



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W WARSZAWIE

LWA.411.2.1.2024

Pani
Katarzyna Duber-Stachurska
Prezes
Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości
ul. Pańska 81/83
00-834 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli nr KPK-KPO.441.92.2025 z dnia 8 sierpnia 2025 r.

I/24/002 – Działania Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w zakresie prawidłowego wykorzystania przez beneficjentów pomocy finansowej przyznanej z wybranych Programów Funduszy Europejskich

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości ¹ , ul. Pańska 81/83, 00-834 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Katarzyna Duber-Stachurska, Prezes, od 17.05.2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Joanna Zembaczyńska-Świątek, p.o. Prezes od 23 stycznia do 16 maja 2024 r., – Mikołaj Różycki, Prezes od 23 października 2023 r. do 22 stycznia 2024 r., – Robert Kłosowski, Prezes od 19 do 21 października 2023 r., – Mikołaj Różycki, p.o. Prezes od 2 sierpnia do 18 października 2023 r., – Dariusz Budrowski, Prezes od 18 lutego 2022 r. do 2 sierpnia 2023 r., – Mikołaj Różycki p.o. Prezes od 16 sierpnia 2021 r. do 17 lutego 2022 r., – Marcin Czyża, p.o. Prezes od 22 lipca do 15 sierpnia 2021 r., – Małgorzata Oleszczuk, Prezes od 21 grudnia 2018 r. do 21 lipca 2021 r., – Małgorzata Oleszczuk, p.o. Prezes od 1 listopada do 20 grudnia 2018 r., – Jadwiga Lesisz, p.o. Prezes od 24 czerwiec do 31 października 2018 r., – Patrycja Klarecka, Prezes od 1 kwietnia 2016 r. do 23 czerwca 2018 r., – Dariusz Szewczyk, p.o. Prezes od 19 stycznia do 31 marca 2016 r., – Bożena Lubińska-Kasprzyk, Prezes od 13 marca 2009 r. do 18 stycznia 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w zakresie prawidłowego wykorzystania przez beneficjentów pomocy finansowej z wybranych Programów Funduszy Europejskich.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia kontroli ² , z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Monika Popławska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWA/133/2024 z 1 października 2024 r. 2. Anna Ledzińska-Stiller, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWA/134/2024 z 1 października 2024 r. 3. Marcin Mirończuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/132/2024 z 1 października 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 1-5)

¹ Dalej także: PARP, Agencja.

² Kontrole zakończono 24 marca 2025 r.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, działając jako Instytucja Pośrednicząca⁵ w ramach perspektywy finansowej na lata 2014-2020, wybrała projekty i zawarła 14 801 umów o łącznej kwocie dofinansowania w wysokości 17,6 mld zł, z tytułu których wypłacone wsparcie wyniosło 14,4 mld zł. Według stanu na dzień 30 września 2024 r. rozwiązanych zostało 2043 umowy (13,8% zawartych umów), na łączną kwotę dofinansowania 2,9 mld zł, pozostała do zwrotu kwota dofinansowania wynosiła 0,3 mld zł z tytułu 334 umów. W obecnej perspektywie finansowej na lata 2021-2027 obowiązywało 836 umów, a wypłacone wsparcie wyniosło 0,4 mld zł⁶. Ostateczne efekty udzielonego wsparcia w ramach perspektywy na lata 2014-2020 nie są znane, gdyż nie została ona jeszcze rozliczona.⁷

Analiza dokumentacji dotyczącej procesu przyznawania przez PARP wsparcia, monitorowania realizacji projektów oraz szczegółowe badanie wybranych projektów i umów dotyczących w szczególności perspektywy finansowej na lata 2014-2020 wykazała, że PARP podejmowała aktywne działania w celu zapewnienia prawidłowego wykorzystania przez beneficjentów przyznanej pomocy finansowej. PARP prowadziła kontrole trwałości projektów na próbie, zgodnie z obowiązującymi zasadami i procedurami.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na długotrwałym prowadzeniu procesu wydawania decyzji o zwrocie dofinansowania w przypadku 32 z 51 badanych umów, na łączną kwotę dofinansowania podlegającą zwrotowi 160 073,6 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Działania Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w zakresie prawidłowego wykorzystania przez beneficjentów pomocy finansowej z wybranych Programów Funduszy Europejskich.

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z art. 4 ust. 1a pkt 1 ustawy o PARP Agencja uczestniczy w realizacji programów operacyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 i programów, o których mowa w ustawie z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 jako instytucja wdrażająca (instytucja pośrednicząca II stopnia) albo pośrednicząca, udzielająca pomocy finansowej beneficjentom określonym w art. 6b ust. 1 ustawy o PARP.

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

⁵ W Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 (POWER), Programie Operacyjnym Polska Wschodnia 2014-2020 (POPW) i Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój 2014-2020 (POIR).

⁶ Według stanu na 30 września 2024 r.

⁷ W związku ze zmianą wprowadzoną w art. 14 pkt 4 rozporządzenia nr 2024/795 z dnia 29 lutego 2024 r. (Dz. U. UE seria L z 2024 r. poz. 795, z mocą obowiązującą od 1 marca 2024 r.) do art. 138 rozporządzenia 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. (Dz. U. UE seria L z 2013 r. nr 347 poz. 320 ze zm.) państwa członkowskie mają obowiązek przedłożenia zestawień poniesionych wydatków z poszczególnych programów operacyjnych do dnia 15 lutego 2026 r.

W okresie objętym kontrolą PARP była instytucją pośredniczącą dla Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020⁸ (POPW), Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020⁹ (POIR), Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020¹⁰ (POWER), Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027¹¹ (PFERS), Programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027¹² (PFEPW) oraz Programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021-2027¹³ (PFENG).

Zgodnie z zawartymi z Instytucją Zarządzającą¹⁴ porozumieniami, PARP jako Instytucja Pośrednicząca¹⁵ m.in. proponowała metodykę i kryteria wyboru projektów konkursowych, przedstawiając je do akceptacji IZ przed ich zatwierdzeniem przez Komitet Monitorujący.

(akta kontroli tom I str. 7-38, tom III str. 105)

W perspektywie finansowej na lata 2014-2020 PARP pełniła rolę IP w przekazywaniu pomocy finansowej ze środków Funduszy Europejskich w zakresie następujących programów, działań, poddziałań lub konkursów:

Program Operacyjny Polska Wschodnia:

Oś I: Przedsiębiorcza Polska Wschodnia

1.1 Platformy startowe dla nowych pomysłów (1.1.1 Platformy startowe dla nowych pomysłów, 1.1.2 Rozwój startupów w Polsce Wschodniej)

1.2 Internacjonalizacja MŚP

1.3 Ponadregionalne powiązania kooperacyjne (1.3.1 Wdrażanie innowacji przez MŚP, 1.3.2 Tworzenie sieciowych produktów przez MŚP)

1.4 Wzór na konkurencję

1.5 Dotacje na kapitał obrotowy

Oś II: Nowoczesna Infrastruktura Transportowa

2.1 Zrównoważony transport miejski

2.2 Infrastruktura drogowa

Program Operacyjny Inteligentny Rozwój:

Oś II: Wsparcie otoczenia i potencjału przedsiębiorstw do prowadzenia działalności B+R+I

2.3 Proinnowacyjne usługi dla przedsiębiorstw (2.3.1 Proinnowacyjne usługi dla MŚP, 2.3.2 Bony na innowacje dla MŚP, 2.3.3 Umiędzynarodowienie Krajowych Klastrow Kluczowych, 2.3.4 Ochrona własności przemysłowej, 2.3.5 Design dla przedsiębiorców, 2.3.6 Wsparcie przedsiębiorstw w przygotowaniu do udziału w programach europejskich – Granty na Eurogranty, 2.3.7 Rozwój potencjału koordynatorów Krajowych Klastrow Kluczowych)

2.5 Programy akceleratorne

Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój:

Oś II Efektywne Polityki Publiczne dla Rynku Pracy, Gospodarki i Edukacji

2.2 Wsparcie na rzecz zarządzania strategicznego przedsiębiorstw oraz budowy przewagi konkurencyjnej na rynku-RAZEM (POWER.02.02.00 Konkurs dla partnerów społecznych, POWER.02.02.00 Konkurs w zakresie funkcjonowania na rynku zamówień publicznych, POWER.02.02.00 Konkurs

⁸ Zgodnie z porozumieniem z 28 kwietnia 2015 r. z Ministrem Infrastruktury i Rozwoju.

⁹ Zgodnie z porozumieniem z 21 kwietnia 2016 r. z Ministrem Rozwoju.

¹⁰ Zgodnie z porozumieniem z 13 stycznia 2015 r. z Ministrem Infrastruktury i Rozwoju.

¹¹ Zgodnie z porozumieniem z 9 stycznia 2023 r. Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej.

¹² Zgodnie z porozumieniem z 17 listopada 2022 r. Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej.

¹³ Zgodnie z porozumieniem z 7 listopada 2022 r. Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej.

¹⁴ Dalej również IZ.

¹⁵ Dalej również IP.

w zakresie zasad realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego)

2.3 Zapewnienie jakości i dostępności usług rozwojowych świadczonych na rzecz przedsiębiorstw i pracowników

2.11 Zapewnienie funkcjonowania Zintegrowanego Rejestru Kwalifikacji

2.12 Zwiększenie wiedzy o potrzebach kwalifikacyjno-zawodowych (POWER.02.12.00 Konkurs na wybór rad sektorowych, POWER.02.12.00 Bilans Kapitału Ludzkiego, POWER.02.12.00 Branżowy Bilans Kapitału Ludzkiego, POWER.02.12.00 Rada Programowa, POWER.02.12.00 Branżowy Bilans Kapitału Ludzkiego II)

2.21 Poprawa zarządzania, rozwoju kapitału ludzkiego oraz wsparcie procesów innowacyjnych w przedsiębiorstwach (POWER.02.21.00 Akademia Menedżera Innowacji, POWER.02.21.00 Firmy rodzinne, POWER.02.21.00 Konkurs na szkolenia lub doradztwo wynikające z rekomendacji Rad, POWER.02.21.00 Akademia Menedżera MMSP, POWER.02.21.00 Konkurs Nowy start, POWER.02.21.00 System wczesnego ostrzegania MMSP w okresowych trudnościach, POWER.02.21.00 Konkurs Dostępność plus).

W ramach realizowanych programów operacyjnych perspektywy 2014-2020 Agencja przeprowadziła łącznie 139 konkursów, w których beneficjenci złożyli łącznie 36 540 wniosków o dofinansowanie na kwotę 46 824 570,5 tys. zł (POPW – 6889 wniosków na kwotę dofinansowania 15 227 522,6 tys. zł, POIR – 29 024 wnioski na kwotę 29 227 065,2 tys. zł, POWER – 627 wniosków na kwotę 2 369 982,7 tys. zł), z czego pozytywnie oceniono 14 801 wniosków (40,5% złożonych wniosków), tj. odpowiednio: 3654 (53%), 10 958 (38%) i 189 (30%). Na podstawie pozytywnie ocenionych wniosków PARP zawarła 14 801 umów na łączną kwotę dofinansowania 17 551 100,3 tys. zł (POPW – 8 077 569,5 tys. zł, POIR – 8 680 029,8 tys. zł, POWER – 793 501,0 tys. zł), co stanowiło 37,5% kwoty złożony wniosków o dofinansowanie. Według stanu na 30 września 2024 r. obowiązywało 12 758 umów na łączną kwotę dofinansowania 14 189 234,4 tys. zł¹⁶. Zrealizowane płatności wyniosły w sumie 14 406 136,4 tys. zł, w tym w POPW – 7 182 714,5 tys. zł (co stanowiło 101,1% alokacji¹⁷), w POIR – 6 567 175,5 tys. zł (co stanowiło 102,1%¹⁸) w POWER – 656 246,4 tys. zł (co stanowiło 101,3% alokacji¹⁹). Rozwiązano w sumie 2043 umowy (13,8% zawartych umów) na łączną kwotę dofinansowania 2 873 421,5 tys. zł (16,4% wartości dofinansowania), w tym POPW – 323 umowy (8,8% wszystkich zawartych umów POPW) w zakresie których przyznane dofinansowanie wynosiło 751 884,1 tys. zł, POIR – 1657 umowy (15,1% wszystkich zawartych umów POIR) zakresie których przyznane dofinansowanie wynosiło 2 034 058,5 tys. zł, POWER – 63 umowy (33,3% wszystkich zawartych umów POWER) zakresie których przyznane dofinansowanie wynosiło 87 478,9 tys. zł.

W związku ze zmianą wprowadzoną w art. 14 pkt 4 rozporządzenia nr 2024/795 z dnia 29 lutego 2024 r. do art. 138 rozporządzenia 1303/2013 z dnia 17 grudnia

¹⁶ Wartość obowiązujących umów w ujęciu od początku realizacji, pomniejszona o oszczędności w projektach, wykazane we wnioskach o płatność końcową.

¹⁷ Alokacja 7 104 023 983,15 zł wyrażona w kwocie dofinansowania (EFRR + BP) według arkusza MF z 5 października 2024 r. (bez nadkontraktacji), kurs: 1 euro = 4,2738 zł.

¹⁸ Alokacja 6 431 999 940,50 zł wyrażona w kwocie dofinansowania EFRR, według arkusza MF z 5 października 2024 r. (bez nadkontraktacji), kurs: 1 euro = 4,2738 zł, wg danych wykazanych w Sprawozdaniu z realizacji planu działania w III kwartale 2024 r. PARP.

¹⁹ Alokacja 647 525 264,52 zł w kwocie wydatków kwalifikowalnych według arkusza MF z 5 grudnia 2023 r. (bez nadkontraktacji), z uwzględnieniem alokacji na działanie 2.11 PO WER, w kwocie wynikającej z aneksu nr 8 do Porozumienia PO WER, kurs z arkusza MF z 5 grudnia 2023 r., 1 euro = 4,3355 zł, wg danych wykazanych w Sprawozdaniu z realizacji planu działania w III kwartale 2024 r. PARP.

2013 r. państwa członkowskie mają obowiązek przedłożenia zestawień poniesionych wydatków z poszczególnych programów operacyjnych do dnia 15 lutego 2026 r.

(akta kontroli tom II str. 233-267, 365, tom V str. 75)

W perspektywie finansowej na lata 2021-2027 PARP pośredniczy w przekazywaniu pomocy finansowej ze środków Funduszy Europejskich w zakresie wskazanych poniżej:

Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej:

Priorytet FEPW 01 Przedsiębiorczość i Innowacje

01.01. Platformy startowe dla nowych pomysłów (Komponent I Inkubacja – rozwój nowego pomysłu biznesowego, Komponent II Wsparcie rozwoju działalności gospodarczej startupu)

01.02. Automatyzacja i robotyzacja w MŚP

01.03 Gospodarka o obiegu zamkniętym w MŚP

01.04 Wzornictwo w MŚP

Priorytet FEPW 03 Zrównoważona mobilność miejska

03.01 Zrównoważona mobilność miejska

03.01 Zrównoważona mobilność miejska

Priorytet FEPW 04 Spójna sieć transportowa

04.01 Infrastruktura drogowa

Priorytet FEPW 05 Zrównoważona turystyka

05.01 Zrównoważona turystyka

Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki:

Priorytet FENG.01 Wsparcie dla przedsiębiorców

01.01 Ścieżka SMART

Priorytet FENG.02 Środowisko sprzyjające innowacjom

02.12 Granty na Eurogranty

02.17 Rozwój oferty klastrów dla firm

02.18 Rozwój oferty ośrodków innowacji (OI) dla firm

02.22 Współfinansowanie działań EDIH (European Digital Innovation Hubs)

02.25 Promocja marki innowacyjnych MŚP

02.27 Laboratorium Innowatora

02.28 Startup Booster Poland (Smart UP, Tech Impact, Startups Exchange, Scale Up Green) w tym: 02.28 Startup Booster Poland - Smart UP, 02.28 Startup Booster Poland (Tech Impact, Startups Exchange, Scale Up Green)

Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego:

Priorytet FERS.01 Umiejętności

01.03 Kadry nowoczesnej gospodarki (w tym: 1.3 Akademia HR, 1.3 BUR, 1.3 Dostosowanie przedsiębiorstw do zmian/radzenie sobie w trudnościach, 1.3 Działania związane z wdrożeniem Europejskiego Aktu o Dostępności (uniwersalne projektowanie oraz Dostępność Dyrektywa EAA), 1.3 Indywidualne konta rozwojowe – projekt strategiczny, 1.3 Mentoring, 1.3 Niska emisyjność, GOZ, 1.3 Wsparcie dla podmiotów świadczących usługi rozwojowe, 1.3 Wdrożenia rad sektorowych, 1.3 Zielone rekomendacje Rad Sektorowych ds. Kompetencji)

01.10 Monitorowanie i identyfikacja potrzeb kompetencyjnych na rynku pracy (w tym: 1.10 Bilans Kapitału Ludzkiego, 1.10 Rozwój i doskonalenie systemu sektorowych rad ds. kompetencji, 1.10 Rady sektorowe).

W ramach realizowanych programów operacyjnych perspektywy 2021-2027 PARP przeprowadziła łącznie 36 naborów²⁰, w których beneficjenci złożyli łącznie

²⁰ Nabory zakończone oraz niezakończone (długoterminowe), w których wnioski podlegały ocenie i został zakończony etap oceny – dane na dzień 30 września 2024 r.

7 486 wniosków o dofinansowanie na kwotę 48 619 979,7 tys. zł (FEPW – 2320 wniosków na kwotę dofinansowania 6 018 382,5 tys. zł, FENG – 4970 wniosków na kwotę 40 616 397,3 tys. zł, FERS – 196 wniosków na kwotę 1 985 199,9 tys. zł), z czego pozytywnie oceniono 1183 wnioski (15,8% złożonych wniosków), tj. FEPW – 557 (24%), FENG – 596 (12%) i FERS – 30 (15%). Na podstawie pozytywnie ocenionych wniosków PARP zawarła 842 umowy o dofinansowanie na łączną kwotę 5 447 857,3 tys. zł (FEPW – 451 umów na kwotę 2 840 124,2 tys. zł, FENG – 361 na kwotę 2 233 063,4 tys. zł, FERS – 30 na kwotę 374 669,6 tys. zł), co stanowiło 11% kwoty złożonych wniosków o dofinansowanie. Według stanu na 30 września 2024 r. obowiązywało 836 umów na łączną kwotę dofinansowania 5 429 009,2 tys. zł. Rozwiązano sześć umów na łączną kwotę dofinansowania 18 831,6 tys. zł²¹. Zrealizowane płatności wyniosły w sumie 437 089,5 tys. zł, w tym w FENG – 232 283,5 tys. zł (co stanowiło 1,9% alokacji²²), w FEPW – 143 111,2 tys. zł (co stanowiło 2,4% alokacji²³), a w FERS – 61 694,7 tys. zł (co stanowiło 4,7% alokacji²⁴).

(akta kontroli tom II str. 269, 366, tom V str. 76, tom VI str. 340 płyta CD nr 8 pozycja 1)

Na podstawie przepisów art. 6b ust. 4 i 4a ustawy o PARP, Agencja może odmówić udzielenia pomocy finansowej w formie wsparcia, pożyczki lub instrumentu finansowego podmiotowi, o którym mowa w ust. 1 pkt 1-3 (tj. przedsiębiorcom oraz pracownikom przedsiębiorców, podmiotom działającym na rzecz rozwoju gospodarczego, podmiotom działającym na rzecz zatrudnienia, rozwoju kapitału ludzkiego lub potencjału adaptacyjnego przedsiębiorców) i ust. 1 pkt 5-9 (podmiotom działającym na rzecz innowacyjności, partnerom społecznym i gospodarczym w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, organizacjom pracodawców i organizacjom związkowym, reprezentatywnym w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, podmiotom, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4-8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, stowarzyszeniom z udziałem jednostek samorządu terytorialnego), jeżeli, odpowiednio: poweźmie uzasadnioną wątpliwość co do prawidłowego wykorzystania tej pomocy (art. 6b ust. 4), prowadziłyby to do obejścia zasad udzielenia tej pomocy, w szczególności warunków podmiotowych, przeznaczenia, intensywności lub kwoty pomocy (art. 6b ust. 4a).

