



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP 410.003.06.2017

P/17/016

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

***Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń
– zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego –
przez Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli***

(Uchwała Nr KPK-KPO.443.157.2017 z dnia 23 listopada 2017 r.)

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 92, F +48 22 444 55 94
kgp@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/016 - Wykorzystanie przez przedsiębiorców środków publicznych na innowacje i prace badawczo-rozwojowe
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.
Kontroler	Wojciech Żukowski, główny specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr KGP/54/2017 z dnia 13 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Volkswagen Motor Polska Sp. z o.o., ul. Strefowa 1, 59-101 Polkowice ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dirk Strümpfler, Prezes Zarządu Spółki ² . (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Spółka zrealizowała zakres rzeczowo-finansowy projektu pn. „Uruchomienie produkcji nowej generacji silnika diesla przez Volkswagen Motor Polska”, określony w umowie o dofinansowanie zawartej w dniu 13 września 2011 r.⁴ z Ministrem Gospodarki⁵, jednak ze względu na zakwestionowanie przez Komisję Europejską⁶ innowacyjności tego projektu Beneficjent został zobowiązany do zwrotu udzielonej pomocy. Wypełniając ten obowiązek, Spółka przekazała w dniu 20 kwietnia 2017 r. Instytucji Wdrażającej POIG potwierdzenie zwrotu środków na dofinansowanie projektu w kwocie [...]⁷.

Spółka osiągnęła założone we wniosku o dofinansowanie⁸ wskaźniki produktu i rezultatu – wprowadzając do produkcji nowy model silnika, zwiększając i utrzymując następnie poziom zatrudnienia oraz redukując stosowane w procesie produkcyjnym tego silnika szkodliwe dla środowiska substancje.

W dniu 23 marca 2017 r. KE wydała decyzję o uznanie Projektu za nieinnowacyjny oraz odmówiła wniesienia wkładu finansowego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na rzecz tego Projektu, stanowiącego część Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013⁹, objętego pomocą strukturalną w ramach celu Konwergencja w Polsce¹⁰.

¹ Dalej: Spółka lub Beneficjent.

² Od dnia 1 maja 2017 r. Poprzednio stanowisko Prezesa Zarządu Spółki zajmowali: Rainer Schoske od dnia 1 maja 2014 r. do dnia 30 kwietnia 2017 r. oraz Christian Bleiel od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia 30 kwietnia 2014 r.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienia.

⁴ Umowa Nr POIG.04.05.01-00—027/10-00. Dalej: Umowa o dofinansowanie.

⁵ Minister Gospodarki wykonywał wówczas zadania Instytucji Wdrażającej/Instytucji Pośredniczącej II stopnia. Dalej IW/IPIL.

⁶ Dalej: KE.

⁷ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018r. , poz. 419.). Wyłączenia dokonano w interesie Volkswagen Motor Polska Sp. z o.o. Dalej oznaczenie: [...] - wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁸ Z dnia 2 listopada 2010 r., ostateczna wersja z dnia 4 lutego 2011 r.

⁹ Dalej: POIG.

¹⁰ Decyzja nr C(2017) 1904.

KE uznała na podstawie posiadanych dokumentów, że nie został zrealizowany główny cel projektu [...¹¹].

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wsparcie działalności inwestycyjnej Spółki środkami publicznymi

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą (lata 2011–2016) Spółka wnioskowała o dofinansowanie jednego projektu innowacyjnego pn. *„Uruchomienie produkcji nowej generacji silnika diesla przez Volkswagen Motor Polska”* w ramach 4 Osi priorytetowej *Inwestycje w innowacyjne przedsiębiorstwa* POIG (działanie 4.5 *Wsparcie inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki*, poddziałanie 4.5.1 *Wsparcie inwestycji w sektorze produkcyjnym*).

Spółka nie korzystała z innych mechanizmów wsparcia (ulg podatkowych, kredytu technologicznego, premii technologicznej) na realizację projektów innowacyjnych. Nie podejmowała również działań w celu uzyskania statusu centrum badawczo-rozwojowego w rozumieniu art. 17 ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej¹², a tym samym nie utworzyła funduszu innowacyjności na podstawie art. 21 tej ustawy.

Spółka prowadziła działalność na terenie Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej i w okresie objętym kontrolą posiadała cztery zezwolenia wydane przez Legnicką Specjalną Strefę Ekonomiczną SA¹³. W ramach wydanych zezwoleń Beneficjent został zobowiązany do poniesienia na terenie strefy wydatków inwestycyjnych, w rozumieniu § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnych stref ekonomicznych¹⁴. Z tytułu poniesionych wydatków inwestycyjnych w latach 2011–2016 w związku z realizacją Projektu Beneficjent do dnia zakończenia kontroli (tj. 25 lipca 2017 r.) nie skorzystał ze zwolnienia w podatku dochodowym od osób prawnych na podstawie zezwolenia nr 98/LSSE z dnia 19 września 2011 r., a tym samym nie rozpoczął korzystania z limitu pomocy przyznanego tym zezwoleniem.

Spółka w okresie objętym kontrolą nie korzystała ze wsparcia z budżetu samorządu terytorialnego lub innych źródeł publicznych poza wyżej wymienionymi.

