

EFS-III.433.27.2022

DECYZJA NR 169/25
ZARZĄDU WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 9 lipca 2025 roku

w sprawie ponownego rozpatrzenia sprawy zakończonej decyzją nr (...) Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z dnia (...), dotyczącej określenia (...) przypadającej do zwrotu kwoty dofinansowania otrzymanej na podstawie umowy o dofinansowanie projektu pn. (...), terminu od którego nalicza się odsetki oraz sposobu zwrotu środków

Na podstawie: art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 104 i 107 §1-3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej „k.p.a.”; art. 207 ust. 1 pkt 2 i ust. 12a pkt 1 w zw. z art. 61 ust. 4 i 5 oraz art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”; art. 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą wdrożeniową”; art. 41 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 oraz art. 46 ust. 2a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 581); art. 54 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111 z późn. zm.), zwanej dalej „Ordynacją podatkową”, w zw. z art. 67 ust. 1 u.f.p.

Zarząd Województwa Świętokrzyskiego w składzie:

Wicemarszałek Województwa Świętokrzyskiego – Grzegorz Socha

Wicemarszałek Województwa Świętokrzyskiego – Marek Bogusławski

Członek Zarządu Województwa Świętokrzyskiego – Anita Koniusz

Członek Zarządu Województwa Świętokrzyskiego – Andrzej Pruś

orzeka

utrzymać w mocy decyzję nr (...).

Uzasadnienie

Stan faktyczny

Przedmiotem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (...), wniesionego (...) przez (...), zwane dalej „Beneficjentem”, „Wnioskodawcą”, „Stowarzyszeniem” lub „Stroną”, jest decyzja nr (...) Zarządu Województwa Świętokrzyskiego, zwanego dalej „Instytucją Zarządzającą”, „IZ”, „Organem” lub „Organem odwoławczym” (...), określająca przypadającą do zwrotu kwotę dofinansowania w wysokości 253 048,20 zł (słownie złotych: dwieście pięćdziesiąt trzy tysiące czterdzieści osiem 20/100), w tym środki Europejskiego Funduszu Społecznego w kwocie 236 869,32 zł (słownie złotych: dwieście trzydzieści sześć tysięcy osiemset sześćdziesiąt dziewięć 32/100) oraz środki budżetu państwa w kwocie 16 178,88 zł (słownie złotych: szesnaście tysięcy sto siedemdziesiąt osiem 88/100), wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi:

- 1) od kwoty 124 648,20 zł od dnia przekazania środków, tj. od dnia 19 sierpnia 2020 roku, do dnia zwrotu, z wyłączeniem okresu od dnia 17 maja 2024 roku do dnia doręczenia decyzji;
- 2) od kwoty 128 400,00 zł od dnia przekazania środków, tj. od dnia 11 marca 2021 roku, do dnia zwrotu, z wyłączeniem okresu od dnia 17 maja 2024 roku do dnia doręczenia decyzji.

Decyzja nr (...), zwana dalej „decyzją”, „decyzją nr (...)” lub „decyzją I instancji”, określiła Stronie przypadającą do zwrotu kwotę dofinansowania otrzymaną na podstawie umowy o dofinansowanie projektu pn. (...).

W przedmiotowej decyzji zawarto pouczenie o możliwości zwrócenia się do Instytucji Zarządzającej z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia albo wniesienia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargi na decyzję w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia. Decyzja administracyjna została doręczona Beneficjentowi w dniu (...). Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, zwany dalej „wnioskiem”, wpłynął do Organu (...), w przewidzianym prawem terminie.

We wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy decyzji I instancji zarzucono:

- 1) „błędne ustalenie i ocenę stanu faktycznego wynikającą z niestosowania przez Zarząd, a uprzednio pracowników Urzędu Marszałkowskiego, procedur, o których mowa w art. 184 ustawy o finansach publicznych,
 - a) Regulaminu konkursu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 dla EFS Oś priorytetowa 9. Włączenie społeczne i walka z ubóstwem Poddziałanie 9.2.1 Rozwój wysokiej jakości usług społecznych (konkurs nr: (...)), w ramach którego projekt był realizowany (dalej zwany „Regulaminem” lub „Regulaminem konkursu”) w zakresie określonej w Regulaminie definicji „zachowania trwałości miejsc świadczenia usług w mieszkaniach wspomaganych lub mieszkaniach chronionych utworzonych w ramach projektu po zakończeniu jego realizacji”;
 - b) Załącznika nr XII do Regulaminu pn. Sposób pomiaru wskaźnika rezultatu bezpośredniego, dostępnego na stronie [...] w zakresie definiowania wskaźnika „Liczba wspartych w programie miejsc świadczenia usług społecznych istniejących po zakończeniu projektu”, a także wynikające z błędnej interpretacji zobowiązania Beneficjenta określonego we Wniosku o dofinansowanie w części IV. Sposób realizacji projektu oraz potencjał i doświadczenie wnioskodawcy i partnerów w pkt. „Trwałość rezultatów i trwałość projektu” tj. w oderwaniu od treści dokumentacji konkursowej;
- 2) błędne ustalenie i ocenę stanu faktycznego wynikającą z oceny działań Beneficjenta w szczycie pandemii COVID-19, już po prawidłowym zrealizowaniu projektu i zachowywaniu jego trwałości, w tym zarzut niezachowania obowiązku określonego w § 17 ust. 3 umowy o dofinansowanie projektu [...] o treści „Beneficjent zobowiązuje się niezwłocznie i pisemnie poinformować IZ o problemach w realizacji projektu, w szczególności o zamiarze zaprzestania jego realizacji”;
- 3) naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez „wydanie decyzji w oparciu o art. 207 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, w sytuacji gdy przy realizacji projektu oraz w okresie jego trwałości nie doszło w przypadku Stowarzyszenia do wykorzystania środków przeznaczonych na realizację projektu z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p., a jednocześnie w sytuacji, gdy pracownicy Instytucji Zarządzającej nie stosują się przy ocenie naszych działań jako Beneficjenta do treści określonych przez siebie procedur, tj. Regulaminu konkursu”.

W opinii Strony przedstawionej we wniosku decyzja Zarządu Województwa Świętokrzyskiego nr (...) oparta jest o błędną ocenę zachowania trwałości projektu. Stowarzyszenie wskazuje „uznaliście Państwo, wbrew treści Regulaminu, że skoro Stowarzyszenie nie świadczyło aktywnie usług społecznych w formie mieszkań treningowych od momentu zakończenia realizacji projektu, tj. od dnia (...) do dnia kontroli tj. (...), to nie zachowano trwałości projektu, a zobowiązało się do tego we wniosku o dofinansowanie”. W dalszej części wniosku Strona odwołuje się ponadto do treści własnych zastrzeżeń do informacji pokontrolnej nr (...) oraz zastrzeżeń formułowanych w odpowiedzi na wezwanie do zwrotu środków. Stowarzyszenie utrzymuje, iż trwałość projektu została zachowana, gdyż „we wskazanym okresie byliśmy gotowi świadczyć usługę, co potwierdzono w treści informacji pokontrolnej, i to usługę o zakresie zbliżonym do usługi świadczonej w ramach projektu i podobnej jakości”. Strona deklaruje w treści wniosku, iż „oczywiście chcieliśmy oprócz samej gotowości także świadczyć usługi, ponieważ potrzebowali i potrzebują jej nadal podopieczni Stowarzyszenia”, jednakże wskazuje na trudności w realizacji projektu związane z pandemią COVID-19 („zmagając się z kwarantanną części podopiecznych i personelu”). Beneficjent uznał za „nietrafiony” zarzut o braku pisemnego informowania IZ o problemach w realizacji projektu, argumentując to również występowaniem zagrożenia epidemicznego oraz powołując się na pisma w sprawie „zdalnej formy objęcia wsparciem osób chorujących lub objętych kwarantanną”. W konkluzji wniosku Strona podtrzymuje swoje stanowisko, iż wykonała zobowiązanie określone we wniosku o dofinansowanie, „ponieważ prowadziliśmy działania finansowane ze środków własnych oraz dotacji Gminy Obrazów, aby utrzymać mieszkania treningowe i móc zapewnić miejsca świadczenia usług społecznych w formie mieszkania treningowego przez okres co najmniej 28 miesięcy po zakończeniu realizacji projektu, w tym w okresie objętym informacją pokontrolną”. Beneficjent utrzymuje, iż przez cały wymagany okres „byliśmy gotowi do świadczenia usług o zakresie zbliżonym do usługi świadczonej w ramach projektu i podobnej jakości. Mieszkania treningowe były utrzymywane”. Stowarzyszenie wskazuje także, iż przez pewien okres była także aktywnie świadczona usługa, mimo braku znaczącego dofinansowania zewnętrznego. W końcowej części wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy Strona zarzuca decyzji, iż zarzut wykorzystania środków z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p. jest bezpodstawny. W ocenie Stowarzyszenia „wydana decyzja nr (...) jest bezpodstawna, ponieważ nie zachodzą przesłanki faktyczne do jej wydania”, a zdaniem Strony „procedurami w szczególności nie są arbitralne i sprzeczne z treścią dokumentacji konkursowej interpretacje pracowników prowadzących czynności kontrolne”. W związku z powyższym stanowiskiem,

Stowarzyszenie określa żądanie zwrotu środków jako bezzasadne, wskazując jednocześnie, iż „postępowanie administracyjne powinno zostać umorzone jako bezprzedmiotowe”.

Właściwość Zarządu Województwa Świętokrzyskiego do rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wynika z art. 207 ust. 12a pkt 1 u.f.p., zgodnie z którym „w przypadku wydania decyzji w pierwszej instancji przez instytucję zarządzającą służy wniosek do tej instytucji albo organu o ponowne rozpatrzenie sprawy”. Stosownie zaś do art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy wdrożeniowej w przypadku regionalnego programu operacyjnego instytucją zarządzającą jest zarząd województwa. Na podstawie art. 67 ust. 1 u.f.p. w zw. z art. 60 pkt 6 u.f.p.: „Do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 i 2760 oraz z 2024 r. poz. 879)”. Na podstawie art. 61 ust. 5 u.f.p. do wniosku o ponowne rozpatrzenie stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. W związku z powyższym, wniosek Beneficjenta o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczący decyzji zwrotowej podlega rozpoznaniu przy odpowiednim zastosowaniu przepisów k.p.a. dotyczących odwołań. Instytucja Zarządzająca, rozpoznając wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, posiada uprawnienia organu odwoławczego o których mowa w art. 138 § 1 k.p.a., a zatem jest uprawniona do kontroli wydanej uprzednio decyzji oraz do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy.

Organ odwoławczy, rozpatrując wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, przeprowadził analizę i ocenę materiału dowodowego zebranego w sprawie oraz dokonał następujących ustaleń faktycznych.

W sierpniu 2018 roku Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego, zwany dalej „DW EFS”, w imieniu Zarządu Województwa Świętokrzyskiego pełniącego funkcję Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 ogłosił konkurs nr (...), zwany dalej „konkuresem”, w ramach:

- 1) osi priorytetowej 9. Włączenie społeczne i walka z ubóstwem;
- 2) działania 9.2 Ułatwienie dostępu do wysokiej jakości usług społecznych i zdrowotnych;
- 3) poddziałania 9.2.1 Rozwój wysokiej jakości usług społecznych.

Stowarzyszenie złożyło w dniu (...) wniosek o dofinansowanie projektu pn(...), zwany dalej „wnioskiem o dofinansowanie” w ramach ww. konkursu. Wniosek o dofinansowanie został pozytywnie oceniony i rekomendowany do dofinansowania, uzyskując (...). W związku z powyższym, w dniu (...) Województwo Świętokrzyskie, reprezentowane przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego, pełniący funkcję Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, zwany dalej „Instytucją Zarządzającą”, „IZ” lub „Organem”, zawarło z Beneficjentem umowę o dofinansowanie projektu pn. (...), zwaną dalej „Umową”. Projekt był realizowany w partnerstwie z Gminą Obrazów, zwaną dalej „Partnerem”.

Zgodnie z Wnioskiem o dofinansowanie celem głównym projektu było ułatwienie dostępu i podnoszenie jakości usług społecznych dla mieszkańców województwa świętokrzyskiego przez okres 28 miesięcy od 1 stycznia 2019 roku do 30 kwietnia 2021 roku poprzez wsparcie procesu usamodzielniania i integracji społecznej 48 osób całkowicie i częściowo niesamodzielnym (18 kobiet, 30 mężczyzn) powyżej 18 roku życia z terenu powiatów sandomierskiego i opatowskiego w formie udziału w treningach usamodzielniających w ramach całodobowego mieszkania treningowego.

W projekcie przewidziano realizację dwóch zadań:

- 1) zadanie nr 1 – „Diagnoza i utworzenie Indywidualnego Planu Usamodzielnienia”;
- 2) zadanie nr 2 – „Prowadzenie Mieszkania Treningowego (MT)”.

Stosownie do zapisów sekcji 3.1.1 Wniosku o dofinansowanie Beneficjent był zobowiązany, dla realizacji celu projektu, do osiągnięcia dwóch wskaźników kluczowych rezultatu:

- a) „Liczba wspartych w programie miejsc świadczenia usług społecznych istniejących po zakończeniu projektu” – wartość docelowa: 12 sztuk;
- b) „Liczba utworzonych w programie miejsc świadczenia usług w mieszkaniach wspomaganych i chronionych istniejących po zakończeniu projektu” – wartość docelowa: 12 sztuk.

Zgodnie z § 3 ust. 2 Umowy na realizację projektu Beneficjentowi przyznano dofinansowanie w kwocie 793 665,00 zł (w tym płatność ze środków europejskich w kwocie 742 921,25 zł oraz dotację celową w kwocie 50 743,75 zł), które zostało wypłacone w 5 transzach:

- 1) 110 465,00 zł w dniu 22 marca 2019 roku;
- 2) 182 600,00 zł w dniu 9 września 2019 roku;
- 3) 186 100,00 zł w dniu 26 lutego 2020 roku;

- 4) 186 100,00 zł w dniu 19 sierpnia 2020 roku;
- 5) 128 400,00 zł w dniu 11 marca 2021 roku.

Okres realizacji projektu zakończył się w dniu 30 kwietnia 2021 roku. Na podstawie informacji z dnia 23 czerwca 2021 roku o pozytywnej weryfikacji końcowego wniosku o płatność Strona dokonała ostatecznego rozliczenia projektu. W zakresie postępu finansowego Beneficjent rozliczył 775 507,83 zł, a pozostała część niewykorzystanego dofinansowania w kwocie 18 157,17 zł została zwrócona na konto IZ.

Biorąc pod uwagę postęp rzeczowy Stowarzyszenie osiągnęło oba wskaźniki kluczowe rezultatu oraz następujące wskaźniki kluczowe produktu:

- 1) „Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych usługami społecznymi świadczonymi w interesie ogólnym w programie” – wartość docelowa: 48 osób, wartość osiągnięta: 53 osoby, stopień realizacji: 110,42%;
- 2) „Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych usługami w postaci mieszkań chronionych i wspomaganych w programie” – wartość docelowa: 48 osób, wartość osiągnięta: 53 osoby, stopień realizacji: 110,42%;
- 3) „Liczba osób objętych szkoleniami/doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych” – wartość docelowa: 48 osób, wartość osiągnięta: 53 osoby, stopień realizacji: 110,42%;
- 4) „Liczba podmiotów wykorzystujących technologie informacyjno-komunikacyjne” – wartość docelowa: 1 szt., wartość osiągnięta: 1 szt., stopień realizacji: 100%.

Zgodnie z § 17 ust. 2 Umowy „Beneficjent miał obowiązek zachowania trwałości rezultatów zgodnie z Wnioskiem o dofinansowanie. W sekcji 4.1 Wniosku o dofinansowanie Strona wskazała, iż „Wnioskodawca i Partner deklaruja, iż osiągnięte rezultaty będą trwałe i zobowiązują się do zachowania trwałości miejsc świadczonych usług utworzonych w ramach projektu w formie mieszkania treningowego po zakończeniu jego realizacji przez co najmniej 28 m-cy w zakresie zbliżonym do usług świadczonych w ramach projektu i podobnej jakości. Aktualna informacja dot. liczby miejsc oferowanych w mieszkaniach MT po projekcie, w okresie zachowania jego trwałości, będzie publikowana na stronie internetowej Wnioskodawcy i Partnera. Po zakończeniu realizacji projektu miejsca świadczonych usług finansowane będą ze środków własnych Wnioskodawcy i Partnera, wnioskodawca zobowiązuje się do pozyskania dotacji PFRON na ten cel”. Powyższe deklaracje wskazują na obowiązek zachowania przez Stronę trwałości miejsc świadczonych usług przez 28 miesięcy po zakończeniu okresu realizacji projektu, tj. po 30 kwietnia 2021 roku.

Pismem z dnia 20 października 2021 roku Beneficjent zgłosił „problem w pozyskaniu środków na realizację projektu tj. trwałości projektu przez 28 miesięcy”. Treść pisma wskazuje, iż Strona czyniła starania o pozyskanie środków na realizację zobowiązania na podstawie złożonego w dniu 19 stycznia 2019 roku wniosku o dofinansowanie projektu pn. „Praktyka niezależnego życia i samodzielności w mieszkaniu treningowym”, który nie uzyskał jednak dofinansowania. Z treści pisma wynika ponadto, iż Beneficjent prowadził rozmowy ze Starostwem Powiatowym w Sandomierzu oraz Urzędem Gminy w Obrazowie, a także szukał możliwości dofinansowania z innych źródeł (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych), jednak „pomimo dokładania wszelkich starań Stowarzyszenia o pozyskanie środków finansowych zewnętrznych jest utrudniona w związku z sytuacją pandemiczną, która trwa od marca 2020 r. na terenie Rzeczypospolitej Polskiej”. W dniu 20 października 2021 roku Instytucja Zarządzająca przeprowadziła kontrolę trwałości, w wyniku której nie stwierdzono nieprawidłowości (informacja pokontrolna nr (...)).

W treści pisma z dnia 25 listopada 2021 roku (wpływ pisma w SL2014: 26 listopada 2021 roku, data wpływu do DW EFS: 30 listopada 2021 roku) Beneficjent przekazał informację, iż „utrzymuje gotowość do wykonywania usług społecznych w 12 miejscach mieszkania treningowego oraz prowadzi działania informacyjne o możliwości do korzystania z tych usług wskazanych we wniosku o dofinansowanie”. Strona powtórzyła ponadto swoje wcześniejsze wskazania, iż Stowarzyszenie prowadzi rozmowy ze Starostwem Powiatowym w Sandomierzu oraz Gminą Obrazów, a także poszukuje możliwości dofinansowania z innych źródeł, takich jak Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Instytucja Zarządzająca odpowiedziała na powyższe pismo w korespondencji z dnia 29 listopada 2021 roku. W treści przekazanego Beneficjentowi pisma IZ wezwała Stowarzyszenie do udzielenia odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) „czy na dzień dzisiejszy (29 listopada 2021 r.) posiadają Państwo możliwość świadczenia usług w ramach trwałości rezultatu dla chętnych osób, które mogą zgłosić zapotrzebowanie na wskazane w projekcie usługi?”;
- 2) „jeżeli odpowiedź na powyższe pytanie jest twierdzącą proszę o wskazanie sposobu finansowania tych usług na dzień dzisiejszy (29 listopada 2021 r.)?”.

W odpowiedzi pisemnej z dnia 3 grudnia 2021 roku Wnioskodawca poinformował, iż „na dzień 29 listopada 2021 r. mamy gotowość do świadczenia usług w ramach trwałości

rezultatu dla chętnych osób, w tym baza lokalowa z pełnym wyposażeniem oraz pracownicy gotowi do podjęcia pracy. Jednakże brak środków finansowych na dzień dzisiejszy nie pozwala nam na uruchomienie mieszkań treningowych. Z informacji jakie uzyskaliśmy z PFRON, Marszałka Województwa Świętokrzyskiego możliwość na pozyskanie funduszy istnieje w 2022 roku po ogłoszeniu konkursów otwartych”.

W związku z informacjami przekazanymi przez Stowarzyszenie w pismach z 20 października 2021 roku, 25 listopada 2021 roku oraz 3 grudnia 2021 roku, oraz ustaleniami zawartymi informacji pokontrolnej nr (...), Dyrektor DW EFS podjął decyzję o konieczności wystąpienia o opinię prawną dotyczącą zachowania trwałości rezultatu w projekcie w kontekście postanowień Regulaminu konkursu, Umowy i Wniosku o dofinansowanie. W ocenie DW EFS Beneficjent nie zachował obowiązków dotyczących zachowania trwałości rezultatu.

Radca prawny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach sformułował swoje stanowisko prawne w dniu 20 grudnia 2021 roku, w którym uznał za prawidłową ocenę przeprowadzoną przez DW EFS w kwestii niezachowania przez Beneficjenta obowiązków dotyczących zachowania trwałości rezultatu. W związku z powyższym, w dniu 12 stycznia 2022 roku Dyrektor DW EFS wystąpił do Zastępcy Dyrektora Departamentu Kontroli i Certyfikacji RPO o objęcie projektu kontrolą doraźną.

Kontrola doraźna w zakresie weryfikacji obowiązków dotyczących zachowania przez Stowarzyszenie trwałości zgodnie z Umową została przeprowadzona w dniach 3 i 4 lutego 2022 roku. Na podstawie przeprowadzonych czynności kontrolnych oraz zweryfikowanej dokumentacji merytorycznej zespół kontrolujący stwierdził, że „do dnia kontroli nie doszło do zaprzestania działalności lub przeniesienia jej poza obszar objęty programem. Beneficjent posiadał bazę lokalową z pełnym wyposażeniem oraz zaplecze techniczne pozwalające na funkcjonowanie 12 utworzonych w ramach przedmiotowego projektu miejsc świadczenia usług. Utrzymywał instytucjonalną gotowość do świadczenia usług. Jednakże uruchomienie działalności tych mieszkań było uzależnione od środków finansowych, których Beneficjent na dzień kontroli nie posiadał. Do dnia zakończenia projektu, tj. do 30.04.2021 r. nie podjął żadnych działań mających na celu pozyskanie zewnętrznych środków finansowych na funkcjonowanie mieszkań treningowych podczas trwałości projektu. Z udostępnionej przez Beneficjenta dokumentacji wynika, iż przedmiotowe działania rozpoczął dopiero w listopadzie 2021 r. co potwierdzają pisma skierowane odpowiednio do: Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, Wojewody Świętokrzyskiego, Marszałka Województwa

Świętokrzyskiego oraz Dyrektora Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych Oddział Świętokrzyski”. Wskazano również, że „na dzień przeprowadzenia kontroli doraźnej na miejscu nie były utrzymane wskaźniki rezultatu w zakresie zbliżonym do usług świadczonych w ramach projektu o podobnej jakości – zgodnie z kryterium dostępu. Beneficjent nie zachował obowiązku utrzymania trwałości rezultatów projektu od momentu zakończenia jego realizacji, tj. od dnia 01.05.2021 r. do dnia kontroli, tj. 3.02.2022 r.” (s. 4-5 informacji pokontrolnej nr (...), zwanej dalej „informacją pokontrolną nr 4”). Ustalenia kontroli wskazywały ponadto, iż Wnioskodawca „nie zapewnił istnienia właściwej ścieżki audytu umożliwiającej odtworzenie wszystkich procesów związanych z utrzymaniem trwałości projektu, tj. nie posiadał dokumentacji dotyczącej świadczenia usług społecznych: podpisanych umów na świadczenie usług społecznych, trójstronnych umów cywilnoprawnych, diagnoz, indywidualnych planów usamodzielnienia w mieszkaniach treningowych, dzienników zajęć” (s. 6 informacji pokontrolnej nr 4).

W zakresie objętym kontrolą zespół kontrolujący stwierdził:

- 1) naruszenie § 7 ust. 1 pkt 3 oraz § 17 ust. 2 Umowy – niezachowanie przez Stronę „rezultatów trwałości projektu zaplanowanych w zatwierdzonym przez Instytucję Zarządzającą Wniosku o dofinansowanie projektu, w tym braku świadczenia usług społecznych w Mieszkaniu Treningowym w zakresie zbliżonym do usług świadczonych w ramach projektu dla 12 osób przez okres 278 dni, tj. od dnia 01.05.2021 r. do dnia 3.02.2022 r.” (s. 7 informacji pokontrolnej nr 4);
- 2) naruszenie § 17 ust. 3 Umowy w zakresie „braku niezwłocznego poinformowania przez Beneficjenta Instytucji Zarządzającej o wszelkich okolicznościach mogących powodować naruszenie trwałości projektu. O problemach związanych z brakiem zachowania trwałości projektu Beneficjent poinformował Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego za pośrednictwem SL2014 pismami z dnia 20.10.2021 r., 25.11.2021 r., 03.12.2021 r., tj. w trakcie obowiązywania trwałości rezultatów projektu” (s. 7 informacji pokontrolnej nr 4).

