

**UCHWAŁA NR 1421/19**  
**ZARZĄDU WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO**  
**Z DNIA 11 grudnia 2019 r.**

**W SPRAWIE:**

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

**NA PODSTAWIE:**

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

**§ 1**

Postanawia się uchylić zaskarżoną decyzję Zarządu Województwa Świętokrzyskiego nr EFS-III.433.4.1.2019 z dnia 25 września 2019 r. określającą, że beneficjent (...) z siedzibą w (...), jest zobowiązany zwrócić dotację w kwocie 420 898,50zł (słownie: czterysta dwadzieścia tysięcy osiemset dziewięćdziesiąt osiem złotych i pięćdziesiąt groszy), w tym środki Europejskiego Funduszu Społecznego w kwocie 397 515,25zł (słownie: trzysta dziewięćdziesiąt siedem tysięcy złotych pięćset piętnaście złotych i dwadzieścia pięć groszy) i środki budżetu krajowego w kwocie 23 383,25zł (słownie: dwadzieścia trzy tysiące trzysta osiemdziesiąt trzy złote i dwadzieścia pięć groszy) wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych od dnia przekazania dofinansowania, tj. od dnia 21 maja 2018 roku do dnia ich zwrotu, którą otrzymał na podstawie umowy o dofinansowanie projektu pn. (...) z dnia 20 kwietnia 2018 roku, a została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem oraz z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy o finansach publicznych w części dotyczącej odsetek

i określić, że beneficjent „(...) z siedzibą w (...), jest zobowiązany zwrócić odsetki od kwoty określonej do zwrotu w decyzji Zarządu Województwa Świętokrzyskiego nr EFS-III.433.4.1.2019 z dnia 25 września 2019 r. liczone jak dla zaległości podatkowych:

- od dnia przekazania dofinansowania, tj. od dnia 21 maja 2018 roku do dnia 22 maja 2019 roku,
- a następnie od dnia 2 października 2019 roku do dnia jej zwrotu;

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.

W pozostałym zakresie utrzymuje zaskarżoną decyzję w mocy.  
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 1421/2019  
z dnia 11 grudnia 2019 r.**

**DECYZJA  
Nr EFS.III.433.4.1.2019- 2**

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

**postanawia:**

**uchylić zaskarżoną decyzję Zarządu Województwa Świętokrzyskiego nr EFS-III.433.4.1.2019 z dnia 25 września 2019 r. określającą, że beneficjent (.....) z siedzibą w(.....), jest zobowiązany zwrócić dotację w kwocie 420 898,50zł (słownie: czterysta dwadzieścia tysięcy osiemset dziewięćdziesiąt osiem złotych i pięćdziesiąt groszy), w tym środki Europejskiego Funduszu Społecznego w kwocie 397 515,25zł (słownie: trzysta dziewięćdziesiąt siedem tysięcy złotych pięćset piętnaście złotych i dwadzieścia pięć groszy) i środki budżetu krajowego w kwocie 23 383,25zł (słownie: dwadzieścia trzy tysiące trzysta osiemdziesiąt trzy złote i dwadzieścia pięć groszy) wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych od dnia przekazania dofinansowania, tj. od dnia 21 maja 2018 roku do dnia ich zwrotu, którą otrzymał na podstawie umowy o dofinansowanie projektu pn. (...) a została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem oraz z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy o finansach publicznych w części dotyczącej odsetek**

**i określić, że beneficjent (...) z siedzibą w (...), jest zobowiązany zwrócić odsetki od kwoty określonej do zwrotu w decyzji Zarządu Województwa Świętokrzyskiego nr EFS-III.433.4.1.2019 z dnia 25 września 2019 r. liczone jak dla zaległości podatkowych:**

**- od dnia przekazania dofinansowania, tj. od dnia 21 maja 2018 roku do dnia 22 maja 2019 roku;**

**a następnie od dnia 2 października 2019 roku do dnia jej zwrotu;**

**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.**

**W pozostałym zakresie utrzymuje zaskarżoną decyzję w mocy**

**Uzasadnienie**

## **Stan faktyczny**

Decyzją nr EFS – III.433.4.1.2019 z dnia 25 września 2019 roku Zarząd Województwa Świętokrzyskiego pełniący funkcję Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 (dalej: IZ RPO WŚ/Organ) określił kwotę wydatków niekwalifikowalnych w wysokości 420 898,50zł (słownie: *czteryście dwadzieścia tysięcy osiemset dziewięćdziesiąt osiem złotych i pięćdziesiąt groszy*) wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia przekazania dofinansowania, przypadającą do zwrotu od beneficjenta – „(...) z siedzibą w (...) (dalej: Beneficjent/Wnioskodawca/Odwołujący się/Fundacja).

Decyzja została wydana w następującym stanie faktycznym:

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 złożyła wniosek o dofinansowanie projektu (...) (dalej: Wniosek).

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

W konsekwencji powyższego, w dniu 20 kwietnia 2018 roku Zarząd Województwa Świętokrzyskiego pełniący funkcję IZ RPO WŚ zawarł z Fundacją umowę o dofinansowanie projektu nr (...) 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 grupa, 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 12 października 2018 roku Fundacja przedłożyła wniosek o płatność za okres od 1 lipca 2018 roku do 30 września 2018 roku (nr RPSW.08.04.02-26-0033/17-004-01), który został negatywnie zweryfikowany w dniu 7 listopada 2018 roku. Powodem negatywnej weryfikacji było błędne określenie wniosku, jako rozliczeniowy, w sytuacji, gdy wnioski ryczałtowe rozliczane są po zakończeniu realizacji całego zadania, zgodnie z harmonogramem realizacji projektu i harmonogramem płatności. Wnioskodawca powinien złożyć jedynie wniosek sprawozdawczy, gdyż żadne z zadań nie zostało zakończone. Jednocześnie Organ wskazał, że należy uszczegółowić opis grup szkoleniowych z podziałem na powiaty, co jest istotne przy weryfikacji wniosku pod kątem grupy docelowej.

Poprawiony wniosek o płatność został przez Wnioskodawcę przedłożony dnia 20 listopada 2018 roku (nr RPSW.08.04.02-26-0033/17-004-02). Przedmiotowy wniosek został negatywnie zweryfikowany w dniu 3 grudnia 2018 roku. W informacji o negatywnej weryfikacji wniosku o płatność Organ wskazał, iż wykazano w nim uczestników nienależących do grupy docelowej projektu, tj. osoby zamieszkujące w Kielcach oraz, że należy usunąć niekwalifikowalnych uczestników z formularza „*Monitorowanie Uczestników*”, a w postępie rzeczowym trzeba dostosować wartość wskaźników produktu do skorygowanego formularza „*Monitorowanie Uczestników*”.

Pismem z dnia 30 listopada 2018 roku (wpływ w systemie SL2014 w dniu 4 grudnia 2018), Fundacja zwróciła się do IZ RPO WŚ z prośbą o akceptację zmiany obszaru realizacji działań projektowych, tj. *włączenie obszaru powiatu m. Kielce w miejsce pierwotnie zakładanego obszaru powiatu kieleckiego*. W uzasadnieniu swojego stanowiska, Beneficjent podał, że „*decyzja Fundacji (...) o zmianie obszaru wynikała z kompletnego braku zainteresowania mieszkańców powiatu kieleckiego, ich postawy i odporności na wszelkie próby zachęcenia ich,*

*proponowane dodatkowe ułatwienia itd.”* Dodatkowo wskazał, jakie działania podejmował w celu zrekrutowania uczestników szkoleń. Ponadto Fundacja podniosła, że *„przygotowując projekt bazowała w dużej mierze na ankietach potrzeb szkoleniowych zainteresowanych grup docelowych, a deklaracje z ankiet w żaden sposób nie znalazły odzwierciedlenia w późniejszych postawach i relacjach tych samych osób. (...) osoby w wieku 50 + wskazywały, że czas letni absolutnie nie służy ich uczestnictwu z uwagi na zapewnienie opieki nad wnukami, zaplanowane wyjazdy wakacyjne oraz sanatoryjne, a także szereg innych informacji mających wydzźwięk wymówek. Z kolei propozycje rozpoczęcia działań w okresie powakacyjnym, czyli jesiennym, napotkały znowu opór uzasadniany np.: koniecznością odprowadzania i przyprowadzania wnuków do szkoły, a także wcześniejszym końcem dnia, zmrokiem i kolejnym szeregiem przeciwwskazań”*. Dalej wyjaśnił, że *”w obliczu takiej postawy mieszkańców powiatu kieleckiego i niemożności wpłynięcia w żaden sposób na zmianę ich decyzji odmownych, co do uczestnictwa w Programie, Fundacja zdecydowała się poszukać innych rozwiązań gwarantujących spełnienie wskaźnika dotyczącego liczby osób, które skorzystały ze wsparcia szkoleniowego w uzyskaniu kwalifikacji w zakresie nabycia kompetencji (...)”*. Dodatkowo Beneficjent wskazał, że *„ponowna rekrutacja do projektu objęła cały teren województwa świętokrzyskiego i spotkała się z ogromnym i nad wyraz pozytywnym odzewem. (...) okazało się, że zainteresowane osoby są mieszkańcami powiatu miasto Kielce. (...) Fundacja widząc tak entuzjastyczny wręcz odzew odpowiedziała na potrzeby tych osób i zdecydowała się na realizację szkoleń dla nich.”* Konkludując, Fundacja oświadczyła, że *ma świadomość wykroczenia poza zapisy wniosku o dofinansowanie oraz to, że uzyskała w ocenie 10 punktów za kryterium premiujące nr 2 określone w regulaminie Konkursu (...). Odrzucenie punktacji premiującej spowodowałoby, że w ogólnej ocenie wniosków ocenionych pozytywnie i rekomendowanych do dofinansowania Fundacja otrzymałaby punktację (...) a nie (...), zaś to dawałoby nadal lokatę z wynikiem oceny: „wniosek rozpatrzony pozytywnie rekomendowany do dofinansowania”, z uwagi, że dofinansowanie otrzymywały również wnioski z punktacją równą 104”*.

Następnie, dnia 5 grudnia 2018 roku, Beneficjent przesłał do IZ RPO WŚ informację, że pismo przesłane 4 grudnia 2018 roku zostało przekazane omyłkowo i prosi o jego wycofanie z systemu oraz nierozpatrywanie.



