



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Strategii

KST.411.004.01.2020

Pani
Małgorzata Oleszczuk
Prezes
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
ul. Pańska 81/83
00-834 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 16 sierpnia 2021 r.
(znak: KPK-KPO.443.080.2021)

I/20/003/KST – Udzielanie i rozliczanie środków wsparcia z wybranych działań i poddziałań Programu Operacyjnego Polska Wschodnia przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości ¹ , ul. Pańska 81/83, 00-834 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Oleszczuk, Prezes (od dnia 21 grudnia 2018), wcześniej p.o. Prezes (od dnia 1 listopada 2018 r. do dnia 20 grudnia 2018 r.) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ol style="list-style-type: none">1. Bożena Lublińska-Kasprzak, Prezes (od dnia 13 marca 2009 r. do dnia 18 stycznia 2016 r.)2. Dariusz Szewczyk, p.o. Prezes (od dnia 19 stycznia 2016 r. do dnia 31 marca 2016 r.)3. Patrycja Klarecka, Prezes (od dnia 1 kwietnia 2016 r. do dnia 23 czerwca 2018 r.)4. Jadwiga Lesisz, p.o. Prezes (od dnia 24 czerwca 2018 r. do dnia 31 października 2018 r.)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie i realizacja Poddziałów 1.3.1 i 1.3.2 Programu Operacyjnego Polska Wschodnia oraz przeprowadzanie naborów wniosków w ramach tych poddziałów i zawieranie umów o dofinansowanie projektów.2. Rozliczanie, monitorowanie oraz kontrola projektów realizowanych przez beneficjentów Poddziałów 1.3.1 i 1.3.2 Programu Operacyjnego Polska Wschodnia².
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia kontroli, z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Strategii
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Patrycja Chrzanowska-Przybylska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KST/2/2021 z 5 stycznia 2020 r.;2. Monika Kowalska-Rozkosz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KST/15/2020 z 7 grudnia 2020 r.;3. Aleksandra Kropop, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KST/1/2021 z 5 stycznia 2020 r.;4. Radosław Mięka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KST/16/2020 z 7 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 1-8)

¹ Dalej: PARP albo Agencja.

² Dalej także: POPW.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, wykonując zadania Instytucji Pośredniczącej w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia, z zastrzeżeniem bezpodstawnego zawarcia w regulaminach konkursów przeprowadzonych w latach 2018-2020 dodatkowego ograniczenia dla beneficjentów, prawidłowo udzielała wsparcia w ramach Poddziałania 1.3.1 i 1.3.2⁵, jednak w procesach monitorowania, kontrolowania i rozliczania projektów realizowanych przez beneficjentów wystąpiły nieprawidłowości.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Realizacja przez PARP zadań polegających na ogłaszaniu i przeprowadzaniu konkursów w latach 2015–2020 w obu badanych poddziałaniach POPW następowała prawidłowo, z zastrzeżeniem zawarcia przez PARP w latach 2018-2020 w regulaminach konkursów obu poddziałań wymogu dotyczącego maksymalnego okresu realizacji projektu, który nie wynikał z obowiązujących kryteriów wyboru projektów, co było niezgodnie z pkt 1 w zw. pkt 5 rozdziału 5 *Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014–2020*⁶.

Dokonywanie oceny złożonych wniosków, zarówno w zakresie wyboru osób oceniających, jak i sporządzonych kart oceny formalnej i merytorycznej odpowiadało wymogom formalnym i było rzetelne. Agencja przedstawiała do Instytucji Zarządzającej⁷ POPW propozycje kryteriów wyboru projektów i ich zmian, które miały na celu m.in. umożliwienie jak najszerszemu gronu wnioskodawców uczestnictwa w ogłaszanych konkursach.

Kwota wydatków kwalifikowanych, które zostały certyfikowane⁸, na dzień 7 lutego 2021 r., w przypadku Poddziałania 1.3.1 wyniosła 708 424,3 tys. zł (co stanowiło 55,3% planowanych wydatków kwalifikowanych), zaś w Poddziałaniu 1.3.2 – 165 578,7 tys. zł (co stanowiło 20,5% planowanych wydatków kwalifikowanych)⁹. Dla Poddziałania 1.3.1 osiągnięto zakładane wartości wskaźników rezultatu bezpośredniego i produktu, natomiast dla Poddziałania 1.3.2 zaplanowane w podpisanych umowach wartości wskaźników rezultatu bezpośredniego przewyższały wskaźniki oczekiwane do osiągnięcia, natomiast wartości wskaźników produktu były niższe niż zaplanowane.

Proces zawierania przez PARP umów o dofinansowanie¹⁰ przebiegał prawidłowo. Nie stwierdzono nieprawidłowości w procesach wprowadzania zmian do umów i weryfikacji wniosków o płatność¹¹.

Agencja nie podejmowała niezwłocznie czynności zmierzających do wydania trzech decyzji w sprawie zwrotu środków, o których mowa w art. 207 ust. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹², co było działaniem niezgodnym z obowiązującą w PARP procedurą *Wydawanie decyzji administracyjnych oraz postępowanie w sprawach odwołań od decyzji administracyjnych*. Skutkiem tych działań było niewydanie decyzji zobowiązujących do zapłaty należności w łącznej wysokości 5 088 069,35 zł wraz z odsetkami. Decyzje w tych sprawach nie zostały wydane do czasu zakończenia kontroli NIK.

W trzech przypadkach, na 10 badanych pod tym kątem projektów, departamenty PARP zaangażowane w proces stwierdzania nieprawidłowości w projektach realizowanych przez beneficjentów POPW nie podejmowały niezwłocznych działań w zakresie stwierdzenia wystąpienia lub braku nieprawidłowości, co było działaniem niezgodnym z pkt. 5.2 procedury *Kontrola projektu w miejscu realizacji, w tym kontrola trwałości projektu* i pkt. 5.2 procedury *Postępowanie w przypadku podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości*.

W jednym przypadku, mimo uzyskania od Centralnego Biura Śledczego Policji, a następnie z Prokuratury Krajowej sygnałów wskazujących na możliwość wystąpienia nieprawidłowości

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Odpowiednio: Poddziałanie 1.3.1 Wdrażanie innowacji przez MŚP i 1.3.2 Tworzenie sieciowych produktów przez MŚP

⁶ Wytyczne z dnia 13 lutego 2018 r. obowiązujące od dnia 7 marca 2018 r. Dalej: *Wytyczne w zakresie wyboru*.

⁷ Dalej także: IZ POPW.

⁸ Kwota certyfikacji obejmuje wszystkie uznane wydatki kwalifikowane w projekcie, tj. zaakceptowaną pod kątem prawidłowości wydatkowania kwotę przekazanego dofinansowania oraz wkład własny (środki prywatne beneficjentów).

⁹ Do przeliczenia zawartej w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014 – 2020 (wersja z dnia 19 lutego 2021 r.) kwoty w euro na złote przyjęto oficjalny miesięczny kurs księgowy Komisji Europejskiej na marzec 2021 r.

¹⁰ Dalej również: umowa lub UoD.

¹¹ Dalej również: WoP.

¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 305, dalej: *ustawa o finansach publicznych, ufp*.

w dofinansowanym projekcie, PARP nie podjęła czynności w zakresie ich weryfikacji, co było działaniem niezgodnym z pkt 10 *Polityki przeciwdziałania nadużyciom finansowym w POPW 2014–2020*. Zaplanowana w tym projekcie kontrola, dopiero na zakończenie jego realizacji, nie odbyła się, ponieważ beneficjent wcześniej rozwiązał umowę. W związku z tym PARP, nie podejmując działań kontrolnych w trakcie realizacji projektu, w ogóle nie zweryfikowała, czy nieprawidłowość w tym projekcie wystąpiła, a zgodnie z wyżej wskazaną regulacją była zobowiązana do natychmiastowej reakcji na otrzymane sygnały dotyczące możliwych nadużyć finansowych, celem sprawdzenia, czy wymagane są dalsze działania.

PARP zrealizowała jedynie trzy kontrole w trakcie realizacji projektu na 40 podpisanych umów w ramach Poddziałania 1.3.2, co było niezgodne z rozdziałem 9.2.2 pkt 2 *Systemu kontroli w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014–2020*¹³, który stanowi, że *każdy projekt powinien być skontrolowany w miejscu jego realizacji przynajmniej raz przed jego zakończeniem, także w przypadku braku wskazań do jego kontroli w analizie ryzyka*.

Dodatkowo PARP w jednej z przeprowadzanych kontroli nie dotrzymała określonego przez siebie wydłużonego terminu na przekazanie beneficjentowi informacji pokontrolnej, co było niezgodne z rozdziałem 13.5 pkt 2 *Systemu kontroli*, który stanowił, że *w przypadku niedotrzymania terminu na przekazanie informacji pokontrolnej, jednostka kontrolująca przekazuje instytucji kontrolowanej pismo (...) ze wskazaniem nowego terminu, który nie powinien podlegać wydłużeniu*. Jednocześnie PARP nierzetelnie (tj. po upływie 115 dni od dnia poinformowania beneficjenta o przedłużonym terminie na przekazanie informacji pokontrolnej) wystąpiła do IZ POPW o udzielenie wyjaśnień niezbędnych do przekazania beneficjentowi powyższej informacji.

Ponadto Agencja w sposób nieprawidłowy poinformowała beneficjenta o braku możliwości wprowadzenia do zawartej umowy o dofinansowanie zmian w zakresie wynikającym z zatwierdzonych kryteriów wyboru projektu. Było to działanie nierzetelne, ponieważ zmiany takie na podstawie uzasadnionego wniosku beneficjenta dopuszczał art. 12 ustawy z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19¹⁴. W wyniku tak przedstawionego stanowiska PARP, beneficjent wystąpił o rozwiązanie umowy, co skutkowało zakończeniem projektu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i realizacja Poddziałania 1.3.1 i 1.3.2 Programu Operacyjnego Polska Wschodnia oraz przeprowadzanie naborów wniosków w ramach tych poddziałań i zawieranie umów o dofinansowanie projektów.

1.1. Przygotowanie założeń programowych Poddziałania 1.3.1 oraz 1.3.2 POPW oraz ich realizacja

Opis stanu faktycznego

Na podstawie Porozumienia¹⁶ pomiędzy Ministrem Infrastruktury i Rozwoju, a Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości nastąpiło powierzenie PARP realizacji Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014–2020 w zakresie I i II osi priorytetowej¹⁷. PARP pełnił rolę Instytucji Pośredniczącej w POPW. W ramach I osi priorytetowej w PARP

¹³ Dokument z czerwca 2017 r. i października 2018 r., zamieszczony na stronie internetowej administrowanej przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju: <http://www.polskawschodnia.gov.pl> w zakładce Prawo i dokumenty. Dalej: System kontroli.

¹⁴ Dz. U. poz. 694, ze zm.; dalej także: *ustawa wspierająca*.

¹⁵ 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.

¹⁶ Porozumienie z dnia 28 kwietnia 2015 r. zawarte pomiędzy Ministrem Infrastruktury i Rozwoju a PARP w sprawie powierzenia realizacji Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 w zakresie osi priorytetowych: I *Przedsiębiorcza Polska Wschodnia* i II *Nowoczesna Infrastruktura Transportowa*, zmienione Anekssem Nr 1 z dnia 22 czerwca 2018 r.

¹⁷ Program POPW składał się z czterech osi priorytetowych: I *Przedsiębiorcza Polska Wschodnia*, II *Nowoczesna Infrastruktura Transportowa*, III *Ponadregionalna Infrastruktura Kolejowa*, IV *Pomoc techniczna*.

realizowane było Działanie 1.3 *Ponadregionalne powiązania kooperacyjne*, podzielone na dwa poddziałania: Poddziałanie 1.3.1 *Wdrażanie innowacji przez MŚP* i Poddziałanie 1.3.2 *Tworzenie sieciowych produktów przez MŚP*.

(akta kontroli str. 456-459, 485-542, 855 płyta CD nr 2 – pliki nr 839-840, 863- 864)

Środki na realizację Poddziałania 1.3.1 pochodziły z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹⁸ oraz ze środków prywatnych, stanowiących wkład własny w realizację projektów. W pierwszej wersji *Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014–2020*¹⁹ alokacja na Poddziałanie 1.3.1 wynosiła 100 052,7 tys. EUR. W aktualnej na dzień 26 marca 2021 r. wersji SZOOP²⁰ alokacja została ostatecznie zwiększona do kwoty 175 582,7 tys. EUR. W ramach Poddziałania 1.3.1 w latach 2015–2020 przeprowadzono sześć konkursów, po jednym w każdym ze wskazanych lat kalendarzowych. Każdy z przeprowadzonych konkursów odbywał się na podstawie regulaminu zatwierdzonego przez Instytucję Zarządzającą POPW²¹.

(akta kontroli str. 9-14, 64-70)

W 2015 r. w ramach przeprowadzonego konkursu zostały złożone 82 wnioski. Całkowita wartość projektów według złożonych wniosków wynosiła 594 065,8 tys. zł, w tym wartość wnioskowanego dofinansowania 301 623,5 tys. zł. Do dofinansowania zarekomendowano 37 wniosków na łączną kwotę 304 935,3 tys. zł, w tym wartość rekomendowanego dofinansowania wynosiła 159 005,7 tys. zł. Podpisano 32 umowy o dofinansowanie na łączną kwotę 260 464,9 tys. zł, w tym wartość dofinansowania wynosiła 133 968,3 tys. zł, co stanowiło 167,5% zaplanowanej do wykorzystania w tym konkursie kwoty (80 000 tys. zł). W związku z faktem, iż kwota dofinansowania we wnioskach, które uzyskały pozytywną ocenę, przewyższała zaplanowaną alokację na konkurs, PARP wystąpiła do IZ POPW o zwiększenie alokacji i uzyskała zgodę²².

W 2016 r. w ramach przeprowadzonego konkursu zostało złożonych 76 wniosków. Całkowita wartość projektów według złożonych wniosków wynosiła 641 265,1 tys. zł, w tym wartość wnioskowanego dofinansowania 320 000,2 tys. zł. Do dofinansowania zarekomendowano 32 wnioski na łączną kwotę 256 961 tys. zł, w tym wartość rekomendowanego dofinansowania wynosiła 132 021,6 tys. zł. Podpisano 29 umów o dofinansowanie na łączną kwotę 238 137,7 tys. zł, w tym wartość dofinansowania wynosiła 120 982,4 tys. zł, co stanowiło 89,6% zaplanowanej do wykorzystania w tym konkursie kwoty (135 000 tys. zł).

W 2017 r. w ramach przeprowadzonego konkursu zostało złożonych 105 wniosków. Całkowita wartość projektów według złożonych wniosków wynosiła 867 933,1 tys. zł, w tym wartość wnioskowanego dofinansowania 441 592,2 tys. zł. Do dofinansowania zarekomendowano 39 wniosków na łączną kwotę 348 723,6 tys. zł, w tym wartość rekomendowanego dofinansowania wynosiła 176 874,7 tys. zł. Podpisano 39 umów o dofinansowanie na łączną kwotę 349 112,2 tys. zł, w tym wartość dofinansowania wynosiła 176 864,5 tys. zł, co stanowiło 90,7% zaplanowanej do wykorzystania w tym konkursie kwoty (195 000 tys. zł).

W 2018 r. w ramach przeprowadzonego konkursu zostało złożonych 51 wniosków. Całkowita wartość projektów według złożonych wniosków wynosiła 433 413,7 tys. zł, w tym wartość wnioskowanego dofinansowania 205 745,4 tys. zł. Do dofinansowania zarekomendowano 16 wniosków na łączną kwotę 157 445,8 tys. zł, w tym wartość rekomendowanego dofinansowania wynosiła 69 061 tys. zł. Podpisano 14 umów o dofinansowanie na łączną kwotę 142 795,5 tys. zł, w tym wartość dofinansowania wynosiła 64 308,6 tys. zł, co stanowiło 42,9% zaplanowanej do wykorzystania w tym konkursie kwoty (150 000 tys. zł).

W 2019 r. w ramach przeprowadzonego konkursu zostało złożonych 69 wniosków. Całkowita wartość projektów według złożonych wniosków wynosiła 946 628,4 tys. zł, w tym

¹⁸ Dalej: EFRR.

¹⁹ Obowiązującej od dnia 31 marca 2015 r. do dnia 5 lipca 2015 r., zamieszczonej na stronie internetowej administrowanej przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju: <http://www.polskawschodnia.gov.pl> w zakładce Prawo i dokumenty. Dalej: SZOOP.

²⁰ Obowiązującej od dnia 19 lutego 2021 r.

²¹ Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, dalej: IZ POPW.

²² Pismo PARP z dnia 12 kwietnia 2016 r. znak: DWO.40.131.2016.DZ i pismo IZ POPW z dnia 13 kwietnia 2016 r. znak: DPP.II.8611.3.1.3.TD.5.

wartość wnioskowanego dofinansowania 500 619,1 tys. zł. Do dofinansowania zarekomendowano 34 wnioski na łączną kwotę 410 264 tys. zł, w tym wartość rekomendowanego dofinansowania wynosiła 209 923,5 tys. zł. Podpisano 33 umowy o dofinansowanie na łączną kwotę 405 537 tys. zł, w tym wartość dofinansowania wynosiła 204 938,7 tys. zł, co stanowiło 93,2% zaplanowanej do wykorzystania w tym konkursie kwoty 220 000 tys. zł.

W 2020 r. w ramach przeprowadzonego konkursu zostały złożone 122 wnioski. Całkowita wartość projektów według złożonych wniosków wynosiła 1 392 001 tys. zł, w tym wartość wnioskowanego dofinansowania 750 680,1 tys. zł. Do dofinansowania zarekomendowano 26 wniosków na łączną kwotę 377 015 tys. zł, w tym wartość rekomendowanego dofinansowania wynosiła 192 843,2 tys. zł, co stanowiło 128,6% zaplanowanej do wykorzystania w tym konkursie kwoty (150 000 tys. zł). Na dzień 9 marca 2021 r. umowy z beneficjentami nie zostały jeszcze zawarte.

W wyniku przeprowadzonych konkursów w latach 2015-2019 podpisano 147 umów o dofinansowanie na łączną kwotę 1 396 047,3 tys. zł, w tym łączna wartość dofinansowania z podpisanych umów wyniosła 701 062,4 tys. zł. Na dzień 7 lutego 2021 r. kwota zakontraktowana wartości dofinansowania (wartość dofinansowania według podpisanych umów) wyniosła 580 486,8 tys. zł, a kwota certyfikacji wartości wydatków kwalifikowanych wyniosła 708 424,3 tys. zł, co stanowiło 55,3% planowanych w ramach Poddziałania 1.3.1 wydatków kwalifikowanych²³.

W dniu 1 lutego 2021 r. PARP poinformowała IZ POPW, że po rozstrzygnięciu konkursu z 2020 r.²⁴, w Poddziałaniu 1.3.1 nie zostanie zapewniona wystarczająca ilość środków. W SZOOP z dnia 19 lutego 2021 r. uwzględniono zapotrzebowanie Agencji na dodatkowe środki i zwiększono alokację o ok. 20 mln zł.

(akta kontroli str. 9-14, 64-70, 575-576, 747, 975-983, 1375-1377, 1141 płyta CD nr 5 – pliki nr 1428-1433)

Wnioski w poszczególnych konkursach oceniane były na podstawie kryteriów wyboru projektów, zatwierdzanych w formie uchwał²⁵ przez Komitet Monitorujący Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014 - 2020²⁶. Kryteria były zmieniane czterokrotnie²⁷.

Prezes PARP wskazała²⁸, że celem wprowadzanych zmian i uproszczeń w kryteriach wyboru projektów było poszerzenie kręgu potencjalnych wnioskodawców, wsparcie wewnętrznego funkcjonowania przedsiębiorców dzięki wprowadzeniu kryterium innowacyjności procesu technologicznego oraz umożliwienie uzyskania dofinansowania przez projekty, które są innowacyjne, ale z uwagi na wąskie kryteria dostępu nie mogły pierwotnie zostać objęte dofinansowaniem.

