



EFS-III.433.11.2020

Kielce, dn. 22.12.2021 r.

DECYZJA
Zarządu Województwa Świętokrzyskiego
Nr 137/21
z dnia 22 grudnia 2021 roku

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

- Andrzej Bętkowski – Marszałek Województwa Świętokrzyskiego
- Marek Bogusławski – Wicemarszałek Województwa Świętokrzyskiego
- Tomasz Jamka – Członek Zarządu Województwa Świętokrzyskiego
- Marek Jońca – Członek Zarządu Województwa Świętokrzyskiego

działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 104 i 107 § 1-3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.), art. 207 ust. 1 pkt 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 2021 r. poz. 305 ze zm.), art. 41 ust. 1 i ust. 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 2020 r. poz. 1668 ze 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 2020 r. poz. 818 ze zm.), art. 54 § 1 pkt 3 w zw. z 54 § 2 w zw. z art. 139 § 3 i 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.),

po rozpoznaniu wniosku (...) z siedzibą w (...) (...), NIP: (...), REGON: (...) o ponowne rozpatrzenie sprawy

orzeka:

utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję Zarządu Województwa Świętokrzyskiego nr (...) z dnia (...) 2020 r. określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki, oraz sposób zwrotu środków.

Uzasadnienie

Stan faktyczny

Przedmiotem wniosku (...) o ponowne rozpatrzenie sprawy jest podjęta w dniu (...) 2020 r. przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego jako Instytucję Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 (zwana dalej „IZ”, „IZ RPO WŚ”, „Instytucją Zarządzającą” lub „Organem”) decyzja administracyjna nr (...) z dnia (...) 2020 r. (zwaną dalej „decyzją”) określająca kwotę dofinansowania w wysokości (...) zł (słownie: ...) przypadającą do zwrotu wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia przekazania dofinansowania, tj. od dnia (...) 2019 roku od beneficjenta – (...) z siedzibą w (...) (zwany dalej: „Beneficjent”, „Wnioskodawca”, „Spółka”, „Strona” lub „Odwołujący się”), którą otrzymał na podstawie umowy o dofinansowanie projektu pn. „...”, a która została wykorzystana z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy o finansach publicznych (zwanej dalej „u.f.p.”).

Właściwość Zarządu Województwa Świętokrzyskiego wykonującego zadania Instytucji Zarządzającej do rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wynika z art. 207 ust. 12a u.f.p. Zgodnie z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 60 pkt 6 u.f.p. do spraw dotyczących należności z tytułu zwrotu płatności dokonanych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.) zwanej dalej „k.p.a.” i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm.) (zwanej dalej: „Ordynacją podatkową”). W związku z powyższym, na podstawie art. 127 § 3 k.p.a. wniosek Beneficjenta o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczący zaskarżonej decyzji podlega rozpoznaniu przy odpowiednim zastosowaniu przepisów k.p.a. dotyczących odwołań od decyzji. Instytucja Zarządzająca, rozpoznając wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, posiada uprawnienia organu odwoławczego, o których mowa w art. 138 § 1 k.p.a., a zatem jest uprawniona do kontroli wydanej uprzednio decyzji oraz do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy.

Instytucja Zarządzająca rozpatrując wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, przeprowadziła analizę i ocenę materiału dowodowego zebranego w sprawie oraz dokonała następujących ustaleń faktycznych.

W dniu (...) 2017 roku Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego (zwanego dalej: „DW EFS”) ogłosił konkurs numer (...) (zwanego dalej: „Konkurs”) w ramach osi 9: Włączenie społeczne i walka z ubóstwem.

Zgodnie z postanowieniami Regulaminu w/w Konkursu (zwanym dalej: „Regulamin”), „projekty realizowane w ramach Działania 9.1 miały być skierowane do, co najmniej jednej z następujących grup docelowych:

- a) osoby zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym, w tym osoby z niepełnosprawnościami;
- b) osoby bezrobotne, dla których ustanowiono trzeci profil pomocy (oddaleni od rynku pracy), zgodnie z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- c) otoczenie osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, w zakresie niezbędnym do wsparcia osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym w ramach programu” (sekcja 1.5.1. Regulaminu, str. 9).

Celem przedmiotowego Konkursu było przyczynienie się do osiągnięcia celu szczegółowego Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, definiowanego jako: „aktywna integracja osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym poprzez wzmocnienie ich szans na zatrudnienie”.

Zgodnie z postanowieniami Regulaminu (rozdział IV podrozdział 4.1) założenia merytoryczne projektu miały być mierzone poprzez osiągnięcie wskaźników produktu i rezultatu bezpośredniego adekwatnych do zakresu i celu projektu, wybranych przez wnioskodawców z katalogu zaprezentowanego w Regulaminie.

Stosownie do Regulaminu, zgodnie z kryterium dostępu weryfikowanym na etapie oceny merytorycznej, zgłaszane w naborze projekty obligatoryjnie miały zakładać uzyskanie: „w odniesieniu do osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym minimalnego poziomu efektywności społecznej na poziomie 34%, a minimalnego poziomu efektywności zatrudnieniowej na poziomie 30%”.

W Regulaminie znajduje się definicja kryterium efektywności społecznej oraz zatrudnieniowej. Zgodnie z nią (podrozdział 3.2. Regulaminu, str. 49) spełnienie powyższego kryterium oznaczało „odsetek uczestników projektu, którzy po zakończeniu w nim udziału dokonali postępu w procesie aktywizacji społecznej oraz zatrudnieniowej, tj. podjęli dalszą aktywizację w formach aktywizacji określonych w Wytocznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020 - bądź podjęli zatrudnienie lub samozatrudnienie” (podrozdział 3.2. Regulaminu, str. 49). Stosownie do postanowień Regulaminu „efektywność społeczna i efektywność zatrudnieniowa są mierzone rozłącznie w odniesieniu do osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym oraz w odniesieniu do osób o znacznym stopniu niepełnosprawności i osób z niepełnosprawnościami sprzężonymi”. We wniosku o dofinansowanie, kryterium dostępu powinno było zatem zostać odzwierciedlone przez wskaźnik efektywności społecznej i efektywności zatrudnieniowej na poziomie nie niższym niż wskazana w kryterium wartość docelowa oraz należało wskazać ją jako wartość procentową. Zgodnie z w/w kryterium dostępu potencjalni beneficjenci zobowiązani byli do monitorowania poziomu efektywności społecznej i efektywności zatrudnieniowej wśród uczestników projektu, którego obligatoryjna wysokość została wskazana w treści kryterium. Ponadto, zgodnie z Regulaminem beneficjent na etapie realizacji projektu zobowiązany był przekazywać informacje o spełnieniu kryterium dotyczącego efektywności społecznej i efektywności zatrudnieniowej na formularzach załączonych do niniejszego Regulaminu.

(...) sp. z o.o. złożył wniosek o dofinansowanie projektu pn. „(...)” (zwany dalej: „Wniosek”), który został oceniony pozytywnie (przyznano mu ... pkt) i wybrany do dofinansowania.

W dniu (...) 2018 roku Zarząd Województwa Świętokrzyskiego pełniący funkcję Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 zawarł z Beneficjentem umowę o dofinansowanie projektu nr (...) współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (zwana dalej: „Umowa”).

Projekt realizowany był w okresie od (...) 2018 roku do (...) 2019 roku.

Wnioskodawca założył, że głównym celem realizowanego projektu będzie zwiększenie poziomu aktywności zawodowo-społecznej 60 osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, w tym osób z niepełnosprawnościami (Wniosek pkt 3.1.2 str. 7). Ponadto, definiując cel główny projektu, Beneficjent podał, że „dzięki realizacji projektu

zwiększą się szanse na zdobycie zatrudnienia 60 osób należących do grupy docelowej, co jest spójne z celem szczegółowym Priorytetu Inwestycyjnego. Mierzalnym efektem udziału w projekcie miało być osiągnięcie wskaźników efektywności zatrudnieniowej na poziomie:

- w odniesieniu do os. zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym – min. 30%;
- w odniesieniu do osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, osób z niepełnosprawnością intelektualną oraz osób z niepełnosprawnościami sprzężonymi – 12%;

oraz wskaźników efektywności społecznej na poziomie:

- w odniesieniu do osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym – min. 34%;
- w odniesieniu do osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, osób z niepełnosprawnością intelektualną oraz osób z niepełnosprawnościami sprzężonymi – 34%.

W części 3.2 Wniosku Spółka wskazała, że „w celu zbadania potrzeb i oczekiwań oraz oceny barier dotyczących uczestnictwa w projekcie w okresie od (...) do (...) 2017 roku, przeprowadziła własną ankietę metodą CATI (pytania zamknięte, wielokrotnego wyboru) wśród 60 osób (36 kobiet i 24 mężczyzn, w tym 5 osób niepełnosprawnych) spełniających kryterium grupy docelowej z obszaru województwa świętokrzyskiego.” Strona oświadczyła, że „w wyniku przeprowadzonej ww. ankiety, zdiagnozowała wśród badanych potrzeby i oczekiwania polegające na znalezieniu zatrudnienia (wskazanie 33 kobiet i 22 mężczyzn), nawiązywaniu kontaktu z pracodawcami (wskazanie 31 kobiet i 19 mężczyzn), jak również możliwości nabycia nowych kwalifikacji (wskazanie 27 kobiet i 17 mężczyzn) i zdobycia wymaganego przez pracodawców doświadczenia zawodowego (25 kobiet i 16 mężczyzn). Dodatkowo jak wynikało z przeprowadzonych badań grupa respondentów wskazała, że w ramach uczestnictwa w projekcie oczekuje: zapewnienia zwrotu kosztów dojazdów (wskazanie 20 kobiet i 11 mężczyzn)”.

Barierami, które podawali uczestnicy badania były: „brak środków na szkolenia umożliwiające nabycie/podniesienie kwalifikacji zawodowych (wskazanie 33 kobiet i 21 mężczyzn), brak motywacji do podjęcia zmiany zatrudnienia (wskazanie 30 kobiet i 20 mężczyzn), brak motywacji do zmiany swojej sytuacji życiowej (wskazanie 26 kobiet i 19 mężczyzn), brak środków na dojazdy (wskazanie 24 kobiet i 16 mężczyzn) oraz brak informacji o szkoleniach (wskazanie 20 kobiet i 11 mężczyzn)”.

Dążąc do przezwyciężenia zdiagnozowanych barier, w części 1.6. Wniosku Beneficjent określił, że wsparcie w ramach projektu będzie realizował m.in. „poprzez kompleksową i zindywidualizowaną aktywizację społeczno-zawodową obejmującą między innymi kursy, szkolenia i inne zajęcia umożliwiające nabycie, podniesienie lub zmianę kwalifikacji i kompetencji zawodowych, a także aktywizację zawodową poprzez staże, subsydiowane zatrudnienie, zatrudnienie wspomagane dla osób z niepełnosprawnościami oraz działania wspierające, w tym pośrednictwo zawodowe, pośrednictwo pracy oraz zapewnienie trenera pracy”.

W projekcie zaplanowano realizację następujących zadań:

Zadanie 1. – Diagnoza sytuacji problemowej połączona z IPD (X-XI 2018) – typ operacji 1e;

Zadanie 2. – Poradnictwo psychologiczne i psychospołeczne (IX 2018 – IV 2019) – typ operacji 1e;

Zadanie 3. – Pośrednictwo pracy (IX 2018 – IV 2019) – typ operacji 1c;

Zadanie 4. – Poradnictwo zawodowe (X-XI 2018) – typ operacji 1c;

Zadanie 5. – Szkolenie zawodowe (XI 2018 – I 2019) – typ operacji 1b;

Zadanie 6. – Staż zawodowy (I-IV 2019) – typ operacji 1c.

Stopień osiągnięcia celu projektu miał być mierzony w następujący sposób:

za pomocą wskaźników kluczowych rezultatu bezpośredniego (odnoszących się do bezpośrednich efektów projektu, a których realizacja jest wynikiem projektu):

- 1) „Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, które uzyskały kwalifikacje po opuszczeniu programu” – 44 osoby;
- 2) „Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym poszukujących pracy po opuszczeniu programu” – 26 osób;
- 3) „Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek)” – 18 osób;
- 4) „Wskaźnik efektywności społecznej – odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, które po zakończeniu udziału w projekcie dokonały postępu w procesie aktywizacji społeczno-zatrudnieniowej i zmniejszenia dystansu do zatrudnienia lub podjęły dalszą aktywizację” – 34%;

5) „Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej – odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, które po zakończeniu udziału w projekcie podjęły zatrudnienie” – 30%;

6) „Wskaźnik efektywności społecznej – odsetek osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, osób z niepełnosprawnością intelektualną oraz osób z niepełnosprawnościami sprzężonymi, które po zakończeniu udziału w projekcie dokonały postępu w procesie aktywizacji społeczno - zatrudnieniowej i zmniejszenia dystansu do zatrudnienia lub podjęły dalszą aktywizację” – 34%;

7) „Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej – odsetek osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, osób z niepełnosprawnością intelektualną oraz osób z niepełnosprawnościami sprzężonymi, które po zakończeniu udziału w projekcie podjęły zatrudnienie” – 12%;

Spółka już we wniosku o płatność za pierwszy okres rozliczeniowy, tj. od (...) 2018 roku do (...) 2018 roku sygnalizowała problemy napotkane w trakcie realizacji projektu. Wskazywała, że „trudności w rekrutowaniu uczestników projektu miały związek z grupą docelową”. W przedmiotowym wniosku Beneficjent wskazał, że „nie rozpoczęto wsparcia w terminie z uwagi na brak skompletowania uczestników projektu”. Jednocześnie zapewnił, że „problemy napotkane podczas realizacji projektu nie wpłyną negatywnie na poziom osiągnięcia wskaźników”. Podano, iż „cały zespół projektu został zaangażowany do zintensyfikowanych działań rekrutacyjnych, a realizacja zadań zostanie rozpoczęta w następnym okresie rozliczeniowym.”

W kolejnym wniosku o płatność, za (...) 2018 roku, Beneficjent wskazał, że „pomimo starań i mobilizacji zespołu projektu, w bieżącym okresie rozliczeniowym zrezygnowało z powodów osobistych z uczestnictwa w projekcie sześćcioro uczestników”. Spółka zaznaczyła, że „nie ma wpływu na ewentualne rezygnacje uczestników projektu”. We wniosku nie przedstawiono żadnych środków zaradczych mających zneutralizować skutki rezygnacji sześciorga uczestników projektu.

We wniosku za (...) 2019 roku, Beneficjent podał, że „pomimo dołożenia wszelkich starań Zespołu Projektu wystąpiły problemy z dostosowaniem harmonogramów do indywidualnych potrzeb Uczestników/czek projektu, którzy w trakcie staży zawodowych mieli również odbywać kolejne spotkania z zakresu Pośrednictwa pracy oraz z zakresu Specjalistycznego Poradnictwa Psychologicznego. W trakcie odbywania stażu zawodowego nastąpił problem związany z nieobecnością oraz brakiem możliwości nawiązania kontaktu z jednym z Uczestników – z panem (...), w wyniku czego pracodawca zawnioskował

o rozwiązanie umowy stażowej. Rozwiązanie umowy nastąpiło w marcu. Do chwili obecnej nie udało się nawiązać kontaktu z Uczestnikiem”.

Pismem z dnia (...) 2019 roku Spółka zwróciła się do Organu z prośbą o wyrażenie zgody na wydłużenie okresu realizacji projektu o jeden miesiąc, tj. do dnia (...) 2019 roku. W uzasadnieniu wniosku, Beneficjent wskazywał, że przedłużenie terminu jest uzasadnione z uwagi na trudną grupę docelową, której charakter wydłużył czas poszukiwania miejsc stażowych oraz utrudnienia związane z połączeniem uczestnictwa w stażu z korzystaniem ze wsparcia w zakresie pośrednictwa pracy oraz poradnictwa psychologicznego i psychospołecznego. IZ nie wyraziła zgody na przedłużenie okresu realizacji projektu. Wskazała przy tym, że Spółka uchybiła terminowi wskazanemu w § 32 ust. 1 Umowy, 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 (...)”. Organ zwraca uwagę, iż Beneficjent we Wniosku przewidział, że projekt będzie trwał do (...) 2019 roku.

W dniu (...) 2019 roku Wnioskodawca złożył do DW EFS wniosek końcowy nr (...) za okres od dnia (...) 2019 roku do dnia (...) 2019 roku. Jednocześnie w przedmiotowym wniosku zawarł informację o zwrocie niewykorzystanych środków (oszczędności) w kwocie (...) zł (zwrot nastąpił w dniu ... 2019 roku).

W w/w wniosku Beneficjent poinformował, że nie zrealizował żadnego z przewidzianych w projekcie wskaźników rezultatu. Zgodnie z deklaracją Spółki zostały one spełnione na n/w poziomie:

- 1) „Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym poszukujących pracy po opuszczeniu programu” (wartość docelowa – 26 osób; wartość osiągnięta od początku realizacji projektu – 17, tj. na poziomie 65,38%);
- 2) „Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek)” (wartość docelowa – 18 osób; wartość osiągnięta od początku realizacji projektu – 11, tj. na poziomie 61,11%).
- 3) „Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, które uzyskały kwalifikacje po opuszczeniu programu” (wartość docelowa – 44 osoby; wartość osiągnięta od początku realizacji projektu – 42, tj. na poziomie 95,45%).