Kolejnego dnia, tj. 6 grudnia 2018 roku, za pośrednictwem systemu SL2014, Odwołujący się przedłożył Wnioskodawcy pismo datowane na dzień 5 grudnia 2018 roku, w którym wniosł o uznanie za kwalifikowanych do projektu uczestników zamieszkałych na terenie powiatu miasto Kielce. Wyjaśnił również, iż „w czasie realizacji projektu **przez przeoczenie i nieuwagę zrekrutowano uczestników z miasta Kielce**, a nie jak wpisano we wniosku z powiatu kieleckiego. Uczestnicy zamieszkali na terenie miasta Kielce biorący udział w projekcie stanowią grupę 43 osób spełniających wszystkie kryteria rekrutacyjne zawarte we wniosku, oprócz miejsca zamieszkania. 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.” Ponadto Fundacja zwróciła uwagę, że w Regulaminie konkursu nr RPSW.08.04.02-IZ.00-26-124/17 (dalej: Regulamin) wskazano, iż „zgodnie z kryterium formalnym wyboru projektów, muszą być one skierowane do grup docelowych z obszaru województwa świętokrzyskiego (...) w związku z czym osoby zamieszkujące na terenie miasta Kielce były grupą docelową dla Konkursu w ramach którego zrealizowano projekt.” Beneficjent powtórzył również swoją argumentację zaprezentowaną w piśmie z dnia 30 listopada 2018 rok, że nawet po odjęciu 10 punktów za spełnienie kryterium premiującego otrzymałby dofinansowanie. Według informacji Beneficjenta „zgłoszenia do udziału w projekcie wpłynęły głównie od osób zamieszkałych w mieście Kielce, mimo, iż w dokumentacji wskazano wymagane miejsce zamieszkania jako powiat kielecki. Dodatkowo w dokumentach wypełnianych przez uczestników projektu i oświadczeniach wszystkie osoby zaznaczały i podpisywały, iż spełniają kryteria rekrutacyjne i kwalifikujące ich do projektu. Na podstawie złożonych dokumentów wpisali uczestników do SL bez weryfikacji, iż m. Kielce nie należy do powiatu kieleckiego.”

IZ RPO WŚ w dniu 10 grudnia 2018 roku odmówiła uznania w/w 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.”

Kolejna wersja wniosku o płatność za okres od 1 lipca 2018 roku do 30 września 2018 (RPSW.08.04.02-26-0033/17- 004-03) została złożona przez Beneficjenta w dniu 14 grudnia 2018 roku. Wniosek został zatwierdzony dnia 8 stycznia 2019 roku. Uprzednio skorygowano wartość wskaźników produktu: „liczba osób w wieku 25 lat i więcej objętych wsparciem w programie” z K-41 na K-19, M-14 na M-6 i O-55 na O-25 oraz „liczba osób z niepełnosprawnościami objętych wsparciem w programie” z K-14 na K-13, M-3 na M-2 i O -17 na O-15. Powyższe korekty wiązały się z utworzeniem kolejnej, zatwierdzonej wersji wniosku o płatność o numerze RPSW.08.04.02-26-0033/17-004-04.

W dniu 21 grudnia 2018 roku Fundacja przedłożyła wniosek końcowy o płatność (nr RPSW.08.04.02-26-0033/17-005-01) wraz z formularzem „Monitorowanie 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. Jako przyczyny negatywnej weryfikacji w/w wniosku wskazano „niezgodność danych przedstawionych w formularzu Monitorowanie uczestników z wnioskiem o płatność, nie wykazanie uczestników, którzy zakończyli udział w projekcie do 4 tygodni we wskaźnikach rezultatu nr 1,2,3 w bieżącym wniosku w kolumnie Wartość osiągnięta w okresie sprawozdawczym.” Dodatkowo Organ wskazał, że z uwagi na niezrealizowanie w całości wskaźników w zadaniach nr 1 i 2, tym samym niezrealizowanie kwot ryczałtowych uznał za niekwalifikowalne wydatki w kwocie 467 665,00zł (wartość dofinansowania i wkład własny) i wezwał Beneficjenta do zwrotu kwoty 420 898,50zł. Analiza w/w wniosku końcowego o płatność wykazała bowiem, że Beneficjent nie zrealizował n/w wskaźników rezultatu:

- liczba osób w wieku 50 lat i więcej, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje po opuszczeniu projektu ( założony poziom to 101 osób – osiągnięto 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);
- liczba osób o niskich kwalifikacjach, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje po opuszczeniu programu (osoby) (założony poziom to 61 osób – osiągnięto 60);

Niewykonane zostały także n/w wskaźniki produktu:

- liczba osób w wieku 50 lat i więcej objętych wsparciem w programie (założone 126 osób – zrealizowane 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 premiującego nr 2 – „Projekt kierowany jest do mieszkańców wyłącznie co najmniej jednego z poniższych powiatów o najwyższej stopie bezrobocia, tj. skarżyskiego, opatowskiego, ostrowieckiego, koneckiego, kieleckiego.”

Dnia 30 stycznia 2019 roku Odwołujący się poprosił o wyjaśnienie podstaw negatywnej oceny wniosku o płatność. W przesłanym piśmie wskazał, że *nie sprostował jedynie zapewnieniu skierowania wsparcia do mieszkańców powiatu kieleckiego. Beneficjent stanął na stanowisku, że wykonał wszystkie wskaźniki projektu (produktu lub rezultatu), sprostował działaniom przez siebie zadeklarowanym oraz spełnił kryterium dostępu. Konkludując wniósł o udzielenie wyjaśnienia żądania zwrotu środków, a w szczególności adekwatności żądania do ewentualnego poziomu wykazanych i udowodnionych uchybień z zachowaniem zasady proporcjonalności w relacji do stopnia naruszenia oraz odpowiednie uznanie wydatkowanych środków za kwalifikowalne.*”

Pismem znak EFS-I.433.1.156.2018 z dnia 19 lutego 2019 roku, IZ RPO WŚ udzieliła Beneficjentowi odpowiedzi na w/w wyjaśnienia Organ wskazał, iż *„Wnioskodawca realizował projekt, w którym wydatki były rozliczane metodą uproszczoną, a zgodnie z Wnioskiem założył w nim realizację dwóch zadań. W zadaniu nr 1 zobowiązał się do objęcia szkoleniami/doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych 126 osób na co IZ RPO WŚ przyznała kwotę ryczałtową w wysokości 312 180,00 zł. Zadanie nr 2 polegało na przeprowadzeniu egzaminów i uzyskaniu certyfikatów ECDL dla 101 uczestników projektu, a 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), chociaż Beneficjent deklarował w przedostatnim wniosku o płatność, tj. RPSW.08.04.02-26-0033/17-004-04, że zdąży przeprowadzić wszystkie egzaminy do czasu zamknięcia projektu, mimo zaistniałych opóźnień.” W tym stanie rzeczy stosownie do postanowień § 8 ust. 7 i ust. 8 Umowy IZ RPO WŚ uznała za niekwalifikowalne przyznane kwoty ryczałtowe na wykonanie zadania 1 i 2. Mając na uwadze przedstawioną argumentację, Organ po raz kolejny wezwał Beneficjenta do zwrotu otrzymanego dofinansowania.

Pismem z dnia 25 lutego 2019 roku, Beneficjent ponownie wniósł o uznanie wydatków za kwalifikowalne argumentując, że „nie można uznać całej kwoty za niekwalifikowalną, gdyż jest to niezgodne ze stanem faktycznym. Wnioskodawca podniósł, że to Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego nakazał Beneficjentowi usunąć uczestników z miasta Kielce i w związku z tym we wniosku o płatność końcową widnieje 86 osób pomimo, że we wcześniejszej korespondencji Beneficjent wystąpił o uznanie uczestników z m. Kielce za kwalifikowalnych, aby można ich było ująć we wniosku o płatność końcową.” Ponadto Beneficjent wskazał, że poddawany był kontrolom IZ RPO WŚ i zastosował się do ich zaleceń. Podniósł, iż „w informacji pokontrolnej sporządzonej dnia 6 grudnia 2018 roku dot. sprawdzenia wykonania zaleceń pokontrolnych określonych w ostatniej informacji pokontrolnej nr RPSW.08.04.02-26-0033/17-002 nie stwierdzono w zakresie objętym kontrolą nieprawidłowości, a także, że projekt realizowany jest prawidłowo (zaliczono go do kategorii 1).” Wnioskodawca podał, że „w obszarze kontrolowanym znajdowała się zgodność z Wnioskiem i harmonogramem realizacji wsparcia.” W ocenie Beneficjenta w tej sytuacji nie powinno zatem dojść do negatywnej oceny wniosku o płatność, w szczególności ze względu na brak zastrzeżeń, co do sposobu wykonania projektu, a także z uwagi na to, że Odwołujący się wykonał zalecenia IZ RPO WŚ, tj. usunął z wniosku uczestników uznanych za niekwalifikowalnych.” Dodatkowo Wnioskodawca ponownie podkreślił, że projekt był trudny do zrealizowania, bo nie było chętnych do wzięcia w nim udziału. Ponadto Beneficjent wskazał, że „nie zaszły okoliczności o których mowa w § 32 ust. 1 i § 31, w szczególności ust. 2 pkt 1 Umowy.” Beneficjent powołał się na art. 65 kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 dalej: KC) oraz stwierdził, że stanowisko IZ RPO WŚ należy ocenić jako zrównane w skutkach z rozwiązaniem Umowy, co jest wbrew postanowieniom samej Umowy ale także contra legem,

w szczególności niezgodne z powołanym art. 65KC. Jednocześnie Beneficjent podkreślił, że przy interpretacji postanowień umowy należy stosować dyrektywę *"in dubio contra proferentem"* zawartą w art. 385§2 KC. Wnioskodawca powołał się także na § 16 Umowy, zgodnie z którym *„jeżeli w projekcie stwierdzono nieprawidłowość, to dochodzi do odpowiedniego, o kwotę nieprawidłowości, zmniejszenia kwoty dofinansowania”*. W ocenie Wnioskodawcy, analogiczne wnioski należy wywieść z § 20 Umowy, gdzie mówi się o częściowym uznaniu wydatków za kwalifikowane. Konkludując Beneficjent zajął stanowisko, że *„IZ RPO WŚ może i powinna w tej sytuacji (...) dokonać swoistego "wznowienia" postępowania związanego z akceptacją wniosku o płatność, analizując przy tym stanowisko Beneficjenta, a o ile okaże się to konieczne dla prawidłowości oceny, przeprowadzić dodatkowe czynności kontrolne lub żądać przedstawienia dokumentów lub złożenia dodatkowych wyjaśnień na piśmie (art. 25 ust. 7 w zw. z art. 22 ust. 2 pkt 2 lit. Ustawy wdrożeniowej)”*. Wnioskodawca podniósł, że *„przeprowadzenie dodatkowych czynności było konieczne i mogło spowodować skorygowanie stanowiska IZ RPO WŚ, w kwestii oceny wniosku o płatność i uznania wydatków za kwalifikowalne.”* W tym stanie rzeczy Beneficjent wniósł o pozytywną weryfikację wniosku o płatność, przy uwzględnieniu § 8 ust. 6 Umowy.

