

**UCHWAŁA NR 1462/19**  
**ZARZĄDU WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO**  
**Z DNIA 18 GRUDNIA 2019 r.**

**W SPRAWIE:**

**Wydania decyzji w przedmiocie zwrotu dofinansowania udzielonego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020.**

**NA PODSTAWIE:**

- art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 104 i 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.),
- art. 207 ust. 1 pkt 1 i 2 i ust. 12 a w zw. z art. 61 ust. 4 w zw. z art. 67 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.),
- art. 41 ust. 1 i 2 pkt 4 w zw. z art. 46 ust. 2a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 512 z późn. zm.),
- art. 9 ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 24 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1431 z późn. zm.),
- art. 54 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900 t. j. z późn. zm.).

**§ 1**

Postanawia się utrzymać w mocy decyzję Zarządu Województwa Świętokrzyskiego Nr EFS-III.433.19.2019 z dnia 11 października 2019 r. określającą przypadającą Beneficjentowi – „Fundacja na rzecz integracji zawodowej, społecznej oraz rozwoju przedsiębiorczości VIA” z siedzibą w Białymstoku (15-668 Białystok, ul. Upalna 22 lok. użyt. 4) , NIP: 525-23-31-354, REGON:140124110, kwotę zwrotu dotacji, którą otrzymał na podstawie umowy o dofinansowanie projektu pod nazwą „E-kompetentni po 50-tce” nr RPSW.08.04.02-26-0024/17-00 z dnia 09.05.2018 r. w kwocie 420 898,50 zł (*słownie: czterysta dwadzieścia tysięcy osiemset dziewięćdziesiąt osiem złotych i pięćdziesiąt groszy*), w tym środki Europejskiego Funduszu Społecznego w kwocie 397 515,25 zł i środki budżetu krajowego w kwocie 23 383,25 zł wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych od dnia 12.06.2018 r. do dnia ich zwrotu, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem i z naruszeniem procedur wskazanych w art. 184 ustawy o finansach publicznych.

Dokonując zwrotu środków dofinansowania, uwzględnić należy postanowienia wynikające z art. 54 § 1 pkt 7 oraz art. 54 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* w zw. z art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*.

Decyzja Nr EFS-III.433.19.2019-2 stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

## **§ 2**

Wykonanie uchwały powierza się Marszałkowi Województwa Świętokrzyskiego oraz Dyrektorowi Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego.

## **§ 3**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**MARSZAŁEK  
WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO**

**ANDRZEJ BĘTKOWSKI**



**Załącznik nr 1 do Uchwały Zarządu Województwa Świętokrzyskiego nr 1462/19 z dnia 18 grudnia 2019 roku**

**DECYZJA**

**Nr EFS-III.433.19.2019-2**

**Zarząd Województwa Świętokrzyskiego pełniący funkcję Instytucji Zarządzającej w składzie:**

- Andrzej Bętkowski - Marszałek Województwa Świętokrzyskiego  
Marek Bogusławski - Członek Zarządu Województwa Świętokrzyskiego  
Mariusz Gosek - Członek Zarządu Województwa Świętokrzyskiego  
Marek Jońca - Członek Zarządu Województwa Świętokrzyskiego

Działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 104 i 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.), art. 207 ust. 1 pkt 1 i 2 i ust. 12 a w zw. z art. 61 ust. 4 w zw. z art. 67 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.), art. 41 ust. 1 i 2 pkt 4 w zw. z art. 46 ust. 2a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 512 z późn. zm.), art. 9 ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 24 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1431z późn. zm.), art. 54 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900 t. j. z późn. zm.) po rozpoznaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy „Fundacji na rzecz integracji zawodowej, społecznej oraz rozwoju przedsiębiorczości VIA” z siedzibą w Białymstoku ( 15-668 Białystok, ul. Upalna 22 lok. Użyt.4 ), NIP: 525-23-31-354, REGON: 140124110

## POSTANAWIA

Utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję Zarządu Województwa Świętokrzyskiego Nr EFS-III.433.19.2019 z dnia 11.10.2019 r. określającą przypadającą Beneficjentowi – „Fundacja na rzecz integracji zawodowej, społecznej oraz rozwoju przedsiębiorczości VIA” z siedzibą w Białymstoku (15-668 Białystok, ul. Upalna 22 lok. użyt.4), NIP: 525-23-31-354, REGON: 140124110, kwotę zwrotu dotacji, którą otrzymał na podstawie umowy o dofinansowanie projektu pod nazwą „E – kompetentni po 50-tce” nr RPSW.08.04.02-26-0024/17-00 z dnia 09.05.2018 r. w kwocie 420 898,50 zł (*słownie: czterysta dwadzieścia tysięcy osiemset dziewięćdziesiąt osiem złotych i pięćdziesiąt groszy*), w tym środki Europejskiego Funduszu Społecznego w kwocie 397 515,25 zł i środki budżetu krajowego w kwocie 23 383,25 zł wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych od dnia 12.06.2018r. do dnia ich zwrotu, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem i z naruszeniem procedur wskazanych w art. 184 ustawy o finansach publicznych.

Dokonując zwrotu środków dofinansowania, uwzględnić należy postanowienia wynikające z art. 54 § 1 pkt 7 oraz art. 54 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* w zw. z art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*. Wskazane kwoty należy zwrócić na rachunek bankowy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego nr 95 1020 2629 0000 9502 0342 7440 prowadzony w banku PKO Bank Polski w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji.

## UZASADNIENIE

### Stan faktyczny

Decyzją z dnia 11 października 2019 roku Nr EFS –III.433.19.2019 Zarząd Województwa Świętokrzyskiego określił kwotę dotacji w wysokości 420 898,50 zł (*słownie: czterysta dwadzieścia tysięcy osiemset dziewięćdziesiąt osiem złotych i pięćdziesiąt groszy*) wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia przekazania dofinansowania przypadającą do zwrotu od beneficjenta- „Fundacja na rzecz integracji zawodowej, społecznej oraz rozwoju przedsiębiorczości VIA” z siedzibą w Białymstoku.

Decyzja została wydana w następującym stanie faktycznym:

W dniu 30 maja 2017 roku Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego Urzędu Marszałkowskiego Województwa ogłosił konkurs numer RPSW.08.04.02-IZ.00-26-124/17 w ramach osi 8 *Rozwój edukacji i aktywne społeczeństwo*, Poddziałanie 8.4.2 *Podnoszenie umiejętności lub kwalifikacji osób dorosłych w obszarze ICT i języków obcych poprzez realizację oddolnych inicjatyw edukacyjnych*.

W następstwie powyższego Fundacja złożyła w dniu 13 lipca 2017 roku wniosek o dofinansowanie projektu „E- kompetentni po 50 – tce”.

Projekt uzyskał 136 punktów, został pozytywnie oceniony i wybrany do dofinansowania.

W konsekwencji wyżej wymienionego faktu, w dniu 9 maja 2018 roku Zarząd Województwa Świętokrzyskiego pełniący funkcję IZ RPO WŚ zawarł z Fundacją umowę o dofinansowanie projektu nr RPSW.08.04.02-26-0024/17-00 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Projekt kierował wsparcie do mieszkańców wyłącznie powiatów województwa świętokrzyskiego o największym bezrobociu: tj. skarżyskiego, opatowskiego, kieleckiego, ostrowieckiego, koneckiego. Realizowany był w okresie od 1 lutego 2018 roku do 31 grudnia 2018 roku, a Beneficjent zaplanował w nim dwa zadania:

– pierwsze, polegające na przeprowadzeniu szkoleń komputerowych prowadzących do nabycia kompetencji w obszarach: Informacja, Komunikacja, Tworzenie treści, Bezpieczeństwo, Rozwiązywanie problemów na poziomie A lub B – zgodnie z Ramą Kompetencji Cyfrowych DIGCOMP, 9 grup x 14 osób (gr-14 os.) w terminie marzec-lipiec 2018 1grupa, kwiecień – sierpień 2018 2-3 grupa, maj- wrzesień 2018 4-5 grupa, czerwiec – październik 2018 6-7 grupa, lipiec – listopad 2018 8-9 grupa;

- drugie, polegające na przeprowadzeniu egzaminów ECDL potwierdzających nabycie kompetencji w obszarach: Informacja, Komunikacja, Tworzenie treści, Bezpieczeństwo, Rozwiązywanie problemów – zgodnie z Ramą Kompetencji Cyfrowych DIGCOMP, 6 egzaminów x 126 osób, certyfikacja ECDL Profile DIGCOMP 16 w terminie lipiec 2018 - 1 gr, sierpień 2018 2-3 grupa, wrzesień 2018 4-5 grupa, październik 2018 6-7 grupa, listopad 2018 roku 8-9 grupa.

W Umowie za wykonanie w/w zadań zostały przyznane następujące kwoty ryczałtowe:

- 1) za zadanie 1 - 312 180, 00 zł;
- 2) za zadanie 2 - 61 952,00 zł.

Beneficjent miał otrzymać ww. kwoty ryczałtowe w przypadku, gdy osiągnie co najmniej następujące wskaźniki rezultatu i produktu ( wskaźniki te są określone dla rozliczenia kwoty ryczałtowej i nie ma do nich zastosowania reguła proporcjonalności):

- 1) w ramach kwoty ryczałtowej za zadanie pierwsze:
  - liczba osób w wieku 50 lat i więcej objętych wsparciem w programie – 126
  - liczba osób w wieku 25 lat i więcej objętych wsparciem w programie- 126
  - liczba osób o niskich kwalifikacjach objętych wsparciem w programie- 76
  - liczba osób z niepełnosprawnościami objętych wsparciem w programie – 26
  - liczba osób objętych szkoleniami/doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych – 126
  - liczba podmiotów wykorzystujących technologie informacyjno – komunikacyjne – 1
- 2) w ramach kwoty ryczałtowej za zadanie drugie:
  - liczba osób w wieku 50 lat i więcej, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje po opuszczeniu programu 101,

- liczba osób w wieku 25 lat i więcej, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje po opuszczeniu programu – 101,
- liczba osób o niskich kwalifikacjach, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje po opuszczeniu programu – 61.

W dniu 31 stycznia 2019 roku Fundacja przedłożyła wniosek końcowy o płatność (nr RPSW.08.04.02-26-0024/17-005-01) wraz z monitoringiem uczestników oraz dokumentami potwierdzającymi realizację wskaźników projektu. Beneficjent podał w nim, że zostały w pełni zrealizowane wskaźniki rezultatu i produktu a także kryteria dostępu i premiujące.

