



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.004.01.2022

Dariusz Budrowski
Prezes
Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości,
ul. Pańska 81/83, 00-834 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.101.2022
Komisji Rozstrzygającej NIK z 19 września 2022 r.

P/22/073 - Rozwój nowych pomysłów biznesowych dofinansowanych z Programu Operacyjnego Polska
Wschodnia

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, ul. Pańska 81/83, 00-834 Warszawa (dalej: PARP lub Agencja)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Budrowski, Prezes od 18 lutego 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: 1. Bożena Lublińska-Kasprzak, Prezes od 13 marca 2009 r. do 18 stycznia 2016 r., 2. Dariusz Szewczyk, p.o. Prezes od 19 stycznia 2016 r. do 31 marca 2016 r., 3. Patrycja Klarecka, Prezes od 1 kwietnia 2016 r. do 23 czerwca 2018 r., 4. Jadwiga Lesisz, p.o. Prezes od 24 czerwca 2018 r. do 31 października 2018 r., 5. Małgorzata Oleszczuk, p.o. Prezes od 1 listopada 2018 r. do 20 grudnia 2018 r. i Prezes od 21 grudnia 2018 r. do 21 lipca 2021 r., 6. Marcin Czyża, p.o. Prezes od 22 lipca 2021 r. do 15 sierpnia 2021 r., 7. Mikołaj Różycki, p.o. Prezes od 16 sierpnia 2021 r. do 17 lutego 2022 r. (akta kontroli str. 4)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wybór projektów do dofinansowania. 2. Nadzór nad realizacją projektów zakwalifikowanych przez PARP do dofinansowania.
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2022 (I kwartał). Dla realizacji celów kontroli mogły być wykorzystane dane i dokumenty z okresu wcześniejszego i późniejszego w zakresie związanym z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Sebastian Helbrecht, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/36/2022 z 14 marca 2022 r. 2. Andrzej Sibierski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/35/2022 z 14 marca 2022 r. 3. Waldemar Żarnoch, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/46/2022 z 29 marca 2022 r. (akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, w ramach wykonywanych zadań Instytucji Pośredniczącej Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020, prawidłowo udzielała wsparcia beneficjentom działania 1.1 Platformy startowe dla nowych pomysłów. Kontrola wykazała, że w sposób właściwy ogłaszano i przeprowadzano konkursy w ramach tego działania, a także należycie dokonywano

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

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

wyboru projektów do dofinansowania, zawierając z wybranymi beneficjentami umowy o dofinansowanie. Rzetelnie monitorowano i nadzorowano wdrażanie dofinansowanych projektów (m.in. poprzez kontrole w miejscu ich realizacji) oraz weryfikowano przedstawiane przez beneficjentów wnioski o płatność, terminowo wypłacając należne im dofinansowanie.

W toku kontroli stwierdzono jednak istotne nieprawidłowości dotyczące odzyskiwania od beneficjentów tego działania kwot podlegających zwrotowi. Agencja, po rozwiązaniu umów o dofinansowanie z pięcioma beneficjentami, nie podjęła niezwłocznie czynności zmierzających do odzyskania wypłaconych im środków w łącznej kwocie 7 248,4 tys. zł wraz z odsetkami. Przeprowadzona w toku kontroli NIK analiza spraw ww. beneficjentów (spośród 39, którym wymierzono korekty finansowe) wykazała bowiem, że czynności mające na celu inicjowanie i zakończenie działań związanych ze stwierdzeniem nieprawidłowości realizowane były niezgodnie z wewnętrznymi procedurami. Ustalono, że w ww. przypadkach niewłaściwy był przepływ informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi PARP. Departament Kontroli (dalej: DK) nie przekazywał bowiem bezzwłocznie Departamentowi Rozwoju Startupów (dalej: DRS) dokumentacji kontroli, potwierdzającej niezgodną z umową o dofinansowanie realizację projektu (następowało to w okresie od 28 do 281 dni, tj. średnio po 166 dniach od zaistnienia tych okoliczności). DRS zaś, po otrzymaniu tej dokumentacji, nie podejmował niezwłocznie działań w celu potwierdzenia nieprawidłowości i przekazania beneficjentom informacji o rozwiązaniu umowy o dofinansowanie. Skutkiem tego było niewyegzekwowanie do dnia zakończenia kontroli należnych od beneficjentów środków. Ponadto, niezgodne z wewnętrzną procedurą Agencji były działania DRS w ww. przypadkach, polegające na nieprzekazaniu DK, niezwłocznie po potwierdzeniu zaistnienia nieprawidłowości, wniosków o wszczęcie postępowań administracyjnych mających na celu wydanie decyzji, o których mowa w art. 207 ust. 9 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³, tj. decyzji w sprawie zwrotu środków. W ich wyniku, do dnia zakończenia kontroli NIK (29 czerwca 2022 r.) czterem beneficjentom nie wydano decyzji administracyjnych zobowiązujących ich do zwrotu środków w łącznej wysokości 6 578,6 tys. zł wraz z należnymi odsetkami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Wybór projektów do dofinansowania

1.1. Zgodnie z Szczegółowym Opiszem Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020⁵ (dalej: POPW lub Program) jednym z głównych celów osi priorytetowej I Przedsiębiorcza Polska Wschodnia był wzrost liczby innowacyjnych przedsiębiorstw typu startup w Polsce Wschodniej. Do jego realizacji przyczynić się miało działanie 1.1 Platformy startowe dla nowych pomysłów. Wsparcie w tym zakresie ukierunkowano na stworzenie warunków sprzyjających powstawaniu i rozwijaniu innowacyjnych i technologicznych przedsiębiorstw. Kolejnym celem ww. osi priorytetowej było zwiększenie aktywności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) z Polski Wschodniej na rynkach międzynarodowych. Wskazano, że pomoc związana z opracowaniem i przygotowaniem do wdrożenia nowego modelu biznesowego w oparciu o internacjonalizację wpłynie na zwiększenie efektywności

³ Dz.U.2021.305 ze zm., dalej: ufp.

⁴ 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.

⁵ Wersja wg stanu na 13 października 2021 r.

i konkurencyjności przedsiębiorstw z makroregionu. Podano również, że wspierane będą działania mające na celu zwiększenie ich aktywności w zakresie prowadzenia działalności innowacyjnej. Oprócz ww. celów szczegółowych wskazano na pomoc przedsiębiorcom, którzy w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 i wynikającymi z niej zakłóceniami w funkcjonowaniu gospodarki miały trudności w dostosowaniu się do działalności w warunkach pandemii. Dotacje związane z utrzymaniem płynności finansowej i wprowadzeniem zmian w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa umożliwiającymi działalność w okresie pandemii miały w szczególności złagodzić oddziaływanie skutków pandemii na przedsiębiorstwa.

