



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR.411.3.1.2023

**Pani
Joanna Zembaczyńska-Świątek
p.o. Prezesa
Polskiej Agencji
Rozwoju Przedsiębiorczości**

Polska Agencja
Rozwoju Przedsiębiorczości
ul. Pańska 81/83,
00-834 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.107.2024
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 2 lipca 2024 r.

I/23/001/LWR – „Organizacja i przeprowadzenie przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pierwszego naboru wniosków do "Ścieżki SMART" realizowanego w ramach programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości ¹ , ul. Pańska 81/83, 00-834 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joanna Zembaczyńska-Świątek, pełniąca obowiązki Prezesa PARP ² od 23 stycznia 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Mikołaj Różycki, Prezes PARP ³ od 23 października 2023 r. do 22 stycznia 2024 r. Robert Kłosowski, Prezes PARP od 19 października 2023 r. do 21 października 2023 r. Mikołaj Różycki, pełniący obowiązki Prezesa PARP od 2 sierpnia 2023 r. do 18 października 2023 r. Dariusz Budrowski, Prezes PARP ⁴ od 18 lutego 2022 r. do 2 sierpnia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie i przeprowadzenie naboru wniosków. 2. Ocena i wybór projektów do dofinansowania.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia zakończenia kontroli ⁵ , z uwzględnieniem faktów i dowodów sprzed tego okresu mających znaczenie dla badanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁶ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Radosław Kujawiński, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWR/192/2023 z 23 listopada 2023 r. 2. Dominik Kosenda, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/191/2023 z 23 listopada 2023 r. 3. Krzysztof Pyzik, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/24/2024 z 17 stycznia 2024 r.

(akta kontroli: T. I str. 1-3, 320-345 plk 383-396, str. 345-361 plk 142)

¹ Dalej także: PARP.

² Dalej także: p.o. Prezesa.

³ Dalej: Prezes.

⁴ Dalej: Prezes w okresie od 18 lutego 2022 r. do 2 sierpnia 2023 r.

⁵ Czynności kontrolne zakończono 24 kwietnia 2024 r.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Pierwszy nabór wniosków do „Ścieżki SMART”, realizowany w ramach programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki, nie został przygotowany i przeprowadzony w pełni prawidłowo.

Rozmiar posiadanych przez PARP zasobów kadrowych oraz sposób organizacji naboru nie gwarantowały jego przeprowadzenia w pierwotnie zakładanych terminach. Efektem była konieczność przesuwania terminów zakończenia poszczególnych faz naboru. Potencjalnie niekorzystnie mogło to wpływać na sytuację wnioskodawców ze względu na długotrwałe pozostawanie w niepewności co do pozyskania dofinansowania, jak również na efektywność wydatkowania środków publicznych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Sytuacja kadrowa w PARP mogła także przyczynić się do wystąpienia nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli.

Dokumentacja naboru co do zasady była zgodna z powszechnie obowiązującymi przepisami. Zasady wyboru projektów i system ich oceny były jasne i przejrzyste oraz pozwalały na rzetelną ocenę wniosków o dofinansowanie⁸.

PARP przestrzegała przyjętych procedur konkursowych, co do zasady rzetelnie dokumentując przy tym podejmowane przez siebie czynności. Niemniej: **[1]** publikacje dotyczące zmian Regulaminu wyboru projektów⁹ i jego załączników nie zawierały uzasadnienia lub było ono jedynie częściowe, **[2]** techniczna możliwość składania Wniosków w systemie teleinformatycznym (LSI) przez wnioskodawców w ramach naboru została otwarta i zamknięta w czasie trwania dnia, nie zaś na jego początku i na jego końcu, **[3]** w skład Komisji oceny projektów¹⁰ wchodziły osoby posiadające status pracownika tymczasowego, **[4]** w opublikowanej na stronie internetowej PARP liście projektów wybranych do dofinansowania nie wskazano dla poszczególnych projektów ocenionych pozytywnie końcowej liczby przyznanych im punktów.

W związku z naborem wprowadzono w PARP mechanizmy gwarantujące obiektywizm i bezstronność członków KOP oraz dobór kadry posiadającej właściwe kompetencje. Mechanizmy te były skuteczne. PARP prawidłowo korzystał z nich w ramach prowadzonego naboru.

W procesie oceny i wyboru projektów do dofinansowania nie wystąpiły sytuacje, w których zakwalifikowano by do przyznania wsparcia finansowego Wnioski nie spełniający kryteriów oceny. Jednocześnie nie ustrzeżono się nieprawidłowości dotyczących: **[1]** nieustanowienia minimum punktowego w Regulaminie WP (do czego zobowiązywały Kryteria Wyboru Projektów Rankingujące¹¹), **[2]** nierzetelnej oceny trzech z 22 (13,6%) Wniosków poddanych szczegółowej kontroli, co naruszało art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027¹², **[3]** rozpatrzenia z opóźnieniem 190 z 333 (57,1%) protestów wnioskodawców, których Wnioski nie spełniły kryteriów (tj. nie zostały rekomendowane do dofinansowania), co naruszało art. 68 ustawy wdrożeniowej oraz **[4]** niezapewnienia rzetelnego procesu rejestracji wideo konferencji, tj. formuły w jakiej odbywały się posiedzenia Paneli KOP, do czego zobowiązywał § 6 ust. 8 Regulaminu WP.

⁷ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę w formie opisowej.

⁸ Dalej: Wniosek.

⁹ Dalej: Regulamin WP.

¹⁰ Dalej: KOP.

¹¹ Dalej: KWP Rankingujące.

¹² Dz. U. poz. 1079, ze zm.; dalej: ustawa wdrożeniowa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i przeprowadzenie naboru wniosków

Opis stanu faktycznego

Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w Warszawie, będącą państwową osobą prawną, utworzono na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości¹⁴. Porozumieniem, zawartym pomiędzy Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej¹⁵ a PARP, z dnia 7 listopada 2022 r. w sprawie powierzenia zadań związanych z realizacją Programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021-2027, dla Priorytetów: 1. Wsparcie dla przedsiębiorców oraz 2. Środowisko sprzyjające innowacjom¹⁶, sporządzonym na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, przekazano PARP realizację zadań związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem pierwszego naboru wniosków do „Ścieżki SMART” (FENG.01.01-IP.02-001/23)¹⁷.

(akta kontroli: T. I str. 320-344 plk 002-004)

Nabór ogłoszono 7 lutego 2023 r., zgodnie z Harmonogramem naborów wniosków o dofinansowanie dla Programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021-2027¹⁸. Ogłoszenie o naborze projektów¹⁹, wraz z Regulaminem wyboru projektów²⁰ i jego załącznikami oraz Wzorem wniosku o dofinansowanie²¹, opublikowano na stronie internetowej PARP właściwej dla prowadzonego naboru²². Publikacji dokonano w odpowiednim zakresie, miejscu i czasie, zapewniając wnioskodawcom należyty dostęp do informacji i dokumentów dotyczących naboru.

(akta kontroli: T. I str. 211-228, 280-288, 320-344 plk 154-261)

Regulamin WP został zatwierdzony przez IZ 6 lutego 2023 r.²³ Po publikacji dokumentacji naboru Regulamin WP lub jego załączniki były zmieniane osiem razy:

1. 21 lutego 2023 r.²⁴ IZ wprowadziła zmiany w Regulaminie WP oraz jego załącznikach nr 2 – Przewodnik kwalifikowalności wydatków, nr 5 – Model finansowy i nr 4 – Wzór umowy o dofinansowanie; tego dnia zaktualizowano również Wniosek oraz Instrukcję jego wypełnienia. Zmienione dokumenty opublikowano 21 lutego 2023 r.;
2. 29 marca 2023 r. IZ zmieniła załącznik nr 5 – Model finansowy, a ponadto termin zakończenia naboru, wskazany w Regulaminie WP i Ogłoszeniu. Zmienione dokumenty opublikowano 30 marca 2023 r.;
3. 6 kwietnia 2023 r. IZ zmieniła załącznik nr 2 – Przewodnik kwalifikowalności wydatków; tego dnia zaktualizowano też Instrukcję wypełnienia Wniosku. Zmienione dokumenty opublikowano 6 kwietnia 2023 r.;
4. 17 kwietnia 2023 r. IZ wprowadziła zmiany w załączniku nr 5 – Model finansowy. Zmieniony dokument opublikowano 18 kwietnia 2023 r.;

¹³ 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.

¹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 419, dalej: UPARP.

¹⁵ Działającym jako Instytucja Zarządzająca; dalej: MFIPR lub IZ.

¹⁶ Zmienionym aneksem nr 1 z dnia 13 listopada 2023 r.; dalej: Porozumienie.

¹⁷ Dalej: nabór.

¹⁸ Wersja nr I z dnia 19 stycznia 2023 r.; dalej: Harmonogram.

¹⁹ W wersji pierwotnej z 7 lutego 2023 r. oraz w wersji ostatecznej z 30 marca 2023 r. (po zmianie daty zakończenia naboru); dalej: Ogłoszenie.

²⁰ W wersji pierwotnej z 7 lutego 2023 r. oraz w jego późniejszych wersjach (po zmianach).

²¹ W wersji pierwotnej z 7 lutego 2023 r. oraz w wersji ostatecznej z 21 lutego 2023 r. (po aktualizacji).

²² <https://www.parp.gov.pl/component/grants/grants/sciezka-smart>. Równoległą publikację na stronie internetowej Portalu Funduszy Europejskich (<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/nabory/11-sciezka-smart>); dalej: Portal) zapewniono poprzez zamieszczenie informacji o naborze oraz linków do ww. strony internetowej PARP, bez dokonywania odrębnych, bezpośrednich publikacji dokumentów i komunikatów.

²³ 7 lutego 2023 r. (bezpośrednio przed publikacją dokumentacji naboru) IZ wprowadziła pierwszą autokorektę Regulaminu WP.

²⁴ W dniu otwarcia możliwości składania Wniosków w ramach naboru za pośrednictwem Lokalnego Systemu Informatycznego (<https://lsi.parp.gov.pl/auth>); dalej: LSI).

5. 28 kwietnia 2023 r. IZ zmieniła załącznik nr 4 – Wzór umowy o dofinansowanie. Zmieniony dokument opublikowano 5 maja 2023 r.;
6. 30 czerwca 2023 r. IZ przedłużyła czas dla PARP na przeprowadzenie oceny Wniosków i publikację wyników naboru, wyznaczony w Regulaminie WP. Zmieniony dokument opublikowano 3 lipca 2023 r.;
7. 7 września 2023 r. IZ wprowadziła zmiany do załącznika nr 4 – Wzór umowy o dofinansowanie. Zmieniony dokument opublikowano 29 września 2023 r.;
8. 29 września 2023 r. IZ ponownie przedłużyła czas dla PARP na przeprowadzenie oceny Wniosków i publikację wyników naboru, wyznaczony w Regulaminie WP. Zmieniony dokument opublikowano 29 września 2023 r.

Po rozpoczęciu naboru nie wprowadzano zmian w Regulaminie WP lub jego załącznikach, w zakresie kryteriów wyboru projektów oraz sposobu wyboru projektów i jego opisu, w rozumieniu art. 51 ust. 4 i 5 ustawy wdrożeniowej. Nie naruszono też zakazu dokonywania zmian w Regulaminie WP i jego załącznikach po zakończeniu naboru, wynikającego z art. 51 ust. 7 ustawy wdrożeniowej.

Część publikacji dotyczących zmian Regulaminu WP i jego załączników nie zawierała uzasadnienia lub było ono jedynie częściowe. Opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: T. I str. 51-71, 181-189, 191-198, 320-344 plk 158-261, 340-349)

Ostateczną wersję Regulaminu WP i jego załączników, stosowaną w naborach prowadzonych przez PARP i Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w Warszawie²⁵, sporządziła i zaakceptowała IZ. PARP brała udział w tym procesie, aczkolwiek jego funkcja ograniczała się głównie do roli podmiotu konsultowanego. Wyżej wymienione dokumenty co do zasady były zgodne z przepisami prawa jednakże:

1. Wskazanie w Regulaminie WP oraz w Ogłoszeniach daty zakończenia naboru z dookreśleniem jej co do godziny, tj. godz. 16:00 ostatniego dnia naboru, chociaż przepisy nie przewidywały wskazywania godziny²⁶. P.o. Prezesa wskazała, że przyjęty termin zakończenia naboru mieścił się w zakresie wyznaczonym przez art. 52 ust. 3 ustawy wdrożeniowej. Odpowiadał godzinom pracy PARP. Był stosowany w poprzedniej perspektywie finansowej 2014-2020 we wszystkich naborach. Nie formułowano co do niego dotychczas zastrzeżeń. Pozwalał on bieżąco reagować na problemy techniczne zgłaszane przez wnioskodawców;
2. Zmiana w trakcie naboru terminu jego zakończenia, wskazanego w Regulaminie WP oraz w Ogłoszeniach, z 12 kwietnia 2023 r. na 9 maja 2023 r., pomimo nie zmaterializowania się żadnej z przesłanek enumeratywnie wskazanych w Regulaminie WP uzasadniających taką zmianę²⁷. P.o. Prezesa wskazała, że przesłanki wskazane w Regulaminie WP nie miały charakteru enumeratywnego, gdyż należy interpretować je w kontekście art. 51 ust. 3-6 ustawy wdrożeniowej. Zmiany terminu zakończenia naboru dokonała IZ, nie zaś PARP. Nastąpiło to w związku z aktualizacją załącznika nr 5 do Regulaminu WP – Model finansowy;
3. Poprzestanie na wskazaniu w Regulaminie WP, że Wniosek i jego załączniki są składane za pośrednictwem LSI, chociaż przepisy wymagały dookreślenia tam również o jakie załączniki chodzi oraz terminu ich przedłożenia i tego, które z nich są obligatoryjne, a które z nich są fakultatywne²⁸. P.o. Prezesa wskazała, że Wnioski składane były za pośrednictwem LSI, w którym zamieszczono załączniki do Wniosku, tj. Model finansowy oraz Plik graficzny uzupełniający opis metody badawczej. Wnioski można było składać tylko za pośrednictwem LSI. Kwestię załączników opisano w Instrukcji wypełnienia Wniosku;

²⁵ Dalej: NCBR.