(akta kontroli str. 9-14, 71-89, 558-560, 1356-1374, 1141 płyta CD nr 5 – pliki nr 909-939)

W celu monitorowania postępu rzeczowego realizacji Poddziałania 1.3.1 określono wskaźniki rezultatu bezpośredniego i wskaźniki produktu. W latach 2015–2020 wystąpiła

²³ Do przeliczenia zawartej w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014 – 2020 (wersja z dnia 19 lutego 2021 r.) kwoty w euro (284 132 861 euro) na złote przyjęto oficjalny miesięczny kurs księgowy Komisji Europejskiej na marzec 2021 r.

²⁴ Na dzień 9 marca 2021 r. nie podpisano żadnej umowy.

²⁵ Uchwała nr 9/2015 Komitetu Monitorującego Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020 z dnia 29 maja 2015 r. w sprawie zatwierdzenia metodyki i kryteriów wyboru projektów dla Poddziałania 1.3.1 Wdrażanie innowacji przez MŚP, uchwałami nr: 25/2017 z 31 stycznia 2017 r., 37/2017 z dnia 12 grudnia 2017 r., 45/2018 z dnia 18 kwietnia 2018 r., 54/2017 z 20 marca 2019 r. zmieniono metodykę i kryteria wyboru projektów dla Poddziałania 1.3.1.

²⁶ Dalej: Komitet Monitorujący.

²⁷ Zmiany kryteriów oceny wniosków dokonywane były dwukrotnie w 2017 r., a także w 2018 r. i w 2019 r. PARP był inicjatorem dokonanych zmian w pierwszym i ostatnim przypadku. Pierwsze zmiany dotyczyły m.in. usunięcia dwóch kryteriów oceny formalnej oraz wyodrębnienia kryterium dotyczącego prac badawczo - rozwojowych w kryteriach merytorycznych. Dodatkowo w 2017 r. w miejsce dotychczasowej oceny formalnej i merytorycznej wprowadzono ocenę dwuetapową, a także możliwość uzupełnienia lub poprawy wniosku przez wnioskodawcę w trakcie oceny. Ostatnie zmiany dotyczyły zastąpienia oceny dwuetapowej oceną jednoetapową, zmian w zakresie kryterium innowacyjności oraz wymaganego poziomu zatrudnienia.

²⁸ Pismo Prezesa PARP z dnia 28 grudnia 2020 r., znak: BAW.081.7.2.2020.PKO(2).

jedna zmiana wartości wskaźników rezultatu bezpośredniego²⁹, w zakresie wskaźników produktu wystąpiły dwie zmiany³⁰.

Dla Poddziałania 1.3.1 ostatecznie przyporządkowano następujące wskaźniki rezultatu bezpośredniego z wartością docelową wykonania na rok 2023:

- *Liczba wprowadzonych innowacji* – 76 szt., w tym: *Liczba wprowadzonych innowacji produktowych* – 76 szt. Według stanu na koniec 2020 r. wartość szacowana³¹ *Liczy wprowadzonych innowacji* na podstawie podpisanych umów wyniosła 243, a wartość aktualna³² przyjęta na podstawie wniosków o płatność 151. Wartość szacowana *Liczy wprowadzonych innowacji produktowych* wyniosła 157 szt., a wartość aktualna 101 szt.;
- *Liczba wdrożonych wyników prac B+R* – 76 szt. Wartość szacowana wyniosła 137, a wartość aktualna 83 szt.

Dla poddziałania określono następujące wskaźniki produktu:

- *Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie* z wartością pośrednią na rok 2018 – 18 szt. i wartością docelową wykonania na rok 2023 – 76 szt., w tym: *Liczba przedsiębiorstw otrzymujących dotacje* – 76 szt. Według stanu na koniec 2018 r. wartość szacowana w obu wskaźnikach wyniosła 98 szt., a wartość aktualna wyniosła 73 szt. Według stanu na koniec 2020 r. wartość szacowana wyniosła 113 szt., a wartość aktualna wyniosła 101 szt.;
- *Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (dotacje)* – 70 700 tys. EUR. Według stanu na koniec 2020 r. wartość szacowana wyniosła 127 722,8 tys. EUR, a wartość aktualna 91 426,5 tys. EUR;
- *Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku* – 76 szt. Według stanu na koniec 2020 r. wartość szacowana wyniosła 110 szt., a wartość aktualna 99 szt.;
- *Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy* – 76 szt. Według stanu na koniec 2020 r. wartość szacowana wyniosła 110 szt., a aktualna 99 szt.;
- *Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie wdrożenia wyników prac B+R* – 76 szt. Według stanu na koniec 2020 r. wartość szacowana wyniosła 113 szt., a wartość aktualna 101 szt.;
- *Liczba przedsiębiorstw otrzymujących dotacje w związku z pandemią COVID-19* – wskaźnik nie został jeszcze oszacowany;
- *Wartość wydatków kwalifikowanych przeznaczonych na działania związane z pandemią COVID-19* – wskaźnik nie został jeszcze oszacowany.

PARP osiągnęła określone dla Poddziałania 1.3.1 wskaźniki rezultatu bezpośredniego i wskaźniki produktu.

(akta kontroli str. 456-459, 485-498, 558-560, 1141 płyta CD nr 5 – plik nr 904, 1356-1374)

Środki na realizację Poddziałania 1.3.2 pochodzą z EFRR oraz ze środków prywatnych, stanowiących wkład własny w realizację projektu. W pierwszej wersji SZOOP³³ alokacja na Poddziałanie 1.3.2 wynosiła 160 000 tys. EUR. W aktualnej na dzień 26 marca 2021 r. wersji SZOOP alokacja została ostatecznie zmniejszona do kwoty 123 561 tys. EUR.

²⁹ W wersjach SZOOP obowiązujących od dnia 31 marca 2015 r. określono, że wartość wskaźnika *Liczba wprowadzonych innowacji* w tym: *Liczba wprowadzonych innowacji produktowych* będzie wynosiła 62 szt. W wersji obowiązującej od dnia 13 września 2016 r. wartość obu powyższych wskaźników wzrosła do 76 szt.

³⁰ Pierwsza zmiana dotyczyła dodania w SZOOP obowiązującym od dnia 13 września 2016 r. nowego wskaźnika: *Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy* z wartością 76 szt. Druga zmiana została wprowadzona w SZOOP obowiązującym od dnia 6 września 2020 r. i dotyczyła dodania nowych wskaźników: *Liczba przedsiębiorstw otrzymujących dotacje w związku z pandemią COVID-19*, *Wartość wydatków kwalifikowanych przeznaczonych na działania związane z pandemią COVID-19*. Wartość wskaźnika zostanie określona po rozstrzygnięciu konkursu ogłoszonego w 2020 r.

³¹ Wartość docelowa wskaźników określona w podpisanych umowach o dofinansowanie.

³² Wartość osiągnięta dotychczas, wykazana we wnioskach o płatność.

³³ Obowiązującej od dnia 31 marca 2015 r. do dnia 5 lipca 2015 r.

W ramach Poddziałania 1.3.2 w latach 2016–2020 przeprowadzono pięć konkursów.³⁴ Każdy z przeprowadzonych konkursów odbywał się na podstawie regulaminu zatwierdzonego przez IZ POPW.

(akta kontroli 9-14, 64-70)

W 2016 r. w pierwszym konkursie złożonych zostało 76 wniosków. Całkowita wartość projektów według złożonych wniosków wynosiła 1 054 746,6 tys. zł, w tym wartość wnioskowanego dofinansowania 599 534,8 tys. zł. Do dofinansowania zarekomendowano dwa wnioski na łączną kwotę 115 049,3 tys. zł, w tym wartość rekomendowanego dofinansowania wynosiła 60 667,5 tys. zł. Podpisano jedną umowę o dofinansowanie na kwotę 53 874 tys. zł, w tym wartość dofinansowania wyniosła 30 460 tys. zł, co stanowiło 9,5% zaplanowanej do wykorzystania w tym konkursie kwoty (320 000 tys. zł).

W drugim konkursie złożonych zostało 13 wniosków. Całkowita wartość projektów według złożonych wniosków wynosiła 650 961,2 tys. zł, w tym wartość wnioskowanego dofinansowania 389 501,9 tys. zł. Do dofinansowania zarekomendowano trzy wnioski na łączną kwotę 190 485 tys. zł, w tym wartość rekomendowanego dofinansowania wynosiła 120 741,7 tys. zł. Podpisano dwie umowy o dofinansowanie na łączną kwotę 155 733 tys. zł, w tym wartość dofinansowania wynosiła 101 028 tys. zł, co stanowiło 31,6% zaplanowanej do wykorzystania w tym konkursie kwoty (320 000 tys. zł).

W 2017 r. w ramach przeprowadzonego konkursu zostały złożone 72 wnioski. Całkowita wartość projektów według złożonych wniosków wynosiła 3 309 718 tys. zł, w tym wartość wnioskowanego dofinansowania 1 908 790,5 tys. zł. Do dofinansowania zarekomendowano 13 wniosków na łączną kwotę 513 624,3 tys. zł, w tym wartość rekomendowanego dofinansowania wynosiła 272 601,6 tys. zł. Podpisano 11 umów o dofinansowanie na łączną kwotę 325 250 tys. zł, w tym wartość dofinansowania wyniosła 199 864,9 tys. zł, co stanowiło 46,5% zaplanowanej do wykorzystania w tym konkursie kwoty (430 000 tys. zł).

W 2018 r. w ramach przeprowadzonego konkursu zostało złożonych 15 wniosków. Całkowita wartość projektów według złożonych wniosków wynosiła 422 514,7 tys. zł, w tym wartość wnioskowanego dofinansowania 247 375,3 tys. zł. Do dofinansowania zarekomendowano dwa wnioski i podpisano dwie umowy o dofinansowanie na łączną kwotę 81 129,4 tys. zł, w tym wartość rekomendowanego dofinansowania wyniosła 47 321,8 tys. zł, co stanowiło 15,8% zaplanowanej do wykorzystania w tym konkursie kwoty (300 000 tys. zł).

W ramach przeprowadzonego w latach 2019-2020 konkursu zostało złożonych 112 wniosków. Całkowita wartość projektów według złożonych wniosków wynosiła 3 109 786,2 tys. zł, w tym wartość wnioskowanego dofinansowania 1 751 059,6 tys. zł. Do dofinansowania zarekomendowano 27 wniosków na łączną kwotę 830 368,7 tys. zł, w tym wartość rekomendowanego dofinansowania wynosiła 446 907,3 tys. zł. Podpisano 24 umowy o dofinansowanie na łączną kwotę 799 532,4 tys. zł, w tym wartość dofinansowania wyniosła 431 752,4 tys. zł, co stanowiło 97,8% zaplanowanej do wykorzystania w tym konkursie kwoty (441 552 499 zł).

W wyniku przeprowadzonych konkursów podpisano 40 umów o dofinansowanie na łączną kwotę 1 415 518,9 tys. zł, w tym wartość dofinansowania z podpisanych umów wyniosła 810 427,3 tys. zł. Na dzień 7 lutego 2021 r. kwota zakontraktowanych środków wartości dofinansowania wyniosła 528 767,2 tys. zł, kwota certyfikacji wartości wydatków kwalifikowanych wyniosła 165 578,7 tys. zł, co stanowiło 20,5% planowanych wydatków kwalifikowanych³⁵. Po zakończonym procesie kontraktacji w budżecie Poddziałania 1.3.2 pozostała kwota około 70 mln zł. IZ POPW przeprowadziła zmiany w SZOOP, zmniejszyła alokację środków na poddziałanie o ok. 52 mln zł i przeniosła je na inne działania i poddziałania.

(akta kontroli str. 9-14, 64-70, 575-576, 748, 975-983, 1141 płyta CD nr 5 – pliki nr 1428-1433)

³⁴ W 2016 r. przeprowadzono dwa konkursy, w 2017 r. jeden konkurs podzielony na sześć etapów, w 2018 r. jeden konkurs, w 2019 r. jeden konkurs podzielony na cztery rundy, przy czym termin naboru wniosków w ostatniej (czwartej) rundzie został przesunięty na styczeń 2020 r.

³⁵ Do przeliczenia zawartej w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014 – 2020 (wersja z dnia 19 lutego 2021 r.) kwoty w euro na złote przyjęto oficjalny miesięczny kurs księgowy Komisji Europejskiej na marzec 2021 r.

Wnioski w poszczególnych konkursach oceniane były na podstawie kryteriów wyboru projektów zatwierdzonych w formie uchwał³⁶ przez Komitet Monitorujący. Przyjęte w 2015 r. kryteria zmieniane były trzykrotnie³⁷. Prezes PARP wskazała³⁸, że celem wprowadzonych zmian i uproszczeń w kryteriach wyboru projektów było poszerzenie kręgu potencjalnych wnioskodawców do udziału w konkursach.

(akta kontroli str. 9-14, 71-89, 558-560, 1356-1374, 1141 płyta CD nr 5 – pliki nr 940-950)

W celu monitorowania postępu rzeczowego realizacji Poddziałania 1.3.2 określono wskaźniki rezultatu bezpośredniego i wskaźniki produktu³⁹. W latach 2015 – 2020 wystąpiła jedna zmiana w zakresie wskaźników produktu⁴⁰.

Dla poddziałania przyporządkowano następujące wskaźniki rezultatu bezpośredniego z wartością docelową wykonania na rok 2023:

- *Liczba wprowadzonych innowacji* – 14 szt., w tym: *Liczba wprowadzonych innowacji produktowych* – 14 szt. Według stanu na koniec 2020 r. wartość szacowana *Liczy wprowadzonych innowacji*, przyjęta na podstawie podpisanych umów wyniosła 84, natomiast wartość aktualna, przyjęta na podstawie wniosków o płatność, zero. Wartość szacowana *Liczy wprowadzonych innowacji produktowych* wyniosła 30 szt., a wartość aktualna zero;
- *Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach* – 142 szt. Wartość szacowana wyniosła 468 szt., a wartość aktualna zero.

Dla poddziałania określono następujące wskaźniki produktu z wartością docelową wykonania na 2023 r.:

- *Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie* – 142 szt., w tym: *Liczba przedsiębiorstw otrzymujących dotacje* – 142 szt. Według stanu na koniec 2020 r. wartość szacowana *Liczy przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie* wyniosła 61 szt., a wartość aktualna wyniosła 27 szt. Wartość *Liczy przedsiębiorstw otrzymujących dotacje* wyniosła 61 szt., a wartość aktualna 27 szt.;
- *Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (dotacje)* – 113 060,5 tys. EUR. Według stanu na koniec 2020 r. wartość szacowana tego wskaźnika wyniosła 94 254,4 tys. EUR, a wartość aktualna 17 423,5 tys. EUR;
- *Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku* – 142 szt. Według stanu na koniec 2020 r. wartość szacowana wyniosła 61 szt., a wartość aktualna 28 szt.;
- *Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy* – 142 szt. Według stanu na koniec 2020 r. wartość szacowana wyniosła 61 szt., a wartość aktualna 28 szt.

Zgodnie z przedstawionymi przez Prezesa PARP⁴¹ informacjami, podpisane umowy o dofinansowanie dają prawdopodobieństwo osiągnięcia przez PARP wartości docelowych wskaźników rezultatu bezpośredniego. Nie zostaną natomiast osiągnięte przez PARP wskaźniki produktu na zakładanym poziomie. Prezes PARP poinformowała, że pomimo nieosiągnięcia tych wskaźników na poziomie poddziałania 1.3.2, na poziomie osi

³⁶ Uchwała nr 16/2015 Komitetu Monitorującego Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020 z dnia 19 października 2015 r. w sprawie zatwierdzenia metodyki i kryteriów wyboru projektów dla Poddziałania 1.3.2 Tworzenie sieciowych produktów przez MŚP, uchwałami nr 32/2017 z dnia 29 marca 2017 r., nr 50/2018 z dnia 7 sierpnia 2018 r., nr 52/2019 z dnia 28 stycznia 2019 r. zmieniono metodykę i kryteria wyboru projektów dla Poddziałania 1.3.2.

³⁷ Zmiany kryteriów oceny dokonano w 2017 r., 2018 r. i 2019 r. Pierwsze dotyczyły m. in. zmniejszenia wymaganej liczby członków tworzących konsorcjum z 10 do trzech oraz zmniejszenia minimalnej wartości kosztów kwalifikowanych projektu z 20 mln zł do 10 mln zł. Również zmiany w 2018 r. odnosiły się do zmniejszenia minimalnej wartości kosztów kwalifikowanych projektu z 10 do 7 mln zł, a także, co było podyktowane nowelizacją ustawy wdrożeniowej, w miejsce dotychczasowej oceny formalnej i merytorycznej wprowadzono ocenę dwuetapową oraz możliwość uzupełnienia lub poprawy wniosku przez wnioskodawcę w trakcie oceny. Ostatnie zmiany, zatwierdzone w styczniu 2019 r., umożliwiły złożenie wniosku i realizację projektu przez samodzielnego wnioskodawcę oraz zmieniły i doprecyzowały niektóre z kryteriów oceny.

³⁸ Pismo Prezesa PARP z dnia 28 grudnia 2020 r., znak: BAW.081.7.2.2020.PKO(2).

³⁹ Wskaźniki produktu dotyczą realizowanych działań – mogą odnosić się do liczby osób lub podmiotów objętych wsparciem, poczynionych nakładów, zrealizowanych inwestycji etc. Wskaźniki rezultatu dotyczą oczekiwanych efektów wsparcia. Wśród nich wskaźniki rezultatu bezpośredniego dotyczą sytuacji bezpośrednio po zakończeniu realizacji projektu.

⁴⁰ Zmiana dotyczyła dodania w SZOOP obowiązującym od dnia 13 września 2016 r. wskaźnika: *Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy*. Wartość wskaźnika została określona poziomie 142, a więc na analogicznym poziomie jak w przypadku pozostałych wskaźników dotyczących liczby wspartych przedsiębiorstw.

⁴¹ Pismo Prezesa PARP z dnia 24 lutego 2021 r., znak: BAW.081.7.2.2020.PKO(24).

priorytetowej zostaną one osiągnięte, ponieważ ich wartości szacunkowe, aktualne i docelowe (na koniec 2023 r.) wykazywane są łącznie z wartościami wskaźników innych działań i poddziałań.

PARP od początku realizacji poddziałania, w składanych do IZ POPW informacjach kwartalnych POPW, raportowała o problemach we wdrażaniu poddziałania oraz o podjętych lub planowanych do podjęcia środkach zaradczych. PARP w celu zwiększenia liczby potencjalnych wnioskodawców do udziału w konkursach występowała do IZ POPW o ogłoszenie kolejnego konkursu (2016 r.), o wydłużanie terminów naborów wniosków w ramach trwających konkursów, wprowadzenia kolejnych etapów, czy rund. Również zmiany w kryteriach naboru wniosków, które miały zwiększyć dostępność do udziału w konkursach, nie wpłynęły znacząco na wzrost ilości składanych wniosków.

(akta kontroli str. 456-459, 485-498, 558-560, 573-576, 975-983, 1141 płyta CD nr 5 - pliki nr 904 -905, 1356-1374)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

PARP zawarła w regulaminach konkursów Poddziałania 1.3.1 oraz Poddziałania 1.3.2, przeprowadzonych w latach 2018-2020, ograniczenie dotyczące maksymalnego okresu realizacji projektu, co było niezgodne z pkt 1 w zw. pkt 5 rozdziału 5 *Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020*⁴², które stanowią, że właściwa instytucja ocenia i wybiera projekty do dofinansowania na podstawie kryteriów wyboru projektów, a kryteria te stanowią wyczerpujący katalog wymogów stawianych wnioskodawcy i projektowi, aby został wybrany do dofinansowania i nie mogą odnosić się do terminu realizacji projektu, z zastrzeżeniem kryteriów konieczności zaplanowania (np. w harmonogramie) realizacji projektu w określonym okresie, przy czym początek biegu tego okresu powinien przypadać na dzień zawarcia umowy o dofinansowanie projektu.