Organ przeprowadził pogłębioną analizę ww. wniosku końcowego. W dniu 28 lutego 2019 roku DW EFS WŚ skierował do Beneficjenta informację o negatywnej weryfikacji wniosku i jej powodach. W dniu 1 marca 2019 roku zostało wysłane do Fundacji kolejne pismo: *”Uzupełnienie do informacji o negatywnej weryfikacji wniosku o płatność z dnia 28.02.2019 r.”*, w którym Organ uzupełnił listę braków wniosku o następujące uchybienie: *„dane kontaktowe uczestników projektu wykazane w zakładce Monitorowanie uczestników (ze szczególnym uwzględnieniem ich miejsca zamieszkania), należy ponownie zweryfikować/poprawić, pod kątem założeń projektowych zawartych w pkt 3.2 wniosku o dofinansowanie”*. Przedmiotowe zalecenie dotyczyło sprawdzenia adresów 27 uczestników projektu, przy których Beneficjent jako miejsce zamieszkania podał miasto Kielce. **Osoby zamieszkałe w Kielcach nie były zaś grupą docelową do której została skierowana pomoc.** W tym stanie rzeczy, **Wnioskodawca nie zrealizował nw. wskaźników rezultatu:**

- liczba osób w wieku 50 lat i więcej, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje po opuszczeniu projektu ( założony poziom to 101 osób – osiągnięto 99 );
- liczba osób w wieku 25 lat i więcej, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje po opuszczeniu projektu (założony poziom to 101 osób – osiągnięto 99);

**Niewykonane zostały także nw. wskaźniki produktu:**

- liczba osób w wieku 50 lat i więcej objętych wsparciem w programie (założone 126 osób – zrealizowanie 99);
- liczba osób w wieku 25 lat i więcej objętych wsparciem w programie (założone 126 osób – zrealizowane 99)

-liczba osób o niskich kwalifikacjach objętych wsparciem w programie (założone 76 osób - zrealizowane 67)

- liczba osób objętych szkoleniami/doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych (założone 126 osób- zrealizowane - 99).

**Ponadto Fundacja nie spełniła kryterium premiującego nr 2 – „Projekt kierowany jest do mieszkańców co najmniej jednego z poniższych powiatów o najwyższej stopie bezrobocia, tj. skarżyskiego, opatowskiego, ostrowieckiego, koneckiego, kieleckiego.”**

Dnia 12 marca 2019 roku Wnioskodawca złożył skorygowany wniosek końcowy (nr RPSW.08.04.02-26-0024/17-005-02). Nie zostały w nim jednak poprawione adresy zamieszkania 27 uczestników szkolenia, przy których wskazywano nadal miejsce zamieszkania: Kielce. W tej sytuacji w dniu 27 marca 2019 roku Organ wystosował do Fundacji informację o negatywnej weryfikacji tego wniosku.

W odpowiedzi na ww. pismo, Beneficjent w dniu 5 kwietnia 2019 roku przesłał trzecią wersję wniosku końcowego (nr RPSW.08.04.02-26-0024/17-005-03) wraz z wyjaśnieniami. Wnioskodawca wskazał, że *„w czasie realizacji projektu przez przeoczenie i nieuwagę do projektu zrekrutowano uczestników z miasta Kielce a nie jak opisano we wniosku z powiatu kieleckiego do którego miasto Kielce nie należy”*. Fundacja potwierdziła, że uczestnicy projektu posiadający miejsce zamieszkania na terenie miasta Kielce to 27 osób. Dodatkowo podniosła, iż ww. uczestnicy projektu spełniali wszystkie kryteria rekrutacyjne zawarte we Wniosku, z wyjątkiem miejsca zamieszkania. Ponadto zwróciła uwagę, że w Regulaminie konkursu nr RPSW.08.04.02-IZ.00-26-124/17 (dalej: Regulamin) wskazano, iż *zgodnie z kryterium formalnym wyboru projektów, muszą być one skierowane do grup docelowych z obszaru województwa świętokrzyskiego (...) w związku z czym osoby zamieszkujące na terenie miasta Kielce były grupą docelową dla Konkursu w ramach którego zrealizowano projekt*. Beneficjent powołał się również na okoliczność, że *nawet, gdyby odjąć 10 punktów za niespełnienie kryterium premiującego nr 2 (projekt kieruje wsparcie wyłącznie do mieszkańców z co najmniej jednego z poniższych powiatów o najwyższej stopie bezrobocia tj. skarżyskiego, opatowskiego, ostrowieckiego, koneckiego, kieleckiego) to i tak wniosek przy ocenie otrzymałby 119 pkt, a ten wynik nadal kwalifikowałby go do udziału w projekcie*. Ponadto wyjaśnił, że *osoby te*



*kwalifikują się w główny cel i założenia konkursu, dodatkowo w żadnym ze wskaźników wymienionych we wniosku projektowym oraz dokumentach potwierdzających realizację wskaźników nie ma wspomnianego miejsca zamieszkania uczestników. Uzasadniając swoje stanowisko, Fundacja nadmieniła, że weryfikacja otrzymanych formularzy rekrutacyjnych doprowadziła do wniosku, że niewiele osób zamieszkałych w powiecie kieleckim było zainteresowanych wzięciem udziału w szkoleniu komputerowym, chociaż przeprowadzono szeroko zakrojoną akcję informacyjno - promocyjną na terenie całego powiatu. Według informacji Beneficjenta zgłoszenia do udziału w projekcie wpłynęły głównie od osób zamieszkałych w mieście Kielce, mimo, że w dokumentacji wskazano powiat kielecki jako wymagalne miejsce zamieszkania. Dodatkowo w dokumentach wypełnianych przez uczestników projektu i oświadczeniach przez nich złożonych wszystkie osoby wskazywały, że spełniają kryteria rekrutacyjne i kwalifikujące je do projektu. Wnioskodawca wyjaśnił, że na podstawie złożonych dokumentów uczestnicy zostali wpisani do SL bez weryfikacji, iż m. Kielce nie należy do powiatu kieleckiego.*

Pismem z dnia 08.05.2019 r. (znak: EFS-I.433.1.163.2018) DW EFS WŚ poinformował Beneficjenta o negatywnej weryfikacji końcowego wniosku o płatność nr 3 i jego zatwierdzeniu. Uzasadniając swoje stanowisko IZ wyjaśniła, że Fundacja **nie spełniła kryterium dostępu nr 4 i premiującego nr 2 a także nie osiągnęła wskaźników rezultatu i produktu**. Nie zostały zatem spełnione warunki rozliczenia kwot ryczałtowych za oba zadania.

Za niekwalifikowalne uznane zostały wydatki w wysokości 467 665,00zł (w tym środki wspólnotowe - 420 898,50zł oraz wkład własny - 46 766,50zł). Ponadto Organ poinformował Wnioskodawcę, że nieosiągnięcie wskaźników oraz brak spełnienia ww. kryteriów spowodowane jest rekrutacją do projektu uczestników zamieszkałych na terenie miasta Kielce, co jest niezgodne z założeniami projektowymi dotyczącymi grupy docelowej określonej we Wniosku. Jednocześnie IZ wezwała Beneficjenta do niezwłocznego zwrotu kwoty niekwalifikowalnej, tj. 420 898,50zł.

Wnioskodawca nie zastosował się do ww. wezwania. W tym stanie rzeczy, DW EFS WŚ pismem znak: EFS-III.433.4.19.2019 z dnia 23 maja 2019 roku ponownie wezwała go do zwrotu dofinansowania w wysokości 420 898,50 zł wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych od dnia 12 czerwca 2018 roku (od dnia ich przekazania).

Przedmiotowe wezwanie również okazało się bezskuteczne. Wnioskodawca nie dokonał zwrotu dofinansowania na rachunek bankowy IZ.

Mając na uwadze powyższe, Organ wszczął postępowanie zmierzające do wydania decyzji administracyjnej określającej kwotę przypadającą do zwrotu, a także termin od którego nalicza się odsetki oraz sposób zwrotu środków. Informacja o wszczęciu postępowania administracyjnego została doręczona Fundacji w dniu 5 lipca 2019 roku.

Beneficjent podejmował korespondencję w trakcie postępowania administracyjnego, nie zajął jednak stanowiska w sprawie, nie wykazał również żadnej inicjatywy dowodowej.

Z uwagi na skomplikowany charakter sprawy, Organ w dniu 30 lipca 2019 roku wystąpił do Instytucji Koordynującej z prośbą o zajęcie stanowiska dotyczącego wątpliwości, które pojawiły się przy rozstrzygnięciu przedmiotowej sprawy. Z tego powodu pismem z dnia 8 sierpnia 2019 roku IZ poinformowała Beneficjenta o przedłużeniu terminu do rozpoznania przedmiotowej sprawy do dnia 30 września 2019 roku.

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju pismem z dnia 2 września 2019 roku (znak sprawy DZF-IV.7620.58.2019.AKW) odmówiło zajęcia stanowiska w przedmiotowej sprawie, wskazując, że *„definiowania i interpretacji kryteriów wyboru projektów w Regionalnym Programie Operacyjnym dokonuje instytucja, która te kryteria ustaliła, uwzględniając założenia, których osiągnięciu te kryteria miały służyć”*.

Pismem z dnia 10 września 2019 roku DW IZ EFS poinformował Fundację, że materiał dowodowy w przedmiotowej sprawie został zebrany, a Beneficjent może się z nim zapoznać oraz wypowiedzieć się do zebranych w sprawie dowodów oraz materiałów w terminie 14 dni od daty otrzymania przedmiotowego pisma.

Pełnomocnik działając w imieniu Wnioskodawcy skorzystał z przysługującego mu uprawnienia i w dniu 30 września 2019 roku zapoznał się z aktami postępowania administracyjnego. Na tę okoliczność sporządzona została notatka służbowa, z której wynika, że pełnomocnik Fundacji za okazaniem stosownego upoważnienia, zapoznał się z aktami sprawy oraz sporządził fotokopię pisma Departamentu EFS Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju nr DZ-FIV.7620.58.2019.AKW z dnia 02 września 2019 roku.

W toku przeprowadzonego postępowania administracyjnego, IZ RPO WŚ doszła do przekonania, że w przedmiotowej sprawie należy wydać decyzję administracyjną określającą zwrot od Beneficjenta kwoty 420 898,50 zł. Takie rozstrzygnięcie zostało wydane w dniu 11 października 2019 roku. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Organ stanął na stanowisku, iż Beneficjent nie wykonał wskaźników, które zobowiązał się osiągnąć we Wniosku i Umowie. Wszystkie wskaźniki wymienione w Umowie były przypisane do poszczególnych kwot ryczałtowych. W Umowie został sprecyzowany zakres oczekiwanych rezultatów/produktów projektu, których osiągnięcie na poziomie 100% będzie skutkowało pełnym rozliczeniem ryczałtu. Organ uznał, że w przypadku kwot ryczałtowych nie ma zastosowania proporcjonalny związek pomiędzy ilościami a płatnościami. Zasadą jest zatem, że w przypadku niezrealizowania w pełni wskaźników przyjętych dla kwoty ryczałtowej, kwota ta w całości jest uznawana za niekwalifikowalną, a reguła proporcjonalności nie ma do niej zastosowania. IZ RPO WŚ rozpoznając sprawę w I instancji przyjęła, że w przedmiotowej sprawie doszło do powstania nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 ust. 36 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku.

Po pierwsze Beneficjent naruszył przepisy prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego. Wydatkował on bowiem środki na przeszkolenie uczestników, którzy nie mogli być zakwalifikowani do projektu, ponieważ zostali zrekrutowani przez Fundację, spośród mieszkańców m. Kielce, czyli niezgodnie z założeniami projektu oraz postanowieniami Umowy łączącej ją z IZ RPO WŚ.

