

## UCHWAŁA NR 1095/19

### ZARZĄDU WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Z DNIA 25.09. 2019 r.

#### W SPRAWIE:

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

#### NA PODSTAWIE:

- art. 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 2019 r. poz. 512 t.j.),
  - art. 207 ust. 1 pkt 1, pkt 2 i ust. 9 pkt 1 w zw. z art. 61 ust 1 pkt 2 oraz art. 67 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 t.j z późn. zm.),
  - art. 104 i art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 t.j.z późn. zm.),
  - art. 9 ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art.24 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1431 z późn.zm.),
- uchwała się co następuje:

#### § 1

Wydaje się decyzję administracyjną w sprawie zwrotu przez Fundację na Rzecz Poprawy Jakości Życia "OD-NOWA", ul. Polska 8a, 12-101 Szczytno, NIP: 5252393651, REGON: 140947159 dofinansowania w wysokości 420.898,50 zł (słownie: czterysta dwadzieścia tysięcy osiemset dziewięćdziesiąt osiem złotych i pięćdziesiąt groszy) w tym:

- środki Europejskiego Funduszu Społecznego w kwocie 397 515,25 zł (słownie: trzysta dziewięćdziesiąt siedem tysięcy pięćset pięćdziesiąt złotych i dwadzieścia pięć groszy)
- środki budżetu krajowego w kwocie 23 383,25 zł (słownie: dwadzieścia trzy tysiące trzysta osiemdziesiąt trzy złote i dwadzieścia pięć groszy) wykorzystanego niezgodnie z przeznaczeniem i z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, udzielonego na podstawie umowy nr RPSW.08.04.02-26-0033/17-00 z dnia 20.04.2018 r. o dofinansowanie projektu pn. „Podejmij z nami wyzwanie -po 50 roku życia klikanie!” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych od dnia przekazania dofinansowania, tj. - od dnia 21.05.2018 roku do dnia zwrotu.

Zwrotu należy dokonać na rachunek bankowy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego nr 95 1020 2629 0000 9502 0342 7440 prowadzony w banku PKO Bank Polski w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji.

Przedmiotowy dokument stanowi załącznik do uchwały.

#### § 2

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

**§ 3**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**MARSZAŁEK  
WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO**

**ANDRZEJ BĘTKOWSKI**



**Załącznik nr 1 do Uchwały Zarządu Województwa Świętokrzyskiego nr 1095/19  
z dnia 25.09.2019 r.**

## **DECYZJA**

**Nr EFS-III.433.4.1.2019**

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

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

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

**postanowił określić, że:**

**Beneficjent – „Fundacja na Rzecz Poprawy Jakości Życia „OD-NOWA” z siedzibą w Szczytnie (12-100 Szczytno, ul. Polska 8a ), NIP: 5252393651, REGON: 140947159, jest zobowiązany zwrócić dotację w kwocie 420 898,50 zł (słownie: czterysta dwadzieścia tysięcy osiemset dziewięćdziesiąt osiem złotych i pięćdziesiąt groszy), w tym środki Europejskiego Funduszu Społecznego w kwocie 397 515,25 zł i środki budżetu krajowego w kwocie 23 383,25 zł wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych od dnia 21.05.2018 r. do dnia ich zwrotu, którą otrzymał na podstawie umowy o dofinansowanie projektu pod nazwą „Podejmij z nami wyzwanie - po 50 roku życia klikanie!” nr RPSW.08.04.02-26-0033/17-00 z dnia 20.04.2018 r., a została ona wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem oraz z naruszeniem procedur wskazanych w art. 184 ustawy o finansach publicznych, na rachunek bankowy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego nr 95 1020 2629 0000 9502 0342 7440 prowadzony w banku PKO Bank Polski w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji.**

## **UZASADNIENIE**

### **Stan faktyczny**

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

„Fundacja na rzecz poprawy jakości życia „OD-NOWA” (dalej: Wnioskodawca/Beneficjent/Fundacja) złożyła wniosek o dofinansowanie projektu „Podejmij z nami wyzwanie – po 50 roku życia klikanie” (dalej: Wniosek).

Projekt uzyskał 129 punktów, został pozytywnie oceniony i wybrany do dofinansowania.

W konsekwencji powyższego, w dniu 20 kwietnia 2018 roku Zarząd Województwa Świętokrzyskiego pełniący funkcję Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 (dalej: IZ lub Organ) zawarł z Fundacją umowę o dofinansowanie projektu nr RPSW.08.05.02-26-0033/17-00 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej: Umowa).

Projekt kierował wsparcie do mieszkańców wyłącznie powiatów województwa świętokrzyskiego o największym bezrobociu: tj. skarżyskiego, opatowskiego, kieleckiego, ostrowieckiego, koneckiego. Realizowany był w okresie od 1 lutego 2018 roku do 30 listopada 2018 roku, a Beneficjent zaplanował w nim dwa zadania:

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

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

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

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

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

- 1) w ramach kwoty ryczałtowej za zadanie pierwsze:

- liczba osób objętych szkoleniami/doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych – 126
  - liczba osób w wieku 50 lat i więcej objętych wsparciem w programie – 126
  - liczba osób w wieku 25 lat i więcej objętych wsparciem w programie- 126
  - liczba osób o niskich kwalifikacjach objętych wsparciem w programie- 76
  - liczba osób z niepełnosprawnościami objętych wsparciem w programie – 26
- 2) w ramach kwoty ryczałtowej za zadanie drugie:
- liczba osób w wieku 50 lat i więcej, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje po opuszczeniu programu 101,
  - liczba osób w wieku 25 lat i więcej, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje po opuszczeniu programu – 101,
  - liczba osób o niskich kwalifikacjach, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje po opuszczeniu programu – 61.

W dniu 07.11.2018 r. Beneficjent otrzymał Informację o negatywnej weryfikacji wniosku o płatność nr.RPSW.08.04.02-26-0033/17-004-01 za okres od 01.07.2018 r. do 30.09.2018 r. Został on zweryfikowany negatywnie z powodu błędnie wybranego rodzaju wniosku, Wnioskodawca powinien złożyć jedynie wniosek sprawozdawczy ponieważ żadne z zadań nie zostało zakończone. Ponadto zwrócono uwagę, iż należy uszczegółowić opis grup szkoleniowych z podziałem na powiaty co jest istotne przy weryfikacji wniosku pod kątem grupy docelowej.

Fundacja w dniu 30.11.2018 r. zwróciła się do IZ z prośbą o akceptację zmiany obszaru realizacji działań projektowych tj. włączenie obszaru powiatu m. Kielce w miejsce pierwotnie zakładanego obszaru powiatu kieleckiego. W dniu 05.12.2018 roku Beneficjent poinformował za pomocą systemu SL, iż ww. pismo zostało wysłane omyłkowo i prosi o jego nie rozpatrywanie.