(dowód: akta kontroli str. 634-710)

Celem projektu *„Uruchomienie produkcji nowej generacji silnika diesla przez Volkswagen Motor Polska”*¹⁵ była dywersyfikacja produkcji Spółki poprzez wdrożenie innowacyjnej technologii produkcji silnika diesla nowej generacji, który docelowo miał zastąpić obecnie stosowane¹⁶ rozwiązanie technologiczne. Znacząco ulepszone cechy nowego silnika, oparte o opatentowane rozwiązania technologiczne¹⁷, miały umożliwiać produkcję – według wniosku o dofinansowanie Projektu [...¹⁸]. Norma ta miała obowiązywać w UE od 1 września 2014 r. Ponadto modułowa budowa nowego silnika miała [...¹⁹].

¹¹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa.

¹² Dz. U. z 2015 r. poz. 1710, ze zm.

¹³ Zezwolenia nr: 11/99 z dnia 23 czerwca 1999 r., 77/LSSE z dnia 28 lutego 2007 r., 98/LSSE z dnia 19 września 2011 r. oraz 124/LSSE z dnia 9 czerwca 2014 r.

¹⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 465.

¹⁵ Dalej: Projekt.

¹⁶ Tj. na dzień złożenia wniosku o dofinansowanie – 2 listopada 2010 r.

¹⁷ M.in. patenty zastrzeżone w Niemieckim Urzędzie Patentowym w latach 2007-2009 nr: K16380 DE, K16978 DE, K16979 DE, K16980 DE K16981 oraz patent zastrzeżony w Europejskim Urzędzie Patentowym w 2009 r. nr EP2009/0223.

¹⁸ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa.

¹⁹ Jak wyżej.

Jak wynika z wniosku o dofinansowanie (na dzień jego złożenia, tj. na 2 listopada 2010 r.²⁰) większość obecnie produkowanych konstrukcji oparta jest na tzw. systemie common rail – opatentowanym przez firmę FIAT w 1993 r. system wtrysku oleju napędowego do komory spalania pod ciśnieniem przekraczającym 1 300 barów, co powodowało w konsekwencji m.in. równiejszą pracę silnika, lepsze spalanie paliwa, wysoką sprawność termodynamiczną, mniejszą emisję spalin i łatwość uzyskiwania wysokich parametrów użytkowych (mocy i momentu obrotowego) silnika w stosunku do rozwiązań klasycznych. Ponadto z wniosku wynikało, że mimo najważniejszej cechy nowoczesnych silników diesla, tj. zmniejszenia emisji zanieczyszczeń, poprzez zastosowanie systemu common rail, największym wyzwaniem przy ich produkcji pozostawało ograniczenie emisji NOx. Istniejące w 2010 r. rozwiązania konstrukcyjne w silnikach uniemożliwiały obniżenie ładunku NOx w spalinach do normy Euro 6 (tj. 80 mg/km) bez specjalistycznych instalacji takich jak system SCR. Zastosowanie systemu SCR, polegającego na redukcji tlenków azotu mocznikiem w temperaturze 150-450°C, pozwalało obniżyć emisję NOx do atmosfery o 90%. Równocześnie rozwiązanie to posiadało dwie wady: zwiększało koszty (silnik diesla musiał być dodatkowo wyposażony w osprzęt pozwalający na wtrysk mocznika - preparatu AdBlue, pod dużym ciśnieniem) oraz wymagało okresowego uzupełniania preparatu AdBlue w zbiorniku samochodu. Dodatkowo produkcja amoniaku generowała kolejne emisje. Przewidywano, że w 2010 r. ponad 35% amoniaku wyprodukowanego w USA i Europie będzie wykorzystane do funkcjonowania systemu SCR.

[...²¹].

(dowód: akta kontroli str. 4-100)

W *Opinii* z dnia 29 października 2010 r. sporządzonej przez Instytut Technologii Maszyn i Automatyzacji Politechniki Wrocławskiej²² potwierdzono innowacyjność procesu technologicznego oraz produktu w postaci silnika diesla nowej generacji, [...²³]. Jednocześnie w *Opinii* stwierdzono, że wprowadzony do seryjnej produkcji silnik diesla będzie pierwszym na świecie silnikiem diesla, spełniającym [...²⁴].

W szczególności autorzy *Opinii* zwrócili uwagę na zastosowanie w realizacji projektu następujących innowacyjnych technologii: [...²⁵].

Ponadto w *Opinii* stwierdzono, że „przedmiotowa technologia charakteryzuje się szeregiem nowatorskich rozwiązań, które są znane i stosowane na świecie krócej niż 1 rok”. *Opinia* została opracowana w oparciu o wiedzę opiniodawców oraz materiały źródłowe (m.in. patenty, artykuły, publikacje), pochodzące z lat 2008-2010.

(dowód: akta kontroli str. 101-120)

Zakres rzeczowy Projektu obejmował realizację czternastu działań inwestycyjnych, w tym:

- budowę linii do produkcji modułu wałków rozrządu silnika, rozbudowę linii do produkcji głowicy silnika oraz bloku silnika;
- rozbudowę linii do produkcji wału korbowego silnika oraz korbowodu silnika;
- rozbudowę linii montażu głowicy silnika, korpusu silnika, modułu wyrównowążającego oraz montażu końcowego;
- rozbudowę stanowiska testowania silnika;
- zakup elementów infrastruktury towarzyszącej;

²⁰ Ostateczna wersja wniosku o dofinansowanie została złożona 4 lutego 2011 r.

²¹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa.

²² Jednostkę naukową prowadzącą w sposób ciągły badania naukowe lub prace rozwojowe.