²⁶ Art. 50 ust. 4, art. 51 ust. 1 pkt 6 i art. 52 ust. 3 ustawy wdrożeniowej oraz rozdz. 7 pkt 9 lit. d i pkt 11 i 16 i podrozdz. 11.1 pkt 1 lit. f i pkt 7 Wytycznych Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 października 2022 r. dotyczących wyboru projektów na lata 2021-2027, znak: MFiPR/2021-2027/5(1), wydanych na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy wdrożeniowej; dalej: Wytyczne.

²⁷ § 1 ust. 6 Regulaminu WP oraz rozdz. 7 pkt 15 Wytycznych.

²⁸ Art. 51 ust. 1 pkt 7 ustawy wdrożeniowej oraz podrozdz. 3.7 pkt 8 i podrozdz. 11.1 pkt 1 lit. g i pkt 8-10 Wytycznych.

4. Nie określenie w Regulaminie WP, dla fazy wstępnej, poprzedzającej panel KOP, zakresu, w jakim możliwe było uzupełnienie lub poprawienie Wniosku przez wnioskodawcę na wezwanie PARP, pomimo tego, że przepisy wymagały dookreślenia tam tego zakresu²⁹. P.o. Prezesa wskazała, że w Regulaminie WP przewidziano, iż „wezwanie do uzupełnienia lub poprawienia Wniosku zawiera wstępną opinię w zakresie kryteriów wyboru projektów wymagających uzupełnienia lub poprawy”, co stanowi wystarczające dookreślenie zakresu wezwania;
5. Wykluczenie, na podstawie Regulaminu WP, z udziału w panelu KOP wnioskodawców, którzy nie dokonali w wyznaczonym terminie, na wezwanie PARP, uzupełnienia lub poprawienia Wniosku, pomimo tego, że przepisy nie przewidywały takiego działania, zaś działanie to mogło pozbawiać części wnioskodawców możliwości bezpośredniej, ustnej, prezentacji swoich racji w tej fazie naboru i różnicować ich sytuację prawną pod tym względem³⁰. P.o. Prezesa wskazała, że postanowienie Regulaminu WP o organizacji panelu KOP bez udziału wnioskodawcy w sytuacji braku uzupełnienia lub poprawy przezeń Wniosku w wyznaczonym przez PARP zakresie i terminie jednoznacznie wskazywało każdemu z nich konsekwencje braku reakcji na wezwanie. Wnioskodawcy mieli pełną świadomość, że w takiej sytuacji ocena Wniosku odbędzie się bez ich udziału w panelu KOP;
6. Zakreślenie w Regulaminie WP terminu dla wnioskodawców na uzupełnienie lub poprawienie Wniosku, na wezwanie PARP, po panelu KOP, w wymiarze zaledwie trzech dni kalendarzowych, co mogło uniemożliwić lub istotnie utrudnić wnioskodawcom, zwłaszcza o statusie mikro-przedsiębiorcy, rzetelne zadośćuczynienie temu wezwaniu w normalnym toku czynności³¹. P.o. Prezesa wskazała, że termin ten był wystarczający, albowiem wezwania, kierowane przez PARP do wnioskodawców po panelu KOP, dotyczyły głównie kwestii porządkowych oraz Wniosków, w stosunku do których panel KOP uznał, że mogą uzyskać ocenę pozytywną, o ile zostaną uzupełnione lub poprawione przez wnioskodawcę. Analizowany termin był jednakowy dla każdego wnioskodawcy i możliwy do dotrzymania;
7. Niedookreślenie w Regulaminie WP, obok wskazania czynności, które powinny zostać dokonane, przez PARP i wnioskodawców, przed zawarciem umowy o dofinansowanie i terminu na dokonanie tych czynności przez wnioskodawców, także takiego terminu dla PARP, tj. terminu dla PARP na sfinalizowanie naboru poprzez zawarcie umów o dofinansowanie z wnioskodawcami, chociaż z przepisów wynikała potrzeba wskazania w Regulaminie WP również takiego terminu, a jego wprowadzenie było nadto celowe, mając na uwadze konieczność zapewnienia, by zakończenie naboru nie zostało nadmiernie odsunięte w czasie i nie doszło z tej przyczyny do dezaktualizowania się przesłanek dla udzielenia wnioskodawcom wsparcia finansowego w ramach naboru³². P.o. Prezesa wskazała, że nie istniał obowiązek określenia w Regulaminie WP terminu dla PARP na sfinalizowanie naboru poprzez zawarcie umów o dofinansowanie z wnioskodawcami. Praktyka obsługi dotychczasowych naborów dowodziła przy tym, że określenie takiego terminu byłoby niezasadne z uwagi na jego nierealność. Umowa o dofinansowanie z konkretnym wnioskodawcą może być bowiem zawarta nawet po 2-3 latach, w zależności od okoliczności związanych z indywidualnym przypadkiem;

²⁹ Art. 51 ust. 1 pkt 8 i art. 55 ust. 1 ustawy wdrożeniowej oraz podrozdz. 8.2 pkt 1-2 i podrozdz. 11.1 pkt 1 lit. h i pkt 11 Wytycznych.

³⁰ Art. 45 ust. 2, art. 51 ust. 1 pkt 8 i art. 55 ust. 1 ustawy wdrożeniowej oraz podrozdz. 3.5 pkt 2-3, podrozdz. 8.2 pkt 1-3 i 7-8 i podrozdz. 11.1 pkt 1 lit. h i pkt 11 Wytycznych.

³¹ Art. 45 ust. 2 i art. 55 ust. 1 ustawy wdrożeniowej oraz podrozdz. 3.5 pkt 2-3 i podrozdz. 8.2 pkt 2 i 4 Wytycznych.

³² Art. 51 ust. 1 pkt 10 ustawy wdrożeniowej oraz podrozdz. 3.2 pkt 6 i podrozdz. 11.1 pkt 1 lit. j, pkt 13-14 i pkt 20 lit. a Wytycznych.

8. Unormowanie w Regulaminie WP procedury odwoławczej³³, zasad i trybu zmiany Regulaminu WP³⁴ oraz kwestii związanych z unieważnianiem naboru³⁵, w sytuacji, gdy ustawa wdrożeniowa nie przewidywała, by była to materia regulaminowa, a ponadto zawierała w tym zakresie kompleksową i częściowo odmienną regulację. P.o. Prezesa wskazała, że odnośne postanowienia Regulaminu WP miały charakter informacyjny, zaś ustawa wdrożeniowa wprost nie zakazywała ich wprowadzenia do Regulaminu WP. Były one przy tym zgodne z uregulowaniami zawartymi w ustawie wdrożeniowej;
9. Nie określenie w Regulaminie WP minimalnej liczby punktów wymaganych do rekomendowania projektu do otrzymania wsparcia finansowego w ramach naboru, chociaż przewidziano to w załączniku nr 3 do Regulaminu WP – Kryteria wyboru projektów (wskazującym kryteria obligatoryjne wspólne dla projektów, kryteria rankujące wspólne dla projektów i kryteria rozstrzygające dla projektów)³⁶, zaś sposób wyboru projektów w ramach naboru określono jako konkurencyjny. P.o. Prezesa wskazała, że brak zdefiniowania minimalnej liczby punktów w Regulaminie WP wynikał z podejścia IZ do prowadzonego naboru. Intencją IZ było nieustanawianie barier i ograniczeń dla przedsiębiorców. Kryteria obligatoryjne (wspólne i modułowe) zostały skonstruowane w taki sposób, że jeśli projekt je spełniał, to wpisywał się w zasady naboru i mógł uzyskać wsparcie finansowe w jego ramach. Zdefiniowanie minimalnej liczby punktów w Regulaminie WP nie było przy tym obligatoryjne.

Kryteria wyboru projektów były określone w sposób jasny i przejrzysty, a także pozwalały na rzetelną ocenę Wniosków.

(akta kontroli: T. I str. 39-40, 51-71, 181-189, 191-198, 210, 280-288, 320-344 plk 158-261, str. 444-453, 525-530)

Techniczna możliwość składania Wniosków w LSI przez wnioskodawców w ramach naboru została otwarta 21 lutego 2023 r. o godz. 12:00 oraz zamknięta 9 maja 2023 r. o godz. 16:00, tj. w czasie trwania dnia, nie zaś na jego początku i na jego końcu. Opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: T. I str. 39-40, 51-71, 181-189, 191-198, 210, 280-288, 320-344 plk 340-349, str. 444-453, 525-530)

Nabór Wniosków zakończył się 9 maja 2023 r. Złożono 18 reklamacji dotyczących braku możliwości złożenia Wniosku w LSI. W przypadku dziewięciu z nich reklamacje uwzględniono i umożliwiono wnioskodawcom złożenie Wniosku w dodatkowym terminie. Bezpośrednio przed rozpoczęciem naboru i w czasie jego trwania LSI nie posiadał wszystkich funkcjonalności związanych z procesem oceny Wniosków. Wiązało się to ze znacznym skomplikowaniem (wielomodułowością) Wniosku, który był nowo wdrażanym przez PARP instrumentem. Funkcjonalności LSI były jednak stopniowo wprowadzane. Powyższe spowodowało opóźnienia w rozpoczęciu poszczególnych etapów oceny Wniosków. W trakcie oceny Wniosków identyfikowane były błędy różnych funkcjonalności LSI. Powodowało to konieczność podejmowania działań w celu identyfikacji źródła błędów, a następnie ich eliminacji, poprzez odpowiednie działania programistyczne. Wnioskodawcy dokonali 1 075 zgłoszeń do obsługi technicznej dotyczących problemów lub wątpliwości związanych z funkcjonowaniem LSI. Służby techniczne PARP na bieżąco reagowały na zgłaszane problemy oraz udzielały wnioskodawcom niezbędnego wsparcia.

³³ Art. 51 ust. 2 pkt 1 i art. 63-79 ustawy wdrożeniowej oraz podrozdz. 11.1 pkt 15 lit. d i pkt 19 Wytucznych.

³⁴ Art. 51 ust. 1-8 ustawy wdrożeniowej oraz podrozdz. 11.1 pkt 1, 15 i 20 Wytucznych.

³⁵ Art. 51 ust. 1-2 i art. 58 ust. 1-2 ustawy wdrożeniowej oraz rozdz. 10 pkt 1-2 i 5 i podrozdz. 11.1 pkt 1, 15 i 20 Wytucznych.

³⁶ „Każdy Wniosek ocenimy zgodnie z kryteriami obligatoryjnymi i rankującymi. Każde kryterium obligatoryjne jest oceniane w sposób „spełnia”/„nie spełnia” (TAK/NIE). Każde kryterium rankujące jest oceniane w sposób punktowany. W ramach kryteriów rankujących projekt może uzyskać maksymalnie 25 punktów. O pozycji projektu na liście rankingowej decyduje liczba punktów otrzymanych w wyniku oceny kryteriów rankujących. Projekt może zostać wybrany do dofinansowania, jeśli w każdym z kryteriów obligatoryjnych wspólnych dla projektu oraz w każdym z kryteriów obligatoryjnych dla danego modułu otrzyma ocenę „TAK”. Minimalna liczba punktów wymagana do rekomendowania projektu do wsparcia jest określona w Regulaminie WP” (str. 5).

Niezależnie od powyższych problemów technicznych PARP zapewnił odpowiednie warunki dla wnioskodawców konieczne do składania Wniosków za pośrednictwem LSI oraz właściwe środki niezbędne do ich oceny, w rozumieniu art. 52 ust. 1 i 2 ustawy wdrożeniowej. Sposób komunikacji pomiędzy wnioskodawcami a PARP był zgodny z zasadami określonymi w Regulaminie WP oraz ustawie wdrożeniowej.

(akta kontroli: T. I str. 181-189, 191-198, 247-268, 314-316, 320-344 plk 339-349, str. 345-361 plk 181-222, str. 444-453, 525-530)

Decyzją Prezesa z 8 maja 2023 r.³⁷ do KOP powołano 182 osoby, w tym 44 pracowników PARP i 138 ekspertów. Na mocy decyzji Prezesa z 16 października 2023 r.³⁸, stanowiącej ósmą aktualizację ww. decyzji, KOP ostatecznie składał się z 337 osób, w tym 97 pracowników PARP i 240 ekspertów.