W ramach osi priorytetowej I Przedsiębiorcza Polska Wschodnia na lata 2014-2020 przewidziano alokację w kwocie 3 125 259,5 tys. zł⁶ oraz do 2022 r. (I kwartał) udzielono dofinansowania w wysokości 2 836 159,2 tys. zł (według zawartych umów) i wypłacono 1 773 481,0 tys. zł. W ww. osi wyodrębniono następujące działania:

- 1.1 Platformy startowe dla nowych pomysłów z kwotą alokacji wynoszącą 692 186,7 tys. zł i wartością dofinansowania wg zawartych umów 510 484,3 tys. zł⁷ (tj. 74% kwoty alokacji) oraz kwotą 325 015,4 tys. zł wypłaconego dofinansowania beneficjentom do 31 marca 2022 r. (tj. 47% kwoty alokacji),
- 1.2 Internacjonalizacja MŚP – odpowiednio 252 533,0 tys. zł i 190 525,1 tys. zł (75%) oraz 90 590,8 tys. zł (36%),
- 1.3 Ponadregionalne powiązania kooperacyjne – 1 284 864,5 tys. zł i 1 261 418,6 tys. zł (98%) oraz 767 366,5 tys. zł (60%),
- 1.4 Wzór na konkurencję – 689 914,3 tys. zł i 667 820,7 tys. zł (97%) oraz 382 710,4 tys. zł (55%),
- 1.5 Dotacje na kapitał obrotowy – 205 761,0 tys. zł i 205 910,5 tys. zł (100%) oraz 207 797,8 tys. zł (101%).

(akta kontroli str. 10-42)

W działaniu 1.1 Platformy startowe dla nowych pomysłów wyodrębniono poddziałanie 1.1.1 Platformy startowe dla nowych pomysłów oraz poddziałanie 1.1.2 Rozwój startupów w Polsce Wschodniej. W poddziałaniu 1.1.1 założono stworzenie w makroregionie Polski Wschodniej programu wsparcia, którego celem miało być przekształcanie pomysłów biznesowych w produkty i opracowanie rentownych modeli biznesowych. Określono, że w ramach platform startowych zapewnione zostanie indywidualne wsparcie dla innowacyjnych startupów obejmujące usługi niezbędne do przeprowadzenia prac nad rozwojem nowego pomysłu⁸. Za animację, tj. przygotowanie, a następnie realizację działań w ramach platform odpowiedzialne miałyby być ośrodki innowacji, tj. potencjalni beneficjenci poddziałania 1.1.1⁹.

W poddziałaniu 1.1.2 założono wsparcie związane z rozwinięciem w makroregionie działalności biznesowej przedsiębiorstw typu startup, gotowych do wejścia na rynek z produktem przygotowanym w ramach danej platformy startowej dla nowych pomysłów (ww. poddziałania 1.1.1). Wsparcie polegać miało na dofinansowaniu rozwoju startupu, tj. dotacji na początkową działalność firmy. Etap ten obejmował pomoc związaną z wejściem produktu na rynek (pierwsza sprzedaż) i realizacją modelu biznesowego, opracowanego i przetestowanego w ramach platformy startowej funkcjonującej na zasadach określonych dla poddziałania 1.1.1

⁶ Alokacja wg stanu na 5 marca 2022 r.

⁷ Kwota uwzględnia umowy rozwiązane.

⁸ Oferta platform startowych skierowana będzie do osób, chcących uruchomić i rozwijać własne firmy w Polsce Wschodniej w oparciu o zgłoszony do platformy startowej pomysł bądź koncepcję, w szczególności do absolwentów szkół wyższych oraz studentów ostatnich lat studiów. Premiowane będą pomysły zgłoszone przez osoby do 35. roku życia.

⁹ Inkubatory przedsiębiorczości, parki technologiczne, naukowo-technologiczne, parki naukowe oraz inkubatory technologiczne.

(obejmującego m.in. zidentyfikowany problem/potrzebę rynkową, segmenty klientów, tworzenie wartości produktu dla klienta, kanały dystrybucji, strumienie przychodów, strukturę kosztów, wskaźniki). Głównym celem wsparcia było wprowadzenie produktu na rynek krajowy lub zagraniczny oraz systematyczne zwiększanie jego sprzedaży.

Do 31 marca 2022 r. w ramach działania 1.1 POPW udzielono 534 550,2 tys. zł dofinansowania (według zawartych umów), z czego 139 909,3 tys. zł dotyczyło poddziałania 1.1.1 i 394 640,9 tys. zł poddziałania 1.1.2. Wartość dofinansowania wypłacona beneficjentom tych poddziałań stanowiła kwotę 325 015,4 tys. zł (odpowiednio: 86 630,3 tys. zł i 238 385,1 tys. zł).

Zastępca Prezesa wyjaśnił, że Platformy startowe dla nowych pomysłów to kompleksowy program akceleracji innowacyjnych przedsiębiorstw typu startup w Polsce Wschodniej, który obejmuje dwa poddziałania. Podał, że realizowany w ramach poddziałania 1.1.1 proces inkubacji na platformie startowej trwa od kilku miesięcy do ponad roku, a w tym czasie startup ma możliwość ubiegania się o bezpośrednie dofinansowanie w ramach poddziałania 1.1.2. Stwierdził, że w związku z tym pierwsza grupa potencjalnych beneficjentów poddziałania 1.1.2 pojawiła się po około dziewięciu miesiącach od rozpoczęcia realizacji pierwszych trzech projektów platform startowych.

Zastępca Prezesa wyjaśnił także, że zgodnie ze Szczegółowym Opisem Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020¹⁰ w ramach działania 1.1 został przeprowadzony projekt pilotażowy, a wnioski z jego realizacji były podstawą dla wydania przez Komisję Europejską, w listopadzie 2017 r., zgody na kontynuację wdrażania tego programu. Stwierdził, że wynika z tego konieczność wprowadzenia przerwy pomiędzy projektem pilotażowym, na który przeznaczono niecałe 20% alokacji działania i główną częścią programu, której realizację można było rozpocząć w I kwartale 2018 r. Dodał, że wymagało to ponownego wyboru platform startowych, które dostarczyły pierwszych wnioskodawców poddziałania 1.1.2 w na przełomie II i III kwartału 2019 r., co z kolei przyczyniło się do intensyfikacji kontraktacji środków w drugiej połowie okresu realizacji programu. Jego zdaniem, przewidywana wartość umów planowanych do zawarcia do końca 2022 r. w pełni wyczerpie alokację działania.