²³ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa.

²⁴ Jak wyżej.

²⁵ Jak wyżej.

- zakup specjalistycznych palet transportowych;
- zakup systemu monitoringu temperatury i wilgotności;
- zakup i rozbudowę sprzętu służącego do badań i rozwoju.

(dowód: akta kontroli str. 58-77)

Wymienione wyżej działania inwestycyjne wynikały z pierwotnego brzmienia wniosku o dofinansowanie. Umowa o dofinansowanie była czterokrotnie aneksowana, w związku z czym odpowiednio zmieniono nazewnictwo poszczególnych działań inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 149-194)

W Umowie o dofinansowanie całkowity koszt realizacji projektu określono na [...] tys. zł brutto, w tym wydatki kwalifikowane, które miały stanowić maksymalną kwotę wydatków kwalifikowanych na koszty inwestycji projektu – na [...] tys. zł netto, a wartość dofinansowania – na [...] tys. zł (w tym środki z UE - [...] tys. zł, a z budżetu państwa - [...] tys. zł). Współczynnik dofinansowania wyniósł ogółem 30%. W Umowie o dofinansowanie Spółka zobowiązała się m.in. do realizacji Projektu w pełnym zakresie, z należytą starannością, zgodnie z Umową i jej załącznikami, w szczególności z opisem zawartym we wniosku o dofinansowanie oraz w załącznikach do wniosku (§3 ust. 1 Umowy), prowadzenia dla Projektu odrębnej informatycznej ewidencji księgowej (§7 ust. 1 pkt 1a), ponoszenia wszystkich wydatków kwalifikowanych z zachowaniem zasady konkurencyjności, jawności i przejrzystości (§6 ust. 1 i 2), osiągnięcia założonych celów i wskaźników Projektu oraz zapewnienia trwałości efektów Projektu i utrzymania inwestycji w obrębie danego województwa przez okres pięciu lat od zakończenia realizacji Projektu (§8 ust. 1).

(dowód: akta kontroli str. 121-151)

Umowa o dofinansowanie była czterokrotnie aneksowana. Zmiany dotyczyły m.in. kosztu realizacji projektu, kwoty wydatków kwalifikowanych, kwoty dofinansowania, okresu kwalifikowalności wydatków, planu finansowego projektu, harmonogramu płatności oraz harmonogramu rzeczowo-finansowego projektu. Ostatecznie okres kwalifikowalności wydatków rozpoczął się 1 października 2011 r. i kończył 31 grudnia 2014 r., całkowita kwota wydatków kwalifikowanych wyniosła [...] tys. zł, a kwota dofinansowania [...] tys. zł brutto, co stanowiło 30% dofinansowania wydatków kwalifikowanych³³.

Aneks nr 1 z dnia 17 lipca 2013 r. wprowadzono do Umowy zmiany w zakresie poszczególnych nakładów na linie produkcyjne, w tym także został zmieniony harmonogram rzeczowo-finansowy, harmonogram płatności i plan finansowy.

Jak wynika z wyjaśnień Zarządu Spółki³⁴, w obszarze niektórych linii produkcyjnych zwiększeniu uległy koszty całkowite. Wynikało to przede wszystkim ze zmiany koncepcji realizacji Projektu. Na etapie planowania koncepcje na niektórych liniach produkcyjnych zakładały ich rozbudowę i wykorzystanie w tym celu części aktualnego wówczas parku maszynowego Spółki. Nowoczesne rozwiązania technologiczne i oczekiwana jakość procesu produkcji wymusiły jednak konieczność budowy nowych linii. W szczególności zdecydowano się na budowę linii do produkcji

²⁶ Jak wyżej.

²⁷ Jak wyżej.

²⁸ Jak wyżej.

²⁹ Jak wyżej.

³⁰ Jak wyżej.

³¹ Jak wyżej.

³² Jak wyżej.

³³ Pierwotnie, tj. zgodnie z pierwszą zawartą Umową o dofinansowanie, okres kwalifikowalności wydatków kończył się w dniu 20 października 2014 r., całkowita kwota wydatków kwalifikowanych oraz kwota dofinansowania pozostały bez zmian.

³⁴ Pismo z dnia 9 lipca 2017 r.

bloku silnika w miejsce planowanej wcześniej rozbudowy (zmiana wymuszona tzw. zmianą pozycji detalu podczas procesu obróbczego). To spowodowało, że całkowite koszty budowy tej linii wzrosły do [...] tys. zł z pierwotnie planowanej kwoty [...] tys. zł.

Do wniosku o Aneks nr 1 Beneficjent przedłożył zaktualizowaną opinię o innowacyjności projektu, sporządzoną przez Instytut Technologii Maszyn i Automatyzacji Politechniki Wrocławskiej, potwierdzającą innowacyjność projektu oraz dalszą zgodność z celami i założeniami Projektu, pomimo wnioskowanych zmian. W wyniku tej zmiany całkowita wartość projektu wzrosła do kwoty [...] tys. zł, czyli o ponad [...] %, przy czym na żadnym etapie realizacji projektu Beneficjent nie wnioskował o zwiększenie wartości kosztów kwalifikowanych ani przyznanej pomocy publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 152-195)