Organ doszedł również do przekonania, że to Beneficjent jako podmiot dopuścił się działania naruszającego postanowienia Umowy. Zrekrutował on uczestników szkolenia, którzy nie spełniali kryteriów przewidzianych we Wniosku, a następnie nie przeprowadził ich weryfikacji. Konsekwencją niestaranności Wnioskodawcy było zakwalifikowanie do projektu osób, które nie spełniają warunków kwalifikowalności i wykazanie ich we wniosku o płatność.

Spełniona została również trzecia przesłanka, tj. konieczność wystąpienia lub uprawdopodobnienia wystąpienia szkodliwego wpływu na budżet Unii poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem w związku z niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem podmiotu gospodarczego (Beneficjenta). Organ uznał, że naruszenie obowiązujących procedur, co do zasad rekrutowania uczestników projektu spowodowało możliwość powstania szkody w budżecie UE. Z dofinansowania skorzystały bowiem osoby zamieszkałe poza terenem na

którym odbywał się projekt oraz na którym nie były przeprowadzane ankiety, co do potrzeb edukacyjnych jego mieszkańców, a uczestnicy ci nie inicjowali podnoszenia swoich kompetencji w ramach tzw. inicjatywy oddolnej, chociaż konkurs zmierzał do realizacji oddolnych inicjatyw edukacyjnych. Beneficjent nie mógł wydatkować otrzymanej dotacji na szkolenia dla osób, które nie spełniały kryterium miejsca zamieszkania określonego w projekcie. Przeszkolenie mieszkańców miasta Kielce, tj. powiatu grodzkiego Kielce nie wpisywało się również w cel projektu, tj. nabycie kompetencji komputerowych przez osoby zamieszkałe w powiatach kieleckim, koneckim, skarżyskim, ostrowieckim i opatowskim, a zatem w powiatach o najwyższej stopie bezrobocia województwie świętokrzyskim. Organ stanął także na stanowisku, że za powstanie powyższej nieprawidłowości odpowiada Beneficjent. W żadnym razie nie można przypisać odpowiedzialności Organowi na podstawie art. 24 ust. 11 Ustawy wdrożeniowej.

Decyzja została doręczona Beneficjentowi dnia 21 października 2019 roku.

W dniu 04 listopada 2019 roku (data nadania w placówce Poczty Polskiej) Beneficjent złożył wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy zakończonej wydaniem decyzji nr EFS-III.433.19.2019 z dnia 11 października 2019 roku. W ww. wniosku, Odwołujący się zarzucił decyzji naruszenie:

- 1) art. 7 i art. 77 § 1 Kodeksu Postępowania Administracyjnego (dalej: KPA) w zw. z art. 67 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku ustawy o finansach publicznych (dalej: UFP) w zw. z ar. 207 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 i ust. 9 pkt 1 UFP poprzez błędne ustalenie, że Skarżąca jako Beneficjent, dopuściła się nieprawidłowości uzasadniających zwrot całości środków kwalifikowanych, podczas gdy Organ zaniechał przeanalizowania wpływu opisanych naruszeń na zachowanie reguł Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa na lata 2014 -2020, w szczególności nie stwierdził, czy zachowanie Beneficjenta nie miało jedynie charakteru naruszenia formalnego, bez rzeczywistych lub potencjalnych skutków finansowych dla budżetu Unii Europejskiej; nie wykazał związku pomiędzy nieprawidłowościami, a ewentualną stratą finansową poniesioną przez fundusze, tj. nie ustalił czy strata taka w ogóle wystąpiła w przypadku wyboru ofert w kontrolowanych postępowaniach; ponadto zaniechał wszechstronnego

i wyczerpującego rozpatrzenia jako Organ administracyjny całokształtu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności wyjaśnień i zastrzeżeń składanych na podstawie art. 24 i 25 Ustawy wdrożeniowej, w związku z podrozdziałem 6.2, 6.3 *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności*, w następstwie czego Organ uznał, iż doszło do naruszenia, które to poskutkowało nałożeniem obowiązku zwrotu całości środków dofinansowania, tj. kwoty 420 898,50zł;

- 2) naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 8,11 i 107§ 3 KPA w zw. z art. 67 UFP, w szczególności niewyjaśnienie charakteru i wagi zaistniałego w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego naruszenia uznanego przez organ za nieprawidłowość oraz z jakich przyczyn i na jakiej podstawie organ uznał, że w omawianej sprawie występuje podstawa do nałożenia obowiązku zwrotu i to w wysokości w decyzji wskazanej, w związku z tym poprzez nienależyte uzasadnienie zaskarżonej decyzji, w szczególności, że żądanie poparto zbyt ogólnymi stwierdzeniami, niewyjaśniającymi zasad ustalenia przyjętych przez siebie podstaw prawnych, w szczególności w odniesieniu do obiektywnych przyczyn wpływających na realizację Umowy, nie leżących po stronie Beneficjenta, a także przyczynienie się przez IZ, do takiego sformułowania Wniosku rozliczającego zaliczkę za okres 1 października– 31 grudnia 2019 roku, co następnie poskutkowało uznaniem braku spełnienia wskaźników określonych we Wniosku oraz Umowie, co uniemożliwiło realizację zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz poprzez jakie działania Skarżącej doszło do choćby potencjalnej możliwości wyrządzenia szkody w budżecie UE, poprzez jego obciążenie nieuzasadnionym wydatkiem, a mimo to organ uznał, że sposób przeprowadzenia postępowania spowodował naruszenie procedur, o których mowa w art. 184 UFP, a także stwierdził, że 100% wydatków to środki niekwalifikowalne; organ nie wyjaśnił przy tym stronie zasadności przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji;
- 3) Naruszenie prawa materialnego to jest § 8 ust. 5-7 Umowy zawartej ze Skarżącą w zw. z art. 207 ust. 1 pkt 2 oraz art. 184 ust. 1 i 2 UFP oraz podrozdziałem 6.6 *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności* poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, tj. błędne uznanie, iż organy nie wprowadziły dodatkowych, nieobowiązujących w dniu podpisania Umowy kryteriów dot. zasady

konkurencyjności, ponieważ Skarżąca zastosowała się do wymagań § 8 Umowy, a w konsekwencji błędne uznanie, że Skarżąca jest zobowiązana do zwrotu określonej kwoty dofinansowania ze środków unijnych;

- 4) Naruszenie prawa materialnego, tj. art. 24 ust. 11 Ustawy wdrożeniowej poprzez brak uwzględnienia przyczynienia się IZ do powstania nieprawidłowości indywidualnej w wyniku nakazania usunięcia części uczestników szkoleń, a w związku z tym spowodowanie, że we wniosku o płatność końcową widnieje 99 osób, zamiast 126 uczestników, którzy posiadają pełną dokumentację rekrutacyjną i dokumentację uczestnictwa w szkoleniu, w sytuacji, gdy Beneficjent zrekrutował całą zakładaną we wniosku liczbę uczestników, tj. 126 osób;
- 5) Naruszenie prawa materialnego, tj. art. 5 pkt 6 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju poprzez niewłaściwe zastosowanie kryterium i zasad kwalifikowalności wydatków nieznanego ustawie i Wytocznym, niewskazanego w powołanych przepisach w następstwie czego doszło do uznania za niekwalifikowane wydatki w wysokości 420 898,50zł i nakazano ich zwrot wraz z odsetkami w stopniu nieadekwatnym i nieproporcjonalnym do potencjalnego uszczerbku dla prawidłowej realizacji projektu i osiągnięcia jego celu.

W tym stanie rzeczy, Odwołujący wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i umorzenie postępowania pierwszej instancji w całości.

Z uwagi na to, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy został wniesiony w ustawowym terminie, a także nie stwierdzono niedopuszczalności jego wniesienia, Organ przystąpił do rozpoznawania wniosku, przeprowadzając w tym celu postępowanie administracyjne.

IZ RPO WŚ pismem z dnia 27 listopada 2019 roku IZ RPO WŚ poinformowała Beneficjenta o zebraniu w sprawie materiału dowodowego i możliwości zapoznania się aktami sprawy. W dniu 09 grudnia 2019 roku Pełnomocnik działając w imieniu Wnioskodawcy stawił się w DW EFS w Kielcach i zapoznał się z aktami sprawy.

## Stan prawny

Celem przeprowadzonego przez organ postępowania odwoławczego, przeprowadzonego przez IZ RPO WŚ była ponowna analiza sprawy, co do istoty, a zatem kolejna weryfikacja:

- I. ocena, czy w przedmiotowej sprawie zostały zrealizowane wymagane Umową wskaźniki rezultatu i produktu oraz kryteria dostępu i premiujące;
- II. w przypadku przyjęcia, że wskaźniki i kryteria nie zostały spełnione - wszechstronne rozważenie, jaki skutek niesie za sobą ich niezrealizowanie przez Wnioskodawcę;
- III. szczegółowa analiza, czy w niniejszej sprawie doszło do powstania nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 ust. 36 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego 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 1083/2006 (dalej: Rozporządzenie nr 1303/2013);*
- IV. w przypadku zaistnienia nieprawidłowości, ustalenie przez czyje działanie lub zaniechanie została ona wywołana, w szczególności, czy zachodzą przesłanki wskazane w art. 24 ust. 11 *Ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014 -2020 (dalej: Ustawa wdrożeniowa).*

Organ ponownie bardzo szczegółowo i wnikliwie przeanalizował sprawę, mając na uwadze przy tym stanowisko Beneficjenta prezentowane w toku rozliczania projektu oraz zarzuty stawiane przez Skarżącą we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

IZ przystępując do ponownego rozpatrzenia sprawy w pierwszej kolejności zaczęła od zweryfikowania decyzji nr EFS-III.433.4.1.2019 z dnia 11 października 2019 roku pod względem realizacji przez nią wymagań wskazanych w art. 107§ 1 i 3 KPA.