IZ poinformowała Stronę o „konieczności zwrotu środków dofinansowania proporcjonalnie do okresu niezachowania obowiązku utrzymania trwałości rezultatów projektu po jego zakończeniu, tj. od dnia 01.05.2021 r. do dnia 03.02.2022 r. Końcowa data obowiązywania trwałości rezultatów projektu przypada na 31.08.2023 r., tj. 28 miesięcy liczone od dnia 01.05.2021 r.” (s. 7-8 informacji pokontrolnej nr 4), w związku z naruszeniem § 7 ust. 1 pkt 3

oraz § 17 ust. 2 Umowy oraz postanowień Regulaminu konkursu, IZ na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 9 ustawy wdrożeniowej.

W pkt 13 informacji pokontrolnej nr 4 przedstawiono sposób wyliczenia kwoty nieprawidłowości, który dokonano w oparciu o:

- kwotę przyznanego dofinansowania – 775 507,83 zł,
- okres (czas) obowiązywania trwałości rezultatów projektu – 28 miesięcy, tj. 852 dni,
- okres czasu niezachowania przez Beneficjenta trwałości rezultatów projektu – 278 dni, tj. od dnia 01.05.2021 r. do dnia 03.02.2022 r.

Proporcja uwzględniająca okres niezachowania przez Beneficjenta obowiązku utrzymania trwałości rezultatów projektu wyniosła 32,63 %, tj.: $278 \text{ dni} / 852 \text{ dni} \times 100\% = 32,63\%$.

Kwota zwrotu środków dofinansowania z Europejskiego Funduszu Społecznego wyliczona proporcjonalnie do okresu niezachowania obowiązku trwałości wyniosła 253 048,20 zł ($775 507,83 \text{ zł} \times 32,63 \%$)” (s. 8 informacji pokontrolnej nr 4). Tym samym Beneficjent został zobowiązany do zwrotu dofinansowania w kwocie 253 048,20 zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Stowarzyszenie zostało również pouczone o prawie do złożenia umotywowanych zastrzeżeń do ustaleń zawartych w informacji pokontrolnej nr 4 oraz przesłanie ich w formie pisemnej wraz z jednym egzemplarzem niepodpisanej informacji pokontrolnej w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania.

W dniu 20 kwietnia 2022 roku Beneficjent ustosunkował się do ww. informacji pokontrolnej przedkładając zastrzeżenia z dnia 19 kwietnia 2022 roku „kwestionując wnioski wynikające z ustaleń faktycznych kontroli, w szczególności w zakresie zasadności zaleceń pokontrolnych w formie zwrotu środków finansowych” oraz zarzucając kontrolującemu niewłaściwą ocenę zachowania trwałości projektu z powodu niezgodności z treścią Regulaminu konkursu, Umowy i Wniosku o dofinansowanie.

Odnosząc się do pierwszego zarzutu kontrolujących Strona wskazała, iż „podstawowym problemem w ocenie Beneficjenta jest definicja wskaźnika rezultatu bezpośredniego pn. „Liczba utworzonych w programie miejsc świadczenia usług w mieszkaniach wspomaganych i chronionych” oraz fakt, że „kontrolujący przyjęli arbitralną, niezgodną z Regulaminem, Umową i wnioskiem definicję ww. wskaźnika”. W opinii Stowarzyszenia „kontrolujący oczekiwali (...) faktycznego świadczenia przez Beneficjenta, przez okres 28 miesięcy od zakończenia projektu, usług społecznych w formie mieszkań treningowych, potwierdzonego umowami cywilnoprawnymi, diagnozami, indywidualnymi planami usamodzielnienia w

mieszkaniach treningowych oraz dziennikami zajęć”. Strona powołała się na postanowienia sekcji 2.1.29 Regulaminu konkursu i jej zdaniem pominięty w informacji pokontrolnej nr 4 fragment stanowiący, iż „trwałość jest rozumiana jako instytucjonalna gotowość podmiotów do świadczenia usług. Oznacza to, że w przypadku wystąpienia popytu na usługę po zakończeniu realizacji projektu Beneficjent musi być gotowy do świadczenia usługi o zakresie zbliżonym do usługi świadczonej w ramach projektu i podobnej jakości. W przypadku niewystąpienia popytu na usługi nie ma konieczności zatrudniania kadry, jednak w przypadku zgłoszenia się osób po usługę Beneficjent musi zatrudnić kadrę i uruchomić usługę. Aktualna informacja dotycząca liczby miejsc oferowanych przez podmiot po projekcie, w okresie zachowania jego trwałości, musi być obowiązkowo publikowana na stronie internetowej Beneficjenta. Potencjalni odbiorcy usług muszą wiedzieć, że mogą zgłosić się po usługę”. Według Strony zobowiązanie w zakresie trwałości wynikające z Wniosku o dofinansowanie zostało spełnione, ponieważ cały czas istniała w ocenie Stowarzyszenia instytucjonalna gotowość podmiotu do świadczenia usług. Zdaniem Beneficjenta „z powodu pandemii, a także w naszej ocenie, z powodu braku wystarczającego zrozumienia potrzeb osób z niepełnosprawnością intelektualną lub umysłową, brakuje podmiotów zainteresowanych finansowaniem tych usług”.

Beneficjent powołał się na ustawę z dnia 02.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095) wskazując, że „przewiduje, że beneficjenci nie ponoszą odpowiedzialności za nieprawidłowości związane z COVID-19, a także nie ponoszą odpowiedzialności za nieosiągnięcie celu projektów spowodowane COVID-19. Innymi słowy – przepisy specustawy funduszowej pozwalają beneficjentom środków unijnych uniknąć odpowiedzialności w sytuacjach, w których niedochowanie obowiązków z umów o dofinansowanie miało miejsce w związku z COVID-19. Ustawa ta przewiduje ponadto, że nieprawidłowość indywidualna będąca bezpośrednim skutkiem wystąpienia COVID-19 nie będzie skutkowałą obarczeniem beneficjenta odpowiedzialnością – gdyż owa odpowiedzialność w tym zakresie przejdzie na Skarb Państwa – o ile beneficjent wykaże, że pomimo dochowania należytej staranności nie był w stanie zapobiec wystąpieniu tej nieprawidłowości (art. 5 ustawy), co też w naszym wypadku miało miejsce”. Wnioskodawca podniósł ponadto, że „w przypadku potwierdzenia siły wyższej jako jedynej przyczyny naruszenia trwałości projektu i przy założeniu, że umowa o dofinansowanie nie zawiera

postanowień wyłączających daną okoliczność (np. epidemia COVID-19) jako siłę wyższą, beneficjent jest zwolniony z odpowiedzialności za nieutrzymanie trwałości projektu”.

Stowarzyszenie przytoczyło ponadto treść komunikatu Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój w sprawie wpływu zagrożenia koronawirusem na projekty PO WER z dnia 10 marca 2020 roku (znak: DZF-IV.7610.21.2020.IK), zgodnie z którym „Komitet Monitorujący PO WER, w związku z nadzwyczajną sytuacją epidemiczną w Polsce oraz wynikającymi z niej możliwymi trudnościami i konsekwencjami dla beneficjentów projektów PO WER, upoważnia Instytucję Zarządzającą PO WER oraz Instytucje Pośredniczące PO WER do wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku spełnienia przez beneficjentów kryteriów wyboru w realizowanych aktualnie projektach w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020”.

Strona odniosła się również do drugiego zarzutu kontrolujących w zakresie braku niezwłocznego poinformowania Instytucji Zarządzającej o wszelkich okolicznościach mogących powodować naruszenie trwałości projektu. Strona zaprzecza występowaniu takiej sytuacji – „sytuacja taka nie miała miejsca, gdyż Beneficjent nie miał problemów w realizacji projektu (pomimo pandemii COVID-19), a projekt został zrealizowany w całości. Zwracamy także uwagę, że wskazane pisma wykazywały gotowość świadczenia usług społecznych w formie mieszkań treningowych (co potwierdzało trwałość projektu), natomiast dotyczyły trudności z pozyskaniem finansowania usług społecznych, w tym z powodu pandemii COVID-19”. Beneficjent podniósł również, iż „o trudnościach w pozyskaniu środków zewnętrznych informowaliśmy Urząd Marszałkowski, a sami nie jesteśmy w stanie finansować takich turnusów”. Na potwierdzenie podjętych czynności w celu pozyskania środków zewnętrznych przedstawił w załączeniu do zastrzeżeń:

- 1) notatkę ze spotkania przeprowadzonego w Urzędzie Gminy Obrazów w dniu 17 listopada 2020 roku, w czasie którego poruszono kwestię możliwości sfinansowania przez Gminę mieszkań treningowych po zakończeniu projektu – „niestety, odpowiedź była dość standardowa, tj. «Gmina nie jest w stanie finansować kontynuacji projektu, dlatego też wspiera działanie Stowarzyszenia w pozyskaniu środków finansowych z innych źródeł». Podobne zapewnienia otrzymaliśmy podczas bezpośrednich spotkań od Starostwa Powiatowego w Sandomierzu, Urzędu Marszałkowskiego w Kielcach oraz PFRON Oddział Kielce”;
- 2) informację z dnia 3 marca 2021 roku o odrzuceniu wniosku o dofinansowanie projektu pn. „Praktyka niezależnego życia i samodzielności w mieszkaniu treningowym”, „złożonego

w styczniu 2021 roku w ramach konkursu nr: (...), z powodu braku zwiększenia liczby miejsc świadczenia usług w społeczności lokalnej oraz liczby osób objętych tymi usługami w stosunku do danych z roku poprzedzającego rok złożenia wniosku o dofinansowanie projektu (Stowarzyszenie nie ma możliwości lokalowych na utworzenie kolejnych mieszkań treningowych)”;

- 3) ofertę realizacji zadania publicznego pn. (...), złożoną w dniu 2 marca 2022 roku w odpowiedzi na konkurs ogłoszony przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego.

Instytucja Zarządzająca, w pisemnym stanowisku z dnia 2 czerwca 2022 roku, odniosła się do zarzutów przedstawionych przez Stronę. Organ nie zgodził się z argumentacją Strony odnoszącą się do sposobu rozumienia przez Beneficjenta trwałości w oparciu o postanowienia Regulaminu konkursu. Organ stwierdził, że można mówić o zachowaniu trwałości w kontekście zobowiązania, jakie Beneficjent wskazał we Wniosku o dofinansowanie, z którego wynikało, że „po zakończeniu realizacji projektu miejsca świadczonych usług finansowane będą ze środków własnych Wnioskodawcy i Partnera, wnioskodawca zobowiązuje się do pozyskania dotacji PFRON na ten cel”. Tym samym, „Beneficjent powinien już posiadać środki finansowe w momencie rozpoczęcia okresu trwałości rezultatów projektu”.

W odniesieniu do argumentacji Stowarzyszenia wskazującej stan epidemii wywołanej wirusem SARS-Cov-2 jako „siłę wyższą” uniemożliwiającą pozyskanie środków zewnętrznych na sfinansowanie usług społecznych w ramach trwałości rezultatów IZ wskazała, iż żadna z odpowiedzi na pisma Beneficjenta do poszczególnych instytucji zawierających prośbę o wsparcie projektu nie podnosi kwestii związanej z wystąpieniem na terenie kraju stanu epidemii jako okoliczności uniemożliwiającej lub utrudniającej wsparcie. Zgodnie z uwagą IZ „udokumentowane poczynienia pewnych starań Beneficjenta w celu pozyskania środków na wsparcie pochodzą dopiero z listopada 2021 r. w sytuacji gdy okres trwałości projektu rozpoczął się już od dnia 01.05.2021 r.” Powoływanie się Wnioskodawcy na wystąpienie stanu epidemii COVID-19 i jego ocenę „siły wyższej” uznano za niezasadne. W kontekście przywołanego przez Beneficjenta art. 5 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych IZ wskazała, iż Wnioskodawca „raczej przytacza art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19. Art. 5 ust. 1 ww. ustawy nakłada na Beneficjenta, u którego wystąpiła nieprawidłowość indywidualna obowiązek wykazania, że pomimo dochowania

należytej staranności nie był w stanie zapobiec wystąpieniu tej nieprawidłowości”. IZ podniosła, że „z wyjaśnień oraz załączonych do pisma dokumentów wynika, że taka opieszałość ze strony Beneficjenta nie może być postrzegana jako działanie z należytą starannością”. W związku z powyższym IZ nie uznała za zasadne powoływanie się przez Stronę na dochowanie przez nią należytej staranności, zapewniającej działania zapobiegające powstaniu nieprawidłowości. W zakresie odpowiedzi na wyjaśnienie Strony dotyczącej braku niezwłocznego poinformowania Instytucji Zarządzającej o wszelkich okolicznościach mogących powodować naruszenie trwałości projektu Organ stwierdził, iż informacja przekazana przez Stronę o problemach w zachowaniu trwałości dopiero w pismach z dnia 20 października 2021 roku, 25 listopada 2021 roku oraz 3 grudnia 2021 roku nie było działaniem niezwłocznym, o którym mowa w § 17 ust. 3 Umowy.

IZ nie uznała zatem wyjaśnień Stowarzyszenia za zasadne, podtrzymując zajęte stanowisko przedstawione w informacji pokontrolnej nr 4. Niezmienioną w treści ostateczną informację pokontrolną nr 4 odesłano do Beneficjenta celem podpisania. Stronę pouczone, iż w myśl art. 25 ust. 11 ustawy wdrożeniowej do ostatecznej informacji pokontrolnej oraz do pisemnego stanowiska wobec zgłoszonych zastrzeżeń nie przysługuje możliwość złożenia zastrzeżeń. Pismem z dnia 17 czerwca 2022 roku Beneficjent poinformował o odmowie podpisania informacji pokontrolnej nr 4 oraz wykonania zaleceń pokontrolnych. Strona podtrzymała „swoje stanowisko o błędnej ocenie przez Instytucję Zarządzającą zachowania trwałości zrealizowanego przez nas projektu”.

W dniu 5 września 2022 roku Beneficjent został wezwany na podstawie art. 207 ust. 8 u.f.p. do zwrotu dofinansowania w wysokości 253 048,20 zł (w tym środków Unii Europejskiej w kwocie 236 869,32 zł i środków budżetu państwa w kwocie 16 178,88 zł) wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia 19 sierpnia 2020 roku w stosunku do kwoty 124 648,20 zł oraz od dnia 11 marca 2021 roku w stosunku do kwoty 128 400,00 zł na wskazany rachunek bankowy w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania. Wezwanie skutecznie doręczono w dniu 8 września 2022 roku, a Strona nie zwróciła środków w wyznaczonym terminie.

Pismem z dnia 22 września 2022 roku Strona zwróciła się z prośbą o ponowne rozpatrzenie zasadności żądania zwrotu dofinansowania. W piśmie tym Beneficjent podtrzymał swoje wcześniejsze stanowisko. W pisemnej odpowiedzi z dnia 3 października 2022 roku IZ poinformowała Stronę, iż do ostatecznej informacji pokontrolnej oraz pisemnego stanowiska wobec zgłoszonych zastrzeżeń nie przysługuje możliwość wnioskowania o ponowne

rozpatrzenie zasadności żądania zwrotu dofinansowania. Ponadto w treści pisma wskazano, iż zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 2 Umowy, jeżeli na podstawie czynności kontrolnych uprawnionych organów dofinansowanie jest przez Beneficjenta wykorzystane z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p., jest on zobowiązany do zwrotu części lub całości dofinansowania wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia przekazania środków. IZ wyjaśniła, iż w konsekwencji powyższego, w dniu 5 września 2022 roku IZ na podstawie art. 207 ust. 8 u.f.p. wezwała Stowarzyszenie do zwrotu dofinansowania wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania. Beneficjentowi wskazano, iż w wezwaniu do zwrotu zawarte zostało pouczenie, że po bezskutecznym upływie terminu wszczęta zostanie procedura na podstawie art. 207 ust. 9 u.f.p. zakończona wydaniem decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki oraz sposób zwrotu środków. W konkluzji poinformowano Stronę, iż na obecnym etapie Stowarzyszeniu nie przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie zasadności żądania zwrotu dofinansowania.

Pismem z dnia 14 maja 2024 roku, które zostało doręczone w dniu 17 maja 2024 roku, Stronie przekazano zawiadomienie o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie orzeczenia obowiązku zwrotu dofinansowania ze środków przeznaczonych na realizację Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, w tym środków Europejskiego Funduszu Społecznego i budżetu państwa, które zostały wykorzystane z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p., w związku z realizacją Umowy. Pismem z dnia 13 sierpnia 2024 roku Stowarzyszenie zostało zawiadomione o zebraniu materiału dowodowego w sprawie. Strona nie skorzystała z uprawnienia do zapoznania się z materiałem dowodowym w terminie 14 dni od dnia otrzymania pisma.

Po otrzymaniu w dniu 17 maja 2024 roku zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego Beneficjent wystosował pismo z dnia 5 czerwca 2024 roku, zawierające w swej treści wniosek „do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego o:

- 1) weryfikację treści ppkt 2.1.29 Regulaminu konkursu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 dla EFS Oś priorytetowa 9. Włączenie społeczne i walka z ubóstwem Poddziałanie 9.2.1 Rozwój wysokiej jakości usług społecznych (konkurs nr: (...)), w ramach którego projekt był realizowany (dalej zwany „Regulaminem konkursu” lub „Regulaminem”) pod względem definicji „zachowania trwałości miejsc świadczenia usług w mieszkaniach wspomaganych

lub mieszkaniach chronionych utworzonych w ramach projektu po zakończeniu jego realizacji”;

- 2) weryfikację załącznika nr XII do Regulaminu pn. Sposób pomiaru wskaźnika bezpośredniego, dostępnego na stronie [https://www.2014-2020.rpo-swietokrzyskie.pl/skorzystaj/zobacz-ogloszenia-i-wyniki-naborow-wnioskow/item/2566-ogloszenie-konkursu-nr-rpsw-\(...\)](https://www.2014-2020.rpo-swietokrzyskie.pl/skorzystaj/zobacz-ogloszenia-i-wyniki-naborow-wnioskow/item/2566-ogloszenie-konkursu-nr-rpsw-(...)) w zakresie definiowania wskaźnika „Liczba wspartych w programie miejsc świadczenia usług społecznych istniejących po zakończeniu projektu”;
- 3) weryfikację treści zobowiązania Beneficjenta we wniosku o dofinansowanie w części IV Sposób realizacji projektu oraz potencjał i doświadczenie wnioskodawcy i partnerów w pkt „Trwałość rezultatów i trwałość projektu”;
- 4) weryfikację treści „Informacji pokontrolnej nr (...)”;
- 5) weryfikację zastrzeżeń Beneficjenta do ww. informacji pokontrolnej z dnia 12 kwietnia 2022 roku;
- 6) umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego, ponieważ przy realizacji projektu oraz w okresie trwałości nie doszło do wykorzystania środków przeznaczonych na realizację projektu z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p.”.

Strona sformułowała ponadto swoje stanowisko, iż „postępowanie administracyjne jest oparte o błędną ocenę zachowania trwałości zrealizowanego przez nas projektu przez pracowników Departamentu Kontroli i Certyfikacji RPO”. W ocenie Beneficjenta „uznano wbrew treści Regulaminu, że skoro Stowarzyszenie nie świadczyło aktywnie usług społecznych w formie mieszkań treningowych od momentu zakończenia realizacji projektu, tj. od dnia 01.05.2021 do dnia kontroli, tj. 03.02.2022 r., to nie zachowano trwałości projektu (...)”. Wnioskodawca uznał, że „żądanie zwrotu środków jest bezzasadne, a wszczęte postępowanie administracyjne powinno zostać umorzone jako bezprzedmiotowe”, odwołując się do własnej argumentacji wyrażonej już wcześniej w zastrzeżeniach do informacji pokontrolnej nr 4 (w piśmie Strony z dnia 19 kwietnia 2022 roku).

Decyzja nr (...) Zarządu Województwa Świętokrzyskiego, która określiła Stronie przypadającą do zwrotu kwotę dofinansowania otrzymaną na podstawie umowy o dofinansowanie projektu pn. (...), została wydana przez Organ dnia (...).

Wniosek Strony o ponowne rozpatrzenie sprawy (...) został wniesiony dnia 18 lutego 2025 roku. Pismem z dnia 17 marca 2025 roku (doręczono 21 marca 2025 roku) IZ zawiadomiła Beneficjenta o przedłużeniu postępowania administracyjnego do 18 maja 2025 roku z uwagi

na konieczność dokładnej analizy merytorycznej argumentów zawartych we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy złożonym przez Stronę oraz weryfikację i ocenę materiału dowodowego. Pismem z dnia 13 maja 2025 roku (doręczono 16 maja 2025 roku) IZ poinformowała Beneficjenta o zebraniu materiału dowodowego oraz wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy (15 lipca 2025 roku) ze względu na konieczność umożliwienia Stronie zapoznania się z aktami sprawy, jak również wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

W dniu 3 czerwca 2025 roku w siedzibie Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego stawiał się pełnomocnik Strony (...), który przedłożył udzielone mu pełnomocnictwo do reprezentowania SSPONI przed organami administracyjnymi, w tym na etapie postępowania odwoławczego. Pełnomocnik Strony zapoznał się z aktami sprawy oraz sporządził fotokopie dokumentów.

Do dnia wydania niniejszej decyzji administracyjnej Strona nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Stan prawny

Celem postępowania odwoławczego przeprowadzonego przez Instytucję Zarządzającą była ponowna analiza sprawy co do istoty.

Przystępując do ponownej analizy sprawy Organ miał na względzie stanowisko Beneficjenta, jego wyjaśnienia składane w toku kontroli oraz argumenty przedstawione w toku postępowania I instancji oraz te zawarte we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

W pierwszej kolejności IZ zweryfikowała decyzję nr (...) pod względem realizacji przez nią wymagań wskazanych w dyspozycji art. 107 § 1 i 3 k.p.a.

Stosowanie do postanowień art. 107 § 1 k.p.a. decyzja administracyjna powinna zawierać:

- 1) oznaczenie organu administracji publicznej,
- 2) datę wydania,
- 3) oznaczenie strony lub stron,
- 4) powołanie podstawy prawnej,
- 5) rozstrzygnięcie,
- 6) uzasadnienie faktyczne i prawne,

- 7) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania skutkach tego zrzeczenia się,
- 8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny,
- 9) w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie z kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

Zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które Organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Szczegółowa analiza decyzji wykazała, że spełnia ona minimalne wymogi wymienione w dyspozycji art. 107 § 1 i § 3 k.p.a. W dokumencie zostało wskazane, że: decyzja została wydana w dniu (...) przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego pełniący funkcję Instytucji Zarządzającej, a stroną postępowania jest Stowarzyszenie, Organ podał podstawę prawną decyzji. Zawiera ona również rozstrzygnięcie (określenie kwoty do zwrotu). Zaskarżone orzeczenie zostało podpisane przez Marszałka Województwa Świętokrzyskiego, a Beneficjenta pouczono o możliwości złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego, w terminie 14 dni od daty doręczenia decyzji. Ponadto Strona została poinformowana, 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 rozpatrzenie sprawy może wnieść skargę na tę decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach.

Przedmiotowa decyzja została także uzasadniona. Dokument posiada uzasadnienie zarówno faktyczne jak i prawne. Organ w orzeczeniu I instancji przedstawił 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 wymienił przepisy na podstawie których orzekał. Należy pamiętać, że IZ w postępowaniu administracyjnym nie dokonuje kontroli zgodności z prawem decyzji, co do której złożono wnioski 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.