W dniach 23-26 czerwca 2014 r. prawidłowość realizacji Umowy o dofinansowanie skontrolował Departament Wdrażania Programów Operacyjnych Ministerstwa Rozwoju. Kontrolą objęto m. in. składane przez Spółkę cztery wnioski o płatność o łącznej wartości wydatków kwalifikowanych 26 115,7 tys. zł. Zweryfikowano dziewięć faktur, z tego cztery o wartości powyżej 1 000,0 tys. zł (co stanowiło 44,5% próby), trzy o wartości od 100,0 tys. zł do 1 000,1 zł (33,3%) oraz dwie o wartości poniżej 100,0 tys. zł (22,2%). Kontrola wybranych czterech zamówień ofertowych z próby wydatków wykazała, że przeprowadzone postępowania spełniały wymogi §12 ust. 4 Umowy o dofinansowanie w zakresie konkurencyjności, jawności i przejrzystości. Kontrola dotyczyła też realizacji wskaźników produktu i rezultatu, ewidencji wydatków oraz informacji i promocji. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 415-422)

W dniach 13-28 kwietnia 2015 r. audyt gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE w ramach POIG przeprowadził Urząd Kontroli Skarbowej we Wrocławiu. Stwierdzono, że wszystkie wskaźniki produktu zostały zrealizowane, realizacja Projektu w zakresie rzeczowym została zakończona w dniu 31 grudnia 2014 r., zakupione urządzenia i linie technologiczne zostały wprowadzone do ewidencji środków trwałych Spółki. Kontroli poddano wydatki kwalifikowane w kwocie 22 924,8 tys. zł, objęte wnioskiem o płatność nr 13. Stwierdzono, że wydatki zostały poniesione w związku z realizacją Projektu, właściwie ujęte w księgach rachunkowych Spółki (podatek VAT nie podlegał zwrotowi w ramach realizacji projektu), a procedury wyboru dostawców lub wykonawców robót i usług objętych wnioskiem spełniały wymogi w zakresie zamówień publicznych (określone w §12 ust. 4 Umowy o dofinansowanie) w zakresie konkurencyjności, jawności i przejrzystości³⁹ oraz przyjęte przez Spółkę uregulowania w tym zakresie z dnia 15 września 2011 r. – Instrukcja nr 17 *Procedura zamówień publicznych w ramach realizacji projektu*.

(dowód: akta kontroli str. 423-445)

Spółka w związku z realizacją wszystkich zadań określonych w harmonogramie rzeczowo-finansowym Projektu wydatkowała [...] tys. zł brutto ([...] % zaplanowanych środków), z tego kwota [...] tys. zł została zaliczona do kosztów operacyjnych, a pozostałe wydatki zostały przeznaczone na zakup środków

³⁵ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa.

³⁶ Jak wyżej.

³⁷ Jak wyżej.

³⁸ Jak wyżej.

³⁹ Spółka nie była zobowiązana do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579).

⁴⁰ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁴¹ Jak wyżej.

⁴² Jak wyżej.

trwałych. Spółka nie poniosła przy realizacji projektu wydatków na zakup wartości niematerialnych i prawnych. Wydatki kwalifikowane stanowiły [...] % ogółu wydatków [...] tys. zł).

Szczegółowemu badaniu poddano faktyczną realizację zakresu rzeczowo-finansowego następujących zadań inwestycyjnych, według kryterium wartości zamówienia powyżej kwoty 1 000,0 tys. euro :

- [...⁴⁵];
- [...⁴⁶];
- [...⁴⁷];
- [...⁴⁸];
- [...⁴⁹];
- [...⁵⁰];
- [...⁵¹].

Wydatki zostały poniesione w związku z realizacją Projektu, właściwie ujęte w księgach rachunkowych Spółki, procedury wyboru dostawców lub wykonawców robót i usług objętych wydatkami spełniały wymogi w zakresie zamówień publicznych, określone w §12 ust. 4 Umowy o dofinansowanie w zakresie konkurencyjności, jawności i przejrzystości. Wszystkie środki trwale zostały dokumentami OT przyjęte do używania.

Spółka zrealizowała Projekt zgodnie z postanowieniami Umowy w zakresie prowadzenia dla Projektu odrębnej informatycznej ewidencji księgowej i ponoszenia wszystkich wydatków kwalifikowanych z zachowaniem zasady konkurencyjności, jawności i przejrzystości. Ponadto, Spółka wywiązywała się z obowiązku składania sprawozdań o postępie rzeczowo-finansowym Projektu, składając – zgodnie z Umową (§8) odpowiednie sprawozdania do IW/IPiI wraz z wnioskami o płatność. Ostatecznie, kwota dofinansowania wnioskowana przez Spółkę i otrzymana od IW/IPiI wyniosła [...] tys. zł. Spółka także po formalnym zakończeniu realizacji projektu (tj. po dniu 31 grudnia 2014 r.) wypełniała obowiązki sprawozdawcze wobec IW/IPiI, przysyłając zgodnie z umową okresowe (na koniec każdego roku, tj. w okresie objętym kontrolą na koniec 2015 r. oraz 2016 r.) sprawozdania z realizacji Projektu w zakresie utrzymania wskaźników produktu oraz rezultatu.

(dowód: akta kontroli str. 196-414,466)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

⁴³ Jak wyżej.

⁴⁴ Jak wyżej.

⁴⁵ Jak wyżej.

⁴⁶ Jak wyżej.

⁴⁷ Jak wyżej.

⁴⁸ Jak wyżej.

⁴⁹ Jak wyżej.

⁵⁰ Jak wyżej.