(akta kontroli str. 12-42)

1.2. Zadania z zakresu obsługi projektów dotyczących platform startowych dofinansowanych środkami POPW realizowane były przez Sekcję Kontraktowania Departamentu Rozwoju Startupów (dalej: DRS). Stan zatrudnienia w Departamencie (wg stanu na 31 grudnia w poszczególnych latach) w badanym okresie wynosił średnio 10,86 etatu (od 9,90 do 12,35 etatu). Zadania w zakresie oceny warunków formalnych wniosków oraz sporządzenia projektów umów o dofinansowanie przypisano pracownikom ww. departamentu. Szczegółowym badaniem NIK objęto dokumentację kadrową pięciu pracowników DRS. Z analizy tej wynikało m.in., że osoby te posiadały odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie przy obsłudze projektów.

(akta kontroli str. 44-87)

1.3. W latach 2014–2022 (I kwartał) w ramach poddziałania 1.1.1 przeprowadzono dwa konkursy – w 2015 r. i 2018 r. W odpowiedzi na nie złożono 18 wniosków, tj. pięć w naborze w 2015 r. i 13 w 2018 r. Całkowita wartość projektów według złożonych wniosków wynosiła 300 674,8 tys. zł (41 999,8 tys. zł w naborze z 2015 r. i 258 675,0 tys. zł z 2018 r.), w tym 282 366,8 tys. zł dotyczyło wnioskowanego dofinansowania (odpowiednio 40 015,7 tys. zł i 242 351,0 tys. zł). Do dofinansowania

¹⁰ Dostępny na stronie <https://www.polskawschodnia.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/szczegolowy-opis-osi-priorytetowych-programu-operacyjnego-polska-wschodnia-2014-2020/>

zarekomendowano dziewięć wniosków (trzy i sześć) na łączną kwotę 138 660,9 tys. zł (23 962,2 tys. zł i 114 698,7 tys. zł), w tym 131 823,8 tys. zł (23 563,2 tys. zł i 108 260,6 tys. zł) stanowiło wartość rekomendowanego dofinansowania. Podpisano dziewięć umów o dofinansowanie na łączną kwotę 149 884,1 tys. zł (22 502,6 tys. zł i 127 381,4 tys. zł), w tym 139 909,3 tys. zł (20 990,4 tys. zł i 118 918,9 tys. zł) dotyczyło dofinansowania z POPW.

Zastępca Prezesa wyjaśnił, że zwiększenie wartości podpisanych umów w stosunku do wartości zarekomendowanej, wynika z zarekomendowanych PARP przez IZ działań zmierzających do zwiększenia liczby inkubowanych startupów przy jednoczesnym zwiększeniu kwot dofinansowania projektów Platform startowych. W efekcie podjętych działań kwoty dofinansowania czterech umów uległy zwiększeniu w trybie zawartych aneksów, wartość jednej umowy o dofinansowanie została obniżona.

W poddziałaniu 1.1.2 Rozwój startupów w Polsce Wschodniej w okresie objętym kontrolą przeprowadzono trzy konkursy, tj. w 2016 r. (osiem rund konkursowych), 2019 r. (17 rund) i w 2021 r. (dwie rundy). W ramach ww. naborów złożono 1 159 wniosków, których całkowita wartość projektów wynosiła 1 417 394,3 tys. zł w tym 1 065 073,8 tys. zł wartość wnioskowanego dofinansowania, z czego:

- 186 wniosków złożono w ramach naboru w 2016 r., całkowita wartość projektów wynosiła 225 251,4 tys. zł, w tym wartość wnioskowanego dofinansowania 143 688,4 tys. zł,
- 935 wnioski złożono w naborze na 2019 r., całkowita wartość projektów wyniosła 1 144 329,6 tys. zł, w tym dofinansowanie 884 179,1 tys. zł,
- 38 wniosków złożono w naborze na 2021 r., wartość projektów wyniosła 47 813,3 tys. zł, w tym dofinansowanie 37 206,3 tys. zł.

Do dofinansowania zarekomendowano 476 wniosków na łączną kwotę 565 007,8 tys. zł i wartością rekomendowanego dofinansowania w kwocie 433 606,9 tys. zł, spośród których:

- 103 wnioski złożono w ramach naboru w 2016 r. na łączną kwotę 108 050,0 tys. zł i 80 052 tys. zł dofinansowania,
- 373 wnioski złożono w naborze w 2019 r. na kwotę 456 957,7 tys. zł i 353 554,3 tys. zł dofinansowania.

(akta kontroli str. 88-91)

1.4. W okresie objętym kontrolą, w wyniku przeprowadzonych konkursów PARP zawarła z beneficjentami:

- w poddziałaniu 1.1.1 – dziewięć umów o dofinansowanie i całkowitej wartości 149 884,1 tys. zł, w tym 139 909,3 tys. zł dotyczyło dofinansowania.
- w poddziałaniu 1.1.2 – 437 umów na łączną kwotę 515 343,1 tys. zł, w tym 394 640,9 tys. zł stanowiło dofinansowanie.

Dziesięć umów o dofinansowanie zostało rozwiązanych do końca I kwartału 2022 r., w tym jedna w ramach poddziałania 1.1.1 oraz dziewięć w ramach poddziałania 1.1.2. Umowę w poddziałaniu 1.1.1 rozwiązano w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami i ustaleniami kontroli CBA. Cztery umowy poddziałania 1.1.2 rozwiązano na wniosek beneficjenta w związku z odstąpieniem od realizacji umowy, a pięć umów rozwiązano w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami i brakiem realizacji rzeczowej projektu.

Wysokość rozwiązanych umów wynosiła:

- w poddziałaniu 1.1.1: 15 724,1 tys. zł całkowita wartość projektu, w tym 14 208,0 tys. zł dotyczyło dofinansowania (z czego 12 076,9 tys. zł środków UE), a wysokość wypłaconych 4 594,8 tys. zł,

- w poddziałaniu 1.1.2: 14 442,9 tys. zł całkowita wartość projektów, w tym 10 450,9 tys. zł dotyczyło dofinansowania, a wysokość wypłaconych środków 3 123,9 tys. zł.

Do zakończenia kontroli PARP nie otrzymał od beneficjentów zwrotu wypłaconych środków.

(akta kontroli str. 92-102)

1.5. Nabór oraz ocenę wniosków o dofinansowanie przeprowadzano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020¹¹ (dalej: ustawa wdrożeniowa) oraz wytycznymi Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020. Na listach rankingowych zostały ujęte wszystkie projekty konkursowe, które przeszły ocenę pozytywnie i uzyskały największą liczbę punktów. W PARP podawano do publicznej wiadomości liczbę punktów (przyznane oceny) uzyskanych przez poszczególne projekty w wyniku oceny.