Prezes PARP wyjaśniła, że PARP nie posiada informacji o liczbie odmów udzielenia pomocy finansowej na podstawie ww. przepisów. Przygotowanie takiego zestawienia wiązałoby się z weryfikacją każdego przypadku odmowy zawarcia umowy i ręcznego odnotowania.

(akta kontroli tom II str. 434-435)

²¹ Po trzy umowy z poddziałania 1.1 Ścieżka SMART (17 299,8 tys. zł) i poddziałania 2.25 Promocja marki innowacyjnych MŚP (1 531,8 tys. zł) realizowanych z Funduszy Europejskich dla Nowoczesnej Gospodarki (FENG). Wszystkie umowy zostały rozwiązane z inicjatywy beneficjenta.

²² Alokacja 11 983 864,2 tys. zł, wyrażona w PLN w kwocie dofinansowania (EFRR) według SZOP obowiązującego od 20.09.2024 r., kurs z arkusza MF z 5 października 2024 r.: 1 euro = 4,2738 zł, wg danych wykazanych w Sprawozdaniu z realizacji planu działania w III kwartale 2024 r. PARP.

²³ Alokacja 5 961 064,4 tys. zł wyrażona w kwocie dofinansowania (UE + BP) według SZOP obowiązującego od 13 sierpnia 2024 r., kurs z arkusza MF z 5 października 2024 r.: 1 euro = 4,2738 zł. W przypadku działania 4.1 alokacja z nadkontraktacją w arkuszu MF z 5 października 2024 r. wynosi 2 045 926 186,48 zł, wg danych wykazanych w Sprawozdaniu z realizacji planu działania w III kwartale 2024 r. PARP.

²⁴ Alokacja 1 319 391,7 tys. zł wyrażona w wydatkach kwalifikowalnych według SZOP obowiązującego od 1 sierpnia 2024 r. Kurs z arkusza MF z 5 października 2024 r.: 1 euro = 4,2738 zł, wg danych wykazanych w Sprawozdaniu z realizacji planu działania w III kwartale 2024 r. PARP.

2. Ze względu na trwającą na dzień zakończenia kontroli perspektywę finansową 2021-2027, badaniami kontrolnymi objęto regulacje prawne oraz działania PARP podejmowane w zakresie projektów realizowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, ze szczególnym uwzględnieniem poddziałań POPW.01.03.01 – Wdrażanie innowacji przez MŚP, POPW.01.03.02 – Tworzenie sieciowych produktów przez MŚP i POIR.03.02.01 – Badanie na rynek.

Głównym celem POPW był wzrost konkurencyjności i innowacyjności województw o najniższych w skali kraju wartościach PKB na mieszkańca: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego. Osiągnięcie tego celu miało być możliwe poprzez wsparcie innowacyjności w makroregionie, w szczególności poprzez internacjonalizację, wdrażanie strategii wzorniczych i wyników prac badawczo-rozwojowych oraz działalność inwestycyjną. W ramach POPW realizowano również programy inkubacyjne dla startupów, udzielano wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego i miastom wojewódzkim na modernizację infrastruktury drogowej i transportowej oraz przekazywano środki na kapitał obrotowy dla średnich firm w związku z pandemią COVID-19.

Celem szczegółowym poddziałania POPW.01.03.01 – Wdrażanie innowacji przez MŚP było zwiększenie potencjału małych i średnich firm z obszaru Polski Wschodniej, działających w ramach ponadregionalnych powiązań kooperacyjnych, w zakresie zdolności do realizowania procesów innowacyjnych. Instrument miał niwelować bariery finansowe oraz wyzwania rynkowe, które ograniczają innowacyjność przedsiębiorstw z obszaru PW. Przez udzielanie wsparcia finansowego i stymulowanie współpracy kooperacyjnej, instrument miał umożliwić przedsiębiorstwom wprowadzenie nowych produktów i procesów produkcyjnych. Realizacja projektów miała przyczynić się do wzrostu przychodów ze sprzedaży innowacyjnych produktów, poprawy kondycji finansowej przedsiębiorstw i zwiększenia ich ogólnej konkurencyjności. Celem poddziałania POPW.01.03.02 – Tworzenie sieciowych produktów przez MŚP było stworzenie zachęty dla MŚP do oparcia ich rozwoju o wykorzystanie istniejącego potencjału i walorów makroregionu, jako podstawy działalności gospodarczej. Instrument ten ukierunkowano na zwiększanie poziomu innowacyjności MŚP w Polsce Wschodniej poprzez wspieranie rozwoju produktów sieciowych. Produkt sieciowy to spójna oferta oparta na współpracy lokalnych producentów i usługodawców, której elementem wiodącym jest marka produktu.

(akta kontroli tom I str. 537, 548, 556, 584, tom III str. 332 płyta CD nr 2 pozycja 2176)

Kontrolą objęto m.in. projekty takie jak: wdrożenie na rynek papieru higienicznego z funkcją diagnozowania stanu zdrowia konsumenta; Wprowadzenie na rynek kompleksowej usługi odzysku materiałów z obwodów drukowanych; Innowacyjny system zasilania w energię elektryczną oparty na wertykalnej turbinie wiatrowej i silniku cieplnym; „Asystent Uzdrowiskowy” - innowacyjny, sieciowy produkt usług san- uzdrowiskowych z mobilnym systemem wsparcia kuracjuszy; Wprowadzenie na rynek nowego standardu kontenera do zabudowy modułowej; Wdrożenie do praktyki rynkowej nowego typu mebli z innowacyjnym systemem montażu, Wdrożenie nowego modelu dystrybucji produktów meblowych dzięki uruchomieniu innowacyjnej usługi sieciowej pod nazwą Wirtualne Salony.

(akta kontroli tom III str. 272-283 płyta CD nr 2 pozycje 1-366, str. 469-519 płyta CD nr 3 pozycja 1-1014, str. 585- 649 płyta CD nr 4 pozycja 1-1102, tom VI str. 114-226 płyta CD nr 5 pozycja 1-2023, str. 252-276 płyta CD nr 6 pozycja 1-423, str. 296-314 płyta CD nr 7 pozycja 1-359)

W ramach POIR finansowano proinnowacyjne projekty związane z prowadzeniem prac badawczo-rozwojowych, transferem technologii, ochroną własności przemysłowej, wzornictwem, akceleracją startupów, internacjonalizacją, przygotowaniem wniosków projektowych do programów Unii Europejskiej, zarządzanych z poziomu Komisji Europejskiej oraz wspierano kooperację podmiotów zrzeszonych w Krajowych Klastrach Kluczowych. W związku z pandemią COVID-19 środki przeznaczono również na zapewnienie firmom kapitału obrotowego oraz działania z obszaru cyfryzacji. Celem poddziałania POIR.03.02.02. – Badanie na rynek było podniesienie innowacyjności i konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez zapewnienie środków na realizację wdrożeń projektów badawczych.

(akta kontroli tom III str. 332 płyta CD nr 2 pozycja 2176)

Kontrolą objęto m.in. projekty takie jak: budowa nowego zakładu produkcyjnego innowacyjnych Akumulatorów Energii Chłodu i ich wdrożenie na rynek; wdrożenie na rynek udoskonalonych kół tarczowych o podwyższonej nośności i wydłużonej żywotności, dedykowanych do ciągników rolniczych oraz innych maszyn roboczych nowej generacji; Wdrożenie produkcji saun z izolacją termiczną z korka ekspandowanego; wdrożenie wyników prac B+R w zakresie technologii produkcji innowacyjnego papieru toaletowego nawilżanego; wdrożenie na rynek innowacyjnych i niskowęglowych produktów węglowodorowych przeznaczonych dla przemysłu petrochemicznego i chemicznego; Wdrożenie na rynek innowacyjnej wielowarstwowej celulozowej ściereczki higienicznej opracowanej w oparciu o wyniki prac B+R, wdrożenie innowacyjnej wkładki sprężynowej oraz materaca.

(akta kontroli tom III str. 272-283 płyta CD nr 2 pozycje 1-366, str. 469-519 płyta

CD nr 3 pozycja 1-1014, str. 585- 649 płyta CD nr 4 pozycja 1-1102, tom VI str.

114-226 płyta CD nr 5 pozycja 1-2023, str. 252-276 płyta CD nr 6 pozycja 1-423,

str. 296-314 płyta CD nr 7 pozycja 1-359)

Sposób postępowania przy przyjmowaniu i ocenie wniosków o dofinansowanie został określony w regulacjach wewnętrznych w PARP. W przypadku POPW i POIR zasady te wynikały z procedury *Ocena wniosku o dofinansowanie projektu*²⁵, dotyczącej naborów prowadzonych w ramach ogłoszonych konkursów. Wnioski o dofinansowanie weryfikowano pod kątem spełnienia warunków formalnych oraz oceniano według kryteriów wyboru projektów, na podstawie zasad określonych w regulaminach konkursów i regulaminach prac Komisję Oceny Projektów²⁶. Weryfikacja spełnienia warunków formalnych dokonywana była za pośrednictwem systemu LSI, przez pracowników PARP, którym nadano właściwe uprawnienia. Wyniki weryfikacji dokumentowano w liście sprawdzającej. Ocenę wniosków przeprowadzała KOP, składająca się z pracowników PARP oraz ekspertów zewnętrznych, często w formie Panelu Ekspertów. Wyniki oceny dokumentowano w karcie oceny i protokole z prac KOP.

(akta kontroli tom IV str. 492-500 płyta CD nr 1 pozycje 79-262)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały regulacje prawne wprowadzające ograniczenia w zakresie powiązań osobowych i kapitałowych pomiędzy wnioskodawcą lub beneficjentem wsparcia przyznanego ze środków europejskich, a innymi podmiotami (np. wykonawcami zamówień finansowanych z dofinansowania).

Zgodnie z art. 6c ust. 1 ustawy o PARP podmiot, który ubiegał się o udzielenie wsparcia przeznaczonego na zakup towarów lub usług lub otrzymał od Agencji takie wsparcie, a nie był zobowiązany do wyboru wykonawcy z zastosowaniem

²⁵ PR-WDR-03-POIR/POPW.

²⁶ Dalej: KOP.

przepisów o zamówieniach publicznych, dokonywał wyboru wykonawcy z zachowaniem zasad przejrzystości i uczciwej konkurencji. Ponadto zgodnie z art. 6c ust. 2 ustawy o PARP podmiot ten nie mógł dokonywać zakupu towarów lub usług od podmiotów, które bezpośrednio lub za pośrednictwem innych podmiotów były z nim powiązane osobowo lub kapitałowo. Przez powiązania osobowe lub kapitałowe należało rozumieć powiązania między ww. podmiotem lub członkami organów tego podmiotu, a wykonawcą lub członkami organów wykonawcy²⁷, polegające na:

1. uczestniczeniu w spółce jako wspólnik spółki cywilnej lub spółki osobowej;
2. posiadaniu co najmniej 10% udziałów lub akcji (zgodnie z przepisami obowiązującymi przed 22 maja 2019 r. – posiadaniu udziałów lub co najmniej 5% akcji);
3. pełnieniu funkcji członka organu nadzorczego lub zarządzającego, prokurenta, pełnomocnika;
4. pozostawaniu w takim stosunku prawnym lub faktycznym, który może budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności w wyborze wykonawcy, w szczególności pozostawanie w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia lub w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli.

Wraz ze zmianą ustawy o PARP²⁸, obowiązującą od 22 maja 2019 r., do art. 6c dodano trzy kolejne ustępy (ust. 3-5) zgodnie z którymi podmiot, który otrzymał wsparcie od Agencji na świadczenie usług doradczych innym podmiotom, nie mógł świadczyć tych usług na rzecz podmiotów powiązanych z nim osobowo lub kapitałowo w rozumieniu ust. 2. W ramach programów operacyjnych lub innych programów finansowanych z udziałem środków europejskich, w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, realizowanych przez Agencję, miały zastosowanie zasady i procedury wyboru wykonawcy określone w procedurach obowiązujących przy wdrażaniu tych programów. W przypadku powzięcia uzasadnionej wątpliwości co do zachowania ww. zasad lub procedur, PARP mógł wstrzymać wypłatę pomocy finansowej do czasu wyjaśnienia tej wątpliwości, jednak na czas nie dłuższy niż 6 miesięcy.

Analogiczne zasady określono w części 6.5.2 pkt 3 *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020*²⁹. W dokumencie tym m.in. wskazano na obowiązek udzielania zamówień zgodnie z zasadą konkurencyjności oraz określono, że w celu uniknięcia konfliktu interesów w przypadku beneficjenta, który nie jest zamawiającym w rozumieniu ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych³⁰, zamówienia, poza kilkoma wymienionymi wyjątkami, nie mogły być udzielane podmiotom powiązanym z nim osobowo lub kapitałowo. Powyższy zakaz dotyczył również osób wykonujących w imieniu zamawiającego czynności związane z procedurą wyboru wykonawcy, w szczególności osoby biorące udział w procesie oceny ofert, nie mogły być powiązane osobowo lub

²⁷ Art. 6c ust. 2 w brzmieniu obowiązującym od 22 maja 2019 r. Zgodnie z uprzednią wersją przepisu nie można było dokonać zakupu towarów lub usług od podmiotów powiązanych z podmiotem osobowo lub kapitałowo. Przez powiązania kapitałowe lub osobowe rozumiano wzajemne powiązania między podmiotem, a wykonawcą.

²⁸ Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. z 2019 r. poz. 836).

²⁹ Wytyczne udostępniane są na stronie internetowej <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl>. Ostatnia wersja wytycznych została zatwierdzona przez Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej 21 grudnia 2020 r. Dalej: Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków.

³⁰ Dz. U. z 2024 r. poz.1320, dalej: Pzp.

kapitałowo z wykonawcami, którzy złożyli oferty. Powinny być to osoby bezstronne i obiektywne. Zgodnie z ww. wytycznymi przez powiązania kapitałowe lub osobowe rozumiano wzajemne powiązania między beneficjentem lub osobami upoważnionymi do zaciągania zobowiązań w imieniu beneficjenta lub osobami wykonującymi w imieniu beneficjenta czynności związane z przeprowadzeniem procedury wyboru wykonawcy a wykonawcą, polegające podobnie jak w ustawie o PARP na: uczestniczeniu w spółce jako wspólnik spółki cywilnej lub spółki osobowej, posiadaniu co najmniej 10% udziałów lub akcji, o ile niższy próg nie wynika z przepisów prawa lub nie został określony przez IZ, pełnieniu funkcji członka organu nadzorczego lub zarządzającego, prokurenta, pełnomocnika, pozostawaniu w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa drugiego stopnia lub powinowactwa drugiego stopnia w linii bocznej lub w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. W przypadku, gdy właściwa instytucja będąca stroną umowy stwierdzi udzielenie zamówienia podmiotowi powiązanemu w sposób inny niż ww. przypadki, jest zobowiązana przed wezwaniem do zwrotu środków wykazać istnienie naruszenia zasady konkurencyjności poprzez istniejące powiązanie.

Analiza wybranych do kontroli 29 umów o dofinansowanie, finansowanych w ramach poddziałań POPW.01.03.01, POPW.01.03.02 i POIR.03.02.01, wykazała, że we wszystkich umowach, w postanowieniach dotyczących zasad wyboru wykonawcy w projekcie, znajdowało się odesłanie do opisanych powyżej zasad wynikających z art. 6c ustawy o PARP i części 6.5.2 pkt 3 Wytycznych w sprawie kwalifikowalności wydatków. Ponadto w dwóch umowach (POPW.01.03.02-18-0014/19 i POPW.01.03.02-26-0002/20) określono dodatkowe ograniczenia w zakresie zasad wyboru wykonawców. W pierwszej umowie, zawartej 23 grudnia 2019 r., wprowadzono zakaz dokonywania zakupu towarów lub usług od członka konsorcjum i podmiotów z nim powiązanych (członkowie konsorcjum zostali wskazani we wniosku o dofinansowanie), a w drugiej umowie zawartej 28 października 2020 r. – od podmiotu współpracującego z beneficjentem i podmiotów z nim powiązanych (wykaz podmiotów współpracujących stanowił załącznik do umowy).

Z wyjaśnień złożonych przez Prezes PARP wynika, że w ramach kolejnych edycji konkursów, w miarę postępów prac, ukierunkowywano działania na modyfikację zapisów dokumentów programowych, aby jak najbardziej odpowiadały specyfice poddziałania 1.3.2 Tworzenie sieciowych produktów przez MŚP. Jako że w poddziałaniu 1.3.2 POPW rozwiązania dopuszczały udział konsorcjów w realizacji projektów, a później także podmiotów współpracujących, pożądane były zapisy ograniczające możliwość udzielania zamówień podmiotom powiązanym z członkami konsorcjów i podmiotami współpracującymi, aby zminimalizować potencjalne ryzyko nadużyć. Tym samym przewidziano stosowne zapisy w umowie o dofinansowanie w tym zakresie w konkursach nr 4 i 5.

(akta kontroli tom III str. 162)

W umowie POPW.01.03.02-26-0002/20, w trakcie kontroli przeprowadzonej na zakończenie projektu, PARP stwierdziła naruszenie zakazu zakupu towarów i usług od podmiotów współpracujących w ramach zakupu aplikacji IT oraz wyposażenia sprzętowego IT. W konsekwencji 100% wydatków poniesionych w ww. zakresie (636,8 tys. zł) została uznana za niekwalifikowalną³¹.

(akta kontroli tom IV str. 294-327)

³¹ Wydatek został ujęty we wniosku o płatność POPW.01.03.02-26-0002/20-015.

Badanie przeprowadzone na ww. próbie 29 projektów wykazało, że w zależności od konkursu, działania lub poddziałania, występowały różnice w weryfikacji powiązań osobowych i kapitałowych. Na etapie oceny wniosku o dofinansowanie głównym narzędziem stosowanym w celu wykluczenia powiązań osobowych lub kapitałowych, mogących mieć negatywny wpływ na prawidłową realizację projektów, były oświadczenia i informacje wnioskodawcy zawarte w dokumentacji aplikacyjnej. W poddziałaniu 1.3.2 POPW na etapie prowadzonych konkursów potencjalne powiązania osobowe lub kapitałowe pomiędzy wnioskodawcą lub beneficjentem oraz podmiotami wchodzącymi w skład powiązania kooperacyjnego lub konsorcjum były badane w ramach konkursów 3 i 5 w związku z kryterium weryfikującym kwalifikowalność wnioskodawcy i członków konsorcjum. W konkursach tych wprowadzono ograniczenie, zgodnie z którym, w przypadku projektu realizowanego w ramach konsorcjum co najmniej jeden MŚP z trzech ponoszących najwyższe wydatki w ramach projektu to podmiot, który nie był powiązany z pozostałą dwójką w myśl art. 3 ust. 3 załącznika I do rozporządzenia 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu. Deklaracja w tym zakresie stanowiła jedno z oświadczeń składanych przez wnioskodawcę we wniosku o dofinansowanie. W poddziałaniu 1.3.1 POPW weryfikowano, czy wnioskodawca jest członkiem ponadregionalnego powiązania kooperacyjnego od co najmniej 6 miesięcy przed dniem złożenia wniosku. W poddziałaniu 3.2.1 POIR na etapie oceny wniosku nie była badana kwestia powiązań osobowych lub kapitałowych pomiędzy wnioskodawcą oraz podmiotami wchodzącymi w skład powiązania kooperacyjnego lub konsorcjum, a także pomiędzy wskazanymi podmiotami, a podmiotami, które na ich rzecz wykonały usługę, albo dostarczyły towar. Powyższe wynikało z faktu, iż poddziałania te dotyczyły samodzielnych wnioskodawców, którzy nie musieli wchodzić w skład powiązań kooperacyjnych. W poddziałaniu 3.2.1 POIR wnioskodawcy nie wskazywali we wnioskach podmiotów, które na ich rzecz mają wykonać daną usługę lub dostarczyć towar (projekt nie mógł zostać rozpoczęty przed dniem ani w dniu złożenia wniosku).