Pismem znak: EFS-I.156.2018 z dnia 18 marca 2019 roku, będącym odpowiedzią na w/w wniosek Beneficjenta, IZ RPO WŚ podtrzymała stanowisko przedstawione w piśmie z dnia 19 lutego 2019 roku dot. niezrealizowania przez Fundację wskaźników, o których mowa w § 8 Umowy. Ponadto wskazała, że *„kontrola nr RPSW.08.04.02-26-0033/17-002 opisana przez Fundację nie obejmowała całego zakresu działań projektowych, a jedynie ograniczała się do sprawdzenia wykonania wcześniejszych zaleceń pokontrolnych oraz wizyty monitoringowej w miejscu realizacji form wsparcia TJ. w Miejsko - Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Końskich, co do których IZ RPO WŚ nie miała zastrzeżeń.”*

W dniu 15 kwietnia 2019 roku DW EFS WŚ poinformował Beneficjenta o negatywnej weryfikacji końcowego wniosku o płatność i jego zatwierdzeniu. Za niekwalifikowaną została uznana cała kwota dofinansowania, tj. 420 898,50zł. Jednocześnie IZ RPO WŚ wezwała Beneficjenta do zwrotu dofinansowania.

Wnioskodawca nie zastosował się do w/w wezwań i nie zwrócił dotacji na rachunek bankowy Organu. W tym stanie rzeczy w dniu 23 maja 2019 roku zostało wszczęte postępowanie administracyjne zmierzające do wydania decyzji 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 czerwca 2019 roku Fundacja została poinformowana o zebraniu materiału dowodowego w sprawie i możliwości zapoznania się z aktami sprawy, a Beneficjent skorzystał z tego prawa.

Z uwagi na skomplikowany charakter sprawy, Organ w dniu 30 lipca 2019 roku wystąpił do Instytucji Koordynującej z prośbą o zajęcie stanowiska dotyczącego wątpliwości, które pojawiły się przy rozstrzygnięciu sprawy dotyczącej Beneficjenta(...), którego wniosek został wybrany do dofinansowania w tym samym konkursie, a podczas realizacji projektu doszło do tożsamyh nieprawidłowości (dobór uczestników z miasta Kielce, a nie z powiatu kieleckiego). IZ RPO WŚ uznała, iż z uwagi na zbieżność mechanizmu naruszeń w obu sprawach, zasadnym będzie przedłużenie terminu do wydania decyzji. Z tego powodu, pismem z dnia 26 lipca 2019 roku, Beneficjent został zawiadomiony o przedłużeniu postępowania administracyjnego do dnia 1 września 2019 roku. Następnie w dniu 22 sierpnia 2019 roku, postępowanie administracyjne zostało ponownie przedłużone do dnia 30 września 2019 roku, gdyż w pierwotnie przedłużonym terminie Organ nie otrzymał odpowiedzi od Instytucji Koordynującej.

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

W toku przeprowadzonego postępowania administracyjnego, IZ RPO WŚ doszła do przekonania, że w przedmiotowej sprawie należy wydać decyzję administracyjną określającą zwrot od Beneficjenta kwoty 420 898,50 zł. Takie rozstrzygnięcie zostało wydane w dniu

25 września 2019 roku. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Organ stanął na stanowisku, iż Beneficjent nie wykonał wskaźników, które zobowiązał się osiągnąć we Wniosku i Umowie. Wszystkie wskaźniki wymienione w Umowie były przypisane do poszczególnych kwot ryczałtowych. W Umowie został sprecyzowany zakres oczekiwanych rezultatów/produktów projektu, których osiągnięcie na poziomie 100% będzie skutkowało pełnym rozliczeniem ryczałtu. Organ uznał, że w przypadku kwot ryczałtowych nie ma zastosowania proporcjonalny związek pomiędzy ilościami a płatnościami. Zasadą jest zatem, że w przypadku niezrealizowania w pełni wskaźników przyjętych dla kwoty ryczałtowej, kwota ta w całości jest uznawana za niekwalifikowalną, a reguła proporcjonalności nie ma do niej zastosowania. IZ RPO WŚ rozpoznając sprawę w I instancji przyjęła, że w przedmiotowej sprawie doszło do powstania nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 ust. 36 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku. Po pierwsze Beneficjent naruszył przepisy prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego. Wydatkował on bowiem środki na przeszkolenie uczestników, którzy nie mogli być zakwalifikowani do projektu, ponieważ zostali zrekrutowani przez Fundację, spośród mieszkańców m. Kielce, czyli niezgodnie z założeniami projektu oraz postanowieniami Umowy łączącej ją z IZ RPO WŚ. Organ doszedł również do przekonania, że to Beneficjent jako podmiot dopuścił się działania naruszającego postanowienia Umowy. Zrekrutował on uczestników szkolenia, którzy nie spełniali kryteriów przewidzianych we Wniosku, a następnie nie przeprowadził ich weryfikacji. Konsekwencją niestaranności Wnioskodawcy było zakwalifikowanie do projektu osób, które nie spełniają warunków kwalifikowalności i wykazanie ich we wniosku o płatność. Spełniona została również trzecia przesłanka, tj. konieczność wystąpienia lub uprawdopodobnienia wystąpienia szkodliwego wpływu na budżet Unii poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem w związku z niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem podmiotu gospodarczego (Beneficjenta). Organ uznał, że naruszenie obowiązujących procedur, co do zasad rekrutowania uczestników projektu spowodowało możliwość powstania szkody w budżecie UE. Z dofinansowania skorzystały bowiem osoby zamieszkałe poza terenem na którym odbywał się projekt oraz na którym nie były przeprowadzane ankiety, co do potrzeb edukacyjnych jego mieszkańców, a uczestnicy ci nie inicjowali podnoszenia swoich kompetencji w ramach tzw. inicjatywy oddolnej, chociaż konkurs zmierzał do realizacji oddolnych inicjatyw edukacyjnych. Beneficjent nie mógł wydatkować otrzymanej dotacji na szkolenia dla osób, które nie spełniały kryterium miejsca

zamieszkania określonego w projekcie. Przeszkolenie mieszkańców miasta Kielce, tj. powiatu grodzkiego Kielce nie wpisywało się również w cel projektu, tj. nabycie kompetencji komputerowych przez osoby zamieszkałe w powiatach kieleckim, koneckim, skarżyskim, ostrowieckim i opatowskim, a zatem w powiatach o najwyższej stopie bezrobocia w województwie świętokrzyskim. Organ stanął także na stanowisku, że za powstanie powyższej nieprawidłowości odpowiada Beneficjent. W żadnym razie nie można przypisać odpowiedzialności Organowi na podstawie art. 24 ust. 11 Ustawy wdrożeniowej.

Decyzja została doręczona Beneficjentowi dnia 1 października 2019 roku.

W dniu 15 października 2019 roku (data nadania w placówce Poczty Polskiej) Beneficjent złożył wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy zakończonej wydaniem decyzji nr EFS-III.433.4.1.2019 z dnia 25 września 2019 roku. W w/w wniosku, Odwołujący się zarzucił decyzji naruszenie:

- 1) art. 7 i art. 77 § 1 Kodeksu Postępowania Administracyjnego (dalej: KPA) w zw. z art. 67 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku ustawy o finansach publicznych (dalej: UFP) w zw. z art. 207 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 i ust. 9 pkt 1 UFP poprzez błędne ustalenie, że Skarżąca jako Beneficjent, dopuściła się nieprawidłowości uzasadniających zwrot całości środków kwalifikowanych, podczas gdy Organ zaniechał przeanalizowania wpływu opisanych naruszeń na zachowanie reguł Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa na lata 2014 -2020, w szczególności nie stwierdził, czy zachowanie Beneficjenta nie miało jedynie charakteru naruszenia formalnego, bez rzeczywistych lub potencjalnych skutków finansowych dla budżetu Unii Europejskiej; nie wykazał związku pomiędzy nieprawidłowościami, a ewentualną stratą finansową poniesioną przez fundusze, tj. nie ustalił czy strata taka w ogóle wystąpiła w przypadku wyboru ofert w kontrolowanych postępowaniach; ponadto Organ zaniechał wszechstronnego i wyczerpującego rozpatrzenia całokształtu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności wyjaśnień i zastrzeżeń składanych na podstawie art. 24 i 25 Ustawy wdrożeniowej, w związku z podrozdziałem 6.2, 6.3 *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności*, w następstwie czego uznał, iż doszło do naruszenia, które



to poskutkowało nałożeniem obowiązku zwrotu całości środków dofinansowania, tj. kwoty 420 898,50zł;

- 2) przepisów postępowania, tj. art. 8,11 i 107§ 3 KPA w zw. z art. 67 UFP, w szczególności niewyjaśnienie charakteru i wagi zaistniałego w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego naruszenia uznanego przez Organ za nieprawidłowość oraz z jakich przyczyn i na jakiej podstawie Organ uznał, że w omawianej sprawie występuje podstawa do nałożenia obowiązku zwrotu i to w wysokości w decyzji wskazanej, w związku z tym poprzez nienależyte uzasadnienie zaskarżonej decyzji, w szczególności, że żądanie poparto zbyt ogólnymi stwierdzeniami, niewyjaśniającymi zasad ustalenia przyjętych przez siebie podstaw prawnych, w szczególności w odniesieniu do obiektywnych przyczyn wpływających na realizację Umowy, nie leżących po stronie Beneficjenta, a także przyczynienie się przez IZ, do takiego sformułowania Wniosku rozliczającego zaliczkę za okres 1 października – 30 listopada 2019 roku, co następnie poskutkowało uznaniem braku spełnienia wskaźników określonych we Wniosku oraz Umowie, co uniemożliwiło realizację zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz poprzez jakie działania Skarżącej doszło do choćby potencjalnej możliwości wyrządzenia szkody w budżecie UE, poprzez jego obciążenie nieuzasadnionym wydatkiem, a mimo to Organ uznał, że sposób przeprowadzenia postępowania spowodował naruszenie procedur, o których mowa w art. 184 UFP, a także stwierdził, że 100% wydatków to środki niekwalifikowalne; Organ nie wyjaśnił przy tym stronie zasadności przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji;
- 3) prawa materialnego to jest § 8 ust. 5-7 Umowy zawartej ze Skarżącą w zw. z art. 207 ust. 1 pkt 2 oraz art. 184 ust. 1 i 2 UFP oraz podrozdziałem 6.6 *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności* poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, tj. błędne uznanie, iż organy nie wprowadziły dodatkowych, nieobowiązujących w dniu podpisania Umowy kryteriów dot. zasady konkurencyjności, ponieważ Skarżąca zastosowała się do wymagań § 8 Umowy, a w konsekwencji błędne uznanie, że Skarżąca jest zobowiązana do zwrotu określonej kwoty dofinansowania ze środków unijnych;

- 4) prawa materialnego, tj. art. 24 ust. 11 Ustawy wdrożeniowej poprzez brak uwzględnienia przyczynienia się IZ do powstania nieprawidłowości indywidualnej w wyniku nakazania usunięcia części uczestników szkoleń, a w związku z tym spowodowanie, że we wniosku o płatność końcową widnieje 86 osób, zamiast 126 uczestników, który posiadają pełną dokumentację rekrutacyjną i dokumentację uczestnictwa w szkoleniu, w sytuacji, gdy Beneficjent zrekrutował całą zakładaną we wniosku liczbę uczestników, tj. 126 osób;
- 5) prawa materialnego, tj. art. 5 pkt 6 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju poprzez niewłaściwe zastosowanie kryterium i zasad kwalifikowalności wydatków nieznanego ustawie i Wytycznym, niewskazanego w powołanych przepisach w następstwie czego doszło do uznania za niekwalifikowane wydatki w wysokości 420 898,50zł i nakazano ich zwrot wraz z odsetkami w stopniu nieadekwatnym i nieproporcjonalnym do potencjalnego uszczerbku dla prawidłowej realizacji projektu i osiągnięcia jego celu.