Do zadań instytucji zarządzającej, zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy wdrożeniowej, należy odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w szczególności kwot związanych z nałożeniem korekt finansowych, na zasadach określonych w u.f.p. albo w umowie o dofinansowanie projektu, albo w decyzji o dofinansowaniu projektu, w tym wydawanie decyzji o zwrocie środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań oraz decyzji o zapłacie odsetek, o których mowa odpowiednio w art. 207 ust. 9 pkt 1 i art. 189 ust. 3b u.f.p.

Zgodnie z art. 207 ust. 1 u.f.p. – „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 art. 207 ust. 9 u.f.p., na wskazany w tej decyzji rachunek bankowy.”

W niniejszej sprawie ocenie Organu odwoławczego podlegała druga z przesłanek zwrotu dofinansowania, tj. art. 207 ust. 1 pkt 2 u.f.p. – wykorzystanie środków z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p. Zgodnie z art. 184 ust. 1 u.f.p. „wydatki związane z realizacją programów i projektów finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, są dokonywane zgodnie z procedurami określonymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu”.

Należy podkreślić przy tym, że dla uznania, iż doszło do naruszenia procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p., wystarczające jest naruszenie przez Stronę postanowień zawartych w Umowie, nie zawsze więc musi nastąpić naruszenie prawa powszechnie obowiązującego, krajowego lub unijnego. Procedury, których naruszenie może uzasadniać zastosowanie art. 207 ust. 1 pkt 2 u.f.p., mogą wynikać zatem z łączącej strony umowy o dofinansowanie, w

której strony uzgodniły określony sposób działania beneficjenta. Powyższe stanowisko jest utrwalone w orzecznictwie i nie jest obecnie kwestionowane. Świadczą o tym m.in. tezy wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2022 roku (sygn. akt I GSK 2875/18, (LEX nr 3429854): „To umowa o dofinansowanie opracowana w ramach systemu realizacji programu operacyjnego oraz wytyczne są dokumentami regulującymi procedury wydatkowania środków europejskich. Oznacza to, że o naruszeniu procedur w rozumieniu art. 184 u.f.p. świadczy każde uchybienie zobowiązań ciążących na beneficjencie udzielonego mu dofinansowania, w tym kontraktowych” oraz wyroku z dnia 18 sierpnia 2021 roku, sygn. I GSK 2086/18 (LEX nr 3279290): „Pod pojęciem "inne procedury obowiązujące przy wykorzystaniu środków", o których mowa w art. 184 u.f.p., należy rozumieć reguły postępowania obowiązujące przy wykorzystywaniu środków pomocowych. Tak więc, jako naruszenie można uznać wszelkie odstępstwa od zapisów umowy lub też naruszenie przepisów prawa unijnego czy krajowego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę (uszczerbek) w budżecie ogólnym UE”. Także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia z 23 stycznia 2020 roku., sygn. akt I SA/Ke 428/19 (LEX nr 2775286) stwierdził, że „procedury, o których mowa w art. 184 ust. 1 u.f.p., to procedury określone w umowie międzynarodowej lub inne procedury obowiązujące przy wykorzystaniu wydatkowanych środków. Mogą to być procedury wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, takich jak np. p.z.p., ale również procedury określone w dokumentach systemu realizacji danego programu, a także procedury określone w umowie o dofinansowanie realizacji projektu. W pojęciu procedur mieszczą się również zasady postępowania ustanowione w dokumentach programowych dotyczących danego programu operacyjnego”. Podobnie w wyroku z dnia 12 grudnia 2014 roku Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, iż „poprawność działania Beneficjenta realizującego umowę o dofinansowanie projektu z wykorzystaniem środków UE musi być dokonywana z uwzględnieniem postanowień umowy łączącej beneficjenta z IZ oraz przepisów prawa polskiego, tj. ustawy o finansach publicznych, ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, które powinny być wykładane i stosowane z uwzględnieniem prawa europejskiego, bowiem regulacje polskie dotyczące realizacji programów operacyjnych służą osiągnięciu wspólnych celów wynikających z prawa europejskiego i realizacji polityki spójności” (II GSK 1467/13, LEX nr 1637085). W tezie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 19 lipca 2016 roku, sygn. akt IV SA/Gl 989/15, (LEX nr 2098954) przyjmuje się, iż do popełnienia nieprawidłowości, w rozumieniu art. 2 pkt 7 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 dochodzi nie tylko gdy naruszony został przepis unijny, ale „też krajowy

ustanawiający wymogi związane z wydatkowaniem środków finansowych budżetu Unii, jak też regulacje umowy, na mocy której przyznane zostaje dofinansowanie”.

Z uwagi na niedookreślony zakres przedmiotowy omawianej przesłanki należy więc przyjąć, że katalog procedur nie jest zamknięty i - zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych- obejmuje zarówno procedury uregulowane w aktach powszechnie obowiązującego prawa jak i reguły ustanowione przez właściwe instytucje, które mają swoje umocowanie w postanowieniach umowy o dofinansowanie. W niniejszej sprawie Organ odwoławczy ostatecznie podzielił zaprezentowane wyżej stanowiska, uznając, iż dla uznania, iż doszło do naruszenia procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p., wystarczające jest zatem wykazanie naruszenia postanowień zawartych w umowie o dofinansowanie lub wytycznych, które stanowią instrument prawny wydany przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego określający ujednolicone warunki i procedury wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

W związku z powyższym, w przedmiotowej sprawie Organ odwoławczy był zobowiązany ustalić, czy w kontekście trwałości rezultatów Strona naruszyła procedury określone w dokumentach systemu realizacji programu lub procedury określone w Umowie, Regulaminie konkursu, Wniosku o dofinansowanie, stanowiącym jako załącznik nr 1 integralną część Umowy.

Stosownie do § 7 ust. 1 pkt 3 Umowy zawiera zobowiązanie Beneficjenta do „zachowania trwałości projektu lub wskaźników, o ile tak przewiduje właściwy Regulamin Konkursu”. Beneficjent zobowiązany (§ 17 ust. 1 i 2 Umowy) był „zgodnie z art. 71 Rozporządzenia ogólnego oraz właściwym Regulaminem Konkursu do zapewnienia trwałości projektu”, z zastrzeżeniem obowiązku zachowania trwałości rezultatów zgodnie z Wnioskiem o dofinansowanie. W treści sekcji 4.1 Wniosku o dofinansowanie Strona wskazała, że „Wnioskodawca i Partner deklarują, iż osiągnięte rezultaty będą trwałe i zobowiązują się do zachowania trwałości miejsc świadczonych usług utworzonych w ramach projektu w formie mieszkania treningowego po zakończeniu jego realizacji przez co najmniej 28 m-cy w zakresie zbliżonym do usług świadczonych w ramach projektu i podobnej jakości. Aktualna informacja dot. liczby miejsc oferowanych w MT po projekcie, w okresie zachowania jego trwałości, będzie publikowana na stronie internetowej Wnioskodawcy i Partnera. Po zakończeniu realizacji projektu miejsca świadczonych usług finansowane będą ze środków własnych Wnioskodawcy i Partnera, wnioskodawca zobowiązuje się do pozyskania dotacji PFRON na ten cel”.

Organ odwoławczy przeanalizował również treść Regulaminu konkursu w kontekście rozpatrywanego zagadnienia. Na stronie 12 Regulaminu zawarto wymóg, zgodnie z którym projekty wybrane do dofinansowania w ramach konkursu musiały „przyczyniać się do osiągnięcia celu szczegółowego RPOWŚ 2014-2020 w zakresie zwiększenia dostępności usług społecznych w szczególności usług środowiskowych, opiekuńczych oraz usług wsparcia rodziny i pieczy zastępczej dla osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym”. Zgodnie z sekcją 2.1 Regulaminu konkursu wsparciem w ramach naboru mogły zostać objęte następujące typy operacji dotyczące ułatwiania dostępu i podnoszenia jakości usług społecznych poprzez:

- 1) deinstytucjonalizację opieki nad osobami niesamodzielnymi poprzez rozwój alternatywnych form opieki nad osobami niesamodzielnymi (w tym osobami starszymi), obejmującą:
 - a) tworzenie miejsc świadczenia usług opiekuńczych w formie usług świadczonych w społeczności lokalnej w nowych jak i istniejących placówkach zapewniających opiekę dzienną i całodobową (w tym osób starszych, niepełnosprawnych, chorych),
 - b) wsparcie dla usług asystenckich, opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w ramach opieki rodzinnej i środowiskowej, m.in. w formie rodzinnych domów pomocy, usług asystenta osoby niepełnosprawnej,
 - c) usługi świadczone w ramach mieszkalnictwa wspomagane – chronione, treningowe i wspierane (np. pobyt stały lub okresowy dla osób starszych i niepełnosprawnych, częściowo lub całkowicie niesamodzielnych i wymagających wsparcia w formie usług opiekuńczych);
- 2) podnoszenie kwalifikacji i kompetencji osób związanych ze świadczeniem usług społecznych, w tym opiekunów (w szczególności członków rodzin) w zakresie opieki nad osobami niesamodzielnymi, w tym osobami starszymi.

Podrozdział 2.1 Regulamin konkursu zawierał ponadto opis celu konkursu i typy operacji, przy czym szczegółowe wymogi dotyczące realizacji poszczególnych typów operacji określono w:

- 1) sekcji 2.1.1-2.1.11 dla typu operacji 1, przy czym szczegółowe wymogi dla typów operacji 1a, 1b i 1c zostały wskazane w:
 - a) sekcji 2.1.12-2.1.17 dla typu operacji 1a,
 - b) sekcji 2.1.18-2.1.23 dla typu operacji 1b,
 - c) sekcji 2.1.24-2.1.30 dla typu operacji 1c;
- 2) sekcji 2.1.31-2.1.37 dla typu operacji 2.

Każdy z typów operacji zawierał odrębne wymagania odnoszące się do obowiązku zachowania trwałości rezultatów, określone odpowiednio w:

- 1) sekcji 2.1.15 Regulaminu konkursu dla typu operacji 1a: „Beneficjent zgodnie z kryterium dostępu zobowiązany jest do zachowania trwałości miejsc świadczenia usług opiekuńczych utworzonych w ramach projektu po zakończeniu realizacji projektu co najmniej przez okres odpowiadający okresowi realizacji projektu (...);”;
- 2) sekcji 2.1.20 Regulaminu konkursu dla typu operacji 1b: „Beneficjent zgodnie z kryterium dostępu zobowiązany jest do zachowania trwałości miejsc świadczenia usług asystenckich i opiekuńczych utworzonych w ramach projektu po zakończeniu realizacji projektu co najmniej przez okres odpowiadający okresowi realizacji projektu”;
- 3) sekcji 2.1.29 dla typu operacji 1c: „Beneficjent zgodnie z kryterium dostępu zobowiązany jest do zachowania trwałości miejsc świadczenia usług w mieszkaniach wspomaganych lub mieszkaniach chronionych utworzonych w ramach projektu po zakończeniu jego realizacji co najmniej przez okres równy okresowi realizacji projektu w zakresie zbliżonym do usług świadczonych w ramach projektu i podobnej jakości (...).”.

Sekcja 1.6 Wniosku o dofinansowanie określała, iż projekt Strony był przewidziany do realizacji w ramach typu operacji 1c: „Typ operacji w ramach naboru: 1c.

Deinstytucjonalizacja opieki nad osobami niesamodzielnymi, poprzez rozwój alternatywnych form opieki nad osobami niesamodzielnymi (w tym osobami starszymi), obejmującą: usługi świadczone w ramach mieszkalnictwa wspomagane – chronione, treningowe i wspierane (np. pobyt stały lub okresowy dla osób starszych i niepełnosprawnych, częściowo lub całkowicie niesamodzielnych i wymagających wsparcia w formie usług opiekuńczych)”. Organ odwoławczy stwierdził, iż w związku z powyższym Beneficjenta dotyczyły postanowienia:

- 1) sekcji 2.1.1-2.1.1 Regulaminu konkursu – wspólne dla wszystkich projektów w ramach typu operacji 1;
- 2) sekcji 2.1.24-2.1.30 Regulaminu konkursu – dotyczące wymogów dla typu operacji 1c, w tym postanowienia dotyczące trwałości rezultatów określone w sekcji 2.1.29 Regulaminu konkursu.

Stosownie do sekcji 2.1.29 Regulaminu konkursu „Beneficjent zgodnie z kryterium dostępu zobowiązany jest do zachowania trwałości miejsc świadczenia usług w mieszkaniach wspomaganych lub mieszkaniach chronionych utworzonych w ramach projektu po zakończeniu jego realizacji co najmniej przez okres równy okresowi realizacji projektu w

zakresie zbliżonym do usług świadczonych w ramach projektu i podobnej jakości”, co odnosi się do projektów realizowanych w ramach typu operacji 1c. Analiza treści dalszej części Regulaminu („Szczegółowe kryteria wyboru projektów – kryteria dostępu”, s.47-57) wskazuje, iż jedynym kryterium zawierającym odniesienie do trwałości było kryterium dostępu nr 7., które określono w Regulaminie w następujący sposób: „Wnioskodawca zapewni trwałość miejsc świadczenia usług asystenckich i/lub opiekuńczych utworzonych w ramach projektu (ze środków innych niż europejskie) po zakończeniu realizacji projektu – co najmniej przez okres odpowiadający okresowi realizacji projektu wskazanemu we wniosku o dofinansowanie” (s. 55-56 Regulaminu konkursu). W kolumnie tabeli odnoszącej się do kryterium nr 7 opisanej jako „Stosuje się do typu/typów projektu/ów” wskazano typ operacji 1, czyli do wszystkich typów operacji 1 (czyli także do typu operacji 1c).

Stosownie do opisu typu operacji 1 – deinstytucjonalizacja opieki nad osobami niesamodzielnymi poprzez rozwój alternatywnych form opieki nad osobami niesamodzielnymi (w tym osobami starszymi), obejmowała:

- a) tworzenie miejsc świadczenia usług opiekuńczych w formie usług świadczonych w społeczności lokalnej w nowych jak i istniejących placówkach zapewniających opiekę dzienną i całodobową (w tym osób starszych, niepełnosprawnych, chorych) – typ operacji 1a;
- b) wsparcie dla usług asystenckich, opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w ramach opieki rodzinnej i środowiskowej, m.in. w formie rodzinnych domów pomocy, usług asystenta osoby niepełnosprawnej – typ operacji 1b;
- c) usługi świadczone w ramach mieszkalnictwa wspomaganego – chronionego, treningowego i wspieranego (np. pobyt stały lub okresowy dla osób starszych i niepełnosprawnych, częściowo lub całkowicie niesamodzielnych i wymagających wsparcia w formie usług opiekuńczych) – typ operacji 1c.

Wskazane wyżej opisy typów operacji (1a, 1b, 1c) w ramach typu operacji 1 odnosiły się do usług opiekuńczych, natomiast do usług asystenckich odnosił się wyłącznie typ operacji 1b. Projekt Stowarzyszenia był realizowany w ramach typu operacji 1c, w związku z powyższym Organ odwoławczy przeprowadził weryfikację postanowień Regulaminu konkursu w kontekście związku usług asystenckich i opiekuńczych z powyższym typem operacji.

Definicja „miejsc świadczenia usługi społecznej”, dla wskaźnika rezultatu „Liczba wspartych w programie miejsc świadczenia usług społecznych istniejących po zakończeniu projektu”, określona została na s. 81 Regulaminu konkursu w brzmieniu:

”Miejsce świadczenia usługi społecznej to:

- 1) miejsce wsparte ze środków EFS, w którym świadczona jest usługa społeczna lub miejsce gotowe do świadczenia usługi społecznej po zakończeniu projektu; są to miejsca m.in. w placówkach dziennego pobytu, świetlicach, mieszkaniach o charakterze wspomagającym;
- 2) osoba, np. asystent czy opiekun osób niesamodzielnych, która otrzymała wsparcie EFS (np. szkolenie) lub której wynagrodzenie jest finansowane ze środków projektu EFS (np. koordynator rodzinnej pieczy zastępczej), świadcząca lub gotowa do świadczenia usługi społecznej po zakończeniu projektu”.

Regulamin konkursu wskazuje dalej, iż zakres świadczonych usług określony jest w Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020, zwanych dalej „Wytycznymi obszarowymi” oraz podrozdziału 2.1 Regulaminu konkursu. W podrozdziale tym (s. 14 Regulaminu konkursu) wskazano, że „w ramach Poddziałania 9.2.1 wspierane są usługi społeczne świadczone w społeczności lokalnej, czyli usługi świadczone w interesie ogólnym, umożliwiające osobom niezależne życie w środowisku lokalnym, a do usług społecznych świadczonych w społeczności lokalnej (s.15) należą w szczególności:

- 1) usługi opiekuńcze, obejmujące pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem, świadczone przez opiekunów faktycznych lub w postaci: sąsiedzkich usług opiekuńczych, usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania lub dziennych form usług opiekuńczych; do usług opiekuńczych należą także usługi krótkookresowego całodobowego i krótkookresowego dziennego pobytu, których celem jest zapewnienie opieki dla osób niesamodzielnych, w tym w zastępstwie za opiekunów faktycznych;
- 2) usługi w rodzinnym domu pomocy, o którym mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej;
- 3) usługi w ośrodkach wsparcia, o których mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, o ile liczba miejsc całodobowego pobytu w tych ośrodkach jest nie większa niż 30;
- 4) usługi w domu pomocy społecznej o liczbie miejsc nie większej niż 30;
- 5) usługi asystenckie, świadczone przez asystentów na rzecz osób z niepełnosprawnościami, umożliwiające stałe lub okresowe wsparcie tych osób w wykonywaniu podstawowych

czynności dnia codziennego, niezbędnych do ich aktywnego funkcjonowania społecznego, zawodowego lub edukacyjnego;

- 6) usługi w postaci mieszkań chronionych, o których mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej;
- 7) usługi w postaci mieszkań wspomaganych, o ile liczba miejsc w mieszkaniu jest nie większa niż 12.

Odnosząc się do typu operacji 1c usługą społeczną było więc mieszkanie wspomagane lub chronione, a miejscem świadczenia usługi wliczanym do wskaźnika kluczowego rezultatu „Liczba wspartych w programie miejsc świadczenia usług społecznych istniejących po zakończeniu projektu” była liczba miejsc w mieszkaniach wspomaganych lub chronionych (s. 82 Regulaminu konkursu). Miejsce jej świadczenia zdefiniowano jako faktyczne miejsce albo jako osoba (w zależności od rodzaju usługi społecznej):

- 1) dla mieszkania wspomagane lub chronione – była to liczba miejsc w tych mieszkaniach;
- 2) dla usługi asystenckiej – była to liczba asystentów;
- 3) dla usługi opiekuńczej:
 - a) w miejscu zamieszkania – była to liczba opiekunów zawodowych i innych osób świadczących usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania;
 - b) w ośrodkach wsparcia (formy dzienne), rodzinnych domach pomocy, domach pomocy społecznej i innych miejscach całodobowego lub dziennego pobytu – była to liczba miejsc w wymienionych podmiotach.

W projekcie (3.1.1 „Wskaźniki realizacji celu”) Wnioskodawca określił, że wartość wskaźnika „Liczba wspartych w programie miejsc świadczenia usług społecznych istniejących po zakończeniu projektu” będzie wynosić 12 [miejsc], a wskazana wartość wskaźnika „Liczba utworzonych w programie miejsc świadczenia usług w mieszkaniach wspomaganych i chronionych istniejących po zakończeniu projektu”, również wynosiła 12 [miejsc].

Organ w uzasadnieniu decyzji nr (...) słusznie zwrócił uwagę, że postanowienia Wytycznych obszarowych stanowiły podstawę prawną Regulaminu konkursu. Zarówno w wersji Wytycznych obszarowych obowiązującej od dnia 8 stycznia 2018 roku do 30 lipca 2019 roku (a więc w trakcie konkursu i w pierwszym okresie realizacji projektu), jak i w zaktualizowanej wersji Wytycznych obszarowych o sygnaturze MIIR/2014-2020/18(05) z

dnia 8 lipca 2019 roku obowiązującej od dnia 30 lipca 2019 roku (a zatem w drugim okresie realizacji projektu jak i w okresie trwałości rezultatów) – brzmienie postanowień Wytycznych obszarowych dotyczących usług zapewnianych w mieszkaniach chronionych i mieszkaniach wspomaganych w ramach wsparcia – było tożsame. Zgodnie z wytycznymi obszarowymi (pkt 3 podrozdziału 6.4 Wytycznych obszarowych - wersji obowiązującej od dnia 8 stycznia 2018 roku do 30 lipca 2019 roku oraz pkt 7 podrozdziału 6.4 Wytycznych obszarowych z dnia 8 lipca 2019 roku) „w mieszkaniach chronionych i mieszkaniach wspomaganych w ramach wsparcia zapewnia się:

- a) usługi wspierające pobyt osoby w mieszkaniu, w tym usługi opiekuńcze, usługi asystenckie;
- b) usługi wspierające aktywność osoby w mieszkaniu, w tym trening samodzielności, praca socjalna, poradnictwo specjalistyczne, integracja osoby ze społecznością lokalną”.

Postanowienia powyższe należało zatem traktować jako obowiązujące w przedmiotowej sprawie, biorąc pod uwagę fakt, iż w piśmie Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 22 kwietnia 2020 roku w sprawie czasowego zawieszenia stosowania niektórych postanowień Wytycznych obszarowych w wersji z dnia 8 lipca 2019 roku, jak i w informacji Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 kwietnia 2022 roku o częściowym zawieszeniu stosowania Wytycznych obszarowych w wersji z dnia 8 lipca 2019 roku, w której wymieniono wyłączenia zarówno dla projektów nowo wybieranych do dofinansowania, jak i już realizowanych, zacytowane powyżej postanowienia Wytycznych obszarowych dotyczące mieszkań chronionych i wspomaganych nie uległy zawieszeniu.

W związku z powyższym, w mieszkaniach wspomaganych jak i w mieszkaniach chronionych należało zapewniać usługi wspierające pobyt osoby w mieszkaniu, w tym usługi opiekuńcze oraz usługi asystenckie. Oznaczało to zatem, iż kryterium dostępu nr 7 dotyczące obowiązku zapewnienia trwałości miejsc świadczenia usług asystenckich lub opiekuńczych utworzonych w ramach projektu odnosiło się również do projektów realizowanych w ramach typu operacji 1c, czyli usług świadczonych zgodnie z Regulaminem konkursu „w ramach mieszkalnictwa wspomagane – chronione, treningowe i wspierane (np. pobyt stały lub okresowy dla osób starszych i niepełnosprawnych, częściowo lub całkowicie niesamodzielnych i wymagających wsparcia w formie usług opiekuńczych” (s. 14 Regulaminu konkursu).

Analiza treści Wniosku o dofinansowanie daje dodatkowo podstawy do twierdzenia, iż Wnioskodawca przewidywał realizowanie usług opiekuńczo-asystenckich w ramach całodobowego mieszkania treningowego. W opisie zadania nr 2 – „Prowadzenie Mieszkania

Treningowego (MT)” – w sekcji 4.1 Wniosku o dofinansowanie Stowarzyszenie wskazało, że „całodobowo przez 7 dni w tyg. 8 i 12-godz. Dyżury pełnią pracownik soc.-opiekun MT i 3 trenerów-asystentów, którzy prowadzą treningi usamodz. zgodnie z IPU i sprawują opiekę nocną oraz trener psycholog. Personel wspomagany jest przez 4 wolontar., w tym 1 pedagoga prow. trening kompet. cyfrowych. Usługi wspierające w MT będą świadczone w formie pracy socjalnej, poradnictwa specjalistycz. oraz treningów”. Ponadto, w szczegółowym budżecie projektu w celu realizacji zadania nr 2 Beneficjent założył zatrudnienie pracowników socjalnych – opiekunów, trenerów – asystentów ON [osób z niepełnosprawnością], psychologa – trenera, jak i świadczenie usług przez wolontariuszy w formie wkładu własnego: pedagoga – trenera wolontariusza oraz wolontariusza – asystenta ON.