Przed podpisaniem umowy o dofinansowanie (procedura *Zawieranie i wprowadzanie zmian do umowy*³²), zgodnie z załącznikiem stanowiącym część dokumentacji konkursowej, wnioskodawca był zobowiązany do złożenia oświadczenia o spełnianiu kryteriów MŚP, przygotowanego zgodnie ze wzorem dostępnym na stronie internetowej PARP. W oświadczeniu należało wykazać wszystkie podmioty powiązane z wnioskodawcą. W zależności od konkursu i poddziałania, powiązania były weryfikowane w oparciu o dane dostępne w systemach zawierających dane KRS lub były przeprowadzane przez Polską Wywiadownię Gospodarczą. Wynik pracownicy PARP dokumentowali w listach sprawdzających dotyczących kompletności i prawidłowości dokumentów niezbędnych do zawarcia umowy.

W projektach, w których prowadzone były kontrole (w tym również na etapie rozliczenia końcowego projektu), weryfikacja powiązań była prowadzona w ramach sprawdzania poprawności udzielonych zamówień (zgodnie z listami sprawdzającymi).

(akta kontroli tom II str. 405-415, 478-502, tom III str. 272-283 płyta CD nr 2 pozycje 1-366, str. 335-336 płyta CD nr 2 pozycje 2356-2388, str. 469-519 płyta CD nr 3 pozycje 1-1014, str. 585- 649 płyta CD nr 4 pozycje 1-1102, tom IV str. 500-501 płyta CD nr 1 pozycje 263-291, tom VI str. 114-226 płyta CD

³² PR-WDR-05-POIR/POPW Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020 i Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020, wersja nr 8 obowiązująca od 23 września 2021 r.

nr 5 pozycje 1-2023, str. 252-276 płyta CD nr 6 pozycje 1-423, str. 296-314 płyta CD nr 7 pozycje 1-359)

W okresie objętym kontrolą w PARP obowiązywały procedury m.in. takie jak:

1. „Nabór kandydatów na ekspertów oraz współpraca z ekspertami w ramach POIR oraz POPW³³. Celem procedury było określenie zasad naboru kandydatów na ekspertów oraz współpracy z ekspertami w ramach POIR lub POPW, w tym, m.in. ocenę pracy ekspertów oraz wprowadzone wersją 3 z 15 marca 2019 r. weryfikację wywiązywania się eksperta z zobowiązania dotyczącego niepodejmowania współpracy z wnioskodawcą/beneficjentem lub partnerem wnioskodawcy/beneficjenta, którego wniosek o dofinansowanie opiniował w ramach zadań określonych w umowie ramowej.
2. „Weryfikacja oświadczeń o bezstronności ekspertów”³⁴. Celem procedury było określenie zasad weryfikacji prawdziwości oświadczeń o bezstronności, złożonych przez ekspertów, którym powierzono ocenę wniosków o dofinansowania w naborach prowadzonych w ramach POIR lub POPW. Procedura zawierała instrukcję weryfikacji oświadczeń ekspertów zewnętrznych oceniających wnioski o dofinansowanie w systemie Polskiej Wywiadowni Gospodarczej oraz zasady doboru próby do weryfikacji oświadczeń ekspertów zewnętrznych oceniających wnioski o dofinansowanie w ramach POIR i POPW.

(akta kontroli tom I str. 39-89, tom II str. 397-401)

Zastępca Prezesa PARP wyjaśniła, że wymóg weryfikacji wywiązywania się eksperta z zobowiązania dotyczącego niepodejmowania współpracy z wnioskodawcą/ beneficjentem lub partnerem wnioskodawcy/beneficjenta, którego wniosek o dofinansowanie opiniował w ramach zadań określonych w umowie ramowej, wprowadzono w wersji nr 3 procedury jako wynik zaleceń otrzymanych z IZ POIR, które zostały sformułowane w stosunku do programu operacyjnego przez Instytucję Audytową. Zalecenie dotyczyło weryfikacji faktu zatrudnienia eksperta u beneficjenta i miało ograniczyć ryzyko potencjalnego czynu korupcyjnego jakim mogło być współfinansowanie projektu, który uzyskał pozytywną ocenę na etapie wyboru projektu do dofinansowania w zamian za udzielenie ekspertowi przyszłych nienależnych korzyści finansowych w postaci zatrudnienia.

Prezes PARP dodatkowo wyjaśniła, że PARP nie posiada żadnych informacji, które wskazywałyby, że w okresie od 18 maja 2017 r. do 15 marca 2019 r. wystąpił konflikt interesów dotyczący podjęcia przez eksperta współpracy z wnioskodawcą/beneficjentem, a partnerem wnioskodawcy/beneficjenta, którego wniosek opiniował.

(akta kontroli tom III str. 111, 119-120)

Zastępca Prezesa PARP wyjaśniła, że opracowanie procedury „Weryfikacja oświadczeń o bezstronności ekspertów” było (...) wynikiem zaleceń instytucji nadrzędnych dla PARP w zakresie wdrożenia całego systemu weryfikacji oświadczeń o bezstronności, poufności i braku konfliktu interesów ekspertów zewnętrznych oraz pracowników zaangażowanych w proces wyboru i zatwierdzania wniosków o dofinansowanie. Do czasu opracowania przedmiotowej procedury PARP nie weryfikowała oświadczeń o bezstronności złożonych przez ekspertów. Stosowane przez PARP, do czasu opracowania przedmiotowej procedury mechanizmy i narzędzia minimalizujące potencjalny

³³ PR-WDR-11-POIR/POPW obowiązywała od 18 maja 2017 r.

³⁴ PR-WDR-17-POIR/POPW z dnia 23 czerwca 2021 r.

konflikt interesów, PARP jak również instytucje nadzorujące i kontrolne (w tym Instytucja Audytowa) przyjmowały za wystarczające.

(akta kontroli tom III str. 120-121)

W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek negatywnej weryfikacji oświadczenia o bezstronności. PARP w toku weryfikacji prawdziwości danych zawartych w oświadczeniach o bezstronności, poufności i braku konfliktu interesów dla naboru 2 ścieżka SMART w dniu 12 marca 2024 r. stwierdziła, że zachodzi konflikt interesów pomiędzy ekspertem, a wnioskodawcą. W związku z poczynionymi ustaleniami PARP złożyła zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. 8 listopada 2024 r. prokurator Prokuratury Rejonowej Warszawa Wola w Warszawie wydał postanowienie o umorzeniu śledztwa, na które PARP złożyła zażalenie.

(akta kontroli tom III str. 121, 334-335 płyta CD nr 2 pozycje 2323-2341)

W okresie objętym kontrolą w PARP obowiązywały zasady przeciwdziałania konfliktowi interesów, stanowiące załączniki do regulaminu pracy pracowników zatrudnionych w PARP (kilkukrotnie aktualizowane w okresie objętym kontrolą)³⁵, zgodnie z którymi pracownicy PARP byli zobowiązani do złożenia oświadczenia o braku konfliktów interesów (wzór oświadczenia stanowił załącznik do Regulaminu pracy i był aktualizowany).

Zarządzeniem Prezesa PARP Nr 71/2023 z 11 grudnia 2023 r. wprowadzono zmianę do Regulaminu pracy, w której m.in. zobowiązano pracowników PARP do cyklicznego składania oświadczeń o braku konfliktów interesów (nie rzadziej niż raz na 2 lata oraz przy każdej zmianie opisu stanowiska).

W PARP prowadzono rejestr oświadczeń pracowników o braku konfliktu interesów, zgodnie z ustanowionym wzorem rejestru.

Od 2023 r. dokonywano weryfikacji złożonych oświadczeń na podstawie decyzji Prezesa PARP Nr 59/2023 z dnia 15 grudnia 2023 r. w sprawie powołania zespołu do spraw weryfikacji oświadczeń pracowników o braku konfliktu interesów³⁶, a następnie procedury „Weryfikacja oświadczeń o braku konfliktu interesów składanych przez pracowników Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP)” PR-KI-01³⁷.

Zgodnie z ww. procedurą w I kwartale roku kalendarzowego weryfikowane były oświadczenia na próbie co najmniej 5% pracowników wybranych losowo spośród osób, które złożyły oświadczenia do 31 grudnia poprzedniego roku kalendarzowego. W procedurze określono zasady doboru ww. próby oraz listę sprawdzającą z weryfikacji oświadczenia, która obejmowała m.in. informacje o źródle danych, zakres weryfikacji (np. przebieg zatrudnienia w okresie 3 lat przed zatrudnieniem w PARP, czy pracownik występuje w IMS SIGNALS) oraz podsumowanie weryfikacji.

(akta kontroli tom I str. 90-149)

Jak wyjaśniła prezes PARP co do zasady – do czasu podjęcia decyzji Prezesa PARP Nr 59/2023 z dnia 15 grudnia 2023 r. w sprawie powołania zespołu do spraw weryfikacji oświadczeń pracowników o braku konfliktu interesów – PARP nie dokonywała kompleksowej weryfikacji składanych oświadczeń pracowników. Badanie ew. powiązań pracowników dokonywane było doraźnie, w przypadku podejrzenia zaistnienia konfliktu interesów. Wdrożenie przywołanej Decyzji

³⁵ Odpowiednio: załącznik nr 11 do Regulaminu pracy wprowadzonego zarządzeniem Prezesa PARP Nr 49/2011 z dnia 8 grudnia 2011 r. ze zm., załącznik nr 1 do Regulaminu pracy wprowadzonego zarządzeniem Prezesa PARP Nr 34/2023 z dnia 28 kwietnia 2023 r. ze zm.

³⁶ Uchylona decyzją Prezesa PARP Nr 78/2024 z dnia 8 listopada 2024 r. (z dniem 5 listopada 2024 r., tj. w powiązaniu z dniem wejścia w życie procedury PR-KI-01.

³⁷ Wersja 1 Procedury obowiązywała od 29 lutego 2024 r., wersja 2 od 25 lipca 2024 r., wersja 3 od 5 listopada 2024 r.

podyktowane zostało rekomendacjami sformułowanymi w „Sprawozdaniu z audytu systemu zarządzania i kontroli w zakresie kluczowych wymogów kontrolnych 1-5, 7 oraz 9-12 Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020 (NR KODU CCI 2014PLRFOP001) listopad 2021” oraz było wynikiem zaleceń instytucji nadrzędnych dla PARP działań w zakresie wdrożenia całego systemu weryfikacji oświadczeń o bezstronności, poufności i braku konfliktu interesów ekspertów zewnętrznych oraz pracowników zaangażowanych w proces wyboru i zatwierdzania wniosków o dofinansowanie.

Zgodnie z wyjaśnieniem Prezes PARP w okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków podania nieprawdy w oświadczeniach o bezstronności pracowników PARP.

(akta kontroli tom III str. 104-105, 665)

Zgodnie z procedurą PR-WDR-06-POIR/POPW Postępowanie z wnioskiem o płatność, w formularzu oceny wniosku beneficjenta o płatność, należało udokumentować, czy została zachowana rozdzielność funkcji, tj. czy osoba dokonująca weryfikacji wniosku o płatność nie brała udziału w ocenie wniosku o dofinansowanie. Od 12 czerwca 2019 r. do formularza wprowadzono oświadczenie w brzmieniu: *„Jednocześnie wyżej podpisane osoby oświadczają o bezstronności oraz braku konfliktu interesów w związku z weryfikowanym wnioskiem o płatność”*.

(akta kontroli tom II str. 405-415, tom IV str. 501-505, płyta CD nr 1 pozycje 292-413)

Zgodnie z procedurą *Oceny wniosku o dofinansowanie projektu*³⁸, w celu wykazania zdolności finansowej, wnioskodawca we wniosku o dofinansowanie zobowiązany był oświadczyć, że posiada wystarczające środki finansowe gwarantujące płynną i terminową realizację projektu przedstawionego we wniosku oraz, że ani on ani jednostka gospodarcza, do której należy, nie spełniają definicji przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnej sytuacji w rozumieniu art. 2 pkt 18 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r.

(akta kontroli tom IV str. 492-500 płyta CD nr 1 pozycje 79-262)

Wnioskodawca wskazywał źródła finansowania projektu oraz w zależności od zapisów kryteriów uzasadniał w treści wniosku możliwość pozyskania wskazanych źródeł finansowania projektu lub załączał do wniosku dodatkowe dokumenty. Racjonalność i adekwatność zaplanowanych wydatków, w tym przewidywana ich wysokość stanowiły element oceny dokonywanej przez KOP w zakresie kryterium dotyczącego kwalifikowalności i racjonalności wydatków w ramach projektu. Kryteria wyboru projektów były przyjmowane w ramach poszczególnych działań/ poddziałań danego programu operacyjnego przez Komitet Monitorujący ten program, po przeprowadzeniu odpowiedniego procesu zgodnie z właściwą ustawą wdrożeniową. Wyniki powyższych badań dokumentowano na arkuszu oceny, który był podpisywany przez ekspertów oceniających dany wniosek.

(akta kontroli tom III str. 272-283 płyta CD nr 2 pozycje 1-366, str. 469-519 płyta CD nr 3 pozycje 1-1014, str. 585- 649 płyta CD nr 4 pozycje 1-1102, tom VI str. 114-226 płyta CD nr 5 pozycje 1-2023, str. 252-276 płyta CD nr 6 pozycje 1-423, str. 296-314 płyta CD nr 7 pozycje 1-359)

Na podstawie analizy wybranej próby 29 projektów stwierdzono, że w przypadku projektu POPW.01.03.01-06-0004/17 – Wdrożenie do praktyki rynkowej

³⁸ PR-WDR-03-POIR/POPW POIR 2014-2020 i POPW 2014-2020, wersja nr 9 obowiązująca od 8 września 2021. Zapisy regulujące opisane elementy procedury zostały wprowadzone w podobnym brzmieniu począwszy od wersji procedur nr 5, obowiązującej od 11 maja 2018 r.

sensorycznych materacy ortopedycznych we wniosku o dofinansowanie wnioskodawca wskazał, że w celu zapewnienia finansowania ww. projektu zawarł z osobą fizyczną – K. K. umowę pożyczki warunkowej na kwotę 1 800,0 tys. zł. Do wniosku załączył ww. umowę oraz zaświadczenie banku o stanie środków na kontach pożyczkodawcy, co KOP uznała za wystarczające do potwierdzenia posiadania środków w przypadku pożyczki od osoby prywatnej. Ocena zdolności do sfinansowania projektu została przeprowadzona zgodnie z opisem kryterium wyboru projektów, według którego „w przypadku finansowania projektu pożyczką możliwość udzielenia pożyczki musi być uwiarygodniona przedłożonymi przez Wnioskodawcę dokumentami finansowymi pożyczkodawcy (sprawozdaniami finansowymi lub w przypadku osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej PIT lub wyciągiem z konta bankowego)”. Wnioskodawca przedłożył, zgodnie z opisem kryteriów wyboru, umowę pożyczki warunkowej oraz zaświadczenie banku o wysokości sald kont pożyczkodawcy.

K. K. był właścicielem firmy, która dostarczyła urządzenia/sprzęt w ramach innego projektu (POPW.01.03.01-06-0002/15) dofinansowanego ze środków POPW, realizowanego przez tego samego beneficjenta od 1 marca 2016 r. do 30 kwietnia 2017 r. (wnioski o płatność nr POPW 01.03.01-06-0002/15-006 i nr POPW 01.03.01-06-0002/15-007 obejmowały faktury wystawione przez ww. dostawcę). Jak wykazało dochodzenie prowadzone przez Prokuraturę w Zamościu powyższe okoliczności były wykorzystywane do wzajemnych rozliczeń (kompensacji pożyczki poprzez wystawienie faktur niezgodnych ze stanem faktycznym) w trakcie realizacji przez ww. beneficjenta innego projektu POPW.01.03.02-06-0002/17 – Wdrożenie nowego modelu dystrybucji produktów meblowych dzięki uruchomieniu innowacyjnej usługi sieciowej pod nazwą Wirtualne Salony - umowa z 27 października 2017 r., dofinansowanego przez PARP.

(akta kontroli tom II str. 451-452, tom III str. 469-487 płyta CD nr 3 pozycje 1-869, tom V str. 311-312, 331-333, 361-378, 465-467, 542-548, 562-566)

Jak wyjaśniła Prezes PARP „na etapie oceny projektów nie było możliwości (również procedura oceny i kryteria oceny do tego nie obligowały) weryfikacji przez KOP sposobu realizacji innych projektów wnioskodawcy. Informacje dotyczące realizacji innych projektów nie były udostępniane KOP w trakcie oceny projektu. Zgodnie z opisem kryterium sprzedaż sprzętu/urządzeń wnioskodawcy przez pożyczkodawcę w ramach innego projektu nie stanowiła przesłanki do negatywnej oceny zdolności do sfinansowania projektu, w tym negatywnej oceny potencjału pożyczkodawcy do udzielenia pożyczki.”

(akta kontroli tom II str. 451-452)

Ekspert zeznał, że zapewnienia finansowania zweryfikował „na podstawie dokumentów, z których wynika wola udzielenia pożyczki (umowa pożyczki) i dokumentów, z których wynika, że pożyczkodawca dysponuje środkami (wyciąg z konta) – dokumenty przedstawione przez wnioskodawcę. Nie weryfikowałem powiązań między wnioskodawcą a pożyczkodawcą, nie miało to wpływu na ocenę wiarygodności pożyczkodawcy. Eksperti nie posiadali wiedzy i narzędzi do weryfikacji powiązań biznesowych wnioskodawcy z innymi podmiotami. Jeżeli w umowie pożyczki określono spłatę, którą odzwierciedlono w analizie finansowej to domniemuje się, że pożyczka zostanie spłacona i nie będzie kompensowana w ramach rozliczeń w ramach kontrahentami. Nie jest to czyn zabroniony, że pożyczkodawca jest również kontrahentem wnioskodawcy.”

(akta kontroli tom I str. 158)

Ponadto Zastępca Prezesa PARP wyjaśniła, że Wytyczne są ustalane i zatwierdzane przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. W nich

wskazano, że konfliktem interesów dla wydatków przekraczających kwotę 50 tys. zł jest udzielanie zamówienia podmiotom powiązanym z wnioskodawcą/beneficjentem osobowo lub kapitałowo, a powiązania te zostały zdefiniowane jako wzajemne powiązania między beneficjentem lub osobami upoważnionymi do zaciągania zobowiązań w imieniu beneficjenta lub osobami wykonującymi w imieniu beneficjenta czynności związane z przeprowadzeniem procedury wyboru wykonawcy a wykonawcą (...) ³⁹ Analogicznie, w kryteriach wyboru projektu, które zatwierdzone zostały przez Komitet Monitorujący POPW i do których stosowania PARP została zobowiązana w procesie oceny złożonych wniosków o dofinansowanie, nie wskazano wyłączenia możliwości finansowania przez podmiot powiązany, czy współpracujący z wnioskodawcą przy innym projekcie (...).