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

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

W dniu 12 listopada 2019 roku, IZ RPO WŚ poinformowała Beneficjenta o zebraniu w sprawie materiału dowodowego i możliwości zapoznania się aktami sprawy. Odwołujący się skorzystał z przysługującego mu prawa dnia 26 listopada 2019 roku zapoznał się z aktami sprawy.

## **Stan prawny**

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

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

Organ ponownie wnikliwie przeanalizował sprawę, uwzględnił przy tym stanowisko Beneficjenta prezentowane w toku rozliczania projektu oraz zarzuty zgłoszone przez Odwoływającego we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

W pierwszej kolejności IZ zweryfikowała decyzję nr EFS-III.433.4.1.2019 z dnia 25 września 2019 roku pod względem realizacji przez nią wymagań wskazanych w dyspozycji art. 107§ 1 i 3 KPA.

Stosowanie do postanowień art. 107 § 1 KPA 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 i skutkach tego zrzeczenia,
- 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.

Natomiast zgodnie z art. 107 § 3 KPA 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 zaskarżonej decyzji wykazała, że spełnia ona minimalne wymogi wymienione w dyspozycji art. 107 § 1 i 3 KPA. W dokumencie zostało wskazane, że: decyzja została wydana przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego pełniący funkcje Instytucji Zarządzającej w dniu 25 września 2019 roku, a stroną postępowania jest (...) z siedzibą w (...). Organ podał podstawę prawną decyzji (str. 1 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 niniejszej decyzji. Ponadto został poinformowany, że na podstawie art. 52 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym*, bez skorzystania z prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy może wnieść skargę na tę decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach.

Przedmiotowa decyzja została także kompleksowo uzasadniona. Dokument posiada wyczerpujące uzasadnienie zarówno faktyczne jak i prawne. Organ w decyzji I Instancji precyzyjnie przedstawia stan faktyczny, który został ustalony w toku postępowania administracyjnego, wskazuje również poszczególne dokumenty, które wykorzystywał podczas jego ustalania. W uzasadnieniu decyzji zawarte jest również uzasadnienie prawne. Organ wymienia przepisy na podstawie których orzekał. Zwraca uwagę zarówno na naruszenie konkretnych postanowień Umowy (§ 8 ust. 5-8, § 6 ust. 3), Wniosku (pkt 1.9, pkt 3.1, pkt 3.1.2, pkt 3.2, 3.4 pkt 2, pkt 4.6.2.), Regulaminu (pkt 1.5.2, pkt 2.1, pkt 6.1.6, pkt 6.1.10), *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014 - 2020* (dalej: Wytyczne w zakresie kwalifikowalności) (podrozdział 6.6 sekcja 6.6.1 pkt 4 i sekcja 6.6.2 pkt 5 lit. b, podrozdział 8.5, sekcja 8.5.2, pkt 1), Ustawy wdrożeniowej (art. 24 ust. 11), Rozporządzenia 1303/2013 (art. 67 ust. 2a, art. 2 ust. 36 i 37) jak i ustawy o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) (art. 184 i 207). Dodatkowo Organ wskazał, że uzupełniając przy ocenie przedmiotowego stanu faktycznego, IZ RPO WŚ wykorzystywała wytyczne *Komisji Europejskiej dotyczące form kosztów uproszczonych finansowanie w oparciu o stawki ryczałtowe, standardowe stawki jednostkowego, kwoty ryczałtowe, materiał informacyjny Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, dotyczący stosowania kwot ryczałtowych w projektach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, pismo Departamentu Europejskiego Funduszu Ministerstwa Rozwoju DZF IV.76.20.22.2017.AKW.1 z dnia 14 marca 2017 roku w sprawie rozliczania kwot ryczałtowych; pismo Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju znak sprawy DZF)IV.76.10.65.2018.BWK z dn. 1 października 2018 roku w sprawie możliwości proporcjonalnego rozliczania kwot ryczałtowych*. Organ wyjaśnił, że powyższe dokumenty nie

są powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, ale stanowią pomocniczo wskazówkę, w jaki sposób należy wyklądać przepisy prawa, Umowy, Wniosku i Wytycznych. Organ wskazał zatem wprost podstawy prawne rozstrzygnięcia. IZ RPO WŚ stroi na stanowisku, że w przedmiotowej decyzji może doprecyzować podstawę prawną jej wydania, o ile zaistnieje taka konieczność. Uzupełnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia w warunkach rozpoznawanej sprawy nie narusza zasady dwuinstancyjności postępowania. Należy pamiętać, że IZ RPO WŚ w postępowaniu administracyjnym nie dokonuje kontroli zgodności z prawem decyzji, co do której złożono wniosek o ponowne rozpatrzenie, lecz ma obowiązek ponownego rozpatrzenia sprawy, co do istoty, tak bowiem nakazuje jej zasada dwuinstancyjności postępowania ujmowana w sposób materialny, a nie tylko formalny, wyrażający się w toku instancji.

Kluczowym dla sprawy zagadnieniem jest odpowiedź na pytanie, czy Organ może żądać od Beneficjenta zwrotu całości dotacji. W tym celu IZ RPO WŚ musi ponownie przeanalizować czy w przedmiotowej sprawie zostały zrealizowane wymagane Umową wskaźniki rezultatu i produktu oraz kryteria dostępu i premiujące, a następnie, w sytuacji przyjęcia, że wskaźniki i kryteria nie zostały spełnione – wszechstronne rozważenie, jaki skutek niesie za sobą ich niezrealizowanie przez Wnioskodawcę. Ponadto Organ musi przeprowadzić szczegółową analizę, czy w niniejszej sprawie doszło do powstania nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 ust. 36 Rozporządzenia nr 1303/2013, w tym celu należy zweryfikować czy zostały łącznie spełnione przesłanki, które determinują istnienie nieprawidłowości. W przypadku pozytywnej odpowiedzi na w/w pytanie Organ powinien ustalić, czy w przedmiotowej sprawie zachodzą przesłanki o których mowa w art. 24 ust. 11 Ustawy wdrożeniowej. Beneficjent stoi bowiem na stanowisku, że wywiązał się w sposób należyty ze swoich obowiązków, nie doszło do naruszenia przepisów prawa, Wytycznych oraz postanowień Umowy, w stopniu uzasadniającym żądanie Organu, w szczególności nie doszło do, nawet potencjalnego zagrożenia powstania szkody.

W celu rozpatrzenia w/w zagadnień, Organ przeanalizował powtórnie Wniosek, Regulamin, Umowę, *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności* oraz pomocniczo dokumenty o których mowa na stronie 19 przedmiotowej decyzji.

## I.

Organ zaczął od analizy Umowy. Strony (Fundacja i IZ) ustaliły w niej, 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 Wytycznych 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 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 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. 21 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 weryfikacji, 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 stosownie 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 dofinansowanie 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 Regulaminu)

Wnioskodawca w opisie celu projektu wskazał, że „przeprowadził w 2017 roku **na obszarze projektu badanie ankietowe wśród 250 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 projektu aktywizującego „50+ Aktywna na rynku pracy”, które zwróciły Wnioskodawcy uwagę na potrzebę wsparcia rozwoju ich kompetencji komputerowych**” (str.7 Wniosku).



Beneficjent stoi na stanowisku, że „osoby zamieszkałe na terenie miasta Kielce były grupą docelową dla konkursu w ramach którego zrealizowano projekt” (str. 1 pisma Wnioskodawcy z dnia 5 grudnia 2018 roku – wpływ w systemie SL2014 w dniu 6 grudnia 2018 roku). Jednocześnie w piśmie tym zwrócił się o uznanie za kwalifikowalnych do projektu osób zamieszkałych na terenie powiatu miasto Kielce. Fundacja w swoich pismach (z dnia 30 listopada 2018, 5 grudnia 2018, 30 stycznia 2019, 25 lutego 2019) wybiórczo i jednostronnie przytacza postanowienia zawarte we Wniosku, Regulaminie i Umowie, pomijając fragmenty, które są sprzeczne z prezentowanym przez nią stanowiskiem. Co bardzo istotne dla rozpoznania przedmiotowej sprawy, a nie było to przedmiotem rozważań Organu zawartych w uzasadnieniu decyzji I instancji, **Beneficjent rażąco zmienił swoje stanowisko, co do okoliczności zakwalifikowania do projektu osób zamieszkałych w Kielcach.** Mianowicie w piśmie datowanym na dzień 30 listopada 2018 roku (wpływ pisma 4 grudnia 2018 roku) zwracając się o akceptację zmiany obszaru realizacji działań projektowych, tj. włączenie obszaru powiatu m. Kielce w miejsce powiatu kieleckiego, wskazał, że „*podjął decyzję o zmianie obszaru projektu z powodu kompletnego braku zainteresowania mieszkańców powiatu kieleckiego. Fundacja wskazała w tym piśmie (str. 3), że ponowną akcję rekrutacyjną skierowała nie tylko na wybrane powiaty, ale także na cały obszar województwa świętokrzyskiego (...).Zgłoszenia udziału w projekcie wpłynęły od mieszkańców powiatu miasto Kielce*”. Fundacja postanowiła zatem odpowiedzieć na potrzeby tych osób i zdecydowała się na realizację szkoleń dla nich. Jednocześnie Beneficjent wskazał, że ma świadomość wykroczenia poza zapisy Wniosku oraz to, że uzyskał w ocenie 10 pkt za kryterium premiujące nr 2.

