 3 umowy, warunkiem uznania wydatków za kwalifikowalne jest faktyczne poniesienie ich przez Grantobiorcę w związku z realizacją Projektu, zgodnie z Umową i w okresie, o którym mowa w ust. 2 odnośnie weryfikacji danych. Wskazał, że zgodnie z § 15 pkt 7 umowy o powierzenie grantu, bez konieczności akceptacji Operatora, Beneficjent może dokonywać: 1) przesunięć środków pomiędzy poszczególnymi kategoriami wydatków/zadaniami wynikającymi z dostosowania budżetu grantu do wartości udzielonych zamówień mając na uwadze obowiązujące limity, 2) przesunięć środków do 10% wartości środków w odniesieniu do zadania oraz kategorii z której są przesuwane środki w stosunku do pierwotnego wniosku o przyznanie grantu o ile przesunięcia te są spowodowane przyczynami innymi niż wymienione w pkt 1 oraz o ile są niezbędne do prawidłowej realizacji projektu. Podał, że w związku z powyższym koniecznym wydaje się przesunięcie wydatku do działu promocji oraz złożenie korekty sprawozdania przez Gminę Połajewo wraz z pismem przewodnim, nie wskazując jednocześnie uzasadnienia dla uznania ww. wydatku za związane z promocją Projektu.

(akta kontroli str. 434-435)

NIK wskazuje, że do powstania nieprawidłowości w zakresie rozliczeń wydatków Projektu mógł się przyczynić brak odpowiednio prowadzonego nadzoru nad jego realizacją, do którego Gmina była zobowiązana umową o powierzenie grantu.

(akta kontroli str. 43-86, 201-203, 207-209)

3. W ramach realizacji Projektu zawarto umowę cywilnoprawną z pracownikiem Urzędu, której przedmiot określono jako „nadzór nad projektem Akademia kompetencji cyfrowych dla mieszkańców Gminy Połajewo”. Nadzór ten miał polegać na: realizacji działań promocyjnych, sprawowaniu nadzoru nad sprzętem wykorzystywanym do realizacji szkoleń, rekrutacji uczestników szkoleń, współpracy przy ich organizacji oraz udziału w zarządzaniu Projektem w zakresie koordynacji działań i współpracy z Partnerem<sup>21</sup>. W taki sposób określone zadania dotyczyły jednak realizacji Projektu w części będącej w gestii Gminy (co wynikało z wniosku o przyznanie grantu). Jednocześnie pracownik Urzędu Gminy Połajewo, zatrudniony na podstawie umowy o pracę na stanowisku ds. wojskowych i pozyskania funduszy unijnych, w zakresie spraw związanych z pozyskaniem funduszy unijnych był zobowiązany do m.in.: tworzenia harmonogramu realizacji projektu, realizacji projektu, przygotowania wniosku o płatność oraz monitoringu projektu. Zatem zakresy zadań powierzonych na podstawie umowy zlecenia i wykonywanych w ramach stosunku pracy w tym obszarze pokrywały się.

Łączny, rozliczony w Projekcie koszt wynagrodzenia z tytułu ww. umowy zlecenia wyniósł 5.380,34 zł<sup>22</sup>.

(akta kontroli str. 151-153 103-302)

Wójt wyjaśnił, że osoba zatrudniona na stanowisku ds. wojskowych i pozyskiwania funduszy unijnych w ramach swojego stanowiska zajmuje się również obsługą dowodów osobistych, a co się z tym wiąże przyjmowaniem interesantów. Dlatego też część zadań związanych z realizacją Projektu, tj. nadzór nad sprzętem wykorzystywanym do realizacji zadania, rekrutacja uczestników czy współpraca przy organizacji szkoleń była wykonywana w godzinach popołudniowych, czyli poza godzinami pracy w Urzędzie.

(akta kontroli str. 207-211)

Odnosząc się do tych wyjaśnień, NIK wskazuje jednak na wynikający z dyspozycji art. 22 § 12 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>23</sup>, zakaz zastępowania

<sup>21</sup> W zakresie sprawozdawczości rzeczowo-finansowej do Instytucji Finansującej Projekt.

<sup>22</sup> 90,5 godzin pracy.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1320.

umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. Pracodawca oczywiście może zawierać z zatrudnionym pracownikiem umowy cywilnoprawne, ale jedynie dotyczące obowiązków lub czynności, które nie są objęte treścią stosunku pracy. W przeciwnym razie stanowi to obejście przepisów o czasie pracy w godzinach nadliczbowych<sup>24</sup>.

Skutkiem zawarcia umowy zlecenia z pracownikiem samorządowym w zakresie tożsamym z przypisanym w umowie o pracę zakresem czynności jest brak przymiotu kwalifikowalności wydatku poniesionego na sfinansowanie takiej umowy zlecenia. Zgodnie bowiem z podrozdziałem 6.2 Wytycznych - punkt 3, wydatkiem kwalifikowalnym jest wydatek spełniający łącznie 11 określonych tam warunków, w tym spełniający wymóg zgodności z obowiązującymi przepisami prawa unijnego oraz prawa krajowego. Ponadto zgodnie z podrozdziałem 6.15.1 Wytycznych, umowa o pracę obejmuje wszystkie zadania wykonywane przez pracownika beneficjenta pełniącego rolę personelu projektu, co jest udokumentowane zgodnie z pkt 2 lit. c. Tym samym, nie jest możliwe angażowanie pracownika do realizacji zadań w ramach projektu na podstawie stosunku cywilnoprawnego, z wyjątkiem umów, w wyniku których następuje wykonanie oznaczonego dzieła, co jednak w danej sytuacji nie miało miejsca.

## IV. Wnioski

Wnioski

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

- 1) podjęcie działań w celu zapewnienia przestrzegania postanowień umów przy ewentualnym wprowadzaniu zmian związanych z realizacją projektów finansowanych ze środków europejskich,
- 2) skorygowanie sprawozdania końcowego rozliczenia finansowego z realizacji Projektu poprzez usunięcie z niego kwot wydatków niekwalifikowanych.

---

<sup>24</sup> Por. wyrok z 18 grudnia 2014 r. III UK 69/14 (opubl. m.in. w: OSNP 2016/8/107), wyrok z 8 lipca 2015 r. II PK 282/14 (opubl. m.in. w: OSNP 2017/6/66).

## 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 Poznaniu. 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 wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań,            sierpnia 2021

Kontroler  
Joanna Piasecka-Girguś  
starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu  
Dyrektor  
z up. Tomasz Nowiński  
p.o. Wicedyrektora

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*