

ZARZĄD WOJEWÓDZTWA  
ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

IR-XIV.432.2.336.2022

**DECYZJA nr 263/23**

**Zarządu Województwa Świętokrzyskiego**

**z dnia 26 lipca 2023 r.**

podjęta w składzie:

- 1) Andrzej Bętkowski – Marszałek Województwa Świętokrzyskiego
- 2) Renata Janik – Wicemarszałek Województwa Świętokrzyskiego
- 3) Marek Bogusławski – Wicemarszałek Województwa Świętokrzyskiego
- 4) Tomasz Jamka – Członek Zarządu Województwa Świętokrzyskiego

Na podstawie art. 60 pkt 6, art. 61 ust.1 pkt 2 lit. a, art. 67 ust.1 oraz art. 207 ust.1 pkt 2 i art. 207 ust. 9 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270), art. 104 oraz art. 107 § 1-3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.), art. 6 i art. 9 ust.1 pkt 2 oraz 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818, z późn. zm.), art. 41 ust. 2 pkt 4 oraz art. 46 ust. 2a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094, z późn. zm.),

w sprawie wszczętej z urzędu w przedmiocie:

określenia .....,  
prowadzącym wspólnie działalność gospodarczą .....,  
przypadającej solidarnie do zwrotu kwoty dofinansowania ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, udzielonego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 na podstawie umowy o dofinansowanie nr ....., terminu od którego nalicza się odsetki oraz sposobu zwrotu środków,

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu: 26 lipca 2023 r. Zarząd Województwa Świętokrzyskiego jako Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020

**orzeka:**

- 1) określa ....., prowadzącym wspólnie działalność gospodarczą ....., przypadającą solidarnie do zwrotu kwotę środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (zwanego dalej „EFRR”) w łącznej wysokości: **18 726,97 zł (słownie: osiemnaście tysięcy siedemset dwadzieścia sześć złotych, 97/100)** z tytułu zwrotu części dofinansowania przekazanego na podstawie umowy nr ..... o dofinansowanie Projektu nr ..... wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych;
- 2) określa, że odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych o których mowa w pkt 1, nalicza się:
  - a) od kwoty przekazanej z EFRR w wysokości: 17 500,00 zł (słownie: siedemnaście tysięcy pięćset złotych, 00/100), od dnia przekazania ww. środków EFRR tj. od dnia 12.10.2020 r., aż do dnia całkowitej zapłaty należności głównej (w okresie odsetkowym należy uwzględnić zarówno dzień przekazania jak i dzień obciążenia rachunku bankowego Beneficjenta);
  - b) od kwoty przekazanej z EFRR w wysokości: 1 226,97 zł (słownie: jeden tysiąc dwieście dwadzieścia sześć złotych, 97/100), od dnia przekazania ww. środków EFRR tj. od dnia 11.01.2022 r., aż do dnia całkowitej zapłaty należności głównej (w okresie odsetkowym należy uwzględnić zarówno dzień przekazania jak i dzień obciążenia rachunku bankowego Beneficjenta);
- 3) określa, że zwrot następuje poprzez dokonanie ....., prowadzących wspólnie działalność gospodarczą ..... solidarnie wpłaty należności o której mowa w pkt 1, wraz z odsetkami, o których mowa w pkt 2, w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji na

rachunek bankowy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach, wskazany w uzasadnieniu decyzji.

## UZASADNIENIE

Zarząd Województwa Świętokrzyskiego jako Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, zwana dalej „Instytucją Zarządzającą”, „IZ” lub „Organem”, ogłosił w dniu 27.03.2019 r. jednoetapowy konkurs zamknięty nr RPSW.02.05.00-IZ.00-26-253/19 naboru wniosków o dofinansowanie projektów w ramach Działania 2.5 pn. „Wsparcie inwestycyjne sektora MŚP” Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020. W treści ogłoszenia o ww. konkursie zawarto informację, że szczegółowe zasady składania wniosków zostały zamieszczone w Regulaminie jednoetapowego konkursu zamkniętego nr RPSW.02.05.00-IZ.00-26-253/19, dostępnym na stronie internetowej Instytucji Zarządzającej tj. [www.2014-2020.rpo-swietokrzyskie.pl](http://www.2014-2020.rpo-swietokrzyskie.pl) oraz na portalu Funduszy Europejskich [www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl). Przedmiotowy regulamin, będący załącznikiem do Uchwały nr 370/19 Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z dnia 20 marca 2019 r., stanowił uszczegółowienie informacji zawartych w ww. ogłoszeniu konkursowym. Przed sporządzeniem wniosku o dofinansowanie każdy wnioskodawca był zobowiązany do zapoznania się z zasadami zawartymi w ww. regulaminie oraz załączonymi do tego regulaminu dokumentami, zamieszczonymi na stronie internetowej [www.2014-2020.rpo-swietokrzyskie.pl](http://www.2014-2020.rpo-swietokrzyskie.pl), w skład których wchodziły m.in.:

- „Wzór wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Osi Priorytetowych 1-7 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 w Lokalnym Systemie Informatycznym LSI”,
- „Instrukcja wypełniania wniosku o dofinansowanie w ramach Osi Priorytetowych 1-7 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 w Lokalnym Systemie Informatycznym LSI”,
- „Kryteria wyboru projektów dla Działania 2.5 Wsparcie inwestycyjne sektora MŚP w ramach pomocy de minimis do 200 000,00 PLN Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020”,
- „Wzór karty oceny projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014 – 2020”,

- „Wzór Umowy o dofinansowanie projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014 – 2020 wraz z załącznikami”.

Jednocześnie w wykazie obowiązujących aktów prawnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 (zwany dalej: „RPOWS 2014-2020”) we wzorze umowy o dofinansowanie, zamieszczonym na stronie internetowej [www.2014-2020.rpo-swietokrzyskie.pl](http://www.2014-2020.rpo-swietokrzyskie.pl), wskazano, iż obowiązują zapisy Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, zwanej dalej: „ustawą wdrożeniową”.

Ponadto, w wykazie obowiązujących aktów prawnych znajdującym się w ww. wzorze umowy o dofinansowanie wskazano, iż obowiązują zapisy 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 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347/320 z 20.12.2013 r.), zwanego dalej: „rozporządzeniem nr 1303/2013”.

Każdy wnioskodawca zgodnie z przedmiotowym Regulaminem zobowiązany był również do zapoznania się z dokumentem pn. „Wytyczne 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.”, opracowanym przez Ministra Rozwoju i Finansów i zamieszczonym na stronie internetowej [www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl).

W zamieszczonym na ww. stronie internetowej Instytucji Zarządzającej wzorze umowy o dofinansowanie projektu w § 1 ust. 4 zamieszczono definicję pojęcia wytycznych.

W § 1 ust. 4 pkt „d” oraz „e” ww. wzoru umowy o dofinansowanie projektu zamieszczono definicję pojęcia wytycznych horyzontalnych, w tym wytycznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020 oraz w zakresie

kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020.

Następnie, w § 1 ust. 6 wzoru umowy o dofinansowanie projektu zamieszczono definicję „projektu”.

W § 1 ust. 8 ww. wzoru umowy o dofinansowanie projektu zamieszczono definicję wydatków kwalifikowalnych.

Następnie w § 1 ust. 41 ww. wzoru umowy o dofinansowanie projektu zawarto definicję pojęcia nieprawidłowości.