Co prawda, w dniu 5 grudnia 2018 roku Fundacja wystosowała wiadomość w systemie SL2014, że w/w pismo wysłała omyłkowo, przez roztargnienie i poprosiła o jego usunięcie z systemu oraz nie rozpatrywanie, Organ stoi jednak na stanowisku, że w przedmiotowej sytuacji nie można traktować przedmiotowego pisma jako pomyłki. Zawierało ono bowiem wyczerpujący opis zaistniałej sytuacji oraz argumentację uzasadniającą decyzję o rozszerzeniu obszaru projektu, nie był to zatem dokument wysłany przypadkowo. Dnia 6 grudnia 2018 roku Beneficjent wprowadził w systemie SL pismo, w którym wskazał, że „*w czasie realizacji projektu przez przeoczenie i nieuwagę zrekrutowano uczestników z miasta Kielce, a nie jak wpisano we wniosku z powiatu kieleckiego.*” W oczy rzuca się **rażąca sprzeczność pomiędzy argumentacją przedstawioną w piśmie z dnia 30 listopada 2018 roku (wpływ 4 grudnia**

2018), a 5 grudnia 2018 roku (wpływ 6 grudnia 2018). W pierwszym Beneficjent stwierdził, że świadomie zdecydował o zmianie obszaru projektu, z uwagi na problemy w rekrutowaniu uczestników na terenie powiatów o największym bezrobociu. W drugim wskazał, że omyłkowo, przez przeoczenie i nieuwagę rekrutował uczestników z miasta **Kielce**. Analiza zgromadzonej w aktach sprawy dokumentacji pozwala na uznanie, że Wnioskodawca samowolnie, świadomie, bez zgody IZ RPO WŚ zmienił obszar projektu. Zwracam uwagę, że w zakładce „*Monitorowanie uczestników*” znajdują się adresy wszystkich osób objętych pomocą w projekcie. Już uzupełnianie tego formularza pozwalało bez wątpienia stwierdzić, że rekrutowane do projektu osoby nie spełniają warunków uczestnictwa w szkoleniach, należało bowiem uzupełnić w pliku także ich miejsce zamieszkania. Nie budzi zatem żadnych wątpliwości, że Beneficjent świadomie wprowadził do systemu osoby nie spełniające kryterium objęcia ich pomocą.

**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 ze wskaźników wskazanych we Wniosku oraz dokumentach potwierdzających realizację wskaźników nie ma wspomnianego miejsca zamieszkania uczestników. To nieprawdziwe twierdzenia. We Wniosku już na jego pierwszej stronie (pkt. 1.9 I Informacje o projekcie) określono obszar projektu jako: „(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 tak wniosek otrzymałby 119 punktów, a wynik ten nadal kwalifikowałby 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 przeprowadzono 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 zaakceptować tę grupę we wniosku o płatność, 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.** Wymaga podkreślenia, że bezrobocie w m. Kielce (dane maj 2017 roku - miesiąc w którym został ogłoszony Konkurs) było niemal najniższe w całym województwie świętokrzyskim. Poziom bezrobocia w Kielcach wynosił 6,7%, podczas, gdy na obszarze na którym miał być realizowany projekt odpowiednio: powiat skarżyski – 17,9%, ostrowiecki – 12,7%, konecki – 13,3%, starachowicki – 10,2%, kielecki -11,5%. Niższy poziom niż w m. Kielce zanotowano jedynie w powiecie buskim (4,7%). W tej sytuacji, biorąc pod uwagę cel projektu, tj. zwiększenie kompetencji osób zamieszkałych w powiatach o najwyższym bezrobociu w żadnym razie nie można uznać, że mieszkańcy Kielc zaliczali się do tych osób – bezrobocie w m. Kielcach osiągnęło drugi najniższy poziom w województwie (niższy poziom jedynie w powiecie buskim) ( liczba bezrobotnych zarejestrowanych oraz stopa bezrobocia według województw, podregionów i powiatów styczeń – sierpień 2017 r. strona internetowa: [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)).

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 10 miesięcy). IZ RPO WŚ 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 samoistnie rozszerzyła obszar projektu na teren miasta Kielce, o czym poinformowała Organ już po jego zakończeniu, tj. 4 grudnia 2018 roku. Jeżeli nawet przyjąć, że w/w informacja została wysłana przez Beneficjenta „z rozstargnienia” jak sam twierdzi, co jest w ocenie Organu nieprawdopodobne, gdyż pismo zawierało wyczerpujące uzasadnienie przyczyn z powodu których dokonano zmiany obszaru

projektu oraz działań, które Odwołujący podjął dążąc do rekrutacji uczestników z obszaru wskazanego we Wniosku, to i tak w takiej sytuacji 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 SL2014 bez weryfikacji, iż m. Kielce nie należy do powiatu”(pismo z dnia 5 grudnia 2018 str. 4). Takie zachowanie należy uznać za naganne i naruszające podstawowe zasady postępowania Beneficjenta, tj. obowiązek dbania o prawidłową realizację przyjętego projektu.

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

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 o największym poziomie bezrobocia. Co prawda, Fundacja przeszkoliła łącznie 126 osób, tj. zadeklarowaną liczbę, jednak część z nich nie była adresatami projektu (mieszkańcy Kielc). Konsekwencją uznania, że osób zamieszkałych w Kielcach nie można zakwalifikować do projektu było pomniejszenie liczby wykazanych uczestników projektu o 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);
- liczba osób o niskich kwalifikacjach, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje po opuszczeniu programu (osoby) (założony poziom to 61 osób – osiągnięto 60);

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 (nie jak twierdzi Beneficjent 86). 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, Górno, 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.**

Rozważania dotyczące konsekwencji niezrealizowania wskaźników należy zacząć od definicji kwoty ryczałtowej. Znajduje się ona w *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności*. Stosownie do postanowień w/w 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 Wytycznych).

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).

Po zdefiniowaniu kwoty ryczałtowej Organ przeprowadził analizę jakie konsekwencje niesie za sobą niezrealizowanie wskaźników przez Fundację. 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 *„wydatki uznane za niekwalifikowalne, a związane z realizacją projektu, ponosi Wnioskodawca jako strona umowy o dofinansowanie projektu.”* Co prawda § 16 Umowy stanowi, że *„w przypadku stwierdzenia w projekcie nieprawidłowości, wartość projektu o którym mowa w § 3 ust. 1, ulega odpowiedniemu pomniejszeniu o kwotę nieprawidłowości. Pomniejszeniu ulega także wartość dofinansowania, o której mowa w § 3 ust. 2, w części w jakiej nieprawidłowość została sfinansowana ze środków dofinansowania (...)”* to jednak zasada „odpowiedniego” zmniejszenia dofinansowania o kwotę nieprawidłowości może mieć zastosowanie jedynie do nieprawidłowości innych niż te, które powstały na skutek niezrealizowania wskaźników produktu i rezultatu, o których mowa w § 8 pkt 5 Umowy. Konsekwencje nieosiągnięcia wskaźników przez Beneficjenta zostały bowiem wyraźnie wskazane w § 8 pkt 7 i 8 Umowy, a Organ stoi na stanowisku, że ta regulacja stanowi przepis szczególny w stosunku do ogólnej zasady wskazanej w § 16 Umowy. W przedmiotowej sprawie „odpowiednie” zmniejszenie, to uznanie całego przyznanego dofinansowania za niekwalifikowalne.

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 zadania planowane do zrealizowania 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 RPO WŚ zastosować w niniejszej sprawie zasadę proporcjonalnego pomniejszenia dofinansowania, przy uwzględnieniu jedynie częściowej realizacji wskaźników. IZ dokonała w tym celu wykładni Wniosku, Umowy oraz *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności*. Uzupełniając przy ocenie w/w dokumentów, Organ wykorzystywał dokumenty o których



mowa na stronie 19 uzasadnienia. 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 zakresie kwalifikowalności „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 ryczałtovej, kwota ta w całości jest uznana za niekwalifikowalną. Wobec powyższego do takich wskaźników reguła proporcjonalności nie ma zastosowania.*

Wyjątkowo reguła proporcjonalności może zostać wprowadzona w projektach rozliczanych kwotami ryczałtowymi, **niemniej jednak nie odnosi się ona do wskaźników określanych dla rozliczenia danej kwoty ryczałtovej, a wskaźników produktu i rezultatu określonych dla realizacji celu projektu (wskazanych w pkt 3.1. Wniosku).** Jeżeli w projekcie, poza wskaźnikami rozliczającymi kwoty ryczałtove, 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 ryczałtovej, 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 ryczałtove);

- umożliwienie wypłaty całej kwoty ryczałtovej w przypadku nieosiągnięcia w pełni wskaźników dla niej założonych, pod warunkiem, że wskaźniki te zostaną wykonane w ramach innej kwoty ryczałtovej, 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 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 zryczałtowanej ich rozliczenia istnieje szczególny rygor, zgodnie z którym w przypadku nawet minimalnego niezrealizowania jednego z założonych we Wniosku i Umowie wskaźników, nie ma możliwości uznania za kwalifikowaną przyznanej kwoty ryczałtowej. Organ nie posiada narzędzia do zastosowania w niniejszej sprawie reguły proporcjonalności. Możliwości takiej nie daje również § 16 Umowy, gdyż można go zastosować, gdy nieprawidłowość powstaje z przyczyn innych niż nie osiągnięcie założonych wskaźników.

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. Wnosił jedynie o zmianę obszaru projektu oraz uznanie osób zamieszkałych w Kielcach za kwalifikowalne. Dlatego, tylko hipotetycznie Organ rozważył, czy w przedmiotowej sprawie mogłoby dojść do ewentualnego obniżenia wskaźników (w przypadku wnioskowania przez Fundację). Dokonując analizy, IZ RPO WŚ wzięła pod uwagę okoliczność, że zmiana Umowy, w której 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 osiągnięte 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 w czasie trwania projektu – mających wpływ na realizację projektu, które skutkują koniecznością zmiany kwoty ryczałtowej). Okoliczności wskazane przez Odwołującego jako przyczyna nie zrealizowania projektu zgodnie z wnioskiem, w żadnym razie nie są „zdarzeniem losowym”, czy przyczyną niezależną od Beneficjenta. Fundacja kierując projekt do osób powyżej 50 roku życia powinna była przewidzieć, że osoby w tym wieku, często będące na emeryturze pomagają w opiece nad wnukami, zaprowadzają je do przedszkola/szkoły, korzystają z wyjazdów wakacyjnych i sanatoryjnych itp. To wiadomości powszechnie znane i z całą pewnością zaprezentowanego uzasadnienia nie można uznać za okoliczności nadzwyczajne. O dokonywaniu zmian we wskaźnikach (§ 8 ust.