Skoro więc w projekcie Strona niewątpliwie zakładała realizowanie usług opiekuńczo-asystenckich w ramach całodobowego mieszkania treningowego – stosownie do sekcji 2.1.29 Regulaminu konkursu Beneficjent zgodnie z kryterium dostępu zobowiązany był do zachowania trwałości miejsc świadczenia usług w mieszkaniach wspomaganych lub mieszkaniach chronionych utworzonych w ramach projektu po zakończeniu jego realizacji co najmniej przez okres równy okresowi realizacji projektu w zakresie zbliżonym do usług świadczonych w ramach projektu i podobnej jakości (s. 26 Regulaminu konkursu). W odniesieniu zaś do kryterium dostępu nr 7 obowiązkiem Beneficjenta było zatem zapewnienie trwałości „miejsc świadczenia usług asystenckich i/lub opiekuńczych utworzonych w ramach projektu (ze środków innych niż europejskie) po zakończeniu realizacji projektu – co najmniej przez okres odpowiadający okresowi realizacji projektu wskazanemu we wniosku o dofinansowanie”, jak wskazują zapisy na s. 55-56 Regulaminu konkursu.

W ocenie Organu odwoławczego wymóg zachowania trwałości miejsc świadczenia usług w mieszkaniach chronionych lub mieszkaniach wspomaganych utworzonych w ramach projektu po zakończeniu realizacji projektu co najmniej przez okres równy okresowi realizacji projektu wynikał bezpośrednio z Wytocznych obszarowych. Postanowienia w tym zakresie znajdują się w pkt 5 podrozdziału 6.4 Wytocznych obszarowych w wersji obowiązującej od dnia 8 stycznia 2018 roku do 30 lipca 2019 roku, zgodnie z ich brzemieniem: „IZ RPO zapewnia, że w decyzji o dofinansowaniu projektu lub umowie o dofinansowanie projektu są zawarte postanowienia zobowiązujące beneficjenta do zachowania trwałości miejsc świadczenia usług w mieszkaniach chronionych lub mieszkaniach wspomaganych utworzonych w ramach projektu po zakończeniu realizacji projektu co najmniej przez okres równy okresowi realizacji projektu. Trwałość jest rozumiana jako instytucjonalna gotowość podmiotów do świadczenia

usług. IZ RPO weryfikuje spełnienie powyższego warunku po upływie okresu wskazanego w decyzji o dofinansowaniu projektu lub umowie o dofinansowanie projektu”. Ponadto, stosownie do pkt 9 podrozdziału 6.4 Wytycznych obszarowych w wersji z dnia 8 lipca 2019 roku obowiązującej od dnia 30 lipca 2019 roku „IZ RPO zapewnia, że w decyzji o dofinansowaniu projektu lub umowie o dofinansowanie projektu są zawarte postanowienia zobowiązujące beneficjenta do zachowania trwałości miejsc świadczenia usług w mieszkaniach chronionych lub mieszkaniach wspomaganych utworzonych w ramach projektu po zakończeniu realizacji projektu co najmniej przez okres równy okresowi realizacji projektu. Trwałość jest rozumiana jako instytucjonalna gotowość podmiotów do świadczenia usług. IZ RPO weryfikuje spełnienie powyższego warunku po upływie okresu wskazanego w decyzji o dofinansowaniu projektu lub umowie o dofinansowanie projektu”. Należy podkreślić, iż powyższe postanowienie nie podlegało zawieszeniu ani wyłączeniu na podstawie pisma Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 22 kwietnia 2020 roku sprawie czasowego zawieszenia stosowania niektórych postanowień Wytycznych obszarowych jak i informacji Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 kwietnia 2022 roku o częściowym zawieszeniu stosowania Wytycznych obszarowych.

Obowiązek zapewnienia trwałości miejsc świadczenia usług w mieszkaniach chronionych lub mieszkaniach wspomaganych utworzonych w ramach projektu po zakończeniu realizacji projektu co najmniej przez okres równy okresowi realizacji projektu uregulowany został w Regulaminie w sekcji 2.1.29 jak i w definicji kryterium dostępu nr 7. Postanowienia sekcji 2.1.29 Regulaminu konkursu zobowiązały Wnioskodawcę „do opisanie w treści wniosku o dofinansowanie sposobu w jaki zapewniona zostanie trwałość miejsc świadczenia usług w mieszkaniach wspomaganych utworzonych w ramach projektu po zakończeniu jego realizacji oraz do wskazania źródła finansowania miejsc świadczenia usług po zakończeniu realizacji projektu” (s. 26 Regulaminu konkursu). Organ odwoławczy ustalił, iż w tym zakresie Strona wskazała jednoznacznie w sekcji 4.1 Wniosku o dofinansowanie, że „Wnioskodawca i Partner deklaruja, iż osiągnięte rezultaty będą trwałe i zobowiązują się do zachowania trwałości miejsc świadczonych usług utworzonych w ramach projektu w formie mieszkania treningowego po zakończeniu jego realizacji przez co najmniej 28 m-cy w zakresie zbliżonym do usług świadczonych w ramach projektu i podobnej jakości. Aktualna informacja dot. liczby miejsc oferowanych w mieszkaniach MT po projekcie, w okresie zachowania jego trwałości, będzie publikowana na stronie internetowej Wnioskodawcy i Partnera. Po zakończeniu realizacji projektu miejsca świadczonych usług finansowane będą ze środków

własnych Wnioskodawcy i Partnera, wnioskodawca zobowiązuje się do pozyskania dotacji PFRON na ten cel”.

Organ odwoławczy wskazuje, iż Strona była świadoma, iż spełnienie warunków opisanych przez Wnioskodawcę we wnioskach o dofinansowanie będzie weryfikowane przez IZ po zakończeniu okresu realizacji projektu. Wynika to bezpośrednio z zapisów sekcji 2.1.29 Regulaminu konkursu, gdzie wyraźnie wskazywano, że „spełnienie powyższego warunku zweryfikowane zostanie po upływie okresu wskazanego w umowie/decyzji o dofinansowanie projektu” (s. 26 Regulaminu konkursu).

W przedmiotowej sprawie weryfikacja warunków zachowania trwałości miejsc świadczenia usług w mieszkaniach wspomaganych utworzonych w ramach projektu po zakończeniu jego realizacji została dokonana przez IZ poprzez przeprowadzoną w dniu 20 października 2021 roku kontrolę planową jak i przeprowadzoną w (...) kontrolę doraźną. Podstawę prawną działania Instytucji Zarządzającej w tym zakresie stanowił art. 9 ust. 2 pkt 7 i art. 22 ust. 2 pkt 2 lit. b w zw. z art. 22 ust. 7 ustawy wdrożeniowej. Stosownie do art. 22 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy wdrożeniowej kontrole realizacji programu operacyjnego służące zapewnieniu, że system zarządzania i kontroli programu operacyjnego działa prawidłowo, a wydatki w ramach programu operacyjnego ponoszone są zgodnie z prawem oraz zasadami unijnymi i krajowymi „obejmują weryfikacje wydatków służące sprawdzeniu prawidłowości i kwalifikowalności poniesionych wydatków, które mogą przybrać formę kontroli projektu w miejscu jego realizacji, które mogą być prowadzone również po zakończeniu realizacji projektu”. W wyniku kontroli planowej w roku 2021 nie stwierdzono nieprawidłowości, jednakże w wyniku kontroli doraźnej w roku 2022 zespół kontrolujący wskazał w informacji pokontrolnej, iż „na dzień przeprowadzenia kontroli doraźnej na miejscu nie były utrzymane wskaźniki rezultatu w zakresie zbliżonym do usług świadczonych w ramach projektu o podobnej jakości – zgodnie z kryterium dostępu. Beneficjent nie zachował obowiązku utrzymania trwałości rezultatów projektu od momentu zakończenia jego realizacji, tj. od dnia 01.05.2021 r. do dnia kontroli, tj. 3.02.2022 r.” (s. 4-5 informacji pokontrolnej nr 4). Należy stwierdzić, że zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy wdrożeniowej niestwierdzenie wystąpienia nieprawidłowości w toku wcześniejszej kontroli przeprowadzonej przez właściwą instytucję nie stanowi przesłanki odstąpienia od odpowiednich działań, o których mowa w art. 24 ust. 9 lub 11 ustawy wdrożeniowej, w przypadku późniejszego stwierdzenia jej wystąpienia.

Należy zauważyć, iż w pismach z dnia 12 listopada 2021 roku skierowanych do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, Dyrektora Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób

Niepełnosprawnych, Marszałka Województwa Świętokrzyskiego jak i Wojewody Świętokrzyskiego Stowarzyszenie wskazywało, iż „projekt zakończył się 30 kwietnia 2021 r. Od tego czasu mieszkania stoją puste ze względu na brak środków, z których moglibyśmy skorzystać na ich kontynuowanie. Samo stowarzyszenie nie jest w stanie sfinansować dalej trwałości projektu”. Strona bez wątpienia sama przyznawała zatem nie tylko to, iż jako Beneficjent nie posiada środków na prowadzenie mieszkań treningowych, ale też to, iż w zaistniałej sytuacji nie można mówić o zapewnieniu trwałości projektu.

Organ odwoławczy przeanalizował również kwestię zastosowania sposobu pomiaru wskaźnika rezultatu bezpośredniego, który to sposób został określony w załączniku nr XII do Regulaminu konkursu. Strona zarzucała błędne stosowanie przez IZ przedmiotowej procedury w treści Wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak również wносиła o weryfikację tej kwestii w treści pisma z dnia 5 czerwca 2024 roku. Załącznik nr XII „Sposób pomiaru wskaźnika rezultatu bezpośredniego *liczba wspartych w programie miejsc świadczenia usług społecznych istniejących po zakończeniu projektu* (PI 9iv)” stanowił załącznik do Regulaminu konkursu. Zgodnie z sekcją 3.1.1 Wniosku o dofinansowanie Beneficjent zobowiązał się do osiągnięcia wskaźnika rezultatu „Liczba wspartych w programie miejsc świadczenia usług społecznych istniejących po zakończeniu projektu” ze wskazaną wartością wskaźnika 12 miejsc (która to wartość pokrywała się z wartością zadeklarowaną przez Stronę jako osiągniętą w końcowym wniosku o płatność).

W treści załącznika nr XII do Regulaminu, na s. 4 załącznika wskazano: „wskaźnik dotyczący liczby wspartych miejsc świadczenia usług jest wskaźnikiem rezultatu bezpośredniego, mierzonym w ciągu 4 tygodni od zakończenia finansowania danego miejsca w ramach projektu – należy w nim wykazywać wszystkie wsparte miejsca (niezależnie od wymogu trwałości wynikającego z Wytycznych), które istnieją po zakończeniu finansowania w projekcie (moment weryfikacji – w ciągu 4 tygodni od zakończenia finansowania danego miejsca w ramach projektu)”. Według załącznika „miejsce istnieje, jeżeli jest w nim świadczona usługa lub jest ono gotowe do przyjęcia osoby zainteresowanej usługą w momencie, gdy się zgłosi”, zaś „wymóg trwałości nie wpływa na wykazywanie utworzonych miejsc w ramach wskaźnika (niezależnie, czy miejsce jest obwarowane wymogiem trwałości, czy nie – powinno być wykazane, jeśli istnieje w ciągu 4 tygodni od zakończenia finansowania)”. W ocenie Organu odwoławczego treść załącznika jednoznacznie wskazuje, że okres, w którym mierzony był wskaźnik rezultatu, nie jest tożsamy z okresem trwałości rezultatów. Należy pamiętać, iż w przypadku wskaźnika należało wykazać wszystkie wsparte

miejsca, niezależnie od wymogu trwałości, które istniały po zakończeniu finansowania w projekcie w ciągu 4 tygodni od zakończenia finansowania danego miejsca w ramach projektu. Tymczasem stosownie do postanowień sekcji 2.1.29 Regulaminu konkursu - okres trwałości miejsc świadczenia usług w mieszkaniach wspomaganych lub mieszkaniach chronionych utworzonych w ramach projektu po zakończeniu jego realizacji odpowiadał co najmniej okresowi realizacji projektu. W przypadku projektu realizowanego przez Stronę okres ten wynosił 28 miesięcy.

Organ odwoławczy, mając powyższe na uwadze, stoi na stanowisku, iż osiągnięcie wskaźnika „Liczba wspartych w programie miejsc świadczenia usług społecznych istniejących po zakończeniu projektu” z osiągniętą wartością 12 miejsc nie może być traktowane jako równoznaczne z zapewnieniem przez Stronę wymogu trwałości rezultatów. Wartość wskaźnika zapewniała jedynie, że dane miejsce istniało w ciągu 4 tygodni od zakończenia jego finansowania. Wymóg zachowania trwałości utworzonych w ramach projektu miejsc świadczenia usług należy traktować jako odrębny obowiązek Beneficjenta, niezależny od osiągnięcia wskaźnika rezultatu. Zgodnie ze wskazanymi wcześniej procedurami wymóg ten obejmował instytucjonalną gotowość do świadczenia usług przez okres 28 miesięcy po zakończeniu okresu realizacji projektu.

Analizując zastrzeżenia sformułowane przez Stronę, występujące zarówno w treści Wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z dnia 17 lutego 2025, jak i treści pisma Beneficjenta z dnia 19 kwietnia 2022 roku, Organ odwoławczy stwierdził, iż dla wyjaśnienia sprawy kluczowe jest rozstrzygnięcie w zakresie zdefiniowania i właściwej interpretacji pojęcia „instytucjonalnej gotowości”. Rozumienie tego sformułowania stanowiło bowiem kwestię sporną między stronami już na etapie zgłaszania przez Stowarzyszenie zastrzeżeń do informacji pokontrolnej nr 4, jak również z Wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wynika, iż Strona nadal nie zgadza się z dotychczasowym stanowiskiem IZ w tej kwestii.

W opinii Strony, przedstawionej we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, kontrolujący całkowicie zignorowali definicję trwałości projektu określoną w Regulaminie [konkursu] (ppkt 2.1.29, zdanie drugie, str. 26). Zgodnie z nim trwałość jest rozumiana jako instytucjonalna gotowość podmiotów do świadczenia usług. Oznacza to, że w przypadku wystąpienia popytu na usługę po zakończeniu realizacji projektu Beneficjent musi być gotowy do świadczenia usługi o zakresie zbliżonym do usługi świadczonej w ramach projektu i podobnej jakości. W przypadku niewystąpienia popytu na usługi nie ma konieczności zatrudniania kadry, jednak w przypadku zgłoszenia się osób po usługę Beneficjent musi

zatrudnić kadrę i uruchomić usługę”. Stowarzyszenie utrzymuje, iż trwałość projektu została zachowana, gdyż „we wskazanym okresie byliśmy gotowi świadczyć usługę, co potwierdzono w treści informacji pokontrolnej, i to usługę o zakresie zbliżonym do usługi świadczonej w ramach projektu i podobnej jakości”. Strona deklaruje w treści wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, iż „oczywiście chcieliśmy oprócz samej gotowości także świadczyć usługi, ponieważ potrzebowali i potrzebują jej nadal podopieczni Stowarzyszenia”, jednakże wskazuje na trudności w realizacji projektu związane z pandemią COVID-19 . We wcześniejszych zastrzeżeniach z dnia 19 kwietnia 2022 roku Strona podniosła także, że „czym innym jest faktyczna realizacja usługi społecznej, a czym innym jest trwałość miejsc świadczenia usług: Co oznacza, że miejsce istnieje? Oznacza to, że w danym miejscu jest świadczona usługa lub jest ono gotowe do przyjęcia osoby zainteresowanej usługą w momencie, gdy się zgłosi (w przypadku miejsc – osób świadczących usługę oznacza to, że dana osoba świadczy lub jest gotowa do świadczenia usługi po zakończeniu swojego udziału w projekcie)”. W treści informacji pokontrolnej nr 4 wskazano, że „Beneficjent posiadał bazę lokalową z pełnym wyposażeniem oraz zaplecze techniczne pozwalające na funkcjonowanie 12 utworzonych w ramach przedmiotowego projektu miejsc świadczenia usług. Utrzymywał instytucjonalną gotowość do świadczenia usług”.

Po przeanalizowaniu powyżej wskazanej argumentacji, w oparciu o ustalenia stanu faktycznego, w ocenie Organu odwoławczego nie można zgodzić się ze stanowiskiem Strony dotyczącego faktycznego zapewnienia przez Stronę gotowości do świadczenia usług. Tym samym Organ odwoławczy podziela stanowisko w tej kwestii, które przyjęła IZ w uzasadnieniu decyzji nr (...). Zapisy sekcji 2.1.29 Regulaminu konkursu określają jednoznacznie, że „w przypadku wystąpienia popytu na usługę po zakończeniu realizacji projektu Beneficjent musi być gotowy do świadczenia usługi o zakresie zbliżonym do usługi świadczonej w ramach projektu i podobnej jakości”.

Zgodnie z definicją Słownika Języka Polskiego „gotowość” oznacza „1. «stan pogotowia», 2. «stan należytego przygotowania do czegoś», 3. «zdecydowanie się na coś»”. Stosownie do sekcji 2.1.24 Regulaminu konkursu usługa społeczna w postaci mieszkania treningowego „ma charakter okresowy i służy określonym kategoriom osób w osiągnięciu częściowej lub całkowitej samodzielności m.in. przez trening samodzielności, poradnictwo, pracę socjalną lub inne usługi aktywnej integracji” (s. 24 Regulaminu konkursu). Stosownie natomiast do szczegółowego opisu zadania nr 2 – „Prowadzenie Mieszkania Treningowego (MT)” – w sekcji 4.1 Wniosku o dofinansowanie Beneficjent wskazał, że w okresie od 1 maja 2019 roku

do 30 kwietnia 2021 roku zorganizuje 16 turnusów dla uczestników projektu (8 turnusów na rok). W stosunku zaś do każdego uczestnika „wsparcie ogółem wynosi 6 m-cy na uczestnika, realiz. w formie czterech 6-tyg. turnusów usamodz., 1 uczestnik: 6 m-cy, 4 turnusy po 1,5 m-ca, ogółem dla 48 uczestników (4 grupy po 12 osób) zorganizowane zostanie 16 turnusów/8 turnusów na rok”. Stowarzyszenie określiło dodatkowo, że „całodobowo przez 7 dni w tyg. 8 i 12-godz. dyżury pełnią pracownik soc.-opiekun MT i 3 trenerów-asystentów, którzy prowadzą treningi usamodz. zgodnie z IPU i sprawują opiekę nocną oraz trener psycholog. Personel wspomagany jest przez 4 wolontar., w tym 1 pedagoga prow. trening kompet. cyfrowych. Usługi wspierające w MT będą świadczone w formie pracy socjalnej, poradnictwa specjalistycz. oraz treningów”, wśród których wymieniono trening umiejętności praktycznych, trening higieny, trening finansowy, trening zarządzania mieszkaniem, trening kulinarny, trening umiejętności spędzania czasu wolnego, trening interpersonalny, trening autonomii decyzyjnej, trening umiejętności społecznych, trening i pomoc w załatwianiu spraw urzędowych, trening kompetencji cyfrowych. Zadeklarowano, że „zapewniony zostanie dowóz na turnusy, treningi i w sprawach indywidual.”.

Koszty prowadzenia mieszkania treningowego wskazano w szczegółowym budżecie projektu, przy czym obejmowały one:

- 1) koszt personelu projektu (poz. 2.1-2.7);
- 2) koszt mediów (poz. 2.8);
- 3) koszty transportu (poz. 2.9 i 2.10);
- 4) koszty treningów (poz. 2.11-2.22);
- 5) koszt wyposażenia w apteczkę pierwszej pomocy (poz. 2.23).

Należało uwzględnić także fakt, iż zgodnie ze szczegółowym opisem zadania nr 1 – „Diagnoza i utworzenie Indywidualnego Planu Usamodzielnienia” – pobyt w mieszkaniu treningowym był poprzedzony przeprowadzeniem diagnozy i opracowaniem Indywidualnego Planu Usamodzielnienia. Beneficjent wskazał, że „w celu zapewnienia zindywidualizowanego wsparcia dla każdego uczestnika projektu opracowany zostanie na podst. Diagnozy Indywidualny Plan Usamodzielnienia w Mieszkaniu Treningowym. Diagnozę i ocenę stopnia niesamodzielnności przeprowadzi psycholog w oparciu o dokumenty rekrutacyjne, dokumentację lekarską, w tym opinię lekarza-specjalisty, wywiad środowiskowy pracownika socjalnego, wywiad z ON i/lub jej opiekunem prawnym lub faktycznym i in. posiadane dokumenty. Na podstawie diagnozy zespół w składzie: psycholog i pracownik socjalny opiekun MT przy współpracy pedagoga opracują dla każdego uczestnika Indywidualny Plan Usamodzielnienia, uwzględniający rozpoznane potrzeby, możliwości i

zainteresowania odbiorców projektu”. Realizacja powyższego związana była z kosztami wyszczególnionymi w poz. 1.1-1.3 szczegółowego budżetu projektu.

Powyższe ustalenia prowadzą do konkluzji, iż samo posiadanie bazy lokalowej z pełnym wyposażeniem oraz zaplecza technicznego nie może świadczyć o gotowości do świadczenia usług. Realizacja usługi społecznej w mieszkaniu treningowym powinna obejmować szereg działań poczynając od diagnozy i opracowania Indywidualnego Planu Usamodzielnienia poprzez całodobową opiekę sprawowaną przez odpowiedni personel oraz usługi wspierające pobyt osoby w mieszkaniu, w tym usługi opiekuńcze i usługi asystenckie, jak i usługi wspierające aktywność osoby w mieszkaniu, w tym wiele rodzajów treningów samodzielności. Realizacja takich działań musiała wiązać się z odpowiednim nakładem środków finansowych (koszty przeprowadzenia diagnozy, wynagrodzenia personelu, koszty utrzymania mieszkania treningowego oraz kosztach związanych z przeprowadzaniem właściwych treningów).

Ustalenia Organu odwoławczego wskazują, iż w pismach z dnia 12 listopada 2021 roku skierowanych do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, Dyrektora Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Marszałka Województwa Świętokrzyskiego jak i Wojewody Świętokrzyskiego Stowarzyszenie wskazało, iż „od stycznia 2019 r. realizowaliśmy projekt pod tytułem: (...). Projekt zakończył się 30 kwietnia 2021 r. Od tego czasu mieszkania stoją puste ze względu na brak środków, z których moglibyśmy skorzystać na ich kontynuowanie. Samo stowarzyszenie nie jest w stanie sfinansować dalej trwałości projektu”.

Organ odwoławczy wskazuje, iż Strona bezpośrednio oświadczyła tym samym, iż jako Beneficjent nie posiada środków na prowadzenie mieszkań treningowych. Bez wątpliwości należy stwierdzić, iż stanowiło to naruszenie zobowiązania Strony określonego we Wniosku o dofinansowanie, gdzie Beneficjent deklarował jednoznacznie, że „po zakończeniu realizacji projektu miejsca świadczonych usług finansowane będą ze środków własnych Wnioskodawcy i Partnera, wnioskodawca zobowiązuje się do pozyskania dotacji PFRON na ten cel”.

Tymczasem w piśmie z dnia 3 grudnia 2021 roku Stowarzyszenie poinformowało, że „na dzień 29 listopada 2021 r. mamy gotowość do świadczenia usług w ramach trwałości rezultatu dla chętnych osób, w tym baza lokalowa z pełnym wyposażeniem, oraz pracownicy gotowi do podjęcia pracy. Jednakże brak środków finansowych na dzień dzisiejszy nie pozwala nam na uruchomienie mieszkań treningowych”.

W ocenie Organu odwoławczego nieuprawnione jest używanie przez Stronę sformułowania o gotowości do świadczenia usług, w sytuacji braku posiadania przez Stowarzyszenie środków finansowych na prowadzenie mieszkań treningowych. Powołując się na postanowienia sekcji 2.1.29 Regulaminu konkursu „w przypadku wystąpienia popytu na usługę po zakończeniu realizacji projektu Beneficjent musi być gotowy do świadczenia usługi o zakresie zbliżonym do usługi świadczonej w ramach projektu i podobnej jakości” (s. 26 Regulaminu konkursu). Nie ulega wątpliwości, iż nie jest możliwe zapewnienie usługi społecznej w postaci mieszkania treningowego o zakresie zbliżonym do usługi świadczonej w ramach projektu bez stosownego nakładu środków finansowych. Jak już wykazywał Organ odwoławczy, właściwy zakres usługi społecznej w mieszkaniu treningowym obejmował szereg działań poczynawszy od diagnozy i opracowania Indywidualnego Planu Usamodzielnienia poprzez całodobową opiekę sprawowaną przez odpowiedni personel oraz usługi wspierające pobyt osoby w mieszkaniu, w tym usługi opiekuńcze i usługi asystenckie, jak i usługi wspierające aktywność osoby w mieszkaniu, w tym wiele rodzajów treningów samodzielności. Brak środków finansowych na takie działania z pewnością uniemożliwia realizację usługi w wymaganym zakresie (takim, który można określić jako zbliżony do usługi świadczonej w ramach projektu i podobnej jakości). Samo posiadanie bazy lokalowej, nawet z pełnym wyposażeniem, jak i kadry gotowej do świadczenia usług nie jest wystarczające do uznania, że Strona była w instytucjonalnej gotowości do świadczenia usług.