Po szczegółowej analizie zaskarżonej decyzji okazało się, że zawiera wszystkie elementy, które powinna zawierać decyzja administracyjna w dyspozycji art. 107§ 1 i 3 KPA a mianowicie:

-oznaczono organ administracji publicznej: decyzja została wydana przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego pełniący funkcje Instytucji Zarządzającej;

- dzień wydania decyzji : 11 października 2019 roku;

-oznaczenie strony: stroną postępowania jest „Fundacja na rzecz integracji zawodowej, społecznej oraz rozwoju przedsiębiorczości VIA” z siedzibą w Białymstoku;

-powołanie podstawy prawnej: Organ podał podstawę prawną na pierwszej stronie decyzji;

-rozstrzygnięcie: określenie kwoty do zwrotu;

-pouczenie: pouczone o możliwości złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego, w terminie 14 dni od daty doręczenia niniejszej decyzji. Ponadto został poinformowany, że na podstawie art. 52 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym*, bez skorzystania z prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenia sprawy może wnieść skargę na tę decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach;

- uzasadnienie faktyczne i prawne: Organ w decyzji I Instancji precyzyjnie przedstawia stan faktyczny, który został ustalony w toku postępowania administracyjnego, wskazuje również poszczególne dokumenty, które wykorzystywał podczas jego ustalania. W uzasadnieniu decyzji zawarte jest również uzasadnienie prawne. Organ wymienia przepisy na podstawie których orzekał. Zwraca uwagę zarówno na naruszenie konkretnych postanowień Umowy (§ 8 ust. 5-8, § 6 ust. 3), Wniosku (pkt 1.9, pkt 3.1, pkt 3.1.2, pkt 3.2, 3.4 pkt 2, pkt 4.6.2.), Regulaminu (pkt 1.5.2, pkt 2.1, pkt 6.1.6, pkt 6.1.10), *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014 -2020* (dalej: Wytyczne w zakresie kwalifikowalności) (podrozdział 6.6 sekcja 6.6.1 pkt 4 i sekcja 6.6.2 pkt 5 lit. b, podrozdział 8.5, sekcja 8.5.2, pkt 1), Ustawy wdrożeniowej (art. 24 ust. 11), Rozporządzenia 1303/2013 (art. 67 ust. 2a, art. 2 ust. 36 i 37) jak i ustawy



o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) (art. 184 i 207). Dodatkowo Organ wskazał, że uzupełniająco przy ocenie przedmiotowego stanu faktycznego, IZ RPO WŚ wykorzystywała *wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące form kosztów uproszczonych finansowanie w oparciu o stawki ryczałtowe, standardowe stawki jednostkowego, kwoty ryczałtowe, materiał informacyjny Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, dotyczący stosowania kwot ryczałtowych w projektach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, pismo Departamentu Europejskiego Funduszu Ministerstwa Rozwoju DZF IV.76.20.22.2017.AKW.1 z dnia 14 marca 2017 roku w sprawie rozliczania kwot ryczałtowych; pismo Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju znak sprawy DZF0IV.76.10.65.2018.BWK z dn. 1 października 2018 roku w sprawie możliwości proporcjonalnego rozliczania kwot ryczałtowych*. Organ wyjaśnił, że powyższe dokumenty nie są powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, ale stanowią pomocniczo wskazówkę, w jaki sposób należy wyklądać przepisy prawa, Umowy, Wniosku i Wytycznych. Organ wskazał zatem wprost podstawy prawne rozstrzygnięcia. Należy pamiętać, że IZ RPO WŚ w postępowaniu administracyjnym nie dokonuje kontroli zgodności z prawem decyzji co do której złożono wniosek o ponowne rozpatrzenie, lecz ma obowiązek ponownego rozpatrzenia sprawy, co do istoty, tak bowiem nakazuje jej zasada dwuinstancyjności postępowania ujmowana w sposób materialny, a nie tylko formalny, wyrażający się w toku instancji.

Najważniejszym dla sprawy zagadnieniem jest odpowiedź na pytanie, czy Organ może żądać od Beneficjenta zwrotu całości dotacji. IZ aby ponownie stwierdzić i być pewnym w twierdzeniu w sprawie żądania zwrotu dotacji od Beneficjenta musi ponownie przeanalizować czy w przedmiotowej sprawie zostały zrealizowane wymagane Umową wskaźniki rezultatu i produktu oraz kryteria dostępu i premiujące, a następnie, w sytuacji przyjęcia, że wskaźniki i kryteria nie zostały spełnione – wszechstronne rozważenie, jaki skutek niesie za sobą ich niezrealizowanie przez Wnioskodawcę. Ponadto Organ musi przeprowadzić szczegółową analizę, czy w niniejszej sprawie doszło do powstania nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 ust. 36 Rozporządzenia nr 1303/2013, w tym celu należy zweryfikować czy zostały łącznie spełnione przesłanki, które determinują istnienie nieprawidłowości. W przypadku pozytywnej odpowiedzi na ww. pytanie Organ powinien ustalić, czy w przedmiotowej sprawie zachodzą przesłanki o których mowa w art. 24 ust. 11 Ustawy wdrożeniowej. Beneficjent stoi bowiem na stanowisku, że wywiązał się w sposób należyty ze

swoich obowiązków, nie doszło do naruszenia przepisów prawa, Wytycznych oraz postanowień Umowy, w stopniu uzasadniającym żądanie Organu, w szczególności nie doszło do, nawet potencjalnego zagrożenia powstania szkody.

W celu rozpatrzenia powyższych zagadnień, Organ przeanalizował powtórnie Wniosek, Regulamin, Umowę, *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności* oraz pomocniczo dokumenty które wskazano na stronie 15 przedmiotowej decyzji.

## I.

Organ zaczął od analizy Umowy. W Umowie Strony (Fundacja i IZ) ustaliły, że wydatki w ramach projektu będą rozliczane w oparciu o kwoty ryczałtowe (§ 8 ust. 1 Umowy). W związku z rozliczaniem ryczałtem, Beneficjent nie miał obowiązku gromadzenia i opisywania dokumentów księgowych (§ 9 ust. 1 Umowy). Warunkiem przyznania kwot ryczałtowych było osiągnięcie przez Wnioskodawcę wskaźników rezultatu i produktu, o których mowa w § 8 ust. 5 Umowy.

Zgodnie z Wnioskiem, projekt był skierowany do osób zamieszkałych na terenie województwa świętokrzyskiego, wyłącznie w powiatach kieleckim, koneckim, opatowskim, ostrowieckim, skarżyskim. **Fundacja przyjęła w ten sposób obowiązek realizacji projektu na wybranym przez siebie obszarze pięciu powiatów województwa świętokrzyskiego o najwyższym bezrobociu.** Fundacja składając wniosek w celu otrzymania dofinansowania ze środków Unijnych, jednoznacznie określiła obszar projektu, a następnie nie dochowała postanowień zawartej przez siebie Umowy, realizując projekt poza zadeklarowanym obszarem.

Należy dodać, że w pkt 3.4 pkt 2 jako kryterium premiujące ( którego spełnienie nie jest obowiązkowe) Fundacja wskazała (str.20 Wniosku) **„że kieruje wsparcie wyłącznie do mieszkańców z co najmniej jednego z poniższych powiatów o najwyższej stopie bezrobocia, tj. skarżyskiego, opatowskiego, ostrowieckiego, koneckiego, kieleckiego.**

Zmierzając do ustalenia, czy w przedmiotowej sprawie zostały zrealizowane wymagane Umową wskaźniki rezultatu i produktu oraz kryteria dostępu i premiujące, Organ przeanalizował szczegółowo postanowienia Umowy, Wniosku i Regulaminu oraz wszelkiej dokumentacji zgromadzonej w trakcie realizacji projektu. Kluczowe dla rozstrzygnięcia jest to,

że projekt dotyczył Poddziałania 8.4.2, tj. *podnoszenia umiejętności lub kwalifikacji osób dorosłych w obszarze ICT i języków obcych poprzez realizację oddolnych inicjatyw edukacyjnych*. Fundacja w swojej korespondencji kierowanej do IZ w trakcie weryfikacji wniosku końcowego zupełnie pomija ten element, chociaż jest to zagadnienie zasadnicze dla wykładni Umowy oraz analizy, czy wskaźniki zostały wykonane. Z uwagi na to, że Konkurs miał za cel realizację oddolnej inicjatywy edukacyjnej, wsparcie powinno być udzielane stosownie do rzeczywistych potrzeb społeczności lokalnej, rozpoznanych przez nią samą.

Celem projektów realizowanych w ramach Konkursu było zatem rozwiązywanie problemów zdiagnozowanych przez społeczności lokalne, którym dedykowane były projekty oraz ich aktywizacja, tj. zwiększanie zdolności społeczności do diagnozowania i rozwiązywania problemów we własnym zakresie. Stosownie do pkt 2.1 Regulaminu, Beneficjent musi wykazać, że uczestnicy sami zainicjowali powstanie projektu poprzez zgłoszenie popytu na daną usługę edukacyjną.

Wnioskodawca w opisie celu projektu wskazał, że „w 2016 roku przeprowadził badanie ankietowe **na obszarze projektu** wśród 200 dorosłych osób (...), w celu utwierdzenia zasadności realizacji projektu jako oddolnej inicjatywy”. Dodatkowo Beneficjent wyjaśnił, że „projekt **został zainicjowany przez lokalne środowisko osób 50+** , gdyż 16 mieszkańców powiatu koneckiego zgłosiło się do Wnioskodawcy z potrzebą wsparcia rozwoju ich kompetencji komputerowych (...) Dodatkowe konsultacje uzasadniły realizację takich działań **dla mieszkańców powiatów borykających się z najwyższym bezrobociem – potrzebują one zintensyfikowanego wsparcia edukacyjnego i aktywizacyjnego.**

Beneficjent stoi na stanowisku, że „osoby zamieszkałe na terenie miasta Kielce były grupą docelową dla konkursu w ramach którego zrealizowano projekt”. Wnioskodawca przytacza niektóre postanowienia zawarte we Wniosku, Regulaminie i Umowie, pomijając fragmenty, które są sprzeczne z prezentowanym przez niego stanowiskiem. Fundacja powołuje się na określenie grupy docelowej z Konkursu, marginalizując znaczenie Wniosku, w którym sama określiła węższy obszar projektu i to na tym terytorium była zobowiązana do jego realizacji. W tym miejscu podkreślenia wymaga okoliczność, że stosownie do § 6 ust. 1 Umowy Fundacja zobowiązała się do realizacji projektu zgodnie z Wnioskiem. Podnoszona przez Wnioskodawcę okoliczność, że *nawet w sytuacji,*

*gdyby odrzucić punktację za spełnienie kryterium premiującego nr 2 to i taki wniosek otrzymałby 119 punktów, a wynik ten nadal kwalifikował by Beneficjenta do projektu, również nie może być uwzględniona przez IZ.*

IZ analizowała również przedmiotowy stan faktyczny pod kątem możliwości uznania, czy przeszkolenie osób z innego obszaru, niż wskazany we Wniosku i Umowie, a przede wszystkim zamieszkałych poza terytorium na którym przeprowadzano uprzednio konsultacje z ich mieszkańcami może zostać uznane jako realizujące wskaźniki z Umowy. Organ prowadził rozważania przy uwzględnieniu, że projekt dotyczył poddziałania 8.4.2 i za cel miał realizację oddolnych inicjatyw edukacyjnych. We Wniosku Fundacja podnosiła, że w skutek przeprowadzonych rozważań „*zintensyfikowane wsparcie edukacyjne i aktywizacyjne jest potrzebne dla mieszkańców powiatów borykających się z najwyższym bezrobociem*”. Wynikało to bowiem z konsultacji społecznych zorganizowanych przez Wnioskodawcę z mieszkańcami ww. powiatów oraz ankiet przeprowadzonych na planowanym obszarze projektu. **Powyższe przesądziło o tym, że Organ nie mógł uznać osób zamieszkałych na terenie m. Kielce za spełniające warunki projektu i wykazać tę grupę, jako osoby przeszkolone zgodnie z wymaganiami.**

**Jak już wspomniano Fundacja założyła ,że w ramach osiągnięcia celu projektu będzie realizowała oddolne inicjatywy edukacyjne, wśród mieszkańców pięciu powiatów o najwyższym bezrobociu w woj. świętokrzyskim, a także na tym obszarze były przeprowadzane badania w kierunku zdiagnozowania potrzeb potencjalnych uczestników szkoleń, to nieracjonalne, nielogiczne, z całą pewnością nieprawidłowe oraz sprzeczne z założeniami i celami projektu było przeszkolenie uczestników spoza terenu wskazanego przez Beneficjenta we Wniosku.** W tej sytuacji, biorąc pod uwagę cel projektu, tj. zwiększenie kompetencji osób zamieszkałych w powiatach o najwyższym bezrobociu w żadnym razie nie można uznać, że mieszkańcy Kielc zaliczali się do tych osób – bezrobocie w m. Kielcach osiągnęło drugi najniższy poziom w województwie- 6,7 % (niższy poziom jedynie w powiecie buskim- 4,7%); ( liczba bezrobotnych zarejestrowanych oraz stopa bezrobocia według województw, podregionów i powiatów styczeń – sierpień 2017 r. strona internetowa: [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)).