Szczegółowym badaniem objęto pięć wniosków o dofinansowanie, które zostały wskazane na liście rankingowej jako wnioski do dofinansowania (w tym cztery wnioski dotyczące poddziałania 1.1.2 i jeden dotyczący 1.1.1). Badanie wykazało m.in., że:

- ogłoszenia o badanym konkursie podawano do publicznej wiadomości co najmniej 30 dni przed planowanym rozpoczęciem naboru wniosków o dofinansowanie projektów i zawierały one wymagane informacje,
- regulaminy konkursów oraz jego zmiany zawierały wymagane informacje, były podawane do publicznej wiadomości, np. na stronie internetowej PARPu oraz na portalu wraz z ich uzasadnieniem oraz terminu, od którego są stosowane,
- terminowo dokonywano oceny wniosków oraz właściwie zawiadamiano o terminie i formie posiedzenia Panelu Ekspertów,
- dopuszczano nie więcej niż jednokrotne dokonania poprawy lub uzupełnienia wniosku o dofinansowanie w ramach danego kryterium,
- przygotowywano przez komisję oceny projektów listy ocenionych projektów zawierającej przyznane oceny.

W PARP w badanym okresie nie zidentyfikowano działań korupcyjnych i nie były prowadzone postępowania w tej sprawie przez organy zewnętrzne. Wprowadzono instrumenty (procedury) mające na celu przeciwdziałanie wystąpienia korupcji¹².

(akta kontroli str. 103-109)

1.6. PARP, zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy wdrażającej oraz wytycznymi Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020, zatwierdzała listy ocenionych projektów, w których wskazano projekty podlegające dofinansowaniu, tj. projekty, które spełniły kryteria wyboru projektów i uzyskały najwyższą punktację od Komisji Oceny Projektów. W okresie objętym kontrolą dokonywano aktualizacji list projektów do dofinansowania. Cztery przypadki dotyczyły ujęcia na liście projektów do dofinansowania, których nie było na liście rankingowej po ocenie wniosków (w wyniku zwiększenia alokacji konkursu o kwotę 9 031 tys. zł) oraz cztery aktualizacje dotyczyły poprawy oczywistej omyłki pisarskiej.

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.

¹² Zarządzenie Prezesa PARP Nr 12/2012 z dnia 4 czerwca 2012 roku w sprawie Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w PARP, Zarządzenie Prezesa PARP Nr 19/2017 z dnia 28 czerwca 2017 roku w sprawie Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym i Działaniom Nieetycznym w PARP, Zarządzenie Prezesa PARP nr 49/2019 z 14 listopada 2019 r. w sprawie Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym i Działaniom Nieetycznym w PARP, Zarządzenie Prezesa PARP nr 14/2021 z 24 maja 2021 r. w sprawie Polityki Antykorupcyjnej PARP.

Analiza dokumentacji pięciu wniosków o dofinansowanie, które zostały wskazane na liście rankingowej, jako wnioski do dofinansowania wykazała m.in., że:

- informację o przyznaniu dofinansowania przekazywano w terminie od 3 do 16 dni od oceny KOP,
- przyjmowano od beneficjentów, określone w umowie o dofinansowanie, zabezpieczenie prawidłowej realizacji umowy oraz niezbędne załączniki do umowy, tj. m.in. oświadczenie o spełnieniu kryteriów MŚP, kopię sprawozdań finansowych za okres 3 ostatnich lat obrotowych oraz oświadczenie dotyczące kwalifikowalności podatku VAT,
- umowę o dofinansowanie podpisywano w terminie od jednego do siedmiu dni od otrzymania kompletu ww. dokumentów.

(akta kontroli str. 110-166)

1.7. Do PARP wnioskodawcy złożyli łącznie 50 protestów w okresie 2016-2022 (I kwartał) w ramach działania 1.1 Platformy startowe dla nowych pomysłów w związku z negatywną oceną ich wniosków. Wszystkie protesty zostały złożone na etapie oceny wniosku przez panel ekspertów. Trzy protesty PARP pozostawiła bez rozpatrzenia, gdyż wpłynęły po wyznaczonym terminie. Pozytywnie rozpatrzono jeden protest, negatywnie zaś 42, a w dwóch przypadkach beneficjenci wycofali protesty.

Analiza rozstrzygnięcia pięciu złożonych protestów wykazała m.in., że PARP rozpatrywała protesty weryfikując prawidłowość oceny projektu w zakresie kryteriów i zarzutów, o których mowa w art. 54 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy wdrożeniowej, w terminie od 42 do 47 dni, licząc od dnia otrzymania protestu. W każdym przypadku PARP informowała wnioskodawcę na piśmie o przedłużeniu terminu, wynikającym z konieczności skorzystania z pomocy ekspertów.

(akta kontroli str. 167-169)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PARP w zakresie procedowania projektów do dofinansowania.

OBSZAR

2. Nadzór nad realizacją projektów zakwalifikowanych przez PARP do dofinansowania

Opis stanu
faktycznego

2.1. PARP realizowała zadania polegające na prowadzeniu monitoringu i kontroli realizacji projektów dofinansowanych środkami Programu. Zadania w zakresie monitoringu realizowała Sekcja Wdrażania DRS, a Departamentowi Kontroli (dalej: DK) powierzono zadania w zakresie kontroli na miejscu realizacji projektów. Szczegółowym badaniem NIK objęto dokumentację kadrową pięciu pracowników DRS oraz pięciu pracowników DK. Z analizy tej wynikało m.in., że w zakresach obowiązków pracowników DK ujęto m.in.: analizę ryzyka i metodykę doboru próby do kontroli, kontrolę na miejscu realizacji projektów, działania pokontrolne, weryfikację kontroli wykonywanych przez wykonawców zewnętrznych. Zakresy obowiązków pracowników Sekcji Wdrażania zawierały zapisy dotyczące m.in.: weryfikacji wniosków o płatność, kontroli merytorycznej sprawozdań beneficjentów oraz wniosków o płatność, wzywania beneficjentów do zwrotów środków, analizy dokumentacji pokontrolnej. Osoby zatrudnione w ww. komórkach organizacyjnych PARP posiadały odpowiednie kwalifikacje w tym zakresie oraz doświadczenie przy obsłudze i kontroli projektów.

(akta kontroli str. 44-87, 170-178)

2.2. W okresie objętym kontrolą do PARP beneficjenci złożyli wnioski o płatność:

- W poddziałaniu 1.1.1 – na łączną kwotę 69 568,6 tys. zł, w tym dofinansowanie 69 568,6 tys. zł (wkład UE 59 133,3 tys. zł); zatwierdzono wnioski na kwotę 65 719,5 tys. zł, w tym dofinansowanie 65 719,5 tys. zł (wkład UE 55 869,7 tys. zł). Wyplacono dofinansowanie w wysokości 86 630,34 tys. zł, w tym dofinansowanie UE 73 635,79 tys. zł.
- W poddziałaniu 1.1.2 – na łączną kwotę 182 222,01 tys. zł, w tym dofinansowanie 152 870,67 tys. zł (wkład UE 152 870,67 tys. zł); zatwierdzono wnioski na kwotę 179 491,50 tys. zł, w tym dofinansowanie 151 889,8 tys. zł (wkład UE 151 464,18 tys. zł). Wyplacono dofinansowanie w wysokości 238 385,1 tys. zł.