Z uwagi na powyższe Organ odwoławczy podzielił wcześniejsze stanowisko IZ, iż ze względu na brak środków finansowych Strona nie była w stanie uruchomić usługi o zakresie zbliżonym do usługi świadczonej w ramach projektu i podobnej jakości w przypadku pojawienia się chętnych na usługę. Tymczasem Regulamin konkursu wyraźnie określił bezwzględny obowiązek zatrudnienia kadry i uruchomienia usługi w sytuacji wystąpienia popytu na usługę. Zgodnie z sekcją 2.1.29 Regulaminu „w przypadku niewystąpienia popytu na usługi nie ma konieczności zatrudniania kadry, jednak w przypadku zgłoszenia się osób po usługę Beneficjent musi zatrudnić kadrę i uruchomić usługę” (s. 26). Jak słusznie wskazał Organ w uzasadnieniu skarżonej decyzji przy braku środków finansowych niemożliwym staje się wypełnienie przez Beneficjenta obowiązku zatrudnienia kadry, który spoczywał na nim w przypadku zgłoszenia się osób po usługę. W zastrzeżeniach z dnia 19 kwietnia 2022 roku Wnioskodawca poinformował, że „podjęliśmy się co prawda realizacji takiego turnusu ze środków własnych w marcu br. (co kontrola pominęła, ponieważ była przeprowadzana na początku lutego br.), jednak na dłuższą metę kontynuacja takich działań bez dofinansowania

zewnętrznego doprowadziłaby do bankructwa Stowarzyszenia i brakiem możliwości utrzymania instytucjonalnej gotowości do świadczenia usługi przez wymagany okres”.

Treść powyższej informacji wskazuje, iż Strona sama przyznała, że brak środków finansowych uniemożliwił oferowanie usługi o zakresie zbliżonym do usługi świadczonej w ramach projektu i podobnej jakości. W piśmie z dnia 3 grudnia 2021 roku Stowarzyszenie jednoznacznie poinformowało, że „brak środków finansowych na dzień dzisiejszy nie pozwala nam na uruchomienie mieszkań treningowych”. Tym samym, w ocenie Organu odwoławczego Strona nie spełniła wymogu instytucjonalnej gotowości do świadczenia usług, gdyż ta obejmuje nie tylko zapewnienie warunków lokalowych i odpowiedniego zaplecza technicznego, ale konieczność uruchomienia usługi, w tym zatrudnienia kadry, w przypadku zgłoszenia się chętnych na usługę. Na stronie internetowej Beneficjenta w zakładce „Aktualności” zamieszczona została informacja: „(...) od dnia 01.05.2021 roku świadczy usługi społeczne w procesie usamodzielniającym w ramach całodobowych mieszkań treningowych dla 12 dorosłych osób niepełnosprawnych. Uruchomienie mieszkań treningowych nastąpi po otrzymaniu środków finansowych zewnętrznych, o czym Państwa niezwłocznie powiadomimy. W momencie otrzymania środków finansowych zewnętrznych, (...) poinformuje o rekrutacji uczestników do mieszkań treningowych. Przedmiotowa informacja będzie publikowana na stronie (...)”.

Postanowienia sekcji 2.1.29 Regulaminu konkursu (ani jakiegokolwiek inne zapisy Regulaminu) nie zawierały żadnych regulacji, które uprawniałyby Beneficjenta do uzależnienia uruchomienia mieszkań treningowych od pozyskania środków finansowych. Tymczasem wskazana wyżej informacja zamieszczona na stronie internetowej Beneficjenta potwierdza, iż Wnioskodawca uzależniał uruchomienie odpowiednich usług od pozyskania środków finansowych zewnętrznych. W ocenie Organu odwoławczego stanowiło to naruszenie sekcji 2.1.29 Regulaminu konkursu, który nie uzależniał rozpoczęcia świadczenia usługi społecznej od posiadania środków finansowych na jej realizację, ale jedynie od faktu wystąpienia popytu na usługę. Regulamin konkursu wyraźnie bowiem wskazywał, że „w przypadku wystąpienia popytu na usługę po zakończeniu realizacji projektu Beneficjent musi być gotowy do świadczenia usługi o zakresie zbliżonym do usługi świadczonej w ramach projektu i podobnej jakości” (s. 26 Regulaminu konkursu). Co więcej, „w przypadku zgłoszenia się osób po usługę Beneficjent musi zatrudnić kadrę i uruchomić usługę” (s. 26 Regulaminu konkursu). Organ odwoławczy nie ma wątpliwości, iż postanowienia Regulaminu wskazują na obowiązek uruchomienia usługi w przypadku zgłoszenia się chętnych („Beneficjent musi”), a

jedyną sytuacją, w której Beneficjent nie byłby zobowiązany do jej uruchomienia, byłaby sytuacja braku popytu na usługę.

Należy wskazać przy tym, iż zarówno okres trwałości rezultatów, jak i okres realizacji projektu ma określone daty graniczne – zgodnie z Wytycznymi obszarowymi i Regulaminem konkursu następuje on po zakończeniu okresu realizacji projektu i trwa co najmniej przez okres równy okresowi realizacji projektu. W tym okresie beneficjent objęty wymogiem zachowania trwałości rezultatów powinien być w stanie zatrudnić kadrę i uruchomić usługę w przypadku wystąpienia na nią popytu. Hipotetyczna możliwość powoływania się przez beneficjentów na brak środków prowadziłaby do sytuacji, że beneficjenci objęci wymogiem zachowania trwałości rezultatów przez cały okres jej obowiązywania, byliby zwolnieni z obowiązku uruchomienia danych usług mimo stwierdzonego popytu, co przeczy koncepcji trwałości rezultatów. W przedmiotowej sprawie Strona jednoznacznie wskazała we Wniosku o dofinansowanie, że „po zakończeniu realizacji projektu miejsca świadczonych usług finansowane będą ze środków własnych Wnioskodawcy i Partnera, wnioskodawca zobowiązuje się do pozyskania dotacji PFRON na ten cel”, a zatem zadeklarowała bezwarunkowo („finansowane będą”, „zobowiązuje się do pozyskania”), że będzie finansować usługę nie tylko ze środków zewnętrznych, ale i środków swoich i Partnera. Wracając do językowego znaczenia „gotowości jako „stanu należytego przygotowania do czegoś” Organ zwraca uwagę, że nie można mówić o należyтым przygotowaniu się do okresu trwałości rezultatów, który zgodnie z Regulaminem konkursu jak i Wnioskiem o dofinansowanie następował po zakończeniu okresu realizacji projektu, a zatem po 30 kwietnia 2021 roku, jeżeli Beneficjent nie zapewnił odpowiednio wcześniej zabezpieczenia środków finansowych związanych z realizacją podjętego przez Stronę zobowiązania. W szczególności, nie można mówić o należyтым przygotowaniu, jeżeli Strona posiadając wiedzę o rozpoczęciu okresu trwałości rezultatów po 30 kwietnia 2021 roku, występuje o środki finansowe do świadczenia usługi o zakresie zbliżonym do usługi świadczonej w ramach projektu i podobnej jakości dopiero w listopadzie 2021 roku.

Wyjaśnienia Strony, przedstawione we Wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, skupiają się na deklaracji Stowarzyszenia, iż prowadziło działania „aby utrzymać mieszkanie treningowe i móc zapewnić miejsca świadczenia usług społecznych w formie mieszkania treningowego przez okres co najmniej 28 miesięcy po zakończeniu realizacji projektu”. Stan faktyczny wskazuje jednak, iż działania te nie były zaplanowane i przeprowadzone z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym, jak również przede wszystkim były bezskuteczne. W

zastrzeżeniach z dnia 19 kwietnia 2022 roku Strona podniosła, że „niestety nie pozyskaliśmy dofinansowania z PFRON-u, ani z innych źródeł zewnętrznych. Nie ma w tym jednak naszej winy, ponieważ w celu pozyskania środków na sfinansowanie turnusów w posiadanych mieszkaniach treningowych Stowarzyszenie podejmowało wiele działań”.

Odnosząc się do powyższych deklaracji Strony, Organ odwoławczy wskazuje, iż wina beneficjenta lub jej brak nie mają znaczenia dla faktu wystąpienia stwierdzonej nieprawidłowości. W kontekście nieprawidłowości, o której mowa w art. 2 pkt 36 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, zwanego dalej „rozporządzeniem ogólnym”, „przesłanką ustalenia zdarzenia wywołującego szkodę, czyli naruszenia prawa, nie jest wystąpienie winy beneficjenta, oceny zaś jego zachowania należy dokonywać na podstawie wzorca utworzonego dla konkretnej sprawy i wyprowadzonego z obowiązujących regulacji prawa unijnego i krajowego oraz regulacji nienormatywnych (umowa o dofinansowanie, wytyczne) z uwzględnieniem okoliczności indywidualnego przypadku” (K. Bieluci, E. Lemańska i J. Siemieniako „Szkoda jako przesłanka zwrotu środków europejskich przez beneficjenta”, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* (3), Wolters Kluwer 2017, s. 88). Należy wskazać, że okoliczności stanowiące przesłanki, których zaistnienie kreuje obowiązek zwrotu środków, są niezależne od wykazania winy lub jej rodzaju.

Świadczą o tym również o tym tezy wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 19 lipca 2016 roku, sygn. akt IV SA/Gl 989/15, (LEX nr 2098954), gdzie „dla kwalifikacji nieprawidłowości nie ma zatem znaczenia kwota nieprawidłowości i etap realizacji projektu, na którym została ona wykryta, ale sam fakt jej zaistnienia. Podkreślono, że przepis art. 2 pkt 7 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 nie przewiduje kwalifikacji działania Beneficjenta w kategorii działania zawinionego lub niezawinionego. Przyjęto, że do popełnienia nieprawidłowości, w rozumieniu art. 2 pkt 7 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, dochodzi wtedy, gdy naruszony został przepis unijny, jak też krajowy ustanawiający wymogi związane z wydatkowaniem środków finansowych budżetu Unii, jak też regulacje umowy, na mocy której przyznane zostaje dofinansowanie”.

Nie ma zatem znaczenia, czy przyczyny skutkujące obowiązkiem zwrotu były zależne od beneficjenta. W przedmiotowej sprawie Organ odwoławczy nie może więc badać winy czy też zamiaru beneficjenta, jego dobrej bądź złej wiary. Także w art. 207 u.f.p. nie przewidziano żadnych okoliczności wystąpienia winy lub jej rodzaju, czy też zakresu udziału podmiotów trzecich w powstaniu sytuacji prowadzących do zwrotu środków. Beneficjent, podpisując umowę o dofinansowanie projektu, otrzymuje bezzwrotną pomoc pod warunkiem zrealizowania określonych w niej warunków, zaś sankcją za ich niezrealizowanie jest obowiązek zwrotu otrzymanych środków. Przesłanką nieprawidłowości jest tutaj „zdarzenie wywołujące szkodę”, czyli „naruszenie prawa unijnego lub krajowego”. W takim zaś przypadku - odpowiedzialność za to naruszenie posiada cechy odpowiedzialności zobiektywizowanej (niezależnej od winy), a skutkiem zaś tego naruszenia jest swoisty rodzaj sankcji w postaci decyzji o zwrocie dofinansowania (K. Bieluci, E. Lemańska i J. Siemieniako „Szkoda jako przesłanka zwrotu środków europejskich przez beneficjenta”, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* (3), Wolters Kluwer 2017, s. 88).

Organ odwoławczy, mając na uwadze ustalenia stanu faktycznego, uznał stwierdzenie Strony, sformułowane we Wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z dnia 17 lutego 2025 roku, iż „Decyzja Zarządu Wojewódzkiego nr (...) oparta jest o błędną ocenę zachowania trwałości zrealizowanego przez nas Projektu przez pracowników Departamentu Kontroli i Certyfikacji RPO”, za bezpodstawne.

Zespół kontrolujący stwierdził, że Wnioskodawca „nie zapewnił istnienia właściwej ścieżki audytu umożliwiającej odtworzenie wszystkich procesów związanych z utrzymaniem trwałości projektu, tj. nie posiadał dokumentacji dotyczącej świadczenia usług społecznych: podpisanych umów na świadczenie usług społecznych, trójstronnych umów cywilnoprawnych, diagnoz, indywidualnych planów usamodzielnienia w mieszkaniach treningowych, dzienników zajęć”. Zgodnie ze szczegółowym opisem zadania nr 2 w sekcji 4.1 Wniosku o dofinansowanie „pobyt w MT przyznaje się na podst. trójstronnej umowy cywilnoprawnej zawartej pom. wnioskodawcą, opiekunem MT i uczestnikiem lub jego przedst. ustawowym w oparciu o IPU i zaśw. lekarza-specjalisty”. Należy stwierdzić, iż zespół kontrolujący oczekiwał słusznie wypełnienia przez Stronę zapewnienia właściwej ścieżki audytu, a zatem możliwości weryfikacji, czy zgodnie z sekcją 2.1.29 Regulaminu konkursu w przypadku wystąpienia popytu na usługę po zakończeniu realizacji projektu Beneficjent był gotowy do świadczenia usługi o zakresie zbliżonym do usługi świadczonej w

ramach projektu i podobnej jakości, a zatem, czy po zakończeniu okresu realizacji projektu byli chętni na usługę i czy w takiej sytuacji Beneficjent ją uruchomił w oparciu o stosowne dokumenty. Analiza dokumentacji związanej z przeprowadzoną kontrolą wskazuje, iż zespół kontrolujący miał bez wątpienia podstawy do swojego stwierdzenia, iż Wnioskodawca „nie zapewnił istnienia właściwej ścieżki audytu umożliwiającej odtworzenie wszystkich procesów związanych z utrzymaniem trwałości projektu”. W ocenie Organu odwoławczego za udowodnione należy ponadto uznać stwierdzenia kontrolujących „na dzień przeprowadzenia kontroli doraźnej na miejscu nie były utrzymane wskaźniki rezultatu w zakresie zbliżonym do usług świadczonych w ramach projektu o podobnej jakości – zgodnie z kryterium dostępu. Beneficjent nie zachował obowiązku utrzymania trwałości rezultatów projektu od momentu zakończenia jego realizacji, tj. od dnia 01.05.2021 r. do dnia kontroli, tj. 3.02.2022 r.” oraz „do dnia zakończenia projektu, tj. do 30.04.2021 r. nie podjął żadnych działań mających na celu pozyskanie zewnętrznych środków finansowych na funkcjonowanie mieszkań treningowych podczas trwałości projektu. Z udostępnionej przez Beneficjenta dokumentacji wynika, iż przedmiotowe działania rozpoczął dopiero w listopadzie 2021 r. co potwierdzają pisma skierowane odpowiednio do: Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, Wojewody Świętokrzyskiego, Marszałka Województwa Świętokrzyskiego oraz Dyrektora Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych Oddział Świętokrzyski”.

W pierwszej części Wniosku Strony o ponowne rozpatrzenie sprawy Stowarzyszenie zarzuca wydanej w I instancji decyzji „błędne ustalenie i ocenę stanu faktycznego”, co zdaniem Strony wynika z „niestosowania przez Zarząd, a uprzednio pracowników Urzędu Marszałkowskiego, procedur, o których mowa w art. 184 ustawy o finansach publicznych tj. Regulaminu konkursu [...]”. Strona zarzuca IZ błędną interpretację zobowiązania Beneficjenta dotyczącą trwałości rezultatów i trwałości projektu, zdaniem Strony „w oderwaniu od treści dokumentacji konkursowej”. W odniesieniu do tych zarzutów, należy stwierdzić, że stanowią one jedynie polemikę z prawidłowymi ustaleniami Organu w decyzji I instancji.

Zagadnieniem rozpatrywanym przez Organ odwoławczy była również ocena czy naruszenia, o których mowa powyżej, stanowią nieprawidłowość w rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia ogólnego (jako regulacji, której celem jest ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej przed niewłaściwym wydatkowaniem środków publicznych przyznanych na realizację projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych).

Zgodnie z art. 2 pkt 36 rozporządzenia ogólnego „nieprawidłowość” oznacza „każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie EFSI, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem”. Tym samym, aby można było mówić o zaistnieniu nieprawidłowości, muszą 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 odwoławczy uznał, że doszło do powstania nieprawidłowości, która ma szkodliwy wpływ na budżet Unii, poprzez wydatkowanie środków finansowych pochodzących z UE niezgodnie z procedurami wskazanymi w art. 184 u.f.p.

Wskazać należy, iż art. 207 ust. 1 u.f.p. nie używa terminu „nieprawidłowość”, lecz terminów – „wykorzystanie niezgodnie z przeznaczeniem”, „wykorzystanie z naruszeniem procedur”, „pobranie nienależnie lub w nadmiernej wysokości”. Zastosowane zwroty nie zmieniają jednak faktu, że zdarzenia określone w art. 207 ust. 1 u.f.p. są działaniami podejmowanymi na rachunek budżetu Unii Europejskiej w celu usuwania nieprawidłowości, skutkiem czego są to działania podejmowane w zakresie rozporządzenia ogólnego. Są zatem bez wątpienia częścią tej samej dyspozycji gwarantującej dobre zarządzanie funduszami Unii i ochronę jej interesów finansowych, a konsekwentnie do tego, terminy użyte w art. 207 ust. 1 pkt 1-3 u.f.p. powinny być interpretowane w sposób jednolity z pojęciem „nieprawidłowości” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 29 listopada 2018 roku, I SA/Sz 620/18, LEX nr 2603651; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 21 listopada 2019 roku, I SA/Sz 476/19, LEX nr 2757082, Wyrok NSA z 26.01.2024 r., I GSK 2040/22, LEX nr 3691877).

Wykorzystanie środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p., powinno być więc rozumiane szeroko. Przyjęcie, iż w pojęciu „innych procedur” mieszczą się umowy zawierane przez beneficjentów na wykonanie zgłoszonych przez nich w ramach określonych programów operacyjnych i wyłonionych do dofinansowania projektów, znajduje uzasadnienie zarówno stosując gramatyczną jak i też systemową wykładnię art. 207 ust. 1 pkt 2 u.f.p.,

(wyrok Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2017 roku, V SA/Wa 2190/16, LEX nr 2484092).

Rozstrzygnięcie kwestii, czy w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia procedur, o których mowa wskazanych w art. 184 u.f.p. miało szczególne znaczenie, z uwagi na fakt, iż główny zarzut Beneficjenta dotyczący wydania decyzji nr (...) (przedstawiony na s. 4 Wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) odnosił się do tego, iż zdaniem Strony nie doszło do stwierdzonego w decyzji naruszenia tych procedur „ponieważ zachowaliśmy się zgodnie z procedurami, w tym zachowaliśmy trwałość projektu zgodnie z procedurami”. Stanowisko to powtórzono na s.2 Wniosku – „przy realizacji projektu oraz w okresie jego trwałości nie doszło w przypadku Stowarzyszenia do wykorzystania środków przeznaczonych na realizację projektu z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p.”.

Przede wszystkim zaznaczyć należy, iż w myśl art. 52 ust. 1 ustawy wdrożeniowej umowa o dofinansowanie projektu albo decyzja o dofinansowaniu projektu stanowi podstawę dofinansowania projektu. Umowa ta określa warunki dofinansowania projektu, a także prawa i obowiązki beneficjenta z tym związane, w czym mieszczą się także zasady zwrotu otrzymanych środków w przypadku nieprawidłowego ich wykorzystania. Tym samym, jako naruszenie procedur „można uznać wszelkie odstępstwo od zapisów umowy lub naruszenie przepisów prawa unijnego i krajowego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę (uszczerbek) w budżecie ogólnym. Tak więc wszelkie nieprawidłowości, które potencjalnie mogą skutkować wypłatą środków, które nie powinny być wypłacone w myśl warunków umowy lub przepisów prawa, są traktowane jako nieprawidłowość” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 marca 2018 roku, I SA/Kr 143/18, LEX nr 2482999).

Dla uznania więc, iż doszło do naruszenia procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p., wystarczające jest naruszenie postanowień zawartych w Umowie. W literaturze zwraca się szerzej uwagę, że inne procedury obowiązujące przy wykorzystaniu środków europejskich mogą wynikać nie tylko z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, lecz także mogą być kreowane przez specyficzne akty, stanowiące element umowy zawartej z beneficjentem. Wskazane powyżej stanowisko jest utrwalone w orzecnictwie i nie jest obecnie kwestionowane. W prezentowaną linię orzecniczą wpisuje się stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 17 października 2019 roku uznał, że „pod pojęciem inne procedury obowiązujące przy wykorzystaniu środków, o których mowa w art. 184 ust. 1 u.f.p. należy rozumieć reguły postępowania obowiązujące przy wykorzystaniu

środków pomocowych zarówno w umowie jak i w wytycznych, wydanych m.in. na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 6 u.z.p.p., do których stosowania zobowiązała się skarżąca podpisując umowę” (sygn. akt I GSK 1384/18, LEX nr 2744540). Przywołany wcześniej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 marca 2018 roku potwierdza, iż jako naruszenie należy uznać wszelkie odstępstwo od zapisów umowy, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę (uszczerbek) w budżecie ogólnym. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 10 października 2024 roku, sygn.. akt I SA/Bd 532/24 (LEX nr 3778312), stwierdził, iż „naruszenie procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p. może wynikać z postanowień umowy oraz procedur, których stosowanie w umowie postanowiono, określonych w innych, przywołanych w umowie aktach, co z kolei implikuje wydanie decyzji na podstawie art. 207 ust. 1 pkt 2 u.f.p. W konsekwencji, w przypadku zawarcia umowy o dofinansowanie zgodnie z przyjętym przez instytucję wzorem uznać należy, że reguluje ona również procedurę realizacji projektu. Niewypełnienie przez stronę postanowień umowy powoduje zatem konieczność odzyskiwania przez organ kwot podlegających zwrotowi”.

Organ odwoławczy nie ma wątpliwości, iż w niniejszej sprawie doszło do naruszeń postanowień Umowy, a tym samym do naruszenia przepisów prawa unijnego lub prawa krajowego, dotyczącego stosowania prawa unijnego. Tym samym Organ odwoławczy nie zgadza się z zarzutem Strony, zgodnie z którym w I instancji doszło do błędnego ustalenia Organu co do naruszenia przez Stowarzyszenia procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p. W ocenie Organu odwoławczego ustalenia w tym zakresie przedstawione w decyzji nr (...) były prawidłowe.

Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 3 Umowy obowiązkiem Beneficjenta było „zachowanie trwałości projektu lub wskaźników, o ile tak przewiduje właściwy Regulamin Konkursu”. Organ odwoławczy nie ma wątpliwości, iż postanowienia Regulaminu, jako regulacji stanowiącej element umowy zawartej z beneficjentem, należy zatem traktować jako inne procedury obowiązujące przy wykorzystaniu środków europejskich. Dodatkowo, stosownie do § 17 ust. 1 i 2 Umowy Strona była zobowiązana zgodnie z art. 71 rozporządzenia ogólnego oraz właściwym Regulaminem konkursu do zapewnienia trwałości projektu, z zastrzeżeniem obowiązku zachowania trwałości rezultatów zgodnie z Wnioskiem o dofinansowanie.

Należy zaznaczyć, że analiza treści Wniosku o dofinansowanie pozwala na stwierdzenie występowania w niej jednoznacznych zobowiązań Strony w tym zakresie. W sekcji 4.1 Wniosku o dofinansowanie w rubryce „Trwałość rezultatów i trwałość projektu”

Stowarzyszenie wskazało, że „Wnioskodawca i Partner deklarują, iż osiągnięte rezultaty będą trwałe i zobowiązują się do zachowania trwałości miejsc świadczonych usług utworzonych w ramach projektu w formie mieszkania treningowego po zakończeniu jego realizacji przez co najmniej 28 m-cy w zakresie zbliżonym do usług świadczonych w ramach projektu i podobnej jakości. Aktualna informacja dot. liczby miejsc oferowanych w MT po projekcie, w okresie zachowania jego trwałości, będzie publikowana na stronie internetowej Wnioskodawcy i Partnera. Po zakończeniu realizacji projektu miejsca świadczonych usług finansowane będą ze środków własnych Wnioskodawcy i Partnera, wnioskodawca zobowiązuje się do pozyskania dotacji PFRON na ten cel”.