W dniu 03.12.2018 r. Wnioskodawca otrzymał kolejną informację o negatywnej weryfikacji wniosku o płatność. W przedmiotowym wniosku wskazano uczestników nie należących do grupy docelowej projektu tj. osoby zamieszkujące w Kielcach. Aby wniosek był poprawny należało usunąć niekwalifikowanych uczestników z formularza „Monitorowanie uczestników”, ponadto należało również dostosować wartość wskaźników produktu do skorygowanego formularza monitorowania uczestników.

Wnioskodawca w piśmie z dnia 05.12.2018 r. wniósł o uznanie za kwalifikowane w projekcie osoby zamieszkałe na terenie powiatu miasto Kielce. Wyjaśnił również, iż w czasie realizacji projektu przez przeoczenie i nieuwagę do projektu zrekrutowano uczestników z miasta Kielce, a nie jak wpisano we wniosku z powiatu kieleckiego. Argumentował, iż osoby te wpisują się w główny cel i założenia konkursu, a dodatkowo w żadnym ze wskaźników wskazanych we wniosku projektowym oraz dokumentach potwierdzających realizację wskaźników nie ma wspomnianego miejsca zamieszkania uczestników.

IZ w dniu 10.12.2018 r. odmówiła uznania ww. uczestników za kwalifikowanych z uwagi na to, iż podstawą realizacji projektu był zatwierdzony wniosek o dofinansowanie, w którym Beneficjent na podstawie samodzielnie przeprowadzonej diagnozy określił obszar realizacji projektu wraz ze szczegółowym opisem grupy docelowej. Dodatkowo, w żadnym z zatwierdzonych wniosków o płatność Beneficjent nie zgłaszał problemów z rekrutacją uczestników z powiatu kieleckiego.

W dniu 08.01.2019 r. wniosek o płatność RPSW.08.04.02-26-0033/17-004-03 został zatwierdzony.

Fundacja przedłożyła wniosek końcowy o płatność (nr RPSW.08.04.02-26-0033/17-005-01) w dniu 21.12.2018 r. wraz z monitoringiem uczestników oraz dokumentami potwierdzającymi realizację wskaźników projektu.

Organ przeprowadził pogłębioną analizę w/w wniosku końcowego. W dniu 24 stycznia 2019 roku DW EFS WŚ skierował do Beneficjenta informację o negatywnej weryfikacji wniosku i jej powodach. Stwierdzono następujące uchybienia: „, niezgodność danych przedstawionych w formularzu Monitorowanie uczestników z wnioskiem o płatność, we wskaźnikach rezultatu nr 1,2,3 w bieżącym wniosku w kolumnie Wartość osiągnięta w okresie sprawozdawczym należy wykazać uczestników którzy zakończyli udział w projekcie do 4 tygodni, nie zrealizowano w całości wskaźników rezultatu w zadaniach nr 1 2

- liczba osób w wieku 50 lat i więcej, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje po opuszczeniu projektu ( założony poziom to 101 osób – osiągnięto 83 );
- liczba osób w wieku 25 lat i więcej, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje po opuszczeniu projektu (założony poziom to 101 osób – osiągnięto 83);

Niewykonane zostały także n/w wskaźniki produktu:

- liczba osób w wieku 50 lat i więcej objętych wsparciem w programie (założone 126 osób – zrealizowanie 83);

- liczba osób w wieku 25 lat i więcej objętych wsparciem w programie (założone 126 osób-zrealizowane 83)
- liczba osób o niskich kwalifikacjach objętych wsparciem w programie (założone 76 osób-zrealizowane 60)
- liczba osób objętych szkoleniami/doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych (założone 126 osób zrealizowane – 83.).

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

Wraz z informacją o negatywnej weryfikacji wniosku wezwano Beneficjenta z uwagi na nieosiągnięcie zakładanych wskaźników w zadaniu 1 i 2 do zwrotu kwoty 420 898,50 zł.

30.01.2019 r. Fundacja poprosiła o wyjaśnienie podstaw negatywnej decyzji.

Wnioskodawca w dniu 11.02.2019 r. został wezwany ponownie do zwrotu środków wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia ich przekazania tj. 21.05.2018 do dnia zwrotu.

W dniu 19.02.2019 r. Beneficjent otrzymał odpowiedź od IZ. Wyjaśniono, iż Wnioskodawca realizował projekt, w którym wydatki były rozliczane metodą uproszczoną i zgodnie z wnioskiem założył realizację dwóch zadań. W zadaniu nr 1 zobowiązał się do objęcia szkoleniami/doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych 126 osób na co IZ przyznała kwotę ryczałtową w wysokości 312 180,00 zł. Zadanie nr 2 polegało na przeprowadzeniu egzaminów i uzyskaniu certyfikatów ECDL dla min.101 uczestników projektu –ustalona kwota ryczałtowa na ten cel to 61 952,00 zł. Zgodnie z dokumentacją przesłaną wraz z końcowym wnioskiem o płatność dotyczącą zadania nr 1 wsparcie otrzymały 83 osoby z wymaganych 126. Natomiast do rozliczenia zadania 2 nie przedstawiono wymaganych dokumentów rozliczających (rejestr wydanych certyfikatów ECDL Profile).

W dniu 25.02.2019 r. Beneficjent ponownie wniósł o uznanie wydatków za kwalifikowane argumentując to tym, że nie można uznać całej kwoty za niekwalifikowaną ponadto to UM nakazał usunięcie uczestników z miasta Kielce i w związku z tym we wniosku o płatność końcową widnieje 83 osoby.



18.03.2019 r. Beneficjent otrzymał odpowiedź w, której IZ podtrzymała swoje stanowisko informując, iż w piśmie z dnia 19.02.2019 r. zostało przedstawione uzasadnienie niekwalifikowania kwot ryczałtowych.

15.04.2019 r. do Wnioskodawcy skierowano informację o zweryfikowaniu i zatwierdzeniu wniosku o płatność. Za niekwalifikowane zostały uznane środki w kwocie 420 898,50 zł. Beneficjent został po raz kolejny wezwany do zwrotu.

Wnioskodawca nie zastosował się do w/w wezwań i nie dokonał zwrotu dofinansowania na rachunek bankowy IZ.

W tym stanie rzeczy, Organ wszczął postępowanie zmierzające do wydania decyzji administracyjnej określającej kwotę przypadającą do zwrotu, a także termin od którego nalicza się odsetki oraz sposób zwrotu środków. Informacja o wszczęciu postępowania administracyjnego została doręczona Fundacji w dniu 28 maja 2019 roku.