Zastępca Prezesa wyjaśnił, że wypłacenie beneficjentom wyższej kwoty dofinansowania niż wynikało to z zatwierdzonych wniosków o płatność w ramach poddziałania 1.1.1 spowodowane było tym, że kwota ta obejmowała przelewy zrealizowane na rzecz beneficjentów, zarówno zaliczkowe jak i refundacyjne.

PARP dokonywała weryfikacji w zakresie kompletności wniosków o płatność. Przeprowadzona w toku kontroli analiza dokumentacji pięciu projektów wykazała m.in., że:

- do wniosków o płatności załączono wszystkie wymagane dokumenty, w tym m.in. faktury potwierdzające dokonanie wydatków, potwierdzenia dokonania wydatków,
- po złożeniu wniosku PARP dokonywała analizy w zakresie jego kompletności oraz we wszystkich wnioskach o płatność należycie udokumentowano przeprowadzoną weryfikację zgodnie z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi¹³,
- terminowo dokonywano płatności na rzecz beneficjentów.

Z informacji uzyskanej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od beneficjentów¹⁴, którzy zakończyli okres trwałości projektów wynika m.in., że kontynuują działalność w zakresie produktów objętych dofinansowaniem, prowadzą dalsze prace rozwojowe w zakresie przewidzianym w przedmiocie działalności oraz planują wejście na rynki zagraniczne.

(akta kontroli str. 10-42, 179-186)

2.3. PARP realizowała kontrole projektów w ramach działania 1.1 Platformy startowe dla nowych pomysłów Programu Operacyjnego Polska Wschodnia na podstawie zatwierdzonych przez IZ POPW Rocznych Planów Kontroli, które były opracowywane na kolejne lata obrachunkowe: RPK 2015-2016, RPK 2016-2017, RPK 2017-2018, RPK 2018-2019, RPK 2019-2020, RPK 2020-2021, RPK 2021-2022. 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.

¹³ Procedura nr PR-WDR-06-POIR/POPW pn. Postępowanie z wnioskiem o płatność.

¹⁴ Informację uzyskano od 21 beneficjentów, pisma wysłano do 24 beneficjentów.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 12 kontroli w ramach działania 1.1.1 (w tym dwie kontrole doraźne, jedna w formie monitoringu) oraz 169 kontroli w ramach działania 1.1.2 (w tym 11 kontroli doraźnych). W poszczególnych latach obrachunkowych wykonano RPK:

- 2016-2017 na trzy zaplanowane kontrole u beneficjentów poddziałania 1.1.1, zrealizowano 100% (kontrole przeprowadzone przez DK),
- 2017-2018 na 16 kontroli w ramach poddziałania 1.1.1 zrealizowano 100% (kontrole przeprowadzone przez DK),
- 2018-2019 na 81 kontroli w ramach poddziałania 1.1.2 zrealizowano 52, tj. 64% planu (30 kontroli przeprowadzonych przez DK, 22 kontrole przez wykonawcę zewnętrznego),
- 2019-2020 na trzy zaplanowane kontrole u beneficjentów poddziałania 1.1.1, zrealizowano 100% (kontrole przeprowadzone przez wykonawcę zewnętrznego), na 61 kontroli w ramach poddziałania 1.1.2 zrealizowano 58, tj. 91% planu (11 kontroli przeprowadzonych przez DK, 47 kontrole przez wykonawcę zewnętrznego),
- 2020-2021 na trzy zaplanowane kontrole u beneficjentów poddziałania 1.1.1, zrealizowano 167% (trzy kontrole w formie monitoringu przeprowadzone przez DK, dwie przeprowadzone przez wykonawcę zewnętrznego), na 20 kontroli w ramach poddziałania 1.1.2 zrealizowano 15, tj. 65% planu (wszystkie kontrole zrealizowane przez wykonawcę zewnętrznego),
- 2021-2022 na 107 kontroli zaplanowanych w ramach poddziałania 1.1.2 zrealizowano 76¹⁵, tj. 71% planu (trzy kontrole przeprowadzone przez DK, 73 kontrole przez wykonawcę zewnętrznego).

W latach obrachunkowych 2018-2019, 2019-2020 i 2020-2021 w ramach poddziałania 1.1.2 różnica między liczbą zaplanowanych kontroli i wykonanych wynikała z tego, że terminy zakończenia realizacji projektów ujętych w RPK do kontroli po złożeniu wniosku o płatność końcową zostały wydłużone poza jego ramy czasowe lub w związku z zastosowaniem odstępstw od planu z uwagi na wystąpienie sytuacji wyjątkowej (pandemii COVID-19), bądź z rozwiązania umów o dofinansowanie z beneficjentami projektów ujętych w RPK.

Kontrole obejmowały m.in. weryfikację dokumentów finansowych rozliczanych we wnioskach o płatność wraz z dokumentacją towarzyszącą niezbędną do ustalenia kwalifikowalności wydatków, tj. dokumentami potwierdzającymi sposób wyboru wykonawców zamówienia (w tym prawidłowość zastosowanego trybu wyboru wykonawcy, sposób szacowania wartości zamówienia), zawartymi umowami lub złożonymi zamówieniami, protokołami odbioru, potwierdzeniami zapłaty oraz innymi dokumentami potwierdzającymi realizację danego zamówienia. Najczęściej pojawiające się uchybienia i nieprawidłowości w realizacji projektów w ramach działania 1.1.1 dotyczyły m.in. błędów w sposobie prowadzenia ewidencji księgowej projektu, błędnie udzielanych zamówień, natomiast w ramach działania 1.1.2 były to m.in.: brak osiągnięcia wskaźników projektu w terminie określonym umową o dofinansowanie, brak realizacji celów projektu, błędy w zakresie działań promocyjnych czy błędy w sposobie prowadzenia ewidencji księgowej projektu.

Wskutek wyników przeprowadzonych u beneficjentów kontroli wymierzono korekty finansowe 38 beneficjentom w łącznej kwocie 7 874,5 tys. zł, w tym:

- W poddziałaniu 1.1.1 – nałożono korekty finansowe trzem beneficjentom na łączną kwotę 4 596,2 tys. zł, z czego odzyskano 1,4 tys. zł,
- W poddziałaniu 1.1.2 – nałożono korekty finansowe 36 beneficjentom na łączną kwotę 3 393,6 tys. zł, odzyskano 85,4 tys. zł.

¹⁵ Kontrole zrealizowane do I kw. 2022 r.