Warto podkreślić, że jeśli Beneficjent chciał realizować projekt także na terenie m. Kielce, powinien był przewidzieć to we Wniosku, a także poprzedzić jego przygotowanie przeprowadzeniem ankiet i konsultacji społecznych również z mieszkańcami tego miasta. Na marginesie należy podnieść, że w sytuacji, gdy w trakcie realizacji projektu wystąpiły problemy z rekrutacją uczestników z terenu określonego we Wniosku, Beneficjent mógł poinformować niezwłocznie i pisemnie Instytucję Zarządzającą o problemach w realizacji projektu zgodnie z § 6 ust. Umowy i w takim przypadku Organ mógłby na wniosek Fundacji wydłużyć okres realizacji projektu (według Regulaminu mógł być realizowany maksymalnie przez 18 miesięcy, podczas, gdy przedmiotowy był przewidziany na 11 miesięcy). Jednak IZ nie otrzymała takiego zgłoszenia. Nie budzi też wątpliwości, że do podstawowych obowiązków Wnioskodawcy należy ustalenie czy osoby, które zgłosiły się do projektu spełniają jego wymagania. Fundacja nie sprawdziła w należyty sposób dokumentów złożonych przez uczestników projektu. W korespondencji z Organem, przyznała, że *„na podstawie oświadczeń złożonych przez uczestników wpisała ich do SL bez weryfikacji, iż m. Kielce nie należy do powiatu”*. Takie zachowanie należy uznać za naganne i naruszające podstawowe zasady postępowania Beneficjenta, tj. obowiązek dbania o prawidłową realizację przyjętego projektu.

Mając na uwadze powyższe, Organ uznał, że nie ma podstaw do przyjęcia, że Beneficjent zrealizował cele i wskaźniki przewidziane we Wniosku.

27 uczestników projektu zrekrutowano niezgodnie z informacjami znajdującymi się we Wniosku. Ww. osoby miały miejsce zamieszkania na terenie miasta Kielce, a nie na obszarze powiatów o największym poziomie bezrobocia. Co prawda, Fundacja przeszkoliła łącznie 126 osób, tj. zadeklarowaną liczbę, jednak część z nich nie była adresatami projektu (mieszkańcy Kielc). Konsekwencją uznania, że osób zamieszkałych w Kielcach nie można zakwalifikować do projektu było pomniejszenie liczby wykazanych uczestników projektu o ww. 27 osoby.

W tym stanie rzeczy należy jeszcze raz wskazać, że nie zostały zrealizowane wskaźniki rezultatu:

- liczba osób w wieku 50 lat i więcej, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje po opuszczeniu projektu ( założony poziom to 101 osób – zrealizowany to 99 );

- liczba osób w wieku 25 lat i więcej, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje po opuszczeniu programu (założony poziom to 101 osób –zrealizowany to 99);

Wnioskodawca nie zrealizował także wskaźników produktu:

- liczba osób w wieku 50 lat i więcej objętych wsparciem w programie (założone 126 osób – zrealizowanie 99);

- liczba osób w wieku 25 lat i więcej objętych wsparciem w programie (założone 126 – zrealizowane 99);

-liczba osób o niskich kwalifikacjach objętych wsparciem w programie (założone 76 - zrealizowane 67);

- liczba osób objętych szkoleniami/doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych (założone 126 zrealizowane - 99).

Beneficjent nie zrealizował też kryterium dostępu nr 4 (co najmniej 80% uczestników projektu zdobędzie kompetencje i/lub kwalifikacje cyfrowe). Kompetencje te powinno uzyskać 101 osób, a uwzględniając prawidłowo zrekrutowanych uczestników, nabyło je jedynie 99 osób. Wnioskodawca nie spełnił również kryterium premiującego nr 2 (projekt kieruje wsparcie wyłącznie do mieszkańców co najmniej jednego z poniższych powiatów o najwyższej stopie bezrobocia, tj. skarżyskiego, opatowskiego, ostrowieckiego, koneckiego, kieleckiego). Miasto Kielce stanowi bowiem odrębny od powiatu kieleckiego powiat grodzki.

**Podsumowując tę część rozważań, Organ doszedł do przekonania, że Beneficjent nie wykonał wskaźników, które zobowiązał się osiągnąć we Wniosku i Umowie. Należało zatem przystąpić w dalszej kolejności do rozważań, jakie są konsekwencje ich niezrealizowania.**

## **II.**

W dalszej kolejności, aby przejść do rozważań jakie konsekwencje niesie za sobą niezrealizowanie wskaźników należy zacząć od formy rozliczenia projektu jaką Beneficjent wybrał na etapie zatwierdzania wniosku o dofinansowanie projektu. W tym przypadku Wnioskodawca przyjął kwoty ryczałtowe jako metody rozliczenia projektu. Stosownie do postanowień ww. Wytycznych **kwota ryczałtowa to kwota uzgodniona za wykonywanie określonego w projekcie zadania.** Zastosowanie kwot ryczałtowych

oznacza, że nie będzie on rozliczany na podstawie faktycznie poniesionych wydatków ( Podrozdział 6.6, sekcja 6.6.1, pkt 4 i podrozdział 8.5, sekcja 8.5.2, pkt 1 Wytycznych).

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że przy projektach współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, to Wnioskodawca określa wartość budżetu, a przez to decyduje czy będzie on rozliczany formami uproszczonymi (kwoty ryczałtowe lub stawki jednostkowe), czy na zasadzie kosztów rzeczywistych. Informacja ta została powtórzona także w Regulaminie – *„Beneficjent jest zobowiązany rozliczać się uproszczonymi metodami, w sytuacji, gdy wartość wkładu publicznego (środków publicznych) nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 100 000EUR (kurs euro obowiązujący na dzień ogłoszenia konkursu wynosi 4,2216 zł)”* (pkt. 6.1.10 Regulaminu konkursu).

W przedmiotowej sprawie, Beneficjent ustalając wysokość dofinansowania w szczegółowym budżecie projektu na poziomie nieznacznie poniżej 100 000 euro (wartość projektu na kwotę 467 665,00zł, a dofinansowania na kwotę 420,898,50zł) ewidentnie dążył do przyjęcia kwot ryczałtowych jako metody rozliczania projektu. Określając wysokość budżetu projektu, Wnioskodawca bierze pod uwagę planowane do zrealizowania zadania w ramach projektu, do których przyporządkowuje kwotę ryczałtową. Beneficjent szacuje zatem wysokość kwoty ryczałtowej dla każdego zadania, które będzie realizowane w projekcie. Zadaniem Instytucji będącej stroną umowy jest zapewnienie, żeby kwoty ryczałtowe były wyliczane przez Wnioskodawcę w oparciu o sprawiedliwą, rzetelną i racjonalną kalkulację. W przedmiotowej sprawie, w Umowie strony przyjęły kwoty ryczałtowe jako zasadę rozliczania projektu. Z takim sposobem rozliczania kosztów wiążą się ułatwienia dla Beneficjenta - brak obowiązku gromadzenia i opisywania dokumentów księgowych, ale z drugiej strony zastrzeżenie binarnego rozliczania kosztów.

Po zdefiniowaniu kwoty ryczałtowej Organ przeprowadził szczegółową analizę umowy i regulaminu konkursu odnośnie zastosowania kwot ryczałtowych jako metody rozliczania projektu i tak *„w przypadku nieosiągnięcia w pełni wskaźników w ramach kwoty ryczałtowej, o których mowa w ust. 5 uznaje się, iż Beneficjent nie wykonał zadania prawidłowo oraz nie rozliczył się z przyznanej kwoty ryczałtowej (§8 ust. 7 Umowy)”*. Natomiast *„wydatki, które Beneficjent poniósł na zadanie objęte kwotą ryczałtową, która nie została uznana za rozliczoną, uznaje się za niekwalifikowalne i podlegają one zwrotowi na rachunek IZ”* (§8 ust. 8

Umowy). Dodatkowo zgodnie z 6.1.6 Regulaminu konkursu *„wydatki uznane za niekwalifikowalne, a związane z realizacją projektu, ponosi Wnioskodawca jako strona umowy o dofinansowanie projektu.”*

W Umowie został wyraźnie sprecyzowany zakres oczekiwanych rezultatów/produktów projektu, których osiągnięcie na poziomie 100% będzie skutkowało pełnym rozliczeniem ryczałtu. Jak wspomniano powyżej, w niniejszym projekcie przewidziano dwa zadania. Do każdego z nich została przyporządkowana kwota ryczałtowa. W przypadku zrealizowania w pełni wskaźników przypisanych do któregośkolwiek z nich, Beneficjent rozliczyłby kwotę ryczałtową przyznaną za wykonanie danego zadania. Dofinansowanie mogło zostać rozliczone zatem w części, tj. za dane zadanie, ale tylko w przypadku zrealizowania w pełni wskaźników dla niego zastrzeżonych.

W tym miejscu zauważyć należy, że w przypadku kosztów rzeczywistych, czy standardowych stawek jednostkowych, gdy ilości (wskaźniki wykonania) się zmniejszają, w sposób proporcjonalny zmniejszają się koszty. W przypadku kwot ryczałtowych ten „proporcjonalny związek” pomiędzy ilościami a płatnościami nie ma zastosowania.

Co prawa § 16 Umowy stanowi, że *„w przypadku stwierdzenia w projekcie nieprawidłowości, wartość projektu określona w aktualnym wniosku, o którym mowa § 3 ust. 1, ulega odpowiedniemu pomniejszeniu o kwotę nieprawidłowości. Pomniejszeniu ulega także wartość dofinansowania, o której mowa w § 3 ust. 2, w części w jakiej nieprawidłowość została sfinansowana ze środków dofinansowania (...)*” to jednak zasada „odpowiedniego” zmniejszenia dofinansowania o kwotę nieprawidłowości może mieć zastosowanie jedynie do nieprawidłowości innych niż te, które powstały na skutek niezrealizowania wskaźników produktu i rezultatu o których mowa w § 8 pkt 5. Konsekwencje nieosiągnięcia wskaźników przez Beneficjenta zostały wyraźnie wskazane w § 8 pkt 7 i 8 Umowy, a Organ stoi na stanowisku, że ta regulacja stanowi przepis szczególny w stosunku do ogólnej zasady wskazanej w § 16 Umowy.