(akta kontroli tom III str. 117-119)

Zgodnie z procedurą *Zawierania i wprowadzania zmian do umowy PR-WDR-05-POIR/POPW*, pracownicy PARP przed zawarciem umowy byli zobowiązani m.in. do dokonania weryfikacji, czy wnioskodawca figuruje w wykazie podmiotów wykluczonych („czarna lista” prowadzona w PARP), rejestrze sygnałów ostrzegawczych i rejestrze podmiotów wykluczonych MF.

(akta kontroli tom IV str. 500-501 płyta CD nr 1 pozycje 263-291)

Wykaz podmiotów wykluczonych („czarna lista” prowadzona w PARP) obejmował podmioty, o których mowa w art. 6b ust. 3 pkt 3 lit. c ustawy o PARP, tj. takie, które naruszyły w sposób istotny umowę zawartą z Agencją. Podmioty te podlegały wykluczeniu z możliwości pomocy finansowej w formie wsparcia, pożyczki lub instrumentu finansowego przez okres 3 lat od dnia rozwiązania umowy. Regulacje w ww. zakresie zostały określone w zarządzeniu Prezesa PARP nr 24/2019 z 26 kwietnia 2019 r. w sprawie wykazu podmiotów wykluczonych. Wykaz prowadzono w formie elektronicznej, a decyzje o wpisie podejmowano na poziomie departamentu odpowiedzialnego merytorycznie za nadzór nad umową, której dotyczyło naruszenie. Na dzień 14 lutego 2025 r. w wykazie wpisanych było 812 podmiotów z czego 219 miało status „podmiot opublikowany w rejestrze podmiotów wykluczonych”, a 593 – „podmiot wycofany z rejestru podmiotów wykluczonych”.

(akta kontroli tom III str. 164-166, 168-172, str. 324,329-330 płyta CD nr 2 pozycje 1855, 2041-2058)

W procedurze „Zasady zgłaszania i wykorzystywania sygnałów ostrzegawczych” ⁴⁰ określono przebieg procesu zgłaszania do systemu IMS Signals sygnałów ostrzegawczych dotyczących wnioskodawców i beneficjentów PARP oraz wykorzystywania zarejestrowanych sygnałów w procesie wdrażania POPW i POIR. Zgodnie z procedurą system IMS Signals służył do wymiany informacji o potencjalnie ryzykownych podmiotach oraz innych zidentyfikowanych ryzykach pomiędzy właściwymi instytucjami w różnych programach operacyjnych. Jako sygnał ostrzegawczy rozumiano informację o wszczęciu postępowania wyjaśniającego lub sądowego w celu stwierdzenia zamierzonego działania, w szczególności nadużycia finansowego, informację o podmiotach, w przypadku których powzięto podejrzenie nadużycia lub inne informacje dotyczące przypadków, które mogą mieć wpływ na proces wdrażania programów operacyjnych. Procedura przewidywała obowiązek dokonania analizy sygnału ostrzegawczego pod kątem jego wpływu na zawarcie umowy dofinansowania, realizację projektu i procesy wdrażania programów operacyjnych. W sytuacji stwierdzenia, że sygnał ostrzegawczy może wywrzeć

³⁹ Szczegółowo opisane na str. 9 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁴⁰ Wersja nr 1 obowiązująca od 3 lipca 2019 r.

wpływ w ww. zakresie podlegał on rejestracji w rejestrze sygnałów ostrzegawczych⁴¹. Nie rzadziej niż raz w miesiącu, pracownik Departamentu Kontroli PARP, posiadający uprawnienia do odczytu sygnałów ostrzegawczych zarejestrowanych w IMS Signals (tj. obserwator PARP), powinien dokonać weryfikacji, czy zarejestrowano nowe sygnały ostrzegawcze lub dokonano aktualizacji sygnałów wraz z opisem podjętych działań w związku z uzyskanymi informacjami o możliwości wystąpienia w projekcie okoliczności kwalifikujących dany przypadek jako sygnał ostrzegawczy podlegający zgłoszeniu do właściwej IZ. Jeśli w Rejestrze nie zostały zarejestrowane nowe sygnały ostrzegawcze pracownik ten powinien przekazać do IZ POIR/ POPW informację o braku nowych sygnałów ostrzegawczych, a jeśli zarejestrowano nowe sygnały – przekazać ich zestawienie.

Badanie przeprowadzone na próbie wybranych losowo sześciu miesięcy⁴² wykazało, że PARP wywiązywał się z obowiązku informowania IZ POIR/POPW o nowych sygnałach ostrzegawczych lub ich braku.

(akta kontroli tom III str. 330 płyta CD nr 2 pozycje 2071-2094,
tom IV str. 490 płyta CD nr 1 pozycje 1-3)

Zgodnie z ww. procedurą z zarejestrowanych w IMS Signals sygnałów ostrzegawczych korzystano:

- na etapie poprzedzającym zawarcie umowy o dofinansowanie – sprawdzono, czy w rejestrze sygnałów ostrzegawczych widnieją wpisy dotyczące wnioskodawcy – weryfikację dokumentowano w liście sprawdzającej do umowy o dofinansowanie⁴³,
- na etapie oceny wniosku o płatność – sprawdzono, czy w rejestrze widnieją wpisy dotyczące beneficjenta i czy stanowią one podstawę do uznania wydatków za niekwalifikowalne lub do wstrzymania płatności zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie lub rozwiązania umowy o dofinansowanie – weryfikację dokumentowano w formularzu oceny wniosku o płatność⁴⁴,
- na etapie kontroli projektu w miejscu realizacji, w tym kontroli trwałości projektu – sprawdzono, czy w rejestrze sygnałów ostrzegawczych widnieją wpisy dotyczące beneficjenta i czy stanowią podstawę do uznania wydatków za niekwalifikowane – weryfikację dokumentowano w liście sprawdzającej⁴⁵.

(akta kontroli tom III str. 272-283 płyta CD nr 2 pozycje 1-366, str. 469-519 płyta CD nr 3 pozycje 1-1014, str. 585- 649 płyta CD nr 4 pozycje 1-1102, tom VI str. 114-226 płyta CD nr 5 pozycja 1-2023, str. 252-276 płyta CD nr 6 pozycje 1-423, str. 296-314 płyta CD nr 7 pozycje 1-359)

Z wyjaśnień złożonych przez Prezes PARP wynika, że wpisy zawarte w LSI SYGNAŁY miały charakter informacyjny i nie przesądzały o istnieniu nieprawidłowości. Wpis do rejestru podlegał analizie przez pracownika PARP w zakresie ewentualnego wpływu informacji na prowadzoną czynność dotyczącą projektu (np. zawarcie umowy o dofinansowanie, rozliczanie projektu, kontrola na miejscu). Do rejestru wprowadzano zarówno zewnętrzne sygnały (np. informacje ze służb ochrony prawa, informacje od instytucji nadzorujących), jak również sygnały posiadane przez PARP w związku z realizacją różnych projektów,

⁴¹ Rejestr sygnałów i symptomów nadużyć finansowych wykorzystywany przy analizie ryzyka w projektach prowadzony przez PARP.

⁴² Z września 2019 r., stycznia 2020 r., lipca 2021 r., lutego 2022 r., czerwca 2023 r. i stycznia 2025 r.

⁴³ Wprowadzono do procedury „Zawieranie i wprowadzanie zmian do umowy” PR-WDR-05-POIR/POPW”, w wersji nr 5 obowiązującej od 27 grudnia 2018 r.

⁴⁴ Wprowadzono do procedury „Postępowanie z wnioskiem o płatność” PR-WDR-06-POIR/POPW, w wersji nr 3.2 obowiązującej od 12 czerwca 2019 r.

⁴⁵ Wprowadzono do procedury „Kontrola projektu w miejscu realizacji, w tym kontrola trwałości projektu” PR-WDR-07-POIR/POPW, w wersji nr 4 obowiązującej od 27 grudnia 2018 r.

z różnych funduszy. Wpisania sygnału do systemu dokonuje pracownik Departamentu Kontroli. Rejestr jest wewnętrzną ewidencją PARP w celu zebrania w jednym miejscu wszystkich informacji, które mogą mieć potencjalnie wpływ na ocenę projektów nadzorowanych przez PARP. Podmioty, których dotyczyły sygnały, nie były informowane o wpisie do tej bazy. Według stanu na dzień 17 lutego 2025 r. w bazie LSI SYGNAŁY figurowało 15 858 rekordów.

(akta kontroli tom III str. 164-167, tom IV str. 405-430, tom III str. 324 płyta CD nr 2 pozycje 1855-1856, tom III str. 329-30 płyta CD nr 2 pozycje 2041-2058)

Prezes PARP wyjaśniła, że weryfikacja, czy względem wnioskodawcy ubiegającego się o wsparcie nie zachodzą przesłanki określone w art. 207 ufp odbywała się poprzez wystąpienie PARP do Ministra Finansów o informację, czy wnioskodawca, którego projekt został wybrany do dofinansowania nie jest podmiotem wykluczonym na podstawie art. 207 tej ustawy. PARP zgłosiła do rejestru podmiotów wykluczonych 239 podmiotów z perspektywy finansowej 2014-2020 (POIR - 179, POPW - 58, POWER - 2).

(akta kontroli tom II str. 435-436, tom III str. 168)

Badanie przeprowadzone na próbie 29 projektów wykazało, że:

- w zakresie wszystkich PARP wystąpiła do MF w celu weryfikacji, czy podmiot figuruje w rejestrze podmiotów wykluczonych MF,
- w następstwie nieprawidłowości stwierdzonych w projektach, PARP zgłosiła do rejestru podmiotów wykluczonych MF 12 podmiotów, które nie dokonały zwrotu środków pomimo wydania prawomocnej decyzji administracyjnej. W zakresie pozostałych 17 projektów: w ośmiu nie zaistniały okoliczności uzasadniające wpis, a w dziewięciu sprawy były w toku,
- beneficjenci 25 projektów, w efekcie stwierdzonych nieprawidłowości zostali wpisani przez PARP do wykazu podmiotów wykluczonych, w zakresie pozostałych czterech nie wystąpiły okoliczności uzasadniające dokonanie wpisu.

(akta kontroli tom III str. 266-271, tom III str. 329-30 płyta CD nr 2 pozycje 2041-2058)

W toku weryfikacji wniosku o płatność, w oparciu o procedurę PR-WDR-06-POIR/POPW Postępowanie z wnioskiem o płatność, weryfikacji podlegała prawidłowość przeprowadzenia właściwych procedur dotyczących zamówień udzielanych w trybie Pzp, w trybie konkurencyjności oraz w trybie rozeznania rynku, o ile prawidłowość wyboru wykonawcy nie została zweryfikowana na etapie oceny wniosku o dofinansowanie. Wyniki weryfikacji dokumentowano w listach sprawdzających oraz formularzu oceny wniosku beneficjenta o płatność.

(akta kontroli tom III str. 272-283 płyta CD nr 2 pozycje 1-366, str. 469-519 płyta CD nr 3 pozycje 1-1014, str. 585- 649 płyta CD nr 4 pozycje 1-1102, tom IV str. 501-505 płyta CD nr 1 pozycje 292-413, tom VI str. 114-226 płyta CD nr 5 pozycje 1-2023, str. 252-276 płyta CD nr 6 pozycja 1-423, str. 296-314 płyta CD nr 7 pozycje 1-359)

Z wyjaśnień złożonych przez Prezesa PARP wynika, że żaden z funkcjonujących w PARP systemów gromadzenia danych, obsługi lub obiegu dokumentów nie posiada funkcjonalności, pozwalającej na agregowanie danych dotyczących przypadków zidentyfikowanych problemów lub nieprawidłowości w zakresie zabronionych powiązań osobowych lub kapitałowych, bezstronności ekspertów i innych osób biorących udział w procesie udzielania dofinansowania, przeszacowania dofinansowanych wydatków projektów lub niewystarczającego potencjału/możliwości finansowych, majątkowych i organizacyjnych wnioskodawców. Przygotowanie zestawienia prezentującego ww. przypadki

wymagałoby dokonania pełnej analizy dokumentacji każdej umowy o dofinansowanie (ze zbioru ponad 12 tys. umów).

(akta kontroli tom II str. 399, tom III str. 157)

3. W okresie objętym kontrolą w PARP obowiązywały procedury dotyczące postępowania w sytuacji wpływu informacji dotyczących nieprawidłowości w realizacji projektów (umów) lub beneficjentów oraz procedury dotyczące zasad informowania innych podmiotów o nieprawidłowościach stwierdzonych przez PARP. W ramach POIR oraz POPW były to następujące procedury (aktualizowane wersje):

- PR-WDR-09-POIR/POPW Postępowanie w przypadku podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości;
- PR-SPR-06-POIR/POPW Sporządzanie raportów o nieprawidłowościach podlegających niezwłocznemu zgłoszeniu do KE, w której określono m.in. terminy i zasady postępowania w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości podlegającej niezwłocznemu raportowaniu do Komisji Europejskiej, tj. nieprawidłowości, w stosunku do których istnieją obawy, że przypadek może mieć w bardzo krótkim czasie negatywne oddziaływanie poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub w związku z przypadkiem wystąpiły nowe nieprawidłowe praktyki;
- PR-SPR-07-POIR/POPW Sporządzanie raportów o nieprawidłowościach podlegających kwartalnemu raportowaniu do KE;
- PR-SPR-08-POIR/POPW Sporządzanie zestawień nieprawidłowości niepodlegających zgłoszeniu do KE;
- PR-SPR-11-POIR/POPW Wykrywanie nieprawidłowości systemowych i podejmowanie działań korygujących i naprawczych, w której określono m.in. zasady analizowania otrzymanych informacji pod kątem identyfikacji nieprawidłowości systemowej i postępowania w przypadku ich wystąpienia;
- PR-PRG-09-POIR/POPW Zasady zgłaszania i wykorzystywania sygnałów ostrzegawczych, w której określono m.in. przebieg procesu zgłaszania do systemu IMS Signals sygnałów ostrzegawczych dotyczących wnioskodawców i beneficjentów PARP, sporządzania zestawień zarejestrowanych nowych sygnałów ostrzegawczych oraz ich wykorzystywania w procesie wdrażania POIR 2014–2020 oraz POPW 2014–2020;
- PR-NPR-04 „Zawiadomienie organów ścigania RP o podejrzeniu popełnienia przestępstwa”, w której określono zasady postępowania w przypadku stwierdzenia okoliczności wskazujących na możliwość popełnienia przestępstwa, w tym sporządzenia projektu zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa i wysłania zawiadomienia do organu ścigania.

(akta kontroli tom IV str. 490-491 płyta CD nr 1 pozycje 1-29, str. 522-525 płyta CD nr 1 pozycje 848-876, 900-913)

W procedurze „Postępowanie w przypadku podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości”⁴⁶ wskazano, że źródła informacji o nieprawidłowościach zostały określone w podrozdziale 5.1 „Wytocznych w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz zgłaszania nieprawidłowości w ramach programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020”. Zgodnie z ww. dokumentem podstawowe źródło informacji o nieprawidłowościach stanowiły różnego rodzaju kontrole prowadzone m.in. przez instytucje systemu wdrażania poszczególnych programów operacyjnych (instytucje zarządzające, pośredniczące lub wdrażające), instytucje funkcjonujące w obszarze systemu wdrażania funduszy polityki spójności (np. Europejski Trybunał Obrachunkowy oraz Europejski Urząd ds. Zwalczania

⁴⁶ PR-WDR-09-POIR/POPW POIR 2014-2020 i POPW 2014-2020.

nadużyć finansowych⁴⁷). W wytycznych wskazano również, że źródłem informacji o potencjalnych nieprawidłowościach mogą być również: ustalenia naruszeń prawa w kontrolach przeprowadzanych przez instytucje spoza systemu wdrażania funduszy polityki spójności (np. UZP, NIK, CBA, regionalne izby obrachunkowe czy rzeczników dyscypliny finansów publicznych), zawiadomienia przekazane przez organy ścigania, informacje w mediach i zawiadomienia przekazywane przez podmioty prywatne oraz informacje wynikające ze sprawozdań z realizacji projektów, poddziałań, działań, programów operacyjnych itp.

(akta kontroli tom IV str. 522-523 płyta CD nr 1 pozycje 848-876)

W ramach perspektywy 2014-2020 do Rzecznika Funduszy Europejskich w PARP wpłynęły 33 sygnały o potencjalnych nieprawidłowościach, w tym 14 dotyczyło projektów finansowanych ze środków POIR, 17 – POPW, dwie – POWER. W efekcie działań sprawdzających podjętych przez PARP trzy sygnały zostały potwierdzone, a stwierdzone w ich zakresie nieprawidłowości doprowadziły do rozwiązania umów z beneficjentami. Ponadto w wyniku jednego zgłoszenia, po dokonaniu analizy dokumentacji, PARP złożyła zawiadomienie do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (wniosek o dofinansowanie nie został wybrany do dofinansowania). W zakresie projektów realizowanych ze środków perspektywy 2021-2027 do Rzecznika Funduszy Europejskich w PARP wpłynęły dwa sygnały o nieprawidłowościach⁴⁸, z czego jeden został potwierdzony (w wyniku ponownej oceny projekt uzyskał ocenę negatywną), a w zakresie drugiego, nieprawidłowości opisane w zgłoszeniu nie znalazły potwierdzenia.

(akta kontroli tom IV str. 753-756)

Ponadto w ramach funkcjonującego w PARP rejestru zgłoszeń dla kanału „Antykorupcja”, w zakresie projektów objętych dofinansowaniem w perspektywie finansowej 2014-2020, wpłynęło 13 zgłoszeń (8 – POIR, 4 – POWER, jedno – POWER), z czego dwa zostały potwierdzone. W efekcie jednego z nich stwierdzona przez PARP nieprawidłowość doprowadziła do rozwiązania umowy. Drugie potwierdzone zgłoszenie dotyczyło problemu technicznego (błędu) na stronie operatora, który w efekcie zgłoszenia został skorygowany. W zakresie perspektywy 2021-2027 wpłynęły cztery zgłoszenia, które nie znalazły potwierdzenia.

(akta kontroli tom II str. 315-316)

Prezes PARP w złożonych wyjaśnieniach poinformowała, że informacja o wpływie sygnału ostrzegawczego dotyczącego danego wnioskodawcy, beneficjenta lub projektu jest przekazywana do Pełnomocnika ds. antykorupcji, który identyfikuje, czy sygnał dotyczy podmiotów będących w obsłudze PARP i przekazuje informacje o sygnale do właściwych departamentów wdrożeniowych⁴⁹. W sytuacji, jeśli jest to konieczne oraz Sygnalista podał swoje dane kontaktowe i nie zastrzegł braku możliwości kontaktowania się, istnieje możliwość poproszenia o wyjaśnienia, uszczegółowienie kwestii zawartych w sygnale. Sygnalista może uzupełnić zgłoszenie o nowe informacje/dokumenty w sprawie. DW przeprowadza analizę sygnału i podejmuje stosowne działania w sprawie, a następnie przygotowuje informację zwrotną do Sygnalisty (o ile Sygnalista podał swoje dane kontaktowe i nie zastrzegł braku możliwości kontaktowania się) oraz przekazuje do Pełnomocnika ds. antykorupcji wynik przeprowadzonej analizy celem uzupełnienia danych w rejestrze sygnałów.

(akta kontroli tom II str. 303-304)

⁴⁷ Dalej: OLAF.

⁴⁸ Według danych na październik 2024 r.

⁴⁹ Dalej: DW.