Mając na uwadze powyższe zobowiązania Stowarzyszenia, Organ odwoławczy w pełni podziela stanowisko Organu I instancji, iż Strona nie zapewniła trwałości rezultatów zgodnie z Wnioskiem o dofinansowanie. Bezsprzecznie wykazano, iż Beneficjent nie posiadał odpowiednich środków oraz nie zapewnił ich skutecznego pozyskania. W wyniku tego Strona nie była w stanie wypełnić zobowiązania świadczenia i finansowania usług po zakończeniu realizacji projektu w przypadku zgłoszenia się chętnych po usługę. W ocenie Organu odwoławczego, nie można w żadnej mierze mówić o gotowości Strony do świadczenia usługi o zakresie zbliżonym do usługi świadczonej w ramach projektu i podobnej jakości – w sytuacji stwierdzonego braku posiadania przez stronę środków finansowych (przy czym Stowarzyszenie samo potwierdzało, iż po zakończeniu okresu projektu występował popyt na usługę).

W sytuacji występowania faktycznego popytu na usługę po zakończeniu realizacji projektu Strona nie była zatem gotowa do świadczenia usługi o zakresie zbliżonym do usługi świadczonej w ramach projektu i podobnej jakości, gdyż nie posiadała środków na jej świadczenie. Biorąc pod uwagę powyższe (jak również wyszczególnianą we wcześniejszej części uzasadnienia decyzji analizę kwestii „instytucjonalnej gotowości”) Organ odwoławczy uznaje, iż Strona nie zachowała instytucjonalnej gotowości do świadczenia usług w mieszkaniach wspomaganych. W konsekwencji stwierdzono, iż Strona naruszyła § 7 ust. 1 pkt 3 oraz § 17 ust. 1 i 2 Umowy jak i postanowienia sekcji 2.1.29 Regulaminu konkursu.. Organ odwoławczy stwierdza ponadto, iż Strona nie wywiązała się ze zobowiązań określonych w sekcji 4.1 Wniosku o dofinansowanie („Trwałość rezultatów i trwałość

projektu”), stanowiącym jako załącznik nr 1 integralną część Umowy. W wyniku przeprowadzonego postępowania Organ odwoławczy nie znalazł podstaw do uznania za zasadne zarzutów Strony, przedstawionych we Wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, dotyczących błędnej oceny przez Organ I instancji zachowania trwałości projektu, braku stosowania przez pracowników IZ treści obowiązujących procedur czy też „arbitralnych i sprzecznych z treścią dokumentacji konkursowej interpretacji [procedur] pracowników prowadzących czynności kontrolne (s. 4 Wniosku)”.

We Wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy Strona podniosła ponadto zarzut błędnego ustalenia i błędnej oceny stanu faktycznego „wynikającą z oceny działań Beneficjenta w szczycie pandemii COVID-19, już po prawidłowym zrealizowaniu Projektu i zachowywaniu jego trwałości, w tym zarzut niezachowania obowiązku określonego w § 17 ust. 3 umowy o dofinansowanie projektu [...] o treści „Beneficjent zobowiązuje się niezwłocznie i pisemnie poinformować IZ o problemach w realizacji projektu, w szczególności o zamiarze zaprzestania jego realizacji”.

Zgodnie z § 17 ust. 3 Umowy „Beneficjent niezwłocznie informuje IZ o wszelkich okolicznościach mogących powodować naruszenie trwałości projektu”. Okres trwałości rezultatów projektu rozpoczął się po zakończeniu okresu realizacji projektu, tj. po 30 kwietnia 2021 roku. Po przeanalizowaniu materiału dowodowego Organ odwoławczy stwierdza, iż pierwsze zgłoszenie Strony o problemach w pozyskaniu środków na realizację zobowiązań w zakresie trwałości rezultatów nastąpiło dopiero w dniu 20 października 2021 roku, po ponad 5 miesiącach od rozpoczęcia okresu trwałości rezultatów.

Użyty w postanowieniach Umowy termin „niezwłocznie” nie został określony ustawowo. Należało zatem posłużyć się wskazaniem doktryny oraz definicjami słownikowymi. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 sierpnia 2018 roku (III SA/Kr 616/18, LEX nr 2541662) wskazano, iż przez pojęcie „niezwłocznie” należy rozumieć działanie „bez nieuzasadnionej zwłoki”, czyli bez zbędnych czynności, przeszkód, ale z zachowaniem czynności przewidzianych przepisami. Termin "niezwłocznego" spełnienia świadczenia - zgodnie z orzecznictwem sądów – oznacza więc obowiązek spełnienia go bez zbędnej zwłoki. Przyjmuje się, iż obowiązek taki powinien być o realnym terminie, uwzględniającym okoliczności miejsca i czasu. Organ odwoławczy potwierdza stanowisko Organu I instancji, iż terminu „niezwłocznie” nie można jednak utożsamiać z terminem natychmiastowym - „niezwłoczność oznacza bowiem termin realny,

mający na względzie okoliczności miejsca i czasu, a także regulacje zawarte w art. 354 i art. 355 k.c.” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2006 roku, II CSK 293/06, LEX nr 453147). Z orzecznictwa wynika równocześnie, że o tym, czy świadczenie zostało spełnione niezwłocznie, a zatem należycie, będą rozstrzygać okoliczności konkretnego przypadku.

Analizując przypadek, do którego odnosi się Strona w Wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, Organ odwoławczy przyjął zatem, iż termin „niezwłocznie” należało interpretować jako termin realny w okolicznościach danego miejsca i czasu, przy uwzględnieniu celu społeczno-gospodarczego, zasad współżycia społecznego i panujących w danym zakresie zwyczajów, jeżeli istnieją – art. 354 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, z późn. zm.), zwanej dalej „k.c.” oraz z uwzględnieniem staranności ogólnie wymaganej w stosunkach danego rodzaju – art. 355 § 1 k.c. Oznaczało to zbadanie, czy w przedmiotowej sprawie Stowarzyszenie wykonało stosowne czynności w możliwie najkrótszym terminie, bez nieuzasadnionej zwłoki.

Należy stwierdzić, iż Stowarzyszenie nie spełniło określonego wyżej obowiązku, a tym samym nie ma żadnych wątpliwości, że Strona nie dochowała obowiązku niezwłocznego poinformowania IZ o problemach mogących powodować naruszenie trwałości. Tym samym, Organ odwoławczy potwierdza stanowisko sformułowane przez zespół kontrolujący w informacji pokontrolnej nr 4 (s. 7), zgodnie z którym nastąpiło naruszenie przez Stronę § 17 ust. 3 Umowy w zakresie „braku niezwłocznego poinformowania przez Beneficjenta Instytucji Zarządzającej o wszelkich okolicznościach mogących powodować naruszenie trwałości projektu”.

O problemach związanych z brakiem zachowania trwałości projektu Beneficjent poinformował Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego za pośrednictwem SL2014 pismami z dnia 20.10.2021 r., 25.11.2021 r., 03.12.2021 r., tj. w trakcie obowiązywania trwałości rezultatów projektu. Bezspornym jest zatem fakt, iż IZ otrzymała informację o problemach w pozyskaniu środków finansowych dopiero po kilku miesiącach od rozpoczęcia okresu trwałości. Pamiętać należy, iż z informacji zamieszczonej na stronie internetowej Stowarzyszenia wynikało, że uruchomienie mieszkań treningowych nastąpi dopiero po otrzymaniu środków finansowych zewnętrznych, a zatem że takich środków Strona nie posiadała w momencie rozpoczęcia okresu trwałości.

W zgromadzonym materiale dowodowym, w szczególności w treści wyjaśnień Beneficjenta na etapie zgłaszanych zastrzeżeń (odnosi się to również do treści Wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) Organ odwoławczy nie stwierdził występowania nadzwyczajnych okoliczności, które uniemożliwiałyby Stronie dokonanie tych czynności wcześniej.

Organ odwoławczy zbadał ponadto kwestię występowania w przedmiotowej sprawie przesłanek działania lub zaniechania podmiotu, co było konieczne dla stwierdzenia istnienia nieprawidłowości. W przypadku nieprawidłowości, o której mowa w art. 2 pkt 36 rozporządzenia ogólnego, konieczne jest działanie lub zaniechanie podmiotu gospodarczego, którym zgodnie z art. 2 pkt 37 rozporządzenia ogólnego jest „każda osoba fizyczna lub prawna lub inny podmiot biorący udział we wdrażaniu pomocy z EFSI, z wyjątkiem państwa członkowskiego wykonującego swoje uprawnienia władzy publicznej”. Przesłanka działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zostanie zatem spełniona wówczas, gdy tak definiowany podmiot gospodarczy podejmie działanie niezgodne z przepisami prawa lub gdy wbrew obowiązкови wynikającemu z prawa nie dokona określonej czynności. Jak już wskazywano wcześniej w treści uzasadnienia, art. 2 pkt 36 rozporządzenia ogólnego nie przewiduje przy tym kwalifikacji działania podmiotu gospodarczego w kategorii działania zawinionego lub niezawinionego (przy określaniu kwoty przypadającej do zwrotu nie jest brany pod uwagę stopień winy, ale sam fakt wystąpienia nieprawidłowości).

W związku z powyższym Organ odwoławczy dokonał ustalenia, czy w przypadku przedmiotowej sprawy została spełniona przesłanka działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, a więc czy tak definiowany podmiot gospodarczy podjął działanie niezgodne z przepisami prawa lub czy wbrew obowiązкови wynikającemu z prawa nie dokonał określonej czynności. Przekładając powyższe rozważanie na grunt przedmiotowej sprawy, Organ odwoławczy ustalił, że to Beneficjent jako podmiot gospodarczy dopuścił się naruszenia postanowień wiążącej go Umowy, Wniosku o dofinansowanie i Regulaminu konkursu.

Organ odwoławczy doszedł do przekonania, iż Strona nie zachowała instytucjonalnej gotowości do świadczenia usług w mieszkaniach treningowych o zakresie zbliżonym do usługi świadczonej w ramach projektu i podobnej jakości. Nie ulega wątpliwości, iż na Stronie ciążył obowiązek starannego realizowania projektu, zgodnie z postanowieniami zawartymi w Umowie, Wniosku o dofinansowanie i Regulaminie konkursu. W związku z powyższym, w przedmiotowej sprawie działanie Strony polegało na opisanych szeroko w treści uzasadnienia decyzji naruszeniach postanowień Umowy, Wniosku o dofinansowanie

oraz Regulaminu konkursu. W świetle udowodnionych naruszeń postanowień tych regulacji Organ odwoławczy stoi na stanowisku, iż Strona nie dopełniła obowiązku starannego realizowania projektu.

W dalszej kolejności należało rozważyć, czy doszło do zaniechania ze strony Beneficjenta. W ujęciu leksykalno-etymologicznym „zaniechać” to «zrezygnować z czegoś, porzucić jakąś myśl, cel, dać za wygraną, poniechać czegoś», a „zaniechanie” to «stan niepodjęcia przez człowieka czynności, do dokonania której był zobowiązany prawnie». Słownik Języka Polskiego PWN określa „zaniechanie” jako «powstrzymanie się od działania, które na podstawie określonej normy prawnej powinno było nastąpić». Brzmienie powyższych definicji pojęcia wskazuje, iż konieczne jest powiązanie przedmiotu danego obowiązku z występującym uprawnieniem i normą, w której nakazano podjęcie określonej czynności.

W przedmiotowej sprawie Organ odwoławczy nie ma wątpliwości, iż wystąpiło zaniechanie ze strony Beneficjenta polegające na niepodjęciu działań, do dokonania których Strona była zobowiązana. Działania te były jednoznacznie określone w dokumentacji, przy czym sformułowania wprost zobowiązywały Stowarzyszenie do realizacji danych działań. Zgodnie z sekcją 2.1.29 Regulaminu „w przypadku niewystąpienia popytu na usługi nie ma konieczności zatrudniania kadry, jednak w przypadku zgłoszenia się osób po usługę Beneficjent musi zatrudnić kadrę i uruchomić usługę” (s. 26), a więc jednoznacznie „Beneficjent musi”. Co więcej, Strona sama jednoznacznie zobowiązywała się we Wniosku o dofinansowanie, że „po zakończeniu realizacji projektu miejsca świadczonych usług finansowane będą ze środków własnych Wnioskodawcy i Partnera, wnioskodawca zobowiązuje się do pozyskania dotacji PFRON na ten cel”, a zatem zadeklarowała bezwarunkowo („finansowane będą”, „zobowiązuje się do pozyskania”), że będzie finansować usługę nie tylko ze środków zewnętrznych, ale i środków swoich i Partnera. Szerszą analizę w tym zakresie, jak również wykazanie, iż Strona zaniechała realizacji tych zobowiązań, przedstawiono we wcześniejszej części uzasadnienia decyzji.

W wyniku prowadzonego postępowania Organ odwoławczy uznał za udowodnione, iż Strona przede wszystkim nie podjęła odpowiednich środków i w odpowiednim czasie w celu uzyskania pomocy finansowej na świadczenie usług w okresie trwałości rezultatów, pomimo że sama zobowiązała się do tego we Wniosku o dofinansowanie. Bezspornie Beneficjent zaniechał uruchomienia usługi w przypadku potwierdzonego wystąpienia popytu na usługę (Strona sama przyznaje to między innymi w treści Wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy „oczywiście chcieliśmy oprócz samej gotowości także świadczyć usługi, ponieważ

potrzebowali i potrzebują jej nadal podopieczni Stowarzyszenia” (s.3)). Należy tu przypomnieć, iż Beneficjent nie był w żadnym przypadku uprawniony do uzależniania uruchomienia usługi od pozyskania środków finansowych, a jednak wykazano, iż dokonał takiego uzależnienia. Tymczasem w przypadku wystąpienia popytu na usługę w okresie trwałości, Wnioskodawca winien taką usługę uruchomić, przez co należało stwierdzić wystąpienie zaniechania Stowarzyszenia polegającego na niepodjęciu kolejnego działania, do dokonania którego Strona była zobowiązana.

Spełnienie dwóch przedstawionych wyżej przesłanek było jeszcze niewystarczające do ustalenia, iż mamy do czynienia z nieprawidłowością. Trzecia z przesłanek nieprawidłowości wskazuje bowiem na konieczność wystąpienia lub uprawdopodobnienia wystąpienia szkodliwego wpływu na budżet Unii Europejskiej poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem w związku z niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem podmiotu gospodarczego (beneficjenta).

Organ odwoławczy był zatem zobowiązany do wykazania logicznego następstwa zdarzeń zapoczątkowanych wykazanymi już naruszeniami i ich skutków w postaci finansowania nieuzasadnionego wydatku z budżetu Unii Europejskiej. Zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej „szkoda powstaje w każdym przypadku, gdy podmiot otrzymujący dofinansowanie realizuje projekt niezgodnie z prawem. Należy zwrócić uwagę, że według TSUE do powstania szkody w budżecie UE nie jest wymagane powstanie faktycznego uszczerbku majątkowego w budżecie Unii” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 21 marca 2018 roku, I SA/Kr 143/18, LEX nr 2482999). Oznacza to, że wywarcie szkodliwego wpływu na budżet Unii, o którym mowa w art. 2 pkt 36 rozporządzenia ogólnego, nie musi być konkretną stratą finansową, gdyż do stwierdzenia, że miała miejsce nieprawidłowość wystarczy, że istniało ryzyko czy też zagrożenie, że szkoda ta powstanie. Powyższe stanowisko podziela Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 6 sierpnia 2016 roku, (II GSK 1618/14, LEX nr 1795865) wyraził pogląd, iż skutek naruszenia prawa szkoda w budżecie Unii Europejskiej może być hipotetyczna – szkodą jest już sama możliwość niezasadnego finansowania wydatku z budżetu ogólnego. Wniosek, iż skutek naruszenia prawa szkoda w budżecie UE może być hipotetyczna, potwierdza również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 lipca 2020 roku, V SA/Wa 2130/19, LEX nr 3100086, zgodnie z którym szkoda w budżecie Unii jest rozumiana już nawet jako sama możliwość wydatkowania środków w sposób niezasadny. IZ przyjęła zatem, iż o zaistnieniu nieprawidłowości decyduje nie tylko faktyczne wywarcie

szkodliwego wpływu na budżet, ale nawet już prawdopodobieństwo wystąpienia takiej szkody.

Przechodząc od rozważań doktrynalnych na grunt niniejszej sprawy, po dokonaniu całościowej oceny materiału dowodowego i rozpatrzeniu wyjaśnień Beneficjenta, Organ odwoławczy stwierdza, iż w przedmiotowej sprawie niewątpliwie naruszenie obowiązujących procedur w zakresie trwałości rezultatów spowodowało lub mogło spowodować powstanie szkody w budżecie Unii Europejskiej (zgodził się ze stanowiskiem w tej kwestii sformułowanym w I instancji w decyzji nr (...)). W toku postępowania wykazano, iż Stowarzyszenie nie zachowało instytucjonalnej gotowości do świadczenia usług po zakończeniu okresu realizacji projektu. Organ odwoławczy nie znalazł podstaw do uznania zarzutu Strony przedstawionego w treści Wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczącego „naruszenia przepisów prawa materialnego poprzez wydanie decyzji w oparciu o art. 207 ust. 1 pkt 2 u.f.p. w sytuacji, gdy przy realizacji projektu oraz w okresie jego trwałości nie doszło w przypadku Stowarzyszenia do wykorzystania środków przeznaczonych na realizację projektu z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p.” (s.2), jak również zarzutów „w naszej ocenie wydana decyzja nr (...) jest bezpodstawna, ponieważ nie zachodzą przesłanki do jej wydania” oraz „żądanie zwrotu środków jest bezzasadne, a postępowanie administracyjne powinno zostać umorzone jako bezprzedmiotowe” (s.4). Organ odwoławczy uznał spełnienie w przedmiotowej sprawie trzeciej z przesłanek związanej z koniecznością 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). Wykazano logiczny związek między naruszeniem przez Stronę procedur a finansowaniem nieuzasadnionego wydatku z budżetu Unii Europejskiej. Skoro w projekcie doszło do naruszenia procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p., spełniła się przesłanka określona w art. 207 ust. 1 pkt 2 u.f.p.

Jak wskazano w informacji pokontrolnej nr 4 „Instytucja Zarządzająca na podstawie umowy o dofinansowanie nr (...) przyznała Beneficjentowi dofinansowanie na realizację projektu w łącznej kwocie 775 507,83 PLN. Wyliczenie kwoty nieprawidłowości przypadającej do zwrotu dokonano w oparciu o:

- kwotę przyznanego dofinansowania – 775 507,83 zł,
- okres (czas) obowiązywania trwałości rezultatów projektu – 28 miesięcy, tj. 852 dni,

– okres czasu niezachowania przez Beneficjenta trwałości rezultatów projektu – 278 dni, tj. od dnia 01.05.2021 r. do dnia 03.02.2022 r. Proporcja uwzględniająca okres niezachowania przez Beneficjenta obowiązku utrzymania trwałości rezultatów projektu wyniosła 32,63 %, tj.: $278 \text{ dni} / 852 \text{ dni} \times 100\% = 32,63\%$. Kwota zwrotu środków dofinansowania z Europejskiego Funduszu Społecznego wyliczona proporcjonalnie do okresu niezachowania obowiązku trwałości wyniosła 253 048,20 zł ($775 507,83 \text{ zł} \times 32,63 \%$)” (s. 8 informacji pokontrolnej nr 4). Wezwanie do zwrotu środków z dnia 5 września również zawiera określenie kwoty należności głównej w takiej wartości.

Organ odwoławczy ma na uwadze fakt, iż ustalenie zasadności i wysokości korekty jest elementem decyzji o zwrocie środków, zatem i w tej kwestii podlega to samodzielnej ocenie prawnej stanu faktycznego ustalonego w sprawie. Zgodnie z uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego 7 sędziów NSA Warszawa z dnia 27 października 2014 roku (II GPS 2/14, LEX nr 1523401) „ustalenie i nałożenie korekty finansowej przez instytucję zarządzającą (pośredniczącą lub wdrażającą) jest jedynie etapem dochodzenia zwrotu kwoty ustalonej korektą, poprzedzającym postępowanie administracyjne w tej sprawie, wszczęte na podstawie art. 207 ust. 9 u.f.p. W postępowaniu administracyjnym o zwrot należności nieprawidłowo pobranych ustalenia dotyczące korekty podjęte w toku postępowania kontrolnego nie wiążą organu orzekającego o zwrocie. Stanowią element stanu faktycznego tej sprawy”. Tym samym, informacja pokontrolna nie powoduje stanu związania instytucji kontrolującej, a wszelkie błędy wykryte w ustaleniach czy wnioskach informacji pokontrolnej mogą być korygowane w kolejnych postępowaniach kontrolnych, przy dokonywaniu pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowalnych na podstawie art. 24 ust. 9 pkt 1 ustawy wdrożeniowej, jak również w postępowaniu, którego przedmiotem jest zwrot dofinansowania na podstawie art. 207 u.f.p. (J. Ostrowski, komentarz do art. 25 ustawy wdrożeniowej [w:] R. Poździk (red.) „Komentarz do o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020”, Wydanie Sejmowe 2016).

Organ odwoławczy podziela także stanowisko wyrażone w decyzji, iż wezwanie do zwrotu nie jest elementem postępowania administracyjnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 2022 roku, I GSK 2131/18, LEX nr 3335949; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 listopada 2017 roku, V SA/Wa 2879/16, LEX nr 2598258). Na etapie poprzedzającym wydanie decyzji o zwrocie płatności, obejmującym również wezwanie do zwrotu przewidziane w art. 207 ust. 8 u.f.p.,

instytucja żądająca zwrotu działa wyłącznie jako strona umowy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2014 r., II GSK 2290/13, LEX nr 1485523).

W uzasadnieniu decyzji nr (...), Organ dokonał wyliczenia wymiaru szkody, odnosząc się do sposobu wyliczenia tej szkody wykazanego wcześniej w informacji pokontrolnej nr 4.

W informacji pokontrolnej nr 4 wskazano, że kwota przyznanego dofinansowania wynosiła 775 507,83 zł, a Instytucja Zarządzająca na podstawie Umowy przyznała Beneficjentowi dofinansowanie w łącznej kwocie 775 507,83 zł. Stosownie do § 3 ust. 2 Umowy na realizację projektu przyznano Beneficjentowi dofinansowanie w kwocie 793 665,00 zł, które zostało wypłacane w całości w 5 transzach. Tym samym, kwota przyznanego, a zarazem otrzymanego przez Stronę dofinansowania, wynosiła 793 665,00 zł, a nie 775 507,83 zł. Kwota 775 507,83 zł stanowiła natomiast kwotę rozliczonego dofinansowania. Z tabeli zawartej w informacji z dnia 23 czerwca 2021 roku o pozytywnej weryfikacji końcowego wniosku o płatność wynika, że Beneficjent otrzymał 793 665,00 zł, rozliczył 775 507,83 zł, a zwrócił 18 157,17 zł niewykorzystanych środków. Tym samym, wskazana w informacji pokontrolnej nr 4 kwota 775 507,83 zł, stanowiąca podstawę wyliczenia kwoty przypadającej do zwrotu, była kwotą rozliczonego, a nie przyznanego w projekcie dofinansowania. W informacji pokontrolnej wskazano, że „kwota zwrotu środków dofinansowania z Europejskiego Funduszu Społecznego wyliczona proporcjonalnie do okresu niezachowania obowiązku trwałości wyniosła 253 048,20 zł ($775\,507,83\text{ zł} \times 32,63\%$)”.

Zgodnie z § 3 ust. 2 Umowy na realizację projektu przyznano Beneficjentowi dofinansowanie w kwocie 793 665,00 zł, w tym:

- 1) płatność ze środków europejskich w kwocie 742 921,25 zł, co stanowiło 85,00% całkowitych wydatków kwalifikowalnych projektu;
- 2) dotację celową w kwocie 50 743,75 zł, co stanowiło 5,81% całkowitych wydatków kwalifikowalnych projektu.