Pismem datowanym na dzień (...) 2019 roku, Beneficjent przedłożył Organowi wyjaśnienia dotyczące przyczyn niezrealizowania wskaźników rezultatu w projekcie. Podał,

że wskaźnik „Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, które uzyskały kwalifikacje po opuszczeniu programu” zrealizowano na poziomie 95,45% ze względu na rezygnację 8 uczestników projektu. Ponadto wskazał, że na brak realizacji w/w wskaźnika miał także wpływ charakter grupy docelowej. Dodatkowo wyjaśnił, iż wskaźniki rezultatu „Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym poszukujących pracy po opuszczeniu programu” oraz „Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek)” nie zostały zrealizowane z uwagi na trudną grupę docelową, w szczególności niską motywację uczestników projektu do podjęcia zatrudnienia, czego skutkiem były liczne rezygnacje z uczestnictwa w projekcie. Dodatkowo podniósł, że wskaźniki efektywności społecznej i zatrudnieniowej są aktualnie monitorowane i dane ich dotyczące zostaną przekazane po upływie 3 miesięcy od dnia zakończenia realizacji projektu.

W dniu (...) 2019 roku, powyższy wniosek został zweryfikowany negatywnie z uwagi na następujące uchybienia:

- w poz. 135 zestawienia dokumentów zastosowano niewłaściwy nr dokumentu;
- błędnie wypełniono „wartość w okresie sprawozdawczym” oraz „wartość osiągniętą na początku realizacji projektu” dla wskaźnika rezultatu nr 2 – była ona niezgodna z formularzem „Monitorowanie uczestników”;
- brak odniesienia do wskaźników rezultatu 4 i 6 (specyficzne dla projektu);
- konieczność złożenia wyjaśnień w zakresie wykazanych wartości wskaźników rezultatu 5 i 7 (specyficzne dla projektu);
- konieczność poprawy jednego numeru telefonu w zakładce „Monitorowanie uczestników”.

Organ określił Beneficjentowi termin 7 dni roboczych na złożenie poprawionej wersji wniosku. Jednocześnie w niniejszym piśmie, IZ zaznaczyła, że: „zgodnie z „Wytocznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020 z dnia 19 lipca 2017 r. (Rozdział 8.8 – Reguła Proporcjonalności na etapie rozliczenia końcowego wniosku o płatność) kwalifikowalność wydatków w projekcie oceniana jest w odniesieniu do stopnia osiągnięcia założeń merytorycznych określonych we wniosku o dofinansowanie projektu, co jest określane jako „reguła proporcjonalności”. Założenia merytoryczne projektu mierzone są poprzez wskaźniki produktu i rezultatu bezpośredniego, wskazane we wniosku o dofinansowanie.” Już na tym, etapie IZ sygnalizowała zatem możliwość pomniejszenia rozliczonego dofinansowania przy wykorzystaniu reguły proporcjonalności.

Kolejna, poprawiona wersja końcowego wniosku o płatność wpłynęła do IZ w dniu (...) 2019 roku. Zawierała dodatkowo informację o dodatkowym zwrocie oszczędności w projekcie (kwota ... zł zwrócona w dniu ... 2019 r.).

W tym samym dniu Strona przedłożyła Organowi pismo po raz kolejny wskazujące przyczyny nieosiągnięcia w/w wskaźników rezultatu. Podano w nim, że: „grupę docelową projektu stanowiły osoby zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym, w tym osoby z niepełnosprawnościami”. Dodatkowo Beneficjent argumentował, że „pomimo zaangażowania Zespołu Projektu w organizację zajęć na jak najwyższym poziomie dla Uczestników/Uczestniczek Projektu, 8 osób zrezygnowało i zakończyło udział niezgodnie z zaplanowaną ścieżką uczestnictwa”. Ponadto Odwołujący zwrócił uwagę, że: „podczas rozmów Uczestnicy zgłaszali, że podjęcie zatrudnienia wiąże się dla nich z dużym stresem oraz koniecznością przełamania swojej bierności. Uważali, że trudno będzie im pogodzić dotychczasowe życie z zatrudnieniem.” Podkreślił, że „w projekcie uczestniczyły osoby uzależnione, w trudnej sytuacji rodzinnej jak i materialnej.” Ponadto Beneficjent wskazał, że wskaźniki efektywności społecznej i zatrudnieniowej podlegają ciągłemu monitorowaniu oraz zadeklarował, że poziom ich osiągnięcia zostanie przekazany IZ w terminach wynikających z Umowy, tj. 100 dni od daty zakończenia realizacji projektu.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, Wnioskodawca wniósł o odstąpienie od reguły proporcjonalności w związku z nieosiągnięciem założeń merytorycznych, gdyż uznał, że: „realizacja wskaźników na niższym poziomie niż został założony nie była zależna od Beneficjenta”, a „Zespół Projektu wykorzystał wszelkie dostępne rozwiązania, mające na celu zmotywowanie Uczestników Projektu do kontynuowania udziału w projekcie oraz zrealizowanie wskaźników rezultatu”. Wraz z przedmiotowym wnioskiem, Strona nie przedłożyła żadnych dokumentów potwierdzających wykorzystanie „wszelkich niezbędnych rozwiązań” oraz „dokładanie starań”, nie wskazała nawet, jakie konkretnie działania były przez zespół projektowy podejmowane.

Pismem z dnia (...) 2019 roku, Beneficjent w uzupełnieniu wniosku z dnia (...) 2020 roku, przedstawił Organowi zakres działań podejmowanych w projekcie, które miały doprowadzić do zrealizowania wskaźników. Strona wskazała, że „już podczas rekrutacji zwracano uczestnikom projektu uwagę na istotne znaczenie osiągnięcia efektu wsparcia, tj. podniesienia kwalifikacji oraz znalezienia zatrudnienia”. Ponadto Strona wskazała, że weryfikowała materiały, które miały być wykorzystywane podczas zajęć w projekcie pod kątem przystępności przekazywanych treści dla grupy docelowej. Beneficjent podniósł, że „w trakcie organizowanego wsparcia zespół projektu pozostawał w stałym kontakcie z prowadzącymi zajęcia doradcami zawodowymi, psychologami, trenerami

oraz pośrednikami pracy, którzy byli zobowiązani do informowania na bieżąco i niezwłocznie o przypadkach nieobecności na zajęciach i widocznego obniżenia motywacji.” Beneficjent twierdził, że „w przypadku otrzymania informacji o problemach uczestników w projekcie, zespół projektu podejmował próby ich rozwiązania”. Strona wskazała także, iż „w trakcie odbywania spotkań z zakresu m.in. doradztwa zawodowego, pośrednictwa pracy uczestnicy byli informowani o korzyściach, jakie osiągną uczestnicząc w kolejnych formach wsparcia”. Ponadto wyjaśnił, że „starano się elastycznie podchodzić do wyznaczania terminu egzaminu, zespół projektowy starał się także uwzględniać propozycje uczestników przy wyborze miejsc stażowych.” Dodał również, że „zespół projektowy rozmawiał z osobami, które dostarczyły rezygnację z uczestnictwa w projekcie, zmierzając do ustalenia jej przyczyn”.

W dniu (...) 2019 roku Strona przesłała do DW EFS informację dotyczącą realizacji wskaźników efektywności społecznej i zatrudnieniowej mierzonych do 3 miesięcy po zakończeniu udziału uczestników w projekcie. Z przedłożonego zestawienia wynikało, że Beneficjent nie osiągnął wskaźnika efektywności zatrudnieniowej dotyczącego „osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, które po zakończeniu udziału w projekcie podjęły zatrudnienie”. Z przewidzianych we wniosku o dofinansowanie 60 osób, ścieżkę wsparcia zakończyło 52 osoby. Zgodnie z postanowieniami Regulaminu Konkursu (sekcja 3.2 str. 49) projekty składane w naborze musiały zakładać: „w odniesieniu do osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym minimalny poziom efektywności zatrudnieniowej – 30%”. Zatrudnienie umożliwiające wliczenie uczestnika do kryterium efektywności zatrudnieniowej uzyskało 13 osób, a zatem wskaźnik ten został osiągnięty przez Beneficjenta na poziomie 25%, tj. o 5% niższym od wymaganego w dokumentacji konkursowej.

Mając na uwadze powyższe, tj. niezrealizowanie wskaźników założonych w projekcie, podczas weryfikacji końcowego wniosku o płatność, Organ przeprowadził analizę pod kątem zasadności zastosowania w przedmiotowej sprawie reguły proporcjonalności.

IZ zweryfikowała w jej trakcie wyjaśnienia przedstawiane przez Stronę w pismach z (...) i (...) 2019 roku dotyczące powodów nieosiągnięcia zakładanych wskaźników. Uznał je jednak za niewystarczające do odstąpienia od zastosowania reguły proporcjonalności. Organ zajął stanowisko, że Beneficjent nie zachował należytej staranności wymaganej do zrealizowania wskaźników na poziomie założonym we wniosku o dofinansowanie.

W sytuacji, kiedy uczestnicy projektu zrezygnowali (informacja o rezygnacji osób została przekazana już we wniosku o płatność nr (...) za ... 2018 roku) nie podjął żadnych działań zaradczych. W ocenie Organu, w tych okolicznościach Strona powinna podjąć

zintensyfikowane działania zmierzające do pozyskania nowych uczestników projektu w miejsce tych, którzy zrezygnowali. Należy zwrócić uwagę, że Spółka, wbrew deklaracjom znajdującym się we wniosku o dofinansowanie nie sporządziła listy rezerwowej uczestników projektu, co z całą pewnością miało negatywny wpływ na prawidłowość jego realizacji. Niezależnie od powyższego, IZ przyjęła, że chociaż Strona zaniechała utworzenia listy rezerwowej, to na tym etapie realizacji projektu Beneficjent miał jeszcze możliwość przeprowadzenia dodatkowej rekrutacji uczestników i powinien był to zrobić. Spółka nie poinformowała jednak o wdrożeniu jakichkolwiek środków zaradczych, mających na celu przeciwdziałanie nieosiągnięciu założeń merytorycznych. Jednocześnie, należy zwrócić uwagę, że przystępując do realizacji projektu pn. „(...)”. Beneficjent posiadał niezbędną wiedzę na temat tego, z jaką grupą docelową ma do czynienia. Co więcej, Beneficjent zadeklarował, że przeprowadził analizę potrzeb i oczekiwań wśród grupy potencjalnych uczestników projektu oraz powziął informację na temat barier uczestnictwa w projekcie (ankieta metodą CATI). We wniosku o dofinansowanie Strona zawarła wyczerpującą diagnozę grupy docelowej, a także ujęła problemy, jakie mogą towarzyszyć uczestnikom projektu wywodzącym się z tej grupy. Powyższe, w sposób jednoznaczny wykluczało nieświadomość Beneficjenta, co do możliwych zagrożeń związanych w szczególności z niską motywacją grupy docelowej, w tym przede wszystkim, co do ryzyka nieosiągnięcia wskaźników założonych w projekcie. W sytuacji, kiedy uczestnicy rezygnowali z udziału we wsparciu, obowiązkiem Beneficjenta było zrekrutowanie na ich miejsce kolejnych osób (zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie). Brak takiej listy oraz wyjaśnienia przedstawione przez Spółkę w kolejnych pismach (z ... i ... 2019 roku) nie wskazują, w ocenie IZ, na to, że Beneficjent dołożył wszelkich starań, aby zapobiec zaistniałej sytuacji.

W związku powyższym, po przeanalizowaniu wyjaśnień Strony, Organ zdecydował o zastosowaniu reguły proporcjonalności przy końcowym rozliczeniu projektu. Przy czym regułę wdrożono jedynie do wydatków przedstawionych do rozliczenia w zadaniach 3-6, tj. tych, które obejmowały bezpośrednie koszty aktywizacji zawodowej uczestników projektu. Przy wyliczeniu wydatków niekwalifikowalnych, regule poddano kwotę (...) zł (wartość wydatków kwalifikowalnych dotyczących zadań 3-6). Na powyższą kwotę składały się:

- 1) kwota (...) zł – wartość wydatków kwalifikowalnych za zadanie 3 – pośrednictwo pracy;
- 2) kwota (...) zł – wartość wydatków kwalifikowalnych za zadanie 4 – poradnictwo zawodowe;
- 3) kwota (...) zł – wartość wydatków kwalifikowalnych za zadanie 5 – szkolenie zawodowe;

4) kwota (...) zł – wartość wydatków kwalifikowalnych za zadanie 6 – staż zawodowy.

Organ przyjął, z uwagi na cel główny projektu, którym było „zwiększenie poziomu aktywności zawodowo-społecznej 60 osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, w tym osób z niepełnosprawnościami, które uczą się, pracują lub zamieszkują w rozumieniu przepisów KC na obszarze woj. świętokrzyskiego (...)”, że reguła zostanie zastosowana proporcjonalnie do niezrealizowanego wskaźnika efektywności zatrudnieniowej. Powyższe, w ocenie Organu było uzasadnione, mając na względzie cel główny projektu. IZ zwraca uwagę, że zgodnie z opisem wskazanym we wniosku o dofinansowanie (pkt 3.1.2) projekt miał się przyczynić do osiągnięcia celu szczegółowego Priorytetu Inwestycyjnego w następujący sposób: „Dzięki realizacji projektu zwiększą się szanse na zdobycie zatrudnienia 60 osób należących do grupy docelowej, co jest spójne z celem szczegółowym Priorytetu Inwestycyjnego. Mierzalnym efektem udziału w projekcie będzie osiągnięcie wskaźników efektywności zatrudnieniowej – w odniesieniu do osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym – na poziomie min. 30%” .

Beneficjent zrealizował w/w wskaźnik na poziomie 25%, tj. zatrudnienie znalazło 13 osób spośród 52, które ukończyły całą ścieżkę wsparcia. W tym stanie rzeczy Organ wyliczył wartość wydatków niekwalifikowalnych w projekcie według następującej metodologii:

1) $5\%/30\% \times (\dots) \text{ zł} = (\dots) \text{ zł}$ - koszty uznane za niekwalifikowalne w ramach kosztów bezpośrednich, gdzie:

5% - nieosiągnięta wartość wskaźnika efektywności zatrudnieniowej dla osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (Beneficjent zrealizowała wskaźnik na poziomie 25%, podczas, gdy zadeklarował jego spełnienie na poziomie 30%, tj. na minimalnym pułapie wymaganym w dokumentacji konkursowej);

30% - wartość określona do zrealizowania dla wskaźnika efektywności zatrudnieniowej dla osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym;

(...) zł – wartość wydatków kwalifikowalnych w zadaniach 3-6, która została poddana regule proporcjonalności;

2) $(\dots) \text{ zł} \times 25\% = (\dots) \text{ zł}$ koszty uznane za niekwalifikowalne w ramach kosztów pośrednich kwalifikowalnych.

Wyliczenie kosztów pośrednich niekwalifikowalnych zostało dokonane w następujący sposób:

(...) zł/(...) zł × (...) zł = (...) zł koszty uznane za niekwalifikowalne w ramach dofinansowania kosztów pośrednich, gdzie:

- kwota (...) zł to kwota kosztów pośrednich z dofinansowania przewidziana do rozliczenia we wniosku o dofinansowanie;
- kwota (...) zł to kwota kosztów pośrednich kwalifikowalnych przewidziana do rozliczenia we wniosku o dofinansowanie.

Mając na uwadze powyższe wyliczenia, Organ uznał za niekwalifikowalną w projekcie kwotę (...) zł (suma kwot ... zł oraz ... zł uznanych za niekwalifikowalne w ramach kosztów bezpośrednich i pośrednich kwalifikowalnych). Przy czym ustalił, że Beneficjent powinien zwrócić kwotę (...) zł (suma kwot ... zł oraz ... zł - koszty uznane za niekwalifikowalne w ramach kosztów bezpośrednich i pośrednich w ramach dofinansowania).

W dniu (...) 2020 roku, IZ dokonała pozytywnej i ostatecznej weryfikacji wniosku końcowego nr (...) za (...) 2019 roku. Informacja o pozytywnej weryfikacji wniosku o płatność zawierała ustalenia, o których mowa powyżej (pomniejszono proporcjonalnie wartość wydatków uznanych za kwalifikowalne, zgodnie z zastosowaniem reguły). W powyższej Informacji wezwano Beneficjenta do zwrotu kwoty (...) zł (słownie: ...) w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania pisma.

W odpowiedzi na powyższe, w dniu (...) 2020 roku, Beneficjent zwrócił się do Organu z prośbą o wskazanie w jakim zakresie nieosiągnięcie wymienionych wskaźników było spowodowane nieprawidłowym działaniem Spółki. Ponadto, poprosił o wyjaśnienia dotyczące sposobu wyliczenia kwoty wydatków uznanych za niekwalifikowalne.

Pismem z dnia (...) 2020 roku, IZ przedstawiła Beneficjentowi szczegółową metodologię wyliczenia kwoty do zwrotu.

Pomimo że Strona miała wiedzę o wysokości dofinansowania podlegającej zwrotowi, gdyż odniosła się do Informacji z dnia (...) 2020 roku, nie zwróciła kwoty uznanej za niekwalifikowalną na rachunek IZ. W tym stanie rzeczy, Organ ponownie wezwał Beneficjenta do zwrotu kwoty (...) zł wraz z należnymi odsetkami.

Powyższe wezwanie nie zostało podjęte przez Beneficjenta – w dniu (...) 2020 roku operator pocztowy zwrócił go do nadawcy z adnotacją: „zwrot – nie podjęto w terminie”.