Z wyjaśnień złożonych przez Prezes PARP wynika, że wpływające do Agencji informacje przekazywane przez różne organy (CBA, policję, prokuraturę itp.) były związane z prowadzonymi przez nie działaniami, głównie analityczno-rozpoznawczymi, nie miały charakteru informującego o nieprawidłowościach w realizacji projektów. Pisma te miały najczęściej charakter zapytania o to, czy określone podmioty starały się lub uzyskały dofinansowanie z PARP, a jeśli podmiot jest beneficjentem, również o realizowane przez niego projekty. Były to również wezwania do złożenia zeznań w charakterze świadka lub prośby o przesłanie dokumentów. W związku z tym, iż zapytania te wynikały z działań śledczych prowadzonych przez organy m.in. w oparciu o przepisy regulujące postępowanie karne, często miały bardzo ogólny charakter. Rejestrowano je w *Rejestrze służb* prowadzonym w systemie eDok oraz - dodatkowo - wraz z innymi sygnałami ostrzegawczymi, w tym zapytaniami pochodzącymi m.in. od OLAF oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁵⁰ - w rejestrze sygnałów ostrzegawczych (LSI SYGNAŁY). Prezes PARP wyjaśniła, że ww. informacje były analizowane w PARP i mogły stanowić podstawę do podjęcia działań w celu weryfikacji realizacji projektu, niemniej ostateczna decyzja w sprawie sposobu działania i ewentualnej nieprawidłowości była podejmowana indywidualnie w odniesieniu do każdego przypadku oraz po zebraniu materiału dowodowego lub informacji na jej potwierdzenie. Na dzień 20 lutego 2025 r. w Rejestrze służb było zarejestrowanych 2 590 zgłoszeń. Prezes PARP poinformowała, że Agencja nie jest w stanie przygotować zestawienia prezentującego liczbę sygnałów/informacji dotyczących nieprawidłowości w realizacji projektów zgłoszonych do PARP przez CBA, UOKiK, CBŚP, OLAF i prokuraturę, w podziale na perspektywy 2014-2020 i 2021-2027⁵¹. Sporządzenie zestawienia wymagałoby przejrzenia każdej sprawy, jej indywidualnej weryfikacji i ręcznego wyciągnięcia określonych informacji w oparciu o dokumentację konkretnego przypadku, co w kontekście skali zaewidencjonowanych sygnałów byłoby nadmiernym obciążeniem.

(akta kontroli tom III str. 163-164 i tom III str. 330 płyta CD nr 2 pozycja 2070)

Badanie przeprowadzone na próbie 29 projektów, realizowanych w ramach poddziałań POPW.01.03.01., POPW.01.03.02. i POIR.03.02.01., wykazało, że w 12 z nich do PARP wpłynęły informacje o potencjalnych nieprawidłowościach w realizacji projektów (m.in. od osób fizycznych, prokuratury, CBŚP i CBA), z czego w siedmiu projektach nieprawidłowości zostały potwierdzone⁵². Wszystkie zostały poddane kontroli PARP, a w efekcie stwierdzonych nieprawidłowości, PARP wypowiedziała umowy dofinansowania. Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach zostały przekazane do OLAF.

(akta kontroli tom II str. 478-502)

W przypadku jednego beneficjenta – dot. projektu nr POPW.01.03.02-06-0002/17 (beneficjent realizował łącznie trzy projekty – dwa w ramach poddziałania 1.3.1. POPW i jeden w ramach 1.3.2. POWP) Prokuratura Okręgowa w Zamościu 27 listopada 2020 r. poinformowała PARP, że wobec ww. beneficjenta zastosowano areszt tymczasowy w związku z nadzorowanym przez Prokuraturę śledztwem przeciwko beneficjentowi podejrzanemu m.in.

⁵⁰ Dalej: UOKiK.

⁵¹ Zawierającego informacje o: nazwie programu i poddziałania, numerze projektu, nazwie beneficjenta, dacie wpływu informacji/sygnału/zgłoszeń/itp. o nieprawidłowości dotyczącej projektu lub beneficjenta, czego dotyczyło zgłoszenie, nazwy podmiotu zgłaszającego, działaniach podjętych przez PARP (wraz z datą), czy nieprawidłowość została potwierdzona i jakie były tego konsekwencje, dacie poinformowania podmiotu o sposobie wykorzystania przekazanych informacji.

⁵² W tym jedno zgłoszenie dotyczyło beneficjenta, który otrzymał dofinansowanie w trzech różnych projektach.

o niekorzystne rozporządzanie mieniem podczas zawierania i realizacji umowy o dofinansowanie oraz o wstrzymanie wypłaty beneficjentowi płatności końcowej. Wypłata płatności końcowej została wstrzymana. PARP zwróciła się do Prokuratury Okręgowej w Zamościu pismem z 9 grudnia 2020 r. z prośbą o informacje czy ustalenia zebrane w ramach śledztwa mogą wskazywać na ryzyko nieprawidłowości w pozostałych umowach zrealizowanych przez beneficjenta. 4 stycznia 2021 r. uzyskano od Prokuratury informacje wskazujące, że śledztwo jest na wstępnym etapie w zakresie pozostałych wątków, niezwiązanych z projektem nr POPW.01.03.02-06-0002/17, a w prowadzonej sprawie prowadzone są czynności zmierzające do ustalenia, czy przy realizacji pozostałych projektów dopuszczono się ewentualnego popełnienia przestępstw. Uzyskane informacje z Prokuratury nie wskazywały na wystąpienie nieprawidłowości w projektach nr POPW.01.03.01-06-0002/15 oraz POPW.01.03.01-06-0004/17. Oba ww. projekty były już wówczas rozliczone przez PARP, a dotychczasowe kontrole projektów przeprowadzone w miejscu ich realizacji uzyskały wynik pozytywny. Wobec uzyskanych informacji PARP zdecydowała o przeprowadzeniu kontroli trwałości projektu nr POPW.01.03.01-06-0004/17. W projekcie nr POPW.01.03.01-06-0002/15 okres trwałości upłynął z dniem 18 października 2020 r. Równocześnie podjęto działania zmierzające do zapoznania się przedstawicieli PARP z aktami sprawy, jako że przeprowadzenie kontroli na zakończenie, a tym samym dokonanie przez PARP własnych ustaleń w sprawie okazało się niemożliwe w związku z przedłużającym się okresem aresztowania beneficjenta. W efekcie trzy umowy o dofinansowanie projektów zostały rozwiązane.

Jak wyjaśniła Prezes PARP sprawa wymagała w pierwszej kolejności podjęcia czynności zmierzających do zastosowania narzędzi wynikających z umowy o dofinansowanie, tj. pozwalających na dokonanie ustaleń w sprawie w toku kontroli projektu. W momencie, kiedy okazało się, że przeprowadzenie kontroli w związku z przytoczonymi już okolicznościami związanymi z aresztowaniem Beneficjenta prawdopodobnie nie będzie możliwe, podjęto czynności zmierzające do pozyskania informacji w sprawie w trybie zapoznania się z aktami sprawy (...) Kluczowe dla odzyskiwania środków w trybie art. 207 ustawy o finansach publicznych jest wykazanie, iż zidentyfikowane naruszenia wpisują się w definicję nieprawidłowości ujętej w rozporządzeniu nr 1303/2013. Zgodnie z art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013 państwa członkowskie dokonują korekt finansowych wymaganych w związku z pojedynczymi lub systemowymi nieprawidłowościami stwierdzonymi w operacjach lub programach operacyjnych. Korekty finansowe polegają na anulowaniu całości lub części wkładu publicznego w ramach operacji lub programu operacyjnego. Państwa członkowskie biorą pod uwagę charakter i wagę nieprawidłowości oraz straty finansowe poniesione przez fundusze polityki spójności lub EFMR i stosują proporcjonalną korektę. W świetle powyższego przepisu warunkiem nałożenia korekty jest stwierdzenie nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013. Wobec tego, w celu stwierdzenia, że dane zachowanie przedsiębiorcy stanowi nieprawidłowość, musi ono wynikać z jego działania lub zaniechania, stanowić naruszenie prawa oraz mieć lub potencjalnie mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii Europejskiej poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem (...).

(akta kontroli tom II str. 436-444, tom III str. 109, tom V str. 1-14, 300-326)

Zgodnie z procedurą „Wykrywanie nieprawidłowości systemowych i podejmowanie działań korygujących i naprawczych”⁵³ w przypadku powzięcia

⁵³ Procedura nr PR-SPR-11-POIR/POPW, wersja nr 5 obowiązująca od 12 grudnia 2019 r.

informacji o prawdopodobieństwie wystąpienia nieprawidłowości systemowej⁵⁴ PARP była zobowiązana do analizy posiadanych informacji, w tym do ustalenia, czy zdarzenie ma charakter powtarzalny, istnieje wysokie prawdopodobieństwo jego wystąpienia w podobnych rodzajach projektów lub czy jest konsekwencją istnienia poważnych defektów w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli, w tym niewprowadzenia odpowiednich procedur. W przypadku zidentyfikowania nieprawidłowości systemowej PARP była zobowiązana poinformować o tym fakcie IZ, a w zależności od dalszych ustaleń m.in. dokonać niezbędnych korekt finansowych w systemie informatycznym oraz opracować propozycje rekomendowanych działań naprawczych i przekazać je do zatwierdzenia przez Komitet Jakości i Wdrażania Programów. Powyższa procedura uwzględniała również sytuacje, w których informacje o wystąpieniu nieprawidłowości systemowej były zgłaszane do PARP przez instytucję zarządzającą lub audytową.

(akta kontroli tom IV str. 490-491 płyta CD nr 1 pozycje 19-29)

Z wyjaśnień złożonych przez Prezes PARP wynika, że wewnątrz PARP nie pojawiły się informacje lub wnioski wskazujące na możliwość wystąpienia nieprawidłowości systemowych w ramach POIR i POPW. Jeżeli chodzi o nieprawidłowości identyfikowane przez podmioty zewnętrzne, w odniesieniu do wdrażanych przez PARP działań w ramach programów operacyjnych, żadna z kontroli nie zidentyfikowała nieprawidłowości, które miałyby charakter nieprawidłowości systemowych.

(akta kontroli tom III str. 257-258)

W okresie objętym kontrolą w programach operacyjnych POWER, POIR i POPW w perspektywie finansowej 2014-2020 PARP wykryła 396 nieprawidłowości i przekazała je do OLAF za pośrednictwem systemu IMS. W 95 przypadkach dotyczyły one projektów realizowanych w ramach POPW, wskutek czego uznano wydatki za niekwalifikowalne w łącznej kwocie 109 491,5 tys. zł, w tym 109 170,4 tys. zł stanowiło kwotę podlegającą zwrotowi. W trakcie obecnej perspektywy finansowej 2021-2027 PARP nie raportowała (dane na koniec września 2024 r.) żadnych nieprawidłowości do OLAF.

Jak poinformowała Prezes PARP w przypadku przekazywania do OLAF za pośrednictwem systemu IMS informacji o nieprawidłowościach stwierdzonych w ramach projektów współfinansowanych z funduszy unijnych PARP nie otrzymuje informacji zwrotnej z OLAF.

(akta kontroli tom II str. 303-305, tom III str. 113, 298
płyta CD nr 2, pozycja 927)

W okresie objętym kontrolą PARP przesłała do prokuratury łącznie 48 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z realizacją projektów dofinansowanych w ramach perspektywy finansowej 2014-2020. W każdym przypadku prokuratura poinformowała o sposobie wykorzystania informacji i ewentualnie prowadzonych postępowaniach.

W ramach perspektywy 2021-2027⁵⁵ nie były składane przez PARP do prokuratury zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa dot. nieprawidłowości w realizacji projektów (umów) dofinansowanych ze środków Funduszy Europejskich.

(akta kontroli tom V str. 15-25)

⁵⁴ W szczególności w wyniku przeprowadzonej analizy ryzyka, analizy incydentów bezpieczeństwa, analizy skarg i wniosków, analizy informacji pokontrolnych i raportów z audytów, analizy raportów o nieprawidłowościach, weryfikacji wniosków o płatność.

⁵⁵ Do dnia 30 października 2024 r.

W grudniu 2018 r. PARP zgłosiła do UOKiK wykryte (w listopadzie 2018 r.) w trakcie realizacji poddziałania 1.3.1 Wdrażanie innowacji przez MŚP (POPW 2014-2020) praktyki ograniczające konkurencję w postępowaniach przeprowadzonych przez trzech beneficjentów i ofertach składanych przez potencjalnych wykonawców (zmowa przetargowa). UOKiK nie znalazł bezpośrednich dowodów na istnienie kontaktów pomiędzy organizatorami przetargów, a oferentami. Nie potwierdzono jednoznacznie istnienia antykonkurencyjnego porozumienia. UOKiK zakończył postępowanie bez podejmowania dalszych czynności w sprawie.

Jak wyjaśniła Prezes PARP były to jedyne przypadki zgłoszonych przez PARP nieprawidłowości do UOKiK w odniesieniu do projektów (umów) realizowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. W ramach perspektywy 2021-2027 PARP nie dokonywała takich zgłoszeń.

(akta kontroli tom II str. 273, 305)

4. Zgodnie z ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020⁵⁶, na podstawie przyjętych procedur⁵⁷ PARP jako IP w POPW i POIR 2014-2020 przeprowadzała kontrole projektów w miejscach ich realizacji (planowe – ujęte w Rocznym Planie Kontroli i doraźne) zarówno w trakcie realizacji projektu, po złożeniu wniosku o płatność końcową lub po jego zakończeniu (art. 22 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy wdrożeniowej) oraz w okresie trwałości (art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy wdrożeniowej).

W umowach o dofinansowanie projektu realizowanego w ramach POPW działanie 1.3, poddziałanie 1.3.1 i 1.3.2 zawierano postanowienia, w których beneficjent zobowiązywał się m.in. do:

- poddania się kontroli i audytowi w zakresie prawidłowości realizacji projektu dokonywanych przez IP, IZ oraz inne podmioty uprawnione do ich przeprowadzenia w trybie i na zasadach określonych w rozdziale 7 ustawy wdrożeniowej;
- współpracy z podmiotami upoważnionymi przez IZ, IP lub Komisję Europejską do przeprowadzenia oceny, w szczególności przekazywania wszelkich informacji dotyczących projektu we wskazanym zakresie, informacji o wszelkich efektach wynikających z realizacji projektu.

W umowach o dofinansowanie projektu realizowanego w ramach POIR, poddziałanie 3.2.1 zawierano postanowienia, w których beneficjent zobowiązywał się m.in. do:

- poddania kontroli oraz audytowi w zakresie realizacji umowy w trybie i na zasadach określonych w rozdziale 7 ustawy wdrożeniowej, prowadzonym przez instytucje do tego uprawnione oraz udostępnić na żądanie ww. instytucji wszelką dokumentację związaną z projektem oraz realizowaną umową. Jeżeli jest to konieczne do weryfikacji kwalifikowalności kosztów ponoszonych w projekcie, beneficjent jest zobowiązany udostępnić również dokumenty niezwiązane bezpośrednio z jego realizacją;
- współpracy, w okresie realizacji projektu oraz w okresie jego trwałości, z Instytucją Pośredniczącą lub inną upoważnioną instytucją, w szczególności do udzielania informacji oraz przedkładania dokumentów dotyczących projektu.

Zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie projektu w ramach poddziałania 3.2.1 POIR beneficjent zobowiązywał się poddać kontroli oraz audytowi w zakresie realizacji umowy w trybie i na zasadach określonych

⁵⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 818, dalej: ustawa wdrożeniowa.

⁵⁷ M.in.: Procedura „Kontrola projektu w miejscu realizacji, w tym kontrola trwałości projektu” PR-WDR-07-POIR/POPW wersja 9, obowiązująca od 23.06.2023 r.

w rozdziale 7 ustawy wdrożeniowej, prowadzonym przez instytucje do tego uprawnione oraz udostępnić na żądanie ww. instytucji wszelką dokumentację związaną z projektem oraz realizowaną umową. Jeżeli było to konieczne do weryfikacji kwalifikowalności kosztów ponoszonych w projekcie, beneficjent był zobowiązany udostępnić również dokumenty niezwiązane bezpośrednio z jego realizacją.

Zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie projektu w ramach poddziałania 1.3.1 i 1.3.2 POPW oraz poddziałania 3.2.1 POIR beneficjent zobowiązywał się do zachowania trwałości projektu, o której mowa w art. 71 rozporządzenia 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 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 1083/2006⁵⁸, przez okres trzech lat. Okres trwałości projektu rozpoczyna się od dnia zakończenia realizacji projektu, tj. dnia dokonania płatności końcowej na rachunek beneficjenta w przypadku, gdy w ramach rozliczenia wniosku o płatność końcową beneficjentowi przekazywane jest dofinansowanie lub dnia zatwierdzenia wniosku o płatność końcową – w pozostałych przypadkach.

(akta kontroli tom III str. 272-283 płyta CD nr 2 pozycja 1-366, str. 469-519 płyta CD nr 3 pozycja 1-1014, str. 585- 649 płyta CD nr 4 pozycja 1-1102, tom VI str. 114-226 płyta CD nr 5 pozycja 1-2023, str. 252-276 płyta CD nr 6 pozycja 1-423, str. 296-314 płyta CD nr 7 pozycja 1-359)

Ponadto beneficjenci byli zobowiązani do składania co roku, w okresie trwałości projektu, oświadczeń (na formularzu udostępnionym w LSI) dotyczących utrzymania trwałości i osiągniętych rezultatów projektu w terminie do 15 lutego danego roku kalendarzowego. Oświadczenia podlegały weryfikacji przez pracowników PARP. Sposób postępowania w zakresie monitorowania trwałości projektów oraz rezultatów wykazywanych po zakończeniu realizacji projektów w ramach POIR 2014-2020 i POPW 2014-2020 określono w procedurze Monitorowanie trwałości i rezultatów projektów” PR-WDR-14-POIR/POPW⁵⁹. Zgodnie z procedurą w przypadku przedstawienia przez beneficjenta błędnych danych w oświadczeniu/wykrycia ewentualnych niespójności/wątpliwości jest on wzywany do złożenia dodatkowych wyjaśnień/uzupełnień/poprawy, aż do momentu akceptacji oświadczenia. Jeżeli beneficjent nie złoży oświadczenia w wyznaczonym terminie wysyłane jest wezwanie do złożenia wyjaśnień. W przypadku, gdy beneficjent pomimo dwukrotnego wezwania nie złoży oświadczenia, a projekt znajduje się na liście projektów wytypowanych do kontroli w danym roku obrachunkowym - informacja zostaje przekazana do Departamentu Kontroli wraz z zakresem obszarów, na które należy zwrócić szczególną uwagę podczas kontroli. Jeżeli projekt nie znajduje się na liście projektów wytypowanych do kontroli w danym roku obrachunkowym i brak jest kontaktu z beneficjentem, taki projekt może zostać skontrolowany podczas kontroli doraźnej na miejscu. W przypadku powzięcia informacji o zagrożeniu zachowania trwałości lub powzięcia informacji o niezachowaniu trwałości projektu informacje te przekazywano do Departamentu Kontroli (jeżeli projekt znajduje się na liście projektów wytypowanych do kontroli trwałości w danym

⁵⁸ Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm. Dalej: rozporządzenie ogólne.

⁵⁹ Wersja 4 obowiązuje od 1.07.2022 r.

roku obrachunkowym) lub (jeżeli projekt nie znajduje się na liście projektów wytypowanych do kontroli w danym roku obrachunkowym składano wnioski o przeprowadzenie kontroli doraźnej. Ww. informacje mogły być również brane pod uwagę przy analizie ryzyka przy sporządzaniu założeń Roczno Planu Kontroli na kolejny rok obrachunkowy.