W ramach Poddziałania 1.3.1 w regulaminach konkursów ogłoszonych w 2018 r., w 2019 r. i w 2020 r. w § 4 ust. 6 pkt 2 zawarto zapis, że okres realizacji projektu nie może być dłuższy niż 30 miesięcy, licząc od dnia rozpoczęcia realizacji projektu określonego w umowie o dofinansowanie. W konkursach z 2015 r., z 2016 r. i z 2017 r. maksymalny okres realizacji projektu stanowił jedno z kryteriów wyboru projektów do dofinansowania. Podobnie w regulaminach konkursu Poddziałania 1.3.2 ogłoszonych w 2018 r. (§ 4 ust. 7 pkt 3) i w 2019 r. (§ 4 ust. 9 pkt 3) zawarto zapis, że okres realizacji projektu nie może być dłuższy niż 36 miesięcy, licząc od dnia rozpoczęcia realizacji projektu określonego w umowie o dofinansowanie. W konkursach z 2016 r. i z 2017 r. maksymalny okres realizacji projektu stanowił jedno z kryteriów wyboru projektów do dofinansowania.

Zawarcie w regulaminach konkursów wymogu odnośnie maksymalnego okresu realizacji projektu było niezgodne pkt 1 rozdziału 5 *Wytycznych w zakresie wyboru*, który stanowił, że właściwa instytucja, w tym przypadku PARP, ocenia i wybiera projekty do dofinansowania na podstawie kryteriów wyboru projektów. Oznacza to, że przyjęte przez Komitet Monitorujący kryteria stanowią wyczerpujący katalog wymogów stawianych wnioskodawcy i projektowi, aby mógł on zostać wybrany do dofinansowania.

Dyrektor Departamentu Wdrożeń Innowacji w Przedsiębiorstwach⁴³ i Dyrektor Departamentu Projektów Infrastrukturalnych⁴⁴ wyjaśnili, że zmiana kryteriów oceny projektów w ramach Poddziałania 1.3.1 i 1.3.2 wynikała ze zmiany *ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*⁴⁵. Wprowadzony w 2017 r. art. 52a⁴⁶ stanowił, iż umowa o dofinansowanie może zostać zmieniona, w przypadku gdy zmiany nie wpływają na spełnianie kryteriów wyboru projektu w sposób, który skutkowałby negatywną oceną tego projektu. Konsekwencją nowelizacji była odpowiednia zmiana *Wytycznych w zakresie wyboru*. Zgodnie z rozdziałem 5 pkt 5 ww. wytycznych kryteria nie mogą odnosić się do

⁴² Wytyczne z dnia 13 lutego 2018 r. obowiązujące od 7 marca 2018 r. Dalej: *Wytyczne w zakresie wyboru*.

⁴³ Dalej: DWI.

⁴⁴ Dalej: DPI.

⁴⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.; dalej: *ustawa wdrożeniowa*.

⁴⁶ Art. 52a dodany przez art. 1 pkt 29 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz.1475).

terminu realizacji projektu, z zastrzeżeniem kryteriów konieczności zaplanowania (np. w harmonogramie realizacji projektu) realizacji projektu w określonym okresie, przy czym początek biegu tego okresu powinien przypadać na dzień zawarcia umowy o dofinansowanie projektu. Oznacza to, że w kryteriach oceny PARP mógł przyjąć jedynie niezbędne przesłanki wyboru projektu do dofinansowania, jednak nie mogły one odnosić się do terminu realizacji projektu. Jednocześnie okres realizacji projektu nie jest w świetle *Wytycznych w zakresie wyboru* wymogiem, który można postawić projektowi w kryteriach. Z tych względów okres realizacji projektu, począwszy od konkursów z 2018 r., nie mógł być elementem ocenianym w kryteriach. Jak wyjaśnili, w związku z nowelizacją *ustawy wdrożeniowej*, PARP dokonała przeglądu kryteriów oceny projektów i zaproponowała Komitetowi Monitorującemu ich modyfikację w celu dostosowania do zmian w przepisach m. in. w zakresie dotyczącym okresu realizacji projektu. Przyjęte zmiany miały charakter systemowy i obejmowały zarówno POPW, jak i Program Operacyjny Inteligentny Rozwój i były poprzedzone odpowiednim procesem konsultacji, prowadzonym przez instytucje zarządzające. Brak możliwości i zasadności określenia wymogu co do okresu realizacji projektu w kryteriach wynikający ze zmian przepisów i *Wytycznych w zakresie wyboru* oznaczał, że wymóg ten powinien zostać uwzględniony w Regulaminie konkursu. Ponadto Dyrektorzy wyjaśnili, że określenie pożądanego ram czasowych realizacji poszczególnych projektów, które jednakże nie determinują możliwości uzyskania wsparcia w programie, jest racjonalne z punktu widzenia zarządzania programem: środki w programie są dostępne w okresie kwalifikowalności wydatków (do dnia 31 grudnia 2023 r.). Zatem przedsiębiorcy mając dość dużą elastyczność w ustalaniu okresu realizacji projektu, nie mają w tym zakresie pełnej dowolności. Jednocześnie brak określenia tego wymogu w kryteriach umożliwia bardziej racjonalne i elastyczne podejście do zmieniających się okoliczności realizacji projektów. Ponadto ogranicza ryzyko wyłączenia z finansowania w szczególności zaawansowanych w realizacji projektów, które nie zmieściłyby się w ramach czasowych danego konkursu. PARP zastosowała w odniesieniu do wniosków składanych w latach 2018-2019 automatyczną walidację tego okresu, tj. wnioskodawcy, aby poprawnie złożyć wniosek, nie mogli wpisać w Generatorze Wniosków okresu realizacji projektu dłuższego niż 30 albo 36 miesięcy (w zależności od poddziałania, w którym ubiegali się o dofinansowanie).

(akta kontroli str. 607-641, 749 płyta CD nr 1 – pliki nr 684, 706, 728, 750, 756, 758, 1137
płyta CD nr 4 – pliki nr 013-014, 018-028)

Zdaniem NIK określenie maksymalnego okresu realizacji projektu należy uznać za wymóg stawiany projektowi, a więc powinien być określony w kryteriach wyboru projektów. Takie rozwiązanie PARP zastosowała w odniesieniu do Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja i Rozwój, gdzie po zmianie *ustawy wdrożeniowej*, w ramach kryteriów wyboru projektów funkcjonowały kryteria odnoszące się do maksymalnego okresu trwania projektu.⁴⁷ Zauważyć należy, iż zapisy *Wytycznych w zakresie wyboru* odnoszące się do kryteriów wyboru projektów obowiązywały wszystkie programy operacyjne.

Umieszczenie wymogu realizacji projektu w określonym terminie w *Regulaminie konkursu* i wprowadzenie technicznego ograniczenia w Generatorze Wniosków uniemożliwiającego złożenie wniosku, który nie spełniał określonego terminu, spowodowało, że PARP wprowadziła dodatkowy wymóg stawiany projektom, który z powodu jego nieuznawania za kryterium mógł być dowolnie zmieniany, wbrew dyspozycji art. 52a *ustawy wdrożeniowej*. Przyjęcie innego założenia mogło doprowadzić do sytuacji nierównego traktowania beneficjentów w zależności od konkursu, w którym uczestniczyli.

1.2. Ocena formalna i merytoryczna wniosków o dofinansowanie oraz podpisywanie umów z beneficjentami

Opis stanu faktycznego

W latach 2015-2017 funkcjonował system oceny formalnej wniosków, dokonywany przez pracowników PARP oraz oceny merytorycznej, dokonywanej przez panel ekspertów.

⁴⁷ W Uchwale nr 290 Komitetu Monitorującego Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie zatwierdzenia szczegółowych kryteriów wyboru projektów zawartych w Rocznym Planie Działania na 2020 rok dla II Osi Priorytetowej Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014 - 2020 przewidziano, że jednym z kryteriów wyboru będzie okres realizacji projektu, który nie może przekroczyć 24 miesięcy. Dokument dostępny pod adresem https://www.power.gov.pl/media/83471/Zalacznik_290.pdf.

W 2018 r., na skutek zmian w kryteriach wyboru projektów, ocenę wniosków podzielono na dwa etapy: I etap oceny dokonywany przez pracowników PARP i II etap oceny merytorycznej dokonywany przez panel ekspertów. Od 2019 r. w Poddziałaniu 1.3.1 w związku ze zmianą kryteriów wyboru projektów została wprowadzona ocena jednoetapowa przeprowadzana przez panel ekspertów.

Warunki formalne i merytoryczne, jakie musieli spełniać eksperci, żeby mogli zostać wpisani do wykazu ekspertów w ramach POPW prowadzonego przez PARP określono w Zarządzeniach Prezesa PARP⁴⁸. Eksperci oraz pracownicy PARP wchodzili w skład Komisji Oceny Projektów⁴⁹, powoływanych decyzjami Prezesa PARP. Do każdego konkursu powoływany był oddzielny skład KOP. PARP zawierała z ekspertami umowy ramowe, określające zasady udziału eksperta w wyborze projektów o dofinansowanie. Warunkiem udziału w ocenie projektów było złożenie przez członków KOP oświadczenia o bezstronności oraz deklaracji o poufności. Przebieg oceny w ramach danego konkursu był przedstawiany w protokołach z prac KOP.

(akta kontroli str. 9-14, 71-89, 456-459, 467-484)

W ramach Poddziałania 1.3.1 szczegółowym badaniem NIK objęła 34 wnioski na łączną kwotę wnioskowanego dofinansowania 204 541,6 tys. zł. Wnioski złożyło 14 podmiotów, z których dwa złożyły po jednym wniosku tylko w jednym konkursie, a 12 złożyło wnioski w więcej niż jednym konkursie. Dwa podmioty złożyły wnioski w czterech konkursach, pięć w trzech konkursach oraz pięć w dwóch konkursach. Zgodnie z procedurą *Ocena wniosku o dofinansowanie projektu*⁵⁰ PARP zbadała wymogi/warunki formalne w oparciu o listy sprawdzające. Wszystkie osoby oceniające badane wnioski złożyły oświadczenia o bezstronności i deklaracje poufności. Wnioskodawcy ubiegający się o dofinansowanie w więcej niż jednym konkursie złożyli łącznie 32 wnioski, z czego zakresy przedmiotowe 10 wniosków (pięciu wnioskodawców) dotyczyły tożsamyh lub zbliżonych pomysłów.⁵¹ W wyniku ponownej oceny trzy z nich uzyskały rekomendacji do dofinansowania. Przeprowadzona przez NIK analiza kart ocen wykazała, że wnioski zostały uzupełnione lub poprawione w stosunku do wcześniejszej propozycji, co uzasadniało pozytywną rekomendację KOP.

(akta kontroli str.727-734, 1263 płyta CD nr 6 – pliki nr 044-742)

W ramach Poddziałania 1.3.2 szczegółowym badaniem objęto 30 wniosków na łączną kwotę dofinansowania 940 120,7 tys. zł. Wnioski złożyło 12 podmiotów, wśród których 11 podmiotów złożyło wniosek o dofinansowanie w więcej niż jednym konkursie lub etapie danego konkursu. Zgodnie z procedurą *Ocena wniosku o dofinansowanie projektu* PARP badała wymogi/warunki formalne w oparciu o listy sprawdzające. Wszystkie osoby oceniające wnioski złożyły oświadczenia o bezstronności i deklaracje poufności. Spośród 30 badanych wniosków, 24 zostały złożone przez konsorcja, sześciu wnioskodawców złożyło wnioski samodzielnie. W 11 przypadkach wnioskodawcy, których projekty nie uzyskały rekomendacji w danym konkursie, lub etapie (rundzie) konkursu, ponownie złożyli wnioski o dofinansowanie tych samych pomysłów na projekt w kolejnych konkursach, lub etapach (rundach) tego samego konkursu. Złożone ponownie wnioski zostały poprawione lub uzupełnione i uzyskały pozytywną rekomendację.

(akta kontroli str. 735-740, 984 płyta CD nr 3 – pliki nr 022-997)

Dodatkowo szczegółowym badaniem objęto 38 wniosków, złożonych przez sześć podmiotów, w ramach Poddziałania 1.3.1, 1.3.2 oraz innych działań z POPW i innych programów operacyjnych realizowanych przez PARP pod kątem realizowania przez te

⁴⁸ Zarządzenie Prezesa PARP Nr 12/2015 r. z dnia 28 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia zasad naboru wniosków o umieszczenie w wykazie kandydatów na ekspertów oraz współpracy z ekspertami, biorącymi udział w procesie wyboru projektów do dofinansowania w POIR, POPW, POWER na lata 2014-2020 zmienione zarządzeniami Nr 8/2016 z dnia 25 kwietnia 2016 r., Nr 33/2016 z dnia 26 sierpnia 2016 r., Nr 39/2016 z dnia 25 października 2016 r., Nr 16/2017 z dnia 22 czerwca 2017 r., uchylone zarządzeniem Nr 34/2017 z dnia 30 października 2017 r. oraz Zarządzenie Prezesa PARP nr 5/2018 z dnia 13 lutego 2018 r., Zarządzenie Prezesa PARP nr 33/2018 z dnia 5 czerwca 2018 r. Zarządzenie Prezesa PARP nr 49/2018 z dnia 16 października 2018 r., Zarządzenie Prezesa PARP nr 35/2019 r. z dnia 26 lipca 2019 r. – wszystkie w sprawie wprowadzenia Regulaminu naboru kandydatów na ekspertów oraz współpracy z ekspertami w ramach Programów Operacyjnych: Inteligentny Rozwój, Polska Wschodnia oraz Wiedza Edukacja Rozwój.

⁴⁹ Dalej: KOP.

⁵⁰ Procedura nr PR-WDR-03-POIR/POPW.

⁵¹ Pozostałe 22 wnioski dotyczyły różnych przedmiotowo pomysłów na projekt – 19 wniosków zostało rekomendowanych do dofinansowania, trzy odrzucono.

podmioty tożsamych projektów z różnych programów operacyjnych. Badanie nie wykazało nieprawidłowości – wszystkie badane wnioski dotyczyły różnych przedmiotowo projektów. Dodatkowo wnioskodawcy opisywali w składanych wnioskach o dofinansowanie zakres ewentualnych powiązań danego projektu z innymi realizowanymi przez siebie projektami.

(akta kontroli str. 741-746)

Wnioskodawcy złożyli w sumie 81⁵² protestów w zakresie konkursów ogłoszonych w latach 2015-2019 w ramach Poddziałania 1.3.1. Od negatywnej oceny formalnej złożono sześć protestów, z których dwa zostały przez PARP rozpatrzone pozytywnie, a cztery negatywnie⁵³. Od wyników oceny merytorycznej złożono 75 protestów, w tym siedem od drugiego etapu oceny merytorycznej. Cztery protesty PARP pozostawiła bez rozpatrzenia, gdyż wpłynęły po wyznaczonym terminie. Pozytywnie rozpatrzono 11 protestów, a negatywnie 60⁵⁴.

Zgodnie z terminem określonym w art. 57 *ustawy wdrożeniowej*⁵⁵ rozpatrzonych zostało 75 na 77 protestów. Dwa spośród złożonych protestów, PARP rozpatrzyła w terminie dłuższym, tj. o 10 dni⁵⁶ oraz o jeden dzień dłużej⁵⁷.

W pięciu przypadkach wnioskodawcy zostali wezwani do uzupełnienia protestów. PARP skorzystała z pomocy ekspertów w 51 przypadkach. Szczegółowym badaniem objęto 16 protestów, których czas rozpatrzenia był najdłuższy. Sześć z nich zostało złożonych po ocenie formalnej, pozostałe 10 protestów po ocenie merytorycznej. Termin ich rozpatrzenia wyniósł od 14 do 70 dni. Zgodnie z art. 60 *ustawy wdrożeniowej* osoby zaangażowane w rozpatrzenie protestu (w ich weryfikację i ponowną ocenę) nie brały udziału w przygotowanie projektu lub pierwotną ocenę. W odniesieniu do dwóch przypadków przekroczenia terminów rozpatrzenia protestów Dyrektor Departamentu Wdrażania Innowacji w Przedsiębiorstwach⁵⁸ wyjaśniła⁵⁹, że wynikały one odpowiednio z konieczności dokonania konsultacji prawnej i z błędnie wpisanej daty upływu terminu w zestawieniu służącym monitorowaniu terminowości rozpatrzenia protestów.

(akta kontroli str. 9-14, 71-89, 564-567, 607-625, 1263 płyta CD nr 6 – pliki nr 016-043)

W ramach Poddziałania 1.3.2 wnioskodawcy złożyli w sumie 45 protestów odnoszących się do konkursów ogłoszonych w latach 2016 – 2019.⁶⁰ Od wyników oceny formalnej złożono cztery protesty, które w dwóch przypadkach PARP rozpatrzyła pozytywnie, a w dwóch negatywnie⁶¹. Od wyników oceny merytorycznej złożono 41 protestów, w tym 17 od drugiego etapu oceny merytorycznej⁶². Nie rozpatrzono trzech protestów, gdyż zostały wycofane albo miały braki formalne, które nie zostały usunięte przez wnioskodawców w wyznaczonym terminie. Spośród 41 protestów od oceny merytorycznej, PARP pozytywnie rozpatrzyła siedem protestów.

⁵² Spośród 81 złożonych protestów 20 odnosiło się do konkursu z 2015 r., 25 dotyczyło konkursu z 2016 r., 18 odnosiło się do konkursu z 2017 r., siedem dotyczyło 2018 r., a 11 - 2019 r.

⁵³ W przypadku jednego protestu wnioskodawca złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA). Skarga została przez Sąd oddalona.

⁵⁴ Do WSA złożonych zostało siedem skarg odnośnie składanych przez wnioskodawców protestów. Jedna skarga została oddalona przez WSA, ponieważ protest złożono po terminie. Spośród pozostałych skarg, w trzech przypadkach WSA uwzględnił skargę, a w trzech oddalił.

⁵⁵ Art. 57 *ustawy wdrożeniowej* do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1475) stanowił, że protest powinien zostać rozpatrzony w terminie nie dłuższym niż 30 dni, licząc od dnia jego otrzymania. Jednocześnie przewidziana została możliwość przedłużenia wskazanego terminu do 60 dni w przypadku konieczności skorzystania przez Instytucję Pośredniczącą (w tym wypadku PARP) z pomocy ekspertów. Po wejściu w życie nowelizacji terminy zostały skrócone odpowiednio do 21 dni i 30 dni w przypadku konieczności skorzystania z pomocy ekspertów.

⁵⁶ Protest złożony w wyniku negatywnej oceny wniosku POPW.01.03.01-06-0013/15.

⁵⁷ Protest złożony w wyniku negatywnej oceny wniosku nr POPW.01.03.01-18-0002/16.

⁵⁸ Dalej także: DWI.

⁵⁹ Pismo z dnia 12 marca 2021 r.; znak: BAW.081.7.2.2020.PKO(27).

⁶⁰ Spośród 45 złożonych protestów cztery dotyczyły konkursu z 2016 r., sześć odnosiło się do konkursu z 2016 r., 14 protestów złożono w związku z konkursem z 2017 r., a 21 dotyczyło konkursu z 2019 r.

⁶¹ Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego złożono jedną skargę, która została oddalona.

⁶² Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego złożonych zostało 13 skarg. Dziewięć skarg zostało oddalonych, dwie zostały uwzględnione i dwie pozostawione bez rozpatrzenia. W toku procedury odwoławczej wnioskodawca złożył dwie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego, jedna została uwzględniona a druga oddalona. PARP złożyła jedną skargę kasacyjną do NSA, która została oddalona. Wszystkie sprawy prowadzone na szczeblu NSA dotyczyły jednego projektu nr POPW.01.03.02-20-0006/16.