Następnie pismem z dnia (...) 2020 roku, Organ zawiadomił Stronę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego. Powyższe pismo zostało doręczone Spółce w dniu (...) 2020 roku.

W dniu (...) 2020 roku do DW EFS za pomocą systemu SL2014 wpłynęło pismo od Beneficjenta, w którym przedstawił swoje stanowisko dotyczące zastosowania w przedmiotowej sprawie reguły proporcjonalności. Strona wniosła o ponowne rozpatrzenie stanowiska dotyczącego realizacji wskaźnika „osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, które po zakończeniu udziału w projekcie podjęły zatrudnienie”, uwzględnienie jej argumentacji oraz o odstąpienie od zastosowania reguły proporcjonalności. W w/w korespondencji, Beneficjent przedstawił po raz kolejny powody nieosiągnięcia założonych wskaźników, m.in. wyjaśniał, na których etapach realizacji projektu zrekrutowane osoby rezygnowały z udziału we wsparciu. Argumentował, że „uczestnicy rezygnowali na dość zaawansowanych etapach realizacji projektu, w sytuacji kiedy „Zespół Projektu nie miał możliwości zorganizowania całej ścieżki wsparcia dla kolejnych potencjalnych kandydatów, nawet gdyby w wyniku rekrutacji udało się utworzyć wcześniej listy rezerwowe, a tym bardziej w wyniku wznowienia rekrutacji”. Ponadto podniósł, iż „wprowadzenie nowych uczestników wiązałoby się z koniecznością przeprowadzenia procedur organizacji wsparcia od nowa (podpisanie umów, ułożenie harmonogramów i programów zajęć), a dodatkowo niektóre z prowadzonych działań były zajęciami grupowymi, a z uwagi na rezygnację uczestników na różnych ich etapach nie było możliwe przeprowadzenia zajęć w takim samym zakresie dla pojedynczych osób dopiero co rozpoczynających ścieżkę projektu”. Ponadto analizując ponownie przebieg realizacji całego projektu, Beneficjent twierdził, że wpływ na nieosiągnięcie wskaźnika na wymaganym poziomie miały również:

- trudny charakter grupy docelowej – uczestnicy byli osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym, zamieszkującymi tereny wiejskie, o dość niskich kwalifikacjach oraz trudnej sytuacji życiowej. Uczestnicy projektu mieli niski potencjał do samodzielnego poszukiwania pracy, były to osoby z niepełnosprawnościami, często bierne zawodowo – korzystające z opieki państwa i z różnego rodzaju zasiłków
- mała liczba ofert pracy na lokalnym rynku i w okolicy zamieszkania Uczestników Projektu (UP) – powodowało to np. konieczność dojazdu dość dużej odległości (ok. 25 km) od miejsca zamieszkania, dodatkowym utrudnieniem związanym z sytuacją materialną UP były wysokie koszty dojazdów oraz czas jaki musieliby poświęcić na skorzystanie ze wsparcia w realizowanym projekcie
- atrakcyjność ofert pracy – oferty pracy z najbliższej okolicy nie były akceptowane przez UP przede wszystkim z powodu oczekiwań uczestników odnośnie formy zawarcia umowy (umowa o pracę) i oferowanego wynagrodzenia

- postawa Uczestników w kontekście ofert pracy – UP nie stawiali się na umówione rozmowy w sprawie pracy, czym zniechęcali do siebie pracodawców. Prezentowali niską motywację do podjęcia pracy (stan zadowolenia spowodowany obecnym poziomem życia w związku z pobieraniem zasiłków i korzystaniem z pomocy państwa). Poza tym uczestnicy projektu zmagali się z różnymi problemami życiowymi, które uniemożliwiały im podjęcie pracy na okres dłuższy niż kilka tygodni – tłumaczyli to najczęściej względami zdrowotnymi oraz obawami, co do swojego potencjału i możliwości dostosowania się do obowiązków zawodowych.

W przedmiotowym piśmie Strona broniła zespołu projektowego, który w jej ocenie dołożył wszelkich starań, żeby zrealizować wskaźniki na poziomie zadeklarowanym we wniosku o dofinansowanie. Twierdziła, że zorganizowano wysokiej jakości szkolenia zawodowe zgodne z zapotrzebowaniem lokalnego rynku pracy oraz z potrzebami uczestników. Podnosiła, iż wsparcie w postaci pośrednictwa pracy miało na celu zmotywowanie uczestników do podjęcia aktywności związanej z podniesieniem kwalifikacji i zwiększenia ich aktywności na rynku pracy. Ponadto Beneficjent wskazywał, że rzetelnie poinformował UP, już na etapie rekrutacji i spotkań z potencjalnymi kandydatami o założeniach Projektu, wyjaśniał jego regulamin, w tym tłumaczył istotną rolę wskaźników, jakie zostały założone do osiągnięcia celu projektowego. W przedmiotowym piśmie wskazywał również, że „UP zostali poinformowani o konieczności dostarczenia dokumentów poświadczających ich status na rynku pracy w okresie do 4 tygodni od dnia zakończenia udziału projekcie”.

Beneficjent powoływał się na postanowienia umowy (§ 27 ust. 2), które stanowią, że: „Zastosowanie reguły proporcjonalności ma miejsce pod warunkiem, że nieosiągnięcie założeń merytorycznych projektu wynika z przyczyn leżących po stronie Beneficjenta. Podczas ustalania stopnia nieosiągnięcia założeń merytorycznych projektu IZ bierze pod uwagę m.in. stopień winy i niedochowania należytej staranności przez Beneficjenta skutkujące nieosiągnięciem ww. założeń, okoliczności zewnętrzne mające na to wpływ (...)” i wnosił o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz odstąpienie od zastosowania reguły proporcjonalności.

W dniu (...) 2020 roku Organ poinformował Spółkę, że w/w pismo zostało dołączone do akt postępowania administracyjnego, a argumentacja w nim przedstawiona przez Beneficjenta zostanie wzięta pod uwagę przy wydaniu decyzji kończącej to postępowanie.

W dniu (...) 2020 roku do IZ wpłynął wniosek Beneficjenta o zawieszenie postępowania administracyjnego na okres 180 dni. Uzasadniając swoją prośbę, Spółka

podała, że sytuacja związana z COVID-19 „w zakresie prowadzonego postępowania, w szczególności niemożność zapoznawania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, dotrzymania terminów składania wyjaśnień i przedstawiania dokumentacji, braki kadrowe spowodowane nieobecnością pracowników (chorobowe, opieka nad dziećmi, redukcje etatów) w znaczący sposób komplikują efektywność pracy”.

W toku postępowania, pismem z dnia (...) 2020 roku, Strona poinformowała Organ, że w dniu (...) 2020 roku zgłosiła w sądzie wniosek o ogłoszenie upadłości.

IZ ustaliła, że w toku postępowania upadłościowego toczącego się przed Sądem Rejonowym (...) w (...) z siedzibą w (...) ustanowiono dla Strony tymczasowego nadzorcę sądowego (sygn. akt: ...). Postanowieniem z dnia (...) 2021 roku Sąd Rejonowy (...) w (...) z siedzibą w (...) oddalił wniosek spółki o ogłoszenie upadłości na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 roku – Prawo upadłościowe (poz. ..., MSiG z dnia ... 2021 roku, Nr ...).

Po przeanalizowaniu okoliczności sprawy, Organ w dniu (...) 2020 roku postanowił odmówić zawieszenia niniejszego postępowania administracyjnego. W postanowieniu zawarto szczegółowe uzasadnienie zajętego stanowiska.

Pismem z dnia (...) 2020 roku Spółka została poinformowana o zebraniu materiału dowodowego w sprawie i możliwości zapoznania się z aktami sprawy. Beneficjent nie skorzystał z tego prawa.

W toku przeprowadzonego postępowania administracyjnego, Instytucja Zarządzająca doszła do przekonania, że w przedmiotowej sprawie należy wydać decyzję administracyjną określającą zwrot kwoty (...) zł od Beneficjenta. Takie rozstrzygnięcie zostało wydane w dniu (...) 2020 roku – decyzja nr (...). W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Organ stanął na stanowisku, iż Beneficjent nie wykonał wskaźnika efektywności zatrudnieniowej (wyrażonego w %) określonego jako „odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, które zakończyły udział w projekcie zgodnie ze ścieżką i które podjęły zatrudnienie po zakończeniu udziału”, dlatego zasadne było zastosowanie reguły proporcjonalności. Organ w uzasadnieniu szczegółowo wykazał, dlaczego w jego ocenie niezasadny okazał się wniosek Strony o odstąpienie od stosowania reguły proporcjonalności. Rozpoznając sprawę w I instancji, IZ 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.

Decyzja została doręczona Beneficjentowi dnia (...) 2020 roku.

W dniu (...) 2020 roku (data nadania w placówce Poczty Polskiej) Beneficjent złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczącej decyzji z dnia (...) 2020 roku zobowiązującej do zwrotu środków w kwocie (...) zł. W piśmie wskazał, że w całości podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone na wcześniejszych etapach postępowania.

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

W dniu (...) 2020 roku, IZ RPO WŚ poinformowała Beneficjenta o zebraniu w sprawie materiału dowodowego i możliwości zapoznania się z aktami sprawy. Beneficjent nie skorzystał z tego prawa.

Następnie okazało się, że w aktach postępowania administracyjnego brakuje dokumentów potwierdzających podjęcie zatrudnienia przez deklarowaną przez Beneficjenta liczbę uczestników projektu (13 spośród 18 wymaganych). W tym stanie rzeczy, pismem z dnia (...) 2020 roku, Organ wezwał Stronę do przedłożenia w terminie 14 dni dokumentów potwierdzających podjęcie zatrudnienia lub prowadzenie działalności gospodarczej przez uczestników projektu „(...)”, którzy zostali wykazani w przedłożonej przez Spółkę Informacji o wykonaniu wskaźnika efektywności zatrudnieniowej jako osoby, które podjęły zatrudnienie po zakończeniu udziału w projekcie.

W odpowiedzi, wraz z pismem z dnia (...) 2021 roku, Spółka przedłożyła kopie dokumentów potwierdzających podjęcie zatrudnienia przez 13 osób. Jednocześnie Beneficjent poinformował, że nie posiada oryginałów tej dokumentacji, a dokumenty zostały mu przekazane przez uczestników projektu/pośredników pracy w skanach/zdjęciach/ kopiach (zgodnie z zapisami wniosku o dofinansowanie). Dodatkowo wskazał, że żaden uczestnik nie potwierdził za zgodność z oryginałem przekazywanej dokumentacji. W tej sytuacji nie ma możliwości potwierdzenia ich za zgodność z oryginałem.

W dniu (...) 2021 roku, Instytucja Zarządzająca ponownie wezwała Beneficjenta do przedłożenia dokumentów potwierdzających podjęcie zatrudnienia lub prowadzenie działalności gospodarczej przez uczestników projektu „(...)”. W w/w piśmie Organ podniósł, że stosownie do postanowień umowy o dofinansowanie (§ 19 ust. 1 pkt 4), Beneficjent zobowiązał się do przedstawienia na pisemne wezwanie IZ „wszelkich informacji i wyjaśnień związanych z realizacją projektu w terminie określonym w wezwaniu w tym kopii dokumentów poświadczonych „za zgodność z oryginałem”. Dodatkowo zwrócił uwagę, że „składając Informację o wykonaniu wskaźnika efektywności zatrudnieniowej, Beneficjent

powinien dołączyć do w/w informacji dokumenty potwierdzające wykazane w niej dane liczbowe. Stosownie do § 28 ust. 2 Umowy, dokumenty elektroniczne przedstawiane w ramach SL2014, jako załączniki do wniosków, muszą stanowić oryginały dokumentów elektronicznych lub odwzorowanie cyfrowe (skany) oryginałów dokumentów sporządzonych w wersji papierowej. Niedopuszczalne jest przedstawianie odwzorowania cyfrowego (skanu) kopii dokumentów”. Jednocześnie IZ zwróciła uwagę, że „niewykonanie zobowiązania Organu co do przedłożenia żądanych dokumentów może skutkować uznaniem, że wskaźnik efektywności zatrudnieniowej nie został zrealizowany, a w takiej sytuacji Beneficjent będzie zobowiązany do zwrotu całego wypłaconego dofinansowania.”

W odpowiedzi na powyższe, Odwołujący się ponownie przesłał kopie umów potwierdzających zatrudnienie oraz poinformował, że nie posiada oryginałów tej dokumentacji, co w jego opinii pozostaje w zgodzie w wnioskiem o dofinansowanie i regulaminem konkursu. Podkreślił przy tym, że powyższe umowy miały charakter prywatny, a Beneficjent nie był stroną tych umów. Spółka stanęła na stanowisku, że w postępowaniu administracyjnym można uwzględnić kopie dokumentów, w związku z tym wniosła o dopuszczenie w postępowaniu dokumentów załączonych do pisma.

Dążąc do pełnego wyjaśnienia sprawy, tj. ustalenia czy osoby wskazane przez Stronę rzeczywiście podjęły zatrudnienie na co najmniej 3 miesiące, a zatem czy można je zaliczyć do wskaźnika efektywności zatrudnieniowej, Organ zwrócił się do Oddziału ZUS w (...), (...) Urzędu Skarbowego w (...), Urzędu Skarbowego w (...) oraz Biura terenowego ZUS w (...) o potwierdzenie, że pracodawcy wymienieni w kopiach umów załączonych w toku postępowania administracyjnego zgłosili do ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego wskazanych przez Beneficjenta pracowników, czy odprowadzali składki od tych umów o pracę/zlecenia oraz zaliczkę na podatek dochodowy.

Przedmiotowe postępowanie administracyjne było przedłużane w dniach (...) 2021 roku, (...) 2021 roku, (...) 2021 roku, (...) 2021, (...) 2021 roku, (...) 2021 roku, (...) 2021 roku, (...) 2021 roku, (...) 2021 roku oraz (...) 2021 roku.

W odpowiedzi na pisma skierowane do ZUS i US, Organ uzyskał informację, że wykazano zaliczki pobrane od należności ze stosunku pracy z (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...) – łącznie 10 osób. W zakresie informacji dotyczących zaliczek na podatek dochodowy dotyczących Pana (...) i Pani (...) Naczelnik (...) Urzędu Skarbowego w (...) wskazał, że osoby te w 2019 roku były objęte właściwością Naczelnika (...) Urzędu Skarbowego. Mając na uwadze powyższe, w dniu (...) 2021 roku, Organ zwrócił się do Naczelnika (...) Urzędu Skarbowego o potwierdzenie, że pracodawcy wskazani w kopiach umów przedłożonych przez Beneficjenta wykazali pobraną zaliczkę na podatek

dochodowy dla Pana (...) i Pani (...). W odpowiedzi na powyższe, pismem z dnia (...) 2021 roku Naczelnik (...) Urzędu Skarbowego w (...) poinformował, że zaewidencjonował informację o dochodach i pobranych zaliczkach na podatek dochodowy wystawionych dla podatnika Pana (...) i Pani (...).

Naczelnik (...) Urzędu Skarbowego poinformował, że nie zaewidencjonował informacji o dochodach i pobranych zaliczkach na podatek dochodowy PIT-11 wystawionych przez płatnika (...) dla podatnika Pani (...). ZUS odmówił udzielania informacji dotyczących objęcia ubezpieczeniem społecznym i zdrowotnym w/w pracowników i odprowadzenia z tego tytułu składek.

W dniu (...) 2021 roku IZ RPO WŚ zwróciła się do (...) prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą (...) o prośbę o wyjaśnienie rozbieżności pomiędzy treścią przedłożonej przez Spółkę (...) kopii umowy zlecenia nr (...) zawartej przez niego z Panią (...) w dniu (...) 2019 roku, a pismem Naczelnika (...) Urzędu Skarbowego w (...) z dnia (...) 2021 roku, zgodnie z którym nie zaewidencjonowano informacji o dochodach i pobranych zaliczkach na podatek dochodowy PIT-11 dotyczący w/w umowy. W szczególności Organ poprosił o wskazanie czy w/w umowa zlecenie została przez niego zawarta oraz, czy nie została rozwiązana przed dniem, do którego miała obowiązywać, tj. (...) 2019 roku. IZ RPO WŚ zwrócił się również z prośbą o przesłanie potwierdzenia uiszczenia zaliczki na podatek dochodowy od w/w umowy oraz składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne.

Powyższe pismo nie zostało podjęte przez adresata w terminie.

Organ zwrócił się również pismem z dnia (...) 2021 roku do Pani (...) z prośbą o wyjaśnienie, czy zawarła umowę zlecenia z Panem (...) oraz, czy nie została ona rozwiązana przed dniem, do którego miała obowiązywać, tj. do (...) 2019 roku.

Na powyższe pismo IZ do dnia wydania decyzji w sprawie nie uzyskała odpowiedzi.

W dniu (...) 2021 roku Organ zawiadomił Stronę o zebraniu materiału dowodowego. Beneficjent nie skorzystał z możliwości zapoznania się z zebrany materiałem dowodowym.