⁵¹ Jak wyżej.

⁵² Jak wyżej.

2. Efekty wsparcia Spółki ze środków na wykorzystanie badań naukowych i wdrożenie innowacji

2.1. Cel Projektu i wskaźniki jego realizacji

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z warunkami Umowy (§8 ust.1) Beneficjent zobowiązał się do osiągnięcia założonych celów i wskaźników określonych we wniosku o dofinansowanie oraz Umowie, zapewnienie trwałości efektów projektu oraz utrzymania inwestycji w obrębie województwa przez okres pięciu lat od dnia zakończenia jego realizacji.

Natomiast we wniosku o dofinansowanie wskazano, że celem Projektu była dywersyfikacja produkcji poprzez uruchomienie produkcji nowej generacji silnika diesla, [...⁵³]. We wniosku kilkakrotnie stwierdzono⁵⁴, że produkowany w Polkowicach silnik będzie pierwszym takim silnikiem na świecie. Nowe silniki, których produkcja począwszy od 2014 r. miała osiągnąć [...⁵⁵] tys. sztuk rocznie, planowano dostarczać do fabryk [...⁵⁶]. Ponadto, modułowa budowa silnika miała umożliwić na wprowadzenie na rynek większej liczby odmian silnika. Dodatkowo w ramach nowej inwestycji Spółka zobowiązała się zatrudnić [...⁵⁷] nowych pracowników (przyrost netto nowych miejsc pracy w przedsiębiorstwie). Pozostałe cele Projektu dotyczyły utworzenia działu B+R oraz uzyskania efektów w zakresie ochrony środowiska, takich jak zmniejszenie energo- i materiałochłonności produkcji.

Wszystkie wskaźniki produktu i rezultatu zostały osiągnięte na dzień zakończenia realizacji Projektu, tj. na 31 grudnia 2014 r.. W szczególności osiągnięto wskaźniki produktu dotyczące budowy i rozbudowy linii technologicznych do produkcji silnika diesla, a także zakupu i rozbudowy sprzętu służącego B+R. Osiągnięte wskaźniki rezultatu dotyczyły: utworzenia nowych miejsca pracy ([...⁵⁸] etaty), wprowadzenia na rynek nowego wyrobu, wprowadzenia innowacji organizacyjnej, utworzenia własnego działu B+R, osiągnięcia zakładanej wielkości dotyczące zmniejszenia materiałochłonności (całkowicie wyeliminowano zużycie środków chemicznych) i energochłonności (wdrożenie technologii mycia wysokociśnieniowego skutkowało ograniczeniem zużycia energii o [...⁵⁹] kW/h, a przy wyprodukowaniu jednego silnika uzyskano ograniczenie zużycia energii o [...⁶⁰] kW/h na koniec 2014 r.). Spółka zredukowała ilość wytworzonych odpadów (szlamów i sorbentów) oraz uzyskała założoną redukcję emisji do powietrza pyłu zawieszonego, ksyłenu i toluenu.

(dowód: akta kontroli str. 374-397, 467-536)

Przychody netto ogółem ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów wzrosły z [...⁶¹] zł w 2010 r.⁶² do [...⁶³] zł na koniec 2016 r. (o [...⁶⁴] %); w 2014 r.⁶⁵ wyniosły [...⁶⁶] zł, a w 2015 r. – [...⁶⁷] zł. Przychody netto ze sprzedaży produktów nowych lub istotnie ulepszonych na koniec 2016 r. wyniosły [...⁶⁸] zł (w 2014 r. wyniosły [...⁶⁹]

⁵³ Jak wyżej.

⁵⁴ Strony: 10, 11.

⁵⁵ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁵⁶ Jak wyżej.

⁵⁷ Jak wyżej.

⁵⁸ Jak wyżej.

⁵⁹ Jak wyżej.

⁶⁰ Jak wyżej.

⁶¹ Jak wyżej.

⁶² Rok przed rozpoczęciem realizacji Projektu.

⁶³ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁶⁴ Jak wyżej.

⁶⁵ Rok rozliczenia Projektu.

⁶⁶ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁶⁷ Jak wyżej.

⁶⁸ Jak wyżej.

⁶⁹ Jak wyżej.

zł, a w 2015 r. – [...] zł). Przychody z eksportu z [...] zł w 2010 r. wzrosły do [...] zł (o [...]%) w 2014 r., w 2015 r. wyniosły [...] zł, a w 2016 r. – [...] zł. Stan zatrudnienia wzrósł z [...] etatów na koniec 2011 r. do [...] etatów na koniec 2016 r. (o [...]%), w 2014 r. wyniósł [...] etatów, a w 2015 r. – [...] etatów.