Tym samym słuszne jest wskazanie Organu I instancji, iż przyznane w Umowie środki Europejskiego Funduszu Społecznego nie stanowiły całości dofinansowania, a jedynie 85% całkowitych wydatków kwalifikowalnych projektu. Kwota 253 048,20 zł wskazana w informacji pokontrolnej nr 4 obejmowała zarówno dofinansowanie ze środków europejskich (Europejskiego Funduszu Społecznego) jak i środki budżetu państwa (dotację celową). Kwota przypadająca do zwrotu w wysokości 253 048,20 zł obejmowała środki Europejskiego Funduszu Społecznego w kwocie 236 869,32 zł oraz środki budżetu państwa w kwocie 16 178,88 zł, co zostało wskazane w wezwaniu do zwrotu z dnia 5 września 2022 roku.

Uwzględniając powyższe i opierając się na metodologii wskazanej w informacji pokontrolnej nr 4, Organ odwoławczy ocenia prawidłowo wyliczenia wymiaru szkody dokonane przez Organ w decyzji I instancji w oparciu o:

- 1) kwotę rozliczonego (a nie przyznanego) w projekcie dofinansowania w kwocie 775 507,83 zł;
- 2) okres obowiązywania trwałości rezultatów projektu – 852 dni;
- 3) okres niezachowania przez Beneficjenta obowiązku utrzymania trwałości rezultatów projektu – 278 dni.

Proporcja uwzględniająca okres niezachowania przez Beneficjenta obowiązku utrzymania trwałości rezultatów projektu wyniosła 32,63 %, tj.: $278 \text{ dni} / 852 \text{ dni} \times 100\% = 32,63\%$.

Szkoda natomiast wynosi 253 048,20 zł ($775 507,83 \text{ zł} \times 32,63 \%$), w tym 236 869,32 zł z Europejskiego Funduszu Społecznego i 16 178,88 zł z budżetu państwa. Wymiar szkody w budżecie Unii Europejskiej, do której doszło poprzez wypłatę środków przeznaczonych na realizację projektu finansowanego z udziałem środków europejskich, został zatem ustalony w sposób rzeczywisty i proporcjonalny w stosunku do kwoty rozliczonych środków w ramach projektu jak i okresu niezachowania trwałości rezultatów.

Organ odwoławczy stwierdza, że w przedmiotowej sprawie zostały spełnione łącznie wszystkie trzy przesłanki z art. 2 pkt 36 rozporządzenia ogólnego, a zatem doszło do wystąpienia nieprawidłowości indywidualnej. Konsekwencją stwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości indywidualnej jest obowiązek Instytucji Zarządzającej dotyczący podjęcia działań w celu odzyskania kwoty nieprawidłowości.

IZ musi mieć jednak także na uwadze zasadę nieobciążania beneficjentów nieprawidłowościami będącymi konsekwencją działania lub zaniechania właściwej instytucji lub organów państwa, wyrażoną w art. 24 ust. 11 ustawy wdrożeniowej. Należało zatem rozpoznać, czy w przedmiotowej sprawie nie zachodzą okoliczności, pozwalające na zastosowanie art. 24 ust. 11 ustawy wdrożeniowej. Zgodnie art. 24 ust. 11 ustawy wdrożeniowej bowiem, „w przypadku gdy nieprawidłowość indywidualna wynika bezpośrednio z działania lub zaniechania: 1) właściwej instytucji lub 2) organów państwa- korygowanie wydatków następuje przez pomniejszenie wydatków ujętych w deklaracji wydatków oraz we wniosku o płatność, przekazywanych do Komisji Europejskiej, o kwotę odpowiadającą oszacowanej wartości korekty finansowej wynikającej z tej nieprawidłowości”.

Po przeanalizowaniu całego materiału dowodowego, Organ odwoławczy stoi na stanowisku, że w przedmiotowej sprawie nie zachodzą podstawy do uznania, że to IZ lub organy państwa spowodowały stwierdzoną nieprawidłowość. Bezsprzeczne jest fakt, iż to na Beneficjencie spoczywał obowiązek realizacji projektu zgodnie z Regulaminem konkursu, Wnioskiem o dofinansowanie i Umową. Organ odwoławczy stoi na stanowisku, iż w przedmiotowej sprawie nie można mieć żadnych wątpliwości co do zasadności wydania decyzji I instancji. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy wdrożeniowej w przypadku wystąpienia nieprawidłowości indywidualnej lub systemowej, po stronie IZ powstaje obowiązek podjęcia odpowiednich działań, o których mowa w art. 24 ust. 9 lub 11 ustawy wdrożeniowej. Mając na uwadze powyższe, koniecznym było wydanie decyzji określającej kwotę do zwrotu w związku z wykorzystaniem dofinansowania przez Beneficjenta z naruszeniem procedur, co stanowi podstawę do żądania zwrotu dofinansowania przekazanego przez Instytucję Zarządzającą na realizację projektu. Zgodnie bowiem z art. 207 ust. 9 pkt 1 u.f.p. po bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w art. 207 ust. 8 u.f.p., IZ wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu, termin, od którego nalicza się odsetki oraz sposób zwrotu środków, o czym stanowił również § 15 ust. 5 Umowy. Ostatecznie, konsekwencją stwierdzenia okoliczności, o których mowa w art. 207 ust. 9 pkt 1 u.f.p., jest powstanie obowiązku wszczęcia procedury prowadzącej do wydania przedmiotowej decyzji.

Organ odwoławczy dokonał również weryfikacji możliwości zastosowania mechanizmu ulgowego, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych, zwanej dalej „specustawą funduszwą”. W szczególności konieczność dokonania takiego ustalenia wynikała też z tego, iż Strona powoływała się na okoliczność „pandemii COVID-19” w treści wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak i we wcześniejszej korespondencji z IZ. Na s.2 wniosku Strona zarzucała „błędne ustalenie i ocenę stanu faktycznego wynikającą z oceny działań Beneficjenta w szczycie pandemii COVID-19”, na s.3 wniosku wskazywała „chcieliśmy oprócz samej gotowości także świadczyć usługi [...] jednak w szczycie pandemii COVID-19 [...] z trudem zakończyliśmy projekt, zmagając się z kwarantanną części podopiecznych i personelu”, a także powoływała się na „obawy zdrowotne uczestników projektu (...) przed zarażeniem koronawirusem i chorobą COVID-19”.

Weryfikacji ewentualnej możliwości zastosowania przedmiotowego mechanizmu ulgowego (związanego z odpowiedzialnością beneficjentów za nieprawidłowości związane z COVID-19) dokonano zatem w kontekście stwierdzonej nieprawidłowości, w odniesieniu do

sformułowanych przez Stronę zastrzeżeń. Należy tu zaznaczyć, że w zastrzeżeniach z dnia 19 kwietnia 2022 roku Beneficjent sam powołał się na specustawę funduszwą, wskazując, że „ustawa z dnia 02.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 poz. 2095) przewiduje, że beneficjenci nie ponoszą odpowiedzialności za nieprawidłowości związane z COVID-19, a także nie ponoszą odpowiedzialności za nieosiągnięcie celu projektów spowodowane COVID-19. Innymi słowy – przepisy specustawy funduszowej pozwalają beneficjentom środków unijnych uniknąć odpowiedzialności w sytuacjach, w których niedochowanie obowiązków z umów o dofinansowanie miało miejsce w związku z COVID-19. Ustawa ta przewiduje ponadto, że nieprawidłowość indywidualna będąca bezpośrednim skutkiem wystąpienia COVID-19 nie będzie skutkowała obciążeniem beneficjenta odpowiedzialnością – gdyż owa odpowiedzialność w tym zakresie przejdzie na Skarb Państwa – o ile beneficjent wykaże, że pomimo dochowania należytej staranności nie był w stanie zapobiec wystąpieniu tej nieprawidłowości (art. 5 ustawy), co też w naszym wypadku miało miejsce”. Zgodnie z art. 5 ust. 1 specustawy funduszowej „w przypadku gdy nieprawidłowość indywidualna jest bezpośrednim skutkiem wystąpienia COVID-19, a beneficjent wykaże, że pomimo dochowania należytej staranności nie był w stanie zapobiec wystąpieniu tej nieprawidłowości, korygowanie wydatków następuje przez pomniejszenie wydatków ujętych w deklaracji wydatków oraz we wniosku o płatność, przekazywanych do Komisji Europejskiej, o kwotę odpowiadającą oszacowanej wartości korekty finansowej wynikającej z tej nieprawidłowości”. Stosownie zaś do art. 6 ust. 1 specustawy funduszowej „w przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 niemożliwa okazała się realizacja celu, na który został poniesiony wydatek, wydatkowane środki w projekcie mogą zostać uznane za wydatki kwalifikowalne, jeżeli beneficjent wykaże, że z dochowaniem należytej staranności i w odpowiednim czasie podejmował niezbędne działania służące ich odzyskaniu, albo że ich odzyskanie nie było możliwe”.

W przypadku stwierdzenia ujętych w art. 5 ust. 1 specustawy funduszowej przesłanek, przepis stosuje się obligatoryjnie, o czym świadczy tryb oznajmujący użytego w nim czasownika. Regulację komplementarną do art. 5 specustawy funduszowej stanowi jej art. 6, który daje podstawę do zwolnienia beneficjenta od odpowiedzialności za zwrot środków w tych sytuacjach, w których nie jest możliwe, ze względu na okoliczności wywołane przez epidemię COVID-19 („na skutek wystąpienia COVID-19”) osiągnięcie celu, na który poniesiono określony wydatek. Art. 6 ust. 1 specustawy funduszowej wprowadza w takim przypadku

fikcję kwalifikowalności wydatku, pomimo że w normalnych okolicznościach byłby on uznany za niekwalifikowalny. Zwrócić należy uwagę, że zakres omawianego przepisu będzie dotyczył zdarzeń w projekcie, które będzie można z reguły uznać za nieprawidłowość.

Wskazać należy jednak, iż art. 6 odnosi się, w odróżnieniu do art. 5 specustawy funduszowej, do sytuacji, w której związek przyczynowy pomiędzy wystąpieniem COVID-19 a niezrealizowaniem celu projektu nie ma charakteru bezpośredniego. Art. 5 specustawy funduszowej) wprowadza mechanizm ulgowy, który jest obligatoryjnie stosowany w przypadku spełnienia przesłanek w nim opisanych, a związek przyczynowo-skutkowy jest bezpośredni. Art. 6 specustawy funduszowej) ma natomiast charakter fakultatywny – wydatki „mogą zostać uznane” za kwalifikowalne, ale związek przyczynowo-skutkowy nie musi się cechować bezpośredniością. Konieczne jest zatem ustalenie, czy beneficjent dołożył należytej staranności przy wykonaniu umowy i czy faktycznie to wystąpienie COVID-19 jako podstawy wyłącznej spowodowało niewywiązanie się z zobowiązań”.

W uzasadnieniu decyzji w I instancji wywiedziono słusznie, iż za bezpośredni skutek wystąpienia COVID-19 można uznać jedynie takie zdarzenia, które zostały wywołane przez tę chorobę w sposób bezpośredni, tzn. bez ogniów pośrednich w związku przyczynowym wywołanym przez COVID-19 i prowadzącym do określonego zdarzenia.

Odnosząc to do kwestii opisanego pojęcia nieprawidłowości należało przyjąć, iż istotne przy tym będą bezpośrednie skutki COVID-19 oddziałujące na jakikolwiek „podmiot gospodarczy zaangażowany we wdrażanie EFSI”, (ponieważ działanie lub zaniechanie takiego podmiotu warunkuje wystąpienie nieprawidłowości). W przedmiotowej sprawie jako podmioty takie należy określić w szczególności beneficjenta, partnerów w projekcie, beneficjentów ostatecznych projektu (np. osoby objęte projektem edukacyjnym albo parasolowym), zatrudniany przez beneficjenta lub partnerów personel, wykonawców i dostawców (a także podwykonawców). Za nieprawidłowość wywołaną bezpośrednio przez COVID-19 można uznać niezrealizowanie celów projektu (w ogóle, w części albo po terminie) w wyniku choroby, która dotknęła osobę fizyczną uczestniczącą w projekcie jako beneficjent ostateczny czy wykonującą zadania niezbędne do zrealizowania projektu w imieniu któregośkolwiek z wyżej wymienionych podmiotów (J. Ostasowski, „Szczególne rozwiązania wspierające realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r. Komentarz”, LEX/el. 2020).

Organ odwoławczy wziął pod uwagę, iż w piśmie z dnia 20 października 2021 roku Strona podniosła, że „pomimo dokładania wszelkich starań Stowarzyszenia o pozyskanie środków finansowych zewnętrznych jest utrudniona w związku z sytuacją pandemiczną, która trwa od marca 2020 r. na terenie Rzeczypospolitej Polskiej”, jak również przeanalizował cytowaną wcześniej argumentację, w której Strona powoływała się na okoliczność „pandemii COVID-19” w treści Wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jednakże, w ocenie Organu odwoławczego, z przedstawionych przez stronę wyjaśnień i zgromadzonego materiału dowodowego nie wynika, aby wystąpienie pandemii COVID-19 było przyczyną braku zachowania trwałości rezultatów, bowiem Strona nie wykazała, jak przedmiotowa sytuacja bezpośrednio przełożyła się na niemożność wykonania zobowiązania Stowarzyszenia w postaci zachowania trwałości rezultatów.

Powoływanie się przez Stronę na pandemię COVID-19 ma zdecydowanie charakter jedynie ogólny, zarówno w wyjaśnieniach we wniosku („błędne ustalenie i ocenę stanu faktycznego wynikającą z oceny działań Beneficjenta w szczycie pandemii COVID-19”, „z trudem zakończyliśmy projekt, zmagając się z kwarantanną części podopiecznych i personelu”, „obawy zdrowotne uczestników projektu (...) przed zarażeniem koronawirusem i chorobą COVID-19”), jak i w zastrzeżeniach z dnia 19 kwietnia 2022 roku w kontekście finansowania turnusów w mieszkaniach treningowych „niestety, z powodu pandemii, a także w naszej ocenie, z powodu braku wystarczającego zrozumienia potrzeb osób z niepełnosprawnością intelektualną lub umysłową, brakuje podmiotów zainteresowanych finansowaniem tych usług”. Stwierdzenia powyższe z pewnością nie są wystarczające dla uznania przez IZ, iż powyższe uwarunkowania miały bezpośredni wpływ na brak zachowania trwałości rezultatów. Strona nie wykazała bezpośredniego związku między wystąpieniem pandemii a powstaniem nieprawidłowości. Jak już wskazywano we wcześniejszej części uzasadnienia decyzji, ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że bezpośrednią przyczyną niezachowania trwałości rezultatów w postaci świadczenia usług w mieszkaniach chronionych był brak środków finansowych na ich prowadzenie, a nie pandemia COVID-19. IZ uznaje, iż stan pandemii mógł rzeczywiście powodować pewne utrudnienia w realizacji projektu, ale nie ma podstaw do uznania, iż pandemia była bezpośrednią przyczyną niedochowania zobowiązań umownych w zakresie trwałości rezultatów, a zatem wymóg bezpośredniego związku pomiędzy wystąpieniem COVID-19 a powstaniem nieprawidłowości indywidualnej, o którym mowa w art. 5 ust. 1 specustawy funduszowej, nie został spełniony. Organ odwoławczy dokonał odpowiedniego ustalenia (a więc wskazywanego w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 18.04.2024 r. III SA/Łd 762/23, LEX nr

3713442 ustalenia, „czy beneficjent dołożył należytej staranności przy wykonaniu umowy i czy faktycznie to wystąpienie COVID-19 jako podstawy wyłącznej spowodowało niewywiązanie się z zobowiązań”), a w przedmiotowej sprawie wynik tego ustalenia przez IZ jest negatywny.

W kontekście art. 5 ust. 1 specustawy funduszowej odpowiedzialność państwa jest wyłączona, jeśli beneficjent nie podjął działań zapobiegających wystąpieniu nieprawidłowości. Postępowanie beneficjenta w tym zakresie zostaje zatem oceniane przez pryzmat należytej staranności. Można przyjąć, że beneficjent jest zobowiązany podjąć wszelkie dostępne i rozsądne środki, wiążące się nawet ze wzrostem kosztów projektu, zapobiegające skutkom prowadzącym do nieprawidłowości COVID-19. Może to obejmować m.in. dodatkowe wyposażenie osób zaangażowanych w projekt w środki ochronne czy zapewnienie sobie świadczeń zastępczych lub alternatywnych w przypadku niewykonywania umów niezbędnych do realizacji projektu. Działania beneficjenta mogą polegać na następczym usuwaniu skutków COVID-19, aby uniknąć wystąpienia nieprawidłowości.

Organ odwoławczy był zobowiązany do oceny, czy w swoim postępowaniu Beneficjent wykazał się należytą starannością, która ta ocena, co do zasady, musi mieć charakter zobiektywizowany odnoszący się jednocześnie do indywidualnych okoliczności danej sprawy. Względy systemowe uzasadniają przy analizie sposobu działania Beneficjenta odwołanie się do sposobu rozumienia analogicznego pojęcia użytego w art. 355 k.c. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 listopada 2014 roku, w którym orzekał w sprawie dotyczącej staranności wymaganej w realizacji obowiązków wynikających z prawa publicznego, „zakres przedmiotowy zastosowania art. 355 k.c. jest szeroki. Dotyczy on nie tylko dłużnika w trwającym już zobowiązaniu umownym, ale również każdej osoby zobowiązanej, bez względu na źródło obowiązku i charakter tego obowiązku” (V CSK 35/14, LEX nr 1628960).

Organ odwoławczy podzielił powyższy pogląd, zaprezentowany w uzasadnieniu decyzji przez Organ I instancji, co do sposobu analizy działania Strony w kontekście należytej staranności. Zgodnie z art. 355 § 1 k.c. „dłużnik obowiązany jest do staranności ogólnie wymaganej w stosunkach danego rodzaju (należyta staranność)”. W doktrynie przyjmuje się, że „przez «należytą staranność» trzeba rozumieć staranność «ogólnie wymaganą» w stosunkach danego rodzaju. Oznacza to, że przy ocenie postępowania dłużnika należy zmierzać do jej obiektywizacji, a tym samym i generalizacji. Chociaż kryterium «stosunków danego rodzaju» sprawia, że zagadnienie wymaganej staranności nie przedstawia się jednolicie, niemniej

jednak na gruncie omawianego artykułu należy zawsze mówić o staranności należytej, a więc bez dokonywania jej gradacji (...) Kryterium «ogólnych wymagań» nie zostaje spełnione w razie ograniczenia się do staranności jedynie wystarczającej, minimalnej, jednakże nie ma być ona optymalna. Tego rodzaju założenie, po pierwsze, chroni słuszny interes wierzyciela, a po drugie, zapobiega zbyt dużemu obciążeniu dłużnika lub domaganiu się od niego postępowania życiowo wręcz nierealnego. Staranność ogólnie wymagana to po prostu staranność normalna, przeciętna, ale w pozytywnym tego słowa znaczeniu. Należy zaznaczyć, że przy określaniu tak pojmowanej staranności nie należy brać pod uwagę rzeczywistego postępowania przeważającego kręgu dłużników, gdyż może ono odbiegać *in minus* od właściwego poziomu, lecz trzeba się kierować stawianymi im wymaganiami (...) Przy określaniu właściwej miary należytej staranności nie można pomijać okoliczności faktycznych konkretnej sytuacji, w której dany dłużnik podjął działanie, ponieważ to one ostatecznie determinują treść wspomnianego na wstępie modelu prawidłowego postępowania. Do odpowiedzi na pytanie, czy w danej sytuacji dłużnik dochował należytej staranności, potrzebne więc jest zbadanie czasu, miejsca i innych okoliczności niejako zewnętrznych, bo nie dotyczących bezpośrednio osoby dłużnika i pozostających poza jego wpływem” (T. Wiśniewski, komentarz do art. 355 k.c. [w:] J. Gudowski (red.) „Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Zobowiązania. Część ogólna”, wyd. II, WKP 2018). Stosownie zaś do art. 355 § 2 k.c. „należyta staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności”. Należy zwrócić uwagę, że przepis ten dotyczy wprowadzonej wyodrębnionej kategorii podmiotów, w szczególności przedsiębiorców, lecz nie wprowadza jakiegokolwiek nowego stopnia staranności. Chodzi w nim również o ogólnie wymaganą staranność w stosunkach danego rodzaju, z tym jednak zastrzeżeniem, że ma być ona konstruowana z uwzględnieniem zawodowego charakteru działalności dłużnika. Wskazuje to jedynie na konieczność ostrzejszego traktowania wszelkich podstaw uzasadniających ograniczenie lub uchylenie odpowiedzialności takiego dłużnika. Wymagania wobec dłużnika będącego przedsiębiorcą powinny być oczywiście wyższe niż w stosunku do innych dłużników, ale nie oznacza to, że nie mają żadnych granic, gdyż wówczas mielibyśmy w praktyce do czynienia z odpowiedzialnością nawet za przypadek (T. Wiśniewski, komentarz do art. 355 k.c. [w:] J. Gudowski (red.) „Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Zobowiązania. Część ogólna”, wyd. II, WKP 2018). Zgodnie zaś z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 24 stycznia 2022 roku „konstruując wzorzec należytej staranności przedsiębiorcy w stosunkach jednostronnie i obustronnie profesjonalnych, należy brać pod uwagę to, że jego działalność ma charakter

gospodarczy lub zawodowy, co oznacza m.in., że jest prowadzona stale i, w założeniu przynajmniej, oparta na szczególnej wiedzy i umiejętnościach. Prowadzenie przez dłużnika działalności profesjonalnej uzasadnia zwiększone oczekiwania otoczenia co do jego umiejętności, wiedzy, skrupulatności i rzetelności, zapobiegliwości i zdolności przewidywania. Te zwiększone oczekiwania nakazuje ustawa mieć na względzie i z nich budować wzorzec należytej staranności dla przedsiębiorcy. Będzie to zatem wzorzec surowszy niż odnoszący się do osób wykonujących podobne zobowiązania poza zakresem działalności gospodarczej lub zawodowej” (I AGa 255/21, LEX nr 342533). Tym samym, w przypadku beneficjentów prowadzących działalność gospodarczą może to oznaczać przyjęcie wyższych standardów staranności, uwzględniających zawodowy charakter aktywności gospodarczej.

Należało przy tym wziąć pod uwagę, iż na moment przeprowadzania kontroli w dniu 20 października 2021 roku oraz w dniach 3-4 lutego 2022 roku nie prowadziło działalności gospodarczej. Sprawozdania merytoryczne z działalności organizacji pożytku publicznego za rok 2021 i 2022 zamieszczone na stronie Narodowego Instytutu Wolności, wskazują, iż w tym okresie sprawozdawczym Strona nie prowadziła działalności gospodarczej. Z informacji odpowiadającej odpisowi pełnemu z Krajowego Rejestru Sądowego wynika, iż Stowarzyszenie zostało wpisane do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w dniu 20 września 2006 roku (wpis nr 1), zaś do rejestru przedsiębiorców zostało wpisane w dniu 11 maja 2022 roku (wpis nr 12). Na dzień 10 kwietnia 2025 roku w Centralnej Informacji KRS znajdowała się informacja, iż podmiot nadal wpisany jest do rejestru przedsiębiorców. Na podstawie tych ustaleń, Organ odwoławczy podzielił stanowisko Organu I instancji iż, działania Beneficjenta winny być oceniane przez pryzmat art. 355 § 1 k.c. i staranności ogólnie wymaganej w stosunkach danego rodzaju.

Zgromadzony materiał dowodowy wskazuje, iż pierwsza udokumentowana aktywność Stowarzyszenia skierowana na pozyskanie środków finansowych miała miejsce dopiero 12 listopada 2021 roku (pisma Beneficjenta skierowane do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, Dyrektora Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Marszałka Województwa Świętokrzyskiego jak i Wojewody Świętokrzyskiego). Do dnia zakończenia projektu, tj. do 30.04.2021 r. Beneficjent nie podjął żadnych działań mających na celu pozyskanie zewnętrznych środków finansowych na funkcjonowanie mieszkań treningowych podczas trwałości projektu. Dotychczasowe wyjaśnienia Strony, także prezentowane we Wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, nie wnoszą żadnych

dodatkowych informacji w tym kontekście. Odnosząc powyższe do faktu, iż okres trwałości rezultatów rozpoczął się w dniu 1 maja 2021 roku, Organ odwoławczy nie miał podstaw do stwierdzenia, iż Strona wykazała się należyłą starannością, udokumentowane działania w celu pozyskania środków podejmowała bowiem dopiero po kilku miesiącach od rozpoczęcia okresu trwałości rezultatów.