Ponadto, w § 1 ust. 42 ww. wzoru umowy o dofinansowanie projektu zamieszczono definicję korekty finansowej.

Następnie w § 2 ust. 2 ww. wzoru umowy o dofinansowanie wskazano, że: „Beneficjent zobowiązuje się do realizacji Projektu zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie. W przypadku zmian w Projekcie dokonanych w trakcie jego realizacji na podstawie § 22 Umowy, Beneficjent zobowiązuje się do realizacji Projektu uwzględniając zaakceptowane przez Instytucję Zarządzającą zmiany zatwierdzonym wnioskiem o dofinansowanie.”

Ponadto, w § 3 ust. 1 ww. wzoru umowy o dofinansowanie projektu określono obowiązek Beneficjenta polegający na jego zobowiązaniu „do realizacji Projektu z należytą starannością, w szczególności ponosząc wydatki celowo, rzetelnie, racjonalnie i oszczędnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa unijnego i krajowego, w szczególności w oparciu o ustawę o finansach publicznych w zakresie dotyczącym wydatkowania środków publicznych, wytycznymi horyzontalnymi, a także procedurami w ramach Programu oraz w sposób, który zapewni prawidłową i terminową realizację Projektu oraz osiągnięcie i utrzymanie celów, w tym wskaźników produktu i rezultatu, o których mowa w § 7 Umowy w trakcie realizacji Projektu oraz w okresie jego trwałości”.

Następnie, w § 7 ww. wzoru umowy o dofinansowanie projektu na Beneficjenta nałożono obowiązek realizacji Projektu w sposób, który zapewni osiągnięcie i utrzymanie celów, w tym wskaźników produktu i rezultatu zakładanych we wniosku o dofinansowanie w trakcie realizacji oraz w okresie trwałości Projektu. Jednocześnie w § 7 ust.2 ww. wzoru umowy o dofinansowanie wskazano, że w przypadku braku osiągnięcia zakładanych wskaźników na koniec okresu realizacji Projektu Beneficjent zobowiązany jest do zwrotu dofinansowania w wysokości odpowiadającej

różnicy pomiędzy wartością docelową wskaźnika a osiągniętą wartością wskaźnika lub całości dofinansowania w przypadku nieosiągnięcia celu Projektu.

W dalszej części ww. wzoru umowy wskazano w § 10, że „Jeżeli zostanie stwierdzone, że Beneficjent wykorzystał całość lub część dofinansowania niezgodnie z przeznaczeniem, bez zachowania obowiązujących procedur, lub pobrał całość lub część dofinansowania w sposób nienależny albo w nadmiernej wysokości, Beneficjent zobowiązuje się do zwrotu tych środków, odpowiednio w całości lub w części, wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia przekazania środków na rachunek Beneficjenta, na zasadach określonych w ufp.”, a w przypadku, gdy te środki, podlegające zwrotowi nie zostałyby w odpowiednim terminie zwrócone przez Beneficjenta to Zarząd Województwa Świętokrzyskiego wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin od którego nalicza się odsetki (vide § 10 ust. 5 wzoru umowy).

Do przedmiotowego konkursu zamkniętego przystąpił .....,  
prowadzącym wspólnie działalność gospodarczą .....,  
zwany dalej „Beneficjentem”, składając w dniu .....wniosek o dofinansowanie projektu  
pn.: „..... ” na wnioskowaną kwotę dofinansowania w  
wysokości: ..... zł.

W przedmiotowym wniosku o dofinansowanie w pkt XIV-Wskaźniki Beneficjent ujął następujące wskaźniki rezultatu, jakie miały być osiągnięte w wyniku realizacji Projektu:

1. „Liczba wprowadzonych innowacji produktowych [szt.]” - wartość docelowa jaka miała być osiągnięta to 1 innowacja produktowa,
2. „Liczba wprowadzonych innowacji nietechnologicznych [szt.]” - wartość docelowa jaka miała być osiągnięta to 1 innowacja nietechnologiczna,
3. „**Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach (CI8) [EPC]**” – **wartość docelowa jaka miała być osiągnięta to 4 stanowisk pracy.**
4. „**Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach – mężczyźni [EPC]**” – **wartość docelowa jaka miała być osiągnięta to 4 stanowisk pracy.**

Do zgłoszonego na niniejszy konkurs ww. wniosku o dofinansowanie załączono Załącznik nr 1 tj. „Oświadczenie o spełnianiu kryteriów MŚP”, w którym wskazano wielkość zatrudnienia w

roboczych jednostkach pracy w roku 2018 na poziomie 20,83, w roku 2017 na poziomie 23,58 oraz w roku 2016 na poziomie 26,58. Ponadto, do ww. wniosku o dofinansowanie załączono dokument pn. Biznes Plan, w którym w pkt 2-2 Beneficjent wskazał, że na dzień 31 grudnia 2018 zatrudnienie w firmie wynosiło oprócz dwóch wspólników 18,33 etatu łącznie 20,33. W punkcie 2-3 Biznes Planu Beneficjent wskazał, że „*W wyniku realizacji projektu zostaną utworzone cztery stałe miejsca pracy w tym dla osoby niepełnosprawnej. Zatrudniony zostanie 4 pracowników fizycznych posiadających kwalifikacje spawalnicze oraz umiejętności obsługi urządzeń do obróbki metalu.*” Ponadto Beneficjent wskazał również, że projekt jest zgodny z celami Działania 2.5 ponieważ nastąpi wdrożenie innowacji produktowej oraz nie technologicznej oraz wzrośnie zatrudnienie, w tym zatrudniona zostanie osoba niepełnosprawna.

W związku z powyższym Beneficjent zobowiązał się zgodnie z Biznes Planem do utworzenia w wyniku realizacji projektu w ramach prowadzanego przedsiębiorstwa 4 nowych etatów.

W wyniku przeprowadzonej przez Instytucję Zarządzającą oceny merytorycznej, przedmiotowy wniosek o dofinansowanie, zwany również „projektem”, na podstawie uchwały nr 1915/20 Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z dnia 1 kwietnia 2020 r. został zakwalifikowany do wsparcia w ramach Działania 2.5 w kwocie dofinansowania w wysokości: ..... zł, uzyskując ..... punktów i ..... miejsce na liście rankingowej projektów złożonych i wybranych do wsparcia w ramach przedmiotowego konkursu. Instytucja Zarządzająca zawarła z Beneficjentem w dniu ..... r. umowę nr ..... o dofinansowanie projektu nr ..... pn.: „.....” (zwaną dalej „umową o dofinansowanie”) na kwotę dofinansowania ze środków EFRR w łącznej wysokości ..... zł. Beneficjent zobowiązany był do zapoznania się z warunkami i postanowieniami zawartymi w przedmiotowej umowie o dofinansowanie przed jej podpisaniem. W umowie o dofinansowanie znalazły się wszystkie wyżej omówione postanowienia zawarte w jej wzorze, stanowiącym załącznik do ww. Regulaminu konkursu zamkniętego.