W dniu (...) 2021 roku Organ powziął informację z odpisu z Rejestru Przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym o podjęciu przez wspólników spółki uchwały z dnia (...) 2021 roku w sprawie otwarcia likwidacji spółki i postawienia jej w stan likwidacji. W związku z powyższym, wierzyciele spółki zostali wezwani do zgłoszenia swoich wierzytelności w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia (poz. ..., MSiG z dnia ... 2021 roku, Nr ...). W dniu (...) Sąd Rejonowy (...) w (...) z siedzibą w (...) ogłosił wszczęcie z urzędu postępowanie w przedmiocie wykreślenia z Krajowego Rejestru Sądowego bez przeprowadzenia likwidacji

(...) (poz. ..., MSiG z dnia ... 2021 roku, Nr ...). Wszystkie osoby, których uzasadniony interes mógłby się sprzeciwiać rozwiązaniu spółki bez przeprowadzania postępowania likwidacyjnego i jej wykreśleniu z Krajowego Rejestru Sądowego, zostały wezwane do zgłoszenia okoliczności przemawiających przeciwko takiemu rozwiązaniu i wykreśleniu w terminie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia.

Stan prawny

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

I. czy w przedmiotowej sprawie zostały zrealizowane wymagane Umową wskaźniki rezultatu i produktu oraz kryterium dostępu (efektywności społecznej i zatrudnieniowej);

II. w przypadku przyjęcia, że wskaźniki i kryteria nie zostały spełnione – wszechstronne rozważenie, jaki skutek niesie za sobą ich niezrealizowanie przez Beneficjenta, w szczególności w kontekście możliwości i zasadności zastosowania reguły proporcjonalności;

III. czy w niniejszej sprawie doszło do powstania nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 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 (zwanego 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 (zwana dalej: ustawa wdrożeniowa).

Organ ponownie wnikliwie przeanalizował sprawę, uwzględnił przy tym stanowisko Beneficjenta prezentowane w toku rozliczania projektu oraz argumentację zgłaszaną

przez Stronę w toku postępowania I instancyjnego, którą podtrzymała we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

W pierwszej kolejności IZ zweryfikowała zaskarżoną decyzję nr (...) z dnia (...) 2020 roku pod względem realizacji przez nią wymagań wskazanych w dyspozycji art. 107 § 1 i 3 k.p.a.

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

- 1) oznaczenie organu administracji publicznej,
- 2) datę wydania,
- 3) oznaczenie strony lub stron,
- 4) powołanie podstawy prawnej,
- 5) rozstrzygnięcie,
- 6) uzasadnienie faktyczne i prawne,
- 7) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania 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 k.p.a. uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które Organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Szczegółowa analiza zaskarżonej decyzji wykazała, że spełnia ona minimalne wymogi wymienione w dyspozycji art. 107 § 1 i § 3 k.p.a. W dokumencie zostało wskazane, że: decyzja została wydana w dniu 3 września 2020 roku przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego pełniący funkcję Instytucji Zarządzającej, a stroną postępowania jest (...), 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 pouczone o możliwości złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego, w terminie 14 dni od daty doręczenia 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 (...).

Przedmiotowa decyzja została także uzasadniona. Dokument posiada uzasadnienie zarówno faktyczne jak i prawne. Organ w orzeczeniu 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. Wskazał zarówno na naruszenie konkretnych postanowień Umowy (§ 6 ust. 1, § 7 ust. 1, § 19 ust. 1 pkt 1), jak i ustawy o finansach publicznych (art. 184 i 207), powołał się również na brzmienie Wniosku o dofinansowanie oraz Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014 -2020 (zwane dalej: „Wytyczne w zakresie kwalifikowalności”) (podrozdział 8.8.). Niewątpliwie również Organ II instancji, w przedmiotowej decyzji może doprecyzować podstawę prawną jej wydania. 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 Strona prawidłowo wywiązała się z realizacji projektu, tj. czy wykonała go zgodnie z założeniami opisanymi we Wniosku o dofinansowanie, Umowie, Regulaminie. W tym celu Organ musi ponownie przeanalizować, czy w przedmiotowej sprawie zostały zrealizowane wymagane Umową wskaźniki rezultatu i produktu oraz kryteria dostępu (w szczególności kryterium

efektywności społecznej i zatrudnieniowej), a następnie, w sytuacji przyjęcia, że wskaźniki lub kryteria nie zostały spełnione – wszechstronnie rozważyć, jaki skutek niesie za sobą ich niezrealizowanie przez Wnioskodawcę. Analiza Organu będzie się odbywać z uwzględnieniem argumentacji podnoszonej przez Stronę podczas rozliczania wniosku końcowego o płatność oraz w toku niniejszego postępowania, w szczególności dokona weryfikacji stanowiska Strony, pod kątem możliwości i zasadności odstąpienia od zastosowania reguły proporcjonalności. Ponadto Organ musi przeprowadzić szczegółową analizę, czy w niniejszej sprawie doszło do powstania nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 36 Rozporządzenia nr 1303/2013, w tym celu należy zweryfikować, czy zostały łącznie spełnione przesłanki, które determinują jej istnienie. W przypadku pozytywnej odpowiedzi na w/w pytanie Organ powinien zbadać, czy w przedmiotowej sprawie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 24 ust. 11 ustawy wdrożeniowej, tj. czy zaistnienie nieprawidłowości wynika bezpośrednio z działania właściwej instytucji.

W celu rozpatrzenia w/w zagadnień, Organ przeanalizował powtórnie Umowę o dofinansowanie wraz z Wnioskiem, Regulamin konkursu wraz załącznikami, *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności* (wersja z 17 lipca 2017 roku), *Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszy Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020* (zwane dalej: „Wytyczne w obszarze włączenia społecznego”) oraz *Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020* (zwane dalej: „Wytyczne w obszarze rynku pracy”).

Ad. I.

Organ zaczął od analizy Regulaminu konkursu i stanowiących jego załączniki: metodologii pomiaru efektywności społecznej i efektywności zatrudnieniowej (załącznik XII), informacji o spełnieniu kryterium dotyczącego efektywności zatrudnieniowej (załącznik XIV), materiału pomocniczego – pomiar efektywności społecznej i efektywności zatrudnieniowej (załącznik XV).

Zgodnie z jego brzmieniem, kryterium dostępu, weryfikowanym na etapie oceny merytorycznej projektu było założenie przez Wnioskodawcę w projekcie:

- w odniesieniu do osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym minimalnego poziomu efektywności społecznej na poziomie 34 %, a minimalnego poziomu efektywności zatrudnieniowej - 30%,

- w odniesieniu do osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, osób z niepełnosprawnością intelektualną oraz osób z niepełnosprawnościami sprzężonymi minimalnego poziomu efektywności społecznej na poziomie 34%, a minimalnego poziomu efektywności zatrudnieniowej -12%. (sekcja 3.2 Regulaminu str. 49).

Regulamin zawiera także definicję w/w kryterium, zgodnie z którą: „kryterium efektywności społecznej oraz zatrudnieniowej oznacza odsetek uczestników projektu, (którzy po zakończeniu udziału w projekcie zgodnie ze ścieżką udziału w projekcie) dokonali postępu w procesie aktywizacji społecznej oraz zatrudnieniowej, tj. podjęli dalszą aktywizację – w formach aktywizacji określonych w Wytycznych w obszarze włączenia społecznego, bądź podjęli zatrudnienie lub samozatrudnienie. Efektywność społeczna i efektywność zatrudnieniowa jest mierzona rozłącznie w odniesieniu do osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym oraz w odniesieniu do osób w znacznym stopniu niepełnosprawnościami i osób z niepełnosprawnościami sprzężonymi” (sekcja 3.2 Regulaminu str. 49).

Dalej, zgodnie z postanowieniami Regulaminu „we wniosku o dofinansowanie kryterium powinno zostać odzwierciedlone przez wskaźniki efektywności społecznej i efektywności zatrudnieniowej na poziomie nie niższym niż wskazana w kryterium wartość docelowa oraz należy wskazać ją jako wartość procentową” (sekcja 3.2 Regulaminu str. 50).

Ocena wniosku na podstawie kryteriów dostępu ma postać „0-1” tzn. „nie spełnia – spełnia”, a jego weryfikacja we wniosku o dofinansowanie odbywa się na podstawie informacji przedstawionych (zadeklarowanych) przez Wnioskodawcę we Wniosku.

Zgodnie z Regulaminem, stosownie do w/w kryterium dostępu „Beneficjent zobowiązany był monitorować poziom efektywności społecznej i efektywności zatrudnieniowej wśród uczestników projektu, którego obligatoryjna wysokość została wskazana w treści kryterium. Na etapie realizacji projektu Beneficjent był zobowiązany przekazywać informacje o spełnieniu kryterium dotyczącego efektywności społecznej i efektywności zatrudnieniowej na załączonych do Regulaminu formularzach stanowiących załącznik nr XIII i XIV” (Regulamin str. 51). Zasady pomiaru i wykazywania kryterium efektywności zatrudnieniowej znajdują się w Wytycznych w obszarze włączenia społecznego (podrozdział 5.3 pkt 12), zgodnie z którymi „kryterium efektywności zatrudnieniowej jest weryfikowane w terminie do 3 miesięcy od zakończenia udziału w projekcie, o którym mowa w pkt 10 lit. a, oraz w odniesieniu do sytuacji opisanych w pkt 10 lit b i c.” Zaś stosownie do podrozdziału 5.3 pkt 10 w/w Wytycznych „efektywność zatrudnieniowa jest mierzona wśród uczestników, którzy:

- a) zakończyli udział w projekcie; zakończenie udziału w projekcie to zakończenie uczestnictwa we wszystkich formach wsparcia przewidzianych dla danego uczestnika w ramach projektu EFS lub
- b) przerwali udział w projekcie wcześniej, niż uprzednio było to planowane z powodu podjęcia pracy, lub
- c) podjęli pracę, jednak jednocześnie kontynuowali udział w projekcie”.

Tożsame postanowienia dotyczące pomiaru w/w wskaźnika zostały zawarte także w Załączniku nr XII do Regulaminu. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z w/w dokumentami, „zatwierdzenie końcowego wniosku o płatność i ostateczne rozliczenie projektu uwarunkowane jest przekazaniem przez Beneficjenta danych na temat spełnienia kryterium efektywności społecznej i efektywności zatrudnieniowej”.

Ponadto, w Regulaminie wskazano, iż do mierzenia efektów interwencji EFS w ramach Działania 9.1 na poziomie projektu „stosuje się wskaźniki kluczowe rezultatu bezpośredniego, które określają efekty zrealizowanych działań w odniesieniu do osób lub podmiotów, np. w postaci zmiany sytuacji na rynku pracy i odnoszą się do sytuacji bezpośrednio po zakończeniu wsparcia projektowego” (Rozdział IV sekcja 4.1 podsekcja 4.1.1). Wszystkie wskaźniki kluczowe adekwatne do zakresu i celu projektu określone zostały w Załączniku nr 2 do Wytucznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020. Dodatkowo katalog wskaźników w ramach przedmiotowego konkursu został wskazany w Regulaminie (Rozdział IV sekcja 4.1 podsekcja 4.1.2).

Podstawę realizacji zadań w projekcie pn. „(...)” stanowiła przede wszystkim Umowa o dofinansowanie nr (...) z dnia (...) 2018 roku wraz z wnioskiem o dofinansowanie, który stanowi jej integralną część.

We Wniosku Beneficjent założył realizację wskaźników produktu, rezultatu oraz efektywności społecznej i zatrudnieniowej, tożsamych z wymaganiami określonymi w Regulaminie.

Zgodnie z Wnioskiem (pkt 3.1.1) jako wskaźniki realizacji celu projektu Beneficjent wskazał wskaźniki kluczowe rezultatu:

- 1) „Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, które uzyskały kwalifikacje po opuszczeniu programu” – 44 osoby;

2) „Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym poszukujących pracy po opuszczeniu programu” – 26 osób;

3) „Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek)” – 18 osób.

Dodatkowo zadeklarował realizację wskaźników efektywności społecznej i zatrudnieniowej na n/w poziomie:

1) Wskaźnik efektywności społecznej – odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, które po zakończeniu udziału w projekcie dokonały postępu w procesie aktywizacji społeczno-zatrudnieniowej i zmniejszenia dystansu do zatrudnienia lub podjęły dalszą aktywizację – 34 %;

2) Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej – odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, które po zakończeniu udziału w projekcie podjęły zatrudnienie – 30%;

3) Wskaźnik efektywności społecznej – odsetek o znacznym stopniu niepełnosprawności, osób z niepełnosprawnością intelektualną oraz osób z niepełnosprawnościami sprzężonymi, które po zakończeniu udziału w projekcie dokonały postępu w procesie aktywizacji społecznozatrudnieniowej i zmniejszenia dystansu do zatrudnienia lub podjęły dalszą aktywizację – 34%;

4) Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej – odsetek osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, osób z niepełnosprawnością intelektualną oraz osób z niepełnosprawnościami sprzężonymi, które po zakończeniu udziału w projekcie podjęły zatrudnienie -12%;

We wniosku końcowym o płatność wskazał, że zrealizował wskaźniki rezultatu na n/w poziomie:

1) „Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym poszukujących pracy po opuszczeniu programu” (wartość docelowa – 26 osób; wartość osiągnięta od początku realizacji projektu – 17, tj. na poziomie 65,38%);

2) „Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek)” (wartość docelowa – 18 osób; wartość osiągnięta od początku realizacji projektu – 11, tj. na poziomie 61,11%).

3) „Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, które uzyskały kwalifikacje po opuszczeniu programu” (wartość docelowa – 44 osoby; wartość osiągnięta od początku realizacji projektu – 42, tj. na poziomie 95,45%);

Następnie, w dniu 8 sierpnia 2019 roku, Strona przesłała informację dotyczącą realizacji wskaźników efektywności społecznej i zatrudnieniowej mierzonych do 3 miesięcy po zakończeniu udziału uczestników w projekcie. Wynikało z niej, że Beneficjent nie osiągnął wskaźnika efektywności zatrudnieniowej dotyczącego „osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, które po zakończeniu udziału w projekcie podjęły zatrudnienie”. Z przewidzianych we wniosku o dofinansowanie 60 osób, ścieżkę wsparcia zakończyły 52 osoby. Zatrudnienie umożliwiające wliczenie uczestnika do kryterium efektywności zatrudnieniowej uzyskało 13 osób, a zatem wskaźnik ten został osiągnięty przez Beneficjenta na poziomie 25%, tj. o 5% niższym od wymaganego w dokumentacji konkursowej (30%).

Mając na uwadze okoliczność, że poza sporem pozostaje fakt, iż Beneficjent nie zrealizował w pełni wskaźników zadeklarowanych we Wniosku, w szczególności kryterium efektywności zatrudnieniowej oraz wskaźników rezultatu, Organ stoi na stanowisku, że Strona nie wywiązała się z realizacji projektu zgodnie z Umową i Wnioskiem. W tej sytuacji należało przystąpić do analizy konsekwencji związanych z niespełnieniem wskaźników założonych we Wniosku.

Zaznaczyć należy, iż Organ zweryfikował swoje stanowisko w sprawie wymogu przedstawienia przez Stronę oryginałów dokumentów potwierdzających zatrudnienie. Uznać za zasadne należy stanowisko zaprezentowane przez Stronę w piśmie z dnia (...) 2021 roku, zgodnie z którym stosownie do zapisów wniosku o dofinansowanie oraz postanowieniami Regulaminu konkursu wystarczające jest do weryfikacji spełnienia kryterium efektywności zatrudnieniowej przedstawienie kopii umów o pracę i umów cywilnoprawnych. Dodatkowo przywołać należy tu zapis podrozdziału 3.2 pkt 2 lit. I Wytocznych w zakresie realizacji przedsięwzięć, zgodnie z którym: „w celu potwierdzenia podjęcia pracy wystarczające jest dostarczenie przez uczestnika projektu dokumentów potwierdzających nawiązanie stosunku pracy lub podjęcie działalności gospodarczej (np. kopia umowy o pracę, zaświadczenie z zakładu pracy o zatrudnieniu, zaświadczenie potwierdzające rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej – wpis do CEiDG albo KRS, dowód opłacenia należnych składek na ubezpieczenie społeczne)”.

Ad. II.

Na wstępie rozważań dotyczących konsekwencji niezrealizowania przez Beneficjenta wskaźników rezultatu i efektywności zatrudnieniowej, należy zwrócić uwagę, że Strona na podstawie § 7 ust. 1 Umowy „zobowiązała 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”. Środki publiczne zostały jej zatem przyznane warunkowo, a efektem ich wydatkowania miało być spełnienie celu projektu.

Organ zwraca uwagę, że Beneficjent jako strona Umowy był zobowiązany do stosowania Wytycznych, w tym Wytycznych w zakresie kwalifikowalności. Choć dokumenty te nie są aktami prawa powszechnie obowiązującego, to zobowiązanie do ich znajomości i postępowania zgodnego z ich postanowieniami wynika wprost z § 4 ust. 1 Umowy. Zgodnie z jego brzmieniem: „Beneficjent w imieniu swoim oświadcza, że zapoznał się z treścią Wytycznych, o których mowa w §1 ust. 24 Umowy, oraz zapisami SZOOP i zobowiązuje się do realizacji projektu zgodnie z ich zapisami”. Strony inkorporowały zatem Wytyczne do Umowy i zobowiązane były je stosować przy wydatkowaniu i rozliczaniu dotacji. (§ 4 ust. 3 i 4 Umowy).