W latach 2014-2016 Spółka wyprodukowała łącznie [...] sztuk silnika diesla o nr [...] (tj. będącego przedmiotem realizacji Projektu). Udział produkcji silnika [...] w łącznej wielkości produkcji Spółki wynosił w omawianym okresie od [...] w 2014 r. do [...] w 2016 r. (w 2015 r. – [...]). Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie Spółka planowała roczną produkcję silnika [...] od 2014 r. na poziomie [...] tys. sztuk. Faktycznie w 2014 r. Spółka wyprodukowała [...] sztuk tego silnika, a w 2015 r. – [...] sztuk. Dopiero w 2016 r. Spółka osiągnęła planowaną wielkość produkcji – [...] sztuk. Jak wynika z wyjaśnień Zarządu Spółki⁹², Spółka rozpoczęła produkcję silników [...] już w 2013 r., stopniowo doprowadzając do zmiany w strukturze oferowanych przez Spółkę produktów. Planowana liczba produkowanych silników nie zaliczała się zarówno do wskaźników produktu jak i rezultatu Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 458-465, 711-713)

Pismem z dnia 28 czerwca 2016 r.⁹⁴ Komisja Europejska wezwała Polskę⁹⁵ do przedstawienia konkretnego potwierdzenia – wydanego przez odpowiednie właściwe organy, dotyczącego [...]. Ponadto, Komisja zażądała od Polski wyjaśnienia w jaki sposób duży projekt spełnia wymogi dotyczące innowacyjności [...]. W odpowiedzi⁹⁸ Polska potwierdziła, że [...]. Ponadto przyznała, że [...].

(dowód: akta kontroli str. 711-713)

Stanowisko Polski zostało sporządzone na podstawie wyjaśnień i komentarzy Spółki dotyczących technicznych aspektów związanych z silnikami [...], a zawartych w odpowiedziach z dnia 1 marca 2016 r. i 12 sierpnia 2016 r. na pytania kierowane do Spółki przez Ministerstwo Rozwoju. [...] W konsekwencji, doszło do naruszenia norm emisji spalin w USA, na co wpływ, w opinii Spółki, miały odmienne od europejskich normy dopuszczalnego limitu emisji spalin oraz sposób

⁷⁰ Jak wyżej.

⁷¹ Jak wyżej.

⁷² Jak wyżej.

⁷³ Jak wyżej.

⁷⁴ Jak wyżej.

⁷⁵ Jak wyżej.

⁷⁶ Jak wyżej.

⁷⁷ Jak wyżej.

⁷⁸ Jak wyżej.

⁷⁹ Jak wyżej.

⁸⁰ Jak wyżej.

⁸¹ Jak wyżej.

⁸² Jak wyżej.

⁸³ Jak wyżej.

⁸⁴ Jak wyżej.

⁸⁵ Jak wyżej.

⁸⁶ Jak wyżej.

⁸⁷ Jak wyżej.

⁸⁸ Jak wyżej.

⁸⁹ Jak wyżej.

⁹⁰ Jak wyżej.

⁹¹ Jak wyżej.

⁹² Pismo z dnia 25 lipca 2017 r.

⁹³ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁹⁴ Pismo znak: Ares(2016)2990125).

⁹⁵ Ministerstwo Rozwoju.

⁹⁶ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁹⁷ Jak wyżej.

⁹⁸ Pismo znak: Ares(2016029990125) z dnia 10 października 2016 r., do którego załączono pisemne zawiadomienie z Volkswagen Motor Polska Sp. z o.o.

⁹⁹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa.

¹⁰⁰ Jak wyżej.

¹⁰¹ Jak wyżej.

¹⁰² Jak wyżej.

procedowania tego typu spraw przed amerykańskim wymiarem sprawiedliwości. W odniesieniu do rynku europejskiego, Spółka poinformowała, że Federalny Urząd ds. Transportu Republiki Federalnej Niemiec (KBA) wezwał Volkswagen AG do podjęcia działań zmierzających do usunięcia oprogramowania z siników [...¹⁰³]. Volkswagen AG zastosował się do stanowiska KBA (wzywając m.in. użytkowników samochodów do darmowych wizyt w autoryzowanych stacjach obsługi Volkswagen AG w celu usunięcia oprogramowania). Spółka podkreśliła przy tym, że Volkswagen AG niezmiennie stał na stanowisku, że zakwestionowane oprogramowanie nie było niedozwolone choćby w kontekście przepisów UE w tym zakresie.

Spółka zwróciła również uwagę na fakt, że normy emisji spalin nie dotyczą danego modelu silnika jako takiego, ale są odnoszone do konkretnego modelu samochodu z określonym osprzętem technologicznym, warunkującym zamontowanie odpowiednich dla danego modelu samochodu technologii neutralizowania szkodliwej dla środowiska emisji - w przypadku emisji NO_x dla samochodów produkowanych przez Volkswagen AG można mówić przykładowo o systemie redukcji katalitycznej (SCR) lub systemie neutralizacji katalitycznej (NSC). Spółka podkreśliła przy tym, że w stanie prawnym w zakresie dopuszczalnej emisji spalin na dzień złożenia wniosku o dofinansowanie (2 listopada 2010 r.), możliwa była produkcja silnika do wszystkich modeli samochodów wytwarzanych przez Volkswagen AG bez systemu SCR. Spółka wskazała jednocześnie, że głównym celem projektu (tzw. osią innowacyjną projektu) była [...¹⁰⁴] w zależności od aktualnie obowiązujących norm emisji spalin. Spółka podkreśliła, że samochody wyposażone w silniki [...¹⁰⁵] spełniały normy emisji spalin Euro 5 oraz Euro 6, i to zarówno samochody wyposażone w system SCR, jak i niewyposażone w ten system, co zostało ponownie potwierdzone przez KBA w decyzji z dnia 15 października 2015 r. Jak wskazała Spółka, KBA w zakresie certyfikacji technicznych produktów Volkswagen AG jest jednostką uprawnioną do wydawania przedmiotowych decyzji z mocą obowiązywania w całej UE w rozumieniu przepisów UE w tym zakresie (podobnie jak urząd Transportowy Dozór Techniczny w Polsce).