(akta kontroli: T. I str. 320-344 plk 262-338, 397-412)

W Regulaminie pracy KOP³⁹ przewidziano ocenę członków KOP pod kątem posiadania przez nich stosownej wiedzy, umiejętności, doświadczenia i wymaganych uprawnień w dziedzinie, w której dokonywany był wybór projektów do dofinansowania. Kryteria wyboru członków KOP, będących pracownikami PARP, określono w załączniku nr 6 do Regulaminu KOP – Kryteria wyboru członków KOP będących pracownikami. Kryteria wyboru członków KOP, będących ekspertami, określono natomiast w Regulaminie naboru ekspertów w ramach Programów: Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki, Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej oraz Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego⁴⁰. Odpowiadały one wymogom przewidzianym dla ekspertów, określonym w art. 81 ust. 3 ustawy wdrożeniowej. Weryfikacji i zatwierdzenia spełnienia przez kandydatów na ekspertów kryteriów wyboru ekspertów dokonała Komisja Kwalifikacyjna powołana decyzją Prezesa z 22 grudnia 2022 r.⁴¹, zmienioną następnie decyzją Prezesa z 22 lutego 2023 r.⁴². Zarówno pracownicy PARP, jak i eksperci, będący członkami KOP, posiadali stosowne kompetencje, wymagane do udziału w tym gremium. Były one rzetelnie weryfikowane przez PARP.

(akta kontroli: T. I str. 320-344 plk 262-338, 353-382, 397-412, str. 375-440 plk 257-1494)

Z ekspertami zawierano umowy, odpowiadające wymogom określonym w art. 83 ust. 1 i 2 ustawy wdrożeniowej.

(akta kontroli: T. I str. 8-17, 320-344 plk 353-382, str. 375-440 plk 1495)

W skład KOP weszły m.in. cztery osoby posiadające status pracownika tymczasowego. Osoby te pełniły funkcję Zastępcy Sekretarza KOP i w tej formule uczestniczyły przy ocenie 269 Wniosków o łącznej kwocie wnioskowanego dofinansowania 2 562 505,8 tys. zł. Opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: T. I str. 181-189, 191-198, 269-274, 320-344 plk 262-338, 397-412, str. 345-361 plk 229-255, str. 444-453, 525-530)

Nie wszyscy pracownicy PARP, będący członkami KOP, posiadali – wskazane w opisach stanowisk, w zakresach ich obowiązków – wykonywanie zadań w ramach „Programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021-2027, tj. w obszarze FENG: Priorytet 1. Wsparcie dla przedsiębiorców – działanie 01.01 Ścieżka SMART”⁴³. Wskazań takich nie było w 45 na 98 (45,9%) skontrolowanych przypadkach⁴⁴. P.o. Prezesa wskazała, że ww. pracownikom realizacja zadań w ramach naboru została powierzona na mocy ustnego polecenia, w oparciu

³⁷ Nr 10/2023.

³⁸ Nr 40/2023.

³⁹ Z 5 kwietnia 2023 r.; dalej: Regulamin KOP.

⁴⁰ W wersji pierwotnej z 30 listopada 2022 r. oraz w wersji ostatecznej z 23 października 2023 r. (po aktualizacji); dalej: Regulamin NE.

⁴¹ Nr 31/2022.

⁴² Nr 6/2023.

⁴³ Art. 22 § 1, art. 94 pkt 1 i 9a i art. 100 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465, ze zm.; dalej: KP) oraz art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.; dalej: UFP).

⁴⁴ Nr 4309 oraz 3, 5, 7, 89, 156, 1044, 1460, 2116, 2201, 2457, 2747, 2890, 2951, 3235, 3254, 3957, 3965, 4299, 4322, 4385, 4412, 4548, 4571, 4718, 4759, 4766, 4770, 4804, 4834, 4978, 4991, 5409, 5456, 5465, 5478, 5484, 5502, 5533, 5540, 5548, 5554, 5564, 5586 i 5621.

o postanowienie z opisów ich stanowisk pracy pozwalające na realizację przez nich „innych zadań zleconych przez przełożonego lub procedur obowiązujących w PARP”.

(akta kontroli: T. I str. 158-167, 181-189, 191-198, 320-344 plk 042-150, 565-695, str. 444-453)

Zarówno na etapie przygotowania do naboru, jak i w fazie jego realizacji, w PARP prognozowano lub identyfikowano braki kadrowe, w tym trudności związane z rekrutacją nowych i odejściami dotychczasowych pracowników. Problemy kadrowe wiązały się z niskimi płacami pracowników PARP, które w połączeniu z wymaganymi od nich kwalifikacjami i doświadczeniem stanowiły niewielki efekt zachęty dla nowych pracowników i słaby efekt dowartościowania pracowników już zatrudnionych. Braki kadrowe powodowały znaczne obciążenie zatrudnionych pracowników, w tym skutkowały ponadprzeciętnym nakładem ich pracy, wykonywanej pod presją czasu. Wpływ na to miały również istotność, pilność i stopień skomplikowania procesu naboru, który stanowił dodatkowo pierwszą realizację w tym zakresie ze strony PARP. W naborze złożono przy tym o wiele większą liczbę Wniosków niż przewidywano. Okoliczności te znane były kierownictwu PARP. Wobec tego dokonywano przesunięć pracowników wewnątrz struktury organizacyjnej PARP, m.in. w formie wzmiankowanych wcześniej ustnych poleceń, zaś pracownikom biorącym udział w naborze oferowano dodatki zadaniowe. Problemy kadrowe sygnalizowano ponadto do IZ, m.in. wnioskując o dodatkowe środki i etaty. Starania te nie doprowadziły jednak do zapewnienia pełnej obsady kadrowej i usunięcia związanych z tym trudności w obsłudze naboru przez PARP.

(akta kontroli: T. I str. 181-189, 191-198, 247-268, 303-313, 345-361 plk 158-180, str. 444-453, 520-523 plk 014-041, str. 525-530)

W wykazie ekspertów⁴⁵ wpisane były odpowiednio: na 16 lutego 2023 r. – 43 osoby, na 28 kwietnia 2023 r. – 287 osób, na 12 maja 2023 r. – 321 osób, na 13 października 2023 r. – 485 osób oraz na 23 listopada 2023 r. – 499 osób. Wykaz był na bieżąco aktualizowany. Jego pierwotną wersję i zmiany opublikowano na stronie internetowej PARP⁴⁶. Zawierał on wszystkie elementy wymagane art. 81 ust. 2 ustawy wdrożeniowej.

(akta kontroli: T. I str. 320-344 plk 005-041)

Do wszystkich ekspertów, aktualnie dostępnych w Wykazie, z którymi PARP zawarła umowy ramowe i którzy zostali pozytywnie zweryfikowani, wysłano prośby o deklarację dostępności i chęci udziału w ocenie Wniosków. Weryfikację prowadzono w zakresie posiadania wykształcenia i doświadczenia w ramach Szczegółowych Obszarów Krajowej Inteligentnej Specjalizacji⁴⁷ zbieżnych z tematyką naboru i analizy finansowej. Eksperci, którzy w wyznaczonym terminie zadeklarowali dostępność i gotowość do oceny Wniosków, byli umieszczani w składzie KOP. Przy doborze ekspertów nie brano pod uwagę kryterium dotyczącego legitymowania się przez nich oceną dotychczasowej współpracy z PARP powyżej określonego lub przyjętego poziomu. Przyczyną tego był fakt, iż ocena Wniosków w ramach naboru miała być pierwszą oceną w PARP, w zakresie FENG i FEPW, w której wykorzystywani byli eksperci pozyskani do nowego Wykazu.

Każdy Wniosek został oceniony przez minimum trzech ekspertów, w tym dwóch ekspertów branżowych i jednego eksperta finansowego⁴⁸. Wnioski były przydzielane ekspertom do oceny w LSI. Przydział następował na podstawie zbieżności zakresu projektu z kompetencjami i doświadczeniem eksperta oraz liczby Wniosków aktualnie

⁴⁵ Dalej: Wykaz.

⁴⁶ <https://www.parp.gov.pl/component/site/site/nabor-ekspertow-2021-2027#wykaz-ekspertow>. Równoległą publikację na stronie internetowej Portalu zapewniono poprzez zamieszczenie informacji o naborze oraz linków do strony internetowej PARP, bez dokonywania odrębnych, bezpośrednich publikacji dokumentów i komunikatów.

⁴⁷ Dalej także: SO KIS.

⁴⁸ Eksperci do oceny poszczególnych modułów i oceny finansowej dobierani byli w oparciu o Szczegółowe zasady doboru ekspertów do oceny Wniosków, które opisane zostały w załączniku nr 7 do Regulaminu KOP. W przypadku gdy projekt zawierał dwa moduły obligatoryjne lub jeden moduł obligatoryjny oraz jeden (lub więcej) fakultatywny, a zakres doświadczenia ekspertów branżowych wybranych dla modułu obligatoryjnego B+R (określony przez właściwy SO KIS) nie był zgodny z zakresem modułu obligatoryjnego Wdrożenie innowacji (określony przez właściwy SO KIS) lub modułów fakultatywnych, PARP mogła zlecić ocenę kolejnym ekspertom branżowym, specjalizującym się w SO KIS, którego dotyczył dany moduł.

przyjętych do oceny i przydzielonych następnie w tym celu ekspertom. Podobnie jak przy doborze ekspertów do składu KOP i z tożsamyh przyczyn również i przy przydziale ekspertom Wniosków do oceny nie brano pod uwagę wyników oceny ich dotychczasowej pracy dla PARP. W przypadku niektórych ekspertów konieczne było powierzenie im oceny znacznej liczby Wniosków, co determinowało zwiększenie obciążenia ich pracą. Wynikało to z niewielkiej liczby ekspertów w danym SO KIS, znacznej liczby Wniosków złożonych w tym SO KIS i krótkich terminów wyznaczonych do oceny Wniosków. Jednocześnie, pomimo istnienia takiej prawnej możliwości, oceny projektów nie zdecydowano się powierzyć pracownikom PARP, chociażby w części lub łącznie z ekspertami, np. w aspekcie formalnym lub finansowym. Przyczyną tego była chęć zapewnienia większej przejrzystości, obiektywizmu i profesjonalizmu w ocenie Wniosków oraz prostota przyjętego rozwiązania.

(akta kontroli: T. I str. 31-33, 250-268, 320-344 plk 262-338, 340-349, 353-382, 397-412)

Dokumentacja naboru przewidywała przeprowadzanie oceny projektów w formie jednoetapowej. W związku z tym w takim modelu dokonano oceny Wniosków w ramach naboru. PARP zgłaszał do IZ propozycje zmiany w tym zakresie jeszcze przed rozpoczęciem naboru. Zwracał uwagę m.in. na czasochłonność, pracochłonność, kosztochłonność i stopień skomplikowania oceny projektów w formie jednoetapowej, zamiast np. dwuetapowej, w kontekście skomplikowanych zasad naboru oraz symulacji i doświadczeń z uprzednich naborów. NIK dostrzega w tej mierze słuszność postulatów PARP, w tym możliwość prowadzenia wstępnej oceny projektów w pierwszym etapie, np. w aspekcie formalnym, finansowym lub kryteriów obligatoryjnych przed kryteriami rankingującymi. Mogłoby to doprowadzić do optymalizacji procesu oceny Wniosków. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Programów Wsparcia, Innowacji i Rozwoju w MFIPR wynikało, że model przeprowadzenia oceny projektów był dyskutowany w trakcie przygotowania naboru, m.in. w ramach spotkań roboczych. Rozważano dwuetapową ocenę projektów. Model taki wymagałby jednak składania i rozpatrywania protestów po pierwszym etapie oceny Wniosków oraz dokonania zmian w LSI, co zdaniem IZ nadmiernie skomplikowałoby i wydłużyło proces naboru. Za jednoetapowością oceny projektów przemawiała chęć przekazania przedsiębiorcom całościowej oceny na temat ich projektów, co wykluczało ograniczenie się do wstępnej ich oceny. Obecnie, mając na uwadze doświadczenia z prowadzonego naboru, kwestia dwuetapowości oceny projektów ponownie jest rozważana w ramach kolejnych naborów wniosków do „Ścieżki SMART”.

Podobne rozbieżności w ocenie sposobu przeprowadzenia naboru, pomiędzy IZ a PARP, wiązały się z kwestią wielomodułowości Wniosków. PARP chciała uprościć Wniosek i przeprowadzić nabór z ograniczoną liczbą modułów. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Programów Wsparcia, Innowacji i Rozwoju w MFIPR wynikało, że Ścieżka SMART była nowym instrumentem, a partnerzy społeczni nie kwestionowali, a nawet popierali, wielomodułowość. Stąd zdecydowano się na jej przyjęcie w ramach naboru. Model ten jest kontynuowany w ramach kolejnych naborów.

(akta kontroli: T. I str. 181-189, 191-198, 250-268, 320-344 plk 158-261, 340-349, str. 345-361 plk 223-226, str. 444-453, 525-530)

Wartość alokacji w ramach naboru ustalono na 4 450 000,0 tys. zł. W trakcie naboru złożono 1 558 Wniosków o łącznej kwocie wnioskowanego dofinansowania 15 224 956,2 tys. zł (342,1% alokacji). Przed skierowaniem do oceny wycofano 18 Wniosków. Do oceny kryteriów wyboru projektów przekazano 1 540 Wniosków. Ocenę projektów rozpoczęto 6 czerwca 2023 r. i zakończono 6 października 2023 r. Do dnia zatwierdzenia Protokołu z prac KOP z 13 października 2023 r.⁴⁹ z oceny wycofano kolejne 44 Wnioski. Wezwanie do poprawy lub uzupełnienia przed panelem KOP, w zakresie podlegającym ocenie spełnienia kryteriów wyboru projektów, skierowano odnośnie do 1 417 Wniosków. Po panelu KOP wezwanie takie wystosowano zaś co do 139 z nich. Kryteriów wyboru projektów nie spełniało 1 298 Wniosków o łącznej kwocie wnioskowanego dofinansowania 12 957 040,9 tys. zł

⁴⁹ Dalej: Protokół.