Pismem z dnia 26.06.2019 r. Fundacja została poinformowana o zebraniu materiału dowodowego w sprawie i możliwości z nim zapoznania się. Wnioskodawca nie skorzystał z przysługującego mu uprawnienia.

W dniu 26.07.2019 r. Beneficjent został zawiadomiony o przedłużeniu postępowania administracyjnego do dnia 01.09.2019 r. oraz o prawie do brania czynnego udziału w każdym stadium postępowania. Postępowanie zostało ponownie przedłużone w dniu 22.08.2019 r. do 30 września 2019 r.

## **Stan prawny**

**Celem przeprowadzonego przez organ postępowania administracyjnego było:**

- I. ocena, czy w przedmiotowej sprawie zostały zrealizowane wymagane Umową wskaźniki rezultatu i produktu oraz kryteria dostępu i premijące;**
- II. w przypadku przyjęcia, że wskaźniki i kryteria nie zostały spełnione - wszechstronne rozważenie, jaki skutek niesie za sobą ich niezrealizowanie przez Wnioskodawcę;**
- III. szczegółowa analiza, czy w niniejszej sprawie doszło do powstania nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 ust. 36 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.***

*ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (dalej: Rozporządzenie nr 1303/2013);*

- IV. w przypadku zaistnienia nieprawidłowości, ustalenie przez czyje działanie lub zaniechanie została ona wywołana, w szczególności, czy zachodzą przesłanki wskazane w art. 24 ust. 11 Ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014 -2020 (dalej: Ustawa wdrożeniowa).

#### I.

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

Zgodnie z Wnioskiem, projekt był skierowany do osób zamieszkałych na terenie województwa świętokrzyskiego, wyłącznie w powiatach kieleckim, koneckim, opatowskim, ostrowieckim, skarżyskim (tak: pkt 1.9 str. 1 Wniosku). Składając Wniosek, Fundacja jednoznacznie określiła obszar projektu, a następnie nie dochowała postanowień zawartej przez siebie Umowy, realizując projekt poza zadeklarowanym obszarem. Co więcej, z tak zawężonym terytorium projektu był związany główny jego cel przedstawiony przez Fundację we Wniosku. Mianowicie w pkt.3.1.2 Wniosku zostało wprost wskazane, że **celem projektu jest** „nabycie kompetencji komputerowych na pełnym poziomie A lub B zgodnie z Ramą Kompetencji Cyfrowych DIGCOMP, w rozumieniu Wytocznych w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków EFS na obszarze edukacji na lata 2014- 2020, w terminie 01.02.2018 – 30.11.2018 przez co najmniej 80% spośród 126 osób w wieku 50 lat i więcej

( w tym 70K i 56M) *zam. w województwie świętokrzyskim wyłącznie w powiatach: skarżyskim, opatowskim, ostrowieckim, koneckim, kieleckim* przez szkolenia komputerowe zakończone egzaminem zewnętrznym i certyfikatem ECDL Profile DIGCOMP 16”. Co prawda Regulamin konkursu nr RPSW.08.04.02-IZ.00-26-124/17 (dalej: Regulamin) w pkt 1.5.2 stanowi, że „(...)projekty muszą być skierowane do grup docelowych z obszaru województwa świętokrzyskiego (które w przypadku osób fizycznych – uczą się pracują lub zamieszkują na obszarze województwa świętokrzyskiego w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego” (str. 6), to jednak w jego pkt 3.4 pkt 2 jako kryterium premiujące (którego spełnienie nie jest obowiązkowe) zostało wskazane, że: „projekt kieruje wsparcie wyłącznie do mieszkańców z co najmniej jednego z poniższych powiatów o najwyższej stopie bezrobocia, tj. skarżyskiego, opatowskiego, ostrowieckiego, koneckiego, kieleckiego” (str. 20 wniosku). Wniosek Beneficjenta spełniał kryterium premiujące nr 2, dlatego otrzymał dodatkowe 10 pkt podczas oceny. Fundacja przyjęła w ten sposób obowiązek realizacji projektu na wybranym przez siebie obszarze pięciu powiatów województwa świętokrzyskiego o najwyższym bezrobociu.

Zmierzając do ustalenia, czy w przedmiotowej sprawie zostały zrealizowane wymagane Umową wskaźniki rezultatu i produktu oraz kryteria dostępu i premiujące, Organ dokonał wykładni powyższych postanowień Umowy, Wniosku i Regulaminu oraz wszelkiej dokumentacji zgromadzonej w trakcie realizacji projektu. Kluczowe dla rozstrzygnięcia jest to, że projekt dotyczył Poddziałania 8.4.2, tj. podnoszenia umiejętności lub kwalifikacji osób dorosłych w obszarze ICT i języków obcych **poprzez realizację oddolnych inicjatyw edukacyjnych**. Fundacja w swojej korespondencji kierowanej do IZ w trakcie weryfikacji wniosku końcowego zupełnie pomija ten element, chociaż jest to zagadnienie zasadnicze dla wykładni Umowy oraz analizy, czy wskaźniki zostały wykonane. Z uwagi na to, że Konkurs miał za cel realizację oddolnej inicjatywy edukacyjnej, wsparcie powinno być udzielane stosowanie do rzeczywistych potrzeb społeczności lokalnej, rozpoznanych przez nią samą. Projekty realizowane w ramach Konkursu miały zatem służyć rozwiązaniu problemów zdiagnozowanych przez społeczności lokalne, którym dedykowane były projekty lub służyć aktywizacji, tj. zwiększać zdolność społeczności do diagnozowania i rozwiązywania problemów we własnym zakresie. Oddolne inicjatywy lokalne powinny polegać na udziale grup doświadczających zróżnicowanych problemów społecznych w rozpoznawaniu i określaniu przez nie swoich potrzeb oraz zakresu oczekiwanego wsparcia w trakcie

przygotowywania projektu i/lub jego realizacji. Stosownie do pkt 2.1 Regulaminu Beneficjent musi wykazać, że *uczestnicy sami zainicjowali powstanie projektu poprzez zgłoszenie popytu na daną usługę edukacyjną (w cz. 3.2 wniosku o dofinansowania należy zamieścić opis zainicjowania powstania projektu przez jego uczestników tzn. w szczególności czasookres, miejsce, dane specyficzne grupy uczestników, opis deficytów w zakresie języków obcych i ICT).* (str. 8)

Wnioskodawca w opisie celu projektu wskazał, że „przeprowadził w 2017 roku **na obszarze projektu** badanie ankietowe wśród 318 dorosłych osób (...) Celem badania było ugruntowanie zasadności realizacji projektu jako oddolnej inicjatywy (opis 3.2)”. Dodatkowo Beneficjent wyjaśnił, że „projekt **został zainicjowany przez lokalne środowisko osób 50+ (1.2017) – były to uczestniczki aktywizującego „50+ Aktywna na rynku pracy”, które zwróciły Wnioskodawcy uwagę na **potrzebę wsparcia rozwoju ich kompetencji komputerowych****” (str.6 i 7 Wniosku).