(akta kontroli tom V str. 77-91)

Kontrole projektów PARP przeprowadzała na podstawie Rocznych Planów Kontroli sporządzanych na poszczególne lata obrachunkowe (i ich aktualizacji) zatwierdzonych przez IZ. Roczne Plany Kontroli (RPK) sporządzano w oparciu o założenia przyjęte dla poszczególnych programów i działań/poddziałów oraz rodzaju kontroli (np. w miejscu, w trakcie realizacji projektu/na zakończenie, w okresie trwałości). Doboru projektów do kontroli dokonywano na podstawie przeprowadzonej analizy ryzyka, obejmującej określone czynniki ryzyka.

W Rocznych Planach Kontroli POPW⁶⁰ (w roku obrachunkowym od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. nie planowano kontroli w związku z początkowym etapem wdrażania POPW) przyjęto, że doboru do kontroli projektów w trakcie/na zakończenie dokonywano na podstawie przeprowadzonej analizy ryzyka, obejmującej takie czynniki jak⁶¹, np.: wartość dofinansowania projektu, całkowita wartość stwierdzonych wydatków niekwalifikowalnych/nieprawidłowości lub ich udział w wartości projektu, etap realizacji projektu, liczba projektów realizowana/zrealizowana przez beneficjenta w ramach POPW, data zakończenia projektu, liczba negatywnych informacji na temat beneficjenta, wyniki przeprowadzonej oceny projektów pod kątem ryzyk wyznaczonych przez beneficjentów w rejestrach przekazanych do PARP, liczba kontroli projektu przeprowadzonych dotychczas przez PARP. Każdemu z projektów przydzielano punktację na podstawie ww. czynników ryzyka oraz punktację w zależności od wielkości wagi danego czynnika. W sytuacji, gdy w wyniku dokonanej oceny ryzyka projekty otrzymują taką samą liczbę punktów, do kontroli wybrane zostaną te, które uzyskały najwyższą liczbę punktów w ocenie czynników uznanych za najbardziej istotne. Istotność oceniona będzie z uwzględnieniem specyfiki działań objętych analizą ryzyka oraz poziomu zaawansowania wdrażania POPW (np. w roku obrachunkowym 2021–2022 jako rozstrzygający czynnik ryzyka przyjęto wartość dofinansowania dla projektów stanowiących populację poddaną analizie). Od 2019 r. (RPK 2019-2020) wprowadzono dodatkowo dobór losowy projektów.

Kontrole trwałości, zgodnie z założeniami RPK POPW, miały być prowadzone w miejscu realizacji projektu lub w siedzibie beneficjenta na próbie projektów dotychczas zakończonych w ramach danego działania. Zgodnie z zaktualizowanym RPK 2017-2018, z uwagi na początkowy stopień realizacji programu, PARP nie przewidywała prowadzenia, w roku obrachunkowym 2017-2018, kontroli trwałości w ramach POPW. W kolejnych latach przyjęto, że w celu wykluczenia przeprowadzenia kontroli trwałości projektów na zbyt wczesnym etapie, kontrole osiągnięcia i utrzymania trwałości rezultatów projektów powinny zostać przeprowadzone w projektach, w których od dnia zakończenia realizacji projektu upłynęło: minimum 24 miesiące na moment rozpoczęcia danego roku obrachunkowego (w przypadku projektów, których okres trwałości wynosi 5 lat), minimum 12 miesięcy na moment rozpoczęcia danego roku obrachunkowego (w przypadku projektów, których okres trwałości wynosi 3 lata). Począwszy od RPK na 2020-2021 ustalono, że kontrole osiągnięcia i utrzymania trwałości rezultatów projektów powinny zostać przeprowadzone

⁶⁰ W ramach RPK sporządzano harmonogram kontroli do wykonania w danym roku.

⁶¹ W okresie objętym kontrolą kryteria doboru projektów do kontroli były zmieniane.

w projektach, w których od dnia zakończenia realizacji projektu upłynęło: minimum 12 miesięcy na moment rozpoczęcia danego roku obrachunkowego (w przypadku projektów, których okres trwałości wynosi 5 lat), minimum 6 miesięcy na moment rozpoczęcia danego roku obrachunkowego, w przypadku projektów, których okres trwałości wynosi 3 lata). W zależności od poddziałania w celu określenia próby projektów wytypowanych do kontroli trwałości przyjmowano określone czynniki ryzyka (zmieniane w poszczególnych latach i poszczególnych poddziałaniach), były to m.in.: termin zakończenia okresu trwałości projektu – im bliższy termin, tym projekt bardziej ryzykowny, możliwość odzyskania przez beneficjenta podatku VAT, który stanowił wydatek kwalifikowalny w okresie realizacji projektu, możliwość generowania dochodu przez projekt, wartość projektu. Do kontroli miały być typowane w pierwszej kolejności projekty, których okres trwałości upływa w danym roku obrachunkowym.

(akta kontroli tom I str. 177-433)

Zgodnie z założeniami RPK POIR kontrole projektu w miejscu realizacji lub w siedzibie beneficjenta⁶² mogły być prowadzone w trakcie realizacji projektu, bądź po złożeniu wniosku o płatność końcową. Liczba kontroli w trakcie realizacji projektu w miejscu jego realizacji lub siedzibie beneficjenta miała być określana na podstawie przeprowadzonej przez PARP analizy ryzyka, uwzględniającej określone czynniki ryzyka oraz w wyniku doboru losowego. Jako czynniki ryzyka przyjmowano m.in.: stwierdzenie przez właściwe państwowe instytucje ochrony prawa, że dany beneficjent dopuścił się nadużycia finansowego w ramach innych projektów POIR, POIG lub innych programów operacyjnych, istnienie podejrzenia, że dany beneficjent dopuścił się nadużycia finansowego w ramach innych projektów POIR, POIG lub innych programów operacyjnych – w ramach czynnika brane będą pod uwagę sytuacje, w których wobec beneficjenta prowadzone są postępowania karne, wpłynęły do PARP negatywne informacje na temat beneficjenta bądź wystąpiły inne sygnały ostrzegawcze o potencjalnych uchybieniach w realizacji projektu (w postaci skarg, donosów, anonimowych informacji, podejrzeń oszustw finansowych, IMS Signals itp.), wartość dofinansowania projektu, data zakończenia projektu – im bliższy termin zakończenia projektu, tym projekt bardziej ryzykowny. W okresie objętym kontrolą założenia były zmieniane i dostosowywane do poszczególnych poddziałań, m.in.: w ramach poddziałania 3.2.1, z uwagi na inwestycyjny charakter projektów, obligatoryjnej kontroli na zakończenie, tj. po złożeniu wniosku o płatność końcową, kontroli miały podlegać projekty, których termin zakończenia przypadał na zakończenie danego roku obrachunkowego lub jak przyjęto np. w RPK 2020-2021, do 31 maja 2021 r., z kwotą dofinansowania równą bądź wyższą niż 10 mln zł, natomiast w RPK 2021-2022 obligatoryjnej kontroli po złożeniu wniosku o płatność końcową, będą podlegały projekty, których termin zakończenia przypada do 31 maja 2022 r. (w odniesieniu do tych projektów analiza ryzyka nie będzie prowadzona). Z puli projektów mogących podlegać analizie ryzyka, zgodnie z ww. założeniami, wyłączone zostały projekty podlegające kontroli trwałości w poprzednim roku obrachunkowych.

⁶² Celem tego rodzaju kontroli jest przede wszystkim sprawdzenie, czy produkty i usługi współfinansowane w ramach projektu zostały rzeczywiście dostarczone, roboty budowlane wykonane, a zadeklarowane wydatki faktycznie poniesione zgodnie z zawartą umową o dofinansowanie oraz weryfikacja przestrzegania przez beneficjenta zobowiązań wynikających z umowy o dofinansowanie, w tym zgodności poniesienia wydatków z przepisami prawa unijnego i krajowego, prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej dla operacji związanych z projektem oraz realizacji obowiązków w zakresie informacji i promocji, jak również weryfikację oświadczeń złożonych przez beneficjenta.

W przypadku kontroli trwałości, analogicznie jak przy RPK POPW, w celu wykluczenia przeprowadzenia kontroli trwałości projektów na zbyt wczesnym etapie, przyjęto, iż kontrole osiągnięcia i utrzymania trwałości rezultatów projektów powinny zostać przeprowadzone w projektach, w których od dnia zakończenia realizacji projektu upłynęło minimum 12 miesięcy na moment rozpoczęcia danego roku obrachunkowego. Z puli projektów mogących podlegać analizie ryzyka, zgodnie z ww. założeniami, wyłączone zostały projekty podlegające kontroli trwałości w poprzednim roku obrachunkowym.

W procesie wyboru próby projektów do kontroli trwałości uwzględniono następujące czynniki ryzyka (ujęte np. w RPK 2019-2020, RPK 2020-2021): termin zakończenia okresu trwałości projektu – im bliższy termin, tym projekt bardziej ryzykowny – 50%; możliwość odzyskania przez beneficjenta podatku VAT, który stanowił wydatek kwalifikowalny w okresie realizacji projektu – 40%, wartość projektu – 10%.

(akta kontroli tom III str. 288-294 płyta CD nr 2 pozycje 592-779)

Informacje dotyczące przeprowadzonych kontroli PARP przekazywała IZ w formie Rocznych Podsumowań Końcowych Raportów z audytów i przeprowadzonych kontroli (RPSAK) i ich aktualizacji w podziale m.in. na POPW i POIR (dodatkowo w trybie kwartalnym przekazywano informacje o realizacji RPK). W RPSAK dotyczących POPW (zaktualizowanych) za poszczególne okresy PARP wykazała, że:

- od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. przeprowadzono 16 kontroli na miejscu z czego 12 na zakończenie realizacji i cztery w trakcie realizacji (nie prowadzono kontroli doraźnych), z uwagi na początkowy etap realizacji poddziałań 1.3.1 i 1.3.2 POPW nie przeprowadzono kontroli trwałości,
- od 1 lipca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. – 84 kontrole z czego 41 na zakończenie i 43 w trakcie realizacji; jedna doraźna, z uwagi na początkowy etap realizacji poddziałań 1.3.1 i 1.3.2 POPW nie przeprowadzono kontroli trwałości,
- od 1 lipca 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. – 298 kontroli, w tym jedna kontrola trwałości dla poddziałania 1.3.1 (co stanowiło 100% zrealizowanych projektów, spełniających kryteria wyboru projektów do kontroli),
- od 1 lipca 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. – 185 kontroli na miejscu (doraźne i planowe), w przypadku 162 projektów kontrolą objęto wnioski o płatność ujęte w deklaracjach wydatków za rok obrachunkowy 2019-2020, w ramach poddziałania 1.3.1 kontrolą trwałości objęto 18 projektów (ponad 16% projektów podlegających analizie ryzyka),
- od 1 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. – 150 kontroli na miejscu (kontrole planowe i doraźne), czego w przypadku 98 projektów kontrolą objęto wnioski o płatność ujęte w deklaracjach wydatków za rok obrachunkowy 2020-2021, 17 kontroli trwałości projektu, w tym jedna doraźna (w tym 7 kontroli z poddziałania 1.3.1, tj. ponad 15% projektów podlegających analizie ryzyka),
- od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. – 219 kontroli na miejscu (kontrole planowe oraz kontrole doraźne), z czego w przypadku 168 projektów kontrolą objęto wnioski o płatność ujęte w deklaracjach wydatków za rok obrachunkowy 2021-2022, 26 kontroli trwałości projektu, w tym jedna doraźna (w tym cztery z poddziałania 1.3.1, tj. 7% podlegających analizie ryzyka),
- od 1 lipca 2022 r. do 30 czerwca 2023 r. – 354 kontrole na miejscu (planowe oraz doraźne), z czego w przypadku 296 projektów kontrolą objęto wnioski o płatność ujęte w deklaracjach wydatków za rok obrachunkowy 2022-2023, 29 kontroli trwałości projektu (w tym cztery z poddziałania 1.3.1 i 2

z poddziałania 1.3.2, tj. odpowiednio 9% i 100% projektów podlegających analizie ryzyka),

- od 1 lipca 2023 r. do 30 czerwca 2024 r. do dnia zakończenia kontroli nie zostało sporządzone.

W związku ze zmianą terminów przekazania do KE dokumentów zamknięcia programów operacyjnych perspektywy 2014-2020, terminy przygotowywania przez IP ww. podsumowania zostaną określone przez IZ po przekazaniu do KE ostatniego wniosku o płatność za rok obrachunkowy 2023/2024.

W RPSAK dotyczących POIR (po aktualizacji) za poszczególne okresy Agencja wykazała:

- od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. przeprowadzono 16 kontroli w miejscu realizacji, w tym dwie doraźne,
- od 1 lipca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. – 166 kontrole z czego 156 to kontrole planowe, z uwagi na początkowy etap wdrażania POIR nie przeprowadzono kontroli trwałości,
- od 1 lipca 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. – 223 kontrole, w tym 90 kontroli doraźnych, z uwagi na początkowy etap wdrażania POIR nie przeprowadzono kontroli trwałości,
- od 1 lipca 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. – 178 kontroli na miejscu projektów konkursowych z poddziałań 3.2.1, 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3, 2.3.4, 2.3.5, 3.1.5, 3.3.3 i 2.5, w tym 28 kontroli po złożeniu wniosku o płatność końcową z poddziałania 3.2.1, dwie kontrole trwałości projektów z poddziałania 3.2.1, sześć kontroli projektów z poddziałania 2.4.1,
- od 1 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. – 171 kontroli na miejscu, w tym 35 kontroli doraźnych, 10 kontroli trwałości projektów (w tym dziewięć planowych i jedna doraźna),
- od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. – 126 kontroli na miejscu, w tym 12 kontroli doraźnych, 23 kontrole trwałości projektów, wszystkie kontrole były kontrolami planowymi,
- od 1 lipca 2022 r. do 30 czerwca 2023 r. – 129 kontroli na miejscu kontrolą objęte były wnioski o płatność, w ramach których wydatki były deklarowane przez PARP w roku obrachunkowym 2022-2023, w tym cztery kontrole doraźne, 41 kontroli trwałości projektów, z czego trzy kontrole doraźne.

Termin sporządzenia RPSAK za okres od 1 lipca 2023 r. do 30 czerwca 2024 r. został przesunięty przez IZ POIR na październik 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 434-536, tom III str. 214-220, 288-294 płyta CD nr 2 pozycje 592-779, tom V str. 93-94)

Do marca 2025 r. w zakresie poddziałania 3.2.1 – przeprowadzono 51 kontroli trwałości. Jak wyjaśniła Prezes PARP na przełomie marca/kwietnia 2025 r. tworzone będą założenia nowego planu kontroli na rok 2025-2026, w którym pod uwagę będą brane projekty zakończone, które nie były brane pod uwagę w poprzednich latach obrachunkowych. Zatem liczba projektów objętych kontrolą trwałości i odsetek kontroli trwałości w liczbie projektów zakończonych z roku na rok będą się zwiększać.

Ponadto Prezes PARP stwierdziła, że analiza wyników kontroli trwałości przeprowadzonych przez PARP w POPW oraz POIR wskazuje, iż istotne naruszenia umów o dofinansowanie w okresie trwałości są stwierdzane w niewielkiej części kontroli przeprowadzonych na miejscu w okresie trwałości projektów, tj. w około 4%.

(akta kontroli tom III str. 211-212, 662-663)

Informacje dotyczące kontroli przeprowadzonych w danym roku kalendarzowym przedstawiano również w Sprawozdaniach z działalności PARP, które były sporządzane co kwartał i przekazywane do IZ. Według Rocznych

sprawozdań z działalności PARP w latach 2017-2023⁶³ przeprowadzono łącznie 1385⁶⁴ kontroli na miejscu projektów realizowanych w ramach POPW perspektywy finansowej 2014-2020, w tym w ramach poddziałania 1.3.1 – 182 kontrole (2017 r. – 20, 2018 r. – 36, 2019 r. – 30, 2020 r. – 28, 2021 r. – 27, 2022 r. – 18, 2023 r. – 23) oraz poddziałania 1.3.2 – 46 kontroli (2018 r. – 1, 2019 r. – 2, 2021 r. – 17, 2022 r. – 15 i 2023 r. – 11) oraz 1375 kontroli⁶⁵ na miejscu projektów realizowanych w ramach POIR perspektywy finansowej 2014-2020, w tym w ramach poddziałania 3.2.1 – 503 kontrole (2017 r. – 20, 2018 r. – 74, 2019 r. – 65, 2020 r. – 71, 2021 r. – 111, 2022 r. – 98, 2023 r. – 64). W ww. sprawozdaniach PARP przedstawiała informacje o postępach i stanie wdrażania poszczególnych programów i poddziałań, o osiągniętych rezultatach, problemach i ich zakresie.

(akta kontroli tom III str. 331-332 płyta CD nr 2 pozycje 2158-2180, tom V str. 27-74)

W okresie realizacji objętych analizą 29 projektów, w PARP dokonywano weryfikacji wydatków rozliczanych we wnioskach o płatność, wyjaśniano wątpliwości, prowadzono z beneficjentami korespondencję w sprawie realizowanych projektów. W przypadku 25 projektów przeprowadzono kontrole w miejscu ich realizacji (w tym kontrole planowe, doraźne, w trakcie realizacji projektu, na zakończenie oraz kontrole trwałości projektu). W pozostałych przypadkach PARP nie przeprowadziła kontroli w miejscu, z czego w dwóch przypadkach beneficjenci rozwiązywali umowy (w jednym z projektów nie wypłacono dofinansowania, w drugim zaplanowano kontrolę na zakończenie realizacji projektu⁶⁶), a w dwóch⁶⁷ umowy zostały rozwiązane przez PARP (w jednym przypadku w wyniku kontroli na dokumentach, na etapie składania wniosków o płatność PARP stwierdziła nieprawidłowości, w drugim⁶⁸ z powodu braku złożenia wniosku o płatność końcową). W okresie trwałości projektów PARP monitorowała realizację przez beneficjentów obowiązku składania oświadczeń o zachowaniu trwałości projektu (dotyczy 7 spośród ww. 29 projektów, pozostałe „nie weszły” w okres trwałości). W przypadku dwóch projektów, w których beneficjenci nie złożyli oświadczeń PARP wezwała beneficjentów do zrealizowania ww. obowiązku. W jednym przypadku beneficjent złożył stosowne oświadczenia (w wyniku negatywnej weryfikacji utrzymania trwałości projektu PARP rozwiązała umowę), natomiast w drugim po bezskutecznym wezwaniu beneficjenta do złożenia oświadczenia i pozyskania informacji o jego upadłości PARP rozwiązała umowę. W wyniku powyższych działań PARP poinformowała inne organy o stwierdzonych nieprawidłowościach, tj.: w trzech przypadkach złożyła zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa do Prokuratury, w dwóch do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w przypadku trzech beneficjentów/projektów złożyła

⁶³ W latach poprzednich nie prowadzono kontroli projektów POPW z uwagi trwający etap ogłaszania konkursów, wyboru projektów i zawierania umów o dofinansowanie.

⁶⁴ W 2017 r. – 30 kontroli, 2018 r. – 128, 2019 r. – 230, 2020 r. – 155, 2021 r. – 176, 2022 r. – 242, 2023 r. – 424 kontrole.

⁶⁵ W 2017 r. – 54 kontrole, 2018 r. – 218, 2019 r. – 213, 2020 r. – 176, 2021 r. – 270, 2022 r. – 218, 2023 r. – 226 kontroli.