(291,2% alokacji). Żadnego Wniosku nie odrzucono ze względu na wyczerpanie kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów w naborze. Do dofinansowania wybrano 198 Wniosków o łącznej kwocie proponowanego dofinansowania 1 827 310,4 tys. zł (41,1 % alokacji).

(akta kontroli: T. I str. 320-344 plk 340-350, str. 362-374 plk 256)

W opublikowanej na stronie internetowej PARP⁵⁰ liście projektów wybranych do dofinansowania wskazano dla poszczególnych projektów ocenionych pozytywnie numer Wniosku, nazwę wnioskodawcy, tytuł projektu i kwotę dofinansowania w zł, a ponadto dla wszystkich projektów ocenionych pozytywnie sumaryczną kwotę dofinansowania w zł. Na liście tej nie wskazano natomiast końcowej liczby punktów przyznanych poszczególnym projektom. Opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: T. I str. 158-167, 345-361 plk 132-136, str. 375-440 plk 248-256, str. 444-453, 525-530)

Zarówno dla pracowników PARP, jak i dla ekspertów, będących członkami KOP, wprowadzono w Regulaminie KOP obowiązek złożenia, przed przystąpieniem do prac w ramach KOP, oświadczenia o bezstronności, poufności i braku konfliktu interesów. Osoby te składały stosowne oświadczenia. Ich wzory, przygotowane przez PARP i stanowiące załączniki do Regulaminu KOP, odpowiadały wymogom przewidzianym w art. 85 ust. 1-3 ustawy wdrożeniowej.

NIK zauważa, że opracowywanie przez PARP wzorów oświadczeń o bezstronności, poufności i braku konfliktu interesów, w zakresie w jakim oświadczenia te składane są pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe oświadczenie, budzi wątpliwości w świetle zgodności takiego stanu rzeczy z art. 2 i 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵¹, z art. 1 § 1 i art. 233 § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁵² oraz z art. 85 ust. 1-3 ustawy wdrożeniowej w zw. z art. 24 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵³. PARP musi bowiem dostosowywać treść tych oświadczeń do specyfiki naboru, wnioskodawców w nim występujących i charakteru obrotu gospodarczego w ramach zamkniętego katalogu przesłanek wyłączenia, określonego w art. 24 § 1 i 2 KPA, charakterystycznego dla spraw administracyjnych i pracowników organów administracji publicznej. Zakres i treść oświadczeń składanych pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe oświadczenie w demokratycznym państwie prawnym jakim jest Rzeczpospolita Polska winien być bowiem co do zasady definiowany wyłącznie przez ustawodawcę, zgodnie z zasadą *nullum crimen sine lege* oraz wywodzonymi z niej zasadami określoności i wyłączności ustawy. Jest tak zwłaszcza w sytuacji, gdy ustawodawca sam różnicuje zakres oświadczeń, które składane są pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe oświadczenie oraz które nie są objęte tym rygorem, jak to ma miejsce w art. 85 ust. 1-3 ustawy wdrożeniowej, która odsyła do odpowiedniego stosowania art. 24 § 1 i 2 KPA, jeżeli chodzi o możliwość zastosowania rygoru odpowiedzialności karnej za fałszywe oświadczenie. Działania PARP, w analizowanym układzie sytuacyjnym, choć podyktowane koniecznością zastanętego stanu normatywnego, rodzą wątpliwości odnośnie do faktycznego zakresu odpowiedzialności karnej za fałszywe oświadczenie, któremu w ramach naboru podlegają eksperci, w sytuacji, gdy literalna treść oświadczenia przygotowanego przez PARP, na skutek jej dostosowania dokonanego przez PARP, odbiega od treści zakładanej przez ustawodawcę.

Kolejno PARP weryfikował osoby, które złożyły oświadczenia, pod kątem zachowania przez nie obiektywizmu i bezstronności. Do weryfikacji oświadczeń o bezstronności, poufności i braku konfliktu interesów członków KOP, w tym zaangażowania i działalności, powiązań osobowych i kapitałowych oraz powiązań z konkurencją wnioskodawcy ekspertów, używano platformy IMS SIGNALS/IMS SYGNAŁY⁵⁴,

⁵⁰ https://www.parp.gov.pl/storage/grants/documents/743/sciezka_SMART_nabor_1_2023_projekty_pozytywne.pdf.

⁵¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej: Konstytucja RP.

⁵² Dz. U. z 2024 r. poz. 17, ze zm.; dalej: KK.

⁵³ Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.; dalej: KPA.

⁵⁴ Dalej: IMS.

o której mowa w pkt 3.1 lit. d Procedury: Weryfikacja oświadczeń o bezstronności członków Komisji Oceny Projektów⁵⁵. Korzystano też z usług podmiotu zewnętrznego prowadzącego działalność w zakresie wywiadu gospodarczego.

W ramach naboru ujawniono przypadki konfliktu interesów dotyczące dwóch ekspertów oceniających Wnioski. Przypadki te opisano w Protokole. Ekspertom tym odebrano zlecenia dotyczące przydzielonych im do oceny Wniosków, wycofano ich z możliwości oceny dalszych Wniosków oraz wyłączono ich ze składu KOP. Eksperci składali oświadczenia o bezstronności, poufności i braku konfliktu interesów pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe oświadczenie. PARP nie złożył jednak co do nich zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa z art. 233 § 6 KK, stosownie do ciążącego na PARP obowiązku wynikającego z art. 304 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego⁵⁶. Odstąpienie od złożenia zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa, w analizowanych przypadkach, w świetle wyników dodatkowych czynności wyjaśniających podjętych przez PARP, było uzasadnione.

(akta kontroli: T. I str. 94-95, 158-167, 242-246, 280-288, 320-344 plk 262-338, 340-349, 397-412, 528-559, str. 375-440 plk 226-230, 1496-1617)

Pismem z 31 marca 2023 r.⁵⁷ PARP zwrócił się do MFiPR z prośbą o objęcie naboru przez właściwe służby osłoną antykorupcyjną. Wniosek ten rozpatrzono negatywnie z powodu braku przesłanek, wskazując jednak na możliwość uzyskania ze strony Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Warszawie⁵⁸ wsparcia w innej formie, tj. mającego charakter prewencyjno-edukacyjny lub w postaci wykorzystania doświadczeń CBA związanych z realizacją Programu Tarczy Finansowej⁵⁹.

(akta kontroli: T. I str. 181-189, 191-198, 362-374 plk 247-253)

Zgodnie z rekomendacją Komitetu Jakości i Wdrażania Programów z 13 października 2023 r., przed publikacją listy projektów wybranych do dofinansowania, Departament Kontroli PARP przeprowadził weryfikację podmiotów wybranych do dofinansowania w ramach naboru. Weryfikacji dokonano w oparciu o informacje dostępne w Rejestrze sygnałów ostrzegawczych PARP, w Rejestrze sygnałów IMS, na Czarnej liście PARP oraz w innych dostępnych źródłach. Wynik weryfikacji zawarto w piśmie Departamentu Kontroli PARP z 17 października 2023 r., które następnie 23 października 2023 r. PARP przekazała do IZ z prośbą o dodatkowe dane. Odpowiedź IZ z 10 listopada 2023 r. została przeanalizowana przez PARP. Podjęto w związku z nią dalsze stosowne działania, w tym związane z dalszą korespondencją PARP kierowaną do IZ z 4 grudnia 2023 r. i odpowiedzią na nią z 20 grudnia 2023 r. przekazaną przez IZ do PARP. Działania te miały na celu weryfikację możliwości zawarcia umów o dofinansowanie z wnioskodawcami. Prowadzono je rzetelnie i celowo.

(akta kontroli: T. I str. 181-189, 191-198, 280-288, 362-374 plk 220-229, str. 498-519, 520-523 plk 001-013)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Część publikacji dotyczących zmian Regulaminu WP i jego załączników nie zawierała uzasadnienia lub było ono jedynie częściowe. Uzasadnienie częściowe, pośrednio i skrótowo wskazujące na motywy dokonanych zmian, zawierały komunikaty dotyczące drugiej zmiany z 30 marca 2023 r., czwartej zmiany z 18 kwietnia 2023 r., szóstej zmiany z 3 lipca 2023 r. oraz siódmej i ósmej zmiany z 29 września 2023 r. Uzasadnienia nie zawierały zaś komunikaty dotyczące pierwszej zmiany z 21 lutego 2023 r., trzeciej zmiany z 6 kwietnia 2023 r. i piątej zmiany z 5 maja 2023 r.

⁵⁵ Z 10 maja 2023 r., nr PR-WDR-17-FENG/FEPW; dalej: Procedura WO.

⁵⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 37, ze zm.; dalej: KPK.

⁵⁷ Nr BAW.071.5.2023.LZ(1).

⁵⁸ Dalej: CBA.

⁵⁹ Pismo Ministra – Członka Rady Ministrów, Koordynatora Służb Specjalnych z 10 listopada 2023 r., nr DBN.WKN.414.1.28.2023 i DBN.WKN.414.1.32.2023.

Powyższe było niezgodne z art. 51 ust. 8 ustawy wdrożeniowej oraz rozdz. 11 pkt 8 Wytucznych.

P.o. Prezesa wyjaśniła, że we wszystkich komunikatach PARP wskazywała dokładnie, jakie zmiany wprowadzono do poszczególnych dokumentów, co można uznać za ich jednoczesne uzasadnienie. Zmiany prowadziły bowiem wyłącznie do uspoźnienia, uzupełnienia lub korekty dokumentacji naboru.

(akta kontroli: T. I str. 51-71, 181-189, 191-198, 320-344 plk 158-261)

2. Techniczna możliwość składania Wniosków w LSI przez wnioskodawców w ramach naboru została otwarta 21 lutego 2023 r. o godz. 12:00 oraz zamknięta 9 maja 2023 r. o godz. 16:00, tj. w czasie trwania dnia, nie zaś na jego początku i na jego końcu.

Było to niezgodne z art. 50 ust. 4, art. 51 ust. 1 pkt 6 i art. 52 ust. 3 ustawy wdrożeniowej oraz rozdz. 7 pkt 9 lit. d i pkt 11 i 16 i podrozdz. 11.1 pkt 1 lit. f i pkt 7 Wytucznych. Czas otwarcia nie znajdował nadto oparcia w Regulaminie WP oraz w Ogłoszeniu, gdzie – inaczej niż przy czasie zamknięcia – obok daty dziennej nie wskazano godziny.

P.o. Prezesa wyjaśniła, że z ww. regulacji nie wynikała wprost godzina otwarcia i zamknięcia naboru. Możliwym było zatem jej dookreślenie. PARP proponował zmianę Wytucznych w omawianej kwestii. Instytucja Koordynująca⁶⁰ zapewniła jednak, że Wytuczne mają charakter rekomendacji, a przy tym najważniejsze było by zachować właściwy czas trwania naboru. Dookreślenie godziny otwarcia i zamknięcia naboru w czasie trwania dnia miało też walor praktyczny, albowiem dzięki temu można było zapewnić należyłą obsługę LSI i pomoc techniczną dla wnioskodawców.

(akta kontroli: T. I str. 39-40, 51-71, 181-189, 191-198, 210, 280-288, 320-344 plk 340-349, str. 444-453, 525-530)

3. W skład KOP weszły m.in. cztery osoby posiadające status pracownika tymczasowego. Osoby te pełniły funkcje Zastępcy Sekretarza KOP i w tej formule uczestniczyły przy ocenie 269 Wniosków o łącznej kwocie wnioskowanego dofinansowania 2 562 505,8 tys. zł.

Stan taki nie był zgodny z art. 53 ust. 2 i 4 ustawy wdrożeniowej oraz podrozdz. 8.3 pkt 4, 5, 10 i 12 Wytucznych. Zgodnie z tymi regulacjami w skład KOP winni wchodzić wyłącznie pracownicy PARP. Ani ustawa wdrożeniowa ani Wytuczne nie zawierały definicji legalnej pojęcia „pracownik”. Brak było podstaw do odejścia od rozumienia tego pojęcia przyjmowanego na gruncie prawa pracy⁶¹. „Pracownik tymczasowy” nie jest „pracownikiem pracodawcy użytkownika” (PARP), jest zaś „pracownikiem agencji pracy tymczasowej”, która „udostępnia” danego pracownika „pracodawcy użytkownikowi” (PARP), a ten ostatni wykonuje jedynie niektóre obowiązki i korzysta z niektórych praw przysługujących pracodawcy, w zakresie wynikającym m.in. z umowy zawartej pomiędzy nim a agencją pracy tymczasowej⁶².