Organ analizował również, czy istnieje jakakolwiek podstawa prawna pozwalająca IZ zastosować w niniejszej sprawie zasadę proporcjonalnego pomniejszenia dofinansowania, przy uzgodnieniu jedynie częściowej realizacji wskaźników. IZ dokonując w tym celu wykładni Wniosku, Umowy oraz Wytycznych uznaje, że zasadą jest zatem, co już wskazano powyżej, że w **przypadku niezrealizowania w pełni wskaźników przyjętych dla kwoty ryczałtowej , kwota ta w całości jest uznana za niekwalifikowalną.**



Można w tym miejscu zaznaczyć, że wyjątkowo reguła proporcjonalności może zostać zastosowana w projektach rozliczanych kwotami ryczałtowymi, **niemniej jednak nie odnosi się ona do wskaźników określanych dla rozliczenia danej kwoty ryczałtowej, a wskaźników produktu i rezultatu określonych dla realizacji celu projektu ( wskazanych w pkt 3.1. Wniosku)**. Jeżeli w projekcie, poza wskaźnikami rozliczającymi kwoty ryczałtowe, określono również inne wskaźniki monitorowania, podlegają one weryfikacji i rozliczeniu na zasadach ogólnych, tj. z uwzględnieniem zastosowania reguły proporcjonalności wynikającej z Wytycznych. Wyjątkowo, można zastosować zasadę proporcjonalnego rozliczania kwoty ryczałtowej, jeżeli odpowiednie zapisy dotyczące celów pośrednich projektu oraz przypisane im kwoty zostały zawarte w Umowie. Wówczas, w przypadku gdy założone rezultaty/produkty zostałyby osiągnięte tylko pośrednio, również rozliczanie środków w projekcie mogłoby zostać zrealizowane w odpowiedniej proporcji.

Przechodząc na grunt przedmiotowej sprawy, należy wskazać, że **wszystkie wskaźniki wymienione w Umowie zostały przypisane do poszczególnych kwot ryczałtowych**. Co prawda, w pkt 3.1 Wniosku wyszczególniono wskaźniki dotyczące realizacji celu, jednak są to te same wskaźniki, które zostały przyporządkowane do poszczególnych kwot ryczałtowych. W tym stanie rzeczy, niezrealizowanie wskaźników przewidzianych dla obu zadań pociąga za sobą konieczność uznania kwot im przypisanych za niekwalifikowalne w całości. Organ nie posiada narzędzia do zastosowania w niniejszej sprawie zasady proporcjonalności.

Biorąc pod uwagę, że w Umowie Strony postanowiły, iż wskaźniki o których mowa ust. 5 §8 Umowy *mogą podlegać zmianie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, po zatwierdzeniu przez Instytucję Zarządzającą* (§8 ust. 6 Umowy) to Beneficjent nie zgłosił wniosku o zmianę wskaźników. Organ hipotetycznie rozważył również, czy w przedmiotowej sprawie mogłoby dojść do ewentualnego obniżenia wskaźników (w przypadku wnioskowania przez Fundację). Dokonując analizy, IZ wzięła pod uwagę okoliczność, że zmiana umowy o dofinansowanie projektu, w którym przewidziano kwoty ryczałtowe nie może stać się sposobem uniknięcia skutków binarnego rozliczania tych kwot. Co do zasady beneficjenci powinni dokładać wszelkich starań, aby wskaźniki przyjęte dla kwoty ryczałtowej były

osiągane na pierwotnie zakładanym poziomie. Należy również wziąć pod uwagę, że w trakcie realizacji projektu mogą wystąpić sytuacje i zdarzenia niezależne od beneficjenta, które mogą mieć bezpośredni wpływ na stopień osiągnięcia wskaźników przypisanych kwocie ryczałtowej. Każdy taki przypadek powinien być indywidualnie rozstrzygany przez IZ będącą stroną umowy o dofinansowanie, przy uwzględnieniu naczelnej zasady, że nie można dokonywać zmian w projekcie w zakresie kwoty ryczałtowej ocenianej przed przyjęciem projektu i przyjmowanej w takim kształcie do realizacji. Przed ewentualnym podjęciem decyzji o konieczności zmiany wskaźników i/lub wysokości kwoty ryczałtowej wskutek szczególnej okoliczności, która miała miejsce w trakcie realizacji konkretnego projektu, potrzebna jest każdorazowo analiza okoliczności zewnętrznych, które mogą, lecz niekoniecznie zawsze muszą skutkować koniecznością zmiany kwoty ryczałtowej. Ocena stanu faktycznego w zakresie wystąpienia okoliczności zewnętrznych mających wpływ na kwotę ryczałtową powinna uwzględniać fakt wystąpienia siły wyższej, czy okoliczności absolutnie niezależnych od beneficjenta (np. zmiana przepisów obowiązujących beneficjenta podczas realizacji projektu – mających taki wpływ na realizację projektu, że skutkują koniecznością zmiany kwoty ryczałtowej). Nie ma możliwości modyfikowania kwot ryczałtowych ani wskaźników tylko dlatego, że beneficjent zgłasza konieczność zmiany przed zakończeniem realizacji projektu w związku z problemami lub błędami jakie zidentyfikował w trakcie jego realizacji. Zważając na powyższe, Organ stoi na stanowisku, że nawet, gdyby Wnioskodawca wystąpił o obniżenie wskaźników i co za tym idzie kwot ryczałtowych z powodu zrekrutowania do projektu osób zamieszkałych w mieście Kielce, to i tak nie byłoby to wystarczające uzasadnienie aby obniżyć wskaźniki.

### III.

Kolejnym zagadnieniem wymagającym rozważenia w przedmiotowej sprawie jest zatem ocena, czy naruszenie o którym mowa powyżej stanowi nieprawidłowość w rozumieniu art. 2 ust 36 Rozporządzenia nr 1303/2013. Stosownie do ww. przepisu „nieprawidłowość” oznacza *każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczące stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem*. W świetle art. 2 pkt 36 Rozporządzenia nr 1303/2013, aby można było mówić o zaistnieniu nieprawidłowości, muszą zatem łącznie zostać spełnione następujące przesłanki:

- 1) naruszenie przepisów prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego,
- 2) działanie lub zaniechanie podmiotu gospodarczego,
- 3) wywarcie lub potencjalna możliwość wywarcia szkodliwego wpływu na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem.

W przedmiotowej sprawie Organ uznał, że doszło do powstania nieprawidłowości, która może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii, poprzez wydatkowanie środków finansowych pochodzących z UE niezgodnie z procedurami wskazanymi w art. 184 UFP.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 Ustawy wdrożeniowej w przypadku wystąpienia nieprawidłowości indywidualnej albo systemowej, zwanych dalej „nieprawidłowościami”, powstaje po stronie IZ obowiązek podjęcia przez właściwą instytucję odpowiednich działań o których mowa w ust. 9 lub. 11 tej ustawy. Z kolei ust. 9 tego przepisu stanowi, że gdy zachodzi nieprawidłowość indywidualna w uprzednio zatwierdzonym wniosku o płatność – właściwa instytucja nakłada korektę finansową oraz wszczyna procedurę odzyskiwania od beneficjenta kwoty współfinansowania UE w wysokości odpowiadającej wartości korekty finansowej, zgodnie z art. 207 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że po pierwsze Beneficjent naruszył przepisy prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego. **Wydatkował on środki** na przeszkolenie uczestników, którzy nie mogli być zakwalifikowani do projektu, gdyż zostali zrekrutowani, spośród mieszkańców m. Kielce, czyli **niezgodnie z postanowieniami Umowy łączącej go z IZ**. Wskazać należy, że dla uznania, iż doszło do naruszenia procedur, o których mowa w art. 184 UFP, wystarczające jest zarówno naruszenie postanowień zawartych w umowie o dofinansowanie lub Wytycznych, nie zawsze musi nastąpić naruszenie prawa powszechnie obowiązującego, krajowego lub unijnego. Wskazane ww. stanowisko jest utrwalone w orzecznictwie i nie jest obecnie kwestionowane. W prezentowaną linię orzecniczą wpisuje się wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 30.01.2018r. (III SA/Lu 646/17), zgodnie z którym: *„procedury, jakich naruszenie może uzasadniać zastosowanie art. 207 ust. 1 pkt 2 UFP, mogą wynikać nie tylko z aktu prawa powszechnie obowiązującego, ale także z łączącej strony umowy*

*o dofinansowanie, w której zostaje określony uzgodniony sposób działania Beneficjenta.”* Zbliżone stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 21.03.2018 r. (I SA/Kr 143/18) stwierdzając, że *„jako naruszenie można uznać wszelkie odstępstwa od zapisów umowy lub naruszenie przepisów prawa unijnego i krajowego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę (uszczerbek) w budżecie ogólnym”*.

Po drugie konieczne jest działanie lub zaniechanie podmiotu gospodarczego. Przekładając powyższe rozważanie na grunt przedmiotowej sprawy, Organ doszedł do przekonania, że to Beneficjent jako podmiot dopuścił się działania naruszającego postanowienia Umowy. Zrekrutował on uczestników szkolenia, którzy nie spełniali kryteriów przewidzianych we Wniosku, a następnie nie przeprowadził ich weryfikacji. Konsekwencją niestaranności Wnioskodawcy było zakwalifikowanie do projektu osób, które nie spełniają warunków kwalifikowalności i wykazanie ich we wniosku o płatność. Podkreślić należy, że na Wnioskodawcy ciążył obowiązek starannego realizowania projektu, zgodnie z postanowieniami zawartymi we Wniosku o dofinansowanie i Umowie. Organ stoi na stanowisku, że Beneficjent temu obowiązkowi nie sprostał.

Spełnienie dwóch wyżej wymienionych przesłanek jest niewystarczające do ustalenia, iż mamy do czynienia z nieprawidłowością. Trzecia z przesłanek wskazuje więc na konieczność wystąpienia lub uprawdopodobnienia wystąpienia szkodliwego wpływu na budżet Unii poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem w związku z niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem podmiotu gospodarczego (beneficjenta). Powyższe oznacza, że o zaistnieniu nieprawidłowości decyduje nie tylko faktyczne wywarcie szkodliwego wpływu na budżet, ale nawet już prawdopodobieństwo wystąpienia takiej szkody. W przypadku przesłanki wywarcia lub potencjalnej możliwości wywarcia szkodliwego wpływu na budżet Unii poprzez obciążenie tego budżetu nieuzasadnionym wydatkiem należy przyjąć, że szkoda dla budżetu nie musi być konkretną stratą finansową, może być ona wyliczona m.in. metodą wskaźnikową. Przechodząc od rozważań doktrynalnych na grunt niniejszej sprawy, Organ przeprowadził operację myślową, z której wynika logiczne następstwo zdarzeń zapoczątkowanych naruszeniem prawa, a zakończonych finansowaniem nieuzasadnionego wydatku z budżetu UE. Organ ponownie rozpoznając sprawę stanął na stanowisku, że w niniejszej sprawie nie zachodzi szkoda potencjalna, a została wyrządzona szkoda rzeczywista w budżecie UE. Szkoda w przedmiotowej sprawie faktycznie zaistniała. Szkoda w budżecie Unii Europejskiej za całą pewnością została wyrządzona, gdyż zostały przeszkolone osoby niebędące grupą docelową

projektu. Beneficjent nie mógł zatem wydatkować otrzymanej dotacji na szkolenia dla osób, które nie spełniały kryterium miejsca zamieszkania określonego w projekcie. Przeszkolenie mieszkańców miasta Kielce, tj. powiatu grodzkiego Kielce nie wpisywało się również w cel projektu, tj. nabycie kompetencji komputerowych przez osoby zamieszkałe w powiatach kieleckim, koneckim, skarżyskim, ostrowieckim i opatowskim, tj. w powiatach o najwyższej stopie bezrobocia w województwie świętokrzyskim.