Spółka podkreśliła, że silnik [...¹⁰⁶] spełniał także wymagania UE w zakresie norm emisji CO₂, co także zostało potwierdzone przez KBA w październiku 2015 r.

Spółka wskazała, że na dzień złożenia wniosku o dofinansowanie (tj. 2 listopada 2010 r.) obowiązującą normą w zakresie emisji spalin w UE była norma Euro 5 (obowiązywała do wejścia w życie normy Euro 6 w dniu 1 września 2014 r.) i nie było wtedy znane jeszcze, jaki rodzaju testów (laboratoryjne czy drogowe) będą decydowały o zgodności emisji spalin z normą Euro 6. Zgodnie z wytycznymi do normy Euro 6 obowiązującym w dniu składania wniosku o dofinansowanie, testy zgodności przeprowadzane były w warunkach laboratoryjnych. Dopiero *rozporządzenie (UE) Nr 2016/646* wprowadziło konieczność testowania emisji spalin w warunkach drogowych (rzeczywistych). Spółka podkreśliła, że Niemieckie Ministerstwo Transportu w kwietniu 2016 r. opublikowało raport¹⁰⁷, z którego wynikało, że modele samochodów Volkswagen AG wyposażone w silniki [...¹⁰⁸] zarówno z systemem SCR, jak i bez tego systemu, spełniają wymogi odnośnie emisji spalin określone w *rozporządzeniu (UE) Nr 2016/646*.

Bazując na danych z 2015 r. (tj. z roku w roku poprzedzającego wejście w życie nowych, zasad przeprowadzania testów potwierdzających spełnianie norm emisji,

¹⁰³ Jak wyżej.

¹⁰⁴ Jak wyżej.

¹⁰⁵ Jak wyżej.

¹⁰⁶ Jak wyżej.

¹⁰⁷ „Report by the „Volkswagen” Commission of Inquiry, April 2016”, dostępny na stronie <http://www.bmvi.de>.

¹⁰⁸ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa.

na podstawie *rozporządzenia (UE) Nr 2016/646*), Spółka podała, że [...¹⁰⁹] % samochodów wyposażonych w silnik [...¹¹⁰] wyprodukowanych w 2015 r. przez Spółkę i spełniających normy emisji Euro 6 nie posiadało systemu SCR. Według analogicznych danych za 2016 r.¹¹¹ udział silników bez SCR w produkcji ogółem silnika [...¹¹²] wyniósł w tym roku [...¹¹³] %.

Spółka w podsumowaniu swojego stanowiska pokreśliła, że wejście w życie *rozporządzenia (UE) Nr 2016/646* doprowadziło do istotnej zmiany w podejściu do mierzenia emisji spalin (prymat badań w warunkach rzeczywistych nad laboratoryjnymi prowadzący do znaczącego zaostrzenia standardów emisyjnych, podczas gdy w 2010 r. i do czasu wejścia w życie *rozporządzenia* obowiązywały wyłącznie testy laboratoryjne) i w ten sposób pewne segmenty klas samochodów produkowanych przez Volkswagen AG i wyposażone w silnik [...¹¹⁴] musiały zostać wyposażone w system SCR - a nie musiały być wyposażone w ten system do dnia wejścia przedmiotowego *rozporządzenia (UE) Nr 2016/646*.

Przy piśmie z 31 stycznia 2017 r. do Ministerstwa Rozwoju, odnosząc się do zgodności celu Projektu z celami 4 osi POIG Spółka stwierdziła, że celami 4 osi priorytetowej POIG było podniesienie standardu innowacyjności w przedsiębiorstwach państwa polskiego poprzez implementację nowoczesnych rozwiązań. Przedsiębiorstwa produkcyjne mogły uzyskać dofinansowanie (w ramach działania 4.5.1) na innowacyjne projekty, które z uwagi na wielkość inwestycji oraz wpływ na zatrudnienie wykazywały duże znaczenie dla polskiej gospodarki. Projekt realizowany przez Spółkę miał zapewnić utrzymanie [...¹¹⁵] miejsc pracy istniejących już u Beneficjenta, a poprzez wdrożenie projektu miało zostać utworzonych [...¹¹⁶] dodatkowych miejsc pracy. Ponadto, zdaniem Spółki, wzrost liczby pracowników w Spółce wywołany realizacją Projektu miał pociągnąć za sobą wzrost zatrudnienia także w innych przedsiębiorstwach na obszarze państwa polskiego oraz w regionie Legnicy. Poza tym w wyniku realizacji Projektu na obszar państwa polskiego wprowadzone zostały innowacje procesowe i produktowe, które doprowadziły zarówno do odciążenia środowiska, jak również do wzrostu poziomu wiedzy technicznej na poziomie kraju.

W związku z doręczeniem Spółce w dniu 6 kwietnia 2017 r. Decyzji Komisji Europejskiej z dnia 23 marca 2017 r. dotyczącej odmowy wniesienia wkładu finansowego z EFRR i obowiązku zwrotu środków wypłaconych na podstawie Umowy o dofinansowanie, w dniu 20 kwietnia 2017 r. Spółka przesłała do Instytucji Wdrażającej POIG potwierdzenie zwrotu tych środków w kwocie [...¹¹⁷] tys. zł. – wypełniając tym samym obowiązek określony w §5 ust. 6 w związku z §14 ust. 12 Umowy o dofinansowanie.