Badaniem NIK objęto pięciu beneficjentów¹⁶ spośród 39 (12,8%), którym wymierzono korekty finansowe w kwocie 7 248,4 tys. zł (91,2%) w wyniku przeprowadzonych kontroli na miejscu. Wykazało one m.in., że:

- PARP informowała beneficjentów o planowanych kontrolach przed ich rozpoczęciem zgodnie z wewnętrznymi regulacjami¹⁷,
- członkowie zespołu kontrolnego podpisywali deklaracje poufności i bezstronności oraz posiadali prawidłowo wystawione upoważnienia do przeprowadzenia kontroli,
- we wszystkich przypadkach stwierdzono nieprawidłowości skutkujące rozwiązaniem umowy,
- po otrzymaniu wyników kontroli przeprowadzono analizę stanu faktycznego pod kątem wystąpienia nieprawidłowości,
- rozwiązano umowy z każdym beneficjentem,
- w przypadku dwóch beneficjentów DRS wystosował wnioski do DK o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie zwrotów środków finansowych,
- jednemu beneficjentowi wystawiono decyzję w sprawie zwrotu środków.

W okresie objętym kontrolą do PARP nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące realizacji projektów objętych dofinansowaniem.

(akta kontroli str. 198-255)

2.4. W okresie objętym kontrolą w zakresie realizacji Programu przeprowadzony został audyt wewnętrzny. W jego ramach dokonano m.in. weryfikacji i oceny zgodności i efektywności rozwiązań stosowanych w DRS w zakresie weryfikacji wniosków o płatność, w tym w zakresie monitorowania terminowości weryfikacji wniosków. Wydano zalecenia dotyczące m.in. wprowadzenia dodatkowego mechanizmu kontrolnego zapewniającego dochowanie rozdzielności funkcji pomiędzy oceną wniosku o dofinansowanie a weryfikacją wniosku o płatność oraz dołożenia należytej staranności w zakresie ewidencjonowania czynności i danych dotyczących procesu weryfikacji wniosków o płatność w systemie SL2014.

Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego wyjaśnił, że w latach 2018-2022 obszar dotyczący procesu dochodzenia należności (jako całość) lub dochodzenia należności z tytułu umów rozwiązanych z beneficjentami nie znalazł się w planie audytu wewnętrznego. Audyt wewnętrzny przeprowadzono na podstawie rocznego planu, który był przygotowywany przez Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego w porozumieniu z Prezesem PARP na podstawie analizy ryzyka. Przeprowadzając analizę ryzyka brano pod uwagę w szczególności: cele i zadania jednostki, ryzyka wpływające na realizację celów i zadań jednostki oraz wyniki wcześniejszych audytów wewnętrznych i zewnętrznych oraz kontroli. W procesie analizy ryzyka wykorzystywano matematyczne metody wyceny ważności obszarów działalności PARP oraz profesjonalny osąd. Dodatkowo, wyznaczając obszary działalności jednostki, brano także pod uwagę priorytety Prezesa PARP i komitetu audytu oraz dostępne zasoby osobowe. Wynikiem tego procesu było wskazanie obszarów działalności (tematów audytów), które powinny być przedmiotem audytów w danym roku.

W latach 2016-2022 (do końca I kwartału) PARP był kontrolowany m.in. przez Departament Funduszy Regionalnych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Departament Audytu Środków Publicznych Ministerstwa Finansów oraz Izbę Administracji Skarbowej w Warszawie. Zakres przedmiotowy tych kontroli obejmował odpowiednio dla poszczególnych lat:

¹⁶ Jeden beneficjent poddziałania 1.1.1 i czterech beneficjentów poddziałania 1.1.2.

¹⁷ Procedura PR-WDR-07-POIR/POPW „Kontrola projektu w miejscu realizacji, w tym kontrola trwałości projektu”.

- sposób przeprowadzania konkursów i oceny wniosków o dofinansowanie, w tym terminowość przeprowadzania weryfikacji i oceny złożonych wniosków;
- zapewnienie prawidłowego i terminowego postępowania IP w procesie rozwiązywania umów o dofinansowanie z uwzględnieniem aspektu rezygnacji wnioskodawców z podpisania umowy o dofinansowanie;
- weryfikację wniosku o płatność, w tym w zakresie przyjętej metodologii oceny, przygotowanie i prowadzenie kontroli na miejscu, postępowanie w przypadku kontroli doraźnej, przygotowanie i postępowanie z zaleceniami pokontrolnymi, nadzór nad wykonawcą zewnętrznym w procesie kontroli na miejscu, weryfikowanie zamówień u beneficjentów, stwierdzenie wystąpienia nieprawidłowości, w tym nadużyć finansowych oraz przekazywanie informacji na ich temat do IZ, wstrzymanie płatności, wzywanie beneficjenta do zwrotu środków lub potrącenia kwoty nieprawidłowości z wniosku o płatność, monitorowanie zwrotu środków, wykluczenie beneficjenta z możliwości otrzymania dofinansowania, prowadzenie rejestru przypadków konfliktu interesów,
- informację, promocję, szkolenia, w tym realizację działań informacyjno-promocyjnych i szkoleniowych w ramach POPW; eksperci, w tym nabór kandydatów na ekspertów i współpraca z ekspertami; wdrożenie rozwiązań specustawy – wybór projektów w trybie nadzwyczajnym, zmiana regulaminów konkursów; sprawozdawczość i monitorowanie – weryfikacja sprawozdań i postępu finansowo-rzeczowego,
- nakładanie korekt finansowych.

W wyniku tych kontroli nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości dotyczących realizacji przez PARP zadań związanych z działaniem 1.1.

Ponadto, w ww. okresie, Departament Funduszy Regionalnych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, w związku z nieprawidłowościami zgłaszanymi przez beneficjenta działania 1.1, przeprowadził w PARP w 2018 r. kontrolę doraźną. W jej wyniku stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości, formułując w ich wyniku zalecenia i rekomendacje. Dotyczyły one m.in. zgodności prowadzenia postępowań konkursowych z obowiązującymi regulaminami, zwłaszcza w zakresie terminowości wywiązywania się z nich obowiązków.

(akta kontroli str. 256-342)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Kontrola wykazała, że w przypadku pięciu spraw beneficjentów (opisanych w punkcie 2.3 wystąpienia pokontrolnego) PARP nie podjęła niezwłocznie, m.in. w wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzających nieprawidłowości skutkujące rozwiązaniem umów o dofinansowanie, działań zmierzających do odzyskania wypłaconych im środków w łącznej wysokości 7 248 436,71 zł wraz z należnymi odsetkami oraz nie przestrzegała wewnętrznych procedur w tym zakresie. W przypadku:

- 4 594 853,01 zł wypłaconych na realizację projektu POPW.01.01.01-06-0002/18-00 Parkowi Naukowo-technologicznego Energii Sp. z o. o., wniosek o przeprowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu środków DRS przekazał DK po 373 dniach od terminu ich zwrotu, wyznaczonego w wydanym oświadczeniu o natychmiastowym rozwiązaniu umowy¹⁸. Ponadto, przekazanie przez DK dokumentacji kontroli DRS nastąpiło po 84 dniach od daty wysłania beneficjentowi ostatecznych wyników kontroli przeprowadzonej przez

¹⁸ Termin zwrotu środków upłynął 23 marca 2021 r., a wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego przekazano 31 marca 2022 r.