6 Umowy) możemy natomiast mówić w jedynie w szczególnie uzasadnianych przypadkach i to po zatwierdzeniu przez Instytucję Zarządzającą. Konkludując, Organ stanął na stanowisku, że w przedmiotowej sprawie nie możemy mówić o wystąpieniu przypadku wyjątkowego, a Fundacja przy zachowaniu zasad staranności, biorąc pod uwagę, że kieruje projekt do osób dojrzałych, powinna wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności, o których mowa powyżej. Zwracam uwagę, że jeżeli zainteresowanie uczestnictwem w projekcie w powiecie kieleckim było niewielkie, Fundacja mogła zorganizować dodatkowe grupy w pozostałych powiatach objętych projektem, a nie samowolnie rozszerzać jego zakres na powiat, gdzie bezrobocie należało do najniższych w województwie świętokrzyskim.

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 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 ma szkodliwy wpływ na budżet Unii, poprzez wydatkowanie środków finansowych pochodzących z UE niezgodnie z przeznaczeniem i procedurami wskazanymi w art. 184 UFP.

Po pierwsze, Beneficjent naruszył przepisy prawa unijnego i 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 także 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 gospodarczy dopuścił się działania naruszającego postanowienia Umowy. Zrekrutował on uczestników szkolenia, którzy nie spełniali kryteriów przewidzianych we Wniosku, a następnie nie przeprowadził ich weryfikacji. Konsekwencją niestaranności Wnioskodawcy było zakwalifikowanie do projektu osób, które nie spełniają warunków kwalifikowalności i wykazanie ich we wniosku o płatność. Podkreślić należy, że na Wnioskodawcy ciążył obowiązek starannego realizowania projektu, zgodnie z postanowieniami zawartymi we Wniosku i Umowie. Organ stoi na stanowisku, że Beneficjent temu obowiązkowi nie sprostął.

Spełnienie dwóch wyżej wymienionych przesłanek jest niewystarczające do ustalenia, iż mamy do czynienia z nieprawidłowością. Trzecia z przesłanek wskazuje więc na konieczność wystąpienia lub uprawdopodobnienia wystąpienia szkodliwego wpływu na budżet Unii poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem w związku z niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem podmiotu gospodarczego (beneficjenta). Powyższe oznacza, że o zaistnieniu nieprawidłowości decyduje nie tylko faktyczne wywarcie szkodliwego wpływu na budżet, ale nawet już prawdopodobieństwo wystąpienia takiej szkody. W przypadku przesłanki wywarcia lub potencjalnej możliwości wywarcia szkodliwego wpływu na budżet Unii poprzez obciążenie tego budżetu nieuzasadnionym wydatkiem należy przyjąć, że szkoda dla budżetu nie musi być konkretną stratą finansową, może być ona wyliczona m.in. metodą wskaźnikową. Przechodząc od rozważań doktrynalnych na grunt niniejszej sprawy, Organ przeprowadził operację myślową, z której wynika logiczne następstwo zdarzeń zapoczątkowanych naruszeniem prawa, a zakończonych finansowaniem nieuzasadnionego wydatku z budżetu UE. Organ ponownie rozpoznając sprawę stanął na stanowisku, że w niniejszej sprawie nie zachodzi szkoda potencjalna, a została wyrządzona szkoda rzeczywista w budżecie UE. Szkoda w przedmiotowej sprawie faktycznie zaistniała. Szkoda ta może zostać w sposób matematyczny wyliczona według następującego równania: **wartość dofinansowania za zrealizowanie zadania nr 1 (312 180,00zł) dzielona przez 126 uczestników (liczba osób, które miały**

**zostać przeszkolone) pomnożona przez liczbę osób, które nie spełniały kryterium uczestnictwa w projekcie, tj. 43, plus wartość dofinansowania przyznana za zrealizowanie zadania nr 2 (61 952,00zł) dzielona przez 101 uczestników (liczba osób, które miały zdobyć kwalifikacje) pomnożona przez brakującą liczbę osób do zrealizowania wskaźnika, tj. 18 (101 – 83 =18)** Szkoda w budżecie Unii Europejskiej za całą pewnością została wyrządzona, w sytuacji, gdy projekt był kierowany do konkretnej grupy osób, które same zainicjowały podnoszenie swoich kwalifikacji (inicjatywa oddolna) i miały zamieszkiwać w powiatach o najwyższym bezrobociu w województwie świętokrzyskim. Beneficjent nie mógł zatem wydatkować otrzymanej dotacji na szkolenia dla osób, które nie spełniały kryterium miejsca zamieszkania określonego w projekcie. Przeszkolenie mieszkańców miasta Kielce, tj. powiatu grodzkiego Kielce nie wpisywało się również w cel projektu, tj. nabycie kompetencji komputerowych przez osoby zamieszkałe w powiatach kieleckim, koneckim, skarżyskim, ostrowieckim i opatowskim, tj. w powiatach o najwyższej stopie bezrobocia w województwie świętokrzyskim. Z uwagi na rodzaj Umowy (ryczałtowa) i specyficzne zasady rozliczania takich umów, należało wydać decyzję o zwrocie całego wypłaconego dofinansowania. Wskazuję, że w przypadku stwierdzenia konkretnej nieprawidłowości, IZ RPO WŚ powinna dokonać własnej oceny i miarkowania jej charakteru, znaczenia i szkody jaką wywołała lub mogłaby wywołać w okolicznościach danej operacji lub programu. Nałożona korekta lub uznanie danych wydatków za niekwalifikowalne nie może być oderwane od stwierdzonej nieprawidłowości, ale adekwatna do niej i do sytuacji konkretnego Beneficjenta. Konieczne jest wykazanie jakiegokolwiek wpływu wydatkowanych środków na budżet UE. Organ zgadza się ze stwierdzeniem Fundacji, że za naruszenie, które mają wyłącznie charakter formalny i nie wywołują żadnych skutków finansowych nie nakłada się korekt finansowych. Wskaźnik korekty finansowej nie może być przyjmowany – w tym także, co do wysokości – mechanicznie, ale koniecznym jest rozważenie ryzyka szkody dla funduszy unijnych, bo nie wystarczy wskazanie samego naruszenia, lecz należy także wykazać spowodowanie szkody, ponieważ wysokość korekty nie może być abstrakcyjna ale odpowiednia do „wagi” nieprawidłowości. Organ przeprowadził szczegółową analizę pod kątem wartości kwoty należnej do zwrotu i uznał, że przedmiotowej sprawie, z uwagi na rodzaj łączącej strony Umowy, odpowiednią kwotą środków niekwalifikowalnych jest całe przyznane dofinansowanie.

#### 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 RPO WŚ spowodowała powstanie nieprawidłowości. To na Beneficjencie spoczywał obowiązek realizacji projektu zgodnie z Wnioskiem i Umową, tj. jeżeli chodzi o przedmiotową sprawę, przede wszystkim zrealizowania wskaźników przypisanych do zadań określonych w Umowie. W korespondencji z IZ RPO WŚ, Wnioskodawca początkowo twierdził, że samowolnie podjął decyzję o rozszerzeniu obszaru projektu, po czym zmienił zdanie i 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 wniosku o płatność nr 4 (za okres od 1 lipca do 30 września 2018 roku) 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 niespełniające kryterium zamieszkania. Zarzut jakoby to Instytucja przyczyniła się do sformułowania wniosku o płatność rozliczającego zaliczkę za okres od 1 października do 30 listopada 2019 roku (faktycznie wniosek końcowy za okres 1 października - 30 listopada 2018 roku), jest absurdalny. Organ nie naruszył w żadnym razie art. 24 ust. 11 Ustawy wdrożeniowej, co zresztą IZ RPO WŚ wyraźnie wskazała w decyzji z dnia 25 września 2019 roku (str. 22-23 uzasadnienia decyzji I instancji). W przedmiotowej sprawie nie zachodzą podstawy do uznania, że to IZ spowodowała powstanie nieprawidłowości. To na Beneficjencie spoczywał obowiązek realizacji projektu zgodnie z Wnioskiem i Umową. Okoliczność, że Organ spostrzegł w formularzu *„Monitorowania uczestników”*, że część uczestników nie spełnia kryteriów projektu i nakazał Fundacji usunięcie ich z wniosku końcowego o płatność, spowodowała, że Beneficjent wykazał w tym wniosku



jedynie 83 uczestników (nie jak błędnie twierdzi Beneficjent 86) jest skutkiem naruszenia ze strony Beneficjenta. To, że posiada on dokumentację związaną z rekrutacją i uczestnictwa w szkoleniu, dla pozostałych uczestników jest bez znaczenia, gdyż osoby te nie mogły zostać zakwalifikowane do udziału w projekcie.

Zważywszy na wszelkie okoliczności przedmiotowej sprawy, Organ rozpatrując ją ponownie, doszedł do przekonania, że należało orzec o zwrocie nieprawidłowo wydatkowanego dofinansowania. Stosownie do § 15 ust. 1 Umowy *„Jeżeli na podstawie wniosków o płatność lub czynności kontrolnych uprawnionych organów zostanie stwierdzone podwójne finansowanie lub dofinansowanie jest przez Beneficjenta: wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub procedurami o których mowa w art. 184 UFP, Beneficjent zobowiązuje się do zwrotu całości lub części dofinansowania wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia przekazania środków lub do wyrażenia zgody na pomniejszenie wypłaty kolejnej należnej mu transzy dofinansowania”*. Ponadto Beneficjent zobowiązał się *„do realizacji projektu w sposób, który zapewni osiągnięcie i utrzymanie celów, w tym wskaźników produktu i rezultatu zakładanych we wniosku w trakcie realizacji oraz w okresie trwałości projektu. Zobowiązuje się również do realizacji projektu zgodnie z wnioskiem, w tym zachowania trwałości projektu lub wskaźników, o ile tak przewiduje właściwy Regulamin Konkursu.”* (§ 6 ust. 1 Umowy). Z całą pewnością cel projektu nie został zrealizowany, gdyż zgodnie z Wnioskiem Beneficjent miał przeprowadzić szkolenia dla 126 osób zamieszkałych w powiatach o największym bezrobociu, tj. kieleckim, ostrowieckim, skarżyskim, starachowickim, opatowskim. Z kolei § 10 ust. 5 Umowy stanowi, że *„Beneficjent jest rozliczany ze zrealizowanych zadań w ramach projektu.”*