Zgodnie z terminem określonym w art. 57 *ustawy wdrożeniowej*, PARP rozpatrzyła 42 protesty. W trzech przypadkach PAPR wzywała wnioskodawców do uzupełnienia protestów, w 28 przypadkach korzystała z pomocy ekspertów. Szczegółowym badaniem objęto 14 protestów, których czas rozpatrzenia był najdłuższy. Cztery protesty zostały złożone po ocenie formalnej, pozostałych 10 protestów po ocenie merytorycznej. Termin ich rozpatrzenia wyniósł od dziewięciu do 73 dni. Zgodnie z art. 60 *ustawy wdrożeniowej* osoby zaangażowane w rozpatrzenie protestu, w ich weryfikację i w ponowną ocenę nie brały udziału w przygotowanie projektu lub pierwotną ocenę.

(akta kontroli str. 9-14, 71-89, 564-567, 984 płyta CD nr 3 – pliki nr 998-1160)

W ramach Poddziałania 1.3.1 spośród 158⁶³ wniosków o dofinansowanie, które uzyskały rekomendację, PARP nie podpisała 11 umów o dofinansowanie. W sześciu przypadkach wnioskodawcy nie dostarczyli dokumentów niezbędnych do zawarcia UoD, co skutkowało odmową jej zawarcia. W jednym przypadku PARP ustaliła niezgodność przedstawionych dokumentów ze stanem faktycznym. Pięciu wnioskodawców odstąpiło od zawarcia umów, uzasadniając swoją decyzję zmianą koncepcji biznesowej.

Zgodnie z zapisami *Regulaminu konkursu* ogłoszonego w roku 2015 r. w przypadku projektu, w którym przewidziana było konieczność uzyskania dokumentacji związanej z oceną oddziaływania na środowisko lub pozwolenia na budowę, czas na zawarcie UoD określono na sześć miesięcy od daty otrzymania pierwszego wezwania do dostarczenia dokumentów. Średni czas zawarcia umowy w tym naborze wyniósł 102 dni. W *Regulaminie konkursu* z 2016 r. nie ustalono terminu na zawarcie umowy. Średni czas zawarcia umowy wyniósł 134 dni.

W latach 2017-2020 regulaminy konkursów dopuszczały zawieranie warunkowych umów o dofinansowanie. Ich liczba wynosiła odpowiednio w konkursie z 2017 r. – 24, z 2018 r. – 10, z 2019 r. – 21 umów⁶⁴. Warunkowe UoD były zawierane w przypadku braku możliwości przedstawienia przez beneficjenta dokumentów wymaganych na etapie podpisania umowy, tj. zezwolenia na inwestycję, dokumentów potwierdzających uzyskanie zewnętrznego finansowania projektu lub sprawozdania finansowego za ostatni rok obrotowy. Średni czas zawierania umów wynosi odpowiednio dla konkursu z 2017 r. – 72 dni, z 2018 r. – 50 dni, a dla konkursu z 2019 r. – 88 dni.

Poza przypadkami, w których konieczne było przedstawienie ww. dokumentacji, termin na dostarczenie dokumentów wskazany w informacji o pozytywnej ocenie wniosku wynosił siedem albo 14 dni. Zasady podpisywania umów określone były w procedurze *Zawieranie i wprowadzanie zmian do umowy*⁶⁵. Agencja przed zawarciem umowy dokonywała weryfikacji statusu przedsiębiorcy w zakresie potwierdzenia spełnienia kryteriów MŚP na podstawie sprawozdań finansowych wnioskodawcy, *Oświadczenia MŚP* lub tabeli *Sytuacja finansowa przedsiębiorcy/Informacja nt. zatrudnienia* składanych przez wnioskodawcę. Ponadto, PARP weryfikowała uzyskane informacje w oparciu o dane udostępnione przez Polską Wywiadownię Gospodarczą⁶⁶ lub też zlecała badanie statusu przedsiębiorcy temu podmiotowi. PARP występowała również do Ministerstwa Finansów⁶⁷ w celu weryfikacji, czy podmiot nie znajduje się w rejestrze podmiotów wykluczonych.

Szczegółowym badaniem objęto 10 umów, gdzie czas liczony od dnia przesłania do wnioskodawcy informacji o wyborze projektu do dofinansowania i wezwania do złożenia niezbędnych dokumentów do dnia podpisania umowy był najdłuższy. W badanych umowach, termin ten wynosił od 154 do 350 dni. Wszystkie umowy zostały zawarte po pozytywnej weryfikacji formalnej i merytorycznej przedłożonych dokumentów. PARP zgodnie z ww. procedurą przeprowadził weryfikację statusu przedsiębiorcy w zakresie potwierdzenia spełnienia kryteriów MŚP oraz zweryfikowała, czy podmiot nie znajduje się w rejestrze podmiotów wykluczonych z możliwości otrzymania dofinansowania ze środków

⁶³ Wskazana liczba wniosków nie obejmuje 26 rekomendowanych do dofinansowania z konkursu ogłoszonego w 2020 r., gdzie rozstrzygnięcie nastąpiło w styczniu 2021 r.

⁶⁴ Na 55 zawartych umów warunkowych w przypadku trzech doszło do ich rozwiązania ze względu na niespełnienie warunku, a dwie zostały rozwiązane przez PARP ze względu na zawarcie ich pod wpływem błędu.

⁶⁵ Procedura PR-WDR-05-POIR/POPW; Dalej: *procedura zawierania umów*.

⁶⁶ Na podstawie umów: nr 24/BZP/DKW/2017 zawartej w dniu 8 maja 2019 r., nr 25/BZP/DKW/2019 zawartej w dniu 9 maja 2019 r. i nr 15/BZP/DKW/2020 zawartej w dniu 7 kwietnia 2020 r.

⁶⁷ Dalej: MF.

europejskich. W zakresie badanych umów o dofinansowanie na terminy ich zawarcia miały wpływ nieterminowe uzupełnienia dokumentów przez wnioskodawców.

(akta kontroli str. 9-14, 71-89, 707, 710-712, 855 płyta CD nr 2 – plik nr 925, 984 płyta CD nr 3 – pliki nr 1176-1190)

W ramach Poddziałania 1.3.2 spośród 47 wniosków o dofinansowanie, które uzyskały rekomendację do dofinansowania, PARP nie podpisała siedmiu umów z wnioskodawcami. Trzech wnioskodawców zrezygnowało z zawarcia UoD, w trzech przypadkach PARP ustaliła, że wnioskodawcy nie spełniali kryteriów MŚP. W ostatnim przypadku Agencja odstąpiła od zawarcia UoD ze względu na trudną sytuację ekonomiczną wnioskodawcy.

W Poddziałaniu 1.3.2 również dopuszczono możliwość zawierania warunkowych umów o dofinansowanie. Ich liczba wyniosła odpowiednio: w konkursach z 2016 r. – trzy, z 2017 r. – siedem, z 2018 r. – jeden, z 2019 r. – 15 umów⁶⁸. Zgodnie z zapisami *Regulaminów konkursów* z lat 2016-2020, wnioskodawca miał obowiązek dostarczenia dokumentów niezbędnych do zawarcia umowy w ciągu 14 dni od otrzymania wezwania do uzupełnień. Regulaminy konkursów nie określały terminu, w którym powinna być zawarta umowa o dofinansowanie. Średni czas zawierania umów wyniósł odpowiednio dla konkursu: pierwszego z 2016 r. – 190 dni (jedna podpisana umowa), drugiego z 2016 r. – 64 dni, z 2017 r. – 110 dni, z 2018 r. – 54 dni i z 2019 r. – 48 dni.

Szczegółowym badaniem objęto 10 umów, gdzie czas liczony od dnia przesłania do wnioskodawcy informacji o wyborze projektu do dofinansowania i wezwania do złożenia niezbędnych dokumentów do dnia podpisania umowy był najdłuższy. W badanych umowach terminy te wyniosły od 110 do 280 dni. W badaniu potwierdzono, że wszystkie umowy zostały zawarte po pozytywnej weryfikacji formalnej i merytorycznej. PARP zgodnie z procedurą dot. zawierania umów dokonała weryfikacji statusu przedsiębiorcy w zakresie potwierdzenia spełnienia kryteriów MŚP na podstawie sprawozdań finansowych wnioskodawcy, *Oświadczenia MŚP* lub tabeli *Sytuacja finansowa przedsiębiorcy/Informacja nt. zatrudnienia* składanych przez wnioskodawcę oraz zweryfikowała czy podmiot nie znajduje się w rejestrze podmiotów wykluczonych. W zakresie badanych umów o dofinansowanie na terminy ich zawarcia miały wpływ nieterminowe uzupełnienia dokumentów przez wnioskodawców.

(akta kontroli str. 9-14, 71-89, 707, 710-712, 855 płyta CD nr 2 – plik nr 926-928, 984 płyta CD nr 3 – pliki nr 1176-1190)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

PARP w sposób prawidłowy, tj. zgodnie z przepisami *ustawy wdrożeniowej* i wewnętrznymi procedurami, ogłaszała i przeprowadzała konkursy w ramach Poddziałania 1.3.1 i 1.3.2 POPW w latach 2015-2020. Wnioski o dofinansowanie oceniane były przez PARP na podstawie zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący kryteriów wyboru. Agencja była zaangażowana w proces tworzenia i proponowania zmian tych kryteriów, m.in. w celu umożliwienia jak najszerszemu gronu wnioskodawców aplikowania w ww. poddziałaniach. Proces oceny złożonych wniosków przeprowadzony był prawidłowo i rzetelnie, a osoby w nim uczestniczące, przed przystąpieniem do oceny, składały wymagane oświadczenie o bezstronności i deklarację poufności. Nie zidentyfikowano przypadków, aby osoby zaangażowane w rozpatrywanie protestów brały udział w przygotowaniu projektu lub jego pierwotnej ocenie.

Kilkukrotne składanie wniosków (w różnych konkursach) przez te same podmioty wynikało przede wszystkim z konieczności ich poprawy lub uzupełnienia. W ramach badanej próby projektów nie zidentyfikowano podwójnego finansowania tych samych pomysłów na projekt.

W ramach Poddziałania 1.3.1 osiągnięto przed terminem przyjęte na 2023 r. wskaźniki rezultatu bezpośredniego i produktu. W ramach Poddziałania 1.3.2 istnieje ryzyko nieosiągnięcia wartości docelowych wskaźników rezultatu bezpośredniego i nie zostaną

⁶⁸ Spośród podpisanych 26 warunkowych umów o dofinansowanie w czterech przypadkach doszło do ich rozwiązania ze względu na niespełnienie warunku, dwie zostały rozwiązane przez PARP ze względu na realizację projektu niezgodną z harmonogramem rzeczowo-finansowym, dwie zostały rozwiązane przez beneficjentów.

osiągnięte wskaźniki produktu na zakładanym poziomie. PARP od początku realizacji Poddziałania 1.3.2 informowała IZ POPW o zaistniałych problemach i podejmowała działania mające na celu wzrost liczby i jakości składanych wniosków o dofinansowanie w ramach prowadzonych konkursów.

Proces zawierania umów przebiegał prawidłowo. Na podstawie zbadanej próby NIK ocenia, że PARP rzetelnie weryfikowała dokumenty i spełnienie wymogów niezbędnych do zawarcia umowy. PARP prowadziła weryfikację statusu przedsiębiorcy w zakresie potwierdzenia spełnienia kryteriów MŚP oraz weryfikowała, czy nie znajduje się on w rejestrze podmiotów wykluczonych z możliwości otrzymania dofinansowania ze środków europejskich.

PARP błędnie zawarła w regulaminach konkursów ogłaszanych w latach 2018-2020 w obu poddziałaniach wymóg dotyczący maksymalnego okresu realizacji projektu nieprzewidziany w *Wytycznych w zakresie wyboru*, co było niezgodne z pkt 1 w zw. pkt 5 rozdziału 5 tych *Wytycznych*, który stanowi, że właściwa instytucja ocenia i wybiera projekty do dofinansowania na podstawie kryteriów wyboru projektów i oznacza to, że kryteria stanowią wyczerpujący katalog wymogów stawianych wnioskodawcy i projektowi, aby został wybrany do dofinansowania. Wystąpiły również jednostkowe przypadki przekroczenia terminów określonych w art. 57 *ustawy wdrożeniowej* na rozpatrzenie złożonych protestów.

OBSZAR

2. Rozliczanie, monitorowanie oraz kontrola projektów realizowanych przez beneficjentów Poddziałania 1.3.1 i 1.3.2 Programu Operacyjnego Polska Wschodnia.

Opis stanu faktycznego

PARP realizowała zadania z zakresu weryfikacji realizacji umów o dofinansowanie przez beneficjentów oraz dokonywała ich rozliczania.

W ramach Poddziałania 1.3.1 rozwiązano 23 umowy o dofinansowanie (15,6% zawartych umów w ramach pięciu rozstrzygniętych konkursów), w tym dziewięć po terminie zakończenia realizacji projektu. Spośród 23 rozwiązanych umów, 11 z nich zostało rozwiązanych przez beneficjentów z powodu braku możliwości realizacji projektu, trzy umowy warunkowe uległy rozwiązaniu w związku z brakiem dostarczenia dokumentów w wymaganym terminie, dwie zostały rozwiązane przez PARP (PARP złożyła oświadczenia o uchyleniu się od skutków umowy o dofinansowanie zawartej pod wpływem błędu), a siedem umów zostało rozwiązanych przez PARP w trybie natychmiastowym w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości.

Szczegółowym badaniem NIK objęto 18 rozwiązanych umów, które zostały podpisane na łączną kwotę dofinansowania 82 835,1 tys. zł. Dziewięć umów rozwiązano na wniosek beneficjenta. Pozostałe dziewięć zostało rozwiązanych przez PARP w wyniku stwierdzonych nieprawidłowości polegających na: niepotwierdzeniu autentyczności promesy (dwa przypadki)⁶⁹, negatywnego wyniku kontroli projektu, która wykazała brak realizacji projektu i brak osiągnięcia celów projektu (pięć przypadków), braku realizacji projektu w terminie i w zakresie rzeczowym przewidzianym w umowie (jeden przypadek) i niedostarczenia dodatkowego zabezpieczenia umowy ustanowionego w związku z wątpliwościami co do prawidłowości realizacji projektu (jeden przypadek). W 12 przypadkach w projektach nie wypłacono żadnych środków finansowych. W pozostałych sześciu UoD dofinansowanie zostało częściowo wypłacone – łącznie wyniosło 11 072,5 tys. zł. PARP zażądała zwrotu dofinansowania wraz z odsetkami wobec każdego z beneficjentów. Zwrot środków nastąpił w przypadku jednej rozwiązanej umowy (w wysokości 17,2 tys. zł wraz z należnymi odsetkami). W pozostałych przypadkach podmioty nie zwróciły we wskazanym terminie środków. Wobec czterech z pięciu⁷⁰ podmiotów wszczęto postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu środków w celu wydania decyzji, o której mowa w art. 207 ust. 9 *ufp* PARP wydała jedną decyzję administracyjną, która w dniu 9 października 2020 r. stała się ostateczna. Beneficjent wystąpił z wnioskiem o udzielenie ulgi w spłacie należności.

⁶⁹ W jednym przypadku PARP skierowała zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w drugim prowadzona była w PARP analiza.

⁷⁰ W jednym przypadku, z uwagi na powstałe wątpliwości, co do prawidłowości doręczenia wezwania w sprawie zwrotu środków, postępowanie nie zostało jeszcze wszczęte.

(akta kontroli str. 577-577a, 605-625, 1137 płyta CD nr 4 – pliki nr 003-004, 1141 płyta CD nr 5 – pliki nr 001-360)

W ramach Poddziałania 1.3.2 rozwiązano 10 umów o dofinansowanie przed terminem zakończenia projektu (25% zawartych umów w ramach pięciu rozstrzygniętych konkursów). Cztery umowy zostały rozwiązane przez beneficjentów (zmiana pomysłu na projekt, odstąpienie od realizacji projektu, ryzyko niespełnienia warunków udziału przez członka konsorcjum), cztery umowy zostały rozwiązane w związku z niespełnieniem przez beneficjenta warunków określonych w UoD (niedostarczenie wymaganych dokumentów), a pozostałe dwie umowy zostały rozwiązane przez PARP (w związku z ogłoszeniem upadłości lidera konsorcjum, brakiem realizacji projektu, a także niepotwierdzeniem autentyczności promesy kredytowej).

Szczegółowym badaniem NIK objęto sześć rozwiązanych umów, które zostały podpisane na łączną kwotę dofinansowania 202 547,8 tys. zł. W przypadku czterech umów rozwiązano je z miesięcznym okresem wypowiedzenia (trzy na wniosek beneficjenta, jedna z inicjatywy PARP w związku z brakiem realizacji projektu). W projektach tych nie wypłacono żadnych środków z przyznanego dofinansowania. Jedną umowę wypowiedziano w związku z niepotwierdzeniem autentyczności promesy kredytowej. Zgodnie z orzeczeniem sądu wypowiedzenie nie było prawidłowe, wskutek czego PARP przystąpiła do wykonywania umowy. W późniejszym okresie PARP ponownie ją rozwiązała w trybie natychmiastowym w związku z m.in brakiem realizacji projektu, brakiem poprawy wniosku o płatność oraz brakiem alternatywnych źródeł finansowania projektu. Podmiot nie zwrócił we wskazanym terminie kwoty 1 570 tys. zł wraz z należnymi odsetkami. Po wydanych decyzjach administracyjnych w sprawie zwrotu środków przez PARP i IZ POPW podmiot złożył skargę do sądu administracyjnego⁷¹. Drugi przypadek, w którym PARP wypowiedziała umowę w trybie natychmiastowym związany był z m. in. brakiem realizacji projektu, nieskuteczną zmianą lidera projektu oraz brakiem możliwości ustanowienia dodatkowego zabezpieczenia umowy. PARP zażądała od beneficjenta zwrotu środków wraz z należnymi odsetkami w wysokości 6 970 tys. zł. W związku z postępowaniem upadłościowym spółki PARP zgłosiła wierzytelności sędziemu komisarzowi⁷². Na dzień 19 lutego 2021 r. postępowanie było w toku.

Na 33 rozwiązane umowy o dofinansowanie, środki zostały wcześniej wypłacone w ośmiu przypadkach na łączną kwotę 19 612,5 tys. zł, z czego zwrócono PARP 17,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 577-577a, 626-633, 1137 płyta CD nr 4 – pliki nr 003, 005, 1141 płyta CD nr 5 – pliki nr 361-452)

W 19 umowach realizowanych w Poddziałaniu 1.3.1 po podpisaniu umowy o dofinansowanie ustanowiono dodatkowe zabezpieczenie realizacji projektu zgodnie z § 14 UoD. Ponadto, w związku powstałymi wątpliwościami co do prawidłowości realizacji projektów przez trzech beneficjentów, PARP, na podstawie postanowień zawartych w umowie, zażądała dodatkowego zabezpieczenia. W dwóch przypadkach beneficjenci ustanowili dodatkowe zabezpieczenie, a w jednym przypadku umowa została wypowiedziana przez Agencję. Z uwagi na pojawienie się przypadków niepotwierdzenia promes bankowych przez ich wystawców, PARP począwszy od konkursu ogłoszonego w 2017 r. wprowadziła załącznik do regulaminu stanowiący wzór promesy kredytowej oraz promesy leasingowej, a dodatkowo od maja 2018 r. weryfikowała wiarygodność promes załączonych do wniosków o dofinansowanie u ich wystawców. Od konkursu z 2018 r. wprowadzono dodatkowy załącznik do wniosku o dofinansowanie *Upoważnienie do przekazania informacji objętych tajemnicą bankową*, który wnioskodawca zobowiązany był złożyć w przypadku załączenia promesy kredytowej do wniosku.