W związku z czym Beneficjent podpisując umowę o dofinansowanie został poinformowany, że zobowiązany jest do realizacji Projektu zgodnie z zatwierdzonym wnioskiem o dofinansowanie oraz w sposób, który zapewni osiągnięcie i utrzymanie celów, w tym wskaźników produktu i rezultatu zakładanych we wniosku o dofinansowanie w trakcie realizacji oraz w okresie trwałości projektu. Jednocześnie, zgodnie z podpisaną umową o dofinansowanie Beneficjent został poinformowany, że zobowiązany jest do realizacji Projektu z należytą starannością,

w szczególności ponosząc wydatki celowo, rzetelnie, racjonalnie i oszczędnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa unijnego i krajowego, w szczególności w oparciu o zapisy wytycznych horyzontalnych oraz zgodnie z procedurami w ramach Programu oraz w sposób, który zapewni prawidłową i terminową realizację projektu oraz osiągnięcie i utrzymanie celów zakładanych we wniosku o dofinansowanie.

Po podpisaniu umowy o dofinansowanie w dniu 22 stycznia 2021 r. Beneficjent przekazał zaktualizowany wniosek o dofinansowanie, w którym w pkt XIV-Wskaźniki wskazał wskaźniki rezultatu tożsame z danymi zawartymi w poprzedniej wersji wniosku o dofinansowanie, złożonej na etapie przed podpisaniem umowy o dofinansowanie. Jednocześnie zapisy zawarte w zaktualizowanym Biznes Planie, złożonym również w dniu 21 stycznia 2021 r., pozostały również tożsame z omówioną powyżej wersją tego dokumentu złożoną na konkurs zamknięty.

W dniu 12 lutego 2021 r. został podpisany Aneks nr ..... do umowy o dofinansowanie, jednak wprowadzone ww. aneksem zmiany nie dotyczyły realizacji wskaźników.

W dniu 2 marca 2021 r. Beneficjent przekazał do Instytucji Zarządzającej wniosek o płatność końcową potwierdzając jednocześnie zakończenie realizacji projektu.

W związku z zakończeniem realizacji projektu oraz przed zatwierdzeniem wniosku o płatność końcową została przeprowadzona w dniu 16 września 2021 r. kontrola końcowa w miejscu realizacji projektu oraz dodatkowo na dokumentach w siedzibie do dnia 6 października 2021 r.

W wyniku ww. kontroli sporządzono w dniu 20 grudnia 2021 r. ostateczną Informację Pokontrolną Nr 204/N/II/RPO/2021/P, w której Instytucja Zarządzająca zawarła następującą informację o poziomie realizacji wskaźników rezultatu projektu:

„*Wskaźniki rezultatu:*

- 1) *Liczba nowo utworzonych miejsc pracy – pozostałe formy [EPC] – nie zakładano realizacji tego wskaźnika;*
- 2) *Liczba utrzymanych miejsc pracy [EPC] – nie zakładano realizacji tego wskaźnika;*
- 3) *Liczba wprowadzonych innowacji nietechnologicznych [szt.] – nie zrealizowano wskaźnika. Wartość docelowa wynosi 1;*
- 4) *Liczba wprowadzonych innowacji procesowych [szt.] - nie zakładano realizacji tego wskaźnika;*



- 5) Liczba wprowadzonych innowacji produktowych [szt.] – wskaźnik zrealizowano na poziomie 1 szt., tj. w 100 % wartości docelowej;
- 6) Wzrost zatrudnienia we wspieranych podmiotach (innych niż przedsiębiorstwa) [EPC]- nie zakładano realizacji tego wskaźnika;
- 7) Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach – kobiety [EPC] – nie zakładano realizacji wskaźnika;
- 8) Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach – mężczyźni [EPC] – nie zrealizowano wskaźnika. Wartość docelowa wynosi 4 EPC;
- 9) Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach – (CI 8) [EPC] – nie zrealizowano wskaźnika. Wartość docelowa wynosi 4 EPC”

W związku z powyższym w wyniku przeprowadzonej kontroli końcowej Instytucja Zarządzająca stwierdziła, że do dnia kontroli Beneficjent nie zrealizował na poziomie założonym we wniosku o dofinansowanie następujących wskaźników:

- a) Liczba wprowadzonych innowacji nietechnologicznych,
- b) Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach,
- c) Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach – mężczyźni,

Instytucja Zarządzająca w Informacji Pokontrolnej z dnia 20 grudnia 2021 r. wskazała więc Beneficjentowi, że zgodnie z wynikającą z Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014 – 2020 z dnia 21 grudnia 2020 r. (zwane dalej: „Wytycznymi kwalifikowalności wydatków”) regułą proporcjonalności, Instytucja Zarządzająca w zależności od stopnia nieosiągnięcia założeń merytorycznych określonych we wniosku o dofinansowanie powinna uznać wszystkie lub odpowiednią część wydatków rozliczonych w projekcie za niekwalifikowalne. Jednakże, Instytucja Zarządzająca mając na uwadze zapis zawarty w Instrukcji wypełniania wniosków o dofinansowanie z EFRR (sekcja 14 wskaźniki) mówiący, że **docelowa wartość wskaźnika rezultatu powinna zostać osiągnięta w momencie zakończenia realizacji projektu, bądź w okresie bezpośrednio po tym terminie (co do zasady – w okresie 12 miesięcy od zakończenia okresu realizacji projektu, określonego w umowie o dofinansowanie)**, w przedmiotowej Informacji Pokontrolnej zaleciła Beneficjentowi osiągnięcie ww. wskaźników,

**nie później niż w terminie do dnia 31 marca 2022 r.** oraz przedłożenie stosownych dokumentów potwierdzających ich osiągnięcie w terminie do dnia 15 kwietnia 2022 r.

Jednocześnie w ww. Informacji pokontrolnej pouczono Beneficjenta, że niewykonanie nałożonego zalecenia pokontrolnego we wskazanym terminie może skutkować wypowiedzeniem umowy o dofinansowanie oraz wystąpieniem o zwrot wypłaconych na rzecz Beneficjenta środków, powiększonych o odsetki umowne.

W związku z czym w ww. Informacji Pokontrolnej nie została nałożona korekta finansowa z tytułu naruszenia ww. zapisów Wytocznych kwalifikowalności wydatków oraz odpowiednich zapisów umowy o dofinansowanie, ale jednocześnie na Beneficjenta został nałożony obowiązek zrealizowania ww. zaleceń pokontrolnych w terminie do dnia 31 marca 2022 r. (tj. 12 dodatkowych miesięcy na wykonanie ww. wskaźników liczonych od dnia zakończenia realizacji projektu, który przypadał na dzień 31 marca 2021 r.). Instytucja Zarządzająca przekazała Beneficjentowi niniejszą Informację Pokontrolną w załączeniu do pisma znak: KC-I.432.347.2.2021 z dnia 20 grudnia 2021 r. Przedmiotowa Informacja Pokontrolna została podpisana przez Beneficjenta i przekazana zwrotnie do Instytucji Zarządzającej, w związku z czym w dniu 11 stycznia 2022 r. została Beneficjentowi wypłacona płatność końcową. W ramach projektu zostały więc Beneficjentowi wypłacone łączne środki dofinansowania z EFRR w kwocie: 149 815,75 zł.