Stosownie do sekcji 6.16 pkt 1 Wytycznych w zakresie kwalifikowalności (wersja z dnia 17 lipca 2017 roku – obowiązująca w okresie realizacji projektu) „właściwa instytucja będąca stroną umowy o dofinansowanie, zobowiązuje beneficjenta w umowie do osiągnięcia i zachowania wskaźników produktu oraz rezultatu zgodnie z zatwierdzonym wnioskiem o dofinansowanie”, zaś zgodnie z sekcją 6.16 pkt 2 „Nieosiągnięcie lub niezachowanie wskaźników, o których mowa w pkt 1, może oznaczać nieprawidłowość oraz skutkować nałożeniem korekty finansowej. IZ PO określa w SZOOP lub w umowie o dofinansowanie sposób weryfikacji i metodę zatwierdzania stopnia osiągnięcia wskaźników w ramach danego PO, z zastrzeżeniem podrozdziału 8.8”.

Ponadto, stosownie do § 6 ust. 1 Umowy, Strona zobowiązana była do monitorowania i osiągnięcia wskaźników, zgodnie z Wytycznymi w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020 oraz Wytycznymi w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014-2020. Natomiast zgodnie z § 6 ust. 4 Umowy „Beneficjent zobowiązał się do pomiaru efektywności społecznej i efektywności zatrudnieniowej oraz do przedstawienia w trakcie rozliczania projektu, a także w okresie jego trwałości informacji niezbędnych do weryfikacji tego kryterium na zasadach określonych w Regulaminie Konkursu”.

Konsekwencje niezrealizowania założonego w projekcie celu, mierzonego za pomocą wskaźników merytorycznych zostały przewidziane w rozdziale 8.8. pkt 2 Wytocznych w zakresie kwalifikowalności, zgodnie z którym „na etapie rozliczenia końcowego wniosku o płatność kwalifikowalność wydatków w projekcie oceniana jest w odniesieniu do stopnia osiągnięcia założeń merytorycznych określonych we wniosku o dofinansowanie projektu, co jest określane jako „reguła proporcjonalności”.

Kolejne punkty rozdziału 8.8 Wytocznych w zakresie kwalifikowalności wskazują zasady stosowania reguły proporcjonalności, zgodnie z którymi „Założenia merytoryczne projektu, mierzone są poprzez wskaźniki produktu i rezultatu bezpośredniego, określone we wniosku o dofinansowanie. Zgodnie z regułą proporcjonalności, w przypadku nieosiągnięcia założeń merytorycznych projektu właściwa instytucja będąca stroną umowy może uznać wszystkie lub odpowiednią część wydatków dotychczas rozliczonych w ramach projektu za niekwalifikowalne. Wysokość wydatków niekwalifikowalnych uzależniona jest od stopnia nieosiągnięcia założeń merytorycznych projektu. Wydatki niekwalifikowalne z tytułu reguły proporcjonalności obejmują wydatki związane z zadaniem merytorycznym (zadaniami merytorycznymi), którego/-ych założenia nie zostały osiągnięte oraz proporcjonalnie koszty pośrednie. Zasadność rozliczenia projektu w oparciu o regułę proporcjonalności oceniana jest przez właściwą instytucję, według stanu na zakończenie realizacji projektu na etapie weryfikacji końcowego wniosku o płatność” (rozdział 8.8 pkt 3-7).

Możliwość zastosowania reguły proporcjonalności została również przewidziana w Umowie. Stosownie do jej § 27 ust. 1 „IZ stosuje regułę proporcjonalności na zakończenie projektu, tj. przed zatwierdzeniem końcowego wniosku o płatność:

- 1) w przypadku niespełnienia kryterium zatwierdzonego przez Komitet Monitorujący RPO dla danego projektu IZ może uznać wszystkie lub odpowiednią część wydatków dotychczas rozliczonych w ramach projektu za niekwalifikowalne;
- 2) w przypadku nieosiągnięcia celu projektu, wyrażonego wskaźnikami produktu lub rezultatu bezpośredniego, a także niedotrzymania trwałości projektu, Instytucja zarządzająca może uznać, w odpowiednim zakresie, za niekwalifikowalne wydatki dotychczas rozliczone i wykazane we wnioskach o płatność”.

Jak stanowi § 27 ust. 2 Umowy: „zastosowanie reguły proporcjonalności ma miejsce pod warunkiem, że nieosiągnięcie założeń merytorycznych projektu wynika z przyczyn leżących po stronie Beneficjenta”. Na podstawie § 27 ust. 6 Umowy natomiast „wydatki niekwalifikowalne wynikające z zastosowania reguły proporcjonalności obejmują wydatki

związane z tym zadaniem merytorycznym (zadaniami merytorycznymi), którego założenia nie zostały osiągnięte oraz koszty pośrednie”.

Przechodząc od rozważań prawnych na grunt przedmiotowej sprawy, pozostaje poza sporem, że Strona nie zrealizowała wszystkich założonych w projekcie wskaźników, w szczególności rezultatu oraz efektywności zatrudnieniowej. W tej sytuacji, podczas weryfikacji wniosku końcowego o płatność Organ analizował, czy w zaistniałej sytuacji zasadne jest obniżenie dotychczas rozliczonej i wykazanej we wnioskach o płatność wartości dofinansowania, stosownie do stopnia osiągniętych w projekcie założeń merytorycznych. Następnie zaś, w przypadku stwierdzenia potrzeby zastosowania reguły proporcjonalności ustalił, w oparciu o które z kilku niezrealizowanych wskaźników należy dokonać wyliczenia środków uznanych za niekwalifikowalne.

Organ zwraca uwagę, że weryfikując zasadność zastosowania reguły proporcjonalności badał w szczególności, czy osiągnięcie założeń merytorycznych projektu jest spowodowane przyczynami leżącymi po stronie Beneficjenta. IZ wzięła pod uwagę również stopień niedochowania należytej staranności przez Stronę, której brak skutkowało nieosiągnięciem założeń projektu oraz okoliczności zewnętrzne mogące mieć wpływ na ich niewykonanie.

Nie budzi żadnych wątpliwości, że to Beneficjent jest odpowiedzialny za wykonanie wskaźników założonych we Wniosku. On też ponosi konsekwencje ich niezrealizowania.

W przypadku, gdy Spółka powzięła wątpliwość co do realności wykonania założonych wskaźników (w momencie rezygnacji uczestników, a nawet wcześniej od chwili, kiedy pojawiły się kłopoty z rekrutacją), powinna współpracować z Instytucją, w celu podjęcia działań naprawczych. Takie czynności nie zostały ze strony Beneficjenta poczynione. W tym miejscu należy podkreślić, że to Beneficjent jest autorem Wniosku i na podstawie § 7 ust. 1 Umowy zobowiązał się realizować projekt zgodnie z nim. To on przygotowuje wszystkie założenia projektu, zarówno te merytoryczne, jak i finansowe. Przede wszystkim to Beneficjent określa wskaźniki, które mają być osiągnięte w danym przedsięwzięciu. Tak było również w przedmiotowej sprawie – to Spółka, po uprzednim badaniu potencjalnych uczestników projektu (ankieta metodą CATI) i jej analizie nakreśliła cele, które miały następnie zostać sfinansowane ze środków publicznych.

Należy zauważyć, co również ma wpływ na stanowisko Instytucji Zarządzającej w tej sprawie, że Spółka nie jest nowicjuszem w realizacji projektów dofinansowanych ze środków unijnych. Ma ona bowiem doświadczenie w przeprowadzaniu projektów unijnych, na które powoływała się we wniosku o dofinansowanie. Zgodnie z informacjami wskazanymi

w pkt 4.4 Wniosku, Beneficjent korzystał ze środków unijnych także w poprzedniej perspektywie finansowej (2007-2013) – projekt (...) POKL „(...)” (...). Strona prowadziła również projekty w aktualnej perspektywie poza terenem województwa świętokrzyskiego, w ramach innych regionalnych programów operacyjnych (woj. łódzkie i śląskie). We wszystkich powołanych wyżej projektach grupą docelową były osoby zagrożone wykluczeniem społecznym. Mając na uwadze powyższe, Spółka musiała mieć świadomość tego, czy proponowany projekt jest w pełni możliwy do zrealizowania, a wskazane cele zostaną osiągnięte. Zatem, skoro Beneficjent sam określił, że jest możliwe dokonanie przez niego naboru uczestników programu i osiągnięcie założonych w projekcie wskaźników, to obecnie nie może on oczekiwać odmiennej oceny w tym zakresie. Nie może być tak, że na użytek oceny zgłoszonego projektu do dofinansowania wskazywane są podawane jako możliwe do osiągnięcia poziomy określonego celu (które były wymagane w regulaminie konkursu), a potem, bez zaistnienia okoliczności nadzwyczajnych, te same poziomy określonego celu wskazywane są jako niemożliwe do osiągnięcia i niezależne od podmiotu je ustalającego. Takie podejście do sprawy nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia.

Jako główną przyczynę niewykonania wskaźników Beneficjent wskazywał „trudną grupę docelową” do której był kierowany projekt. Odnosząc się do w/w argumentacji, Organ uznał ją za całkiem chybioną. Należy uwzględnić bowiem okoliczności, że Spółka jako beneficjent projektów współfinansowanych z EFS miała wiedzę o ryzyku związanym z czynnikiem ludzkim, wynikającą chociażby z doświadczenia w realizacji projektów kierowanych do grupy docelowej osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. „Czynnik ludzki” to problem, z którym styka się każdy Beneficjent. Dlatego też motywacja poszczególnych uczestników projektu do udziału w projekcie i podjęcia zatrudnienia, a tym samym osiągnięcia założonych celów projektu, powinna zostać odpowiednio przeanalizowana przez Stronę już na etapie tworzenia koncepcji projektowej. Lektura Wniosku pozwala stwierdzić, że sam Beneficjent podaje w nim, iż 83% uczestników ankiety, którą przeprowadził przed jego złożeniem, nie posiadało motywacji do podjęcia zatrudnienia, a ok. 72% kobiet i ok. 79 % mężczyzn nie miało motywacji do zmiany swojej sytuacji życiowej (4.1 pkt 2 str. 15 Wniosku). Powyższe dane Beneficjent przytaczał na potwierdzenie zasadności przeprowadzenia w projekcie poradnictwa psychologicznego i psychospołecznego. Należy zatem stwierdzić, że Strona jeszcze przed złożeniem Wniosku o dofinansowanie posiadała wiedzę o charakterze grupy docelowej i jej motywacji, dlatego powinna realnie ocenić możliwość zrealizowania przez nią założeń projektu. Organ zwraca uwagę, że realizacja każdego projektu wiąże się z ryzykiem wystąpienia trudności w osiągnięciu przyjętej koncepcji projektowej, zwłaszcza jeżeli czynnikiem pomiaru stopnia jej realizacji jest ilość osób, które podjęły zatrudnienie, czyli element w dużej mierze

determinowany ich motywacją. A motywacja ta, jak należy zauważyć, jest różna, a w projektach kierowanych do uczestników zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym przeważnie niska. Z tego powodu każdy beneficjent projektu zobowiązany jest do przeprowadzenia na etapie konstruowania założeń projektowych stosownej diagnozy w celu identyfikacji ewentualnego ryzyka i odpowiednio wczesnego przeciwdziałania mu czy zapobieżenia. Ma to zapewniać możliwość zrealizowania zakładanego przedsięwzięcia w zakresie określonym przez Beneficjenta. Spółka we Wniosku powołała się na ankietę, którą przeprowadziła wśród osób spełniających kryteria do uczestnictwa w projekcie, która, jak podkreślała, została wykonana autorską metodą CATI. Powyższe badania wskazywały przyczyny oddalenia od rynku pracy i wykluczenia społecznego oraz bardzo niewielką motywację tej grupy do podjęcia pracy. Ponadto Beneficjent sam podnosił, że „osoby z grupy docelowej zmagają się z problemem wyuczonej bezradności. Osoby te nie wierzą w to, że ich sytuacja zawodowa i osobista może ulec poprawie.” (pkt 3.2 Wniosku, str. 8). Niezrozumiała jest więc dla Instytucji próba przerzucenia odpowiedzialności za niezrealizowanie celów projektu na owe "czynniki niezależne od Strony, tj. trudną grupę docelową". Organ zwraca uwagę, że już w pierwszym wniosku o płatność o charakterze sprawozdawczym, tj. za (...) 2018 roku, Strona podnosiła, że ma problemy z rekrutacją uczestników projektu, a co za tym idzie opóźnienia w realizacji poszczególnych zadań w nich zawartych. Wskazywała, że „trudności w zrekrutowaniu uczestników projektu miały związek z grupą docelową”.

W przedmiotowym wniosku o płatność Odwołująca wskazała, że nie rozpoczęto wsparcia w terminie, z uwagi na „brak skompletowania uczestników projektu”. Jednocześnie zapewniła, że „problemy napotkane podczas realizacji projektu nie wpłyną negatywnie na poziom osiągnięcia wskaźników”. W kolejnym wniosku o płatność, za (...) 2018 roku, Beneficjent wskazał, że „pomimo starań i mobilizacji zespołu projektu w bieżącym okresie rozliczeniowym zrezygnowało z powodów osobistych z uczestnictwa w projekcie sześćcioro uczestników”. Beneficjent zaznaczył, że „nie ma wpływu na ewentualne rezygnacje uczestników projektu”. We wniosku tym nie przedstawiono żadnych środków zaradczych mających zneutralizować skutki rezygnacji sześciorga uczestników projektu. We wniosku o płatność za (...) 2019 roku, Beneficjent podał, że „pomimo dołożenia wszelkich starań przez zespół projektu wystąpiły problemy z dostosowaniem harmonogramów do indywidualnych potrzeb Uczestników/czek projektu, którzy w trakcie staży zawodowych mieli również odbywać kolejne spotkania z zakresu pośrednictwa pracy oraz z zakresu specjalistycznego poradnictwa psychologicznego. W trakcie odbywania stażu zawodowego nastąpił problem związany z nieobecnością oraz brakiem możliwości nawiązania kontaktu z jednym z Uczestników – z panem (...), w wyniku czego pracodawca zawnioskował

o rozwiązanie umowy stażowej. Rozwiązanie umowy nastąpiło w marcu. Do chwili obecnej nie udało się nawiązać kontaktu z Uczestnikiem”. Pomimo opisanych wyżej trudności, dopiero pismem z dnia (...) 2019 roku Spółka zwróciła się do Organu z prośbą o wyrażenie zgody na wydłużenie okresu realizacji projektu o jeden miesiąc, tj. do dnia (...) 2019 roku. W uzasadnieniu wniosku Beneficjent wskazywał, że „przedłużenie terminu jest uzasadnione, z uwagi na trudną grupę docelową, której charakter wydłużył czas poszukiwania miejsc stażowych oraz utrudnienia związane z połączeniem uczestnictwa w stażu z korzystaniem z wsparcia w zakresie pośrednictwa pracy oraz poradnictwa psychologicznego i psychospołecznego.” Powyższa prośba była jednak niezgodna z postanowieniami Umowy, a to jej § 32 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 (...)”, dlatego IZ jej nie uwzględniła.

Analiza powyższego postępowania Beneficjenta wskazuje, że dopuścił się on zaniechań w toku realizacji wsparcia. Po pierwsze nie sporządził listy rezerwowej uczestników projektu, choć we Wniosku zadeklarował, że będzie ona przygotowana. Podał, że „rekrutacja zostanie skończona, gdy liczba zgłoszeń osiągnie 110% uczestników – 100% uczestników + 10% lista rezerwowa. W przypadku małej liczby zgłoszeń ponowione zostaną działania rekrutacyjne (będą one prowadzone aż do zrekrutowania odpowiedniej ilości UP)”. (pkt 3.2 Wniosku, str. 10). Organ stoi na stanowisku, że powyższe odstępstwo od założeń przedstawionych przez Spółkę we Wniosku miało istotny wpływ na poziom osiągniętych wskaźników. IZ zwraca uwagę, że rezygnacje uczestników z udziału we wsparciu nastąpiły także we wczesnej fazie jego trwania (informacje w drugim i trzecim wniosku sprawozdawczym). W tej sytuacji, gdyby Beneficjent postępował zgodnie z deklaracjami opisanymi we Wniosku to mógłby szybko wdrożyć nowych uczestników w ścieżkę wsparcia w miejsce osób opuszczających projekt. Kolejnym zaniechaniem ze strony Beneficjenta był brak odpowiedniej reakcji na problemy pojawiające się podczas realizacji projektu. Spółka informowała, co prawda o rezygnacji uczestników, opóźnieniach w rekrutacji i poszukiwaniu staży dla osób biorących udział w projekcie, jednak ani razu nie sygnalizowała przy tym, że powyższe będzie miało negatywny wpływ na realizację projektu; przeciwnie, zapewniała, że projekt zostanie zrealizowany zgodnie z założeniami. Co prawda, Strona zawnioskowała o przedłużenie okresu realizacji projektu, jednak wykazała się przy tym niestarannością i brakiem dbałości o terminy, ponieważ stosowny wniosek złożyła dopiero (...) 2019 roku, podczas gdy projekt miał trwać do końca (...) 2019 roku. Organ stoi na stanowisku, że gdyby Beneficjent starannie monitorował tempo udzielania wsparcia w projekcie i stosował postanowienia łączącej Strony Umowy,

to złożyłby wniosek odpowiednio wcześniej. Tym bardziej, że stosownie do informacji przesyłanych we wnioskach o płatność, problemy z terminowym realizowaniem poszczególnych form wsparcia występowały już wcześniej. Zatem potrzeba wydłużenia okresu trwania projektu nie wynika nagle i można ją przewidzieć.