Beneficjent stoi na stanowisku, że „osoby zamieszkałe na terenie miasta Kielce były grupą docelową dla konkursu w ramach którego zrealizowano projekt”. Wnioskodawca wybiórczo i jednostronnie przytacza postanowienia zawarte we Wniosku, Regulaminie i Umowie, pomijając fragmenty, które są sprzeczne z prezentowanym przez niego stanowiskiem. Fundacja powołuje się na określenie grupy docelowej z Konkursu, marginalizując znaczenie Wniosku, w którym sama określiła węższy obszar projektu i to na tym terytorium była zobowiązana do jego realizacji. Beneficjent podnosi, że w żadnym z w/w dokumentów nie zostało wskazane miejsce zamieszkania uczestników projektu. To nieprawdziwe twierdzenia. We Wniosku już na jego pierwszej stronie (pkt. 1.9 I Informacje o projekcie) jako obszar realizacji projektu podano: „(województwo świętokrzyskie, powiat kielecki), (województwo świętokrzyskie., powiat konecki), (województwo świętokrzyskie, powiat opatowski), (województwo świętokrzyskie, powiat ostrowiecki), (województwo świętokrzyskie, powiat skarżyski)”. Dalej, w tym samym dokumencie, pkt. 3.1.2 (sposób pomiaru wskaźnika) zdanie pierwsze stanowi, że: ”*celem gł. projektu jest nabycie kompetencji komputerowych na pełnym poziomie A lub B zgodnie z Ramą Kompetencji Cyfrowych DIGCOMP, w rozumieniu Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem śr. EFS w obszarze edukacji na lata 2014-2020, w terminie 1.2.2018-30.11.2018 przez co najmniej 80% spośród os. w wieku 50 lat*

*i więcej (w tym 70K i 56M) zam. w woj. Świętokrzyskim wyłącznie w powiatach: skarżyskim, opatowskim, ostrowieckim, koneckim, kieleckim, przez szkolenia komputerowe zakończone egzaminem zewn. I certyfikatem ECDL Profile DIGCOMP 16. Następnie w pkt.3.2 Wniosku (grupy docelowe) Beneficjent wskazał, że: „W projekcie weźmie udział 126 osób (70K, 56M) w wieku 50 lat i więcej, wykazujących największą lukę kompetencyjną w zakresie TIK, zainteresowanych z własnej inicjatywy podniesieniem swoich kompetencji z obszaru ICT, zam. w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego w woj. Świętokrzyskim, wyłącznie w powiatach: skarżyskim, opatowskim, koneckim, kieleckim i ostrowieckim, z wyłączeniem osób prowadzących działalność gospodarczą.” (zdanie drugie). Również w pkt 3.4 Wniosku Beneficjent wskazał, że : „Obszar projektu obejmuje powiaty ostrowiecki, opatowski, konecki, kielecki, skarżyski”. Kolejno w pkt 4.6.2 Wniosku (Kryterium premiujące nr 2) jako nazwa kryterium zostało wskazane: „Projekt kieruje wsparcie wyłącznie do mieszkańców z co najmniej jednego z powyższych powiatów o najwyższej stopie bezrobocia, tj. skarżyskiego, opatowskiego, ostrowieckiego, koneckiego, kieleckiego”. W tym miejscu podkreślenia wymaga okoliczność, że stosownie do § 6 ust. 1 Umowy Fundacja zobowiązała się do realizacji projektu zgodnie z Wnioskiem. Podnoszona przez Wnioskodawcę okoliczność, że nawet w sytuacji, gdyby odrzucić punktację za spełnienie kryterium premiującego nr 2 to i taki wniosek otrzymałby 119 punktów, a wynik ten nadal kwalifikował by Beneficjenta do projektu, również nie może być uwzględniona przez IZ.*

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

m. Kielce za spełniające warunki projektu i wykazać tę grupę, jako osoby przeszkolone zgodnie z wymaganiami.

Skoro Konkurs miał na celu realizację oddolnych inicjatyw edukacyjnych, wśród mieszkańców pięciu powiatów o najwyższym bezrobociu w woj. świętokrzyskim, a także na tym obszarze były przeprowadzane badania w kierunku zdiagnozowania potrzeb potencjalnych uczestników szkoleń, to nieracjonalne, nielogiczne, z całą pewnością nieprawidłowe oraz sprzeczne z założeniami i celami projektu było przeszkolenie uczestników spoza terenu wskazanego przez Beneficjenta we Wniosku, szczególnie, że teren z którego Wnioskodawca zrekrutował niekwalifikowanych uczestników (miasto Kielce) charakteryzuje się jednym z najniższych współczynników bezrobocia w regionie (dane [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)).

Jeżeli Wnioskodawca chciał realizować projekt także na terenie m. Kielce, powinien był przewidzieć to we Wniosku, a także poprzedzić jego przygotowanie przeprowadzeniem ankiet i konsultacji społecznych również z mieszkańcami tego miasta. Na marginesie należy podnieść, że w sytuacji, gdy w trakcie realizacji projektu wystąpiły problemy z rekrutacją uczestników z terenu określonego we Wniosku, Beneficjent dysponował narzędziem wskazanym w § 6 ust. 3 Umowy, tj. mógł *poinformować niezwłocznie i pisemnie Instytucję Zarządzającą o problemach w realizacji projektu*. W takim przypadku Organ mógłby na wniosek Fundacji wydłużyć okres realizacji projektu (według Regulaminu mógł być realizowany maksymalnie przez 18 miesięcy, podczas, gdy przedmiotowy był przewidziany na 11 miesięcy). IZ nie otrzymała takiego zgłoszenia. Nie budzi też wątpliwości, że do podstawowych obowiązków Wnioskodawcy należy ustalenie czy osoby, które zgłosiły się do projektu spełniają jego wymagania. Fundacja nie sprawdziła w należyty sposób dokumentów złożonych przez uczestników projektu. W korespondencji z Organem, przyznała, że *„na podstawie oświadczeń złożonych przez uczestników wpisała ich do SL bez weryfikacji, iż m. Kielce nie należy do powiatu”*. Takie zachowanie należy uznać za naganne i naruszające podstawowe zasady postępowania Beneficjenta, tj. obowiązek dbania o prawidłową realizację przyjętego projektu.