W dniu 8 kwietnia 2022 r. Beneficjent zwrócił się za pismem z dnia 4 kwietnia 2022 r. o możliwość wprowadzenia zmian w projekcie w zakresie wskaźników rezultatu dotyczących zatrudnienia i ich wyzerowanie, co umożliwi potwierdzenie prawidłowego zrealizowania projektu. W przedmiotowym piśmie Beneficjent wskazał, że „...*realizacja samego projektu, jak i termin wyznaczony na osiągnięcie wskaźników rezultatu, przypadł na okres pandemii koronawirusa COVID-19, jak również wydarzeń związanych z agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, co pogłębiło problemy związane z funkcjonowaniem naszego przedsiębiorstwa. Wirus COVID-19 w znacznym stopniu, wpłynął na działalność naszej firmy poprzez spadek zamówień, a tym samym zmniejszenie obrotów firmy* .....” Beneficjent zaznaczył, że w okresie 2020-2022 ilość zamówień uniemożliwiała firmie podjęcie dodatkowych zobowiązań finansowych, wynikających z utworzenia nowych miejsc pracy, gdyż skutkowałoby to znaczącym wzrostem kosztów a to zagrażałoby stabilności firmy. Ponadto, Beneficjent wskazał, „...*Problemy związane z funkcjonowaniem w czasach pandemii COVID-19, został dodatkowo pogłębione sytuacją w Ukrainie, która także ma bezpośredni i negatywny wpływ na funkcjonowanie firmy. Ze względu na*

*problemy z dostępnością i wzrastającymi cenami stali, która jest podstawowym materiałem produkcyjnym naszej firmy pojawiło się dodatkowe zagrożenie stabilności przychodów.*

Następnie w dniu 20 kwietnia 2022 r. Beneficjent w nawiązaniu do ww. Informacji pokontrolnej przedłożył za pismem z dnia 15 kwietnia 2022 r. wyjaśnienia dotyczące rekomendacji i zaleceń pokontrolnych, w którym wskazał, że wskaźnik rezultatu w zakresie wprowadzonych innowacji nietechnologicznych został zrealizowany w 100%. W odniesieniu do realizacji wskaźników zatrudnienia Beneficjent wskazał, że wystąpił do Departamentu Inwestycji i Rozwoju z prośbą o możliwość wprowadzenia zmian w projekcie w zakresie przedmiotowych wskaźników rezultatu i ich wyzerowanie, co umożliwi potwierdzenie prawidłowego zrealizowania projektu i aktualnie oczekuje na decyzję. Jako powód braku realizacji wskaźników zatrudnienia Beneficjent wskazał wystąpienie pandemii COVID-19 oraz agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę.

W odniesieniu do wniosku Beneficjenta z dnia 4 kwietnia 2022 r. o „wyzerowanie wskaźników rezultatu”, Beneficjent pismem z dnia 10 maja 2022 r. został poinformowany, że zgodnie z zaleceniami pokontrolnymi z kontroli końcowej projektu zobligowany był do osiągnięcia wskaźników rezultatu dotyczących zatrudnienia nie później niż w terminie 31 marca 2022 r. Ponadto został poinformowany również, że w terminach wskazanych w rekomendacjach i zaleceniach pokontrolnych powinien przekazać pisemną informację o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia, a w przypadku uzupełnienia dokumentacji, dostarczyć również potwierdzone za zgodność z oryginałem kopie dokumentów. Wobec powyższego, pismo Beneficjenta zostało przekazane według właściwości do Departamentu Kontroli i Certyfikacji RPO.

Wobec powyższego, Instytucja Zarządzająca pismem z dnia 9 września 2022 r. wezwała Beneficjenta do przedłożenia dowodów potwierdzających, że nie zrealizowanie powyższych wskaźników było efektem pandemii COVID-19 oraz agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę.

W odpowiedzi na ww. wezwanie Beneficjent w piśmie z 17 października 2022 r. wskazał, że „*Niestety realizacja samego projektu, jak i termin wyznaczony na osiągnięcie wskaźników rezultatu, przypadł na okres pandemii koronawirusa COVID-19, jak również wydarzeń związanych z agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, co pogłębiło problemy związane z funkcjonowaniem naszego przedsiębiorstwa. Wirus COVID-19 w znacznym stopniu, wpłynął na działalność naszej formy poprzez spadek zamówień, a tym samym zmniejszenie obrotów firmy .....*” W załączeniu do pisma Beneficjent przekazał bilanse firmy za rok 2020 i 2021 wskazujące na spadki przychodów.

Ponadto Beneficjent wskazał, że „Problemy związane z funkcjonowaniem w czasach pandemii COVID-19, został dodatkowo pogłębione sytuacją w Ukrainie, która także ma bezpośredni i negatywny wpływ na funkcjonowanie firmy. Ze względu na problemy z dostępnością i wzrastającymi cenami stali, która jest podstawowym materiałem produkcyjnym naszej firmy pojawiło się dodatkowe zagrożenie stabilności przychodów. Polski Instytut Ekonomiczny prognozuje, iż Rosyjska inwazja na Ukrainę przyspieszy spowolnienie europejskiej gospodarki. W drugiej połowie roku oraz w 2023 r. wzrost gospodarczy będzie oscylować wokół 2,4-3,6 proc. (spadek o ok. 40% do lat poprzednich), głównie ze względu na wzrost cen surowców, niedobory towarów, osłabienie eksportu oraz spadające inwestycje prywatne”

Dodatkowo Beneficjent podkreślił, że na etapie oceny merytoryczno-technicznej uzyskał ..... punkty, co uplasowało go na ..... miejscu listy rankingowej, natomiast projekty wybrane do dofinansowania otrzymały minimum ..... punkty, a zatem nawet przy braku punktów w zakresie wpływu realizacji projektu na nowe miejsca pracy ogólna ilość punktów uzyskana wyniosła by ....., co w dalszym ciągu kwalifikowałoby projekt do dofinansowania.

Instytucja Zarządzająca odniosła się do powyższego w piśmie z dnia 5 grudnia 2022 r., wskazując, że na podstawie przedłożonych dowodów tj. bilansu firmy za okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. oraz bilansu firmy za okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. nie można stwierdzić, że akurat wystąpienie COVID-19 (a nie jakieś inne czynniki) zdecydowało o spadku przychodów firmy. Poza tym w ocenie Instytucji Zarządzającej, jeżeli Beneficjent podejmuje się próby porównania różnych danych w celu wykazania wpływu pandemii COVID-19 na projekt to powinien to uczynić w stosunku do danych za rok 2019 r. tj. za okres kiedy pandemia nie miała miejsca. Ponadto, Instytucja Zarządzająca stwierdziła, że Beneficjent nie wykazał również dowodów na tezę, że nie zrealizowanie wskaźników zatrudnienia było efektem agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Beneficjent był zobowiązany zrealizować wskaźniki zatrudnienia w okresie od 1 kwietnia 2021 do 31 marca 2022, a przekazane dane z Polskiego Instytutu Ekonomicznego to prognozy dotyczące innego okresu. W ocenie Instytucji Zarządzającej nie zasługuje na uwzględnienie również argument, że na ocenie merytorycznej projekt uzyskał ..... punkty i nawet gdyby projekt nie zakładał wzrostu zatrudnienia w dalszym ciągu kwalifikowałby się do dofinansowania, ponieważ zgodnie z podrozdziałem 8.8 Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków nie stanowi to przesłanki od odstąpienia od reguły proporcjonalności.