Organ zwraca uwagę, że wszystkie argumenty uzasadniające niezrealizowanie celu projektu podane w pismach składanych podczas rozliczania wniosku końcowego o płatność były czynnikami, które Strona mogła przewidzieć i przed którymi powinna się zabezpieczyć (np. postępując zgodnie z Wnioskiem i sporządzając listę rezerwową uczestników, tak organizując tempo projektu, żeby łatwiejsze było wstąpienie nowego uczestnika w miejsce tego, który zrezygnował z udziału w projekcie, dbając o przestrzeganie terminów przewidzianych w umowie o dofinansowanie – w tym o terminowe złożenie wniosku o przedłużenie realizacji projektu itp.) albo im przeciwdziałać w trakcie realizacji projektu (dokonując za zgodą IZ zmian we Wniosku zmierzających do lepszego dopasowania pomocy do potrzeb uczestników). Organ stoi na stanowisku, że projekt wymagał być może dodatkowych, niestandardowych działań ze strony Spółki, by zostały spełnione założenia Umowy, a działania podjęte przez Stronę były niewystarczające. Należy zwrócić uwagę, że Beneficjent już we Wniosku, wskazywał, że kieruje swój projekt do „mieszkańców województwa świętokrzyskiego borykających się z problemem wykluczenia społecznego oraz ubóstwa, którzy zmagają się z problemem wyuczonej bezradności”, powinien zatem przewidzieć, że potencjalni uczestnicy będą mieli opór przed przystąpieniem do projektu i wykazywaniem aktywności i zaangażowania w szukaniu pracy. W ocenie Instytucji Zarządzającej powyższą diagnozę Strona powinna była poczynić przed przystąpieniem do konkursu, a najpóźniej już w trakcie realizacji projektu, po weryfikacji pierwszych analiz, że projekt nie postępuje w założonym tempie, aby ewentualnie móc podjąć środki zaradcze.

Niezależnie od powyższego na uwagę zasługuje fakt, że Organ zdecydował o zastosowaniu reguły proporcjonalności w oparciu o niezrealizowany wskaźnik efektywności zatrudnieniowej. Natomiast zgodnie z metodologią pomiaru tego wskaźnika „efektywność zatrudnieniowa jest mierzona wśród uczestników projektu, którzy:

- a) zakończyli udział w projekcie; zakończenie udziału w projekcie to zakończenie uczestnictwa we wszystkich formach wsparcia przewidzianych dla danego uczestnika w ramach projektu EFS lub
- b) przerwali udział w projekcie wcześniej niż uprzednio było to planowane, z powodu podjęcia pracy lub

c) podjęli pracę, jednak jednocześnie kontynuowali udział w projekcie” (załącznik nr XII do Regulaminu konkursu, str. 4).

A contrario, przy pomiarze efektywności zatrudnieniowej nie bierze się pod uwagę uczestników projektu, którzy nie przeszli całej ścieżki wsparcia, tj. zrezygnowali z uczestnictwa w projekcie przed jej ukończeniem. W tym stanie rzeczy, Organ stoi na stanowisku, że rezygnacja poszczególnych uczestników projektu, na którą powołuje się Beneficjent, usprawiedliwiająca niespełnienie założonych wskaźników, była obojętna z punktu widzenia ich osiągnięcia. Przedłożona w dniu (...) 2019 roku przez Beneficjenta tabela dokumentująca pomiar spełnienia efektywności zatrudnieniowej, odnosiła wartość docelową tego wskaźnika – określoną procentowo jako 30% – do osób, które zakończyły udział w projekcie zgodnie ze ścieżką (52 osoby). Z tej grupy 13 osób podjęło zatrudnienie po zakończeniu udziału w projekcie, co stanowi 25% osób, które skorzystały z pełnej ścieżki wsparcia. Rezygnacja 8 osób w trakcie trwania projektu była zatem obojętna przy wyliczeniu stopnia spełnienia kryterium efektywności zatrudnieniowej, gdyż nie zostali oni uwzględnieni przy wyliczaniu procenta spełnienia kryterium ani w liczniku, ani w mianowniku. Weryfikacja spełnienia kryterium dostępu odbywała się poprzez wyliczenie procenta realizacji wskaźnika poprzez podzielenie liczby osób, które podjęły zatrudnienie, przez te które zakończyły pełną ścieżkę wsparcia. Na marginesie zwrócić należy uwagę, że obniżenie dofinansowania przedstawionego do rozliczenia na podstawie stopnia spełnienia kryterium efektywności zatrudnieniowej było dla Strony korzystniejsze niż chociażby rozliczenie go proporcjonalnie do najistotniejszego w swojej wadze wskaźnika rezultatu „Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pracujących po opuszczeniu programu”, który został zrealizowany na poziomie 61,11%, czy też wskaźnika rezultatu „Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym poszukujących pracy po opuszczeniu programu”, który został wykonany na poziomie 65,38%.

Następnie, w toku przedmiotowego postępowania Organ badał, czy zasadne i właściwe byłoby odstąpienie w niniejszej sprawie od reguły proporcjonalności, tj. uwzględnienie wniosku Beneficjenta złożonego w pismach z dnia (...) 2019 roku, uzupełnionego w dniu (...) 2019 roku, a ponowionego w toku przedmiotowego postępowania w dniu (...) 2020 roku. Zgodnie z Wytocznymi w zakresie kwalifikowalności (podrozdział 8.8 pkt 8) „Właściwa instytucja będąca stroną umowy o dofinansowanie projektu podejmuje decyzję o:

a) odstąpieniu od rozliczenia projektu zgodnie z regułą proporcjonalności w przypadku wystąpienia siły wyższej;

b) obniżeniu wysokości albo odstąpieniu od żądania zwrotu wydatków niekwalifikowalnych z tytułu reguły proporcjonalności, jeśli beneficjent o to wnioskuje i należyce uzasadni przyczyny nieosiągnięcia założeń, w szczególności wykaże swoje starania zmierzające do osiągnięcia założeń projektu”.

Ponadto zgodnie z Umową „zastosowanie reguły proporcjonalności ma miejsce pod warunkiem, że nieosiągnięcie założeń merytorycznych projektu wynika z przyczyn leżących po stronie Beneficjenta. Podczas ustalania stopnia nieosiągnięcia założeń merytorycznych projektu, IZ bierze pod uwagę m.in. stopień winy lub niedochowania należytej staranności przez Beneficjenta skutkujące nieosiągnięciem w/w założeń, okoliczności zewnętrzne mające na to wpływ, w szczególności opóźnienia ze strony podmiotu będącego stroną umowy w zawarciu Umowy i przekazywaniu środków na dofinansowanie projektu”.

Z argumentacji podnoszonej przez Spółkę wynika, że głównym problemem podczas realizacji projektu był trudny charakter grupy docelowej. Organ po raz kolejny podkreśla, że Strona sama zdecydowała się złożyć wniosek o dofinansowanie w naborze mającym na celu zapewnienie aktywizacji zawodowej osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. We wniosku o dofinansowanie przekonywała, że przeprowadziła ankietę wśród potencjalnych adresatów projektu, w której zdiagnozowano bariery, m.in. brak środków na szkolenia umożliwiające nabycie i podniesienie kwalifikacji zawodowej, brak motywacji do podjęcia zatrudnienia, brak motywacji do zmiany swojej sytuacji życiowej, brak środków na dojazdy, brak informacji o szkoleniach. Jak wskazywał Beneficjent we Wniosku „około 83% ankietowanych nie posiadało motywacji do podjęcia zatrudnienia”.

Odnosząc się do przesłanek umożliwiających odstąpienie od zastosowania reguły, Organ stoi na stanowisku, że w przedmiotowej sprawie żadna z nich nie została spełniona. Po pierwsze, niezrealizowanie wskaźników nie zostało wywołane siłą wyższą. Z uwagi na brak legalnej definicji „siły wyższej” ustawodawca pozostawił szerokie pole interpretacyjne doktrynie, judykaturze, jak również samym stronom Umowy. W związku z tym na przestrzeni lat dochodziło do rozbieżności w definiowaniu „siły wyższej” w orzecznictwie i doktrynie. Ostatecznie udało się wypracować ugruntowane stanowisko, zgodnie z którym należy uznać, że „siłą wyższą nazywa się zazwyczaj przyczynę takich zdarzeń, których nie można było uniknąć lub też unieszkodliwić przez użycie środków leżących w granicach zwyczajnej zapobiegliwości”. Do zdarzeń mających charakter siły wyższej należy zaliczyć trzy grupy zdarzeń – po pierwsze, przypadki związane z działaniami sił przyrody, m.in. powódź, pożar, wybuch wulkanu, trzęsienie ziemi. Po drugie, zdarzenia związane z działaniami wojennymi lub z innymi operacjami sił zbrojnych, czyli np. akty terrorystyczne. Trzecia kategoria

to działania władzy państwowej, które charakteryzują się wykluczeniem możliwości przeciwstawienia się im przez jednostkę, m.in. stan wojenny, blokady granic, zakaz importu i eksportu czy wywłaszczenie nieruchomości. W szczególnych przypadkach za siłę wyższą można uznać także niecodzienne zachowania społeczności, do których zaliczyć możemy, np. strajki generalne, ogólnokrajowe manifestacje, czy zamieszki. Organ nie ma wątpliwości, że podczas realizacji przedmiotowego projektu nie zaszła żadna z w/w przesłanek. Zarówno motywacja uczestników, jak i sytuacja na rynku pracy były czynnikami znanymi przed rozpoczęciem projektu, nie miały charakteru nagłego i niespodziewanego. Podobne stanowisko zaprezentował WSA w Łodzi w wyroku z dnia 2 marca 2018 roku, w sprawie o sygn. akt: III SA/Łd 8/18 wskazując, że: „naczelną zasadą przy realizacji projektów jest pełna odpowiedzialność beneficjenta za ich prawidłowy przebieg, tj. za realizację racjonalną i zgodną z obowiązującymi przepisami prawa unijnego i krajowego, w tym z Wytycznymi. Problemy z rekrutacją uczestników oraz napięte harmonogramy działań nie są czynnikami obiektywnymi wynikającymi z działania nieprzewidywalnej siły wyższej. Źródłem ich jest zazwyczaj błędne zdiagnozowanie potrzeb rynku lokalnego na szkolenia, błędna konstrukcja projektu, w tym błędne założenia harmonogramu działań w jego ramach lub działanie „czynnika ludzkiego”.

Organ doszedł również do przekonania, że w przedmiotowej sprawie nie zostały spełnione przesłanki odstąpienia od reguły proporcjonalności, o których mowa w podrozdziale 8.8 pkt 8 lit. b Wytycznych w zakresie kwalifikowalności i § 27 ust. 3 Umowy. Co prawda, Beneficjent złożył wniosek o odstąpienie od rozliczania projektu w oparciu o regułę proporcjonalności, jednak po wnikliwym przeanalizowaniu zaprezentowanego uzasadnienia wniosku, Organ doszedł do przekonania, że nie zasługiwał on na uwzględnienie. Zgodnie z w/w postanowieniami Wytycznych i Umowy, IZ odstępuje od rozliczania projektu zgodnie z regułą proporcjonalności w sytuacji, gdy Strona „należyście uzasadni przyczyny nieosiągnięcia założeń, w szczególności wykaże swoje starania zmierzające do osiągnięcia założeń projektu”. Instytucja podnosi, że przywołane uregulowania Wytycznych wskazują na prawo do "uznaniowości" podmiotu nadzorującego realizację projektu w przedmiotowym zakresie oraz w ramach określonych samą regułą. Instytucja, w zależności od oceny zaprezentowanych przez Beneficjenta wyjaśnień, może bowiem odstąpić od reguły proporcjonalności, obniżyć wysokość środków przypadających do zwrotu, bądź nie zdecydować się na odstąpienie od zastosowania reguły. Zdaniem Instytucji zastosowanie reguły proporcjonalności w przedmiotowej sprawie nie narusza przepisów prawa, a postępowanie Organu polegające na zobowiązaniu Spółki do zwrotu wydatków niekwalifikowalnych z tytułu reguły proporcjonalności z uwzględnieniem stopnia realizacji wskaźnika efektywności społecznej jest prawidłowe.

Zdaniem IZ przedstawiona przez Stronę argumentacja nie była wystarczająca.

We wniosku o odstąpienie od zastosowania reguły Strona wskazywała, że „podczas rekrutacji Uczestników/czek do projektu Beneficjent prowadził działania promocyjne mające na celu zrekrutowanie liczby osób założonej we wniosku o dofinansowanie”. Spółka podniosła, że „niestety podczas trwających działań nie udało się zebrać wystarczającej liczby chętnych spełniających kryteria grupy docelowej, aby mogły zostać utworzone listy rezerwowe”. Organ zwraca uwagę, że Beneficjent tylko w dwóch pierwszych wnioskach o płatność, tj. za (...) 2018 roku informował o podejmowanych działaniach rekrutacyjnych. W następnych wnioskach brak jest informacji o dalszym etapie rekrutacji, chociaż wniosek o dofinansowanie przewidywał, że w przypadku trudności związanej z pozyskiwaniem uczestników Strona będzie prowadziła rekrutację, aż do momentu sporządzenia listy głównej i rezerwowej (10% osób objętych wsparciem). Dodatkowo Strona nie przedłożyła żadnych dokumentów potwierdzających swoje działania w zakresie promocji projektu. Na uwagę zasługuje również okoliczność, że działania mające na celu rozpowszechnienie udziału w projekcie są standardowym elementem związanym z jego realizacją. Nawet gdyby Beneficjent je wykazał w toku niniejszego postępowania, a tego nie zrobił, nie stanowiłyby one wystarczającego uzasadnienia dla odstąpienia od reguły proporcjonalności. Takim uzasadnieniem nie jest również fakt, że 8 uczestników zrezygnowało z udziału przed ukończeniem ścieżki wsparcia w projekcie. Jak wskazano powyżej, osoby, które nie skorzystały z pełnej ścieżki wsparcia, a zrezygnowały z udziału w projekcie na wcześniejszych jego etapach, nie są wliczane do grupy, z której procent ma podjąć zatrudnienie, a zatem osiągnąć kryterium efektywności zatrudnieniowej. Przyczyną odstąpienia od reguły proporcjonalności nie może być również charakter grupy docelowej, do której kierowany był projekt. Po pierwsze, grupa docelowa została określona w Regulaminie konkursu, a zatem wnioskując o dofinansowanie w przedmiotowym naborze, Beneficjent musiał mieć świadomość, że będzie obejmował wsparciem osoby zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Ponadto, Strona deklarowała, że dokonała identyfikacji potrzeb grupy docelowej projektu i w oparciu o wynik ankiety przeprowadzonej przed złożeniem Wniosku opracował założenia merytoryczne projektu. Powoływanie się na trudną grupę docelową jako uzasadnienie odstąpienia od reguły proporcjonalności nie może zatem stanowić podstawy do zastosowania tego rozwiązania. Kolejnym argumentem, który podnosiła Strona wnioskując o odstąpienie od rozliczania projektu w oparciu o regułę proporcjonalności była wskazywana przez nią „mała liczba ofert pracy na lokalnym rynku i w okolicy zamieszkania Uczestników/czek, co powodowało brak chęci, np. odbycia rozmowy kwalifikacyjnej czy choćby nawet dojazdu na odległość dalszą niż 20-25 km od miejsca zamieszkania”. Powyższe w ocenie Organu także nie zasługuje

na uwzględnienie. Brak motywacji uczestników do poszukiwania zatrudnienia poza miejscem zamieszkania, był diagnozowany przez Stronę jeszcze przed rozpoczęciem projektu. Należy zwrócić uwagę, co pomija Beneficjent, że uczestnicy projektu zamieszkiwali w dużej części w (...) (24 osoby – 40%) i okolicznych miejscowościach (powiecie kieleckim 28 osób – 47%), a zatem w największym mieście województwa i jego najbliższym sąsiedztwie. Nie polegają zatem na prawdzie twierdzenia Strony, że uczestnicy projektu, z uwagi na swoje miejsce zamieszkania musieli dojeżdżać na odległość dalszą niż 20-25 km od miejsca zamieszkania. Jak podnosił sam Beneficjent „na terenie województwa świętokrzyskiego jest sporo ofert pracy, które zlokalizowane są w (...) i bliskich okolicach”, powyższa zatem okoliczność powinna sprzyjać znalezieniu zatrudnienia większości uczestników projektu, zamieszkujących na obszarze miasta (...) oraz w jego bliskiej okolicy.

Ponadto Organ zwraca uwagę, że sytuacja na rynku pracy, w szczególności rodzaj pojawiających się ofert pracy także był możliwy do przewidzenia (są one publikowane np. na portalach związanych z poszukiwaniem pracy czy na stronach urzędów pracy). Beneficjent wskazywał także na problemy z atrakcyjnością ofert pracy, które nie odpowiadały uczestnikom (pod kątem formy – często umowy cywilnoprawne, wynagrodzenia czy stanowiska) oraz negatywną postawę uczestników w kontekście przedstawianych ofert pracy. Powyższa argumentacja sprowadzała się jednak generalnie do niskiej motywacji uczestników do podjęcia zatrudnienia. Spółka podniosła również, że „zespół projektu dołożył wszelkich starań, by zrealizować wskaźniki na poziomie wyznaczonym we wniosku o dofinansowanie. Zaoferował i zorganizował wysokiej jakości szkolenia zawodowe, zgodnie z zapotrzebowaniem regionalnego rynku pracy, a także z potrzebami Uczestników/-iczek Projektu”. Wskazała, że „dołożono wszelkich starań, aby miejsca stażowe umożliwiły uczestnikom szanse na zdobycie doświadczenia zawodowego oraz dały szansę na poprawę ich sytuacji na rynku pracy, a przede wszystkim wzmocnienie motywacji w poszukiwaniu pracy, jednak pomimo podejmowania licznych prób zachęcania ich do udziału w rozmowach rekrutacyjnych nie byli oni chętni do współpracy”. Powyższe świadczy w ocenie Organu o niewłaściwym i nieskutecznym wydatkowaniu środków z budżetu UE. IZ zwraca uwagę, że w przedmiotowym projekcie przewidziano szereg działań, które miały zmienić nastawienie uczestników projektu do podjęcia pracy, zmniejszyć bariery, na które napotykali, zmotywować ich do działania itp. Beneficjent przewidział przecież w projekcie zadania: Diagnoza sytuacji problemowej połączona z IPD, Poradnictwo psychologiczne i psychospołeczne, Pośrednictwo pracy, Poradnictwo zawodowe, Szkolenie zawodowe, Staż zawodowy. Skoro motywacja uczestników pozostała na niskim poziomie należało uznać, że wsparcie proponowane przez Stronę nie było prawidłowo dobrane lub było niewłaściwie przeprowadzone.