Powyższa weryfikacja pozwoliła stwierdzić, że założone wskaźniki i cele nie zostały zrealizowane. 43 uczestników projektu zrekrutowano niezgodnie z informacjami znajdującymi się we Wniosku. W/w osoby miały miejsce zamieszkania na terenie miasta Kielce, a nie na obszarze powiatów wskazanych we Wniosku. Organ nie mógł zatem uwzględnić tych osób przy rozliczaniu wskaźników. Fundacja przeszkoliła co prawda łącznie 126 osób, tj. zadeklarowaną liczbę, jednak część z nich nie była adresatami projektu (mieszkańcy Kielc). Konsekwencją uznania, że osób zamieszkałych w Kielcach nie można zakwalifikować do projektu było pomniejszenie liczby wykazanych uczestników projektu o w/w 43 osoby.

W tym stanie rzeczy nie zostały zrealizowane n/w wskaźniki rezultatu:

- liczba osób w wieku 50 lat i więcej, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje po opuszczeniu projektu ( założony poziom to 101 osób – zrealizowany to 83 );
- liczba osób w wieku 25 lat i więcej, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje po opuszczeniu programu (założony poziom to 101 osób –zrealizowany to 83);

Wnioskodawca nie spełnił także wskaźników produktu:

- liczba osób w wieku 50 lat i więcej objętych wsparciem w programie (założone 126 osób – zrealizowanie 83);
- liczba osób w wieku 25 lat i więcej objętych wsparciem w programie (założone 126 osób – zrealizowane 83);
- liczba osób o niskich kwalifikacjach objętych wsparciem w programie (założone 76 osób - zrealizowane 60);
- liczba osób objętych szkoleniami/doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych (założone 126 osób zrealizowane - 83).

Beneficjent nie zrealizował kryterium dostępu nr 4 (co najmniej 80% uczestników projektu zdobędzie kompetencje i/lub kwalifikacje cyfrowe). Kompetencje te powinno uzyskać 101 osób, a uwzględniając prawidłowo zrekrutowanych uczestników, nabyło je jedynie 83 osoby. Wnioskodawca nie spełnił też kryterium premiującego nr 2 (projekt kieruje wsparcie wyłącznie do mieszkańców co najmniej jednego z poniższych powiatów o najwyższej stopie bezrobocia, tj. skarżyskiego, opatowskiego, ostrowieckiego, koneckiego, kieleckiego). Terytorium powiatu kieleckiego stanowi 19 gmin - Bieliny, Chęciny, Chmielnik, Daleszyce, Górnio, Łągów, Łopuszno, Masłów, Miedziana Góra, Mniów, Morawica, Nowa Słupia, Piekoszów, Pierzchnica, Raków, Sitkówka – Nowiny,

Strawczyn, Zagnańsk (Statut Powiatu Kieleckiego – Załącznik do Uchwały XLIII/112/2018 Rady Powiatu w Kielcach z dn. 9 listopada 2018). Uczestniczący w szkoleniu mieszkańcy m. Kielce nie spełniają kryterium zamieszkania w jednym z 5 powiatów o najwyższym bezrobociu w woj. świętokrzyskim. **Miasto Kielce stanowi bowiem odrębny od powiatu kieleckiego powiat grodzki.**

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

## **II.**

Definicja kwoty ryczałtowej znajduje się w *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014 -2020* (dalej: Wytyczne). Stosownie do postanowień Wytycznych kwota ryczałtowa to kwota uzgodniona za wykonywanie określonego w projekcie zadania. Uzgodnienie to następuje na etapie zatwierdzania wniosku o dofinansowanie projektu. Zastosowanie kwot ryczałtowych oznacza, że nie będzie on rozliczany na podstawie faktycznie poniesionych wydatków ( Podrozdział 6.6, sekcja 6.6.1, pkt 4 i podrozdział 8.5, sekcja 8.5.2, pkt 1).

Art. 67 ust. 2a Rozporządzenia nr 1303/2013 stanowi, że *„w przypadku operacji lub projektu (...), które otrzymują wsparcie publiczne z EFRR i EFS, dotacje i pomoc zwrotna, w przypadku których wsparcie publiczne nie przekracza 100 000 EUR, przyjmują formę standardowych stawek jednostkowych, kwot ryczałtowych lub finansowania w oparciu o stawki ryczałtowe.”* Przy projektach współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, to Wnioskodawca określa wartość budżetu, a przez to decyduje czy będzie on rozliczany formami uproszczonymi (kwoty ryczałtowe lub stawki jednostkowe), czy na zasadzie kosztów rzeczywistych. Informacja ta została powtórzona także w Regulaminie – *„Beneficjent jest zobowiązany rozliczać się uproszczonymi metodami, w sytuacji, gdy wartość wkładu*



*publicznego (środków publicznych) nie przekracza wyrażonej w PLN równowartości 100 000EUR (kurs euro obowiązujący na dzień ogłoszenia konkursu wynosi 4,2216 zł)” (pkt. 6.1.10 Regulaminu konkursu).*

*Zgodnie z postanowieniami Umowy, „w przypadku nieosiągnięcia w pełni wskaźników w ramach kwoty ryczałtowej, o których mowa w ust. 5 uznaje się, iż Beneficjent nie wykonał zadania prawidłowo oraz nie rozliczył się z przyznanej kwoty ryczałtowej (§8 ust. 7 Umowy)”. Natomiast „wydatki, które Beneficjent poniósł na zadanie objęte kwotą ryczałtową, która nie została uznana za rozliczoną, uznaje się za niekwalifikowalne i podlegają one zwrotowi na rachunek IZ” (§8 ust. 8 Umowy). Dodatkowo zgodnie z 6.1.6 Regulaminu konkursu „wydatki uznane za niekwalifikowalne, a związane z realizacją projektu, ponosi Wnioskodawca jako strona umowy o dofinansowanie projektu.”*

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

W tym miejscu zauważyć należy, że w przypadku kosztów rzeczywistych, czy standardowych stawek jednostkowych, gdy ilości (wskaźniki wykonania) się zmniejszają, w sposób proporcjonalny zmniejszają się koszty. W przypadku kwot ryczałtowych ten

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

Organ analizował również, czy istnieje jakakolwiek podstawa prawna pozwalająca IZ zastosować w niniejszej sprawie zasadę proporcjonalnego pomniejszenia dofinansowania, przy uzgodnieniu jedynie częściowej realizacji wskaźników. IZ dokonała w tym celu wykładni Wniosku, Umowy oraz Wytycznych. Uzupełniająco przy ocenie w/w dokumentów, Organ wykorzystywał:

- *wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące form kosztów uproszczonych finansowanie w oparciu o stawki ryczałtowe, standardowe stawki jednostkowe, kwoty ryczałtowe;*
- *materiał informacyjny Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, dotyczący stosowania kwot ryczałtowych w projektach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój;*
- *pismo Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego Ministerstwa Rozwoju DZF-IV.7620.22.2017.AKW.1 z dn. 14 marca 2017 roku w sprawie rozliczania kwot ryczałtowych;*
- *pismo Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju znak sprawy DZF0IV.76.10.65.2018.BWK z dn. 1 października 2018 roku w sprawie możliwości proporcjonalnego rozliczania kwot ryczałtowych.*

Dokumenty te nie są powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, ale stanowią pomocniczo istotną wskazówkę, w jaki sposób należy wyklądać przepisy prawa, Umowy, Wniosku i Wytycznych.