Mając na uwadze powyższe, Instytucja Zarządzająca ustaliła wartość korekty finansowej wydatków kwalifikowalnych w następujący sposób:

$W_k = (W_{kw} \div L_{ww}) \times L_{wn}$ , gdzie znaczenie poszczególnych symboli jest następujące:

$W_k$  - wartość korekty finansowej z tytułu nie osiągnięcia zakładanych we wniosku o dofinansowanie wskaźników produktu i rezultatu;

$W_{kw}$  – wartość wydatków kwalifikowalnych w projekcie;

$L_{ww}$  = liczba wszystkich założonych do osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu (Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach - mężczyźni [EPC]” jest uszczegółowieniem wskaźnika „Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach (CI 8) [EPC]”, zatem te dwa wskaźniki zostały potraktowane jako jeden).

$L_{wn}$  = liczba nieosiągniętych zakładanych we wniosku o dofinansowanie wskaźników produktu i rezultatu.

$$W_k = (176\,253,83 \text{ zł} \div 8) \times 1 = 22\,031,73 \text{ zł} \times 1 = 22\,031,73 \text{ zł}$$

Biorąc pod uwagę powyższe, Instytucja Zarządzająca ustaliła wartość korekty finansowej wydatków kwalifikowalnych w wysokości 22 031,73 zł. Biorąc natomiast pod uwagę montaż finansowy i 85% poziom dofinansowania, wartość korekty finansowej dofinansowania z tytułu wyżej wymienionego naruszenia wyniosła 18 726,97 zł.

Ponadto, przedmiotowym pismem Instytucja Zarządzająca zwróciła uwagę Beneficjentowi na konieczność agregowania wartości wskaźników rezultatu w okresie trwałości projektu i przedkładania sprawozdań z ich realizacji w ciągu 30 dni kalendarzowych liczonych od dnia zakończenia pierwszego roku trwałości projektu oraz na nałożonym na Beneficjenta obowiązku zachowania trwałości Projektu w okresie 3 lat od daty płatności końcowej, przechowywania dokumentacji związanej z jego realizacją zgodnie z obowiązującymi przepisami, a także o konieczności zachowania prawidłowej promocji.

W nawiązaniu do pisma z dnia 4 kwietnia 2022 r., Beneficjent w piśmie z dnia 16 lutego 2023 r. wskazał, że w otrzymanej odpowiedzi brak było uzasadnienia podjętej decyzji, w związku z czym Beneficjent nie wie jakie były przesłanki dla braku rozpatrzenia prośby, skoro dotyczyła zmian związanych bezpośrednio z projektem. Pismo skierowane do Departamentu Inwestycji i Rozwoju nie miało jedynie charakteru monitorującego o problemach z osiągnięciem wskaźników rezultatu ale zostało złożone w celu wprowadzenia zmian w projekcie na etapie jego trwałości, natomiast zawarte w nim wyjaśnienia miały pomóc w zrozumieniu podstaw wystąpienia problemu. Beneficjent zaznaczył również, że na ocenie merytorycznej projekt uzyskał .....punkty i nawet

gdyby projekt nie zakładał wzrostu zatrudnienia w dalszym ciągu kwalifikowałby się do dofinansowania.

W odpowiedzi na powyższe, Instytucja Zarządzająca w piśmie z dnia 6 marca 2023 r. poinformowała Beneficjenta, że w okresie wyznaczonym na zrealizowanie zaleceń pokontrolnych Beneficjent nie sygnalizował żadnych problemów w realizacji projektu. Pismo w tej sprawie wpłynęło do Departamentu Inwestycji i Rozwoju w dniu 8 kwietnia 2022 r. tj. po upływie wyznaczonego terminu na zrealizowanie zaleceń pokontrolnych. Beneficjent w przedmiotowym piśmie wyjaśnia przyczyny nie zrealizowania zaleceń pokontrolnych oraz prosi o możliwość „wyzerowania wskaźników rezultatu” w celu potwierdzenia prawidłowego zrealizowania projektu. W związku z faktem, że pismo Beneficjenta wpłynęło po terminie osiągnięcia wskaźników rezultatu jak również biorąc pod uwagę fakt, że ocena wykonania zaleceń pokontrolnych stoi po stronie Departamentu Kontroli i Certyfikacji, przedmiotowe pismo zostało przekazane według właściwości. Dodatkowo Beneficjent został poinformowany, że wyjaśnienia dotyczące problemów w wykonaniu zaleceń pokontrolnych związanych z COVID-19 oraz sytuacją w Ukrainie zostały szczegółowo przeanalizowane przez Departament Kontroli i Certyfikacji, w wyniku czego została ustalona korekta finansowa.

Mając na uwadze powyższe, w związku brakiem dokonania zwrotu środków przez Beneficjenta, Instytucja Zarządzająca pismem znak: IR-XIV.432.2.336.2022 z dnia 19 kwietnia 2023 r. w oparciu o art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks Postępowania Administracyjnego zwanej dalej „k.p.a.” oraz zgodnie z art. 207 ust. 9 u.f.p. zawiadomiła Beneficjenta jako Stronę w przedmiotowej sprawie, że zostało wszczęte z urzędu postępowanie administracyjne w przedmiocie określenia kwoty przypadającej do zwrotu i terminu, od którego nalicza się odsetki, oraz sposobu zwrotu środków w formie decyzji w sprawie zwrotu przez Beneficjenta całości dofinansowania wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. W przedmiotowym zawiadomieniu Instytucja Zarządzająca wyznaczyła Stronie 7 dniowy termin na wniesienie uwag oraz zapoznanie się z materiałami dotyczącymi sprawy. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania zostało odebrane przez ..... w dniu 25 kwietnia 2023 r. natomiast zawiadomienie skierowane do ..... nie zostało odebrane i po dwukrotnym awizowaniu zostało zwrócone do nadawcy w dniu 19 maja 2023 r.

Następnie, Instytucja Zarządzająca w dniu 31 maja 2023 r. stosownie do postanowień art. 10 § 1 k.p.a. sporządziła zawiadomienie Beneficjenta o przygotowaniu materiału dowodowego do wydania

decyzji w sprawie zwrotu dofinansowania wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. W terminie 7 dni od daty doręczenia niniejszego zawiadomienia, Beneficjent mógł zapoznać się z aktami sprawy w oparciu o które zostanie podjęta przedmiotowa decyzja i wypowiedzieć się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jednocześnie, zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a., Instytucja Zarządzająca zawiadomiła Beneficjenta, że ze względu na konieczność doręczenia niniejszego pisma oraz umożliwienia Stronie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, sprawa nie może być rozpatrzona w ustawowym terminie i zostanie ona załatwiona do dnia 20 lipca 2023 r. Podmiotowe zawiadomienie zostało odebrane przez ..... w dniu 14 czerwca 2023 r. natomiast zawiadomienie skierowane do ..... nie zostało odebrane i po dwukrotnym awizowaniu zostało zwrócone do nadawcy w dniu 23 czerwca 2023 r. W przewidzianym w zawiadomieniu terminie, Beneficjent nie zgłosił się w celu zapoznania się z dokumentami oraz nie dokonał zwrotu dofinansowania z odsetkami.

W związku z ww. brakiem zwrotu środków dofinansowania wraz z odsetkami przez Beneficjenta, zaistniała konieczność, zgodnie z zapisami art. 207 ust. 9 u.f.p. wydania przez Instytucję Zarządzającą odpowiedniej decyzji określającej kwotę zwrotu środków.