W ocenie Komisji zaproponowany duży Projekt nie był zgodny z priorytetami POIG, nie spełniał więc wymogów artykułu 41 ust. 1 *rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999*¹¹⁸. Zgodnie z wymienionym artykułem Komisja m.in. dokonuje oceny

¹⁰⁹ Jak wyżej.

¹¹⁰ Jak wyżej.

¹¹¹ Przekazanych w trakcie kontroli.

¹¹² Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa.

¹¹³ Jak wyżej.

¹¹⁴ Jak wyżej.

¹¹⁵ Jak wyżej.

¹¹⁶ Jak wyżej.

¹¹⁷ Jak wyżej.

¹¹⁸ Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, str.25. – rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2014 r. przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu

dużego projektu, jego spójności z priorytetami programu operacyjnego, jego wkładu w osiągnięcie celów tych priorytetów oraz z jego spójności z innymi politykami Unii. W 4 osi priorytetowej POIG przewidziano wspieranie działań o wysokim poziomie innowacyjności rozumianej jako innowacyjność o przełomowym charakterze (najnowsze rozwiązania w skali światowej) oraz działań o wysokiej wartości dodanej dla całej gospodarki.

Komisja Europejska prowadząc w 2015 r. w Stanach Zjednoczonych dochodzenie dotyczące emisji zanieczyszczeń przez pojazdy z silnikami diesla zwróciła uwagę, że samochody amerykańskie wyposażone w silnik diesla [...] uzyskały już certyfikat zgodności z amerykańską normą emisji Tier 2 Bin 5 (przewidującą bardziej restrykcyjny pułap emisji NO_x niż norma Euro 6 - 31 mg/km zamiast 80 mg/km) a kilka z modeli (w szczególności [...]¹²⁰) korzystało z pochłaniacza NO_x z mieszanki ubogiej zamiast systemu SRC. Ponadto do czasu złożenia wniosku dotyczącego projektu w 2013 r. przynajmniej sześć marek samochodów nie należących do Grupy Volkswagen (BMW, Mazda, Mercedes-Benz, Mini, Opel i Volvo) sprzedawało na rynku unijnym samochody pasażerskie napędzane silnikiem diesla dostosowanym do norm emisji Euro 6, które nie wymagały systemu SCR. W konsekwencji, zdaniem Komisji, silnik [...]¹²¹ nie był pierwszym na rynku, który spełniał normę Euro 6 bez systemu SCR. [...]¹²².

Odnosząc się do opinii Polski, że momentem oceny spójności z priorytetem POIG, której dokonała Komisja, powinien być moment przedłożenia dużego projektu władzom polskim przez Beneficjenta, Komisja uznała, że właściwym momentem oceny powinien być moment przedłożenia projektu Komisji przez władze polskie, bowiem art. 41 *rozporządzenia (WE) Nr 1083/2006* wymaga aby Komisja oceniła duży projekt w świetle informacji przedstawionych przez państwo członkowskie, o których mowa w art. 40 *rozporządzenia*. Komisja miała zatem obowiązek dokonać oceny dużego projektu na podstawie opisu zamieszczonego we wniosku złożonym przez Polskę w dniu 27 grudnia 2013 r. Zdaniem Komisji, nawet gdyby twierdzenie władz polskich, że duży projekt powinien zostać oceniony pod względem innowacyjności według stanu na 2 listopada 2010 r. okazało się słuszne, wniosek z tej oceny byłby taki sam według stanu na dzień 27 grudnia 2013 r.: nawet w 2010 r. duży projekt nie mógłby zostać uznany za innowacyjny, ze względu na fakt, że już w 2009 r. silnik diesla Grupy Volkswagen [...]¹²³ bez systemu SCR uzyskał certyfikat zgodności z amerykańską normą Tier 2 Bin 5, która była bardziej restrykcyjna niż normy emisji Euro 6.

[...]¹²⁴

(dowód: akta kontroli str. 713-747)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Spółka nie w pełni osiągnęła zakładany cel Projektu, określony jako uruchomienie produkcji nowej generacji silnika diesla, który m.in. [...]¹²⁵ Było to podstawą uznania, że Projekt nie jest innowacyjny.

Ocena cząstkowa

Spółka zrealizowała zakres rzeczowo-finansowy Projektu, jednak nie osiągnęła części zakładanych celów, [...]¹²⁶. W świetle zarzutu KE, że silnik diesla grupy

Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str.320.

¹¹⁹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa.

¹²⁰ Jak wyżej.

¹²¹ Jak wyżej.

¹²² Jak wyżej.

¹²³ Jak wyżej.

¹²⁴ Jak wyżej.

¹²⁵ Jak wyżej.

Volkswagen [...¹²⁷] bez systemu SCR był produkowany już przed złożeniem przez Spółkę wniosku o dofinansowanie, można wnioskować, że silnik będący efektem realizowanego Projektu nie był innowacją w skali światowej. W ramach realizacji Projektu wprowadzono innowacje w skali przedsiębiorstwa, z kolei niektóre inne cechy innowacyjności zostały podważone [...¹²⁸].

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagę wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹²⁹ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi.

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

Warszawa, dnia 16 stycznia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
z up. Dariusz Szalkowski
Wicedyrektor

(-)

.....
podpis

¹²⁶ Jak wyżej.

¹²⁷ Jak wyżej.

¹²⁸ Jak wyżej.

¹²⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 524 Dalej: *ustawa o NIK*