Zgodnie z Wytycznymi „w przypadku niezrealizowania założonych w umowie wskaźników produktu lub rezultatu, płatności powinny ulec odpowiedniemu obniżeniu, przy czym: w przypadku kwot ryczałtowych – w przypadku niezrealizowania w pełni wskaźników

produktu lub rezultatu objętych kwotą ryczałtową, dana kwota jest uznana za niekwalifikowalną (rozliczenie w systemie „spełnia – nie spełnia” (Podrozdział 6.6, sekcja 6.6.2, pkt 5 lit b). Zasadą jest zatem, co wskazano już powyżej, że w przypadku niezrealizowania w pełni wskaźników przyjętych dla kwoty ryczałtowej, kwota ta w całości jest uznana za niekwalifikowalną. Wobec powyższego do takich wskaźników reguła proporcjonalności nie ma zastosowania.

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

- określanie celów pośrednich projektu poprzez rozbijanie działań w projekcie na kilka etapów (wyodrębnienie kilku zadań, dla których określone zostają odrębne kwoty ryczałtowe);

- umożliwienie wypłaty całej kwoty ryczałtowej w przypadku nieosiągnięcia w pełni wskaźników dla niej założonych, pod warunkiem, że wskaźniki te zostaną wykonane w ramach innej kwoty ryczałtowej, a cel projektu zostanie w pełni osiągnięty (dotyczy np. projektu oferującego wsparcie osobom bezrobotnym, w ramach którego analogiczne działania zostały podzielone na kilka zadań z odrębnymi kwotami ryczałtowymi; gdy w ramach zadania nr 1 wspartych zostanie 90% uczestników, a w ramach zadania nr 2 to samo wsparcie otrzyma 110% uczestników, kwota ryczałtowa za zadanie nr 1 może zostać wypłacona w pełnej wysokości);

- umożliwienie, pod warunkiem uzyskania zgody Instytucji będącej stroną umowy o dofinansowanie, rozliczenia kwoty ryczałtowej z zastosowaniem reguły proporcjonalności, gdy z przyczyn losowych, niezależnie od Beneficjenta lub Uczestnika, wskaźnik nie został osiągnięty, przy jednoczesnym pełnym osiągnięciu celu projektu.

Zastosowanie powyższych rozwiązań jest możliwe wyłącznie po uprzednim zawarciu odpowiednich postanowień w umowie o dofinansowanie. W przypadku ich braku oraz w sytuacji zaplanowania w projekcie wyłącznie jednej kwoty ryczałtowej z przyporządkowanym do niej wskaźnikiem rezultatu lub produktu, których realizacja warunkuje wypłacenie określonej kwoty, brak pełnego wykonania założonego wskaźnika będzie powodował niekwalifikowalność zakładanej kwoty ryczałtowej (tak: pismo Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju Departament Europejskiego Funduszu Społecznego – Instytucja Kontrolująca RPOWŚ 2014-2020 z dn. 1.10.2018 znak sprawy: DZF-IV.7610.65.2018.BWK).

Przechodząc na grunt przedmiotowej sprawy, należy wskazać, że **wszystkie wskaźniki wymienione w Umowie zostały przypisane do poszczególnych kwot ryczałtowych.** Co prawda, w pkt 3.1 Wniosku wyszczególniono wskaźniki dotyczące realizacji celu, jednak są to te same wskaźniki, które zostały przyporządkowane do poszczególnych kwot ryczałtowych. W tym stanie rzeczy niezrealizowanie wskaźników przewidzianych dla obu zadań pociąga za sobą konieczność uznania kwot im przypisanych za niekwalifikowalne w całości. Przy realizacji projektów z użyciem formy ryczałtowanej ich rozliczenia istnieje szczególny rygor, zgodnie z którym w przypadku nawet minimalnego niezrealizowania jednego z założonych we wniosku o dofinansowanie i umowie wskaźników, nie ma możliwości uznania za kwalifikowaną przyznanej kwoty ryczałtowej. Organ nie posiada narzędzia do zastosowania w niniejszej sprawie zasady proporcjonalności. Możliwości takiej nie daje również § 16 Umowy stanowiący, iż *„w przypadku stwierdzenia w projekcie nieprawidłowości wartość projektu określona w aktualnym wniosku, ulega odpowiednio pomniejszeniu o kwotę nieprawidłowości”*. Przepis ten dotyczy sytuacji, gdy nieprawidłowość powstaje z przyczyn innych niż nie osiągnięcie założonych wskaźników. W przypadku nie osiągnięcia zamierzonych w projekcie wskaźników zastosowanie ma §8 ust.7 i ust. 8 Umowy mówiący, iż *„w przypadku nie osiągnięcia w pełni wskaźników w ramach kwoty ryczałtowej ,uznaje się, iż Beneficjent nie wykonał zadania prawidłowo oraz nie rozliczył przyznanej kwoty ryczałtowej. Wydatki, które Beneficjent poniósł na zadanie objęte kwotą ryczałtową, która nie została uznana za rozliczoną, uznaje się za niekwalifikowane i podlegają one zwrotowi na rachunek IZ”*