Nie można tracić z pola widzenia okoliczności, że przyznając dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, IZ RPO WŚ dysponuje finansami publicznymi. Stosownie do art. 44 ust. 3 UFP wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób **celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.** Co prawda adresatem dyspozycji w/w artykułu nie jest Beneficjent, a jednostki sektora finansów publicznych, w tym przypadku IZ RPO WŚ, to jednak postanowienie to ma istotne znaczenie dla rozpoznania niniejszej sprawy. Na IZ został bowiem nałożony obowiązek wydatkowania środków publicznych w sposób celowy, oszczędny

i efektywny. Skoro nie budzi żadnej wątpliwości, że wskaźniki, a tym samym cel projektu nie został zrealizowany, mając na względzie w/w zasady gospodarowania środkami publicznymi, Organ był zobowiązany do wydania decyzji o zwrocie dofinansowania.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę, że Umowa jest rodzajem umowy rezultatu, a nie starannego działania. Nawet brak winy Beneficjenta w zrekrutowaniu odpowiedniej grupy nie powodowałby braku odpowiedzialności za wydatkowanie dotacji niezgodnie z jej przeznaczeniem. Organ stoi jednak na stanowisku, że w przedmiotowej sprawie właściwa grupa uczestników nie została zrekrutowana z przyczyn leżących po stronie Fundacji. Co więcej, mając na uwadze korespondencję kierowaną do Organu w systemie SL2014, nie sposób nie stwierdzić, że Odwołujący się podjął samowolną, autonomiczną decyzję o rozszerzeniu projektu na teren miasta Kielce, nie stosując się tym samym do postanowień łączącej go z IZ RPO WŚ Umowy, a to jej § 30 ust. 1, zgodnie z którym *Beneficjent może dokonywać zmian w trakcie realizacji projektu pod warunkiem ich zgłoszenia w formie pisemnej IZ nie później niż na 1 miesiąc przed planowanym zakończeniem realizacji projektu oraz przekazania aktualnego wniosku i uzyskania pisemnej akceptacji IZ w terminie 15 dni roboczych (...)*. Natomiast Beneficjent złożył w dniu 4 grudnia 2018 roku wniosek o zmianę obszaru realizacji projektu, a następnie w dniu 5 grudnia 2018 roku wycofał tę prośbę. Oba w/w pisma wpłynęły już po zakończeniu realizacji projektu, nie został zatem zachowany termin o którym mowa w § 30 ust. 1 Umowy.

Odnosząc się do zarzutów sformułowanych przez Beneficjenta we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, Organ odwoławczy nie dopatrył się naruszenia art. 7, 8, 11, 77, 107 § 3 KPA, 67, 184 ust. 1 i 2, 207 ust. 1 pkt 1 i 2 i ust. 9 pkt 1 UFP, art. 24 ust. 11 Ustawy wdrożeniowej, art. 5 pkt 6 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2019 poz. 1295). Decyzją z dnia 25 września 2019 roku Organ nie naruszył także wskazywanych przez Beneficjenta podrozdziału 6.6 *Wytucznych w zakresie kwalifikowalności* oraz postanowień Umowy, tj. § 8 ust. 5-7 Umowy.

IZ RPO WŚ przygotowując rozstrzygnięcie w I instancji w sposób dokładny i obiektywny zebrała i rozpatrzyła cały materiał dowodowy w zakresie niezbędnym do wydania decyzji. W wyroku z dnia 12 września 2017 r. (II OSK 3091/15) Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że „*Uchybienie przez organy normom zawartym w przepisach*

art. 7 i art. 77 § 1 kpa ma miejsce jedynie wówczas, gdy wbrew obowiązki należytego wyjaśnienia sprawy nie ustalają one faktów, czy zdarzeń, które mają znaczenie dla załatwienia sprawy, czyli mają znaczenie dla zastosowania określonej normy prawa materialnego - przyznającej stronie konkretne uprawnienie lub przewidującej jej obowiązki publicznoprawny.” Organ ponownie rozpatrując sprawę nie stwierdził aby w zaskarżonej decyzji pominięto zdarzenia albo fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Podkreślić należy, że warunkiem prawidłowego ustalenia stanu faktycznego jest zarówno zebranie wszystkich istotnych dla sprawy dowodów, jak także ich prawidłowa ocena. Oceny tej organ dokonuje natomiast na podstawie własnej wiedzy oraz doświadczenia życiowego, a o jej prawidłowości decyduje to, czy wyciągnięte przez organ wnioski mają logiczne uzasadnienie (art. 80 KPA). Przy czym rozpatrzeniu podlegają nie tylko poszczególne dowody odrębnie, lecz wszystkie dowody we wzajemnej łączności. W efekcie, wyniki ustaleń powinny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji. To właśnie jest istotny element realizacji zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. W myśl art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 KPA uzasadnienie decyzji powinno w szczególności obejmować 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 – szczegółowe wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Uzasadnienie zaskarżonej decyzji nr EFS – III.433.4.1.2019 spełnia minimalne wymogi zawarte w KPA, choć można mu zarzucić nieznaczące uchybienia. Co więcej, wyczerpująco i przekonująco wykazuje dlaczego Organ wydaje taką decyzję, na jakich dowodach się oparł, z jakiego powodu inne możliwe rozstrzygnięcia w tej sprawie uznał za nieprawidłowe. W realiach niniejszej sprawy ocena zgromadzonego materiału dowodowego nastąpiła w oparciu o zasady logiki, wiedzy i doświadczenia życiowego, a tym samym postępowanie prowadzone było w zgodzie z zasadą pogłębiania zaufania do władzy publicznej. Podstawa prawna przedmiotowej decyzji, jest precyzyjna i jasna. Wbrew twierdzeniom Beneficjenta, Organ wskazał z jakich przyczyn i na jakiej podstawie uznał, że w omawianej sprawie występuje podstawa do nałożenia obowiązku zwrotu całości przyznanego dofinansowania.

Odnosząc się do zarzutu Beneficjenta, że Instytucja zaniechała przeanalizowania wpływu naruszeń stwierdzonych w zaskarżonej decyzji na zachowanie reguł RPO WŚ,

w szczególności nie stwierdziła czy zachowanie Beneficjenta nie miało jedynie charakteru naruszenia formalnego bez rzeczywistych lub potencjalnych skutków finansowych dla budżetu Unii Europejskiej, wskazując, że w uzasadnieniu decyzji Organ wskazał, że *niewątpliwie naruszenie obowiązujących procedur, co do zasad rekrutowania uczestników projektu spowodowało możliwość powstania szkody w budżecie UE. Z dofinansowania skorzystały bowiem osoby zamieszkałe poza terenem na którym odbywał się projekt i na którym nie były przeprowadzane ankiety, co do potrzeb edukacyjnych jego mieszkańców, chociaż konkurs zmierzał do realizacji oddolnych inicjatyw edukacyjnych. (...)*” (str. 22 uzasadnienia decyzji). Organ ponownie rozpoznając sprawę stanął na stanowisku (str. 36-37 przedmiotowej decyzji), że w niemniejszej sprawie nie mamy odczynienia ze szkodą potencjalną, a ze szkodą rzeczywistą. Szkada w przedmiotowej sprawie faktycznie powstała. Jednocześnie wskazuję, że Organ przeanalizował wyjaśnienia i zastrzeżenia składane przez Beneficjenta na podstawie art. 24 i 25 Ustawy wdrożeniowej, jednak doszedł do wniosku, że przedstawiana przez Odwołującego się argumentacja w tym zakresie nie zasługuje na uwzględnienie. Swoje stanowisko IZ przedstawiła Stronie w pismach z dnia 19 lutego 2019 roku i z dnia 18 marca 2019 roku, w których wskazała z jakich przyczyn nie uznała osób zamieszkujących w Kielcach za kwalifikowalnych do projektu.

Niezasadny jest także kolejny zarzut, a to naruszenia § 8 ust. 5-7 Umowy w zw. z art. 207 ust. 1 pkt 2 oraz art. 184 ust. 1 i 2 UFP oraz podrozdziału 6.6 *Wytucznych w zakresie kwalifikowalności*, poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, tj. błędne uznanie, iż organy nie wprowadziły dodatkowych, nieobowiązujących w dniu podpisania Umowy kryteriów dot. zasady konkurencyjności, ponieważ skarżąca zastosowała się do § 8 Umowy, a w konsekwencji błędne uznanie, że Skarżąca jest zobowiązana do zwrotu określonej kwoty dofinansowania ze środków unijnych. Zważyć należy, że przepisy prawa przewidują dwie postacie naruszenia prawa materialnego, a mianowicie błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Błędna wykładnia oznacza nieprawidłowe zrekonstruowanie treści normy prawnej wynikającej z konkretnego przepisu, czyli mylne rozumienie określonej normy prawnej, natomiast niewłaściwe zastosowanie to dokonanie wadliwej subsumpcji przepisu do ustalonego stanu faktycznego, czyli niezasadne uznanie, że stan faktyczny sprawy odpowiada hipotezie określonej normy prawnej. Abstrahując od tego, że nie można jednocześnie naruszyć przepisu przez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, to nawet pomijając powyższe, zarzut jest niezrozumiały i nieprzystający do realiów w których

wydano zaskarżoną decyzję. Z „zasadą konkurencyjności” mamy do czynienia w przypadku zamówień publicznych, natomiast w przedmiotowej sprawie takie zamówienia nie były w ogóle dokonywane w projekcie.

Organ nie naruszył także art. 5 pkt 6 *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* poprzez niewłaściwe zastosowanie kryteriów i zasad kwalifikowalności wydatków nieznanego ustawie i *Wytycznym w zakresie kwalifikowalności*, niewskazanego w powołanych przepisach, w następstwie czego doszło do uznania za niekwalifikowalne wydatków w wysokości 429 898,50zł (faktycznie 420 898,50zł) i nakazano ich zwrot wraz z odsetkami w stopniu nieadekwatnym i nieproporcjonalnym do potencjalnego uszczerbku dla prawidłowej realizacji projektu i osiągnięcia jego celu. Powołana przez Beneficjenta podstawa prawna stanowi definicję kwalifikowalności wydatków, zgodnie z którą: „*kwalifikowalność wydatków – spełnienie przez wydatki poniesione w ramach programów operacyjnych kryteriów: a) spójności z postanowieniami przyjętego programu operacyjnego, b) określonych szczegółowo przez instytucję zarządzającą zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 6, c) dodatkowych, przewidzianych dla danego źródła finansowania, w przypadku programów finansowanych ze źródeł zagranicznych*”. Stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 6 w/w ustawy: „*do zadań Instytucji zarządzającej należy w szczególności określenie kryteriów kwalifikowalności wydatków objętych dofinansowaniem w ramach programu operacyjnego*”. W przedmiotowej sprawie nie budzi żadnych wątpliwości, że szczegółowe zasady kwalifikowalności wydatków rozliczanych przez Beneficjenta zostały ustalone w Umowie, a to jej § 8 pkt 8, który jednoznacznie wskazuje, że *Wydatki, które Beneficjent poniósł na zadanie objęte kwotą ryczałtowa, która nie została uznana za rozliczoną, uznaje się za niekwalifikowalne i podlegają one zwrotowi ma rachunek IZ*”. Stosownie zaś do art. 35 ust. 3 pkt 4a w/w ustawy *do kompetencji Ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego należy wydawanie wytycznych dotyczących programów operacyjnych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach programów operacyjnych*. W oparciu o powyższą normę kompetencyjną zostały wydane *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności*, a w ich sekcji 6.6.2 pkt 5 lit b, wskazano, że *w przypadku kwot ryczałtowych – w przypadku niezrealizowania w pełni wskaźników produktu lub rezultatu objętych kwotą ryczałtową, dana kwota jest uznawana za niekwalifikowalną (rozliczenie w systemie spełnia – nie spełnia)*. Mając na uwadze powyższe Organ, prawidłowo zastosował kryteria kwalifikowalności, wskazane w Umowie i *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności*. Jak już