Z uwagi na rodzaj Umowy (ryczałtowa) i specyficzne zasady rozliczania takich umów, należało wydać decyzję o zwrocie całego wypłaconego dofinansowania.

Organ zgadza się ze stwierdzeniem Fundacji, że za naruszenie, które mają wyłącznie charakter formalny i nie wywołują żadnych skutków finansowych nie nakłada się korekt finansowych. Wskaźnik korekty finansowej nie może być przyjmowany – w tym także, co do wysokości – mechanicznie, ale koniecznym jest rozważenie ryzyka szkody dla funduszy unijnych, bo nie wystarczy wskazanie samego naruszenia, lecz należy także wykazać spowodowanie szkody, ponieważ wysokość korekty nie może być abstrakcyjna ale odpowiednia do „wagi” nieprawidłowości. Wskazuję, że w przypadku stwierdzenia konkretnej nieprawidłowości IZ RPO WŚ powinna dokonać własnej oceny i miarkowania jej charakteru, znaczenia i szkody jaką wywołała lub mogłaby wywołać w okolicznościach danej operacji lub programu. Nałożona korekta lub uznanie danych wydatków za niekwalifikowalne nie może być oderwane od stwierdzonej nieprawidłowości, ale adekwatna do niej i do sytuacji konkretnego Beneficjenta. Konieczne jest wykazanie jakiegokolwiek wpływu wydatkowanych środków na budżet UE.

Organ przeprowadził szczegółową analizę pod kątem wartości kwoty należnej do zwrotu i uznał, że w przedmiotowej sprawie, z uwagi na rodzaj łączącej strony Umowy, odpowiednią kwotą środków niekwalifikowalnych jest całe przyznane dofinansowanie.

#### **IV.**

Organ który stwierdza wystąpienie nieprawidłowości indywidualnej ma obowiązek podjęcia działań w celu odzyskania kwoty nieprawidłowości, musi mieć jednak także na uwadze treść art. 24 ust. 11 Ustawy wdrożeniowej, czyli zasadę nieobciążania beneficjentów nieprawidłowościami będącymi konsekwencją działania lub zaniechania właściwej instytucji

lub organów państwa. Po przeanalizowaniu całego procesu wdrażania projektu, Organ stoi na stanowisku, że w przedmiotowej sprawie nie zachodzą podstawy do uznania, że to IZ spowodowała powstanie nieprawidłowości. To na Beneficjencie spoczywał obowiązek realizacji projektu zgodnie z Wnioskiem i Umową, tj. jeżeli chodzi o przedmiotową sprawę, przede wszystkim zrealizowania wskaźników przypisanych do zadań określonych w Umowie oraz realizacji projektu na założonym przez samego Wnioskodawcę obszarze pięciu powiatów województwa świętokrzyskiego o największym bezrobociu. W korespondencji z IZ, Wnioskodawca przyznał, że nie dopełnił należytej staranności, wpisując do systemu SL2014 dane uczestników projektu bez ich szczegółowej weryfikacji. Należy jednak zwrócić uwagę, że podczas trwania projektu Wnioskodawca nie zgłaszał żadnych problemów związanych z realizacją projektu. Dopiero podczas weryfikacji końcowego wniosku o płatność i prośby ze strony Organu o weryfikację miejsc zamieszkania uczestników projektu, pod kątem ich kwalifikowalności do projektu, Beneficjent wskazał, że omyłkowo zrekrutował do projektu 27 osób nie spełniających kryterium zamieszkania.

Zważywszy na wszelkie okoliczności przedmiotowej sprawy, Organ analizując ją ponownie, doszedł do przekonania, że należało orzec o zwrocie nieprawidłowo wydatkowanego dofinansowania. Stosownie do § 15 ust. 1 Umowy *„Jeżeli na podstawie wniosków o płatność lub czynności kontrolnych uprawnionych organów zostanie stwierdzone podwójne finansowanie lub dofinansowanie jest przez Beneficjenta: wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub procedurami o których mowa w art. 184 UFP, Beneficjent zobowiązuje się do zwrotu całości lub części dofinansowania wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia przekazania środków lub do wyrażenia zgody na pomniejszenie wypłaty kolejnej należnej mu transzy dofinansowania”*. Ponadto Beneficjent zobowiązał się *„do realizacji projektu w sposób, który zapewni osiągnięcie i utrzymanie celów, w tym wskaźników produktu i rezultatu zakładanych we wniosku w trakcie realizacji oraz w okresie trwałości projektu. Zobowiązuje się również do realizacji projektu zgodnie z wnioskiem, w tym zachowania trwałości projektu lub wskaźników, o ile tak przewiduje właściwy Regulamin Konkursu.”* (§ 6 ust. 1 Umowy). Z całą pewnością cel projektu nie został zrealizowany, gdyż zgodnie z Wnioskiem Beneficjent miał przeprowadzić szkolenia dla 126 osób zamieszkałych w powiatach o największym bezrobociu, tj. kieleckim, ostrowieckim,

skarżyskim, starachowickim, opatowskim. Poza tym według § 10 ust. 5 Umowy Beneficjent w ramach projektu był rozliczany ze zrealizowanych przez niego zadań.

Nie można również pominąć faktu, że przyznając dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, IZ RPO WŚ dysponuje finansami publicznymi. Stosownie do art. 44 ust. 3 UFP wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób **celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.** Adresatem dyspozycji ww. artykułu nie jest Beneficjent, a jednostki sektora finansów publicznych, w tym przypadku IZ RPO WŚ, ale postanowienie to ma istotne znaczenie dla rozpoznania niniejszej sprawy. Na IZ został bowiem nałożony obowiązek wydatkowania środków publicznych w sposób celowy, oszczędny i efektywny. Z całą pewnością stwierdzono i nie budzi żadnej wątpliwości, że wskaźniki, a tym samym cel projektu nie został zrealizowany, mając na względzie ww. zasady gospodarowania środkami publicznymi, Organ nie mógł postąpić inaczej, w związku z czym zobowiązany był do wydania decyzji o zwrocie dofinansowania.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę, że Umowa jest rodzajem umowy rezultatu, a nie starannego działania. Nawet brak winy Beneficjenta w zrekrutowaniu odpowiedniej grupy nie powodowałby braku odpowiedzialności za wydatkowanie dotacji niezgodnie z jej przeznaczeniem. Organ stoi jednak na stanowisku, że w przedmiotowej sprawie właściwa grupa uczestników nie została zrekrutowana z przyczyn leżących po stronie Fundacji. Co więcej, mając na uwadze korespondencję kierowaną do Organu w systemie SL2014, nie sposób nie stwierdzić, że Odwołujący się podjął samowolną, autonomiczną decyzję o rozszerzeniu projektu na teren miasta Kielce, nie stosując się tym samym do postanowień łączącej go z IZ RPO WŚ Umową, a to jej § 30 ust. 1, zgodnie z którym *Beneficjent może dokonywać zmian w trakcie realizacji projektu pod warunkiem ich zgłoszenia w formie pisemnej IZ nie później niż na 1 miesiąc przed planowanym zakończeniem realizacji projektu oraz przekazania aktualnego wniosku i uzyskania pisemnej akceptacji IZ w terminie 15 dni roboczych (...)*”.

Odnosząc się do zarzutów sformułowanych przez Skarżącą we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, Organ odwoławczy nie dopatrył się naruszenia art. 7, 8, 11, 77, 107§ 3

KPA, 67, 184 ust. 1 i 2, 207 ust. 1 pkt 1 i 2 i ust. 9 pkt 1 UFP, art. 24 ust. 11 Ustawy wdrożeniowej, art. 5 pkt 6 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2019 poz. 1295). Decyzją z dnia 11 października 2019 roku Organ nie naruszył także wskazywanych przez Beneficjenta podrozdziału 6.6 *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności* oraz postanowień Umowy, tj. § 8 ust. 5-7.

IZ RPO WŚ przygotowując rozstrzygnięcie w I instancji w sposób bardzo dokładny i obiektywny zebrała i rozpatrzyła cały materiał dowodowy w zakresie niezbędnym do wydania decyzji. Organ przy ponownym rozpatrzeniu sprawy stwierdza, że w zaskarżonej decyzji nie pominął żadnego zdarzenia albo faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Podkreślić należy, że warunkiem prawidłowego ustalenia stanu faktycznego jest zarówno zebranie wszystkich istotnych dla sprawy dowodów, jak także ich prawidłowa ocena. Oceny tej organ dokonuje natomiast na podstawie własnej wiedzy oraz doświadczenia życiowego, a o jej prawidłowości decyduje to, czy wyciągnięte przez organ wnioski mają logiczne uzasadnienie (art. 80 KPA). Wyniki ustaleń powinny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji. To właśnie jest istotny element realizacji zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. W realiach niniejszej sprawy ocena zgromadzonego materiału dowodowego nastąpiła w oparciu o zasady logiki, wiedzy i doświadczenia życiowego, a tym samym postępowanie prowadzone było w zgodzie z zasadą pogłębiania zaufania do władzy publicznej. W myśl art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 KPA uzasadnienie zaskarżonej decyzji nr EFS – III.433.19.2019 spełnia minimalne wymogi zawarte w przytoczonym artykule i punktach KPA, a mianowicie wskazuje fakty, które Organ uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne zawiera szczegółowe wyjaśnienie podstawy prawnej, z przytoczeniem przepisów prawa. Co więcej, wyczerpująco i przekonująco wykazuje dlaczego Organ wydaje taką decyzję, na jakich dowodach się oparł, z jakiego powodu inne możliwe rozstrzygnięcia w tej sprawie uznał za nieprawidłowe. Podstawa prawna przedmiotowej decyzji, jest precyzyjna i jasna. Wbrew twierdzeniom Beneficjenta, Organ wskazał z jakich przyczyn i na jakiej podstawie nakłada obowiązek zwrotu całości przyznanego dofinansowania.

Kolejnym bezpodstawnym zarzutem Skarżącej jest zarzut dotyczący niewyjaśnienia charakteru i wagi zaistniałego w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego naruszenia uznanego przez Organ za nieprawidłowość oraz z jakich przyczyn i na jakiej



podstawie Organ, uznał że w omawianej sprawie występuje podstawa do nałożenia obowiązku zwrotu dofinansowania. W przedmiotowej sprawie takie zamówienia w ogóle nie były dokonywane a więc zarzut ten nie ma zastosowania w tej sprawie. Jeśli chodzi o przyczyny i podstawy do żądania zwrotu dofinansowania od Beneficjenta dotyczy naruszenia przez niego postanowień Umowy, Wytycznych i regulaminu konkursu, gdyż wbrew twierdzeniom nie osiągnął wskaźników wymienionych w § 8 pkt 5 Umowy.