W tak ustalonym stanie faktycznym i po przeanalizowaniu całości zgromadzonego materiału dowodowego należy stwierdzić, co następuje.

Zgodnie z art. 6 ustawy wdrożeniowej, system realizacji programu operacyjnego zawiera warunki i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji programów operacyjnych, obejmujące w szczególności zarządzanie, monitorowanie, sprawozdawczość, kontrolę i ewaluację oraz sposób koordynacji działań podejmowanych przez instytucje. Podstawę systemu realizacji programu operacyjnego mogą stanowić w szczególności przepisy prawa powszechnie obowiązującego, wytyczne, szczegółowy opis osi priorytetowych programu operacyjnego, opis systemu zarządzania i kontroli oraz instrukcje wykonawcze zawierające procedury działania właściwych instytucji.

Następnie, zgodnie z treścią art. 9 ust.1 pkt 2 ustawy wdrożeniowej instytucją zarządzającą jest zarząd województwa w przypadku regionalnego programu operacyjnego.

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

Zgodnie z art. 207 ust. 1 pkt 2 u.f.p. w przypadku gdy środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich są:

„2) 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.”

Na podstawie art. 207 ust. 9 pkt 1 u.f.p. po bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w ust. 8, organ pełniący funkcję instytucji zarządzającej w rozumieniu ustawy o zasadach realizacji programów, wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki, oraz sposób zwrotu środków oraz zawierającą pouczenie o sankcji wynikającej z ust. 4 pkt 3, z zastrzeżeniem ust. 7.

W związku z regulacją prawną art. 67 ust.1 u.f.p. do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy k.p.a. i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, z późn. zm.).

W świetle art. 104 i art. 107 k.p.a., organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, która rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończąc sprawę w danej instancji.

Zgodnie z art. 41 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094, z późn. zm.) do zadań zarządu województwa należy w szczególności przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i regionalnych programów operacyjnych oraz ich wykonywanie.



Na podstawie art. 46 ust. 2a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa decyzje wydane przez zarząd województwa w sprawach z zakresu administracji publicznej podpisuje marszałek. W decyzji wymienia się imiona i nazwiska członków zarządu, którzy brali udział w wydaniu decyzji.

Podstawowy akt prawa krajowego, który określa zasady prowadzenia polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi, stanowi ustawa wdrożeniowa. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy wdrożeniowej za przygotowanie i prawidłową realizację programu operacyjnego odpowiada instytucja zarządzająca, którą w przypadku programu regionalnego jest zarząd województwa. Do zadań instytucji zarządzającej należy między innymi (vide: art. 9 ust. 2):

- dokonywanie płatności ze środków programu operacyjnego na rzecz beneficjentów,
- prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym weryfikacja prawidłowości wydatków ponoszonych przez beneficjentów - w przypadku regionalnego programu operacyjnego,
- monitorowanie postępów realizacji programu operacyjnego,
- odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w szczególności kwot związanych z nałożeniem korekt finansowych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych albo w umowie o dofinansowanie projektu, albo w decyzji o dofinansowaniu projektu.

W związku z czym, Instytucja Zarządzająca w przypadku stwierdzenia, iż projekt jest realizowany niezgodnie z jego założeniami i w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami prawa i procedurami, nie ma możliwości uznania za kwalifikowalne wydatków, które są niezgodne z zapisami zawartymi w umowie o dofinansowanie tj. zgodnie z § 1 ust. 8 umowy o dofinansowanie: *„za wydatki kwalifikowalne należy rozumieć wydatki lub koszty uznane za kwalifikowalne i spełniające kryteria, zgodnie z rozporządzeniem ogólnym, jak również w rozumieniu ustawy wdrożeniowej i przepisów rozporządzeń wydanych do tej ustawy oraz zgodnie z wytycznymi wskazanymi w § 1 ust.4 lit.e).”*

Zgodnie z prawem wspólnotowym (tj. m.in. rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 - Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 289-302, z późn. zm., rozporządzeniem Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17

czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu - Dz.U.UE.L.2014.187.1) oraz regulacjami określonymi w dokumentach programowych (tj. *Wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych*, wydany na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy wdrożeniowej), Instytucja Zarządzająca została zobowiązana do stałego monitorowania postępów realizacji programu operacyjnego poprzez monitorowanie postępów w realizacji wskaźników. Monitorowanie postępu rzeczowego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 jest prowadzone przez Instytucję Zarządzającą na bieżąco, na wszystkich poziomach wdrażania tego Programu, równoległe z analizą postępu finansowego, mając na uwadze rozwiązania przyjęte zgodnie z rozporządzeniem ogólnym (tj. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.) w zakresie konstrukcji wskaźników w programie (art. 27 ust. 4) oraz zakresu sprawozdań z wdrażania (art. 50 i art. 111).

Jednocześnie w pkt 2.1.3 ppkt 12 *Wytycznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych* wskazano, że:

„O ile w umowie o dofinansowanie projektu nie wskazano inaczej, efekt wsparcia na poziomie projektu występuje:

a) w przypadku wskaźników produktu określonych na poziomie projektu – w okresie od podpisania umowy o dofinansowanie, przy czym osiągnięte wartości powinny zostać wykazane najpóźniej we wniosku o płatność końcową,

**b) w przypadku wskaźników rezultatu bezpośredniego określonych na poziomie projektu:**

i. co do zasady – w okresie 12 miesięcy od zakończenia okresu realizacji projektu określonego w umowie/decyzji o dofinansowaniu projektu lub, o ile wynika to ze specyfiki projektu, od uruchomienia przedsięwzięcia,

ii. w okresie trwałości projektu, na zasadach określonych przez IZ - w przypadku wskaźników, których termin realizacji został wydłużony na wniosek beneficjenta i za zgodą IZ, przy czym osiągnięte wartości wykazywane są we wniosku o płatność końcową lub jego korekcie.”

Ponadto, w *Wytycznych* kwalifikowalność wydatków w rozdziale 6.16-Rozliczanie efektów projektu wskazano, że instytucja zarządzająca będąca stroną umowy o dofinansowanie, zobowiązuje beneficjenta w umowie o dofinansowanie do osiągania i zachowania wskaźników produktu oraz rezultatu zgodnie z zatwierdzonym wnioskiem o dofinansowanie, a nieosiągnięcie

lub niezachowanie ww. wskaźników, może oznaczać nieprawidłowość oraz skutkować nałożeniem korekty finansowej.

Instytucja Zarządzająca w wyniku ww. działań kontrolnych oraz monitorowania wykonania nałożonych zaleceń pokontrolnych z kontroli końcowej stwierdziła **brak osiągnięcia na założonym poziomie wskaźnika rezultatu pn. „Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach (CI 8) [EPCI]”,** założonego do osiągnięcia we wniosku o dofinansowanie, **co stanowi naruszenie treści § 2 ust.2, § 3 ust.1 i § 7 ust. 1 i 2 umowy o dofinansowanie.**

W związku z czym, Instytucja Zarządzająca stwierdzając naruszenie przez Beneficjenta ww. zapisów umowy o dofinansowanie, obowiązujących przy wydatkowaniu środków dofinansowania zobowiązana była do określenia kwoty nieprawidłowo wykorzystanego dofinansowania zgodnie z postanowieniami ww. art. 9 ust. 2 ustawy wdrożeniowej.