PARP. W sprawie tej Agencja dotąd (do 29 czerwca 2022 r.) nie wszczęła postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu przez beneficjenta ww. środków.

Zastępca Prezesa PARP wyjaśnił, że oświadczenie o wypowiedzeniu umowy zostało przygotowane m.in. w wyniku kontroli CBA, o której informację przekazano Agencji w styczniu 2021 r. Miesiąc później zakończono analizę obejmującą porównanie oświadczeń złożonych CBA przez przedstawicieli beneficjenta z dokumentami i oświadczeniami złożonymi na etapie ubiegania się o dofinansowanie oraz przystąpiono do przygotowania oświadczenia o wypowiedzeniu umowy. W marcu 2021 r. zakończył się proces formalnego opiniowania dokumentu przez Biuro Prawne Agencji. 14-dniowy termin na zwrot środków upłynął 23 marca 2022 r. W kolejnych tygodniach PARP prowadziła korespondencję oraz ustalenia z beneficjentem, partnerami projektu, ostatecznymi odbiorcami w liczbie 70 startupów oraz wykonawcami usług na rzecz beneficjenta w liczbie około 100 podmiotów w zakresie możliwości kontynuacji działań inkubacyjnych wynikających z zobowiązań Parku, w tym finansowania kosztów poniesionych przez interesariuszy projektu. Dyrektor DRS podał również m.in., że w kolejnych miesiącach współpracowano ze startupami, które ubiegały się o transfer inkubacji do jednej z pięciu działających platform startowych. W okresie od czerwca 2021 r. do marca br. współpracujące z PARP platformy startowe objęły wsparciem 32 z tych startupów. Po zakończeniu tych działań 31 marca br. przygotowany został wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego w celu wydania decyzji o zwrocie środków. Z uwagi na brak zarządu spółki, zgodnie z Informacją odpowiadającą odpisowi pełnemu z Rejestru Przedsiębiorców KRS, 14 kwietnia 2022 r. PARP wystąpiła do Sądu Rejonowego Lublin Wschód w Lublinie z siedzibą w Świdniku, VI Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego, o ustanowienie kuratora.

Zdaniem NIK, podejmowanie przez PARP działań mających „na celu zminimalizowanie zidentyfikowanych ryzyk” oraz współpraca z innymi podmiotami i startupami w okresie od 23 marca 2021 r. do dnia zakończenia kontroli NIK (29 czerwca 2022 r.) nie uzasadniała zwłoki w dochodzeniu przez Agencję zwrotu środków po rozwiązaniu umowy o dofinansowanie. Zgodnie z § 26 ust. 2 tej umowy, w przypadku braku zwrotu środków IP powinna podjąć czynności zmierzające do odzyskania należnych środków dofinansowania z wykorzystaniem dostępnych środków prawnych. W ocenie NIK działania takie mogły być prowadzone również w okresie realizacji działań naprawczych zabezpieczających interesy startupów.

- 669 820,07 zł wypłaconych na realizację projektu POPW.01.01.02-06-0026/17-00 Spółce Openpos, rozwiązanie przez PARP umowy o dofinansowanie nastąpiło po 581 dniach od otrzymania przez Agencję wyników kontroli przeprowadzonej na jej zlecenie przez wykonawcę zewnętrznego stwierdzającej nieprawidłowości¹⁹. Ponadto, przekazanie przez DK dokumentacji kontroli DRS nastąpiło po 184 dniach od daty otrzymania kompletnej dokumentacji kontroli przeprowadzonej na zlecenie PARP przez wykonawcę zewnętrznego. Wniosek o przeprowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu ww. środków DRS przekazał DK po 60 dniach od terminu wyznaczonego w wydanym oświadczeniu o natychmiastowym rozwiązaniu umowy. Zawiadomienie od syndyka masy upadłościowej Spółki wpłynęło do PARP 16 kwietnia 2021 r. Zastępca Prezesa PARP wyjaśnił m.in., że „z uwagi na konieczność pogłębionej analizy

¹⁹ Wpływ kompletnej dokumentacji z kontroli przeprowadzonej przez wykonawcę zewnętrznego do PARP nastąpił 10 czerwca 2020 r., a oświadczenie o rozwiązaniu umowy wysłano beneficjentowi 12 stycznia 2022 r.

stwierdzonych w toku kontroli uchybień, ostateczna treść oświadczenia została opracowana 4 stycznia 2022 r.”, a pismo skierowano do beneficjenta osiem dni później. Decyzja administracyjna została wydana 12 maja 2022 r. Zastępca Prezesa PARP podał również, że elementem niezbędnym do zgłoszenia wierzytelności jest wymagalność. PARP nie miała możliwości zgłoszenia wierzytelności na ręce syndyka masy upadłości Spółki do momentu upływu terminu na zwrot środków wynikających z wezwania. Oświadczenie o wypowiedzeniu umowy o dofinansowanie zostało doręczone syndykowi 14 stycznia 2022 r., a 14-dniowy termin na zwrot środków upłynął 28 stycznia 2022 r. W efekcie roboczych kontaktów z nim powzięto informację, że podział masy upadłościowej został zakończony i w aktualnej sytuacji dalsze działania zmierzające do odzyskania środków są bezcelowe.

NIK nie podziela jednak stanowiska, że PARP nie miała możliwości zgłoszenia wierzytelności na ręce syndyka masy upadłości przed 28 stycznia 2022 r. Zawiadomienie od syndyka wpłynęło bowiem do PARP 16 kwietnia 2021 r., a wyniki kontroli stwierdzającej nieprawidłowości skutkujące rozwiązaniem umowy Agencja otrzymała już w czerwcu 2020 r.

- 1 983 763,63 zł wypłaconych na realizację projektów: POPW.01.01.02-18-0023/17-00, POPW.01.01.02-20-0001/17-00 i POPW.01.01.02-28-0003/17-00 odpowiednio przez Spółki: Technologika (630 056,97 zł), Noxon Innovation (639 281,60 zł) i Rally Viewer (714 425,06 zł), rozwiązanie przez PARP umowy o dofinansowanie nastąpiło po: 287 i 199 dniach (Technologika i Noxon Innovation) od otrzymania przez PARP wyników kontroli przeprowadzonych na jej zlecenie przez wykonawcę zewnętrznego oraz 378 dniach (Rally Viewer) od przekazania beneficjentowi ostatecznych wyników kontroli przeprowadzonej przez PARP. Ponadto, przekazanie przez DK dokumentacji kontroli DRS nastąpiło po 254 (Technologika) i 281 (Noxon Innovation) dniach od daty otrzymania kompletnej dokumentacji kontroli przeprowadzonej na zlecenie PARP przez wykonawcę zewnętrznego²⁰.