Mając na uwadze powyższe, Organ uznał, że rozliczenie projektu, z wykorzystaniem reguły proporcjonalności jest prawidłowe i nie zdecydował się na odstępianie od jej zastosowania. Podsumowując tę część rozważań, IZ zastosowała zatem regułę proporcjonalności w oparciu o wskaźnik efektywności zatrudnieniowej, który w odniesieniu do osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym miał zostać osiągnięty na poziomie min. 30%. Zrealizowanie tego wskaźnika miało być mierzalnym efektem wykonania celu głównego projektu. Instytucja zwraca uwagę, że regułę zastosowała jedynie do zadań 3-6, tj. tych bezpośrednio związanych z efektywnością zatrudnieniową, choć de facto mogłaby zastosować ją także do zadań 1 i 2, gdyż wskaźnik efektywności zatrudnieniowej mierzy realizację celu głównego projektu, a co oczywiste, wszystkie zadania przewidziane we wniosku o dofinansowanie zmierzały do jego realizacji. Zastosowanie reguły tylko do zadań 3-6 stanowi zatem już samo w sobie łagodniejsze potraktowanie Strony przy stosowaniu reguły. Dodatkowo Organ rozważał zastosowanie reguły w oparciu o wskaźnik rezultatu: „Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek)”, który został zrealizowany na poziomie 61,11% (zatrudnienie na dzień zakończenia projektu znalazło 11 osób spośród deklarowanych 18). Takie rozliczenie projektu powodowałoby konieczność zwrotu przez Beneficjenta kwoty ponad (...) złotych. Z uwagi na to, że po zakończeniu projektu kolejne osoby znalazły zatrudnienie, a dla Organu najbardziej istotnym rezultatem projektu jest efekt zatrudnieniowy, przyjął on zatem, że zasadne jest obniżenie dofinansowania rozliczonego i przedstawionego we wniosku końcowym do rozliczenia w oparciu o ten wskaźnik. Beneficjent zrealizował w/w wskaźnik na poziomie 25%, tj. zatrudnienie znalazło 13 osób, spośród 52, które ukończyły całą ścieżkę wsparcia. W tym stanie rzeczy Organ wyliczył wartość wydatków niekwalifikowalnych w projekcie według następującej metodologii:

1) $5\%/30\% \times (\dots) \text{ zł} = (\dots) \text{ zł}$ - koszty uznane za niekwalifikowalne w ramach kosztów bezpośrednich, gdzie:

5% - nieosiągnięta wartość wskaźnika efektywności zatrudnieniowej dla osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (Beneficjent zrealizował wskaźnik na poziomie 25%, podczas, gdy zadeklarował jego spełnienie na poziomie 30%, tj. na minimalnym pułapie wymaganym w dokumentacji konkursowej);

30% - wartość określona dla wskaźnika efektywności zatrudnieniowej dla osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym;

(...) zł – wartość wydatków kwalifikowalnych w zadaniach 3-6, która została poddana regule proporcjonalności;

2) (...) zł × 25% = (...) zł koszty uznane za niekwalifikowalne w ramach kosztów pośrednich kwalifikowalnych.

Wyliczenie kosztów pośrednich niekwalifikowalnych zostało dokonane w następujący sposób:

(...) zł / (...) zł × (...) zł = (...) zł koszty uznane za niekwalifikowalne w ramach dofinansowania kosztów pośrednich, gdzie:

- kwota (...) zł to kwota kosztów pośrednich z dofinansowania przewidziana do rozliczenia we wniosku o dofinansowanie;
- kwota (...) zł to kwota kosztów pośrednich kwalifikowalnych przewidziana do rozliczenia we wniosku o dofinansowanie.

Mając na uwadze powyższe wyliczenia, Organ uznał za niekwalifikowalną w projekcie kwotę (...) zł (suma kwot (...) zł i (...) zł uznanych za niekwalifikowalne w ramach kosztów bezpośrednich i pośrednich kwalifikowalnych). Przy czym ustalił, że Beneficjent powinien zwrócić kwotę (...) zł (suma kwot ... zł i ... zł - koszty uznane za niekwalifikowalne w ramach kosztów bezpośrednich i pośrednich w ramach dofinansowania).

Ad. III.

Kolejnym elementem, który analizował Organ w przedmiotowym postępowaniu to okoliczność, czy w niniejszej sprawie doszło do powstania nieprawidłowości w rozumieniu Rozporządzenia nr 1303/2013.

Organ w toku postępowania zmierzał do ustalenia, czy naruszenia zaistniałe przy realizacji projektu stanowią nieprawidłowość, o której mowa w art. 2 pkt 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 podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie EFSI, 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.

Organ stoi na stanowisku, iż w przedmiotowej sprawie należy uznać, że doszło do powstania nieprawidłowości, która ma szkodliwy wpływ na budżet Unii, poprzez wydatkowanie środków finansowych pochodzących z UE niezgodnie z procedurami wskazanymi w art. 184 u.f.p.

Po pierwsze, Beneficjent naruszył przepisy prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego. Nie wywiązał się z obowiązku realizacji projektu, zgodnie z założeniami Wniosku, który stanowi integralną część Umowy. Nie zrealizował celu głównego projektu, który był mierzony wskaźnikami rezultatu i efektywności społecznej i zatrudnieniowej. Organ zwraca uwagę, że wykonanie założeń zadeklarowanych we wniosku o dofinansowanie to jeden z podstawowych obowiązków nałożonych na Beneficjenta w Umowie. Spółka naruszyła postanowienia Umowy, tj. § 6 ust. 1 i § 7 ust. 1, a także stanowiącego jej integralną część Wniosku o dofinansowanie (pkt 3.1.1, pkt 3.1.2, pkt 3.2) oraz Regulaminu Konkursu (sekcja 3.2), w którym także przewidziano minimalne wskaźniki efektywności, które muszą zostać spełnione w projektach wyłonionych w ramach tego naboru.

Należy podkreślić, że dla uznania, iż doszło do naruszenia procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p., wystarczające jest zarówno naruszenie postanowień zawartych w Umowie, jak i Wytocznych, 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 orzecniczą wpisuje się wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 30 stycznia 2018 roku (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 także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 21 marca 2018 roku (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”.

Należy zwrócić uwagę, że możliwość uznania niewykonania wskaźników projektu za nieprawidłowość indywidualną daje również wprost art. 26 ust. 6 Ustawy wdrożeniowej, zgodnie z którym „Niewykonanie wskaźnika w projekcie może stanowić przesłankę do stwierdzenia nieprawidłowości indywidualnej” oraz Wytoczne w zakresie kwalifikowalności (sekcja 6.16 pkt 2).

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 obowiązкови wynikającemu z prawa nie dokona określonej czynności. Przekładając powyższe rozważanie na grunt przedmiotowej sprawy, Organ doszedł do przekonania, że to Beneficjent jako podmiot dopuścił się działania naruszającego postanowienia Umowy i Wytocznych. Spółka nie zrealizowała celu projektu na który otrzymała środki publiczne. Przy czym, niezrealizowanie wskaźników wynikało z braku staranności w prowadzeniu projektu (zaprzestanie rekrutacji przed sporządzeniem listy rezerwowej, niewłączanie we wsparcie nowych uczestników, w miejsce osób rezygnujących z uczestnictwa, nieinformowanie Organu o ryzyku niezrealizowania wskaźników, naruszenie terminu do złożenia wniosku o dokonanie zmian w projekcie (przedłużenie okresu jego trwania). Niewątpliwie zachowanie Spółki należało ocenić w tym zakresie negatywnie. Podkreślić należy, że to na Stronie ciążył obowiązek starannego realizowania projektu, zgodnie z postanowieniami zawartymi we Wniosku i Umowie. Organ nie ma żadnych wątpliwości, że Beneficjent temu obowiązkowi nie sprostał. W toku przedmiotowego postępowania IZ ustaliła, na podstawie całokształtu zebranego materiału dowodowego, a przede wszystkim w oparciu o dokumentację projektową znajdującą się w posiadaniu Organu (w tym w systemie SL2014), że Beneficjent nie zrealizował kryterium efektywności zatrudnieniowej, które było warunkiem przyznania dofinansowania w przedmiotowym konkursie, a do niespełnienia wskaźników doszło z przyczyn leżących po stronie Spółki.

Spełnienie dwóch wyżej wymienionych przesłanek jest niewystarczające do ustalenia, iż mamy do czynienia z nieprawidłowością. Trzecia z przesłanek wskazuje bowiem na konieczność wystąpienia lub uprawdopodobnienia potencjalnej możliwości wystąpienia szkodliwego wpływu na budżet Unii poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem w związku z niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem podmiotu gospodarczego (beneficjenta). Przechodząc od rozważań doktrynalnych na grunt niniejszej sprawy, Organ

przeprowadził operację myślową, z której wynika logiczne następstwo zdarzeń zapoczątkowanych naruszeniem procedur, a zakończonych finansowaniem nieuzasadnionego wydatku z budżetu UE. Zgodnie z Wnioskiem celem głównym projektu było zwiększenie poziomu aktywności zawodowo-społecznej 60 osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, w tym osób z niepełnosprawnościami, które uczą się lub zamieszkują na obszarze województwa świętokrzyskiego. Tym samym, realizacja projektu miała przyczynić się do zwiększenia szans na zatrudnienie 60 osób należących do grupy docelowej, co było spójne z celem szczegółowym priorytetu inwestycyjnego. Mierzalnym efektem realizacji celu projektu miało być osiągnięcie wskaźników produktu i rezultatu, a przede wszystkim wskaźnika efektywności zatrudnieniowej na poziomie określonym we Wniosku (tj. 30%). W przypadku nieosiągnięcia założeń merytorycznych projektu, stosownie do zapisów sekcji 8.8 pkt 4 i 5 Wytucznych w zakresie kwalifikowalności właściwa instytucja będąca stroną umowy o dofinansowanie może uznać za niekwalifikowalne wszystkie lub odpowiednią część wydatków dotychczas rozliczonych w ramach projektu w zależności od stopnia nieosiągnięcia w/w założeń. W przedmiotowej sprawie, z przewidzianych we Wniosku 60 osób ścieżkę wsparcia zakończyły 52 osoby, a zatrudnienie umożliwiające wliczenie uczestnika do kryterium efektywności zatrudnieniowej uzyskało 13 osób, a zatem wskaźnik ten został osiągnięty przez Beneficjenta na poziomie 25%, czyli o 5% niższym od wymaganego w Regulaminie konkursu i założonego we Wniosku. Bezsprzeczne jest więc, że Beneficjent nie zrealizował projektu w kształcie przyjętym we Wniosku, a co za tym idzie środki dofinansowania w formie zaliczki zostały przeznaczone na sfinansowanie wydatków, które nie doprowadziły do realizacji celu projektu w takim stopniu, w jakim zostało to przez Spółkę założone. Poprzez niezrealizowanie kryterium efektywności zatrudnieniowej zgodnie z założeniami Wniosku Odwołujący naraził budżet Unii Europejskiej na sfinansowanie niekwalifikowanych wydatków. Wobec powyższego, Instytucja Zarządzająca zastosowała regułę proporcjonalności z uwagi na nieosiągnięcie założeń merytorycznych projektu, tj. niezrealizowanie przez Stronę wskaźnika efektywności zatrudnieniowej. Niewątpliwie naruszenie obowiązujących procedur, w tym nieosiągnięcie zadeklarowanych we Wniosku wskaźników, spowodowało powstanie szkody w budżecie UE. Beneficjent nie osiągnął założonego w Regulaminie obligatoryjnego wskaźnika efektywności zatrudnieniowej na zakładanym w nim poziomie, a zatem wypłacona mu dotacja nie przyniosła założonych skutków. Należy zatem uznać, że dofinansowanie nie zostało spożytkowane zgodnie z procedurą. Mając na uwadze wszystkie powyższe okoliczności, Organ nie ma wątpliwości, że projekt był prowadzony z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p., a środki publiczne wydatkowane niezgodnie z zasadami wskazanymi w ustawie o finansach publicznych i Wytucznych w zakresie kwalifikowalności. Szkodę w budżecie Unii wyrządzoną przez Spółkę Organ określił na kwotę (...) zł (słownie:

...), tj. wartość wydatków uznanych za niekwalifikowalne, obliczoną według stopnia nieosiągnięcia założeń merytorycznych projektu w odniesieniu do kryterium efektywności zatrudnieniowej Szczegółowy sposób wyliczenia szkody został przedstawiony na stronach 42-43 powyżej.

Podkreślenia wymaga fakt, że wartość wydatków kwalifikowalnych jest istotna w obszarze celowości poniesienia tych wydatków, a to z kolei ma bezpośredni wpływ na budżet Unii Europejskiej, ponieważ środki europejskie potencjalnie mogły mieć inne i efektywniejsze przeznaczenie. W przedmiotowej sprawie Beneficjent obciążył budżet Unii Europejskiej w kwocie (...) zł, a niniejsza szkoda dla budżetu Unii Europejskiej polegała na sfinansowaniu wydatków, które nie doprowadziły do realizacji założonego celu projektu i wskaźników na takim poziomie, na jakim zostało to założone we Wniosku wybranym do dofinansowania. W ocenie Instytucji Zarządzającej nie ulega więc wątpliwości, że w przedmiotowej sprawie ziściła się również trzecia z przesłanek nieprawidłowości, a mianowicie doszło do szkody finansowej poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem.

Organ ponownie rozpatrujący sprawę zwraca również uwagę na fakt, że uzasadnione było oczekiwanie od Beneficjenta na tyle skutecznego zarządzania projektem, aby założone wskaźniki, w tym przede wszystkim dotyczące skuteczności działań zwiększających motywację uczestników do znalezienia zatrudnienia – zostały osiągnięte. Oczekiwanie to było tym bardziej uzasadnione, że zadeklarowana przez Stronę wartość docelowa kwestionowanego wskaźnika przesądziła o przyjęciu projektu do realizacji (deklaracja zrealizowania wskaźników efektywności społecznej i zatrudnieniowej, co najmniej na minimalnym założonym w Regulaminie poziomie, stanowiła wymóg niezbędny do przyjęcia projektu do realizacji – kryterium dostępu). Ponieważ ostatecznie nie udało się go w pełni osiągnąć – zasadne jest także proporcjonalne pomniejszenie w związku z tym kosztów pośrednich. W ocenie Organu, Strona niewłaściwie rozeznała potrzeby uczestników, w szczególności, co do motywacji i zainteresowania podjęciem zatrudnienia przez osoby będące grupą docelową w projekcie. Ponadto, IZ stoi na stanowisku, że doszło do niewłaściwego doboru form wsparcia dla uczestników lub też działania projektowe Strony były niewystarczającej jakości, skoro nie doprowadziły do zmiany postrzegania przez uczestników ich sytuacji na rynku pracy i nie spowodowały w założonym zakresie, pozwalającym na realizację celu głównego, podjęcia przez nich zatrudnienia. Podnoszone w pismach Beneficjenta z (...) i (...) 2019 roku oraz (...) 2020 roku okoliczności związane z małym zainteresowaniem wśród osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym były możliwe do przewidzenia na etapie konstruowania i złożenia wniosku o dofinansowanie. Są zatem przyczynami, których można było uniknąć przy prawidłowym rozeznaniu rynku.

W podobny sposób należy również ocenić inne podnoszone przez Stronę okoliczności, które według niej nie były możliwe do przewidzenia na etapie konstruowania i złożenia wniosku o dofinansowanie, a które uniemożliwiły części uczestników podjęcie zatrudnienia, a tym samym nie pozwoliły Stronie na realizację celu głównego projektu. Powyższych okoliczności nie można uznać za takie, których Strona nie mogła przewidzieć. Należy zwrócić uwagę, że ilość i charakter ofert pracy na obszarze, na którym zamieszkiwali uczestnicy także można było w dużej mierze zdiagnozować przed rozpoczęciem projektu – informacje o rodzaju pracodawców na danym terenie i poszukiwanych przez nich pracownikach są powszechnie dostępne (na portalach zajmujących się rekrutacją pracowników i stronach urzędów pracy).