P.o. Prezesa wyjaśniła, że problem uczestnictwa pracowników tymczasowych w pracach KOP był sygnalizowany MFiPR w czasie prac nad ustawą wdrożeniową. PARP proponował przyjęcie rozwiązań podobnych do zawartych w art. 44 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020⁶³. W ustawie tej wskazano, że pracownicy tymczasowi mogą wchodzić w skład KOP. MFiPR nie uwzględniło uwagi PARP i wyraziło stanowisko, że „niezależnie od formy prawnej zatrudnienia danego pracownika wydaje się, że każdy pracownik, jeśli świadczy pracę na rzecz danej instytucji, jest on pracownikiem właściwej instytucji. Przepis abstrahuje bowiem od podstawy zatrudnienia”. PARP zastosował się do tego stanowiska. Ponadto, z uwagi na coroczne ustalanie w planie finansowym, a przede wszystkim

⁶⁰ Dalej: IK.

⁶¹ Art. 2 KP.

⁶² Art. 2 pkt 1, 2 i 3 lit. b i c, art. 4, art. 7 ust. 1, art. 13 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnieniu pracowników tymczasowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1110, dalej: UPT).

⁶³ Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.; dalej: dawna ustawa wdrożeniowa.

w ustawie budżetowej, limitu etatów na dany rok oraz określonego budżetu na wynagrodzenia, PARP – w przypadku zwiększenia potrzeb kadrowych – posiłkuje się pracownikami tymczasowymi (finansowanymi z usług obcych). Pracownicy tymczasowi, w zakresie praw i obowiązków pracowniczych, byli traktowani na równi z pracownikami etatowymi PARP. Do ich obowiązków należało m.in. zachowanie tajemnicy i unikanie konfliktu interesów.

(akta kontroli: T. I str. 181-189, 191-198, 269-274, 320-344 plk 262-338, 397-412, str. 345-361 plk 229-255, str. 444-453, 525-530)

4. W opublikowanej na stronie internetowej PARP⁶⁴ liście projektów wybranych do dofinansowania nie wskazano dla poszczególnych projektów ocenionych pozytywnie końcowej liczby przyznanych im punktów.

Powyższe nie odpowiadało wymogom art. 57 ust. 1 ustawy wdrożeniowej przy uwzględnieniu podrozdz. 9.1 pkt 1 i 3-5 Wytucznych. PARP winien podać do publicznej wiadomości „wyniki postępowania” zawierające m.in. „uzyskany wynik oceny” oraz „uszeregować projekty na liście, począwszy od projektu, który uzyskał najlepszy wynik oceny, do projektu, który uzyskał najgorszy wynik”. Konieczne było zatem wzięcie pod uwagę liczby punktów przyznanych poszczególnym projektom i wskazanie ich na liście. Takie działanie gwarantowałoby zachowanie przejrzystości, wymaganej przy dysponowaniu środkami publicznymi, a ponadto byłoby adekwatne do konkurencyjnego trybu naboru.

Na podobną nieprawidłowość wskazała również IZ⁶⁵.

P.o. Prezesa wyjaśniła, że lista rankingowa odpowiadała prawem przewidzianym wymogom, w których nie wskazano wprost, że lista ta winna zawierać także końcową liczbę punktów przyznanych poszczególnym projektom wybranym do dofinansowania. Liczba przyznanych punktów nie miała znaczenia w kontekście prowadzonego naboru, albowiem o wyborze projektów do dofinansowania decydowało spełnienie przez Wniosek kryteriów obligatoryjnych, nie zaś kryteriów rankingujących.

(akta kontroli: T. I str. 158-167, 345-361 plk 132-136, str. 375-440 plk 248-256, str. 444-453, 525-530)

OCENA CZĄSTKOWA

Rozmiar posiadanych przez PARP zasobów kadrowych oraz sposób organizacji naboru nie gwarantowały jego przeprowadzenia w pierwotnie zakładanych terminach. Efektem była konieczność przesuwania terminów zakończenia poszczególnych faz naboru. Potencjalnie niekorzystnie mogło to wpływać na sytuację wnioskodawców ze względu na długotrwałe pozostawanie w niepewności co do pozyskania dofinansowania, jak również na efektywność wydatkowania środków publicznych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Dokumentacja naboru co do zasady była zgodna z powszechnie obowiązującymi przepisami. Za jej ostateczny kształt odpowiadała IZ, nie zaś PARP. Zasady wyboru projektów i system ich oceny były jasne i przejrzyste oraz pozwalały na rzetelną ocenę Wniosków.

Z zastrzeżeniem wyjątków opisanych w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, PARP przestrzegała przyjętych procedur konkursowych, rzetelnie dokumentując przy tym podejmowane przez siebie czynności.

W związku z naborem wprowadzono w PARP mechanizmy gwarantujące obiektywizm i bezstronność członków KOP oraz dobór kadry posiadającej właściwe kompetencje. Mechanizmy te były skuteczne. PARP prawidłowo korzystał z nich w ramach prowadzonego naboru. Pozwoliło to m.in. na wykrycie i stosowną reakcję ze strony PARP odnośnie do przypadków konfliktu interesów wśród ekspertów i należytego zabezpieczenia prawidłowego przebiegu naboru.

⁶⁴ https://www.parp.gov.pl/storage/grants/documents/743/sciezka_SMART_nabor_1_2023_projekty_pozytywne.pdf .

⁶⁵ Pismo IZ z 15 grudnia 2023 r., znak sprawy: DIR-Va.6941.4.2023.AB.

2. Ocena i wybór projektów do dofinansowania

Ocenę 1540 projektów złożonych w naborze do 9 maja 2023 r., zgodnie z założeniami Regulaminu WP, przeprowadzono w formie jednoetapowej, tj. bez podziału na np. ocenę formalną i merytoryczną. W jej trakcie weryfikowano złożone projekty przez wnioskodawców (treści wskazane we Wnioskach w zakresie spełnienia kryteriów wyboru projektów, wyrażonych w załączniku nr 3 do Regulaminu WP, tj.: KWP Moduły oraz KWP Rankingujące⁶⁶). Podstawą przeprowadzenia oceny były informacje zawarte we Wniosku i jego załączniku (Model finansowy) oraz informacje lub dokumenty do których złożenia wnioskodawców mogli wezwać eksperci, w toku przeprowadzanej oceny, a także informacji udzielanych przez wnioskodawcę podczas posiedzenia Panelu KOP. Za proces obsługi oceny Wniosków odpowiedzialna była, powołana przez Prezesa – KOP, w skład której wchodziła Pracownicy PARP oraz eksperci zewnętrzni. Ocena wszystkich projektów została dokonana przez ekspertów zewnętrznych, a pracownicy PARP wchodzący w skład KOP wykonywali czynności przeznaczone dla przewodniczącego KOP i jego zastępców, Sekretarza KOP i jego zastępców oraz Przewodniczących Panelu KOP. Pracownicy PARP wykonywali czynności związane z obsługą procesu oceny Wniosków, dokonywaną przez ekspertów zewnętrznych, a bezpośredni nadzór nad pracą ekspertów, organizacją i przeprowadzaniem Paneli KOP, pełnili przewodniczący Paneli KOP.

(akta kontroli: T. I str. 320-344 plk 5-382)

Procedura oceny przewidywała możliwość wezwania wnioskodawcy przez PARP do uzupełnienia lub poprawienia Wniosku. Po otrzymaniu takiego wezwania (poprzez LSI), wnioskodawca miał 14 dni kalendarzowych na wprowadzenie uzupełnień lub poprawienie Wniosku w LSI w zakresie określonym w wezwaniu. Termin ten był liczony od dnia następującego po dniu wysłania wezwania. Jeżeli Wnioskodawca nie zgadzał się z którąkolwiek z uwag wskazanych w wezwaniu, mógł odnieść się do niej podczas przekazywania skorygowanego Wniosku do PARP. Na tym etapie wnioskodawca miał również możliwość zrezygnowania z jednego lub więcej modułów poprzez usunięcie go/ich w LSI z zastrzeżeniem, że projekt musiał zawierać minimum jeden z modułów obligatoryjnych. Łącznie 1417 Wniosków podlegało wezwaniu do poprawy lub uzupełnienia w zakresie podlegającym ocenie spełnienia kryteriów wyboru projektów (wezwanie przed Panelem KOP).

Po upływie terminu na uzupełnienie lub poprawienie Wniosek był przekazywany Ekspertom w LSI. Jeśli wnioskodawca uzupełnił lub poprawił Wniosek w wyznaczonym terminie, lecz niezgodnie z zakresem wezwania, ocenie podlegała wersja Wniosku uwzględniająca dokonane uzupełnienia lub poprawę, pomimo że były niezgodne z zakresem wezwania. Jeżeli wnioskodawca nie dokonał w wyznaczonym terminie uzupełnienia lub poprawienia Wniosku, ocenie podlegała wersja Wniosku, która została pierwotnie skierowana do oceny. W takim przypadku Panel odbywał się bez udziału wnioskodawcy. Zakładano, że w Panelu mieli brać udział: ze strony PARP – eksperci (co najmniej trzech) oraz przewodniczący Panelu, a ze strony wnioskodawcy – maksymalnie czterech przedstawicieli wnioskodawcy, którzy powinni mieć pełną wiedzę o ocenianym projekcie i być upoważnieni do reprezentacji wnioskodawcy podczas Panelu (który odbywał się w formie wideokonferencji i dzielił się na dwie części: omówienie projektu przez Panel KOP oraz dyskusja Panelu KOP z przedstawicielami wnioskodawcy na temat projektu). Czas Panelu z udziałem wnioskodawcy był zależny od liczby modułów wchodzących w skład projektu, a przewidywany czas omówienia jednego modułu wynosił około 20 minut.

(akta kontroli: T. I str. 320-344 plk 160-261, 340)

W przypadku trzech projektów: nr FENG.01.01-IP.02-0467/23, nr FENG.01.01-IP.02-1155/23 i nr FENG.01.01-IP.02-1843/23 pomimo włączenia przez przewodniczących

⁶⁶ Dokumenty przyjęte Uchwałą nr 2 Komitetu Monitorującego Program Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021-2027 z dnia 18 stycznia 2023 r.

Paneli opcji nagrywania, nie nagrał się ani obraz ani dźwięk. Dzięki funkcjonalności narzędzia informatycznego z wykorzystaniem którego organizowano posiedzenie panelu, zachowała się transkrypcja nagrania – drukowany zapis wypowiedzi poszczególnych uczestników Panelu KOP, ze wskazaniem osoby wypowiadającej daną treść oraz określenia czasu tej wypowiedzi.. Ponadto w przypadku Wniosku nr FENG.01.01-IP.02-1921/23, jak wskazano w Protokole KOP, podczas nagrywania wystąpiły problemy techniczne i panel nie został nagrany w całości. Więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: T. I str. 345-361 plk 200-222)

Jeżeli po posiedzeniu Panelu KOP eksperci uznawali, że projekt mógł uzyskać ocenę pozytywną, jednak niezbędna była poprawa Wniosku w zakresie: usunięcia modułu, przeniesienia części wydatków kwalifikowalnych (do 20%) do wydatków niekwalifikowalnych, wskaźników, porządkowych zmian we Wniosku, innych zmian uzgodnionych na Panelu w zakresie dopuszczonym w kryteriach wyboru projektów, wnioskodawca mógł zostać wezwany przez PARP do uzupełnienia lub poprawienia Wniosku we wskazanym w wezwaniu zakresie. Po otrzymaniu takiego wezwania w LSI wnioskodawca miał trzy dni kalendarzowe na poprawę Wniosku w zakresie określonym w wezwaniu. W trakcie trwania przedmiotowego naboru wystąpiło 139 takich przypadków.

(akta kontroli: T. I str. 320-344 plk 350)

Stawki wynagrodzenia za realizację zadań związanych z oceną Wniosków wynosiły:

1. Ocena branżowa:

a) wynagrodzenie eksperta za ocenę pierwszego modułu w ramach danego projektu:

- ekspert wiodący: po 2,0 tys. zł za ocenę modułu B+R⁶⁷ oraz Wdrożenie innowacji, a także po 0,8 tys. zł za ocenę modułu Infrastruktura B+R, Cyfryzacja i Zazielenienie przedsiębiorstw,
- ekspert niewiodący: po 1,2 tys. zł za ocenę modułu B+R oraz Wdrożenie innowacji, a także 0,5 tys. zł za ocenę modułu Infrastruktura B+R i po 0,8 tys. zł za ocenę modułu Cyfryzacja i Zazielenienie przedsiębiorstw;

b) wynagrodzenie eksperta za ocenę drugiego i kolejnych modułów ocenianych przez tego samego eksperta w ramach danego projektu:

- ekspert wiodący: po 1,1 tys. zł za ocenę modułu B+R oraz Wdrożenie innowacji, 0,6 tys. zł za ocenę modułu Infrastruktura B+R, 0,5 tys. zł za ocenę modułów Cyfryzacja i Zazielenienie przedsiębiorstw oraz 0,3 tys. zł za ocenę modułów Kompetencje oraz Internacjonalizacja,
- ekspert niewiodący: po 0,8 tys. zł za ocenę modułu B+R oraz Wdrożenie innowacji, 0,4 tys. zł za ocenę modułu Infrastruktura B+R, 0,5 tys. zł za ocenę modułów Cyfryzacja i Zazielenienie przedsiębiorstw oraz 0,3 tys. zł za ocenę modułów Kompetencje oraz Internacjonalizacja.