⁶⁶ W trakcie obsługi projektu PARP nie zidentyfikował przesłanek dla przeprowadzenia kontroli w trybie doraźnym. Do czasu rozwiązania umowy beneficjent prawidłowo udokumentował wszystkie wydatki, a PARP otrzymywała pełną informację w zakresie procedowanych spraw.

⁶⁷ Oba projekty, w ramach przeprowadzonej analizy ryzyka nie zostały wybrane do kontroli w trakcie realizacji projektu, planowane były do skontrolowania po zakończeniu projektu. W obu projektach nieprawidłowości zostały stwierdzone wobec braku wykonania projektu w terminie i braku osiągnięcia celów projektu.

⁶⁸ PARP uzyskała informacje o otwarciu postępowania restrukturyzacyjnego beneficjenta, w związku z czym nie dokonała dalszych płatności i prowadziła w powyższym zakresie korespondencję z beneficjentem. Pomimo kolejnych wezwań do złożenia wyjaśnień i wniosku o płatność końcową beneficjent nie zareagował.

zawiadomienie do UOKIK o stwierdzeniu przesłanki wystąpienia praktyk ograniczających konkurencję w postępowaniach przeprowadzonych przez beneficjentów oraz ofertach składanych przez potencjalnych wykonawców, a w przypadku 21 projektów zgłosiła nieprawidłowości do OLAF poprzez system IMS (przekazywanie innym organom informacji o nieprawidłowościach szerzej przedstawiono w pkt. 3 niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli tom II str. 478-502, tom III str. 660-662, 681-682, tom V str. 26-28, płyta CD nr 8)

Kontrole przeprowadzane u dwóch⁶⁹ beneficjentów wykryły przypadki zawyżania wartości zrealizowanych zakupów tj. linii technologicznej do produkcji papieru higienicznego z funkcją diagnozowania stanu zdrowia konsumenta oraz linii technologicznej do produkcji ściereczki higienicznej w ramach realizowanych projektów.

(akta kontroli tom III str. 591-605 płyta CD nr 4 pozycja 228-735, tom VI str. 37-41 płyta CD nr 5 pozycja 1456-1627)

Zastępca Prezesa PARP wyjaśniła, że Departament Kontroli w uzasadnionych przypadkach wynikających z otrzymanych m.in. sygnałów, wątpliwości pojawiających się w trakcie rozliczenia projektu, które potencjalnie mogą mieć wpływ na prawidłowość dokonanych w projekcie zakupów, przeprowadzał kontrole na miejscu z udziałem ekspertów zewnętrznych w oparciu o procedurę PR-WDR-07- POIR/POPW „Kontrola projektu w miejscu realizacji, w tym kontrola trwałości projektu”. W zależności od potrzeb, dobór eksperta prowadzono indywidualnie z uwagi na przedmiot oceny. Z doświadczenia PARP wynika, iż współpraca odbywała się głównie z udziałem rzeczoznawców i biegłych sądowych. W wyniku przeprowadzonej wizji lokalnej w miejscu zlokalizowania maszyn i urządzeń oraz na podstawie oceny stanu technicznego, dokumentacji technicznej, pozyskanych i zebranych materiałów dowodowych i analizy rynku, ekspert dokonywał wyceny aktualnej wartości rynkowej zakupionych środków trwałych. Ponadto zadaniem eksperta było ustalenie czy zakupione maszyny prawidłowo funkcjonują oraz działają zgodnie z przeznaczeniem i wykorzystywane są w procesie produkcji objętej dofinansowaniem. Na podstawie ww. informacji ekspert przygotowywał opracowanie eksperckie, z którego wynikała oszacowana wartość rynkowa zakupionych maszyn.

(akta kontroli tom III str. 412-413)

W okresie od marca do czerwca 2023 r. przeprowadzona została⁷⁰ *Ewaluacja efektów wsparcia w ramach I osi priorytetowej Przedsiębiorcza Polska Wschodnia w POPW 2014-2020*, której wyniki przedstawiono w raporcie z ewaluacji (czerwiec 2023 r.).

Badanie odnosiło się do końcowej fazy realizacji Programu (co do zasady według stanu realizacji POPW na koniec 2022 r.) i obejmowało 7 różnych działań i poddziałań, tworzących I oś priorytetową, tj.: Działanie 1.1 Platformy startowe dla nowych pomysłów, poddziałania: 1.1.1 Platformy startowe dla nowych pomysłów, 1.1.2 Rozwój startupów w Polsce Wschodniej; Działanie 1.2 Internacjonalizacja MŚP; Działanie 1.3 Ponadregionalne powiązania kooperacyjne, poddziałania: 1.3.1 Wdrażanie innowacji przez MŚP, 1.3.2 Tworzenie sieciowych produktów przez MŚP; Działanie 1.4 Wzór na konkurencję; Działanie 1.5 Dotacje na kapitał obrotowy.

Ogółem w ramach wszystkich siedmiu instrumentów do końca 2022 r. uruchomionych zostało 3360 projektów, o łącznej wartości 5,3 mld zł, z czego

⁶⁹ Projekt POPW.01.03.01-18-0025/17 oraz POPW.03.02.01-12-0011/16.

⁷⁰ Badanie, na zamówienie PARP, przeprowadzili: IDEA Instytut Sp. z o.o. i Fundacja IDEA Rozwoju przy współpracy m.in. z pracownikami Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

około 3,1 mld zł stanowiło dofinansowanie unijne, a 2,2 mld zł to wydatki beneficjentów. Ze wsparcia skorzystały łącznie 2642 podmioty⁷¹, prowadzące działalność na terenie jednego z województw Polski Wschodniej i mające w większości (96%) siedzibę w PW. Około 2/3 projektów zostało zakończonych. Badanie miało umożliwić odpowiedź m.in. na pytanie czy zakładane w teorii Programu efekty udało się osiągnąć oraz wyjaśnić ewentualne odstępstwa od tej sytuacji, w tym czynniki, które miały wpływ na końcową skuteczność interwencji. Dla dwóch objętych kontrolą instrumentów wsparcia ustalono:

- Poddziałanie 1.3.1 POPW – Wdrażanie innowacji przez MŚP
 - uznano za skuteczny instrument, który osiągnął postawione przed nim cele, pozwolił również na dokonanie skutecznego wdrożenia na rynek innowacji, które przyniosły pożądane efekty sprzedażowe i zatrudnieniowe;
 - w konsekwencji, zrealizowane projekty przyczyniły się do ogólnego rozwoju firm, który przekłada się na ich ogólną konkurencyjność, ale również potencjał do realizacji kolejnych inwestycji. Wyniki badań wskazują, że beneficjenci znajdują się na ścieżce wzrostu, zwiększając stale skalę realizowanych operacji finansowych, w tym inwestycji;
 - wywołał pozytywne efekty pośrednie w odniesieniu do podmiotów, które zaangażowane były bezpośrednio w proces inwestycyjny firm, w tym dostawców maszyn i urządzeń, wykonawców robót budowlanych itp. Efekty te mają jednak charakter popytowy i ze swojej natury krótkotrwały;
 - ograniczenia oddziaływania i trwałości rezultatów wdrożonych projektów można spodziewać się w związku ze względnie niskim poziomem innowacyjności wprowadzanych rozwiązań. Sytuacja ta nie jest jednak sprzeczna z wyjściową teorią programu. Od początku realizacji instrumentu możliwe było uzyskanie wsparcia na innowacje, które charakteryzowały się ograniczonym poziomem nowości (na poziomie kraju). Co więcej, oczekiwania w tym zakresie z czasem malały (schodząc do wymogu nowości na poziomie firmy);
 - prawdopodobny jest również brak długofalowych efektów pośrednich na poziomie członków powiązań kooperacyjnych. Aspekt skuteczności instrumentu udało się w tym kontekście zweryfikować w ograniczonym zakresie, co wynika z trudności pomiaru tego typu efektów. Z badań jakościowych wynika jednak, że o ile efekty w tym zakresie wystąpiły, to miały charakter krótkotrwały, a ich skala była relatywnie niewielka – ograniczona do zakupu wybranych wyrobów lub usług w ramach projektu. Idea działania instrumentu w tym zakresie nie była również dla wszystkich badanych beneficjentów do końca zrozumiała.
- Podziałanie 1.3.2 POPW – Tworzenie sieciowych produktów przez MŚP
 - wsparciem objęto łącznie 26 projektów, z czego do końca 2022 r. ukończono 6 (w tym 4 w 2022 r.). Na koniec 2022 r. wprowadzonych było łącznie 9 innowacji, w tym 4 innowacje produktowe. Uruchomione projekty, o ile zostaną zrealizowane, powinny umożliwić spełnienie założeń w tym zakresie. Przewidziano w nich bowiem wdrożenie łącznie 72 innowacji.
 - na obecnym etapie trudno ocenić jest skuteczność instrumentu w kontekście zakładanych efektów interwencji – zarówno krótko jak i długoterminowych. Nie pozwala na to aktualny stan wdrażania podziałania. Jednocześnie końcową ocenę może utrudniać fakt dużego zróżnicowania zarówno projektów (w tym pod względem ich wartości), przyjętych podejść do definiowania produktu sieciowego i wreszcie specyfiki branżowej samych beneficjentów.

⁷¹ Część podmiotów realizowała więcej niż jeden projekt.

(akta kontroli tom I str. 537-601)

Odnosząc się do wyników ww. ewaluacji Prezes PARP wyjaśniła: „We wspomnianym raporcie, Autorzy napisali o względnie niskim poziomie innowacyjności. Należy przy tym podkreślić, że nie godzono się na dofinansowanie projektów niskiej jakości, mało innowacyjnych lub w ogóle nie charakteryzujących się innowacyjnością. Użycie stwierdzenia o względnie niskim poziomie innowacyjności wynika z faktu, że obszar Polski Wschodniej charakteryzuje się słabszymi parametrami gospodarczymi (w tym niższym potencjałem proinnowacyjnym), co zresztą jest jednym z fundamentów stworzenia, w ramach Polityki Spójności UE, interwencji zawężonych terytorialnie (jak programy dotyczące Polski Wschodniej – PORPW 2007-13, POPW 2014-20, FEPW 2021-2027), w odróżnieniu od chociażby ogólnopolskich programów POIR 2014-2020 czy FENG 2021-2027, w których wsparcie jest przeznaczone dla firm o wysokim potencjale do realizacji badań, rozwoju i innowacji (B+R+I), niezależnie od lokalizacji przedsiębiorstwa. Z kolei podmioty z obszaru Polski Wschodniej, ze względu na strukturalne uwarunkowania regionu, np. ograniczony dostęp do kapitału (w rozumieniu ekonomicznym), mniej liczne i słabiej rozwinięte ośrodki innowacji, są w innej (gorszej) sytuacji niż firmy z reszty kraju. Innymi słowy tylko nieliczne podmioty z tego obszaru miałyby szansę uzyskać dofinansowanie w ramach POIR, który był przeznaczony dla przedsiębiorstw stricte innowacyjnych. A zatem uwagę ewaluatora należy traktować jako odniesienie się porównawcze (względne) do poziomu innowacyjności osiąganego w programie krajowym (POIR), a nie jako stwierdzenie faktu, że projekty przedsiębiorców dofinansowanych z POPW nie były w ogóle innowacyjne.

Powyższe spostrzeżenie dot. niższego potencjału proinnowacyjnego firm z Polski Wschodniej, zostało także potwierdzone na posiedzeniu Komitetu Monitorującego FEPW, w dniu 27 września 2023 r. przez niezależnego ewaluatora – „przedsiębiorcy z makroregionu Polski Wschodniej mają bardzo duże potrzeby inwestycyjne związane przede wszystkim z zakupem nowych maszyn, urządzeń czy budowy nowych pomieszczeń. Zatem ich cel nie zawsze wpisuje się w cele określone przez instytucje wdrażające program, które oczekują od przedsiębiorcy innowacji różnego typu. Prowadzi to do paradoksalnej sytuacji - przedsiębiorca chcąc uzyskać dofinansowanie na zakup sprzętu, przedstawia koncepcję innowacji”. Jednocześnie ewaluator stwierdził, że „Program Operacyjny Polska Wschodnia w zakresie realizacji celów rozwojowych okazał się bardzo skuteczny co potwierdzają m.in. wyniki finansowe. Co więcej, efekty w Polsce Wschodniej wynikające z tego typu procesów inwestycyjnych i inwestycji w innowacje są lepsze niż w pozostałych częściach kraju.”

(akta kontroli tom III str. 101-102)

We wnioskach i rekomendacjach zawartych w raporcie, stwierdzono, że *„w bardzo ograniczonym stopniu udało się osiągnąć cele instrumentów związane z usieciowieniem oraz wzmacnianiem współpracy podmiotów z Polski Wschodniej (poddziałanie 1.3.1 oraz 1.3.2). W obu przypadkach, efekty te mają przede wszystkim charakter projektowy (a więc popytowy) oraz wykazują się niską trwałością. Jednocześnie brak jest danych monitoringowych, które pozwalały by tę kwestię w sposób systemowy przeanalizować.”*

(akta kontroli tom I str. 596-601)

5. W ramach realizowanych programów operacyjnych perspektywy 2014-2020⁷² rozwiązano w sumie 2043 umowy w łącznej kwocie dofinansowania

⁷² Według danych na dzień 30 września 2024 r.

2 873 421,5 tys. zł, co stanowiło 13,8% wszystkich zawartych umów (14 801), w tym w zakresie:

- POPW – 323 umowy (8,8% wszystkich zawartych umów) w zakresie których przyznane dofinansowanie wynosiło 751 884,1 tys. zł,
- POIR – 1657 umowy (15,1% wszystkich zawartych umów) w zakresie których przyznane dofinansowanie wynosiło 2 034 058,5 tys. zł,
- POWER – 63 umowy (33,3% wszystkich zawartych umów) w zakresie których przyznane dofinansowanie wynosiło 87 478,9 tys. zł.

Łączna kwota dofinansowania podlegającego zwrotowi z tytułu umów rozwiązanych wynosiła 353 672,9 tys. zł (POPW – 107 047, 9 tys. zł, POIR – 240 696,6 tys. zł, POWER – 5 928,5 tys. zł). Na dzień 30 września 2024 r. kwota pozostała do zwrotu wynosiła 267 479,4 tys. zł z 334 umów, w tym:

- POPW – 85 110,1 tys. zł z 64 umów,
- POIR – 182 347,5 tys. zł z 269 umów,
- POWER – 21,8 tys. zł z jednej umowy.

Umowy o dofinansowanie przewidywały możliwość rozwiązania umowy przez beneficjenta, z zachowaniem miesięcznego okresu wypowiedzenia. Wypowiedzenie należało złożyć na piśmie wraz ze wskazaniem przyczyny rozwiązania umowy.

(akta kontroli tom II str. 233-268, 317-359, tom IV str. 192)

Prezes PARP wyjaśniła, że w systemie SL nie są agregowane dane dotyczące przyczyn rozwiązania umów o dofinansowanie w projektach wdrażanych przez PARP. Oznacza to, że dla każdej z 2043 umów podana jest odrębna przyczyna rozwiązania umowy.

(akta kontroli tom II str. 317)

Z wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Prezesa PARP wynika, że duży odsetek umów rozwiązanych w perspektywie 2014-2020 był spowodowany m.in. pandemią Covid-19 oraz wojną w Ukrainie. W latach 2016-2019 doszło do rozwiązania 510 umów, a w latach 2020-2024 – 1533 umów. Ponadto w ramach programów POIR i POPW przyczynami rozwiązania umów były: zmiany strategii biznesowych w firmach, zmiany warunków gospodarczych, wzrost cen, ostateczny brak możliwości pokrycia wkładu własnego i zapewnienia źródła finansowania, brak dostarczenia wymaganej dokumentacji w zakresie posiadania zewnętrznych źródeł finansowania, brak pozwoleń na budowę i decyzji środowiskowych, nieosiągnięcie celów i wskaźników w projekcie, nieprawidłowości w realizacjach projektów, upadłość lub postępowania restrukturyzacyjne u beneficjentów. Przyczyny rozwiązania większości umów w programie POWER (w działaniu 2.2) były związane z koniecznością odprowadzenia podatku VAT od dotacji. Zgodnie z wydawanymi przez Izby Skarbowe indywidualnymi interpretacjami VAT w odniesieniu do beneficjentów Działania 2.2 POWER (głównie typ projektu 1), wypłacane beneficjentom kolejne transze dofinansowania wg Izb Skarbowych wpływały na wartość świadczonych przez Beneficjentów usług doradczych na rzecz przedsiębiorców i podlegały opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku VAT, podobnie jak wkład własny wnoszony przez przedsiębiorców biorących udział w dofinansowanych projektach. W rezultacie większość beneficjentów z działania 2.2 podejmowała decyzję o rezygnacji z realizacji projektów z uwagi na dodatkowe koszty i występowali z wnioskami o rozwiązywanie podpisanych umów. Pozostałe pojedyncze przyczyny rozwiązywania umów dotyczyły problemów z rekrutacją uczestników do projektu (w tym ograniczenia wynikające z definicji grupy docelowej uczestników) i kwestie zarządcze czy organizacyjne skutkujące niezadawalającym poziomem realizacji wskaźników w projektach lub brakiem

realizacji celów projektów. Prezes PARP wyjaśniła ponadto, że PARP na bieżąco śledziła i analizowała poziom kontraktacji i liczbę umów rozwiązanych w stosunku do alokacji i podejmowała, we współpracy z Instytucjami Zarządzającymi, działania mające zapewnić maksymalne wykorzystanie alokacji na zakończenie programu. Były to w szczególności: realokacje środków wewnątrz i między osiami priorytetowymi, ogłaszanie dodatkowych konkursów, mechanizm nadkontraktacji, bieżące wykorzystanie kwot oszczędności wygenerowanych na projektach zakończonych.

(akta kontroli tom III str. 113-117)

Z uwagi na nieagregowanie danych dotyczących przyczyn rozwiązania umów o dofinansowanie oraz znaczną liczbę umów rozwiązanych (2043) analizą w zakresie podejmowanych działań egzekucyjnych objęto 211⁷³ projektów z następujących poddziałań:

- POPW.01.03.01. – 38 rozwiązanych umów, w tym dofinansowanie wypłacono w zakresie 14 umów na łączną kwotę 27 838,7 tys. zł, odzyskano kwotę 5 729,4 tys. zł (należność główna), do zwrotu pozostało 22 109,3 tys. zł z dziewięciu umów,
- POPW.01.03.02. – 17 rozwiązanych umów, w tym dofinansowanie wypłacono w zakresie sześciu umów na łączną kwotę 38 056,8 tys. zł, odzyskano kwotę 4 197,3 tys. zł (należność główna), do zwrotu pozostało 33 859,4 tys. zł z sześciu umów,
- POIR.03.02.01. – 156 rozwiązanych umów, w tym dofinansowanie wypłacono w zakresie 31 umów na łączną kwotę 167 281,2 tys. zł, odzyskano kwotę 28 075,9 tys. zł (należność główna), do zwrotu pozostało 138 351,6 tys. zł z 22 umów. Jedna umowa została rozwiązana przez beneficjenta bez konieczności zwrotu wypłaconego dofinansowania w kwocie 39,8 tys. zł⁷⁴, a w zakresie jednej umowy kwota 813,9 tys. zł, na mocy postanowienia sądu⁷⁵, została uznana za kwotę niemożliwą do odzyskania.