W Umowie Strony postanowiły, iż wskaźniki o których mowa §8 ust 5 Umowy *mogą podlegać zmianie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, po zatwierdzeniu przez Instytucję Zarządzającą* (§8 ust. 6 Umowy). Beneficjent nie zgłosił wniosku o zmianę wskaźników. Dlatego, tylko hipotetycznie Organ rozważył, czy w przedmiotowej sprawie mogłoby dojść do ewentualnego obniżenia wskaźników (w przypadku wnioskowania przez Fundację). Dokonując analizy, IZ wzięła pod uwagę okoliczność, że zmiana umowy o dofinansowanie projektu, w którym przewidziano kwoty ryczałtowe nie może stać się sposobem uniknięcia skutków binarnego rozliczania tych kwot. Co do zasady beneficjenci powinni dokładać wszelkich starań, aby wskaźniki przyjęte dla kwoty ryczałtowej były osiągane na pierwotnie zakładanym poziomie. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, gdy w trakcie realizacji projektu wystąpią zdarzenia niezależne od beneficjenta, które mogą mieć bezpośredni wpływ na stopień osiągnięcia wskaźników przypisanych kwocie ryczałtowej. Każdy taki przypadek powinien być indywidualnie rozstrzygany przez IZ będącą stroną umowy o dofinansowanie, przy uwzględnieniu naczelnej zasady, że nie można dokonywać zmian w projekcie w zakresie kwoty ryczałtowej ocenianej przed przyjęciem projektu i przyjmowanej w takim kształcie do realizacji. Przed ewentualnym podjęciem decyzji o konieczności zmiany wskaźników i/lub wysokości kwoty ryczałtowej wskutek szczególnej okoliczności, która miała miejsce w trakcie realizacji konkretnego projektu, potrzebna jest każdorazowo analiza okoliczności zewnętrznych, które mogą, lecz niekoniecznie zawsze muszą skutkować koniecznością zmiany kwoty ryczałtowej. Ocena stanu faktycznego w zakresie wystąpienia okoliczności zewnętrznych mających wpływ na kwotę ryczałtową powinna uwzględniać fakt wystąpienia siły wyższej, czy okoliczności absolutnie niezależnych od beneficjenta (np. zmiana przepisów obowiązujących beneficjenta podczas realizacji projektu – mających wpływ na realizację projektu, że skutkują koniecznością zmiany kwoty ryczałtowej). Nie ma możliwości modyfikowania kwot ryczałtowych ani wskaźników tylko dlatego, że beneficjent zgłasza konieczność zmiany przed zakończeniem realizacji projektu w związku z problemami lub błędami jakie zidentyfikował w trakcie jego realizacji. Zważając na powyższe, Organ stoi na stanowisku, że nawet, gdyby Wnioskodawca wystąpił o obniżenie wskaźników i co za tym idzie kwot ryczałtowych z powodu zrekrutowania do projektu osób zamieszkałych w mieście Kielce, nie byłoby to wystarczające uzasadnienie dla obniżenia wskaźników.

### III.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 Ustawy wdrożeniowej w przypadku wystąpienia nieprawidłowości indywidualnej albo systemowej, zwanych dalej „nieprawidłowościami”, powstaje po stronie IZ obowiązek podjęcia przez właściwą instytucję odpowiednich działań o których mowa w ust. 9 lub. 11 tej ustawy. Z kolei ust. 9 tego przepisu stanowi, że gdy zachodzi nieprawidłowość indywidualna w uprzednio zatwierdzonym wniosku o płatność – właściwa instytucja nakłada korektę finansową oraz wszczyna procedurę odzyskiwania od beneficjenta kwoty współfinansowania UE w wysokości odpowiadającej wartości korekty finansowej, zgodnie z art. 207 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: UFP). Kolejnym zagadnieniem wymagającym rozważenia w przedmiotowej sprawie jest zatem ocena, czy naruszenie o którym mowa powyżej stanowi nieprawidłowość w rozumieniu art. 2 ust 36 Rozporządzenia nr 1303/2013. Stosownie do w/w przepisu „nieprawidłowość” oznacza *każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczące stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem*. W świetle art. 2 pkt 36 Rozporządzenia nr 1303/2013 aby można było mówić o zaistnieniu nieprawidłowości, muszą zatem łącznie zostać spełnione następujące przesłanki:

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

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

Po pierwsze Beneficjent naruszył przepisy prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego. Wydatkował on środki na przeszkolenie uczestników, którzy nie mogli być zakwalifikowani do projektu, gdyż zostali zrekrutowani, spośród mieszkańców m. Kielce, czyli niezgodnie z założeniami projektu oraz postanowieniami Umowy łączącej go z IZ. Wskazać należy, że dla uznania, iż doszło do naruszenia procedur,

o których mowa w art. 184 UFP, wystarczające jest zarówno naruszenie postanowień zawartych w umowie o dofinansowanie lub Wytycznych, nie zawsze musi nastąpić naruszenie prawa powszechnie obowiązującego, krajowego lub unijnego. Wskazane w/w stanowisko jest utrwalone w orzecznictwie i nie jest obecnie kwestionowane. W prezentowaną linię orzeczniczą wpisuje się stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie zawarte w wyroku z dnia 30.01.2018 r (III SA/Lu 646/17), zgodnie z którym: *„procedury, jakich naruszenie może uzasadniać zastosowanie art. 207 ust. 1 pkt 2 UFP, mogą wynikać nie tylko z aktu prawa powszechnie obowiązującego, ale także z łączącej strony umowy o dofinansowanie, w której zostaje określony uzgodniony sposób działania Beneficjenta.”* Zbliżone stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 21.03.2018 r. (I SA/Kr 143/18) stwierdzając, że *„jako naruszenie można uznać wszelkie odstępstwa od zapisów umowy lub naruszenie przepisów prawa unijnego i krajowego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę (uszczerbek) w budżecie ogólnym”*

Po drugie konieczne jest działanie lub zaniechanie podmiotu gospodarczego. Zgodnie z brzmieniem art. 2 pkt 37 Rozporządzenia 1303/2013 podmiotem gospodarczym jest każda osoba fizyczna, prawna lub inny podmiot biorący udział we wdrażaniu pomocy z Funduszy, z wyjątkiem państwa członkowskiego podczas wykonywania uprawnień 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 obowiązkowi wynikającemu z prawa nie dokona określonej czynności. Przekładając powyższe rozważanie na grunt przedmiotowej sprawy, Organ doszedł do przekonania, że to Beneficjent jako podmiot dopuścił się działania naruszającego postanowienia Umowy. Zrekrutował on uczestników szkolenia, którzy nie spełniali kryteriów przewidzianych we Wniosku, a następnie nie przeprowadził ich weryfikacji. Konsekwencją niestaranności Wnioskodawcy było zakwalifikowanie do projektu osób, które nie spełniają warunków kwalifikowalności i wykazał je we wniosku o płatność. Podkreślić należy, że na Wnioskodawcy ciążył obowiązek starannego realizowania projektu, zgodnie z postanowieniami zawartymi we Wniosku o dofinansowanie i Umowie. Organ stoi na stanowisku, że Beneficjent temu obowiązkowi nie sprostał.