2. Ocena finansowa:

a) projekty z jednym modułem obligatoryjnym: ekspert finansowy – 1,0 tys. zł za ocenę modułu B+R, 1,3 tys. zł za ocenę modułu Wdrożenie innowacji, a także 0,2 tys. zł za ocenę modułu Infrastruktura B+R, Cyfryzacja, Zazielenienie przedsiębiorstw, Kompetencje oraz Internacjonalizacja,

b) projekty z dwoma modułami obligatoryjnymi: ekspert finansowy – 1,8 tys. zł za ocenę modułu B+R wraz z modułem Wdrożenie innowacji, a także 0,2 tys. zł za ocenę modułu Infrastruktura B+R, Cyfryzacja, Zazielenienie przedsiębiorstw, Kompetencje oraz Internacjonalizacja.

⁶⁷ Badania+rozwój.

W naborze jeden ekspert branżowy ocenił średnio 18 Wniosków, a ekspert finansowy – 24 Wnioski. Łącznie na wynagrodzenie ekspertów oceniających Wnioski wydatkowano 7 811,9 tys. zł,

(akta kontroli: T. I str. 250-268, 320-362 plk 262-339)

Szczegółowej kontroli poddano proces oceny 22 Wniosków, spośród których 10 zostało ocenionych pozytywnie (o łącznej wnioskowanej wartości dofinansowania 152 660,6 tys. zł), a 12 nie spełniło kryteriów (jeden projekt uzyskał dwa pkt, kolejny – cztery, dziewięć – 23 pkt, a jeden – 25 pkt – maksymalną do uzyskania liczbę pkt). Stwierdzono, że wnioskodawcy byli prawidłowo wzywani do uzupełnienia lub poprawienia Wniosku, przebieg panelu KOP był zgodny z regulaminem, panele KOP zostały nagrane i przebiegały rzetelnie. Niemniej, w trakcie oceny ww. Wniosków, wystąpiły przypadki nierzetelnej oceny. Więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: T. I str. 320-362 plk 413-526)

P.o. Prezesa wskazała, że ryzyka dotyczące możliwych uchybień w procesie oceny Wniosków były wskazywane w notatce wewnętrznej z dnia 23 lutego 2023 r.: „Biorąc pod uwagę, że budżet SMART wynosi ok. 2,4 mld euro i jest to największy w historii PARP program dla przedsiębiorców, szacowana liczba Wniosków rocznie to średnio 2000 sztuk (w Szybkiej ścieżce NCBR średnia liczba projektów składanych w naborze to 800-1000 szt.), zaś procedura oceny jest czaso- i pracochłonna oraz wymaga wysokich kwalifikacji merytorycznych i organizacyjnych, jednocześnie obserwowane po uruchomieniu naboru zainteresowanie potencjalnych wnioskodawców jest ogromne, a niepowodzenie obsługi zarówno pod względem terminowym, jak i jakościowym, rodzi ogromne ryzyka dla Agencji, nie tylko wizerunkowe, ale również pod kątem zdolności organizacyjnych i możliwości realizacji tego instrumentu przez PARP, które mogą być kwestionowane. Zapewnienie odpowiednich, stabilnych zasobów kadrowych jest zatem kluczowe dla całej Agencji (wysokość Pomocy Technicznej jest liczona proporcjonalnie do przyznanej alokacji w programie)”. W analizie ryzyka Departament Wdrożeń Innowacji w Przedsiębiorstwach również wskazywał na negatywne konsekwencje dla jakości oceny (błędy w ocenie) w sytuacji nieposiadania odpowiednich zasobów ludzkich.

(akta kontroli: T. I str. 303-313)

Ocena projektów (tj. zatwierdzenie wyników oceny przez PARP) nie została przeprowadzona w pierwotnie założonym terminie⁶⁸, tj. w czasie 90 dni od zakończenia naboru (tj. pierwotnie od 12 kwietnia 2023 r.), a jej wyniki nie zostały zatwierdzone w terminie 100 dni od zakończenia naboru (9 maja 2023 r.). W wyniku wprowadzenia trzech zmian⁶⁹ Regulaminu WP, terminy te zostały wydłużone odpowiednio do 153 dni i 160 dni. Ocenę projektów rozpoczęto 6 czerwca 2023 r., a zakończono 6 października 2023 r. Tym samym dochowano terminów określonych w Regulaminie WP, po uwzględnieniu jego zmian. Wyniki prac KOP udokumentowano Protokołem z prac KOP, w którym opisano przebieg naboru. Protokół został przygotowany przez Sekretarza KOP 12 października 2023 r., zaakceptowany tego samego dnia przez Przewodniczącego KOP, a dokument został zatwierdzony 13 października 2023 r. Załącznikami do ww. protokołu były listy ocenionych projektów, które zostały wybrane do dofinansowania oraz które nie spełniły kryteriów.

(akta kontroli: T. I str. 320-344 plk 160-261)

P.o. Prezesa wskazała, że PARP otrzymała znaczną liczbę Wniosków do oceny w jednym naborze (ponad 1,5 tys.), podczas gdy zakładała otrzymanie w ciągu 2023 roku maksymalnie 2 tys. Wniosków. Dodała, że MFiPR narzuciło PARP

⁶⁸ Zgodnie z § 1 ust. 7 Regulaminu WP z 7 lutego 2023 r.

⁶⁹ 30 marca 2023 r. termin składania Wniosków został wydłużony do 9 maja 2023 r., 3 lipca 2023 r. wydłużono termin na przeprowadzenie oceny na 133 dni (było 90), a termin zatwierdzenia wyników oceny przez PARP na 143 dni (było 100). Natomiast 29 września 2023 r. termin na przeprowadzenie oceny określono na 153 dni (było 133), zaś w § 7 ust. 2 ustalono termin zatwierdzenia wyników oceny przez PARP na 160 dni (było 143).

niezwykle krótki termin zakończenia oceny na wrzesień 2023 r. (ostatecznie przesunięty na październik 2023 r.) – choć PARP wskazywała, że najwcześniejszy możliwy termin to listopad 2023 r. lub styczeń 2024 r. Zaznaczyła, że pomimo zgłaszanych z wyprzedzeniem potrzeb jeśli chodzi o adekwatne zasoby ludzkie niezbędne do obsługi Ścieżki SMART, nie zostały one pozyskane w wystarczającym stopniu. Podkreśliła, że PARP identyfikowała i zwracała uwagę na ryzyka związane z oceną tak znacznej liczby Wniosków na podstawie złożonych wieloaspektowych kryteriów wyboru projektów w skomplikowanej procedurze przy zbyt małych zasobach kadrowych własnych i eksperckich, w postaci m.in. niskiej jakości oceny czy możliwości popełnienia błędów przez oceniających (PARP wskazywała, że zapewnienie odpowiedniej jakości oceny jest możliwe przy równoległej ocenie ok. 600 Wniosków).

(akta kontroli: T. I str. 303-313)

Zgodnie z punktem 5.2.4 procedury „Nabór ekspertów oraz współpraca z ekspertami w ramach FENG oraz FEPW” ocenę pracy eksperta należało przeprowadzić „zgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie współpracy z ekspertami, na podstawie arkusza oceny oraz kryteriów oceny wskazanych w załączniku do regulaminu współpracy”. Za termin dokonania oceny, o której mowa w regulaminie współpracy, planowano przyjmować datę wprowadzenia oceny do LSI. Regulamin współpracy z ekspertami określał, że ocena miała odbyć się w terminie do 45 dni od dnia zatwierdzenia wyników oceny dla danego naboru. Zatwierdzenie wyników oceny dla naboru nr 1 Ścieżka SMART nastąpiło 13 października 2023 r., co oznaczało, że ocena pracy 240 ekspertów, którzy oceniali Wnioski w naborze powinna zostać dokonana i wprowadzona do LSI do 27 listopada 2023 r. Jednakże, w związku z tym, że w LSI nie był dostępny moduł (funkcjonalność) dedykowany ocenie pracy ekspertów, zastosowano odstępstwo od ww. procedury, w której określono, że ocena zostanie dokonana i wprowadzona do LSI w terminie 45 dni od udostępnienia w LSI tej funkcjonalności (co nastąpiło 18 grudnia 2023 r.). W związku z tym powyższy termin upływał 1 lutego 2024 r. Szczegółowej weryfikacji poddano termin dokonania oceny ekspertów oceniających Wnioski objęte szczegółowym badaniem. W odniesieniu do ekspertów, którzy oceniali Wnioski poddane szczegółowej analizie w ramach niniejszej kontroli stwierdzono, że ich ocena została dokonana w wymaganym terminie.

(akta kontroli: T. I str. 375-440 plk 1, str. 520-523 plk 22)

Wnioskodawców, których projekty zostały umieszczone na zatwierdzonej liście projektów wybranych do dofinansowania, po przekazaniu o informacji powyższym PARP (w przekazywanym piśmie) wzywała do złożenia dokumentów niezbędnych do zawarcia umowy o dofinansowanie z wykorzystaniem systemu SL2021. Weryfikacji poddano dokumentację 10 wnioskodawców, których projekty zostały umieszczone na zatwierdzonej liście projektów wybranych do dofinansowania. Stwierdzono, że proces dostarczania dokumentacji przez ww. wnioskodawców jak i jej oceny dokonanej przez PARP przebiegał prawidłowo – zgodnie z § 9 Regulaminu WP (czego efektem było zawarcie umów o dofinansowanie).

(akta kontroli: T. I str. 375-440 plk 6-199)

Na 24 kwietnia 2024 r. zawarto 179 umów o dofinansowanie o łącznej wartości 1 635 538, 4 tys. zł.

(akta kontroli: T. I str. 534 plk 1)

PARP występowała⁷⁰ do Ministra Finansów o informację, czy wybrany do dofinansowania wnioskodawca nie widnieje w Rejestrze podmiotów wykluczonych (o którym mowa w art. 210 UFP) z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Wszystkie

⁷⁰ Pismami z dnia 30 października 2023 r., 6 listopada 2023 r., 4 grudnia 2023 r., 5 stycznia 2024 r. oraz 5 lutego 2024 r.

odpowiedzi Ministra Finansów wskazywały, że podmioty o które pytała PARP nie figurowały w ww. Rejestrze.

(akta kontroli: T. I str. 375-440 plk 200-222)

PARP odmówiła zawarcia umowy dwóm wnioskodawcom⁷¹, których projekty zostały umieszczone na zatwierdzonej liście projektów wybranych do dofinansowania. Powodem powyższego były nieprawidłowości stwierdzone przez PARP w realizowanych projektach: przez jednego z ww. wnioskodawców oraz podmiot, którego prezesem zarządu oraz udziałowcem była osoba pełniąca takie funkcję w przedsiębiorstwie drugiego wnioskodawcy.

(akta kontroli: T. I str. 280-288, 362-374 plk 220-229)

W wyniku przeprowadzenia oceny do dofinansowania wybrano 198 Wniosków o wartości 1 827 310,4 tys. zł (41,1% alokacji na przedmiotowy nabór). Negatywnie oceniono 1 298 Wniosków o łącznej wartości 12 957 040,9 tys. zł (tj. 291,2% alokacji na ten nabór).

(akta kontroli: T. I str. 320-344 plk 340-349)

Spośród 198 projektów rekomendowanych do dofinansowania 51 uzyskało od 20 do 25 punktów rankingujących, w tym trzy uzyskało maksymalną liczbę punktów. 98 projektów uzyskało od 10 do 19 punktów rankingujących, natomiast 49 – od jednego do dziewięciu punktów rankingujących (w tym jeden który uzyskał jeden punkt rankingujący). Zgodnie z założeniami Priorytetu 1 FENG (Wsparcie dla przedsiębiorców), wsparcie miało być kierowane na obszary określone jako krajowe inteligentne specjalizacje oraz uzupełniająco na wyłaniające się specjalizacje wynikające z procesu przedsiębiorczego odkrywania, będącego częścią procesu monitorowania SO KIS. Warunki udziału w naborze i wyniki przeprowadzonej oceny sprawiły, że pozytywną ocenę otrzymało 198 Wniosków, spośród których przedmiotem dwóch było wprowadzenie do produkcji innowacyjnego mechanizmu przesuwania drzwi w szafach (nr FENG.01.01-IP.02-0388/23), jak również uruchomienie produkcji zakrętek do lakierów do paznokci z tworzywa z recyklingu dzięki zastosowaniu innowacyjnego rozwiązania formy do wtrysku poprzez zakup maszyn i urządzeń oraz umiędzynarodowienie produktów firmy (nr FENG.01.01-IP.02-0406/23).

W wyniku spełnienia wszystkich KWP Rankingujące, złożony Wniosek mógł uzyskać maksymalnie 25 punktów. Spełnienie KWP Rankingującego *Innowacja w skali minimum krajowej jest efektem wyników prac B+R*, pozwalało na uzyskanie 0, jeden, dwa, trzy lub 12 punktów, przy czym:

- jeden punkt, gdy w projekcie występowała co najmniej jedna innowacja na poziomie minimum krajowym i była ona efektem zakupionych wyników prac B+R,
- dwa punkty, gdy w projekcie występowała co najmniej jedna innowacja na poziomie minimum krajowym i była ona efektem przeprowadzonych przez wnioskodawcę prac B+R poza projektem,
- trzy punkty, gdy w projekcie występowała co najmniej jedna innowacja na poziomie minimum krajowym i była ona efektem prac B+R planowanych do przeprowadzenia w ramach agendy badawczej w module Infrastruktura B+R,
- 12 punktów, gdy w projekcie występowała co najmniej jedna innowacja na poziomie minimum krajowym i była ona efektem prac B+R planowanych do realizacji w module B+R.