wskazano powyżej zwrot dofinansowania wynika z łączącej strony Umowy, w której ustalono ryczałtowy sposób rozliczania projektu (rozliczenie binarne). Podkreślam, że nie był to sposób rozliczenia narzucony przez Organ, przeciwnie to Beneficjentowi zależało na rozliczaniu projektu w ten sposób (bez konieczności gromadzenia dokumentacji księgowej). To wniosek Beneficjenta determinuje, czy ewentualna przyszła umowa będzie umową ryczałtową, czy też rozliczaną według kosztów rzeczywistych. Powoływanie się w tym przypadku na art. 65 KC także nie okazało się trafne. Po pierwsze postanowienia Umowy są jednoznaczne, po drugie tłumaczenie przedstawione przez Organ w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji odpowiada okolicznościom w których zostało złożone, zasadom współżycia społecznego oraz ustalonym zwyczajom. To, że teraz, z uwagi na niewywiązanie się przez Beneficjenta z Umowy, kwestionuje on zamiar stron i cel Umowy, który był w niej jasno wskazany (Wniosek – załącznik do Umowy), nie powoduje, że stanowisko Organu, wywiedzione z Umowy łączącej Instytucję z Fundacją jest *contra legem*.

Odnosząc się do twierdzeń Beneficjenta, że *był on poddawany kontrolom i zastawał się do ich zaleceń oraz, iż w informacji pokontrolnej z dnia 6 grudnia 2018 roku nr RPSW.08.04.020-26-0033/17-002 nie stwierdzono w zakresie objętym kontrolą nieprawidłowości, a projekt zaliczono do kategorii 1 (realizowany jest prawidłowo), wskazuję, że podczas kontroli Organ nie weryfikował realizacji wskaźników przez Beneficjenta, ani kwalifikowalności do projektu jego uczestników.*

Zakres kontroli nr RPSW.08.04.020-26-0033/17-002 obejmował m.in. odpowiedź na pytania, czy forma wsparcia jest zgodna z wnioskiem o dofinansowanie projektu, m.in. w zakresie tematyki, terminów oraz sposobu realizacji wsparcia oraz, czy liczba uczestników odpowiada założeniom opisanym we Wniosku. Organ sprawdzał także, czy forma wsparcia jest zgodna z harmonogramem realizacji wsparcia, udostępnionym przez Beneficjenta na podstawie Umowy (pkt 9.4 i 9.5 Informacji pokontrolnej), z tym, że odpowiedź na w/w pytania dot. tylko szkolenia, które odbyło się w dniu 20 listopada 2018 roku. Wyjaśniam, że w/w kontrola przeprowadzona 20 listopada 2018 roku miała na celu sprawdzenie wykonania zaleceń pokontrolnych kontroli RPSW.08.04.02-26-0033/17-001 oraz kontrolę w miejscu realizacji wsparcia (tzw. wizyta monitoringowa) prowadzoną w trakcie projektu konkursowego. Nadmieniam, że podczas kontroli planowej przeprowadzonej w dniach 19-20,23,24 lipca 2018 roku zalecono bezwzględne i niezwłoczne przestrzeganie, by dalsza realizacja projektu

następowała zgodnie z obowiązującymi warunkami Umowy i na zasadach określonych obowiązującymi Wytycznymi, w tym celu nakazano dokonać zmiany biura i miejsca realizacji projektu, aby było dostępne architektonicznie i technicznie dla osób z dysfunkcją narządu ruchu oraz doprowadzenie strony internetowej projektu do zgodności z deklaracją zawartą we wniosku o dofinansowanie w zakresie dostosowania dla osób nie (do)widzących. Kontrola na której ustalenia powołuje się Fundacja wskazała, że w/w zalecenia zostały wdrożone. Jednocześnie, przeprowadzono również wizytę monitoringową podczas której sprawdzano, czy przeprowadzone w dniu 20.11.2018 zajęcia były zgodne z harmonogramem realizacji wsparcia, udostępnionym przez Beneficjenta, a także czy forma wsparcia była zgodna z Wnioskiem, w tym w zakresie tematyki wsparcia, terminu realizacji, sposobu udzielenia, liczby uczestników oraz, czy liczba osób obecnych na zajęciach była zgodna z prowadzoną przez Beneficjenta projektu listą obecności. W obszarze kontrolowanym znajdowała się zatem jedynie zgodność z Wnioskiem i harmonogramem realizacji wsparcia zajęć szkoleniowych przeprowadzonych w dniu 20 listopada 2018 roku.

Konkludując, przeprowadzona wszechstronna analiza zebranego w sprawie materiału dowodowego doprowadziła do wniosku, że Beneficjent naruszył postanowienia Umowy, Regulaminu, *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności* i UFP. Powyższe determinowało konieczność wezwania Odwołującego się do zwrotu dofinansowania w kwocie 420 898,50zł. W związku z brakiem zwrotu dotacji zaszła konieczność sporządzenia decyzji administracyjnej, zgodnie z art. 207 ust. 9 UFP. IZ RPO WŚ wydała taką decyzję w dniu 25 września 2019 roku. Z przedmiotowym rozstrzygnięciem nie zgodził się Beneficjent, czemu dał wyraz składając wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

W toku ponownej analizy sprawy, Organ ustalił, iż Beneficjent naruszył art. 207 ust.1 pkt 1 i 2 UFP, stanowiący, 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.

**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.**

Przedmiotem rozważań Organu było również to, czy w postępowaniu należało zastosować przerwę w naliczaniu odsetek. Stosownie bowiem do art. 54 § 1 pkt 7 Ordynacji podatkowej (t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 900 z późn. zm.) *„nie nalicza się odsetek za okres od dnia wszczęcia postępowania podatkowego do dnia doręczenia decyzji organu pierwszej instancji, jeżeli decyzja nie została doręczona w terminie 3 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.* Należy jednak zwrócić uwagę także na art. 54 § 2 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym *nie stosuje się § 1 pkt 7 tego artykułu (przerwa w naliczaniu odsetek), „jeżeli do opóźnienia w wydaniu decyzji przyczyniła się strona lub jej przedstawiciel lub opóźnienie powstało z przyczyn niezależnych od organu”.*

Przekładając powyższe przepisy na grunt przedmiotowej sprawy, wskazuję, że termin o którym mowa w art. 54 § 1 pkt 7 Ordynacji podatkowej został przekroczony w postępowaniu I instancyjnym, co nie było przedmiotem rozważań Organu w decyzji I instancji. Postępowanie administracyjne wszczęto 23 maja 2019 roku. Od tego dnia należy liczyć bieg 3 miesięcznego terminu, od którego przekroczenia zależy przerwa w naliczaniu odsetek. Żeby nie stosować instytucji o której mowa w art. 54 § 1 pkt 7 Ordynacji podatkowej (przerwa w naliczaniu odsetek), sprawa powinna była zostać załatwiona do 23 sierpnia 2019 roku. Mając na uwadze powyższe okoliczności, tj. to, że 3 miesięczny termin o którym mowa w art. 54 § 1 pkt 7 Ordynacji podatkowej upłynął 23 sierpnia 2019 roku, **zachodzą podstawy do orzeczenia przerwy w naliczaniu odsetek w postępowaniu I instancyjnym od dnia 23 maja 2019 roku (dzień wszczęcia postępowania) do dnia 1 października 2019 roku (dzień doręczenia decyzji I Instancji).** W tym stanie rzeczy, przy zwrocie kwoty uznanej za niekwalifikowalną, nie należy naliczać od niej odsetek od dnia 23 maja 2019 roku do dnia 1 października 2019 roku. **Analizując przedmiotową sprawę, Organ doszedł zatem do przekonania, iż jest ona jednak wadliwa w części dotyczącej odsetek. Mając na uwadze powyższe, uchylił zaskarżoną decyzję w tej części.**



Z uwagi na to, że zaskarżona decyzja była nieprawidłowa w zakresie określenia okresu za który należą się odsetki ustawowe, Organ na podstawie art. 138 ust. 1 pkt 2 KPA był zobowiązany uchylić zaskarżoną decyzję w części dotyczącej zaistniałej nieprawidłowości i orzec, w tym zakresie, co do istoty sprawy. Ponowna analiza sprawy, pozwoliła dojść do wniosku, że rozstrzygnięcie I instancji jest, co do zasady prawidłowe, a nieprawidłowość tkwi jedynie w zaniechaniu orzeczenia przez Organ I instancji o przerwie w naliczaniu odsetek za okres od dnia wszczęcia postępowania administracyjnego (23 maja 2019 roku) do dnia doręczenia decyzji I instancji (1 października 2019 roku). W pozostałym zakresie (co do określonej do zwrotu kwoty głównej) decyzję należało utrzymać w mocy.

**Zarząd Województwa Świętokrzyskiego pełniący funkcję Instytucji Zarządzającej działając na podstawie KPA dokonał uchylecia decyzji, którą wydał w dniu 25 września 2019 roku w zakresie odsetek, a jednocześnie orzekł, w tym zakresie co do istoty sprawy, jak w sentencji przedmiotowej decyzji.** Niniejsze rozstrzygnięcie było spowodowane niewłaściwym orzeczeniem w zakresie określenia okresu za który należą się odsetki od określonej do zwrotu kwoty dofinansowania. Nieprawidłowo wskazano, że odsetki są należne również z czas trwania postępowania administracyjnego, tj. za okres od 23 maja 2019 roku do 1 października 2019 roku. Postępowania administracyjne trwało dłużej niż 3 miesiące, nie zaistniały przy tym okoliczności, o których mowa w art. 54§ 2 Ordynacji podatkowej, które umożliwiłyby naliczania odsetek za ten okres. Organ po ponownym przeanalizowaniu sprawy, w całości podziela poglądy i ustalenia zawarte w decyzji pierwszej instancji, co do określenia kwoty dofinansowania do zwrotu, dlatego w tej części Organ decyzję utrzymał w mocy.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji niniejszej decyzji.

**Niniejsza decyzja jest ostateczna.**

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018. poz. 1302 z późn. zm.) stronie służy prawo

wniesienia skargi na niniejszą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem tutejszego organu, w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji.

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