Instytucja Zarządzająca pragnie wskazać, że obowiązki państw członkowskich i Komisji w zakresie wydatkowania środków finansowych budżetu Unii doprecyzowano w odpowiednich przepisach rozporządzenia nr 1303/2013.

Z przepisów tych wynika, że na państwach członkowskich ciąży dwojakiego rodzaju obowiązki: po pierwsze mają ustanowić i zapewnić skuteczne funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli dla realizacji programów operacyjnych, a po drugie, prowadzić działania w odniesieniu do nieprawidłowości: zapobiegać im, wykrywać je, odzyskiwać kwoty wypłacone nienależnie oraz informować Komisję o wykrytych nieprawidłowościach i przebiegu postępowań prowadzonych w tych sprawach (poz. 65 rozporządzenia nr 1303/2013).

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013 „nieprawidłowość - oznacza każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie EFSI, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem”.

Przesłanki nieprawidłowości odnoszą się do zachowania sprawcy, które może polegać zarówno na działaniu, jak i na zaniechaniu działań, oraz do skutków tego zachowania. Konieczne jest bowiem, by zachowanie to spowodowało szkodę w budżecie Wspólnot (Unii) lub w budżetach zarządzanych przez Wspólnoty (Unię), albo szkodę taką mogło powodować. Pojęcie „szkoda” użyte w omawianej

definicji oznacza uszczerbek finansowy dokonany w budżecie Unii lub w budżetach zarządzanych przez Unię, albo uszczerbek finansowy, na jaki budżety te zostały narażone. Wynika stąd, że faktyczne wystąpienie uszczerbku finansowego nie jest przesłanką konieczną dla zakwalifikowania zachowania jako nieprawidłowości, wystarczy bowiem sama możliwość jego wystąpienia.

Mając na uwadze omówioną powyżej definicję nieprawidłowości, obowiązującą w prawie wspólnotowym, należy więc wskazać, iż skutki finansowe wynikające z danego naruszenia, na jakie mógł być narażony budżet Wspólnoty mają wymiar nie tylko rzeczywisty (udowodniony), ale również i wymiar potencjalny (trudny do oszacowania).

Taki sposób rozumienia definicji nieprawidłowości ugruntował się już w utrwalonej linii orzeczniczej Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który w Wyroku TSUE w sprawie C-406/14 z dnia 14 lipca 2016 r. stwierdził, że: „naruszenie prawa Unii stanowi nieprawidłowość w rozumieniu tego przepisu jedynie wtedy, gdy powoduje ono lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie ogólnym Unii w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku. Naruszenie takie należy zatem uznać za nieprawidłowość, o ile może ono jako takie mieć skutki budżetowe. Natomiast nie trzeba udowadniać wystąpienia konkretnych skutków finansowych.” Dalej w tym samym Wyroku TSUE wskazano również, że: „uchybiecie zasodom udzielania zamówień publicznych stanowi nieprawidłowość..., o ile nie można wykluczyć, że uchybiecie to miało wpływ na budżet odnośnego funduszu.” Analogiczne stanowisko zostało również zawarte w Wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r. Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, pkt 47.

Instytucja Zarządzająca pragnie również zaznaczyć, iż w dalszych orzeczeniach TSUE ww. linia orzecznicza była analogiczna tj. w Wyroku z dnia 6 grudnia 2017 r. w sprawie C-408/16 TSUE przywołał wykładnię nieprawidłowości wprost z Wyroku C-406/14. W związku z czym należy uznać, iż TSUE potwierdził w utrwalonej linii orzeczniczej definicję istoty nieprawidłowości. Instytucja Zarządzająca pragnie więc zauważyć, że powtórzenie w Wyroku z 6 grudnia 2017 r. dosłownej treści pojęcia nieprawidłowości, zawartej w ww. wyroku z lipca 2016 r., pozwala wnioskować, że jest to utrwalona linia orzecznicza. Jak już wyżej wskazano, TSUE po raz kolejny powtórzył, że naruszenie prawa jest nieprawidłowością, o ile nie można wykluczyć, że uchybiecie miało wpływ na budżet danego funduszu. Co najważniejsze, TSUE w swoim wyroku ponownie

wyjaśnił, że nie trzeba udowadniać wystąpienia konkretnych skutków finansowych (nawet tylko potencjalnych) dla budżetu Unii Europejskiej.

Ponadto należy wskazać, iż pomimo tego że obydwie przywołane powyżej wyroki TSUE odnoszą się do pojęcia nieprawidłowości w rozumieniu rozporządzenia Rady WE nr 1083/2006 (obowiązującego dla programów operacyjnych na lata 2007-2013), to definicja nieprawidłowości zawarta w Rozporządzeniu nr 1303/2013 nie zmieniła się znacząco i brzmi niemal identycznie, a co za tym idzie pozwala to na przyjęcie tezy, że wykładnia TSUE w obecnej perspektywie finansowej nie ulegnie zmianie.

Zgodnie z § 2 ust. 2 umowy o dofinansowanie Beneficjent zobowiązany był do realizacji projektu zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie.

Zgodnie z § 3 ust.1 umowy o dofinansowanie Beneficjent zobowiązany był do realizacji Projektu z należytą starannością, w szczególności ponosząc wydatki celowo, rzetelnie, racjonalnie i oszczędnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa unijnego i krajowego, w szczególności w oparciu o ustawę o finansach publicznych w zakresie dotyczącym wydatkowania środków publicznych, wytycznymi, a także procedurami w ramach Programu oraz w sposób, który zapewni prawidłową i terminową realizację Projektu oraz osiągnięcia i utrzymania celów, w tym wskaźników produktu i rezultatu, o których mowa w § 7 Umowy w trakcie realizacji Projektu oraz w okresie jego trwałości”.

Zgodnie z § 7 ust. 1 umowy o dofinansowanie Beneficjent zobowiązany był do realizacji Projektu w sposób, który zapewni osiągnięcie i utrzymanie celów, w tym wskaźników produktu i rezultatu zakładanych we wniosku o dofinansowanie w trakcie realizacji oraz w okresie trwałości Projektu.

Zgodnie z § 7 ust. 2 umowy o dofinansowanie każda planowana zmiana zakładanych wskaźników produktu i rezultatu realizacji Projektu określonych we wniosku o dofinansowanie wymagała pisemnego poinformowania Instytucji Zarządzającej ze szczegółowym i merytorycznym uzasadnieniem. Zmiany mogły być dokonane po uzyskaniu zgody Instytucji Zarządzającej.

W przypadku braku osiągnięcia zakładanych wskaźników w okresie trwałości Projektu Beneficjent zobowiązany został do zwrotu dofinansowania w wysokości odpowiadającej procentowej różnicy pomiędzy wymaganym okresem trwałości a okresem rzeczywistego utrzymania trwałości Projektu.

Zgodnie z zapisami § 7 regulaminu konkursu Beneficjent został zobowiązany w pierwszej kolejności do wyboru wszystkich wskaźników (produktu i rezultatu) dla realizowanego projektu

z listy wskaźników wskazanych w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 tj.:

**Lista wskaźników rezultatu bezpośredniego:**

- Liczba wprowadzonych innowacji procesowych [szt.]
- Liczba wprowadzonych innowacji produktowych [szt.]
- Liczba wprowadzonych innowacji nietechnologicznych [szt.]