(akta kontroli str. 9-14, 71-89)

W Poddziałaniu 1.3.2 zgodnie z zapisami umowy, beneficjent był zobowiązany do ustanowienia i wniesienia zabezpieczeń wymienionych w umowie, tj. weksel *in blanco* oraz dodatkowe zabezpieczenie w wysokości odpowiadającej co najmniej równowartości zaliczki.

⁷¹ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych wyrok w tej sprawie nie zapadł.

⁷² Zgłoszenie wierzytelności z dnia 30 listopada 2018 r.

W ramach umów realizowanych w poddziałaniu 1.3.2, PARP nie zażądała wniesienia dodatkowych zabezpieczeń ponad te wymagane obligatoryjnie umową o dofinansowanie. W konkursach z 2016 r. w ramach weryfikacji wniosku o dofinansowanie nie potwierdzano prawdziwości wystawionej promesy bankowej czy pożyczkowej. W niektórych przypadkach takie zapytania kierowane były po podpisaniu umowy o dofinansowanie. W ramach konkursu z 2017 r. w zależności od etapu konkursu kierowano takie pisma w odniesieniu do projektów wybranych do dofinansowania lub do wszystkich ocenianych merytorycznie. PARP zaczęła kierować pisma do instytucji finansujących w zakresie potwierdzenia prawdziwości wystawionych promes od września 2017 roku. W kolejnych realizowanych przez Agencję konkursach weryfikacja dotyczyła każdego projektu ocenianego merytorycznie, w którym występowały promesy.

(akta kontroli str. 9-14, 71-89)

W toku realizacji Poddziałania 1.3.1 PARP zawarła z beneficjentami 326 aneksów w ramach 126 umów. Szczegółowym badaniem objęto 12 UoD z największą liczbą zawartych aneksów. W trzech projektach zawarto sześć aneksów, w dziewięciu zawarto pięć aneksów. Sześć umów z największą liczbą zawartych aneksów stanowiły umowy warunkowe. Beneficjenci wnioskowali o wprowadzenie zmian do umów o dofinansowanie w związku z: koniecznością wydłużenia terminów na dostarczenie dokumentów warunkowych, zmianami w terminach realizacji projektu, w tym zmianą okresu kwalifikowalności wydatków, zmianami w wartościach i terminach realizacji przyjętych wskaźników, aktualizacją lub zmianą harmonogramu rzeczowo-finansowego lub harmonogramu płatności oraz przesunięciami środków między kategoriami wydatków. Zgodnie z procedurą *Zawierania umów*, przed zawarciem aneksu i wprowadzeniem zmian w umowach pracownicy PARP analizowali zasadność wprowadzenia modyfikacji umowy o dofinansowanie i wypełniali wymaganą procedurą listę sprawdzającą. W badaniu zidentyfikowano przypadki, w których zawarcie aneksu do umowy wpływało na zmianę w obszarze wskaźników produktu lub rezultatu. Zmiany dotyczyły: przesunięcia terminu osiągnięcia wskaźników produktu lub rezultatu (siedem projektów), zmiany przyjętych wartości wskaźników (jeden projekt) oraz rzeczowych modyfikacji (trzy projekty) w zakresie zakupów zaplanowanych na etapie konstruowania wniosku o dofinansowanie. Zawieranie aneksów do umów w tych przypadkach było celowe i zasadne. W przypadku trzech projektów (w tym dwukrotnie w jednym projekcie) beneficjenci nie dochowali terminów wynikających z zapisów umów o dofinansowanie na złożenie wniosków o zmianę. Zawarcie aneksów do tych umów było zasadne ze względu na stopień realizacji projektów. PARP w 11 przypadkach zawarła aneksy w zakresie zmiany okresów realizacji i kwalifikowalności wydatków. Działanie to było zasadne i miało na celu urealnienie terminu osiągnięcia celów zakładanych w projekcie. W przypadku jednego projektu PARP nie wyraziła zgody na zawarcie aneksu informując beneficjenta, że nie może przyjąć przedstawionej argumentacji dotyczącej zmiany w terminie rozpoczęcia realizacji projektu.

(akta kontroli str. 9-14, 71-89, 749 płyta CD nr 1 – pliki nr 216-401, 404-578, 1137 płyta CD nr 4 – pliki nr 001-002)

W toku realizacji Poddziałania 1.3.2 PARP zawarła z beneficjentami 43 aneksy w ramach 24 umów. Szczegółowym badaniem objęto 10 UoD z największą liczbą zawartych aneksów. W jednym projekcie zawarto pięć aneksów, w dwóch projektach zawarto cztery aneksy, w dwóch projektach zawarto trzy aneksy, w pięciu projektach zawarto po dwa aneksy. Osiem umów z największą liczbą zawartych aneksów stanowiły umowy warunkowe. Beneficjenci wnioskowali o wprowadzenie zmian do umów o dofinansowanie w związku z: koniecznością wydłużenia terminów na dostarczenie dokumentów warunkowych, zmianami w terminach realizacji projektu, w tym zmianą okresu kwalifikowalności wydatków, zmianami w wartościach i terminach realizacji wskaźników oraz zmianami w wysokości prognozy zaliczkowania projektów w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19. Podobnie jak w Poddziałaniu 1.3.1, zgodnie z procedurą *Zawierania umów* przed zawarciem aneksu i wprowadzeniem zmian w UoD, pracownicy PARP analizowali zasadność wprowadzenia modyfikacji umowy o dofinansowanie i wypełniali wymaganą procedurą listę sprawdzającą. W badaniu NIK zidentyfikowała jeden przypadek, w którym zawarcie aneksu do umowy wpływało na zmianę terminu w obszarze osiągnięcia wskaźników produktu lub rezultatu.

Zawarcie aneksu do umowy było celowe i zasadne, zwłaszcza w zakresie zwiększenia zaliczkowania przedsięwzięć oraz wydłużenia terminów na dostarczenie dokumentów warunkowych. Działania PARP miały na celu umożliwienie beneficjentom kontynuowanie działań w projektach.

(akta kontroli str. 9-14, 71-89, 749 płyta CD nr 1 – pliki nr 109-203, 579-660, 1137 płyta CD nr 4 – pliki nr 001-002)

W ramach Poddziałania 1.3.1 szczegółowym badaniem NIK objęto 10 wniosków o płatność, których czas weryfikacji, liczony od daty złożenia WoP w systemie SL2014 do daty jego zatwierdzenia przez PARP⁷³, był najdłuższy. Czas weryfikacji wniosków o płatność w badanej próbie wyniósł od 264 do 352 dni. Przyczynami wydłużającymi czas weryfikacji WoP były: konieczność przekazania lub uzupełnienia dokumentów przez beneficjentów, bądź uwzględnienia uwag PARP do WoP, przeprowadzanie kontroli w projektach oraz wystąpienie podejrzenia lub stwierdzenie nieprawidłowości. Badane wnioski zostały ostatecznie zatwierdzone przez PARP: pięć WoP w wersji drugiej, dwa WoP w wersji szóstej, po jednym WoP w wersji trzeciej, czwartej oraz piątej. Kompletne i poprawnie wypełnione wnioski o płatność były zatwierdzane z zachowaniem, określonego w umowie o dofinansowanie, 60-dniowego terminu. Zgodnie z procedurą *Postępowanie z wnioskiem o płatność*⁷⁴, weryfikacji podlegała również prawidłowość udzielania przez beneficjentów zamówień⁷⁵ (w trybie zamówień publicznych⁷⁶, w trybie konkurencyjności lub w trybie rozeznania rynku). Weryfikacja WoP odbywała się w oparciu o pełną dokumentację księgową. Na podstawie analizy dokumentów ustalono, że wydatki ponoszone przez beneficjentów spełniały kryteria wydatków kwalifikowanych w rozumieniu *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020*⁷⁷. We wszystkich wnioskach o płatność właściwie udokumentowano przeprowadzoną weryfikację.

(akta kontroli str. 9-14, 71-89, 855 płyta CD nr 2 – pliki nr 001-770, 1137 płyta CD nr 4 – pliki nr 011-012)

Szczegółowym badaniem w Poddziałaniu 1.3.2 objęto 10 wniosków o płatność, których czas weryfikacji liczony od daty złożenia WoP w systemie SL2014 do daty jego zatwierdzenia przez PARP, był najdłuższy. Czas weryfikacji wniosków o płatność w badanej próbie wyniósł od 55 do 113 dni. Przyczynami wydłużającymi czas weryfikacji WoP były: konieczność przekazania lub uzupełnienia dokumentów przez beneficjentów, uwzględnienie uwag PARP do WoP, przeprowadzanie kontroli w projektach oraz wystąpienie podejrzenia lub stwierdzenie nieprawidłowości. Wnioski zatwierdzano w wersjach: pięć WoP w wersji pierwszej, cztery WoP w wersji drugiej i jeden WoP w wersji trzeciej. Kompletne i poprawnie wypełnione wnioski o płatność były zatwierdzane z zachowaniem, przewidzianego w umowie o dofinansowanie, 60-dniowego terminu. Zgodnie z procedurą *Postępowanie z wnioskiem o płatność*, weryfikacji podlegała prawidłowość przeprowadzenia przez beneficjentów procedur dotyczących zamówień⁷⁸. Podobnie jak w Poddziałaniu 1.3.1 badanie każdego WoP odbywało się w oparciu o weryfikację pełnej dokumentacji księgowej. Na podstawie analizy dokumentów ustalono, że wydatki ponoszone przez beneficjentów spełniały kryteria wydatków kwalifikowanych w rozumieniu *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności*. We wszystkich wnioskach o płatność PARP należycie udokumentowała przeprowadzoną weryfikację.

⁷³ Zgodnie z § 10 ust. 7 umów o dofinansowanie PARP przewiduje 60-dniowy termin na zatwierdzenie kompletnego i poprawnie wypełnionego wniosku o płatność.

⁷⁴ Procedura nr PR-WDR-06-POIR/POPW pn. *Postępowanie z wnioskiem o płatność*.

⁷⁵ Badanie poprawności zastosowanych przez beneficjenta procedur przeprowadzono na podstawie jednego z poniższych załączników : *Listy sprawdzającej wybór wykonawcy na podstawie rozeznania rynku, Listy sprawdzającej stosowanie zasad konkurencyjności, Listy sprawdzającej stosowanie PZP*.

⁷⁶ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – *Prawo zamówień publicznych*; Dz. U. poz. 2019, ze zm.. Przed dniem 1 stycznia 2021 r. obowiązywała ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*; Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Dalej łącznie: PZP.

⁷⁷ Dalej: Wytyczne w zakresie kwalifikowalności.

⁷⁸ PARP prowadziła badanie poprawności zastosowanych przez beneficjentów procedur, zgodnie z procedurą nr PR-WDR-06-POIR/POPW oraz odpowiednim jej załącznikiem: Z5.5-PR-WDR-07-POIR/POPW *Lista sprawdzająca wybór wykonawcy na podstawie rozeznania rynku*, Z5.6-PR-WDR-07-POIR/POPW *Lista sprawdzająca stosowanie zasad konkurencyjności* albo Z5.7-PR-WDR-07-POIR/POPW *Lista sprawdzająca stosowanie PZP*.

(akta kontroli str. 9-14, 71-89, 855 płyta CD nr 2 – pliki 771-810, 1137 płyta CD nr 4 – pliki nr 011-012)

W ramach Poddziałania 1.3.1 oraz 1.3.2 PARP monitorowała realizację projektów poprzez: weryfikację wniosków o płatność opisujących postępy rzeczowo-finansowe, przekazywane przez beneficjentów informacje o wystąpieniu problemów w toku realizacji projektów, przeprowadzanie kontroli planowych i doraźnych podczas trwania projektów oraz po ich zakończeniu, a także analizę informacji przedstawianych przez beneficjentów w odniesieniu do utrzymywania trwałości rezultatów projektów. Beneficjenci mieli możliwość zgłaszania PARP występowania problemów w realizacji projektów w składanych okresowo wnioskach o płatność⁷⁹, poprzez moduł *Korespondencja* w systemie SL2014 oraz telefonicznie opiekunom projektów.

Przeprowadzona przez NIK analiza wniosków o płatność dotyczących Poddziałania 1.3.1 wykazała, że w trzech przypadkach beneficjenci poinformowali o wystąpieniu problemów w realizacji projektów zgodnie z zaplanowanym harmonogramem. Zaistniałe sytuacje dotyczyły nieterminowości wykonania zleconej przez beneficjentów usługi oraz zmiany lokalizacji realizacji projektu, a także spowodowały konieczność wydłużenia terminu. Beneficjenci wskazywali, jakie środki zaradcze podjęli w związku z wystąpieniem trudności. Analiza wniosków o płatność w ramach Poddziałania 1.3.2 wykazała, że w sześciu przypadkach beneficjenci poinformowali o wystąpieniu problemów. Problemy dotyczyły nieterminowości wykonania zleconych przez beneficjentów usług, braku zgłoszeń potencjalnych oferentów, skutków ekonomicznych wystąpienia pandemii COVID-19, konieczności wprowadzenia zmian technicznych lub wydłużenia terminu realizacji projektu.

(akta kontroli str. 9-14, 71-89, 1137 płyta CD nr 4 – pliki nr 011-012)

PARP realizowała kontrole projektów w ramach POPW (I i II oś), w tym odnośnie do Poddziałania 1.3.1 i 1.3.2, na podstawie zatwierdzonych przez IZ POPW *Rocznych Planów Kontroli*⁸⁰, które były opracowywane na kolejne lata obrachunkowe⁸¹: RPK 2015-2016⁸², RPK 2016-2017, RPK 2017-2018, RPK 2018-2019, RPK 2019-2020, RPK 2020-2021⁸³. Kontrole były prowadzone w trakcie realizacji projektu, na zakończenie (po złożeniu przez beneficjenta wniosku o płatność końcową) oraz jako kontrole trwałości projektów.

Dobór projektów do kontroli opierał się na wykonanej analizie czynników ryzyka – takich jak m. in. wartość dofinansowania projektu, całkowita wartość stwierdzonych wydatków niekwalifikowalnych/nieprawidłowości lub ich udział w wartości projektu, etap realizacji projektu, liczba projektów realizowanych lub zrealizowanych przez beneficjenta w ramach POPW, liczba negatywnych informacji na temat beneficjenta, występowanie identycznych dokumentów księgowych w różnych wnioskach o płatność składanych do PARP, data zakończenia projektu, wyniki przeprowadzonej oceny projektów pod kątem ryzyk wyznaczonych przez beneficjentów w rejestrach przekazanych do PARP, liczba partnerów w realizowanym projekcie, czy przedłużenie okresu realizacji projektu. Każdemu projektowi przydzielano punktację na podstawie występujących w nim czynników ryzyka, którym dodatkowo przypisywane były punkty w zależności od wagi danego czynnika. Na przestrzeni lat 2015-2021 kryteria doboru projektów do kontroli były modyfikowane lub poszerzane o nowe elementy. Od roku obrachunkowego 2019-2020 prowadzony był również dobór losowy projektów z każdego poddziałania POPW. W RPK, zgodnie z założeniami *Systemu kontroli*, wskazywano wszystkie projekty, które miały być objęte kontrolą na zakończenie. Informacje o zakresie wykonania założeń rocznych planów kontroli przekazywane były IZ POPW w ramach *Rocznych podsumowań końcowych sprawozdań z audytu i przeprowadzonych kontroli za dany rok obrachunkowy w ramach POPW*.

(akta kontroli str. 9-14, 58-63, 456-466, 749 płyta CD nr 1 – pliki nr 042-100, 855 płyta CD nr 2 – pliki nr 811-838)

⁷⁹ W części WoP Problemy napotkane w trakcie realizacji projektu.

⁸⁰ Dalej: RPK.

⁸¹ Od 1 lipca danego roku kalendarzowego, w którym został opracowany plan kontroli do 30 czerwca roku kolejnego.

⁸² Z uwagi na początkowy etap realizacji POPW i brak podpisanych umów o dofinansowanie na moment opracowywania planu kontroli w grudniu 2015 r., nie były prowadzone kontrole w roku obrachunkowym 2015-2016.

⁸³ W zakresie Rocznych Planów Kontroli 2017-2018, 2018-2019 i 2019-2020 dokonano po jednej aktualizacji.

W latach 2016-2020 w zakresie Poddziałania 1.3.1 przeprowadzono w sumie 118 kontroli w miejscu realizacji projektu, w tym: 17 w trakcie jego realizacji (w tym jedną o charakterze doraźnym), 90 na zakończenie realizacji projektu (z czego osiem miało charakter doraźny) oraz 11 kontroli dotyczących okresu trwałości (w tym dwie o charakterze doraźnym)⁸⁴. Departament Kontroli⁸⁵ PARP zrealizował 44 kontrole, a 74 przeprowadzone zostały przez podmioty zewnętrzne na podstawie zawartych umów ramowych i wykonawczych.

Informacja pokontrolna była przekazana beneficjentowi w terminie od siedmiu do 168 dni od dnia zakończenia kontroli (w dwóch przypadkach informacja pokontrolna nie została jeszcze przygotowana). W odniesieniu do 54 kontroli, przygotowane przez PARP informacje pokontrolne zostały przekazane beneficjentom w terminie określonym w obowiązującym w PARP *Systemie kontroli*, tj. w ciągu 21 dni⁸⁶ (lub dni roboczych⁸⁷) od dnia zakończenia kontroli. W pozostałych 62 przypadkach PARP, zgodnie z pkt 2 ww. rozdziałów *Systemu kontroli*, przekazała beneficjentowi pismo informujące o wydłużeniu terminu na przekazanie informacji pokontrolnej. Z przedstawionych informacji wynika, że przyczynami wydłużenia terminu przekazania informacji pokontrolnej były m. in. konieczność szczegółowej analizy dokumentów źródłowych i przesłanek zachowania trwałości projektu, uzyskania dodatkowych wyjaśnień od beneficjenta, złożony charakter przedmiotu kontroli, obszerny zakres weryfikowanych dokumentów, konieczność dokonania analizy przez eksperta lub konieczność uzyskania opinii IZ POPW.

W 27 przypadkach beneficjenci złożyli do PARP zastrzeżenia do otrzymanych informacji pokontrolnych, w tym jedno wpłynęło po terminie, w związku z czym pozostawiono je pierwotnie bez rozpatrzenia⁸⁸. Pozostałe 26 terminowo złożonych zastrzeżeń zostało rozpatrzonych przez Agencję zgodnie z art. 25 ust. 5 *ustawy wdrożeniowej* w ciągu 14 dni⁸⁹.

W latach 2016-2020 w zakresie Poddziałania 1.3.2 przeprowadzono w sumie trzy kontrole w miejscu realizacji projektu – wszystkie o charakterze planowym w trakcie realizacji projektów⁹⁰. Kontrole przeprowadzone były przez podmioty zewnętrzne. Informację pokontrolną przekazano beneficjentowi w terminie od 35 do 84 dni od dnia zakończenia kontroli. W dwóch przypadkach beneficjent został poinformowany o wydłużeniu terminu przekazania informacji pokontrolnej. Z przedstawionych informacji wynika, że przyczynami wydłużeniu terminu był złożony charakter kontroli, skala stwierdzonych nieprawidłowości i obszerny zakres weryfikowanych dokumentów. Jeden beneficjent złożył zastrzeżenia do informacji pokontrolnej, które zgodnie z art. 25 ust. 5 *ustawy wdrożeniowej* zostały rozpatrzone w ciągu 14 dni.

Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli PARP wyjaśniła⁹¹, że najczęściej pojawiające się uchybienia i nieprawidłowości w realizacji projektów dotyczyły błędnego przeniesienia danych do formularza wniosku o płatność, błędów w sposobie raportowania wskaźników projektu, błędów w sposobie prowadzenia ewidencji księgowej projektu oraz ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, przedstawienia do dofinansowania wydatków niespełniających kryteriów kwalifikowalności określonych w *Wytycznych kwalifikowalności wydatków*, braku osiągnięcia wskaźników projektu w terminie określonym umową o dofinansowanie, braku realizacji celów projektu, nieprawidłowego udzielania

⁸⁴ W roku obrachunkowym 2016-2017 przeprowadzono dziewięć kontroli (wszystkie planowe na zakończenie realizacji projektu); w 2017-2018 przeprowadzono 36 kontroli (wszystkie planowe, w tym 26 na zakończenie realizacji projektu i 10 w trakcie realizacji projektu); w 2018-2019 przeprowadzono 33 kontrole (26 na zakończenie realizacji projektu, w tym 21 planowych oraz pięć doraźnych, pięć kontroli w trakcie realizacji projektu, w tym cztery planowe oraz jedna doraźna, a także dwie planowe w zakresie trwałości projektu); w 2019-2020 przeprowadzono 26 kontroli (21 na zakończenie realizacji projektu, w tym 19 planowych oraz dwie doraźne, dwie planowe w trakcie realizacji projektu, a także trzy w zakresie trwałości projektu, z czego dwie miały charakter planowy, a jedna doraźny); w 2020-2021 przeprowadzono 14 kontroli (osiem kontroli na zakończenie realizacji projektu, z czego siedem miało charakter planowych, a jedna doraźny, a także sześć w zakresie trwałości projektu, w tym pięć planowych i jedną doraźną).

⁸⁵ Dalej: DK.

⁸⁶ Rozdział 13.4 pkt 1 *Systemu kontroli* z września 2015 r.

⁸⁷ Rozdział 13.5 pkt 1 *Systemu kontroli* z czerwca 2017 r. i październik 2018 r.

⁸⁸ W przypadku tej kontroli po ponownej analizie stanu faktycznego odstąpiono od części ustaleń. Ponadto równolegle w projekcie realizowana była kontrola Instytucji Audytowej, co skutkowało koniecznością uwzględnienia w ostatecznym wyniku kontroli również stanowiska tej instytucji.

⁸⁹ W ośmiu przypadkach dłuższy termin rozpatrzenia zastrzeżeń wynikał z podjęcia przez PARP w trakcie rozpatrywania zastrzeżeń, czynności lub działań, o których mowa w art. 25 ust. 7 *ustawy wdrożeniowej*, które każdorazowo przerywały bieg terminu.

⁹⁰ W ramach poddziałania 1.3.2 przeprowadzono po jednej kontroli w kolejnych latach obrachunkowych: 2017-2018, 2018-2019 oraz 2019-2020.

⁹¹ Pismo z dnia 23 grudnia 2020 r.; znak: BAW.081.7.2.2020.PKO(2).

zamówień, czy też zmiany zakresu rzeczowego projektu bez poinformowania i uzyskania zgody PARP.

(akta kontroli str. 9-14, 58-63, 456-466, 572-574, 1141 płyta CD nr 5 – plik nr 1000)

Szczegółowym badaniem NIK objęto przeprowadzenie 15 kontroli⁹², z których w siedmiu przypadkach kontrola zakończyła się z wynikiem pozytywnym lub PARP zaakceptowała realizację przez beneficjentów zaleceń pokontrolnych, w jednym przypadku (na dzień zakończenia przeprowadzania czynności kontrolnych NIK) kontrola PARP była na etapie weryfikacji realizacji zaleceń pokontrolnych, w jednym przypadku zakończono proces kontroli w związku z wypowiedzeniem umowy o dofinansowanie ze skutkiem natychmiastowym, a sześć kontroli zakończyło się z wynikiem negatywnym. Konsekwencją negatywnego wyniku kontroli było stwierdzenie wystąpienia nieprawidłowości i wypowiedzenie umów przez PARP ze skutkiem natychmiastowym.

PARP informowała beneficjentów o planowanych kontrolach przed ich rozpoczęciem zgodnie z *Systemem kontroli* oraz procedurą *Kontrola projektu w miejscu realizacji, w tym kontrola trwałości projektu*⁹³, a członkowie zespołu kontrolnego podpisali deklaracje poufności i bezstronności oraz posiadali prawidłowo wystawione upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Kontrole przeprowadzane były w oparciu o listy sprawdzające. PARP rozpatrzyła zastrzeżenia i monitorowała wpływ informacji potwierdzających realizację zaleceń pokontrolnych lub rekomendacji.

(akta kontroli str. 572-574, 1141 płyta CD nr 5 – pliki nr 1000-1427)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. PARP w trzech na pięć badanych przypadków w Poddziałaniu 1.3.1 nie podejmowała niezwłocznie czynności mających na celu rozpoczęcie i zakończenie postępowań administracyjnych, zmierzających do wydania decyzji w sprawie zwrotu środków, co było niezgodne z pkt 5.2 procedury *Wydawanie decyzji administracyjnych oraz postępowanie w sprawach odwołań od decyzji administracyjnych*⁹⁴.

W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości podczas kontroli przeprowadzonej przez PARP w spółce New Pattern sp. z o.o. S.K.A., pismem z dnia 25 listopada 2019 r. Agencja wypowiedziała spółce umowę o dofinansowanie⁹⁵ ze skutkiem natychmiastowym oraz na podstawie art. 207 ust. 8 pkt 1 *ufp* wezwała beneficjenta do zwrotu środków w kwocie 3 169 417,50 zł wraz z odsetkami w terminie 14 dni liczonych od dnia doręczenia wezwania. Wezwanie zostało doręczone beneficjentowi w dniu 29 listopada 2019 r. DWI przekazał do DK informację o braku zwrotu środków wraz z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania administracyjnego i wydanie decyzji administracyjnej w dniu 15 kwietnia 2020 r., tj. po upływie 123 dni od dnia, w którym powinien nastąpić zwrot środków. Beneficjent otrzymał zawiadomienie o wszczęciu postępowania w dniu 16 czerwca 2020 r.⁹⁶ Stanowisko spółki w sprawie postępowania wpłynęło w dniu 2 października 2020 r. PARP wezwała do doprecyzowania sformułowanego w nim żądania pismem z dnia 26 listopada 2020 r. w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania. Postępowanie było przedłużane trzykrotnie, ostatnim wyznaczonym termin był dzień 31 maja 2021 r.⁹⁷ W wydanym w tej sprawie postanowieniu wskazano, że strona nie wypowiedziała się w zakresie wezwania do dnia wydania postanowienia, a z przedstawionych wyjaśnień PARP wynikało, że również nie dokonała tego do dnia 12 marca 2021 r. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych przez NIK decyzja nie została wydana – od dnia

⁹² Jedną z Poddziałania 1.3.2. i 14 z Poddziałania 1.3.1.

⁹³ Procedura nr PR-WDR-07-POIR/POPW.

⁹⁴ Procedura nr PR-NPR-08.

⁹⁵ Umowa o dofinansowanie nr POPW.01.03.01-18-0008/15-00.

⁹⁶ Pismo PARP datowane było na dzień 9 czerwca 2020 r. Brak niezwłocznego wszczęcia przez DK postępowania w sprawie wydania decyzji w tym przypadku, wynikał ze wstrzymania się z czynnościami w związku z sytuacją epidemiczną w Polsce; działania w tym zakresie podjęto w PARP pod koniec maja 2020 r.

⁹⁷ Pierwsze postanowienie o przedłużeniu postępowania z dnia 14 sierpnia 2020 r. do 30 listopada 2020 r., drugie postanowienie o przedłużeniu postępowania z dnia 27 listopada 2020 r. do 28 lutego 2021 r., trzecie postanowienie o przedłużeniu postępowania z dnia 19 lutego 2021 r. do 31 maj 2021 r.

upływu terminu na zwrot środków minęło 473 dni, a od dnia wszczęcia postępowania 273 dni.⁹⁸

W odniesieniu do spółki Gureco sp. z o.o.⁹⁹ PARP wypowiedziała umowę o dofinansowanie¹⁰⁰ ze skutkiem natychmiastowym pismem z dnia 20 maja 2020 r. Jednocześnie wezwała beneficjenta do zwrotu środków w kwocie 1 802 626,85 zł wraz z odsetkami w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania. Wezwanie zostało doręczone beneficjentowi w dniu 1 czerwca 2020 r. DWI przekazał do DK informację o braku zwrotu środków wraz z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania administracyjnego i wydanie decyzji administracyjnej w dniu 8 lipca 2020 r., tj. po upływie 22 dni od dnia, w którym powinien nastąpić zwrot. DK pismem z dnia 9 września 2020 r. wszczął postępowanie, tj. po upływie 93 dni od dnia otrzymania wniosku. Beneficjent otrzymał zawiadomienie w dniu 14 września 2020 r. Stanowisko Spółki w sprawie postępowania wpłynęło do PARP w dniu 2 września 2020 r. Postępowanie było przedłużane dwukrotnie – ostatnio do dnia 30 kwietnia 2021 r.¹⁰¹ Do czasu zakończenia czynności kontrolnych przez NIK decyzja nie została wydana – od dnia upływu terminu na zwrot środków minęło 288 dni, a od dnia wszczęcia postępowania 182 dni.¹⁰²

W przypadku umowy¹⁰³ zawartej z Euroserve24 sp. z o.o. PARP wypowiedziała ją ze skutkiem natychmiastowym pismem z dnia 2 lipca 2020 r. Jednocześnie wezwała Beneficjenta do zwrotu środków w kwocie 116 025 zł wraz z odsetkami w terminie 14 dni liczonych od dnia doręczenia wezwania. Beneficjent otrzymał wezwanie w dniu 24 września 2020 r. DWI przekazał do DK informację o braku zwrotu środków wraz z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania administracyjnego i wydanie decyzji administracyjnej w dniu 10 listopada 2020 r., tj. po upływie 32 dni od dnia, w którym powinien nastąpić zwrot. DK pismem z dnia 4 stycznia 2021 r. zawiadomił beneficjenta o wszczęciu postępowania, tj. po upływie 55 dni od dnia otrzymania wniosku od DWI. Beneficjent otrzymał zawiadomienie w dniu 8 stycznia 2021 r. Postępowanie zostało przedłużone do dnia 31 maja 2021 r.¹⁰⁴ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, decyzja nie została wydana – od dnia upływu terminu na zwrot środków minęło 173 dni, a od dnia wszczęcia postępowania 67 dni.¹⁰⁵

Zgodnie z obowiązującą w PARP procedurą *Wydawanie decyzji administracyjnych oraz postępowanie w sprawach odwołań od decyzji administracyjnych*, DWI powinien niezwłocznie przekazać do DK informację o braku zwrotu środków wraz z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania administracyjnego i wydanie decyzji administracyjnej oraz niezbędnymi w tym zakresie dokumentami. Analiza przez DK przekazanej dokumentacji powinna nastąpić w ciągu 5 dni roboczych. Inne czynności, które poprzedzają wszczęcie postępowania, tj. wystąpienie do DWI o wyjaśnienia lub uzupełnienia, założenie akt i metryki sprawy i potwierdzenie kwoty, powinny nastąpić niezwłocznie.

W ocenie NIK, przekazanie przez DWI do DK stosownego wniosku wraz z dokumentami w terminach od 22 dni do 123 dni, liczonych od dnia upływu terminu na zwrot środków, a następnie rozpoczynanie przez DK postępowań po upływie 55 i 93 dni od dnia otrzymania tych wniosków, nie mogą zostać uznane za działania podejmowane niezwłocznie. Jednocześnie zgodnie z art. 35 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*¹⁰⁶ organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Zgodnie z przepisem

⁹⁸ Stan na dzień 16 marca 2021 r.

^{*}) W treści wystąpienia pokontrolnego NIK wyłączyła jawność informacji ustawowo chronionych, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.), w interesie osób fizycznych, których dotyczą zawarte w wystąpieniu pokontrolnym informacje, przez ich wykreślenie i zastąpienie oznaczeniem [...].

⁹⁹ Przekształcony z Gureco – [...].

¹⁰⁰ Umowa o dofinansowanie nr POPW.01.03.01-18-0014/15-00.

¹⁰¹ Pierwsze postanowienie o przedłużeniu postępowania z dnia 9 listopada 2020 r. do 29 stycznia 2021 r., drugie postanowienie o przedłużeniu postępowania z dnia 27 stycznia 2021 r. do 30 kwietnia 2021 r.

¹⁰² Stan na dzień 16 marca 2021 r.

¹⁰³ Umowa o dofinansowanie nr POPW.01.03.01-20-0001/18-00.

¹⁰⁴ Postanowienie o przedłużeniu postępowania z dnia 5 marca 2021 r.

¹⁰⁵ Stan na dzień 16 marca 2021 r.

¹⁰⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.; dalej: kpa.

art. 35 § 2 *kpa* sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o fakty i dowody możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ powinny być załatwiane niezwłocznie. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Powyższe terminy zostały przedłużone o trzy miesiące na podstawie art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 3 kwietnia 2020 r. o *szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r.*¹⁰⁷ W ww. przypadkach PARP dysponowała z urzędu i rozporządzała wszelkimi dokumentami i danymi niezbędnymi do ustalenia stanu faktycznego. Dodatkowo w dwóch przypadkach strony (beneficjenci) przedstawili swoje stanowisko na początku postępowania. W ocenie NIK, nie wystąpiły żadne inne zdarzenia, które mogły uzasadniać długość trwania postępowania i brak wydania decyzji przez PARP.

Do czasu zakończenia kontroli NIK, PARP nie wydała decyzji w powyższych trzech sprawach, dotyczących należności w łącznej kwocie 5 088 069,35 zł wraz z odsetkami. Dyrektor DWI wyjaśniła¹⁰⁸, że na termin przekazania do DK wniosków o przeprowadzenie postępowania administracyjnego wraz z wymaganymi dokumentami miało wpływ ogłoszenie stanu epidemii i konieczność realizacji zadań przez PARP od 11 marca 2020 r. w zmienionych warunkach. Wskazała, że w PARP wprowadzono działania prewencyjne, zapobiegające rozprzestrzenianiu się wirusa COVID-19 i zminimalizowano liczbę pracowników przebywających w Agencji. Z tego względu niezbędne było przeorganizowanie pracy i ustawienie priorytetów w celu obsługi spraw najpilniejszych. Okres epidemii stanowił zagrożenie szczególnie dla trwających projektów – do PARP wpływała duża liczba dodatkowych pytań od beneficjentów do realizowanych umów wynikających z wystąpienia pandemii, m. in. niezbędne było sporządzanie większej ilości aneksów do umów w związku z występowaniem dużej ilości opóźnień czy trudności w realizacji projektów. Z tego względu wnioski o przeprowadzenie postępowania administracyjnego były przekazywane do DK w wydłużonym terminie, zwłaszcza, że przygotowanie dokumentów do wniosku wiązało się z koniecznością pracy opiekuna projektu w biurze PARP. Dyrektor DWI wskazała nadto, że umowa o dofinansowanie nie określa również żadnego terminu na wykonanie tej czynności, a procedura odnosiła się do funkcjonowania w niezakłóconych warunkach. Ponadto w przypadku umowy zawartej ze spółką New Pattern sp. z o.o. S.K.A. wystąpiły dodatkowe okoliczności albowiem w dniu 13 grudnia 2019 r. beneficjent złożył do PARP odwołanie od decyzji w zakresie rozwiązania umowy. Po przeprowadzeniu ponownej analizy PARP podtrzymała swoją decyzję o rozwiązaniu UoD. Zdaniem Dyrektora DWI, dopiero po rozpoznaniu odwołania (pismo zostało doręczone spółce w dniu 4 lutego 2020 r.), możliwe było przekazanie sprawy do DK.

Dyrektor DK wyjaśnił¹⁰⁹, że na terminy wszczęcia postępowania wpływ miała liczba spraw procedowanych przez danego pracownika, oddelegowanie pracowników DK do obsługi działań związanych ze wsparciem finansowym przedsiębiorców, związanych z przeciwdziałaniem skutkom wystąpienia pandemii COVID-19, a także zmieniony system pracy i przyjęte zasady w PARP w związku z sytuacją epidemiczną. Decyzje nie zostały wydane również ze względu na złożony charakter sprawy i obszerny materiał dowodowy, konieczność rozpatrzenia wniosków dowodowych zgłoszonych przez stronę, brak doprecyzowania przez stronę jej stanowiska (New Pattern sp. z o.o. S.K.A.) oraz nieobecność pracownika prowadzącego sprawę (urlop, zwolnienie). Dyrektor DK wskazał również, że ustalenia poczynione podczas kontroli i wynik kontroli nie zwalniają organu z przeprowadzenia postępowania administracyjnego i udowodnienia naruszenia przepisów wskazanych w wezwaniu do zwrotu środków. Elementem obowiązkowym decyzji jest m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne, w tym m.in. wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których oparł swoją decyzję oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił

¹⁰⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 694, ze zm.; dalej: *ustawa wspierająca*.

¹⁰⁸ Pismo z dnia 12 marca 2021 r.; znak: BAW.081.7.2.2020.PKO(27).

¹⁰⁹ Pismo z dnia 12 marca 2021 r.; znak: BAW.081.7.2.2020.PKO(30).

wiarygodności i mocy dowodowej, a także wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji. Warunkiem koniecznym przeprowadzonego postępowania było również zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu.

(akta kontroli str. 607-625, 648-696, 719-726, 749 płyta CD nr 1 – pliki 936-961, 855 płyta CD nr 2 – pliki nr 942-953, 1141 płyta CD nr 5 – pliki 019-025, 026-030, 047-052)

NIK dokonując oceny działań PARP wzięła pod uwagę obowiązujący od dnia 20 marca 2020 r. w Polsce stan epidemii i realne ograniczenia występujące w tym zakresie w poszczególnych okresach. PARP powinna była w taki sposób zorganizować pracę, aby realizować swoje zadania w sposób jak najbardziej terminowy – zwłaszcza w sprawach zmierzających do dochodzenia należności stanowiących środki publiczne. W ocenie NIK zadania z zakresu odzyskiwania środków finansowych wynikających ze stwierdzonych nieprawidłowości mają istotne znaczenie z punktu widzenia właściwego dysponowania środkami pochodzącymi z budżetu środków europejskich. Dodatkowo, zdaniem NIK, wskazana korespondencja ze spółką New Pattern sp. z o.o. S.K.A. w sprawie wypowiedzianej umowy nie miała wpływu na określenie upływu terminu na zwrot środków, gdyż przepisy *ustawy wdrożeniowej*, *ufp* oraz postanowienia umowy o dofinansowanie (§ 24 umowy) nie przewidywały możliwości złożenia odwołania od decyzji PARP w tym zakresie.

2. PARP w trzech na 10 przypadków nie podejmowała niezwłocznie czynności mających na celu zainicjowanie i zakończenie działań zmierzających do stwierdzenia nieprawidłowości, co było niezgodne z pkt 5.2 procedury *Kontrola projektu w miejscu realizacji, w tym kontrola trwałości projektu*¹¹⁰ i z pkt 5.2 procedury *Postępowanie w przypadku podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości*¹¹¹.

W zakresie realizacji umowy przez New Pattern sp. z o.o. S.K.A.¹¹² kontrola tego projektu zakończyła się z wynikiem negatywnym pismem z dnia 27 lipca 2019 r. Pełna dokumentacja z kontroli została przekazana do DWI w dniu 18 października 2019 r. Na wezwanie DWI z dnia 3 lipca 2017 r. beneficjent w piśmie z dnia 22 lipca 2019 r. potwierdził stan niezakończenia projektu i wystąpił z wnioskiem o wydłużenie realizacji terminu. DWI pismem z dnia 23 sierpnia 2019 r. odrzuciła wniosek Beneficjenta o wydłużenie realizacji projektu. DWI stwierdził nieprawidłowość w dniu 19 listopada 2019 r. (sporządzono notatkę w dniu 25 października 2019 r.). Nie podjęto żadnych innych czynności, a podstawą stwierdzenia nieprawidłowości były ustalenia kontroli.