Celem Działania 1 (Priorytetu 1 FENG *Wsparcie dla przedsiębiorców*) było rozwijanie i wzmacnianie zdolności badawczych i innowacyjnych oraz wykorzystywanie zaawansowanych technologii. W szczególności zbadanej badanej próbie 22 Wniosków (o czym mowa powyżej), wśród 10 projektów które zostały rekomendowane do

⁷¹ Którzy złożyli Wnioski nr: FENG.01.01-IP.02-1666/23 oraz FENG.01.01-IP.02-0197/23.

dofinansowania pięć⁷² uzyskało od 0 do dwóch punktów w ramach KWP Rankingującego *Innowacja w skali minimum krajowej jest efektem wyników prac B+R*. P.o. Prezesa i Prezes w okresie od 18 lutego 2022 r. do 2 sierpnia 2023 r. wskazali, że ich zdaniem ww. Wnioski zostały ocenione rzetelnie, przez ekspertów zewnętrznych, zgodnie z KWP Moduły oraz KWP Rankingujące. Prezes nie potrafił wskazać dlaczego takie Wnioski zostały rekomendowane do dofinansowania.

(akta kontroli: T. I str. 181-189, 191-198, 303-313, 320-344 plk 340-349, 434-453, 460-465, 484-489)

W przypadku 1298 projektów, które nie spełniły kryteriów, jeden projekt uzyskał maksymalną możliwą do zdobycia punktów rankingujących. 57 projektów zdobyło: od 20 do 25 pkt, 145 projektów – od 10 do 19 pkt, 383 projektów od jednego do dziewięciu pkt, a 713 projektów uzyskało 0 punktów rankingujących. Pośród ww. projektów, które nie spełniły kryteriów obligatoryjnych, a uzyskało ponad 20 punktów rankingujących, znalazły się np. projekty dotyczące:

- opracowania nowego kandydata na lek przeciwko HER2 - pozytywnemu nowotworowi piersi z wykorzystaniem cząsteczek wirusopodobnych (nr FENG.01.01-IP.02-1889/23),
- nowych możliwości personalizowanej terapii przeciwnowotworowej w oparciu o hodowlę komórek pierwotnych od pacjenta, charakteryzując omiczną i testy funkcjonalne (nr FENG.01.01-IP.02-0095/23),
- innowacyjnej terapii genowej w leczeniu neuropatii jaskrowej u człowieka, badanie bezpieczeństwa i skuteczności (nr FENG.01.01-IP.02-0284/23),
- opracowania innowacyjnych SMART produktów do zmniejszania zużycia energii elektrycznej i emisji CO² poprzez optymalizację napięcia w sieci użytkownika, kompatybilnych z PV (nr FENG.01.01-IP.02-1353/23).

(akta kontroli: T. I str. 320-344 plk 340-349)

Wnioskodawcy, których projekty nie zostały rekomendowane do dofinansowania, w pismach o tym informujących, poza powodami niespełnienia kryteriów oceny otrzymywali pouczenie o możliwości złożenia protestu od uzyskanej oceny. W wyznaczonym przez PARP czasie, tj. 14 dni od otrzymania pisma informującego o niespełnieniu przez projekt kryteriów (zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy wdrożeniowej), ww. wnioskodawcy złożyli łącznie 358 protestów, spośród których 333 podlegało rozpatrzeniu.

Szczegółowemu badaniu poddano prawidłowość i terminowość procesu rozpatrywania przez PARP protestów siedmiu z 12 wnioskodawców, których projekty nie spełniły kryteriów poddanych – poddanych szczegółowej analizie w zakresie prawidłowości przeprowadzenia ich oceny. Pięciu z 12 ww. wnioskodawców odstąpiło od złożenia protestów. PARP informowała pisemnie wnioskodawców o wydłużeniu czasu na ocenę w związku z koniecznością zasięgnięcia opinii eksperta, wskazując datę do upłynięcia której nastąpi rozstrzygnięcie. W rozstrzygnięciu pięciu protestów PARP wskazywała, że ocena dokonana przez ekspertów, nie zawsze była prawidłowa i przyznawała rację protestującym. W czterech z ww. przypadków, nie zmieniono jednak wyniku dokonanej oceny przez ekspertów, rozpatrując te protesty negatywnie (np. w związku z niespełnieniem innych kryteriów oceny), natomiast w jednym przypadku protest rozpatrzono pozytywnie, w efekcie czego projekt tego wnioskodawcy został wybrany do dofinansowania.

Zgodnie z art. 68 ustawy wdrożeniowej, w przypadku gdy ocena danego protestu tego wymagała, PARP mogła powołać eksperta do ponownej oceny Wniosku. Z takiej możliwości PARP skorzystała w odniesieniu do 329 protestów⁷³. W takich okolicznościach czas na rozpatrzenie protestu mógł być wydłużony do 45 dni po wcześniejszym poinformowaniu wnioskodawcy o tym fakcie. Nie w każdym jednak

⁷² O numerach: FENG.01.01-IP.02-0663/23 – 0 pkt, FENG.01.01-IP.02-0388/23 – jeden pkt, FENG.01.01-IP.02-0712/23 – dwa pkt, FENG.01.01-IP.02-0406/23 – dwa pkt oraz FENG.01.01-IP.02-1311/23 – dwa pkt.

⁷³ Szacowany koszt opinii przygotowanych przez ekspertów to ok. 810 tys. zł. Kwota ustalona na dzień 10 kwietnia 2024 r. na podstawie raportu z systemu LSI.

przypadku PARP dochowała ww. terminów na rozpatrzenie protestów, o czym więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: T. I str. 345-361 plk 19-124, 362-374 plk 233, str. 493-497, 520-523 plk 23)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieustanowienie przez PARP minimum punktowego w Regulaminie WP było niezgodne z KWP rankingującymi. W skutek powyższego wyniki naboru nie w pełni odzwierciedlały jego konkurencyjny charakter. 20 Wniosków (10,1%) z tych które zostały rekomendowane (198) do dofinansowania uzyskało od jednego do pięciu punktów rankingujących (wniosek mógł uzyskać 25 punktów). Wśród tych projektów znalazły się przedsięwzięcia, których przedmiotem było np. wprowadzenie do produkcji innowacyjnego mechanizmu przesuwania drzwi w szafach lub uruchomienie produkcji zakrętek do lakierów do paznokci z tworzywa z recyklingu dzięki zastosowaniu innowacyjnego rozwiązania formy do wtrysku poprzez zakup maszyn i urządzeń oraz umiędzynarodowienie produktów firmy. Niezastosowanie przez PARP minimum punktowego mogło doprowadzić, w przypadku spełnienia przez większą liczbę projektów kryteriów obligatoryjnych, do znacznego wykorzystania alokacji przez projekty, których innowacyjność została nisko oceniona przez ekspertów zewnętrznych (odpowiednio w przypadku ww. przedsięwzięć: jeden i dwa punkty na 12 możliwych do uzyskania). Zastosowanie konkurencyjnej formuły naboru Wniosków miało z jednej strony dać możliwość udziału w naborze jak najszerszej populacji wnioskodawców, ponieważ zamierzano pozyskać projekty o wysokim stopniu innowacyjności. Z drugiej jednak strony, miało doprowadzić do wyboru (a więc dofinansowania) pomysłów najlepszych, posiadających znamiona wysokiej innowacyjności. Zdaniem NIK zastosowanie minimum punktowego, o którym mowa w Kryteriach wyboru projektów (Rankingujące), w sytuacji zapewnienia alokacji środków przeznaczonych do wykorzystania, m.in. w tym naborze na poziomie 4 450 000 tys. zł, pozwoliłoby na ograniczenie wyboru projektów, których innowacyjność tylko w niewielkim stopniu wpływała na osiągnięcie celu FENG.

P.o. Prezesa wyjaśniła, że Regulamin WP został przygotowany (w oparciu o wzór Regulaminu) i zaakceptowany przez IZ. Dodała, że brak wskazania minimalnej liczby punktów wymaganych do rekomendowania projektu do wsparcia wynikał z podejścia IZ, której intencją było nieustanawianie barier i ograniczeń dla przedsiębiorców w programie. Podkreśliła, że KWP Rankingujące to dokument konsultowany i zatwierdzany przez Komitet Monitorujący i co do zasady ma charakter uniwersalny, dlatego też zawiera ogólne wskazanie, że minimalna liczba wymaganych punktów w kryteriach rankingujących zostanie określona w Regulaminie WP, co nie oznacza, że zawsze taka liczba musi być określona na poziomie większym od 0 pkt. W przedmiotowym naborze przyjęto, że taki limit nie będzie wprowadzony w ogóle.

Dyrektor Departamentu Programów Wsparcia Innowacji i Rozwoju w MFIPR zeznała, że na etapie wprowadzania takiego postanowienia nie dysponowano odpowiednim rozeznaniem w tej sprawie, stąd zdecydowano o pozostawieniu tej kwestii do późniejszego uregulowania w Regulaminie WP. Dodała, że ścieżka SMART była nowym instrumentem, stąd chcąc zbudować instrument przyjazny dla przedsiębiorców nie dążono do wprowadzenia nadmiernych ograniczeń w możliwości uzyskania wsparcia. Nie pamiętała sygnalizowania przez PARP potrzeby wprowadzenia minimum punktowego.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela ww. argumentacji. W treści KWP Rankingujące wskazano, że *minimalna liczba punktów wymagana do rekomendowania projektu do wsparcia jest określona w Regulaminie wyboru projektów*. Informacja sformułowana w taki sposób nie może być odczytywana jako fakultatywna, w związku z jej stanowczym charakterem – informacja wskazana w jednym dokumencie (KWP Rankingujące) wskazuje że jej szczegóły zostaną określone w drugim (Regulaminie WP), natomiast propozycja wprowadzenia tego zapisu pochodziła od PARP. Tymczasem w Regulaminie WP przygotowywanym przez PARP nie zawarto

informacji o minimum punktowym. Co więcej PARP nie zgłaszała potrzeby jego wprowadzenia, a IZ nie obligowała PARP do powyższego. Wprowadzenie minimalnej liczby punktów wymaganej do rekomendowania projektu do wsparcia, pozwoliłoby na dofinansowanie wyłącznie najlepszych projektów, a nie wszystkich tych które spełniły KWP Moduły. Tym samym, po zakończeniu naboru, w dyspozycji PARP pozostawałaby alokacja środków (dostępna w kolejnych ogłaszanych naborach) pozwalająca na dofinansowanie projektów znacząco innowacyjnych. Zastosowanie ww. mechanizmu mogłoby zagwarantować ograniczenie możliwości przekazywania środków publicznych na przedsięwzięcia, w których oceniający nie dostrzegli innowacyjności czy zwiększonego wpływu na rynek, w sytuacji gdy warunki dostępu do naboru określono niezwykle liberalnie⁷⁴. Zdaniem NIK wprowadzenie takiego mechanizmu umożliwił art. 44 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, w zakresie zastosowania konkurencyjnego sposobu wyboru projektów, bowiem w myśl Rozdziału 5 pkt 3 i 4 Wytycznych, konkurencyjny sposób wyboru projektów jest podstawową metodą ich selekcji, nie określa w jaki sposób konkurencyjnie wybierać projekty albo jak przeprowadzić postępowanie w zakresie wyboru projektów, aby w jego toku projekty konkurowały ze sobą. Właściwe instytucje miały określić ten sposób i stanowiło to ich prawny obowiązek, a przyjęte przez nie procedury miały zapewnić osiągnięcie takiego efektu.

(akta kontroli: T. I str. 51-71, 320-344 plk 158-261, 434-446, str. 318-319, 444-453, 493-497, 520-523 plk 21, 34-41)

2. Ocena trzech z 22 Wniosków (13,6%) poddanych szczegółowej kontroli przebiegała nierzetelnie, co naruszało art. 45 ust. 1 ustawy wdrożeniowej. Zgodnie z tym przepisem właściwa instytucja przeprowadza postępowanie w zakresie wyboru projektów do dofinansowania w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny. W przypadku oceny dwóch⁷⁵ Wniosków ocenionych pozytywnie, w treści arkuszy ocen tych projektów nie zakwestionowano, że w części wydatków związanych z zakupem usług, wartości niematerialnych i prawnych czy dostawy inne niż środki trwałe, ich wartość w kolumnie „wydatki kwalifikowalne” i „wydatki ogółem” pozostawała w jednakowej wysokości, podczas gdy zgodnie z przyjętymi dla programu zasadami⁷⁶ podatek VAT był wydatkiem niekwalifikowalnym, gdy Wnioskodawca zaznaczył w formularzu Wniosku, że ma możliwość odzyskania podatku VAT (a w każdym z tych trzech przypadków dokonano takiego zaznaczenia). Natomiast w jednym przypadku⁷⁷ w arkuszu oceny projektu nie dostrzeżono szeregu przypadków zastosowania stawki amortyzacji zakupionych środków trwałych w wysokości 42%-95%, podczas gdy zgodnie z pkt 3.3.3 (Amortyzacja – aparatura i sprzęt) Przewodnika kwalifikowalności wydatków dla 1 priorytetu program Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki (stanowiącego Załącznik nr 2 do Regulaminu WP) w ramach kategorii kwalifikowalne są odpisy amortyzacyjne aparatury naukowo-badawczej i sprzętu wykorzystywanych w celu prowadzenia badań przemysłowych i prac rozwojowych albo tylko prac rozwojowych wyłącznie w zakresie i przez okres, w jakim są one wykorzystywane na potrzeby realizowanego modułu B+R, a w załączniku nr 1 (Wykaz rocznych stawek amortyzacyjnych) do ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁷⁸, stawki amortyzacji środków trwałych kształtowały się na poziomie od 2,5% do 30%.