Spełnienie dwóch wyżej wymienionych przesłanek jest niewystarczające do ustalenia, iż mamy do czynienia z nieprawidłowością. Trzecia z przesłanek wskazuje więc na konieczność wystąpienia lub uprawdopodobnienia wystąpienia szkodliwego wpływu na budżet Unii poprzez

obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem w związku z niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem podmiotu gospodarczego (beneficjenta). Powyższe oznacza, że o zaistnieniu nieprawidłowości decyduje nie tylko faktyczne wywarcie szkodliwego wpływu na budżet, ale nawet już prawdopodobieństwo wystąpienia takiej szkody. W przypadku przesłanki wywarcia lub potencjalnej możliwości wywarcia szkodliwego wpływu na budżet Unii poprzez obciążenie tego budżetu nieuzasadnionym wydatkiem należy przyjąć, że szkoda dla budżetu nie musi być konkretną stratą finansową, gdyż do stwierdzenia, że miała miejsce nieprawidłowość wystarczy, że istniało zagrożenie, że szkoda powstanie. Ze swojej istoty szkoda potencjalna, czyli taka, która by mogła wystąpić, jest niemierzalna. Z tego powodu nie można wymagać od podmiotu ustalającego tego typu szkodę, aby poddawała ocenie rozmiary i skutki naruszenia przepisów w zakresie realizacji programu operacyjnego do finansów publicznych UE. Przechodząc od rozważań doktrynalnych na grunt niniejszej sprawy, Organ przeprowadził operację myślową, z której wynika logiczne następstwo zdarzeń zapoczątkowanych naruszeniem prawa, a zakończonych finansowaniem lub możliwością finansowania nieuzasadnionego wydatku z budżetu UE. Niewątpliwie naruszenie obowiązujących procedur, co do zasad rekrutowania uczestników projektu spowodowało możliwość powstania szkody w budżecie UE. Z dofinansowania skorzystały bowiem osoby zamieszkałe poza terenem na którym odbywał się projekt i na którym nie były przeprowadzane ankiety, co do potrzeb edukacyjnych jego mieszkańców, chociaż konkurs zmierzał do realizacji oddolnych inicjatyw edukacyjnych. Beneficjent nie mógł wydatkować otrzymanej dotacji na szkolenia dla osób, które nie spełniały kryterium miejsca zamieszkania określonego w projekcie. Przeszkolenie mieszkańców miasta Kielce, tj. powiatu grodzkiego Kielce nie wpisywało się również w cel projektu, tj. nabycie kompetencji komputerowych przez osoby zamieszkałe w powiatach kieleckim, koneckim, skarżyskim, ostrowieckim i opatowskim, tj. w powiatach o najwyższej stopie bezrobocia w województwie świętokrzyskim.

#### **IV.**

Organ stwierdzając wystąpienie nieprawidłowości indywidualnej ma obowiązek podjęcia działań w celu odzyskania kwoty nieprawidłowości, musi mieć jednak także na uwadze treść art. 24 ust. 11 Ustawy wdrożeniowej, czyli zasadę nieobciążania beneficjentów



nieprawidłowościami będącymi konsekwencją działania lub zaniechania właściwej instytucji lub organów państwa. Po przeanalizowaniu całego procesu wdrażania projektu, Organ stoi na stanowisku, że w przedmiotowej sprawie nie zachodzą podstawy do uznania, że to IZ spowodowała powstanie nieprawidłowości. To na Beneficjencie spoczywał obowiązek realizacji projektu z godnie z Wnioskiem i Umową, tj. jeżeli chodzi o przedmiotową sprawę, przede wszystkim zrealizowania wskaźników przypisanych do zadań określonych w Umowie. W korespondencji z IZ, Wnioskodawca przyznał, że nie dopełnił należytej staranności, wpisując do systemu SL2014 dane uczestników projektu bez ich szczegółowej weryfikacji. Podnosił przy tym, że *„weryfikując otrzymane formularze rekrutacyjne stwierdzono, iż niewiele osób zamieszkałych w powiecie kieleckim było zainteresowanych wzięciem udziału w szkoleniu komputerowym mimo szeroko zakrojonej akcji informacyjno – promocyjnej na terenie całego powiatu”*. Należy jednak zwrócić uwagę, że podczas trwania projektu Wnioskodawca nie zgłaszał żadnych problemów związanych z realizacją projektu. Dopiero podczas weryfikacji końcowego wniosku o płatność i prośby ze strony Organu o weryfikację miejsc zamieszkania uczestników projektu, pod kątem ich kwalifikowalności do projektu, Beneficjent wskazał, że omyłkowo zrekrutował do projektu 43 osoby nie spełniające kryterium zamieszkania.

Konkludując, przeprowadzona wszechstronna analiza zebranego w sprawie materiału dowodowego doprowadziła do wniosku, że Beneficjent naruszył postanowienia Umowy. Powyższe determinowało konieczność wezwania Beneficjenta do zwrotu całości dofinansowania. W związku z brakiem zwrotu dotacji zaszła konieczność wydania decyzji administracyjnej zgodnie z art. 207 ust. 9 UFP. Przepis ten zobowiązuje organ administracji, po bezskutecznym upływie 14 dniowego terminu do dobrowolnego zwrotu, do wydania decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki, oraz sposób zwrotu środków.

W toku sprawy, organ ustalił, iż Beneficjent naruszył dyspozycję art. 207 ust.1 pkt1, pkt 2 UFP, stanowiącego, że w przypadku, gdy środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich są:

- 1) **wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,**
- 2) **wykorzystane z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184,**

3) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości

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

Artykuł 184 ust. 1 UFP stanowi, iż wydatki związane z realizacją programów i projektów finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 UFP, są dokonywane zgodnie z procedurami określonymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu. Jednocześnie środki, w części wydatkowanej na przeszkolenie osób spoza obszaru, na którym miał być realizowany projekt zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, tj. z naruszeniem art. 207 ust.1 pkt 1 UFP.

Zgodnie z art. 207 ust. 1 pkt 2 UFP, wykorzystanie środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich z naruszeniem procedur, określonych w umowach międzynarodowych lub innych procedur obowiązujących w tym zakresie, skutkuje tym, że podlegają one zwrotowi przez beneficjenta wraz z należnymi odsetkami. W przedmiotowej sprawie z sytuacją tego rodzaju mamy niewątpliwie do czynienia, jako że Wnioskodawca nie dochował postanowień zawartej przez siebie Umowy, złożonego Wniosku a także Wytycznych, regulujących sposób wydatkowania otrzymanych środków, które zostały mu przyznane warunkowo, na określonych zasadach. W związku z tym IZ zobowiązana była do podjęcia kroków zmierzających do zobligowania Fundacji do zwrotu dotacji. Wydała więc decyzję określającą kwotę dotacji przypadających do zwrotu wraz z odsetkami, liczonymi jak dla zaległości podatkowych, od dnia wypłaty środków do dnia ich zwrotu.

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

Z uwagi na powyższe, organ postanowił jak na wstępie.

**Marszałek Województwa  
Świętokrzyskiego**

**Pouczenie:**

*Na podstawie art. 207 ust 12a u.f.p. od decyzji niniejszej nie służy odwołanie. Strona niezadowolona z treści decyzji może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego, w terminie 14 dni od daty doręczenia niniejszej decyzji.*

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

*Na podstawie art. 52 § 3 ustaw z dnia z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.), jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa.*