W zakresie realizacji umowy przez Viki Plast SA¹¹³ kontrola projektu zakończyła się z wynikiem negatywnym pismem z dnia 25 lipca 2017 r. Przekazanie pełnej dokumentacji z kontroli nastąpiło w dniu 18 sierpnia 2017 r. DWI stwierdził nieprawidłowość w dniu 21 listopada 2017 r. Nie podjęto żadnych innych czynności, a podstawą stwierdzenia nieprawidłowości były ustalenia kontroli. Pismo dotyczące natychmiastowego wypowiedzenia umowy było datowane na dzień 17 stycznia 2018 r.

W zakresie realizacji umowy realizowanej przez Przedsiębiorstwo Wielobranżowe "Majak" [...] ¹¹⁴ kontrola projektu zakończyła się z wynikiem negatywnym pismem z dnia 13 czerwca 2017 r. Przekazanie pełnej dokumentacji z kontroli nastąpiło w dniu 11 lipca 2017 r. W trakcie analizy dokumentacji zgromadzonej w projekcie DWI prowadził dodatkowe wyjaśnienia z beneficjentem (pismo PARP z dnia 21 lipca 2017 r., z dnia 8 sierpnia 2017 r., z dnia 3 listopada 2017 r.). Ostatnia odpowiedź beneficjenta była przedstawiona w piśmie z dnia 9 listopada 2017 r. DWI stwierdził nieprawidłowość w dniu 8 lutego 2018 r. Nie podjęto żadnych innych czynności, a podstawą stwierdzenia nieprawidłowości były ustalenia kontroli.

Zgodnie z procedurą *Kontrola projektu w miejscu realizacji, w tym kontrola trwałości projektu*, DK powinien przekazać dokumentację do DWI niezwłocznie/na bieżąco po wysłaniu do podmiotu kontrolowanego pisma informującego o wyniku weryfikacji

¹¹⁰ Procedura nr PR-WDR-07-POIR/POPW.

¹¹¹ Procedura nr PR-WDR-09-POIR/POPW.

¹¹² Umowa o dofinansowanie nr POPW.01.03.01-18-0008/15-00.

¹¹³ Umowa o dofinansowanie nr POPW.01.03.01-26-0004/15-00.

¹¹⁴ Umowa o dofinansowanie nr POPW.01.03.01-28-0004/15-00.

wdrożenia zaleceń pokontrolnych/o wyniku kontroli¹¹⁵. We wskazanych przypadkach dokumentacja była przekazywana od 24 do 83 dni od dnia sporządzenia pisma informującego o wyniku kontroli.

Dodatkowo, w PARP obowiązywała procedura *Postępowanie w przypadku podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości*¹¹⁶, która powinna była być stosowana od momentu podejrzenia zaistnienia nieprawidłowości, a więc we wskazanych przypadkach od momentu przeprowadzenia kontroli. Analiza stanu faktycznego pod kątem wystąpienia nieprawidłowości powinna nastąpić niezwłocznie po powzięciu informacji o możliwości ich pojawienia się, a przygotowanie i następnie przekazanie notatki służbowej w tym zakresie do Dyrektora/Zastępcy Dyrektora nastąpić w ciągu 3 dni roboczych. Stwierdzenie nieprawidłowości przez DWI nastąpiło w przedziale od 88 do 91 dni od dnia uzyskania ostatniej informacji niezbędnej do przeprowadzenia wskazanej powyżej analizy (odnośnie do umowy nr POPW.01.03.01-26-0004/15-00 była to dokumentacja z kontroli).

Dyrektor DWI wyjaśniła¹¹⁷, że po otrzymaniu dokumentacji z kontroli od DK dokonywana była analiza. Wskazała, że Departament realizuje procedurę dotyczącą stwierdzania nieprawidłowości, jeżeli w wyniku tej analizy stwierdzone zostanie podejrzenie ich wystąpienia. Sporządzana w powyższym zakresie notatka służbowa jest weryfikowana przez kierownika sekcji, a następnie zatwierdzana przez dyrektora lub jego zastępcę. Dyrektor DWI wyjaśniła, że każda z tych osób musi mieć odpowiedni czas na zapoznanie się ze sprawą i przeanalizowanie dokumentów. Nie bez znaczenia był zatem stopień złożoności danej sprawy, konieczności uzyskania dodatkowych opinii lub wyjaśnień, a także dostępności osób biorących udział w tym procesie.

Dyrektor DK wyjaśnił¹¹⁸, że każdorazowo przed przekazaniem dokumentacji z kontroli do DWI, niezbędne jest ich wcześniejsze uporządkowanie oraz zeskanowanie, co następuje w najszybszym możliwym terminie, biorąc pod uwagę pozostałe zadania realizowane przez pracowników zaangażowanych w daną kontrolę.

(akta kontroli str. 607-625, 648-696, 713-718, 1141 płyta CD nr 5 – pliki nr 019-025, 1138-1140, 061-072, 091-094, 749-801, 1264-1271, 1419-1424)

W ocenie NIK, PARP realizowała czynności niezgodnie z ww. procedurami, gdyż terminów, w jakich podejmowała działania, nie można uznać za niezwłoczne. Podstawą do stwierdzenia nieprawidłowości były wyniki kontroli, a podejmowane przez DWI dodatkowe czynności wyjaśniające nie uzasadniały ostatecznych terminów stwierdzania nieprawidłowości. Ustalanie nieprawidłowości w możliwie najszybszym terminie jest istotne z punktu widzenia możliwości podjęcia dalszych czynności, tj. wypowiedzenia umowy o dofinansowanie, wezwania do zwrotu wypłaconych środków lub wpisania beneficjenta do wykazu podmiotów niewywiązujących się ze zobowiązań i nieudzielania mu przez PARP pomocy finansowej przez okres 3 lat od dnia rozwiązania umowy zgodnie z art. 6b ust. 3 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości¹¹⁹.

3. PARP nie podjęła czynności w zakresie weryfikacji wystąpienia nieprawidłowości w jednym projekcie po uzyskaniu informacji zewnętrznej o możliwości ich wystąpienia, co było niezgodne z pkt 10 *Polityki przeciwdziałania nadużyciom finansowym w POPW 2014–2020*¹²⁰.

W dniu 19 października 2018 r. Agencja otrzymała od Centralnego Biura Śledczego Policji¹²¹ wniosek w sprawie udostępnienia danych m.in. jednego z beneficjentów POPW – [...] ¹²². W dniu 26 listopada 2018 r. PARP, przed akceptacją pierwszego złożonego przez beneficjenta w dniu 28 września 2018 r. WoP, wystąpiła do CBŚP

¹¹⁵ Opis zależny od wersji procedury.

¹¹⁶ Procedura PR-WDR-09-POIR/POPW.

¹¹⁷ Pismo z dnia 12 marca 2021 r.; znak: BAW.081.7.2.2020.PKO(27).

¹¹⁸ Pismo z dnia 12 marca 2021 r.; znak: BAW.081.7.2.2020.PKO(30).

¹¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 299; dalej: *ustawa o PARP*

¹²⁰ Załącznik nr 1 do *Systemu kontroli*.

¹²¹ Dale: CBŚP.

¹²² Umowa o dofinansowanie nr [...].

o informację dotyczącą możliwości wystąpienia nieprawidłowości w projekcie. Odpowiedź CBŚP była negatywna, w związku z czym wnioskowane środki finansowe w wysokości 5 668 025,98 zł zostały wypłacone. PARP nie ustanowiła w tym projekcie, przed tą płatnością ani później, dodatkowego zabezpieczenia realizacji umowy. Pismami z dnia 8 kwietnia 2019 r. oraz z dnia 31 maja 2019 r. PARP została zawiadomiona o wszczęciu śledztwa przez Prokuraturę Krajową¹²³ w Białymstoku wobec danego przedsiębiorcy w sprawie [...] oraz w sprawie [...]. Zgodnie z wnioskiem o płatność¹²⁴ złożonym w dniu 23 września 2019 r., dostawa [...] nastąpiła w dniach 27-28 czerwca 2019 r. (tego dotyczyło rozliczenie 88% wydatków kwalifikowalnych, w tym dofinansowania w wysokości 5 668 025,98 zł z pierwszego wniosku o płatność¹²⁵). W piśmie z dnia 22 lipca 2019 r. PARP poinformowała PK, że w listopadzie lub grudniu 2019 r. planuje przeprowadzić kontrolę na zakończenie realizacji tego projektu z udziałem eksperta zewnętrznego, który dokona w szczególności wyceny nabytych środków trwałych. Agencja trzykrotnie¹²⁶ wyrażała zgodę na przedłużenie beneficjentowi terminu realizacji projektu – po raz ostatni w dniu 31 maja 2019 r. do dnia 31 marca 2020 r. Finalnie kontrola nie została przeprowadzona i umowa została rozwiązana na wniosek beneficjenta¹²⁷ w dniu 18 marca 2020 r. PARP zażądała zwrotu środków w wysokości 5 668 025,98 zł. Środki nie zostały zwrócone. PARP wydała w tej sprawie decyzję administracyjną, która stała się ostateczna. Podmiot wystąpił z wnioskiem o udzielenie ulgi w spłacie należności. Do dnia 16 marca 2021 r. PARP nie wydała decyzji w przedmiotowej kwestii.

PARP po powzięciu informacji o możliwości wystąpienia nieprawidłowości w projekcie nie przeprowadziła kontroli w pierwszym możliwym adekwatnym terminie w celu weryfikacji tych informacji. Zgodnie z załącznikiem nr 4 do *Polityki przeciwdziałania nadużyciom finansowym w POPW 2014–2020* Agencja powinna podjąć działania mające na celu zweryfikowanie otrzymanych informacji (np. przeprowadzić kontrolę).

W ocenie NIK, brak podjęcia powyższych czynności i zaplanowanie przeprowadzenia czynności kontroli dopiero na zakończenie realizacji projektu było działaniem nie tylko niezgodnym z *Polityką przeciwdziałania nadużyciom finansowym w POPW 2014 – 2020*, ale również działaniem nierzetelnym i niecelowym, gdyż Agencja powinna była niezwłocznie, w pierwszym możliwym adekwatnym terminie, ustalić czy w projekcie wystąpiły nieprawidłowości, a w przypadku ich wystąpienia podjąć procedurę odzyskania od beneficjenta nienależnie przekazanych środków. Zdaniem NIK, pierwszym adekwatnym terminem na przeprowadzenie kontroli była dostawa linii technologicznej, finansowanej z przekazanych środków.

Dyrektor DWI wyjaśniła¹²⁸, że w odniesieniu do złożonego w dniu 28 września 2018 r. WoP, nie było podstaw do wstrzymania jego zatwierdzenia, ponieważ nie wystąpiła żadna z okoliczności wymienionych w katalogu określonym w § 10 ust. 8 *umowy o dofinansowanie*. A zatem PARP była zobowiązana do jego zatwierdzenia w terminie 60 dni, zgodnie z § 10 ust. 7 *umowy o dofinansowanie*. Na moment weryfikacji i zatwierdzenia tego wniosku o płatność nie było prowadzone postępowanie karne w związku z realizacją projektu. Nie wystąpiły również podstawy do stwierdzenia uzasadnionych podejrzeń o niezgodności realizowanego projektu z umową czy podejrzeniu wystąpienia nieprawidłowości. Również przeprowadzenie kontroli projektu w miejscu jego realizacji na tamtym etapie nie doprowadziłoby do wykrycia ewentualnych symptomów nieprawidłowości, ponieważ w przedmiotowym WoP beneficjent rozliczał płatności zaliczkowe na rzecz wykonawcy zamówienia, a dostawa urządzeń miała nastąpić w dalszym okresie realizacji projektu. Dyrektor DWI wyjaśniła, że zawiadomienie o wszczęciu śledztwa nie powoduje automatycznego wstrzymania

¹²³ Dalej: PK.

¹²⁴ Wniosek o płatność nr [...].

¹²⁵ Beneficjent wskazał, że zadanie jest w trakcie realizacji. Zadanie nie zostało jeszcze opłacone w 100 % (nie opłacono transzy w wysokości 145 000 EUR, która miała nastąpić po modyfikacji procesu produkcyjnego i podpisaniu protokołu końcowego z wykonawcą).

¹²⁶ [...]

¹²⁷ Oświadczenie beneficjenta dotyczące rozwiązania umowy z zachowaniem okresu wypowiedzenia zostało złożone w dniu 13 lutego 2020 r.

¹²⁸ Pismo z dnia 12 marca 2021 r.; znak: BAW.081.7.2.2020.PKO(27).

realizacji projektu przez PARP, czy uruchomienia procesu stwierdzenia nieprawidłowości. W tym przypadku śledztwo zostało wszczęte w sprawie, a więc nie postawiono beneficjentowi żadnych zarzutów. PARP po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu śledztwa objęła realizację umowy o dofinansowanie szczegółowym monitoringiem. Po uzyskaniu tych informacji nie były realizowane na rzecz beneficjenta żadne kolejne płatności. Również wnioski o zmiany w projekcie podlegały szczegółowej analizie. Pomimo posiadania przez PARP informacji o wszczęciu śledztwa, po zapoznaniu się z przedstawionymi przez beneficjenta uzasadnieniami konieczności wprowadzenia zmiany w zakresie terminu realizacji projektu, Agencja uznała je za zasadne. Dodatkowo, informacje odnośnie sytuacji w projekcie były na bieżąco przekazywane do organu prowadzącego postępowanie¹²⁹. Jednocześnie DWI zawniósł o przeprowadzenie kontroli na zakończenie projektu z udziałem eksperta (rzeczoznawcy), który dokona w szczególności wyceny nabytych środków trwałych. W ocenie PARP pełen obraz stanu faktycznego był możliwy do ustalenia wyłącznie w toku kontroli na zakończenie projektu. Z kolei zaangażowanie rzeczoznawcy umożliwiałoby dokonanie wyceny wartości nabytych urządzeń. PARP nie planowała przekazywać dalszych środków finansowych w ramach projektu, stąd nie było uzasadnienia dla realizowania kontroli na wcześniejszym etapie. Ponadto, w związku ze złożeniem przez beneficjenta w dniu 23 grudnia 2019 r. wniosku sprawozdawczego, w dniu 6 lutego 2020 r. PARP wezwała beneficjenta do dostarczenia wyjaśnień i dokumentów dotyczących prowadzonych prac wdrożeniowych oraz wykazu wszystkich środków trwałych, wraz z dokumentacją fotograficzną nabytych urządzeń. Beneficjent nie dokonał uzupełnienia wniosku sprawozdawczego, a w dniu 13 lutego 2020 r. złożył oświadczenie woli o rozwiązaniu umowy o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 607-625, 648-696, 749 płyta CD nr 1 – pliki nr 664-682, 686-688, 607-625, 1141 płyta CD nr 5 – pliki nr 078-087, 252-285)

W ocenie NIK, w omawianej sytuacji PARP była zobowiązana ustalić, czy wystąpiły nieprawidłowości w pierwszym możliwym terminie na dokonanie tych czynności, w szczególności, jeśli śledztwo PK dotyczyło [...], a PARP posiadała wiedzę o tym śledztwie. Wymóg podjęcia czynności w zakresie weryfikacji możliwości wystąpienia nieprawidłowości w projekcie niezwłocznie po uzyskaniu informacji o możliwości ich wystąpienia wynikał bezpośrednio z obowiązującej w PARP *Polityki przeciwdziałania nadużyciom finansowym w POPW 2014–2020*. NIK zauważa, że weryfikacja pełnego postępu rzeczowego na zakończenie projektu, tj. przeprowadzenie kontroli na zakończenie jego realizacji, jest standardowym i obligatoryjnym działaniem, które Agencja musi wykonać przed zatwierdzeniem wniosku beneficjenta o płatność końcową. Zaplanowanie takiego działania nie stanowiło adekwatnej reakcji wobec uzyskania informacji o śledztwie prowadzonym przez Prokuraturę Krajową – niezależnie od podlegającego badaniu w śledztwie faktu zaistnienia czynu zabronionego i nie zakładając nieprawidłowej realizacji projektu, PARP powinna była jednak zweryfikować możliwość zmaterializowania się podwyższonego poziomu ryzyka.

4. PARP nieprawidłowo i nierzetelnie poinformowała beneficjenta w zakresie możliwości wprowadzenia zmiany do umowy o dofinansowanie dotyczącej przedłużenia terminu realizacji projektu.

Ecoback sp. z o.o. w piśmie z dnia 3 kwietnia 2020 r. na podstawie § 24 ust. 3 UoD¹³⁰ wniosła o rozwiązanie umowy z zachowaniem miesięcznego okresu wypowiedzenia. Projekt został wybrany do dofinansowania w konkursie, w którym w ramach kryterium „Realizacja projektu mieści się w ramach czasowych poddziałania 1.3.1 POPW” ocenie podlegało m. in. czy okres realizacji projektu wskazany we wniosku o dofinansowanie oraz harmonogramie realizacji projektu nie przekracza 30 miesięcy. Spółka, mając na uwadze otrzymane wcześniej od PARP informacje o braku możliwości przedłużenia terminu realizacji projektu ze względu na postanowienia UoD

¹²⁹ Pisma PARP do PK z dnia 22 lipca 2019 r., z dnia 14 listopada 2019 r. oraz z dnia 3 marca 2020 r.

¹³⁰ Umowa o dofinansowanie z dnia 13 grudnia 2017 r. nr POPW.01.03.01-20-0005/17-00.

oraz istniejące ramy prawne, wskazała, że nie jest w stanie zrealizować projektu do dnia 30 czerwca 2020 r. Zobowiązanie spółki do ustanowienia dodatkowych zabezpieczeń oraz sytuacja spowodowana COVID-19 zmusiły ją do rezygnacji z realizacji projektu. Jednocześnie beneficjent podniósł, że w przypadku zmiany stanowiska PARP i wydłużenia okresu realizacji projektu do dnia 31 grudnia 2020 r. jest w stanie zobowiązać się do jego zakończenia i wycofać złożone wypowiedzenie umowy.

W piśmie z dnia 30 kwietnia 2020 r. PARP odniosła się do oświadczenia spółki o rozwiązaniu umowy, wskazując jednocześnie, że na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 *ustawy wspierającej*, termin zakończenia realizacji projektów uległ z mocy prawa wydłużeniu o 90 dni, tj. w tym przypadku do dnia 29 czerwca 2020 r. PARP zaznaczyła, że w związku z postanowieniami umowy o dofinansowanie oraz istniejącymi ramami prawnymi nie ma możliwości zawarcia aneksu do umowy o dofinansowanie wydłużającego realizację projektu ponad 30 miesięcy.

NIK zauważa, że PARP w omawianej sytuacji mogła zastosować art. 12 *ustawy wspierającej*, który stanowił, że w przypadku, gdy na skutek wystąpienia COVID-19, realizacja postanowień umowy o dofinansowanie projektu w zakresie wynikającym z zatwierdzonych kryteriów wyboru projektów jest niemożliwa lub znacznie utrudniona, umowa może zostać zmieniona na uzasadniony wniosek beneficjenta i nie stosuje się w tym przypadku przepisu art. 52a *ustawy wdrożeniowej*. W ocenie NIK, Agencja nie poinformowała beneficjenta w sposób prawidłowy i rzetelny o możliwościach wynikających z przepisów prawa. Skutkiem takiego działania było rozwiązanie umowy o dofinansowanie, niewykonanie projektu przez beneficjenta i brak osiągnięcia zakładanych celów w projekcie.