Dodatkowo, w przypadku czterech⁷⁹ Wniosków (niepełniających kryteriów), w efekcie złożonych protestów PARP uznała za nieprawidłową część oceny sporządzonej przez ekspertów (wyrażonej w arkuszach ocen projektów). Nie

⁷⁴ Np. nie określając minimalnej wartości wydatków kwalifikowalnych czy minimalnego okresu funkcjonowania uczestnika naboru na rynku itp.

⁷⁵ O numerach: FENG.01.01-IP.02-0777/23 i FENG.01.01-IP.02-0406/23.

⁷⁶ Pkt 1.2 Ogólnych zasad kwalifikowalności wydatków w projekcie określonych w Przewodniku kwalifikowalności wydatków dla 1 priorytetu program Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki.

⁷⁷ Nr FENG.01.01-IP.02-1256/23.

⁷⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 2805, ze zm.

⁷⁹ O numerach: FENG.01.01-IP.02-1889/23, FENG.01.01-IP.02-1613/23, FENG.01.01-IP.02-1150/23 oraz FENG.01.01-IP.02-0762/23.

skutkowało to jednak zmianą ich oceny końcowej. Zaś w jednym⁸⁰ przypadku (Wniosku, który również nie spełnił kryteriów), po ponownej ocenie zmieniono wynik z negatywnej na pozytywną. Powyższe zmiany wynikały z błędów i omyłek popełnionych przez ekspertów na etapie pierwotnej oceny projektów.

P.o. Prezesa wyjaśniła, że ocena projektów została dokonana zgodnie z przyjętym systemem oceny i kryteriami wyboru projektów w naborze nr 1 Ścieżka SMART, które są odzwierciedlone w dokumentacji naboru, dokumentacji regulującej nabór i współpracę z ekspertami, a także w procedurach wewnętrznych PARP. Dodała, że ocena dużej liczby Wniosków była dokonywana pod presją czasu, z wykorzystaniem ograniczonych zasobów kadrowych PARP i eksperckich. Wskazała, że ustawodawca wyposażył wnioskodawców w środki odwoławcze, aby można było dokonać sprawdzenia prawidłowości negatywnej oceny projektów. Zaznaczyła jednocześnie, że twierdzenie, że uwzględnienie protestu w jakimkolwiek aspekcie oceny oznacza, że ocena Wniosku została przeprowadzona nierzetelnie, jest nieuprawnione.

Przewodniczący paneli KOP, którzy nadzorowali proces oceny ww. Wniosków, podobnie jak p.o. Prezesa PARP, odwoływali się do działania pod presją czasu z dużą liczbą Wniosków, z wykorzystaniem ograniczonych zasobów kadrowych PARP i eksperckich, a także wskazywali że ocenę przeprowadzali eksperci zewnętrzni. Wskazywali także, że ocena w przedmiotowym naborze była wymagająca z uwagi na możliwość formułowania Wniosków zawierających od jednego do siedmiu modułów.

Przewodnicząca KOP wyjaśniła, że oceny dokonywali eksperci zewnętrzni, nadzór nad ich pracami wykonywali przewodniczący Paneli KOP, a w ramach pełnionej funkcji nie byłaby w stanie zweryfikować wszystkich Wniosków, wezwań do poprawy/uzupełnień Wniosków oraz uzasadnień zawartych w kartach ocen projektów. Dodała, że dokumentacja naboru przewidywała procedurę odwoławczą i istniała możliwość zmiany pierwotnej oceny Wniosku w wyniku rozpatrzenia protestu przez PARP.

NIK nie uwzględnia argumentacji zawartej w ww. wyjaśnieniach. W myśl § 4 ust. 7 pkt 9 Regulaminu KOP, przewodniczący Panelu w szczególności był odpowiedzialny za weryfikację uzasadnień wyników oceny każdego z kryteriów pod kątem spójności, adekwatności, jednoznaczności i rzetelności, w tym weryfikację, czy: wszystkie pozycje arkusza oceny zostały wypełnione; wszystkie pozycje arkusza oceny pozostawały w zgodzie z postanowieniami Regulaminu KOP i były zgodne z kryteriami wyboru projektów obowiązującymi w naborze; uzasadnienie oceny miało uwzględniać argumentację pozostałych ekspertów (jeśli dotyczy) oraz zawierać odniesienie się do uzupełnień/wyjaśnień przekazanych przez wnioskodawcę oraz w przypadku niespełnienia ww. elementów wezwanie do ich uzupełnienia lub poprawy. W przyjętym modelu, PARP polegała na ocenach formułowanych przez ekspertów zewnętrznych (którym te prace zlecono) i miała świadomość ryzyka przekazywania wyników ocen wnioskodawcom przy zaangażowaniu pracowników PARP w formie nadzorowania pracy tych ekspertów (w szczególności w sytuacji gdy średnio na jednego przewodniczącego Panelu KOP przypadało ponad 20 Wniosków). Zdaniem NIK, proces oceny Wniosku nie powinien polegać na przekazaniu nie w pełni zweryfikowanych stwierdzeń ekspertów zewnętrznych wnioskodawcom, ponieważ to PARP organizowała przedmiotowy nabór i odpowiadała za proces oceny. Wskazywanie jako odpowiedzialnych za wynik oceny wyłącznie zewnętrznych ekspertów (od których odebrano oceny wszystkich Wniosków, nie wykazując przy tym nienależytego wykonania umowy żadnemu z ekspertów i wypłacając każdemu z nich wynagrodzenie bez naliczania kar umownych), jest nieuprawnione. Ponadto korygowanie wyniku oceny, jak również jej poszczególnych elementów na etapie ponownej oceny projektu (w trakcie trwania procedury odwoławczej), nie może być sprowadzane wyłącznie do narzędzia/procedury z którego mógł skorzystać wnioskodawca, którego wniosek nie spełnił kryteriów. Powyższe może natomiast świadczyć o niewystarczającej weryfikacji przez przewodniczącego Panelu wyników

⁸⁰ Nr FENG.01.01-IP.02-0095/23.

oceny każdego z kryteriów pod kątem spójności, adekwatności, jednoznaczności i rzetelności, o których mowa w § 4 ust. 7 pkt 9 Regulaminu KOP.

(akta kontroli: T. I str. 97-148, 229-236, 303-316, 320-344 plk 420-426, 441-446, 478-483, 503-514, str. 345-361 plk 1-7, 150-155)

3. Rozpatrzenie 190 z 333 (57,1%) protestów wnioskodawców, których Wnioski nie spełniły kryteriów (tj. nie zostały rekomendowane do dofinansowania) nastąpiło z przekroczeniem terminu wynikającego z art. 68 ustawy wdrożeniowej. Zgodnie z tym przepisem PARP winna była rozpatrywać protesty terminie nie dłuższym niż 21 dni, licząc od dnia jego otrzymania. Natomiast uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy w trakcie rozpatrywania protestu konieczne było skorzystanie z pomocy ekspertów, termin rozpatrzenia protestu mógł być przedłużony (o czym informowano wnioskodawcę) – termin rozpatrzenia protestu nie mógł przekroczyć łącznie 45 dni od dnia jego otrzymania. Tymczasem w 203 przypadkach czas na rozpatrzenie protestów wyniósł od 46 do 107 dni.

P.o. Prezesa PARP wyjaśniła, że PARP nie posiadała wystarczających zasobów ludzkich do oceny wpływających protestów, o czym informowano kierownictwo PARP. Dodała, że w większości przypadków wystąpiła konieczność zasięgnięcia opinii ekspertów zewnętrznych, których dostępność (w związku z tym że eksperci nie mogli oceniać protestów we wszystkich dziedzinach) w była ograniczona i pomimo podejmowanych wysiłków, nie udało się dochować wszystkich terminów.

(akta kontroli: T. I str. 229-232, 303-316, 345-361 plk 19-124, str. 362-374 plk 233)

4. PARP nie zapewniła rzetelnego procesu rejestracji wideokonferencji, tj. formuły w jakiej odbywały się posiedzenia Paneli KOP, do czego zobowiązywał § 6 ust. 8 Regulaminu WP. Zastosowane narzędzie teleinformatyczne do organizacji i rejestracji wideokonferencji, w trzech przypadkach⁸¹ nie zarejestrowało dźwięku ani obrazu, zachowując jedynie transkrypcję posiedzenia (narzędzie do rejestracji wideokonferencji zamieniło tekst mówiony na wersję pisemną). Ponadto w jednym przypadku⁸² posiedzenie Panelu KOP nie zostało w pełni zarejestrowane. W konsekwencji, Wnioskodawców pozbawiono możliwości skorzystania ze swojego prawa określonego w § 7 ust. 9 Regulaminu WP, to jest uzyskania nagrania (z którego ostatecznie nie skorzystali). Zdaniem NIK, niezapewnienie właściwej rejestracji posiedzeń Paneli KOP naruszało zasadę przejrzystości i rzetelności oceny Wniosków, wyrażoną w art. 45 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

P.o. Prezesa PARP wyjaśniła, że Regulamin WP ani Regulamin KOP nie przewidywały konieczności powtórzenia paneli w przypadku stwierdzenia niepowodzenia nagrania spotkania panelowego.

Najwyższa Izba Kontroli nie uwzględniła argumentacji zawartej w wyjaśnieniach. Obowiązkiem PARP było zarejestrowanie posiedzeń Paneli KOP (w formie obrazu i dźwięku), tak aby na żądanie wnioskodawcy udostępnić do wglądu zarchiwizowane nagranie.

(akta kontroli: T. I str. 289-290, 314-316, 320-344 plk 158-261, str. 345-361 plk 200-222)

OCENA CZĄSTKOWA

W procesie oceny i wyboru projektów do dofinansowania nie wystąpiły sytuacje, w których zakwalifikowano by do przyznania wsparcia finansowego Wnioski nie spełniający kryteriów oceny. Jednocześnie nie ustrzeżono się nieprawidłowości dotyczących: **[1]** nieustanowienia przez PARP minimum punktowego w Regulaminie WP (do czego zobowiązywały KWP rankingujące), **[2]** nierzetelnej oceny trzech z 22 Wniosków (13,6%) poddanych szczegółowej kontroli, co naruszało art. 45 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, **[3]** rozpatrzenia z opóźnieniem 190 z 333 (57,1%) protestów wnioskodawców, których Wnioski nie spełniły kryteriów (tj. nie zostały rekomendowane do dofinansowania) co naruszało art. 68 ustawy wdrożeniowej oraz **[4]** niezapewnienia rzetelnego procesu rejestracji wideokonferencji, tj. formuły w jakiej

⁸¹ Dotyczy Wniosków o dofinansowanie nr: FENG.01.01-IP.02-0467/23, FENG.01.01-IP.02-1155/23 i FENG.01.01-IP.02-1843/23.

⁸² Dotyczy Wniosku o dofinansowanie nr: FENG.01.01-IP.02-1921/23.

odbywały się posiedzenia Paneli KOP, do czego zobowiązywał § 6 ust. 8 Regulaminu WP.

IV. Uwagi i wnioski

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

- Uwaga NIK zwraca uwagę, że do wystąpienia stwierdzonych przez Izbę stanów nieprawidłowych mogła przyczynić się sytuacja kadrowa w PARP. Ustalenia kontroli wskazują zatem na niezbędność kontynuowania działań ukierunkowanych na rozwiązywanie problemów ze stanem zatrudnienia i poziomem wynagrodzeń.
- Wnioski
1. Zapewnienie technicznej możliwości składania wniosków, w prowadzonych naborach, od początku do końca ich trwania.
 2. Zapewnienie, by w skład KOP nie wchodziły osoby posiadające status pracownika tymczasowego.
 3. Opublikowanie na stronie internetowej PARP listy rankingowej zawierającej także końcową liczbę punktów przyznanych poszczególnym projektom wybranym do dofinansowania.
 4. Wprowadzenie do Regulaminu WP informacji dotyczącej minimum punktowego, o którym mowa w KWP Rankingujące.
 5. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie przestrzegania zasad, o których mowa w art. 45 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.
 6. Podjęcie działań mających na celu terminowe rozpatrywanie protestów składanych przez wnioskodawców, których Wnioski nie spełniły kryteriów.
 7. Wprowadzenie mechanizmów zapewniających prawidłowe rejestrowanie (nagrywanie) posiedzeń panelu KOP.

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 we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, 30 kwietnia 2024 r.

Kontrolerzy
Radosław Kujawiński
Doradca prawny

/podpisano elektronicznie/

Dominik Kosenda
Specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Krzysztof Pyzik
Inspektor kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

/podpisano elektronicznie/

p.o. Dyrektor
Delegatury NIK we Wrocławiu
Marcin Kaliński

/podpisano elektronicznie/