W sprawach tych PARP dotąd nie wszczęła postępowań administracyjnych w sprawie zwrotu przez beneficjentów ww. środków. Wyniki kontroli stwierdzających nieprawidłowości skutkujące rozwiązaniem umów, przeprowadzonych przez wykonawcę zewnętrznego, PARP otrzymała w październiku 2019 r. i w lutym 2020 r. (Technologika i Noxon Innovation). W październiku 2019 r. Agencja przekazała również wyniki swojej kontroli beneficjentowi (Rally Viewer).

Zastępca Prezesa wyjaśnił m.in., że w związku z nieodebraniem pism przez beneficjentów dalsze czynności w tych sprawach zostały wstrzymane do czasu zaistnienia fikcji doręczenia. Dyrektor DRS podał także, że bezpośrednim powodem braku wszczęcia postępowań administracyjnych jest brak zaistnienia ustawowych przesłanek do takiego działania. W przypadku ww. projektów pisma z oświadczeniem o wypowiedzeniu umowy o dofinansowanie i wezwaniem do zwrotu środków na podstawie art. 207 ust. 8 ufp zostały wysłane do beneficjentów w formie pisemnej za pośrednictwem operatora pocztowego i nie zostały przez nich odebrane. Pisma te zostały wystosowane odpowiednio: 22 lipca 2020 r., 10 września 2020 r. i 5 listopada 2020 r. Fakt nieodebrania przedmiotowych pism jest kluczowy w kontekście regulacji, która została wprowadzona ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2²¹. Zgodnie z art. 98 ust. 1 tej

²⁰ W przypadku Spółki Rally Viewer było to 28 dni.

²¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 376.

ustawy nieodebranych pism podlegających doręczeniu za potwierdzeniem odbioru przez operatora pocztowego, których termin odbioru określony w zawiadomieniu o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru przypadają w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, nie można uznać za doręczone w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz przed upływem 14 dni od dnia zniesienia tych stanów. Wskazał, że w przypadku wszystkich trzech ww. projektów PARP nie ma obecnie podstaw prawnych do wszczęcia postępowania administracyjnego z uwagi na brak możliwości uznania wezwań do zwrotu środków na podstawie art. 207 ust. 8 ufp za skutecznie doręczone.

NIK podziela zdanie, że fakt nieodebrania przedmiotowych pism był istotny w kontekście ustawowych regulacji dotyczących rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2. Jednocześnie zauważyć należy, że wyniki kontroli, w rezultacie których wypowiedziano ww. beneficjentom umowy o dofinansowanie, uzyskano już w październiku 2019 r. i w lutym 2020 r., tj. przed wprowadzeniem przedmiotowej ustawy. Podkreślenia wymaga również, że brak podjęcia natychmiastowych działań może utrudnić lub uniemożliwić odzyskanie wypłaconych środków.

Powyższe działania były niezgodne z obowiązującymi w PARP procedurami. Zgodnie z punktem 5.2 procedury PR-WDR-09-POIR/POPW „Postępowanie w przypadku podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości” w ww. przypadkach należało niezwłocznie podjąć czynności mające na celu zainicjowanie i zakończenie działań zmierzających do stwierdzenia nieprawidłowości, a procedura ta powinna być stosowana od momentu podejrzenia zaistnienia nieprawidłowości, a więc od momentu przeprowadzenia kontroli. Analiza stanu faktycznego powinna nastąpić niezwłocznie po powzięciu informacji o możliwości pojawienia się nieprawidłowości, a przygotowanie i przekazanie Dyrektorowi lub Zastępcy Dyrektora notatki służbowej dotyczącej nieprawidłowości powinno nastąpić w ciągu trzech dni roboczych. Ponadto, zgodnie z punktem 5.2 obowiązującej procedury PR-NPR-08 „Wydawanie decyzji administracyjnych oraz postępowanie w sprawach odwołań od decyzji administracyjnych” wnioski o przeprowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu środków należy złożyć niezwłocznie w przypadku uzyskania informacji o braku zwrotu środków, pomimo upływu terminu wskazanego w art. 207 ufp oraz niezwłocznie wszcząć postępowanie administracyjne w celu ich odzyskania.

(akta kontroli str. 343-550)

OCENA CZĄSTKOWA

PARP na bieżąco dokonywała monitoringu i kontroli realizacji projektów w oparciu o roczne plany kontroli. Przeprowadzała rzetelną i zgodną z przyjętymi procedurami ocenę formalno-merytoryczną złożonych wniosków o płatność. Terminowo dokonywała płatności na rzecz beneficjentów. Podejmowane jednak przez PARP czynności mające na celu inicjowanie i zakończenie działań zmierzających do stwierdzenia nieprawidłowości we wszystkich pięciu badanych przypadkach były realizowane niezgodnie z wewnętrznymi procedurami. Departament Kontroli nie przekazywał departamentowi DRS niezwłocznie dokumentacji kontroli, w wyniku których stwierdzono niezgodną z umową o dofinansowanie realizację projektu, niezbędnej do ustalenia nieprawidłowości. Jednocześnie DRS po ustaleniu stanu faktycznego nie podejmował niezwłocznych działań w sprawie stwierdzenia wystąpienia lub braku nieprawidłowości. Niezgodnie z obowiązującą w tym zakresie procedurą wewnętrzną podejmowano także 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. DRS nie przekazywał bowiem niezwłocznie wniosków o wszczęcie postępowań

administracyjnych do Departamentu Kontroli. W konsekwencji, do dnia zakończenia kontroli NIK (29 czerwca 2022 r.) czterem beneficjentom nie wydano decyzji administracyjnych nakazujących dokonanie zwrotu środków w łącznej wysokości 6 578 616,64 zł wraz z należnymi odsetkami.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski i uwagę: Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wskazane jest podjęcie w PARP działań w celu poprawy skuteczności funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w zakresie dochodzenia należności z tytułu umów rozwiązanych z beneficjentami, w szczególności z zakresu terminowości wykonywanych zadań przez poszczególne komórki organizacyjne. Stosowane dotąd rozwiązania nie zapobiegły bowiem stwierdzonym nieprawidłowościom.

- Wnioski
1. Podjęcie działań w celu wszczęcia i zakończenia postępowań administracyjnych w sprawie zwrotu środków finansowych przez beneficjentów.
 2. Niezwłoczne przekazywanie dokumentacji z przeprowadzonych u beneficjenta kontroli właściwej komórce organizacyjnej w celu podejmowania dalszych czynności.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

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

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

Olsztyn, 1 lipca 2022 r.

Kontroler
Sebastian Helbrecht
Starszy inspektor kontroli państwowej
/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Piotr Górny

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:
Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie

Piotr Górny

.....
podpis