Dyrektor DWI wyjaśniła¹³¹, że zgodnie z § 24 ust. 3 umowy o dofinansowanie beneficjent może wypowiedzieć umowę z zachowaniem miesięcznego okresu wypowiedzenia. Czynność ta, żeby nie stała się czynnością skuteczną, musi zostać wycofana przez beneficjenta przed upływem okresu wypowiedzenia. W tym przypadku beneficjent nie wycofał złożonego oświadczenia woli o rozwiązaniu umowy, co spowodowało jej rozwiązanie z dniem 3 maja 2020 r. Dyrektor DWI wyjaśniła, że PARP informując beneficjenta o braku możliwości przedłużenia projektu w piśmie z dnia 30 kwietnia 2020 r., wzięła pod uwagę przepis art. 12 ust. 1 *ustawy wspierającej* i dokonała oceny, czy wniosek o wydłużenie projektu spełniał przesłanki określone w ww. przepisie. Wyniki analizy przeprowadzonej w PARP w zakresie możliwości wydłużenia projektu Ecoback sp. z o.o. na podstawie art. 12 ust. 1 *ustawy wspierającej* przedstawiono w wiadomości przesłanej drogą elektroniczną w dniu 16 kwietnia 2020 r. do IZ POPW. PARP na podstawie posiadanych informacji nie mogła przyjąć, że wniosek beneficjenta w zakresie wydłużenia okresu realizacji projektu był uzasadniony, a przede wszystkim, że brak zakończenia projektu w wymaganym terminie był skutkiem wystąpienia COVID-19. Z tego względu brak było podstawy prawnej do zastosowania art. 12 *ustawy wspierającej*. Wyrażenie odmiennego stanowiska stałoby w sprzeczności z postanowieniami § 23 ust. 9 umowy o dofinansowanie oraz art. 52a *ustawy wdrożeniowej*. Według Dyrektora DWI, ocena zasadności zastosowania ustawy wspierającej obejmowała merytoryczną ocenę stanu realizacji projektu oraz wpływu COVID-19 na niemożność wykonania przez beneficjenta zobowiązań wynikających z zawartej umowy.

(akta kontroli str. 607-625, 749 płyta CD nr 1 – pliki nr 759-762, 1141 płyta CD nr 5 – pliki nr 053-056)

NIK zauważa, że z przedstawionej korespondencji wynika, że spółka Ecoback sp. z o.o. złożyła oświadczenie o wypowiedzeniu umowy o dofinansowanie w związku z uzyskaną od PARP informacją o braku możliwości prawnej przedłużenia terminu realizacji projektu, a nie ze względu na przeprowadzenie przez PARP analizy w zakresie zasadności wyrażenia zgody na przedłużenie tego terminu. W piśmie z dnia 30 kwietnia 2020 r. PARP jednoznacznie wskazała, że nie ma możliwości wprowadzenia do umowy zmian, o które wnioskuje beneficjent, ponieważ naruszałoby

¹³¹ Pismo z dnia 12 marca 2021 r.; znak: BAW.081.7.2.2020.PKO(27).

to postanowienia UoD oraz art. 52a *ustawy wdrożeniowej*. PARP nie wskazała, że przeprowadziła analizę przesłanek i stwierdziła, że wniosek o wydłużanie terminu realizacji projektu powyżej 30 miesięcy nie jest zasadny i nie może w tym przypadku zastosować art. 12 *ustawy wspierającej*. Ponadto Agencja, nie informując beneficjenta o możliwości skorzystania z przepisu art. 12 *ustawy wspierającej*, nie dała mu możliwości wypowiedzenia się i podjęcia próby uargumentowania, że realizacja projektu jest utrudniona ze względu na wystąpienie COVID-19. PARP nie wykazała, ani choćby nie próbowała wykazać elastyczności niezbędnej w procesach udzielania wsparcia przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19. Nie przesądzając indywidualnej sytuacji faktycznej beneficjenta, NIK zauważa, że przedsiębiorca powinien był uzyskać możliwość wykazania spełnienia warunków z art. 12 *ustawy wspierającej*, a analiza taka powinna była zostać przeprowadzona przez PARP z uwzględnieniem tak przedstawionych informacji.

5. PARP latach 2017-2020 przeprowadziła w ramach Poddziałania 1.3.2 POPW – na 40 zawartych umów o dofinansowanie – trzy kontrole w trakcie realizacji projektu, co było działaniem niezgodnym z rozdziałem 9.2.2 pkt 2 *Systemu kontroli* albowiem każdy projekt powinien być zostać skontrolowany w miejscu jego realizacji przynajmniej raz przed jego zakończeniem, także w przypadku braku wskazań do jego kontroli w analizie ryzyka.

Spośród 40 zawartych w ramach Poddziałania 1.3.2 umów, 10 zostało rozwiązanych przed terminem zakończenia projektu. Powyższe trzy przeprowadzone kontrole (jedna w 2018 r.¹³² i dwie w 2019 r.¹³³) były kontrolami planowanymi, zrealizowanymi w trakcie realizacji projektu.

Dyrektor DK wyjaśnił¹³⁴, że wzór umowy o dofinansowanie określa, iż zakończenie realizacji projektu oznacza dzień dokonania płatności końcowej na rachunek bankowy beneficjenta albo dzień zatwierdzenia wniosku o płatność końcową. Zgodnie z założeniami Rocznych Planów Kontroli projekty z terminem zakończenia przypadającym w trakcie danego roku obrachunkowego, są uwzględniane w RPK planowanych do kontroli obligatoryjnej po złożeniu przez beneficjenta wniosku o płatność końcową. Przyjęcie założenia obligatoryjnej kontroli projektu po złożeniu wniosku o płatność końcową, która ma miejsce przed zakończeniem projektu zdefiniowanym w umowie o dofinansowanie, jako dzień dokonania płatności końcowej na rachunek bankowy beneficjenta w przypadku, gdy w ramach rozliczenia wniosku o płatność końcową beneficjentowi przekazywane jest dofinansowanie albo dzień zatwierdzenia wniosku o płatność końcową – w pozostałych przypadkach, zapewnia, według Dyrektora DK, zachowanie wymogu określonego w *Systemie kontroli*, tj. skontrolowania każdego projektu przynajmniej raz przed jego zakończeniem. Ponadto część projektów podlegało kontroli na wcześniejszym etapie ich realizacji – na dobór projektów wpływ miało uznanie projektu za najbardziej ryzykowny, stosowany był również dobór losowy.

Umowy o dofinansowanie projektów w Poddziałaniu 1.3.2 były zawierane począwszy od marca 2017 r. Pierwsza analiza dotycząca doboru projektów z tego poddziałania do kontroli na miejscu została przeprowadzona w styczniu 2018 r. W ramach aktualizacji RPK 2017-2018 wytypowany został jeden projekt do kontroli w trakcie jego realizacji; nie było bowiem projektów, które mogły podlegać kontroli po złożeniu wniosku o płatność końcową. W RPK 2018-2019 wytypowany został jeden projekt do kontroli w trakcie realizacji oraz jeden do kontroli po złożeniu wniosku o płatność końcową (kontrola ta nie została przeprowadzona z uwagi na rozwiązanie umowy). W ramach RPK 2019-2020 wytypowane zostały dwa projekty do kontroli w trakcie realizacji (jeden w wyniku analizy ryzyka, drugi w wyniku doboru losowego – w związku z wystąpieniem COVID-19 jedna kontrola została przesunięta na kolejny rok obrachunkowy) oraz jeden projekt do kontroli po złożeniu wniosku o płatność końcową (kontrola została przesunięta na kolejny rok obrachunkowy w związku z przesunięciem

¹³² Kontrola projektu nr POPW.01.03.02-18-0006/16 przeprowadzona w dniach 23 -25 maja 2018 r.

¹³³ Kontrola projektu nr POPW.01.03.02-06-0002/17 przeprowadzona w dniach 28-30 stycznia 2019 r. oraz kontrola projektu nr POPW.01.03.02-28-0009/17 przeprowadzona w dniach 9 – 10 grudnia 2019 r.

¹³⁴ Pismo z dnia 12 marca 2021 r.; znak: BAW.081.7.2.2020.PKO(30).

terminu zakończenia projektu). Na rok obrachunkowy 2020-2021 zostało zaplanowane przeprowadzenie dziewięciu kontroli, z czego trzy kontrole odnoszą się do projektów w trakcie ich realizacji (dwa projekty wytypowane zostały w wyniku analizy ryzyka, a jeden w wyniku doboru losowego), a sześć kontroli dotyczy projektów po złożeniu wniosków o płatność końcową.

(akta kontroli str. 648-696, 749 płyta CD nr 1 – pliki nr 042-100)

Zdaniem NIK, rozdział 9.2 *Systemu kontroli* odnosi się do weryfikacji wydatków, w tym w formie kontroli projektów w miejscu ich realizacji. Rozdział wskazuje, że każdy projekt powinien być skontrolowany w miejscu jego realizacji przynajmniej raz przed jego zakończeniem, także w przypadku braku wskazań do kontroli danego projektu w analizie ryzyka. Natomiast rozdział 9.3 *Systemu kontroli* dotyczy innego zagadnienia – obligatoryjnej kontroli na zakończenie projektu przed zatwierdzeniem wniosku beneficjenta o płatność końcową. Przytoczone rozróżnienie, według NIK, jednoznacznie wskazuje, że przyjęta przez PARP interpretacja, że kontrole na zakończenie projektu stanowią zachowanie wymogu określonego w rozdziale 9.2 *Systemu kontroli*, tj. skontrolowanie każdego projektu przynajmniej raz przed jego zakończeniem, jest nieprawidłowa. Ponadto należy wskazać, że w latach 2017-2019 rozpoczęły się 23 projekty, które można było objąć kontrolą w trakcie realizacji projektu. Skutkiem braku kontroli w trakcie trwania projektu mogły być sytuacje wykrycia nieprawidłowości dopiero na etapie wniosku o płatność końcową i po wypłaceniu znacznej części środków finansowych. NIK sygnalizuje również, że objęcie projektów z Poddziałania 1.3.2 ściślejszym monitoringiem i działaniami kontrolnymi było tym bardziej uzasadnione, iż 25% zawartych umów o dofinansowanie (10 z 40) zostało rozwiązanych przed terminem realizacji projektu, co wskazuje na ryzyka w sposobie korzystania przez beneficjentów ze wsparcia finansowego PARP, które mogą prowadzić do angażowania środków europejskich w projekty niedające rękojmi skutecznej realizacji, a tym samym blokowania środków możliwych do zaangażowania w inne działania.

6. PARP nie dotrzymała, w odniesieniu do jednej kontroli, wydłużonego terminu na przekazanie beneficjentowi informacji pokontrolnej, co było niezgodne z rozdziałem 13.5 pkt 2 *Systemu kontroli* oraz nierzetelne wystąpienie do IZ POPW o wyjaśnienia niezbędne PARP do przekazania beneficjentowi informacji pokontrolnej.

W trakcie przeprowadzonej na zakończenie realizacji kontroli projektu nr POPW.01.03.01-06-0022/17¹³⁵, pismem z dnia 15 marca 2019 r. PARP poinformowała beneficjenta o wydłużeniu terminu na przekazanie informacji pokontrolnej do dnia 26 kwietnia 2019 r. We wskazanym dniu beneficjent nie otrzymał informacji pokontrolnej. Zamiast tego beneficjent został poinformowany o konieczności wystąpienia do IZ POPW w sprawie sposobu przeliczania wydatków poniesionych na realizację projektu w walucie obcej na walutę polską. PARP wystąpiła o powyższe stanowisko do IZ POPW dopiero w dniu 10 lipca 2019 r. i uzyskała odpowiedź w dniu 26 lipca 2019 r. Informacja pokontrolna została przekazana beneficjentowi w dniu 2 sierpnia 2019 r. Od dnia zakończenia kontroli do dnia przekazania informacji minęło 168 dni. Zgodnie z rozdziałem 13.5 pkt 2 *Systemu kontroli*, w przypadku niedotrzymania terminu na przekazanie informacji pokontrolnej, wskazany nowy termin na przekazanie informacji nie powinien podlegać wydłużeniu.

Dyrektor DK wyjaśnił¹³⁶, że zidentyfikowane w trakcie kontroli ww. projektu wątpliwości, co do zastosowanego przez beneficjenta sposobu rozliczania wydatków, stanowiły zagadnienie o charakterze horyzontalnym i wymagały szczególnie wnikliwej analizy. Zagadnienie to wymagało skonsultowania stanowiska DK z innymi departamentami zaangażowanymi we wdrażanie działań realizowanych w ramach POPW. Po podjęciu decyzji o konieczności wystąpienia do IZ POPW, ponownie przeanalizowano cały materiał dowodowy, a także istniejące orzecznictwo i obowiązujące regulacje. Projekt pisma w dniu 3 czerwca 2019 r. został przekazany do konsultacji wewnętrznych, które zakończyły się w dniu 28 czerwca 2019 r. W tym dniu pismo zostało przekazane do

¹³⁵ Kontrola została przeprowadzona w dniach 13-15 lutego 2019 r.

¹³⁶ Pismo z dnia 12 marca 2021 r.; znak: BAW.081.7.2.2020.PKO(30).

akceptacji i podpisu w systemie eDok. Proces podpisywania pisma zakończył się w dniu 10 lipca 2019 r. – dokument wymagał akceptacji 11 osób.

(akta kontroli str. 648-696, 1141 płyta CD nr 5 – pliki nr 1015-1051)

NIK przyjmuje, iż ww. kwestia wymagała systemowego rozstrzygnięcia, jednak PARP powinna mieć świadomość tego w momencie informowania beneficjenta o nowym terminie przedstawienia informacji pokontrolnej. Tymczasem termin ten, nie tylko został niedotrzymany, ale i wystąpienie do IZ POPW, które miało służyć wyjaśnieniu ww. kwestii nastąpiło niemal 2,5 miesiąca później.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia, na podstawie zbadanych prób, proces wprowadzania zmian do umów o dofinansowanie i dokonywaną przez PARP weryfikację przedkładanych przez beneficjentów wniosków o płatność. PARP zgodnie z wewnętrzną procedurą *Zawierania umów* analizowała zasadność wprowadzania zmian, a dokonane zmiany były uzasadnione m. in. ze względu na stopień realizacji projektów. Agencja zgodnie z wewnętrzną procedurą dokonywała weryfikacji wniosków o płatność, a kompletne i poprawnie wypełnione wnioski były zatwierdzane z zachowaniem 60-dniowego terminu wynikającego z postanowień umowy o dofinansowanie.

PARP podejmowała (w trzech na pięć przypadków) czynności mające na celu wszczęcie i zakończenie postępowań administracyjnych zmierzających do wydania decyzji, o których mowa w art. 207 ust. 9 *ufp* w sprawie zwrotu środków przez beneficjentów, w sposób nieprawidłowy, niezgodnie z obowiązującą w tym zakresie wewnętrzną procedurą. Departament Wdrażania Innowacji w Przedsiębiorstwach – odpowiedzialny za wdrażanie Poddziałania 1.3.1 – nie przekazywał niezwłocznie wniosków o wszczęcie postępowań administracyjnych do Departamentu Kontroli, a także nie wszczynał niezwłocznie ww. postępowań. W konsekwencji do dnia zakończenia kontroli NIK nie wydano decyzji zobowiązujących beneficjentów do zapłaty należności w łącznej wysokości 5 088 069,35 zł wraz z odsetkami.

Podejmowane przez PARP czynności mające na celu inicjowanie i zakończenie działań zmierzających do stwierdzenia nieprawidłowości w trzech na 10 badanych przypadków były realizowane niezgodnie z wewnętrznymi procedurami. Departament Kontroli nie przekazywał do DWI niezwłocznie po zakończeniu kontroli dokumentacji z jej przeprowadzenia, niezbędnej do ustalenia zaistnienia nieprawidłowości w projekcie. Jednocześnie DWI po ustaleniu stanu faktycznego nie podejmował niezwłocznych działań w sprawie stwierdzenia wystąpienia lub braku nieprawidłowości w projekcie.

W ramach badanej działalności PARP nie zweryfikowała również otrzymanych od organów ścigania informacji o możliwości wystąpienia nieprawidłowości w jednym projekcie, co było działaniem niezgodnym z pkt 10 *Polityki przeciwdziałania nadużyciom finansowym w POPW 2014–2020*. Agencja nie przeprowadziła kontroli w trakcie jego realizacji w pierwszym możliwym adekwatnym terminie, planując ją dopiero po złożeniu wniosku o płatność końcową. Z uwagi na rozwiązanie umowy przez beneficjenta przed zakończeniem projektu, nie została przeprowadzona żadna kontrola i informacje pozyskane od organów ścigania nie zostały zweryfikowane.

W jednym przypadku PARP w sposób nieprawidłowy poinformowała również beneficjenta w zakresie możliwości wprowadzenia, wynikających z *ustawy wspierającej*, zmian do umowy o dofinansowanie, w wyniku czego beneficjent rozwiązał realizowaną umowę. W ocenie NIK, w szczególności w okresie występowania epidemii COVID-19 i wobec przyjętych przejściowo szczególnych regulacji prawnych, mających na celu wsparcie beneficjentów w realizacji projektów, PARP powinna była rzetelnie i w pełnym zakresie informować przedsiębiorców o wprowadzonych szczególnych rozwiązaniach prawnych, mających na celu wsparcie beneficjentów w realizacji projektów.

PARP w ramach Poddziałania 1.3.2 POPW w latach 2017-2020 przeprowadziła jedynie trzy kontrole w trakcie trwania projektów (na 40 zawartych umów o dofinansowanie), co było niezgodne z rozdziałem 9.2.2 pkt 2 *Systemu kontroli*. W ocenie NIK, realizowanie wymogu przeprowadzania kontroli w czasie trwania projektów jest niezbędne do wykrycia

ewentualnych nieprawidłowości i jak najszybszego podejmowania działań adekwatnych do ich rodzaju.

PARP w jednej z przeprowadzanych kontroli nie dotrzymała wydłużonego terminu na przekazanie beneficjentowi informacji pokontrolnej, co było niezgodne z rozdziałem 13.5 pkt 2 *Systemu kontroli* oraz nie wystąpiła niezwłocznie do IZ POPW o wyjaśnienia niezbędne do przekazania beneficjentowi informacji pokontrolnej.

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. Niezwłoczne po upływie terminu, o którym mowa w art. 207 ust. 8 *ufp*, przekazywanie przez departamenty wdrażające działania i poddziałania programów operacyjnych do Departamentu Kontroli PARP wniosków o wszczęcie postępowań administracyjnych wraz z dokumentacją;
 2. Niezwłoczne po otrzymaniu wniosku od departamentu wdrażającego wszczynanie przez Departament Kontroli PARP postępowań administracyjnych i wydawanie decyzji, o których mowa w art. 207 ust. 9 *ufp*;
 3. Wdrożenie rozwiązań zapewniających przekazywanie bez zbędnej zwłoki dokumentacji po zakończeniu kontroli przez Departament Kontroli PARP do departamentu wdrażającego w celu ustalenia zaistnienia nieprawidłowości w projekcie i niezwłoczne stwierdzanie przez ten departament wystąpienia nieprawidłowości lub ich braku w realizowanych przez beneficjentów projektach na podstawie ustalonego stanu faktycznego;
 4. Sprawne podejmowanie przez PARP działań mających na celu weryfikację wystąpienia nieprawidłowości w dofinansowanych projektach w pierwszym możliwym terminie po uzyskaniu informacji, w tym zwłaszcza od organów ścigania, mogących wskazywać na ryzyka ich wystąpienia;
 5. Objęcie każdego projektu z Poddziałania 1.3.2 POPW kontrolą PARP w trakcie jego realizacji;
 6. Rzetelne informowanie beneficjentów o przesłankach podejmowanych przez PARP decyzji, dotyczących realizowanych umów i możliwościach wynikających z przepisów prawa, w tym zwłaszcza dotyczących wsparcia przedsiębiorców w okresie epidemii COVID-19.

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 Departamentu Strategii Najwyższej Izby Kontroli. 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, dnia 31 marca 2021 r.

Kontrolerzy
Aleksandra Kropop
specjalista k.p.

/-/

Radosław Miłucha
specjalista k.p.

/-/

Patrycja Chrzanowska-Przybylska
inspektor k.p.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Strategii
p.o. Dyrektor
Marzena Rajczewska
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonała:
Najwyższa Izba Kontroli
Departament Strategii
p.o. Dyrektor
Marzena Rajczewska

/-/