Jak wykazano, zobowiązanie samego Stowarzyszenia dotyczące pozyskania tych środków zawarte było jednoznacznie i bezwarunkowo we Wniosku o dofinansowanie („wnioskodawca zobowiązuje się do pozyskania dotacji PFRON na ten cel”). W żadnej mierze niemal półroczną zwłokę Strony w podjęciu jakichkolwiek działań zmierzających do pozyskania niezbędnych środków finansowych nie można uznać za przejaw należytej staranności Beneficjenta. W ocenie Organu odwoławczego stan faktyczny w sprawie wskazuje na indolencję Strony w rozwiązaniu zaistniałego problemu braku środków finansowych na wypełnienie przez Stowarzyszenie istniejącego zobowiązania. Wnioskodawca informował w zastrzeżeniach z dnia 19 kwietnia 2022 roku, iż „o trudnościach w pozyskaniu środków zewnętrznych informowaliśmy Urząd Marszałkowski, a sami nie jesteśmy w stanie finansować takich turnusów”. Nie zmienia to jednak faktu, iż pismo w tej sprawie wystosował dopiero 20 października 2021 roku, a zatem o trudnościach poinformował po ponad 5 miesiącach od rozpoczęcia okresu trwałości rezultatów.

W świetle przedstawionych ustaleń Organ odwoławczy doszedł do przekonania, iż Strona nie dochowała należytej staranności w celu zapobieżenia wystąpieniu nieprawidłowości w świetle art. 5 ust. 1 specustawy funduszowej. Po przeanalizowaniu materiału dowodowego oraz wyjaśnień Strony Organ stwierdził także, iż w przedmiotowej sprawie nie istnieje bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy nieprawidłowością indywidualną a wystąpieniem COVID-19. IZ w tej sytuacji nie znajduje żadnych podstaw do zastosowania mechanizmu ulgowego, o którym mowa w art. 5 ust. 1 specustawy funduszowej.

Nie jest kwestionowany fakt, że pandemia COVID-19 może być uznana za siłę wyższą w ujęciu obiektywnym. Analizując orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, można wysnuć generalny wniosek, że pojęcie siły wyższej odnosi się do okoliczności nadzwyczajnych i nieprzewidywalnych, niezależnych od podmiotu, który się na nie powołuje, i nieuniknionych mimo dochowania należytej staranności (A. Kastelik-Smaza, Epidemia COVID-19 jako siła wyższa w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, EPS 2020, nr 5, s. 30-41). Jak wskazuje dalej Agnieszka Kastelik-Smaza „Epidemia COVID-19

spowodowała, że wiele podmiotów nie jest w stanie wywiązać się ze swoich obowiązków, zarówno tych o charakterze kontraktowym, jak i wynikających z przepisów prawa. W tej sytuacji z pomocą może przyjść powołanie się na siłę wyższą jako okoliczność egzoneryacyjną, tj. wyłączającą odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania”, jednakże „ocena, czy mamy do czynienia ze zdarzeniem siły wyższej i czy może ona stanowić okoliczność egzoneryacyjną, będzie zatem dokonywana indywidualnie. Istotny będzie w szczególności związek przyczynowy pomiędzy zdarzeniem siły wyższej a niewykonaniem zobowiązania”. Odwołanie się do okoliczności egzoneryacyjnej występuje także w innych źródłach. Kamila Kozień wskazuje, że „aby ocenić, czy w danym konkretnym przypadku można się skutecznie powołać na pandemię koronawirusa jako zdarzenie siły wyższej stanowiące okoliczność egzoneryacyjną, czyli zwalniającą z odpowiedzialności, konieczne jest również przeanalizowanie zawartej między stronami umowy. Przede wszystkim należy szczegółowo przeanalizować i zweryfikować treść wprowadzonych przez stronę do umowy klauzul odnoszących się do przypadków siły wyższej (Rawa 2020). Strony mogą bowiem w umowie wskazać, jak definiują siłę wyższą na potrzeby tej umowy i jaki wpływ na odpowiedzialność podmiotu zobowiązanego może mieć jej wystąpienie” (K. Kozień, „Traktowanie pandemii wywołanej chorobą COVID-19 jako siły wyższej w kontekście zobowiązań umownych oraz biegu terminu przedawnienia w polskim prawie cywilnym”, *Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica* 97, 2021, s. 118).

Ponadto, „jeżeli w umowie wiążącej strony była zawarta klauzula siły wyższej, a w jej przykładowym wyliczeniu została wymieniona epidemia jako przykład siły wyższej, to o ile umowa nie stanowi inaczej, zdarzenie to może wyłączyć odpowiedzialność dłużnika za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy, np. w sytuacji, gdy nie ma on dostępu do zakontraktowanego towaru. W sytuacji, jeżeli epidemia nie będzie wymieniona w klauzuli umowy jako przykład siły wyższej ocena charakteru prawnego pandemii koronawirusa będzie wymagała dokładnej analizy postanowień klauzuli siły wyższej oraz porządku prawnego, pod jakim umowa została zawarta. Jeżeli umowa nie zawiera postanowień dotyczących siły wyższej (np. wyłączających epidemię ze zdarzeń, które można zakwalifikować jako siłę wyższą) lub postanowień w inny sposób modyfikujących zakres odpowiedzialności wykonawcy, należy stosować ogólne zasady odpowiedzialności przy wykonywaniu zobowiązań” (Lubasz i Wspólnicy – Kancelaria Radców Prawnych sp.k „Wpływ wystąpienia siły wyższej na obowiązki stron umowy”, s. 5).

W tym zakresie, Organ zwraca uwagę, iż zawarta w dniu 14 lutego 2019 roku Umowa nie zawiera klauzul egzoneracyjnych odnoszących się do przypadków siły wyższej. Jak słusznie wykazano w uzasadnieniu decyzji nr (...) Umowa nie zawiera także postanowień wiążących odstąpienie od wykonania zobowiązań umownych z samym faktem wystąpienia siły wyższej. W tej sytuacji konieczne było zastosowanie ogólnej zasady odpowiedzialności przy wykonywaniu zobowiązań, oraz uznania, iż „dla zwolnienia się z odpowiedzialności za niewykonanie zobowiązania poprzez powołanie się na siłę wyższą konieczne jest wykazanie przez podmiot, który na zjawisko siły wyższej się powołuje, że rzeczywiście ono wystąpiło, a co więcej zaistniał związek przyczynowy pomiędzy zdarzeniem siły wyższej a niewykonaniem zobowiązania” (K. Kozień, „Traktowanie pandemii wywołanej chorobą COVID-19 jako siły wyższej w kontekście zobowiązań umownych oraz biegu terminu przedawnienia w polskim prawie cywilnym”, *Acta Universitatis Lodzensis, Foli Iuridica* 97, 2021, s. 117).

Organ odwoławczy ocenił indywidualnie, czy w przedmiotowej sprawie zdarzenie siły wyższej i mogło stanowić okoliczność egzoneracyjną. Istotne było w szczególności wykazanie związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem siły wyższej a niewykonaniem zobowiązania Stowarzyszenia (lub też stwierdzenie braku takiego związku). W niniejszej sprawie – jak już szczegółowo uzasadniano we wcześniejszej treści niniejszej decyzji – Beneficjent, powoływał się na pandemię COVID-19 jako zjawisko siły wyższej, jednakże w żaden sposób nie wykazał związku pomiędzy jej wystąpieniem a niewykonaniem zobowiązania w postaci utrzymania instytucjonalnej gotowości do świadczenia usług w mieszkaniach treningowych w okresie trwałości rezultatów. Organ odwoławczy stoi na stanowisku, iż z przedstawionych przez stronę wyjaśnień i zgromadzonego materiału dowodowego nie wynika, aby wystąpienie pandemii COVID-19 było przyczyną braku zachowania trwałości rezultatów (Stowarzyszenie nie było w stanie wykazać, jak przedmiotowa sytuacja bezpośrednio przełożyła się na niemożność wykonania zobowiązania w postaci zachowania trwałości rezultatów). Za główną przyczyną niewykonania powyższego zobowiązania należało uznać brak środków finansowych na uruchomienie usługi, a nie zdarzenie siły wyższej. Popyt na usługę wśród Beneficjentów występował w okresie realizacji projektu w trakcie pandemii, co wskazał sam Beneficjent w oświadczeniu z dnia 3 lutego 2022 roku – „sukces mieszkań treningowych spowodował, że jego uczestnicy chcieli kontynuować projekt, nawet w czasie trwania epidemii, w związku z czym ostatni turnus zakończył się w dniu 30 kwietnia 2021 roku”. Wnioskodawca nie wskazywał również na brak

zainteresowania usługami w okresie trwałości rezultatów, tj. po 30 kwietnia 2021 roku, w związku z pandemią COVID-19.

W treści zastrzeżeń z dnia 19 kwietnia 2022 roku Strona wskazała, że „w orzecznictwie sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego wskazuje się dodatkowo, że nawet okoliczności, które nie stanowiły siły wyższej, ale pozostają niezależne od beneficjenta i którym nie mógł on – pomimo dochowania najwyższej staranności – zapobiec – zwalniają go z odpowiedzialności za zwrot środków” (opierając się na wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2015 roku I CSK 878/14 oraz z dnia 21 marca 2013 roku II CSK 241/12).

Organ odwoławczy nie może jednakże uznać za okoliczność niezależną od beneficjenta kilkumiesięczne opóźnienie w wystąpieniu do podmiotów o środki finansowe na realizację trwałości rezultatów (a jedynie to, że Strona nie miała wpływu na treść odpowiedzi od poszczególnych podmiotów, do których skierowała w dniu 12 listopada 2021 roku pisma z prośbą o pomoc w pozyskaniu tych funduszy). Nie było przeszkód, by Stowarzyszenie mogło wystąpić do tych podmiotów odpowiednio wcześniej, a więc dochować należytej staranności dla wypełnienia jasno określonych (również w czasie) zobowiązań. Już w pierwszej wersji Wniosku o dofinansowanie złożonej w ramach konkursu w dniu 17 września 2018 roku Strona zadeklarowała, że „Wnioskodawca i Partner deklaruja, iż osiągnięte rezultaty będą trwałe i zobowiązują się do zachowania trwałości miejsc świadczonych usług utworzonych w ramach projektu w formie mieszkania treningowego po zakończeniu jego realizacji przez co najmniej 28 m-cy w zakresie zbliżonym do usług świadczonych w ramach projektu i podobnej jakości. Aktualna informacja dot. liczby miejsc oferowanych w mieszkaniach MT po projekcie, w okresie zachowania jego trwałości, będzie publikowana na stronie internetowej Wnioskodawcy i Partnera. Po zakończeniu realizacji projektu miejsca świadczonych usług finansowane będą ze środków własnych Wnioskodawcy i Partnera, wnioskodawca zobowiązuje się do pozyskania dotacji PFRON na ten cel”. Stowarzyszenie samo zadeklarowało (jeszcze przed rozpoczęciem okresu realizacji projektu) pozyskanie środków na finansowanie miejsc świadczenia usług utworzonych w ramach projektu po jego zakończeniu.

Tymczasem ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, iż już na 6 miesięcy przed zakończeniem okresu realizacji projektu a rozpoczęciem okresu trwałości Beneficjent miał świadomość, że Partner nie jest w stanie finansowo wesprzeć Wnioskodawcy w kontynuacji projektu. Świadczą o tym zapisy notatki służbowej z dnia 17 listopada 2020 roku, gdzie Gmina Obrazów, będąca Partnerem w projekcie, stwierdza iż „nie jest w stanie finansować

kontynuacji projektu, dlatego też wspiera działanie Stowarzyszenia w pozyskaniu środków finansowych z innych źródeł”. Organ odwoławczy nie potwierdził przy tym występowania dowodów, które świadczyłyby o tym, że Strona bezpośrednio po spotkaniu, które odbyło się w dniu 17 listopada 2020 roku w Urzędzie Gminy Obrazów (podczas którego powzięła wiedzę o braku możliwości pozyskania wsparcia finansowego w okresie trwałości bezpośrednio od Partnera), podjęła działania w celu pozyskania środków zewnętrznych.

Do zastrzeżeń z dnia 19 kwietnia 2022 roku Wnioskodawca przedstawił informację z dnia 3 marca 2021 roku o odrzuceniu na I etapie oceny merytorycznej projektu pn. „Praktyka niezależnego życia i samodzielności w mieszkaniu treningowym”, złożonego w styczniu 2021 roku w ramach konkursu nr (...)”. Dokonano tu oceny, czy powyższe mogło być uznane za podjęte działania zmierzające do pozyskania środków finansowych jeszcze przed rozpoczęciem okresu trwałości rezultatów. Zarówno z informacji z dnia 3 marca 2021 roku jak i załączonej do niej karty oceny merytorycznej z dnia 19 lutego 2021 roku wynika, że Strona nie spełniła kryterium dostępu nr 3 określonego w regulaminie wskazanego powyżej konkursu – „Wnioskodawca zapewnia, że wsparcie dla usług opiekuńczych i/lub asystenckich prowadzi do zwiększenia liczby miejsc świadczenia usług w społeczności lokalnej oraz liczby osób objętych tymi usługami w stosunku do danych z roku poprzedzającego rok złożenia wniosku o dofinansowanie projektu”. W uzasadnieniu decyzji (...) Organ słusznie zwrócił uwagę na fakt, że zgodnie z definicją ww. kryterium „realizowane w projekcie wsparcie nie może spowodować zmniejszenia dotychczasowego finansowania usług asystenckich/opiekuńczych przez Wnioskodawcę lub Partnera projektu lub zastąpienia środkami projektu dotychczasowego finansowania usług asystenckich/opiekuńczych ze środków innych niż europejskie. Powyższe wymogi nie dotyczą wsparcia dla usług opiekuńczych świadczonych przez opiekunów faktycznych”. Tym samym Organ odwoławczy uznał prawdziwość stwierdzenia, iż nawet w przypadku otrzymania dofinansowania w przywołanym konkursie Stowarzyszenie i tak nie mogłoby zastąpić środkami nowego projektu dotychczasowego finansowania usług asystenckich lub opiekuńczych ze środków innych niż europejskie.

Za pierwszą udokumentowaną aktywność Strony w zakresie podjętych rzeczywistych działań zmierzających do pozyskania środków na finansowanie turnusów w mieszkaniach treningowych w okresie trwałości należało zatem uznać korespondencję w postaci pism skierowanych do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, Wojewody Świętokrzyskiego, Marszałka Województwa Świętokrzyskiego oraz Dyrektora Państwowego Funduszu

Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych Oddział Świątokrzyski z prośbą o pomoc finansową. Kluczowym dla sprawy jest fakt, iż korespondencja ta datowana jest na listopad 2021 roku, a więc w kilkumiesięcznym odstępie do daty rozpoczęcia trwałości rezultatów.

Organ odwoławczy stwierdził zatem brak możliwości przyjęcia, iż w sprawie występują okoliczności niezależne od Beneficjenta i którym nie mógł on jako Strona Umowy – pomimo dochowania najwyższej staranności – zapobiec, a które zwalniałyby go z odpowiedzialności za zwrot środków. W przedmiotowej sprawie, jak ustalono w toku postępowania, podjęte przez Stronę działania nie mogą w żadnej mierze być zakwalifikowane jako zapewniające dochowanie należytej staranności. Nie ulega wątpliwości, iż Stowarzyszenie mogło, miało możliwość podjąć działania zmierzające do pozyskania środków finansowych dużo wcześniej. Zaniechanie to wystąpiło w sytuacji pełnej świadomości Strony co ciążyących na niej obowiązkach dotyczących trwałości rezultatów. O dochowaniu należytej staranności w przedmiotowym przypadku można by mówić, gdyby stosowne działania (do których Strona sama się zobowiązała) na tyle wcześnie, że w momencie rozpoczęcia okresu trwałości i zgłoszenia się chętnych po usługę Stowarzyszenie byłoby w stanie ją uruchomić. Beneficjent nie podjął wyprzedzająco takich działań, a zamiast tego dokonał nieuprawnionego uzależnienia uruchomienia usługi od możliwości pozyskania środków w przyszłości. W kontekście przywołanego przez Stronę uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2013 roku – „innymi słowy, katalog przyczyn wymienionych, jako siła wyższa nie wyczerpuje wszystkich przyczyn usprawiedliwiających zwolnienie od obowiązku zwrotu w całości lub w części otrzymanego świadczenia, gdyż mogą wystąpić jeszcze inne, niewymienione w nim okoliczności, które także mogą uzasadniać zwolnienie od tego obowiązku. Rzecz jasna, muszą to być okoliczności wyjątkowe, zbliżone w swojej istocie do kategorii wymienionych we wspomnianym katalogu, a więc takie, których, pomimo podjętych przez zobowiązanego starań, nie dało się przezwyciężyć” (II CSK 241/12, LEX nr 1312529) – Organ odwoławczy w pełni podziela stanowisko Organu I instancji, zgodnie z którym w sprawie nie wystąpiły inne okoliczności wyjątkowe, nadzwyczajne, których nie dało się przezwyciężyć.

Instytucja Zarządzająca nie ma żadnych wątpliwości, że w sprawie doszło do naruszenia procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p., skutkujących obowiązkiem zwrotu środków przez Beneficjenta. W tym zakresie, nie można się również zgodzić się z wyrażonym we wniosku stanowiskiem Stowarzyszenia (tożsamym ze stanowiskiem z pisma z dnia 5 czerwca 2024

roku), że „żądanie zwrotu środków jest bezzasadne, a wszczęte postępowanie administracyjne powinno zostać umorzone jako bezprzedmiotowe”.

Organ odwoławczy podzielił w tej kwestii stanowisko Organu zaprezentowane w treści decyzji (...). Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego ma miejsce wtedy, gdy brak jest któregoś z elementów stosunku materialnoprawnego, który by podlegał konkretyzacji, wobec czego nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez jej rozstrzygnięcie co do istoty. Bezprzedmiotowość może wynikać z okoliczności dotyczących podmiotów tego stosunku prawnego lub jego przedmiotu. Istota bezprzedmiotowości postępowania polega na tym, że nastąpiło takie zdarzenie prawne lub faktyczne, które spowodowało, że przestała istnieć ta szczególna relacja między faktem (sytuacją faktyczną danego podmiotu) a prawem (sytuacją prawną danego podmiotu), z którą ustawa łączy obowiązek konkretyzacji normy w postaci wydania decyzji administracyjnej (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 maja 2012 roku, II GSK 467/11, LEX nr 1219036).

Nie budzi wątpliwości Organu odwoławczego fakt, iż w przedmiotowej sprawie nie nastąpiło zdarzenie prawne lub faktyczne, które spowodowało, że przestała istnieć szczególna relacja między stanem faktycznym a sytuacją prawną, z którą ustawa łączy obowiązek konkretyzacji normy w postaci wydania decyzji administracyjnej. W niniejszej decyzji szeroko uzasadniono i udowodniono wystąpienie naruszenia przez Stronę procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p., skutkujących obowiązkiem zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich na podstawie art. 207 ust. 1 pkt 2 u.f.p.

Przedmiotem analizy Organu odwoławczego było również to, czy w niniejszej sprawie należy zastosować przerwę w naliczaniu odsetek. Stosownie do art. 54 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej „odsetek za zwłokę nie nalicza się za okres od dnia następnego po upływie terminu, o którym mowa w art. 139 § 3, do dnia doręczenia decyzji organu odwoławczego, jeżeli decyzja organu odwoławczego nie została wydana w terminie o którym mowa w art. 139 § 3” Ordynacji podatkowej. Zgodnie tym artykułem „załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia otrzymania odwołania przez organ odwoławczy, a sprawy w której przeprowadzono rozprawę lub strona złożyła wniosek o przeprowadzenie rozprawy – nie później niż w ciągu 3 miesięcy”. Przekładając powyższe przepisy na grunt przedmiotowej sprawy, Organ odwoławczy wskazuje, że termin o którym mowa w art. 139 § 3 Ordynacji podatkowej, został przekroczony (pismem z dnia 17 marca 2025 roku Beneficjent został zawiadomiony o

przedłużeniu postępowania administracyjnego do dnia 18 maja 2025 roku). Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją I instancji wpłynął do Instytucji Zarządzającej 18 lutego 2025 roku. Od tego dnia należało liczyć bieg 2 miesięcznego terminu, od którego przekroczenia zależy przerwa w naliczaniu odsetek. Mając na uwadze powyższe rozważania należy uznać, że termin 2-miesięczny upłynął 18 kwietnia 2024 roku. Zachodzą zatem podstawy do orzeczenia przerwy w naliczaniu odsetek, a wobec powyższego, przy zwrocie kwoty uznanej za nieprawidłowość, należy zastosować przerwę w naliczaniu odsetek liczoną od dnia 19 kwietnia 2024 roku do dnia doręczenia decyzji Organu II instancji.

Po dokonaniu wszechstronnej analizy zgromadzonego materiału dowodowego Organ w II instancji uznał, że nie ma podstaw do uczynienia zadość żądaniom Strony wyrażonym we Wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z dnia 18 lutego 2025 roku, a zarzuty Strony są bezzasadne. W szczególności, w ocenie Organu odwoławczego, Organ I instancji zebrał i rozpatrzył w sposób wyczerpujący całokształt materiału dowodowego sprawy, dokonał swobodnej, a nie dowolnej, oceny dowodów, zgodnej z zasadami logicznego rozumowania i wskazaniami wiedzy. Wskutek powyższego ustalenia faktyczne przyjęte za podstawę decyzji były prawidłowe. Ustalenia te znajdują potwierdzenie w treści dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy oraz zostały one szczegółowo opisane zarówno w decyzji (...), jak i w niniejszej decyzji Organu odwoławczego.

Organ odwoławczy pragnie podkreślić ponadto, że środki pochodzące z funduszy strukturalnych, w tym z Europejskiego Funduszu Społecznego, są środkami publicznymi na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 u.f.p. Stosownie do art. 44 ust. 3 u.f.p. 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 oraz w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. Instytucja Zarządzająca jest zobowiązana zatem do wydatkowania środków publicznych w sposób celowy, oszczędny i efektywny, a do jej zadań należy m.in. prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym weryfikacja prawidłowości wydatków ponoszonych przez beneficjentów (art. 9 ust. 2 pkt 7 ustawy wdrożeniowej) oraz odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w tym wydawanie decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację projektów lub zadań, o której mowa w art. 207 ust. 9 u.f.p. (art. 9 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy wdrożeniowej). Należy mieć również na uwadze fakt, że Organ nie mógł 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.

W świetle powyższego Zarząd Województwa Świętokrzyskiego orzeka jak w sentencji.

Pouczenie

Niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji.

Na podstawie art. 53 § 1 ustawy z dnia z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, z późn. zm.), Stronie przysługuje prawo wniesienia skargi na niniejszą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Zarządu Województwa Świętokrzyskiego.

Zgodnie z § 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 535) wpis od skargi w sprawie należności pieniężnej objętej zaskarżonym aktem wynoszącej ponad 100 000 zł wynosi 1% wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 2 000 zł i nie więcej niż 100 000 zł. Strona może ubiegać się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

Na podstawie art. 207 ust. 1 pkt 2 u.f.p. w przypadku gdy środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich są wykorzystane z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p., 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 art. 207 ust. 9 u.f.p., na wskazany w tej decyzji rachunek bankowy.

Zgodnie z art. 207 ust. 4 pkt 3 u.f.p. w przypadku, o którym mowa w art. 207 ust. 1 u.f.p., Beneficjent, który nie zwrócił środków wraz z odsetkami w terminie 14 dni od dnia upływu terminu, o którym mowa w art. 207 ust. 1 u.f.p., zostaje wykluczony z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Stosownie do art. 207 ust. 5 u.f.p. okres wykluczenia rozpoczyna się od dnia

kiedy decyzja, o której mowa w art. 207 ust. 9 u.f.p., stała się ostateczna, zaś kończy z upływem trzech lat od dnia dokonania zwrotu środków.

WICEMARSZAŁEK
WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO
GRZEGORZ SOCHA
(dokument podpisano elektronicznie)

Otrzymują:

- 1) pełnomocnik Beneficjenta: (...);
- 2) aa.