(akta kontroli tom III str. 231-348)

Spośród ww. 211 umów dofinansowanie wypłacono w przypadku 51 umów na kwotę 233 158,6 tys. zł. Na dzień 30 września 2024 r. do zwrotu pozostała łączna kwota 194 302,4 tys. zł (należność główna) wypłacona z tytułu 37 umów⁷⁶ (z czego 15 beneficjentów⁷⁷ zostało wykreślonych z rejestru przedsiębiorców, było w upadłości, likwidacji, w restrukturyzacji lub trwały postępowania w tym zakresie). W przypadku rozwiązania umowy beneficjent był zobowiązany do zwrotu otrzymanego dofinansowania wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia przekazania dofinansowania na rachunek bankowy beneficjenta do dnia zwrotu oraz z odsetkami bankowymi od dofinansowania przekazanego w formie zaliczki, w terminie 14 dni od dnia rozwiązania umowy. Z 51 umów w których wypłacono dofinansowanie

⁷³ Z populacji 213 umów rozwiązanych w ramach poddziałań 1.3.1 i 1.3.2 POPW oraz 3.2.1 POIR usunięto dwie umowy (jedna została objęta badaniem w ramach wcześniejszej kontroli NIK, status drugiej jest rozstrzygany przez Ministerstwo).

⁷⁴ Brak możliwości realizacji projektu wynikał z przyczyn niezależnych.

⁷⁵ Dotyczy POIR.03.02.01-24-0016/15. Zgodnie z postanowieniem Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu z dnia 1 kwietnia 2021 r. został zatwierdzony układ w postępowaniu restrukturyzacyjnym (sygn. akt VIII GRz 3/20). Zgodnie z zawartym układem wierzytelności PARP zostały uwzględnione w 20% (całość należności to 1 017 360,00 zł, środki w wysokości 203 472,00 zł zostały zwrócone na rachunek PARP, pozostała kwota tj. 813 888,00 zł uznano za kwotę niemożliwą do odzyskania).

⁷⁶ Z 37 umów w zakresie których na dzień 30 września 2024 r. pozostały środki do zwrotu PARP wydała 34 decyzje administracyjne, a w zakresie trzech decyzje administracyjne nie zostały wydane z powodu trwającego postępowania upadłościowego, postępowania restrukturyzacyjnego lub wykreślenia beneficjenta z rejestru działalności gospodarczej.

⁷⁷ Realizowali łącznie 17 projektów.

15 rozwiązano z inicjatywy beneficjenta, a 36 z inicjatywy PARP. Pozostałe 160 umów o dofinansowanie (76% umów rozwiązanych) zostało rozwiązanych przed wypłatą środków, w tym 77 umów (niemal 48% rozwiązanych umów przed wypłatą) wypowiedział beneficjent, a 21 umów zostało wypowiedziane przez PARP, a 62 umowy zostały rozwiązane z uwagi na niespełnienie warunków umowy przez beneficjenta.

(akta kontroli tom III str. 231-248)

W kontrolowanym okresie funkcjonowały procedury dotyczące:

- Wydawania decyzji administracyjnych oraz postępowanie w sprawie odwołań od decyzji administracyjnych (PR-NPR-08),
- Wszczęcia w PARP procesu egzekucji administracyjnej (PR-NPR-19),
- Udział PARP w radzie wierzycieli w postępowaniu upadłościowym oraz w postępowaniach restrukturyzacyjnych (PR-NPR-27),
- Udziału PARP w zgromadzeniu wierzycieli w postępowaniach restrukturyzacyjnych oraz w postępowaniu o zatwierdzenie układu (PR-NPR-28),
- Wnoszenia przez PARP środków zaskarżenia w postępowaniach restrukturyzacyjnych dłużników PARP (PR-NPR-29),
- Postępowania w sprawach spornych (PR-WS-01),
- Stosowania ulg w spłacie należności i wierzytelności Agencji w trybie ustawy o PARP (PR-WS-02).

(akta kontroli tom II str. 130-166)

Według stanu na dzień 30 września 2024 r. PARP wydała 37 decyzji administracyjnych w sprawie zwrotu środków przekazanych w ramach umów o dofinansowanie z których 32, na łączną kwotę dofinansowania podlegającą zwrotowi 160 073,6 tys. zł, zostały wydane po terminie określonym art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego⁷⁸. Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom III str. 231-248)

Zgodnie z § 6 ust. 1 umowy o dofinansowanie POPW.01.03.02-26-0002/20, zawartej w dniu 28 października 2020 r., rozpoczęcie realizacji projektu „Asystent Uzdrowiskowy” - *innowacyjny, sieciowy produkt usług san-uzdrowiskowych z mobilnym systemem wsparcia kuracjuszy* został ustalony na 1 października 2020 r. Okres kwalifikowalności wydatków, zgodnie z § 7 ust. 1 umowy, również rozpoczynał się od 1 października 2020 r. i kończył 30 czerwca 2023 r. Zgodnie z § 7 ust. 2 i 3 umowy beneficjent został zobowiązany do zrealizowania projektu w okresie kwalifikowalności. Projekt uznany był za zrealizowany, jeśli pełny zakres rzeczowo-finansowy został wykonany i udokumentowany w sposób określony w umowie o dofinansowanie oraz beneficjent złożył wniosek o płatność końcową. Wniosek o płatność końcową nie mógł zostać złożony później niż 36 miesięcy od dnia rozpoczęcia realizacji projektu, czyli maksymalnie do 1 października 2023 r. W aneksie nr 6 do ww. umowy, zawartym 19 września 2022 r., PARP wyraziła zgodę na zmianę § 7 ust. 1 umowy, tj. na wydłużenie okresu kwalifikowalności wydatków, a tym samym okresu realizacji projektu - do 31 grudnia 2023 r. Zmiana wprowadzona aneksem nr 6 spowodowała powstanie w umowie sprzecznych postanowień w zakresie końcowego terminu złożenia przez beneficjenta wniosku o płatność końcową, który zgodnie z § 7 ust. 3 umowy upływał 1 października 2023 r., a zgodnie z § 10 ust. 20 umowy - 31 grudnia 2023 r. Beneficjent złożył wniosek o płatność końcową 31 grudnia 2023 r. PARP nie kwestionował terminowości złożenia ww. wniosku.

⁷⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 572. Dalej: Kpa.

(akta kontroli tom III str. 272-283 płyta CD nr 2 pozycje 1-366, tom IV str. 45-238, 256-263)

W powyższym zakresie Zastępca Prezesa PARP wyjaśniła, że intencje stron zawierających aneks nr 6 były zgodne i zmierzały do wydłużenia okresu, o którym mowa w § 7 ust. 1 wraz z umożliwieniem Beneficjentowi złożenia wniosku o płatność końcową w terminie wynikającym z § 10 ust. 20 umowy, tj. nie później niż w terminie do 31 grudnia 2023 r. W tym kontekście, mimo zaistniałej rozbieżności nie było podstaw do formułowania zarzutów nieterminowego złożenia wniosku o płatność końcową z uwagi na cel zawartego aneksu. Przy czym prawdą jest, że aneksowaniu powinien podlegać również zapis § 7 ust. 3, ale obecnie niecelowym już są działania w tym zakresie.

(akta kontroli tom III str. 126)

Do beneficjenta wystosowano pismo z 24 maja 2024 r. w sprawie stwierdzonych uchybień oraz określono, że poprawiony wniosek należy przekazać niezwłocznie po dopuszczeniu obiektu do użytkowania, jednak nie później niż do dnia 31 lipca 2024 r.

(akta kontroli tom III str. 272-283 płyta CD nr 2 pozycje 1-366, tom IV str. 163-238, 256-263, 346-374)

Z wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Prezesa PARP wynika, że na dzień 3 lutego 2025 r. beneficjent nie złożył poprawionego wniosku o płatność końcową, ponieważ nie posiadał wówczas pozwolenia na użytkowanie. PARP nie wyraziła pisemnej zgody na wydłużenie terminu złożenia poprawionego wniosku. W opinii Zastępcy Prezesa PARP, biorąc pod uwagę ówczesne okoliczności związane z postępami prac, uznano za bezzasadne formułowanie kolejnego formalnego wezwania do złożenia niniejszego wniosku, jako że nie było możliwości na spełnienie warunków do rozliczenia projektu.

(akta kontroli tom III str. 126)

W ramach kontroli projektu, przeprowadzonej 27 czerwca 2023 r., PARP m.in. zidentyfikowała ryzyko nieosiągnięcia wartości docelowej wskaźników rezultatu w terminie określonym w umowie, tj. do dnia 31 grudnia 2023 r. Natomiast w wyniku kontroli przeprowadzonej 27-29 lutego 2024 r., tj. po złożeniu przez beneficjenta wniosku o płatność końcową, PARP stwierdziła naruszenia w zakresie: braku pełnej realizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego, niezrealizowania celu projektu, nieosiągnięcia wskaźników rezultatu, naruszenia zakazu udzielenia zamówienia podmiotowi współpracującemu. Zwrócono również uwagę, że brak osiągnięcia celów projektu może skutkować uznaniem za niekwalifikowalne wszystkich wydatków poniesionych w projekcie.

(akta kontroli tom IV str. 264-327)

Z wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Prezesa PARP wynika, że ze względu na stopień zaawansowania prac oraz realne szanse na ukończenie projektu w opóźnionym terminie PARP objęła projekt dodatkowym monitorowaniem. Jak wyjaśniono dodatkowy monitoring miał na celu bieżącą ocenę ryzyka związanego z brakiem możliwości dokończenia prac i potencjalną koniecznością wypowiedzenia umowy o dofinansowanie w przypadku wystąpienia okoliczności, które uniemożliwią ostateczne osiągnięcie celów projektu. Pismem z 23 lipca 2024 r. PARP zwróciła się do beneficjenta o przedłożenie wyjaśnień m.in. w zakresie kontrolowanego postępowania. Beneficjent złożył wyjaśnienia pismem z 4 sierpnia 2024 r. informując o bieżących problemach z dokończeniem prac, dodatkowych opóźnieniach i zadeklarował zakończenie większości prac w terminie do końca lutego 2025 r., a pozyskanie pozwolenia na użytkowanie do 31 marca 2025 r. W dniu 27 sierpnia 2024 r. przedstawiciele PARP udali się na miejsce realizacji projektu w celu omówienia występujących problemów

w projekcie oraz wizualnej oceny zaawansowania prac. Następnie pismem z 25 września 2024 r. PARP zobowiązała beneficjenta do przedłożenia informacji odnośnie postępu robót i podjętych działań przyspieszających zakończenie robót budowlanych i wykończeniowych oraz pismem z 8 października 2024 r. zobowiązała beneficjenta do przekazywania do PARP cyklicznych informacji o podjętych działaniach, uzyskanych efektach oraz postępie prac związanych z projektem, jednocześnie zaznaczając, że zachodzą okoliczności mogące skutkować koniecznością rozwiązania umowy o dofinansowanie.

(akta kontroli tom III str. 126-127)

PARP na bieżąco monitorował realizację projektu. W kolejnych miesiącach PARP kontynuowała wymianę korespondencji z beneficjentem w zakresie postępów prac (pisma z 15 października 2024 r., 13 listopada 2024 r., 29 listopada 2024 r., 7 stycznia 2025 r., 15 stycznia 2025 r.). Do 20 grudnia 2023 r. PARP wypłaciła beneficjentowi dofinansowanie w kwocie 32 927,6 tys. zł, co stanowiło 90% przyznanego dofinansowania. Nie stwierdzono przypadków wypłaty dofinansowania po okresie kwalifikowalności wydatków.

(akta kontroli tom IV str. 237-388)

Z wyjaśnień złożonych przez Prezes PARP wynika, że na dzień 18 marca 2025 r. realizacja projektu nie została zakończona. Według wiedzy PARP uzyskanie pozwolenia na użytkowanie nastąpi do dnia 31 maja 2025 r., a zakończenie pozostałych robót budowlanych niewymaganych do pozwolenia na użytkowanie do 30 lipca 2025 r.

(akta kontroli tom III str. 669)

Wg danych na dzień 18 marca 2025 r. PARP nie rozwiązała umowy o dofinansowanie POPW.01.03.02-26-0002/20.

(akta kontroli tom IV str. 163-195)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. PARP w 32 umowach⁷⁹, na łączną kwotę dofinansowania podlegającą zwrotowi 160 073,6 tys. zł, wydawała decyzje administracyjne w terminie od 72 do 899 dni⁸⁰, tj. niezgodnie z art. 35 § 3 Kpa.

(akta kontroli tom III str. 175-208, tom III str. 691)

Prezes PARP wyjaśniła, że ze względu na specyfikę spraw, których załatwienie nie jest możliwe w terminie jednego miesiąca ze względów niezależnych od Organu, każda sprawa procedowana przez PARP w przedmiocie zwrotu środków europejskich uznawana jest przez PARP za sprawę szczególnie skomplikowaną, której załatwienie zgodnie z ww. przepisem powinno nastąpić nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania rozumianego jako dzień doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania. (...) Należy przyjąć zatem, że w sytuacji, w której organ administracji publicznej nie może – w myśl regulacji dotyczących terminów załatwienia sprawy – dochować jednocześnie wymogu wnikliwości i szybkości postępowania, zobowiązany jest bezwzględnie do dochowania przede wszystkim zasady prawdy materialnej, tj. wnikliwego rozpatrzenia sprawy i dojścia do prawdy obiektywnej, choćby nawet kosztem przedłużenia czasu trwania postępowania.

(akta kontroli tom III str. 655-656, 688)

⁷⁹ Z 51 zbadanych umów rozwiązanych, w zakresie których dokonano wypłaty dofinansowania.

⁸⁰ Licząc od dnia odebrania zawiadomienia o wszczęciu postępowania lub upływu 14 dni awizowania pisma w przypadku braku odebrania zawiadomienia do daty wydania decyzji administracyjnej.

2. PARP dla 2 spraw⁸¹ z 18 przygotowała zawiadomienie w terminie 13 i 35 dni od wpływu wniosku/uzupełnień niezgodnie z procedurą PR-NPR-08 „Wydawanie decyzji administracyjnych oraz postępowanie w sprawach odwołań od decyzji administracyjnych”⁸²

(akta kontroli tom III str. 691)

Prezes PARP wyjaśniła, że PARP co do zasady zawiadamia o wszczęciu postępowania w terminie 10 dni roboczych od wpływu wniosku o wszczęcie postępowania do DK - dla jedynie 2 spraw (...) zawiadomienie przygotowano w terminie 13 i 35 dni od wpływu wniosku/uzupełnień.

W sprawie POIR.03.02.01-28-0001/18-00 konieczne było podjęcie czynności wyjaśniających przed wszczęciem postępowania administracyjnego. Czynności te wpisywały się zatem w terminy proceduralne. Wniosek o wszczęcie został przekazany do DK w dniu 6 kwietnia 2023 r. Wobec wątpliwości co do skuteczności doręczenia pisma dot. rozwiązania umowy o dofinansowanie z Beneficjentem, zawierającego w swej treści wezwanie do zwrotu środków na podstawie art. 207 ufp, zgodnie z pkt 3 procedury – Wystąpienie do departamentu właściwego o dodatkowe wyjaśnienia lub dokumenty, w 10 dni roboczych od wpływu wniosku – w dniu 20 kwietnia 2023 r. (9. dzień roboczy od przekazania wniosku) skierowano do Biura Prawnego prośbę o stosowną opinię. W dniu 10 maja 2023 r. wpłynęła opinia prawna potwierdzająca prawidłowe doręczenie ww. pisma, wobec czego pismem z dnia 11 maja 2023 r. zawiadomiono o wszczęciu postępowania administracyjnego. Należy wyjaśnić, że skuteczne doręczenie wezwania do zwrotu środków na podstawie art. 207 ufp jest warunkiem koniecznym do wszczęcia postępowania administracyjnego, dlatego też wobec istotnych wątpliwości w tym zakresie konieczne było skonsultowanie tej kwestii z Biurem Prawnym PARP. Wszczęcie postępowania nastąpiło w dniu następnym po otrzymaniu opinii prawnej.

Odnosząc się do przypadku wszczęcia postępowania w projekcie nr POPW.01.03.01-18-0019/15-00, należy wyjaśnić, że wystosowanie zawiadomienia o wszczęciu nastąpiło w 13. dniu roboczym od przekazania wniosku z departamentu wdrożeniowego. Wpływ wniosku o wszczęcie do DK miał miejsce w dniu 25 marca 2022 r., przy czym faktyczna dekretacja na komórkę zajmującą się prowadzeniem postępowań (SPA1) nastąpiła w dniu 30 marca 2022 r. Opóźnienie w dekretacji sprawy było spowodowane incydentalnym niedopatrzeniem. Licząc termin w dniach roboczych od dnia 30 marca 2022 r. wszczęcie nastąpiło w 10. dniu od dekretacji wniosku na SPA1.

(akta kontroli tom III str. 658-659, 688-689)

3. PARP w przypadku jednego projektu⁸³ przekazanie do DK informacji o braku zwrotu środków wraz z wnioskiem o wszczęcie postępowania nastąpiło w terminie 23 dni, co było niezgodne z procedurą PR-WDR-08-POIR/POPW „Rozwiązanie umowy o dofinansowanie” i procedurą PR-WDR-09-

⁸¹ POIR.03.02.01-28-0001/18-00 i POPW.01.03.01-18-0019/15-00

⁸² od wersji 1 obowiązującej od 2 grudnia 2013 r. do wersji 8, która obowiązywała do 9 stycznia 2022 r. przygotowanie zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego i możliwości zapoznania się z aktami następuje niezwłocznie. Natomiast od wersji 9 obowiązującej od 10 stycznia 2022 r. przygotowanie zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego i możliwości zapoznania się z aktami następuje w trakcie 10 dni roboczych od wpływu wniosku/uzupełnień.

⁸³ POIR.03.02.01-06-030/18

POIR/POPW „Postępowanie w przypadku podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości”⁸⁴

(akta kontroli tom III str. 691)

Prezes PARP wyjaśniła, z uwagi na kumulację spraw w obsłudze DWI związaną z zakończeniem okresu kwalifikowalności POIR i koniecznością terminowego rozliczenia wszystkich złożonych wniosków o płatność w celu rozliczenia perspektywy finansowej, sprawa została przekazana z nieznacznym opóźnieniem w stosunku do terminu z procedury.

(akta kontroli tom III str. 660, 689)

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Wydawanie decyzji administracyjnych w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa.
2. Przygotowanie zawiadomień o wszczęciu postępowania administracyjnego i możliwości zapoznania się z aktami oraz przekazywanie do DK informacji o braku zwrotu środków wraz z wnioskiem o wszczęcie postępowania zgodnie z wewnętrznymi procedurami.

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 w Warszawie. 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
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 3 kwietnia 2025 r.

⁸⁴ W procedurze PR-WDR-08-POIR/POPW „Rozwiązywanie umowy o dofinansowanie” w wersji 6 obowiązującej od 13 października 2023 r. wprowadzono zapis dotyczący terminu przekazywania do DK informacji o braku zwrotu środków wraz z wnioskiem o wszczęcie postępowania, co ma następować w maksymalnie 15 dni roboczych od dnia upływu terminu zwrotu środków, a w procedurze PR-WDR-09-POIR/POPW „Postępowanie w przypadku podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości” w wersji 5 obowiązującej od 28 marca 2024 r. wprowadzono zapis dotyczący terminu przekazywania do DK informacji o braku zwrotu środków wraz z wnioskiem o wszczęcie postępowania, co ma następować w 15 dni roboczych od stwierdzenia upływu terminu zwrotu środków w terminie.

Kontrolerzy:

Monika Popławska
doradca prawny

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Paweł Tołwiński
p.o. Dyrektor Delegatury

/-/

Anna Ledzińska-Stiller
doradca ekonomiczny

/-/

Marcin Mirończuk
główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: Paweł Tołwiński – Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Paweł Tołwiński
Dyrektor Delegatury

/-/