Przechodząc do kolejnego zarzutu stawianego IZ przez Skarżącą dotyczącego zaniechała przeanalizowania wpływu stwierdzonych w zaskarżonej decyzji naruszeń na zachowanie reguł RPO WŚ, w szczególności nie stwierdziła czy zachowanie Beneficjenta nie miało jedynie charakteru naruszenia formalnego bez rzeczywistych lub potencjalnych skutków finansowych dla budżetu Unii Europejskiej, wskazując, że w uzasadnieniu decyzji Organ wskazał, że *niewątpliwie naruszenie obowiązujących procedur, co do zasad rekrutowania uczestników projektu spowodowało możliwość powstania szkody w budżecie UE. Z dofinansowania skorzystały bowiem osoby zamieszkałe poza terenem na którym odbywał się projekt i na którym nie były przeprowadzane ankiety, co do potrzeb edukacyjnych jego mieszkańców, chociaż konkurs zmierzał do realizacji oddolnych inicjatyw edukacyjnych. (...)*. Organ ponownie rozpoznając sprawę stanął na stanowisku, że w niemniejszej sprawie nie mamy do czynienia ze szkodą potencjalną, a ze szkodą rzeczywistą. Szkada w przedmiotowej sprawie faktycznie powstała. Jednocześnie wskazuję, że w piśmie z dnia 08 maja 2019 roku, wysłanego do Beneficjenta IZ RPO WŚ przedstawiała swoje stanowisko w sprawie i wyjaśniała z jakich przyczyn nie uznała osób zamieszkujących w Kielcach za kwalifikowalnych do projektu. W związku z powyższym analizując zarzut naruszenia art.24 ust 11 ustawy wdrożeniowej żaden sposób nie można przypisać odpowiedzialności Organowi za powstanie szkody indywidualnej, gdyż za powstanie nieprawidłowości odpowiada Beneficjent, gdyż to on jako podmiot dopuścił się działania naruszającego postanowienia Umowy.

Niezasadny jest także kolejny zarzut, a to naruszenia § 8 ust. 5-7 Umowy w zw. z art. 207 ust. 1 pkt 2 oraz art. 184 ust. 1 i 2 UFP oraz podrozdziału 6.6 Wytycznych w zakresie kwalifikowalności, poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, tj. błędne uznanie, iż organy nie wprowadziły dodatkowych, nieobowiązujących w dniu podpisania

Umowy kryteriów dot. zasady konkurencyjności, ponieważ Skarżąca zastosowała się do § 8 Umowy, a w konsekwencji błędne uznanie, że Skarżąca jest zobowiązana do zwrotu określonej kwoty dofinansowania ze środków unijnych. Organ podkreśla w dniu podpisania umowy nie wprowadzał żadnych dodatkowych kryteriów dotyczących zasady konkurencyjności, gdyż z „zasadą konkurencyjności,” mamy do czynienia w przypadku zamówień publicznym, natomiast w przedmiotowej sprawie takie zamówienie nie było w ogóle dokonywane, w związku z czym zarzut ten jest niezrozumiały i nieprzystający do realiów przedmiotowej sprawy. Jak wynika z Umowy § 8 ust. 5-7 dotyczy kwot ryczałtowych oraz wskaźników które Beneficjent musi osiągnąć w ramach założeń projektu, jednak Skarżąca naruszyła postanowienia Umowy i nie osiągnęła zakładanych wskaźników w § 8 pkt 5 Umowy, co skutkuje żądaniem zwrotu określonej kwoty dofinansowania.

Organ nie naruszył także art. 5 pkt 6 *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* poprzez niewłaściwe zastosowanie kryteriów i zasad kwalifikowalności wydatków nieznanego ustawie i *Wytycznym w zakresie kwalifikowalności*, niewskazanego w powołanych przepisach, w następstwie czego doszło do uznania za niekwalifikowalne wydatków w wysokości 467 665,00zł (faktycznie 420 898,50zł) i nakazano ich zwrot wraz z odsetkami w stopniu nieadekwatnym i nieproporcjonalnym do potencjalnego uszczerbku dla prawidłowej realizacji projektu i osiągnięcia jego celu. Powołana przez Beneficjenta podstawa prawne stanowi definicję kwalifikowalności wydatków. W przedmiotowej sprawie nie budzi żadnych wątpliwości, że szczegółowe zasady kwalifikowalności wydatków rozliczanych przez Beneficjenta zostały ustalone w Umowie, a to jej § 8 pkt 8, który jednoznacznie wskazuje, że *Wydatki, które Beneficjent poniósł na zadanie objęte kwotą ryczałtowa, która nie została uznana za rozliczoną, uznaje się za niekwalifikowalne i podlegają one zwrotowi ma rachunek IZ*”. Stosownie zaś do art. 35 ust. 3 pkt 4a ww. *ustawy do kompetencji Ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego należy wydawanie wytycznych dotyczących programów operacyjnych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach programów operacyjnych*.

W oparciu o powyższą normę kompetencyjną zostały wydane *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności*, a w ich sekcji 6.6.2 pkt 5 lit b, wskazano, że *w przypadku kwot ryczałtowych – w przypadku niezrealizowania w pełni wskaźników produktu lub rezultatu objętych kwotą ryczałtową, dana kwota jest uznawana za niekwalifikowalną (rozlicznie*

w systemie spełnia – nie spełnia). Mając na uwadze powyższe Organ, prawidłowo zastosował kryteria kwalifikowalności, wskazane w Umowie i *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności*.

Jak już wskazano powyżej zwrot dofinansowania wynika z łączącej strony Umowy, Beneficjent przyjął ryczałtowy sposób rozliczania projektu (rozliczenie binarne). Należy podkreślić, że nie był to sposób rozliczenia narzucony przez Organ, przeciwnie to Beneficjentowi zależało na rozliczaniu projektu w ten sposób, gdyż już wcześniej wspomniano przy takim sposobie rozliczania nie ma konieczności gromadzenia dokumentacji księgowej, co jest ułatwieniem dla Wnioskodawcy. To przecież Beneficjent określa we wniosku, czy ewentualna przyszła umowa będzie umową ryczałtową, czy też rozliczaną według kosztów rzeczywistych. Powoływanie się w tym przypadku na art. 65 KC także nie okazało się trafne. Po pierwsze postanowienia Umowy są jednoznaczne, po drugie tłumaczenie przedstawione przez Organ w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji odpowiada okolicznościom w których zostało złożone, zasadom współżycia społecznego oraz ustalonym zwyczajom. To, że teraz, z uwagi na niewywiązanie się przez Beneficjenta z Umowy, kwestionuje on zamiar stron i cel Umowy, który był w niej jasno wskazany nie powoduje, że stanowisko Organu, wywiedzione z Umowy łączącej Instytucję z Fundacją jest *contra legem*.

Reasumując, przeprowadzona wszechstronna analiza zebranego w sprawie materiału dowodowego doprowadziła do wniosku, że Beneficjent naruszył postanowienia Umowy, Regulaminu, *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności* i UFP. Powyższe determinowało konieczność wezwania Odwołującego się do zwrotu dofinansowania w kwocie 420 898,50 zł. W związku z brakiem zwrotu dotacji zaszła konieczność sporządzenia decyzji administracyjnej, zgodnie z art. 207 ust. 9 UFP. IZ RPO WŚ wydała taką decyzję w dniu 11 października 2019 roku.

Z przedmiotowym rozstrzygnięciem nie zgodził się Beneficjent, czemu dał wyraz składając wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

W toku ponownego rozpatrywania sprawy, Organ przedstawił okoliczności i wskazuje, że spełniły się przesłanki wynikające z art. 207 ust.1 pkt 1 i 2 UFP, a mianowicie, w przypadku,

gdy środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich są:

**1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,**

**2) wykorzystane z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184,**

3) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości

- podlegają zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia przekazania środków, w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji, o której mowa w ust. 9, na wskazany w tej decyzji rachunek bankowy.

**IZ nie mogła odstąpić od nakazania Beneficjentowi zwrotu środków, gdyż kwestia ta nie podlega jej uznaniu. Obowiązek kontroli wydatkowania środków publicznych wynika bowiem ściśle z dyscypliny finansów publicznych, stanowiącej niepodważalną zasadę gospodarowania tego rodzaju środkami.**

Podsumowując, Organ po ponownym bardzo wnikliwym i szczegółowym przeanalizowaniu sprawy, w całości podziela poglądy i ustalenia zawarte w pierwotnej decyzji stwierdza, że z całą pewnością w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, *Wytucznych w zakresie kwalifikowalności*, Umowy, Wniosku, Ustawy o finansach publicznych, zatem decyzja IZ RPO WŚ była prawnie uzasadniona.

Dokonując zwrotu środków dofinansowania, uwzględnić należy postanowienia art. 54 § 1 pkt 7 oraz art. 54 § 3 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. 2019. 900 t. j. z dn. 2019.05.14) w zw. z art. 67 ust. 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Stosownie do ww. postanowień ordynacji podatkowej odsetek za zwłokę nie nalicza się za okres od dnia wszczęcia postępowania do dnia doręczenia decyzji organu I instancji, jeżeli decyzja nie została doręczona w terminie 3 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Postępowanie administracyjne zostało wszczęte w dniu 13 czerwca 2019 roku, tym samym trzymiesięczny termin do doręczenia decyzji upłynął w dniu 13 września 2019 roku. Stosując się do powyższego odsetek w przedmiotowej sprawie nie nalicza się za okres od dnia 13.06.2019r. (tj. data wszczęcia postępowania administracyjnego) do dnia 21.10.2019r. (tj. data dostarczenia decyzji I Instancji).

W związku z powyższym Beneficjent powinien zwrócić odsetki od kwoty dofinansowania od dnia 12 czerwca 2018r. do dnia 12 czerwca 2019r. a następnie od dnia 22 października 2019r. do dnia ich zwrotu.

Mając na uwadze całość dotychczas zgromadzonego materiału dowodowego, w szczególności umowę o dofinansowanie projektu nr RPSW.08.04.02-26-0024/17-00 z dnia 09.05.2018 r., regulamin konkursu nr RPSW.08.04.02-IZ.00-26-124/17, Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności na lata 2014-2020*, wniosek o dofinansowanie projektu pn. „E-kompetentni po 50-tce”, korespondencję z Beneficjentem oraz argumenty przedstawione we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, **Organ nie znalazł podstaw do zmiany zaskarżonej decyzji.**

**Marszałek Województwa  
Świętokrzyskiego**

Andrzej Bętkowski

***Pouczenie:***

*Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018. poz. 1302 z późn. zm.) stronie służy prawo wniesienia skargi na niniejszą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem tutejszego organu, w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji.*

*Na podstawie art. 207 ust. 4 pkt 3 UFP beneficjent, który nie zwrócił środków wraz z odsetkami w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu zostaje wykluczony z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich.*