W związku z powyższym, zdaniem Organu Beneficjent ponosi odpowiedzialność za nieprawidłowe bądź też nieaktualne rozeznanie rynku, niewłaściwe zbadanie potrzeb zatrudnieniowych grupy docelowej, a także za ewentualne zawyżenie wskaźników, które Strona chciała osiągnąć realizując projekt. Jak wyżej wspomniano to sama Strona tak a nie inaczej określiła rezultaty projektu. Sama we wniosku o dofinansowanie wskazywała, że jest profesjonalistą na rynku, opisywała swoje doświadczenie dotyczące grupy docelowej we Wniosku. Racjonalny przedsiębiorca, jako Beneficjent powinien uwzględnić uwarunkowania i rzeczywiste możliwości motywacyjne do podjęcia zatrudnienia osób w określonej grupie docelowej przy sporządzaniu wniosku o dofinansowanie, czego w sprawie zabrakło.

Od profesjonalisty bowiem wymaga się staranności podwyższonej w stosunku do przeciętnej. Skoro profesjonalna strona tak postrzegała swoje możliwości skutecznego zaktywizowania zatrudnieniowego grupy docelowej to musi odpowiadać za niezrealizowanie zadeklarowanych celów projektu. Przykładowo, informacje o ofertach pracy występujących na danym rynku są dostępne i należało je rozpoznać przed podjęciem się realizacji projektu. Motywacja grupy docelowej także była Stronie znana, nawet we Wniosku podkreślała jej niezadowalający poziom, który został zdiagnozowany wśród potencjalnych uczestników projektu. W tym stanie rzeczy, Organ stoi na stanowisku, że Spółka jako profesjonalista miała obowiązek przed złożeniem konkretnych deklaracji zweryfikować i zastanowić się, czy i jakie rezultaty jest w stanie osiągnąć. Nie może skutecznie bronić się w chwili obecnej okolicznością małego zainteresowania podjęciem pracy przez uczestników projektu.

Ad. 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 jakiegokolwiek podstawy do uznania, że to IZ spowodowała powstanie nieprawidłowości. To na Beneficjencie spoczywał obowiązek realizacji projektu zgodnie z Wnioskiem i Umową, tj. jeżeli chodzi o przedmiotową sprawę, zrealizowania wsparcia i osiągnięcia wskaźników założonych we wniosku o dofinansowanie. W korespondencji z IZ Beneficjent oświadczał, że do niezrealizowania wskaźników doszło z uwagi na trudną grupę docelową i brak ofert pracy interesujących uczestników w pobliżu ich miejsca zamieszkania. Jak wskazano powyżej, podnoszona argumentacja nie była wystarczająca do odstąpienia przez Organ od zastosowania reguły. Powyższych okoliczności nie można uznać za takie, których Beneficjent nie mógł przewidzieć i im zapobiec. W tym stanie rzeczy, Organ uznał, że to Strona powinna ponieść konsekwencje finansowe w postaci zwrotu części dofinansowania wyliczonej zgodnie z regułą proporcjonalności, a nie przerzucać poniesienie tych kosztów na budżet państwa (oraz budżet europejski). Należy zauważyć, iż projekt jest autorskim pomysłem Beneficjenta w każdym jego elemencie i Spółka podpisując Umowę zobowiązała się go realizować. Ocena pozytywna projektu i przyznanie środków publicznych na jego realizację, oznacza jedynie, że instytucja, która organizuje konkurs, wskazuje na to, że spełnia on wymagania stawiane w konkursie. Natomiast nie potwierdza, że jest on możliwy do zrealizowania w 100%, gdyż to zależy, co do zasady, wyłącznie od Strony.

Odnosząc się do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, Organ nie dopatrył się zatem w decyzji z dnia (...) 2020 roku naruszenia przepisów prawa, jak i innych dokumentów do których stosowania Strony były zobowiązane, w tym Wytocznych w zakresie kwalifikowalności oraz postanowień Umowy.

W ocenie IZ RPO WŚ, Organ przygotowując rozstrzygnięcie w I instancji w sposób dokładny i obiektywny zebrał i rozpatrzył cały materiał dowodowy w zakresie niezbędnym do wydania decyzji, nie doszło zatem również do naruszenia przepisów postępowania.

W wyroku z dnia 12 września 2017 roku (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 obowiązkowi 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 obowiązek 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 k.p.a.). 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 k.p.a. 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 (...) spełnia minimalne wymogi zawarte w k.p.a. 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. Organ wskazał, z jakich przyczyn i na jakiej podstawie uznał, że w omawianej sprawie występuje podstawa do nałożenia obowiązku zwrotu części przyznanego dofinansowania.

Instytucja analizowała również, czy zaskarżona Decyzja nie narusza zasad postępowania w zakresie prawidłowości i skuteczności wezwania do zapłaty, które poprzedzało wszczęcie postępowania zwrotowego. Stosownie bowiem do art. 207 ust. 8 u.f.p., „w przypadku stwierdzenia okoliczności, o których mowa w ust. 1, instytucja określona odpowiednio w ust. 9, 11 i 11a lub instytucja, która podpisała z beneficjentem umowę o dofinansowanie, wzywa do:

- 1) zwrotu środków lub
- 2) do wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnych płatności, o którym mowa w ust. 2, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania”.

Wezwanie do zwrotu, wysłane w dniu (...) 2020 roku nie zostało podjęte przez Beneficjenta. W dniu (...) 2020 roku operator pocztowy zwrócił go do nadawcy z adnotacją: „zwrot – nie podjęto w terminie”. Z uwagi na wprowadzony w dniu 13 marca

2020 roku stan zagrożenia epidemicznego, a następnie stan epidemii (20 marca 2020 roku) ustawodawca uchwalił, obowiązujące z mocą wsteczną postanowienia ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 roku o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r., poz. 695) znoszące domniemanie skuteczności doręczeń dwukrotnie awizowanych, a następnie niepodjętych przesyłek pocztowych. Stosownie do art. 98 ust. 1 w/w ustawy „nieodebranych pism podlegających doręczeniu za potwierdzeniem odbioru przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe, których termin odbioru określony w zawiadomieniu o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru przypadających w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, nie można uznać za doręczone w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz przed upływem 14 dni od dnia zniesienia tych stanów.” W okresie stanu zagrożenia epidemicznego i epidemii zostało zatem zniesione domniemanie, o którym mowa w art. 44 § 1 i § k.p.a., w tym stanie rzeczy, powyższe wezwanie należało uznać za nedoręczone. Niemniej jednak Beneficjent został skutecznie wezwany do zwrotu należności, o której mowa w przedmiotowej decyzji pismem z dnia (...) 2020 r., czyli w Informacji o pozytywnej weryfikacji wniosku o płatność. Choć wezwanie zostało wysłane za pomocą systemu SL2014, nie budzi wątpliwości, że powyższe pismo dotarło do Strony i zapoznała się ona z jego treścią przed wszczęciem postępowania, a zatem powzięła wiedzę, że powinna zwrócić wartość środków uznaną za niekwalifikowalną, tj. (...) zł, w ciągu 14 dni. W tym miejscu należy zauważyć, iż zarówno forma, w jakiej wezwano Stronę do zwrotu środków, jak i brak wskazania w jego treści podstawy prawnej wezwania może budzić pewne zastrzeżenia, jednakże w niniejszej sprawie strona niewątpliwie miała świadomość wezwania jej do zwrotu środków. O powyższym świadczy treść pisma Strony z dnia (...) 2020 roku, w którym zwróciła się do Organu z prośbą o wyjaśnienie, w jakim zakresie nieosiągnięcie wskaźników było spowodowane nieprawidłowym działaniem Spółki. Ponadto, wniosła o wyjaśnienia dotyczące sposobu wyliczenia kwoty wydatków do zwrotu uznanych za niekwalifikowalne. Stwierdzić należy, iż to nie forma, a treść danego dokumentu decyduje o jego uznaniu za wezwanie do zwrotu środków. Ustawa o finansach publicznych nie reguluje formy oraz trybu, w jakim IZ wzywa do zwrotu środków lub do wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnych płatności (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 listopada 2017 roku, sygn. akt: V SA/Wa 2879/16). W tym stanie rzeczy, Organ był uprawniony, żeby wszcząć przedmiotowe postępowanie. Nie doszło też w żadnym razie do naruszenia procedury zwrotowej, o której mowa w art. 207 u.f.p. Dodatkowo, w (...) 2020 roku Beneficjent zmienił adres swojej siedziby, o czym nie poinformował Organu, a do czego był zobowiązany na podstawie łączącej Strony Umowy o dofinansowanie. Informację na temat aktualnej siedziby Beneficjenta Organ z

własnej inicjatywy ustalił w (...) 2020 roku, na podstawie danych z Krajowego Rejestru Sądowego.

Konkludując, przeprowadzona wszechstronna analiza zebranego w sprawie materiału dowodowego doprowadziła do wniosku, że Beneficjent nie zrealizował celu głównego projektu, tym samym naruszył postanowienia Umowy, Wniosku i Regulaminu. Powyższe determinowało konieczność wezwania Beneficjenta do zwrotu dofinansowania proporcjonalnie do niezrealizowanego wskaźnika efektywności zatrudnieniowej. W związku z brakiem zwrotu dotacji zaszła konieczność wydania decyzji administracyjnej stosownie do art. 207 ust. 9 u.f.p., zgodnie z którym:

„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 decyzji, o której mowa w ust. 9, na wskazany w tej decyzji rachunek bankowy”.

Przepis ten zobowiązuje zatem organ administracji, po bezskutecznym upływie czternastodniowego terminu do dobrowolnego zwrotu, do wydania decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki, oraz sposób zwrotu środków.

Instytucja Zarządzająca po raz kolejny zwraca uwagę, że Umowa jest rodzajem umowy rezultatu, a nie starannego działania. Organ nie bada winy, czy też zamiaru Wnioskodawcy, jego dobrej lub złej wiary. W ustawie o finansach publicznych nie przewidziano bowiem żadnych okoliczności wystąpienia winy, jej rodzaju, czy też zakresu udziału podmiotów trzecich w powstaniu sytuacji prowadzących do zwrotu środków. Podkreślenia wymaga, że podpisując Umowę, Beneficjent otrzymuje bezzwrotną pomoc, pod warunkiem zrealizowania określonych w niej założeń. Zgodnie z art. 207 u.f.p. konsekwencją ich niezachowania jest zwrot środków pobranych nienależnie wraz z odsetkami. W przedmiotowej sprawie wartość środków do zwrotu należało wyliczyć przy zastosowaniu reguły, proporcjonalnie do stopnia realizacji wskaźników merytorycznych projektu.

Organ dodatkowo zwraca uwagę, że Instytucji Zarządzającej zależy na prawidłowej i terminowej realizacji i rozliczaniu projektów przez Beneficjentów. Nie jest intencją Organu odzyskiwanie przekazanych dotacji od Wnioskodawców. Z tego powodu IZ zabiega o prawidłową realizację projektów i oferuje niezbędną pomoc w przypadku zgłoszonych przez Beneficjenta kłopotów w tym zakresie. Należy mieć jednak na uwadze, że dotacje przekazywane w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego są środkami publicznymi. Stosownie do art. 44 ust. 3 u.f.p. wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. IZ RPO WŚ jako Organ administracji publicznej jest zobowiązana do wydatkowania środków publicznych w sposób celowy, oszczędny i efektywny. Nie może tolerować sytuacji, w której przekazała Beneficjentowi dotację na zrealizowanie konkretnego celu, a ten nie został przez Beneficjenta zrealizowany.

Organ szczegółowo przeanalizował proces wdrażania projektu i podstawy zastosowania reguły proporcjonalności i nie ma żadnych wątpliwości, co do zasadności przedmiotowej decyzji i jej zakresu. Zważywszy na wszelkie okoliczności przedmiotowej sprawy, Organ rozpatrując ją ponownie, doszedł do przekonania, że należało orzec o zwrocie dofinansowania wydatkowanego z naruszeniem procedur. 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 u.f.p., 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”. Jak wskazano powyżej, 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 zorganizować wsparcie dla osób wykluczonych społecznie, które doprowadzi do podjęcia zatrudnienia przez 30% uczestników projektu, a zatrudnienie znalazło jedynie 25% osób, które ukończyły ścieżkę wsparcia.

Należy podkreślić, że przystąpienie do realizacji projektów finansowanych w ramach regionalnego programu operacyjnego jest dobrowolne. Wiąże się jednak z szeregiem obowiązków wynikających z dysponowania środkami publicznymi, które Beneficjent bierze

na siebie z chwilą przystąpienia do umowy o dofinansowanie projektu. Korzystanie ze środków publicznych zawsze wiąże się z wyższymi wymaganiami co do ich wydatkowania, które to środki winny być wydatkowane w sposób celowy i oszczędny. Spółka ponosi całkowitą odpowiedzialność za niezrealizowanie projektu zgodnie z przyjętymi przez siebie założeniami. Umowa o dofinansowanie jest umową celową, tj. Beneficjent otrzymał środki na realizację konkretnego celu, którym jest zrealizowanie projektu. Nieosiągnięcie celu oznacza nieprawidłowe wykonanie umowy. W efekcie niezrealizowanie projektu w zakładanej wersji oznacza nieefektywne wykorzystanie środków publicznych, a to stanowi naruszenie Umowy i Wytycznych. Z kolei Wytyczne stanowią procedury obowiązujące przy wydatkowaniu środków. Jak słusznie zwrócił uwagę Organ w zaskarżonej decyzji, zapewnienie Beneficjenta poczynione we wniosku o dofinansowanie o uzyskaniu przez określoną liczbę uczestników projektu zatrudnienia, przesądziło o zatwierdzeniu projektu do dofinansowania. Gdyby tego zapewnienia nie było, projekt nie zostałby rekomendowany do dofinansowania. W jego miejsce inny projekt mógłby otrzymać dofinansowanie i zrealizować wskaźniki efektywności na założonym w Regulaminie minimalnym poziomie (kryterium dostępu).

Przedmiotem analizy Organu była również kwestia prawidłowości zastosowania przerwy w naliczaniu odsetek w decyzji I instancji. W tym zakresie, Instytucja Zarządzająca słusznie orzekła, że dokonując zwrotu środków dofinansowania, uwzględnić należy postanowienia wynikające z art. 54 § 1 pkt 7 Ordynacji podatkowej, który stanowi, że „odsetek za zwłokę nie nalicza się od dnia wszczęcia postępowania administracyjnego do dnia doręczenia decyzji organu I instancji, jeżeli decyzja nie została doręczona w terminie 3 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania”. Postępowanie administracyjne zostało wszczęte w dniu (...) 2020 roku, zaś decyzja doręczona w dniu (...) 2020 roku, a zatem z przekroczeniem trzymiesięcznego terminu, o którym mowa w art. 54 § 1 pkt 7 Ordynacji podatkowej. Tym samym, odsetek nie nalicza się od dnia (...) 2020 roku do dnia (...) 2020 roku.

W odniesieniu do odsetek przedmiotem analizy Organu było również to, czy w postępowaniu II instancyjnym także należy zastosować przerwę w ich naliczaniu. Stosownie bowiem do art. 54 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej odsetek za zwłokę nie nalicza się „za okres od dnia następnego po upływie terminu, o którym mowa w art. 139 § 3, do dnia doręczenia decyzji organu odwoławczego, jeżeli decyzja organu odwoławczego nie została wydana w terminie, o którym mowa w art. 139 § 3”. Powołany zaś art. 139 § 3 Ordynacji podatkowej stanowi, że „załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia otrzymania odwołania przez organ odwoławczy, a sprawy, w której przeprowadzono rozprawę lub strona złożyła wnioski

o przeprowadzenie rozprawy - nie później niż w ciągu 3 miesięcy". Przekładając powyższe przepisy na grunt przedmiotowej sprawy, wskazać należy, że termin, o którym mowa w art. 139 § 3 Ordynacji podatkowej został przekroczony. Odwołanie wpłynęło do IZ RPO WŚ w dniu (...) 2020 roku. Od tego dnia należy liczyć bieg dwumiesięcznego terminu, od którego przekroczenia zależy przerwa w naliczaniu odsetek. Mając na uwadze powyższe rozważania, uznać należy, że dwumiesięczny termin, o którym mowa w art. 139 § 3 Ordynacji podatkowej, upłynął w dniu (...) 2020 roku. Zachodzą zatem podstawy do orzeczenia przerwy w naliczaniu odsetek w postępowaniu przed Organem II instancji od dnia (...) 2020 roku do dnia doręczenia decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania II instancyjnego. W tym stanie rzeczy, przy zwrocie kwoty uznanej za niekwalifikowalną, nie należy naliczać od niej odsetek od dnia (...) 2020 roku do dnia doręczenia decyzji Organu II Instancji. **Zwrot następuje poprzez dokonanie wpłaty należności w wysokości (...) zł wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych na rachunek bankowy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach nr 95 1020 2629 0000 9502 0342 7440 prowadzony w banku PKO Bank Polski w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji.**

Podsumowując, podkreślić należy, że Instytucja Zarządzająca 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.

W świetle powyższego Zarząd Województwa Świętokrzyskiego, jako Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 orzeka jak w sentencji.

POUCZENIE

Niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) stronie służy prawo wniesienia skargi na niniejszą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Zarządu Województwa Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji.

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

Na podstawie art. 207 ust. 1 pkt 2 u.f.p. w przypadku, gdy środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich są wykorzystane z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184, 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. Zgodnie z art. 207 ust. 4 pkt 3 u.f.p. Beneficjent, który nie zwrócił środków wraz z odsetkami w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu zostaje wykluczony z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

**Marszałek
Województwa Świętokrzyskiego**

ANDRZEJ BĘTKOWSKI

Decyzję otrzymują:

- 1) (...) (1 egzemplarz);
- 2) a/a (2 egzemplarze).