**Lista wskaźników produktu:**

- Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku [CI 28 ] [szt.]
- Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy [CI 29] [szt.]
- Liczba przedsiębiorstw otrzymujących dotacje [CI 2] [przedsiębiorstwa]
- Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie [CI 1] [szt.]
- Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (dotacje) [CI 6] [zł]

Ponadto, Beneficjent został zobowiązany do wybrania wszystkich wskaźników horyzontalnych (produktu i rezultatu), które zostały wskazane w Instrukcji wypełniania wniosku o dofinansowanie w ramach Osi Priorytetowych 1-7 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 w Lokalnym Systemie Informatycznym (LSI), **nawet jeżeli wartości dla tych wskaźników miałyby być zerowe tj:**

**Lista horyzontalnych wskaźników produktu:**

- Liczba obiektów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (szt.)
- Liczba osób objętych szkoleniami/doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych (osoby)
- Liczba projektów, w których sfinansowano koszty racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami (szt.)

**Lista horyzontalnych wskaźników rezultatu:**

- Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach (CI 8) [EPC]
- Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach – kobiety [EPC]
- Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach – mężczyźni [EPC]
- Wzrost zatrudnienia we wspieranych podmiotach (innych niż przedsiębiorstwa) (EPC)
- Liczba utrzymanych miejsc pracy (EPC)
- Liczba nowo utworzonych miejsc pracy – pozostałe formy (EPC)

We wniosku o dofinansowanie, złożonym w dniu 29 lipca 2019 r. na konkurs zamknięty, Beneficjent w pkt XIV-*Wskaźniki* wskazał m.in. następujący wskaźnik rezultatu do osiągnięcia tj.: „*Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach (CI8) [EPC]*” – **wartość docelowa jaka miała być osiągnięta to 4 stanowisk pracy/etatów**. Zgodnie z dokumentem pn. „Instrukcja wypełniania wniosku o dofinansowanie w ramach Osi Priorytetowych 1-7 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 w Lokalnym Systemie Informatycznym (LSI)”, stanowiącym Załącznik nr 3 do regulaminu konkursu zamkniętego, zdefiniowano pojęcie skrótu „EPC” używanego w nazwie ww. wskaźnika tj. „EPC” - **ekwiwalent pełnego wymiaru czasu pracy**. Beneficjent w sposób całkowicie samodzielny i autonomiczny wskazał więc wartość wskaźnika pn. „*Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach (CI 8) [EPC]*” do osiągnięcia w wartości docelowej 4 etatów. W takim kształcie wniosek o dofinansowanie wraz z załączoną dokumentacją konkursową został poddany ocenie merytoryczno-technicznej przez Instytucję Zarządzającą, w trakcie której przyznano odpowiednią punktację w odniesieniu do m.in. wartości wskaźników wskazanych we wniosku o dofinansowanie, zgodnie z zatwierdzonymi Kryteriami oceny wniosku o dofinansowanie dla Działania 2.5. Beneficjent w trakcie dalszej realizacji projektu, po podpisaniu umowy o dofinansowanie nie zgłosił żadnych zmian w zakresie wielkości wartości docelowej ww. wskaźnika dotyczącego wzrostu zatrudnienia w przedsiębiorstwie tj. wartość docelowa tego wskaźnika pozostała niezmienna na poziomie 4 etatów.

Sposób określenia sposobu mierzenia tego wskaźnika zawierał **Komunikat dla potencjalnych wnioskodawców czy beneficjentów, zwany dalej „Komunikatem”** zamieszczony w dniu **24 sierpnia 2017 r.** na stronie internetowej RPOWŚ [www.2014-2020.rpo-swietokrzyskie.pl](http://www.2014-2020.rpo-swietokrzyskie.pl).

*„Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 informuje, iż w związku z prowadzonymi przez Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego kontrolami poprawności realizacji projektów współfinansowanych ze środków EFRR zidentyfikowane zostały następujące obszary ryzyka, w ramach których dochodzi do występowania nieprawidłowości, których konsekwencją jest stwierdzanie niekwalifikowalności wydatków.*

*1. Realizacja wskaźnika rezultatu dotyczącego wzrostu zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach.*

*Wartość wskaźnika Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach jest to liczba brutto nowych miejsc pracy we wspieranych przedsiębiorstwach w przeliczeniu na pełne etaty. Wskaźnik ten ukazuje zmianę "przed-po" i obejmuje część wzrostu zatrudnienia w przedsiębiorstwie będącego bezpośrednim skutkiem zakończenia realizacji projektu. Uwzględnia się obsadzone miejsca pracy (wakaty nie są liczone), które zwiększają łączną liczbę miejsc pracy w przedsiębiorstwie. Brak wzrostu w całkowitym zatrudnieniu w przedsiębiorstwie oznacza, że wartość wskaźnika jest równa zero, co traktuje się jako wyrównanie miejsc pracy, a nie wzrost. Nie wlicza się miejsc pracy, np. utrzymanych dzięki realizacji projektu. Oznacza to, że wzrost zatrudnienia w wyniku realizacji projektu może mieć miejsce wyłącznie w przypadku jednoczesnego utrzymania poziomu zatrudnienia wykazanego jako podstawa wyliczenia wzrostu. **W perspektywie finansowej 2014 – 2020 wzrost zatrudnienia (nowe EPC) liczony jest na koniec realizacji projektu w porównaniu do ostatniego zamkniętego roku obrotowego przed rozpoczęciem realizacji projektu a nie, jak miało to miejsce w poprzednim okresie programowania, jedynie w odniesieniu do nowoutworzonych w wyniku realizacji projektu etatów. Należy jednocześnie pamiętać, iż zgodnie z definicją MŚP zawartą w załączniku nr 1 do Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 dnia 17.06.2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu do liczby pracowników wliczani są również właściciele - kierownicy.***

Należy zwrócić uwagę, że system wskaźników jest jednym z instrumentów zarządzania w ramach programów funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Prawdłowo zdefiniowany i jednoznacznie określony sposób pomiaru wartości wskaźników jest niezbędny dla prac związanych z monitorowaniem Programu, co służy zagwarantowaniu realizacji celu głównego oraz celów szczegółowych określonych w Programie oraz pełnego wykorzystania dostępnych środków. Wskaźniki określone dla Programu są niezbędnym elementem w procesie mierzenia postępu realizacji oraz ocenie efektywności wdrażania programu. System monitorowania wskaźników postępu rzeczowego został oparty m.in. na zastosowaniu listy wskaźników kluczowych, przygotowanej na mocy art. 26 ust 2 ustawy wdrożeniowej. W myśl przepisów art. 26 ust 1 ustawy wdrożeniowej, monitorowanie postępu rzeczowego w ramach RPO-L2020 jest prowadzone przez IZ RPO na bieżąco, na wszystkich poziomach wdrażania Programu, równoległe z analizą postępu finansowego, z uwzględnieniem danych zebranych z poziomu projektów, obejmujących wartości osiągnięte sprawozdane we wnioskach o płatność.



Zgodnie z zapisami wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków projekt rozliczany jest na etapie końcowego wniosku o płatność pod względem finansowym proporcjonalnie do osiągnięcia założeń merytorycznych określonych we wniosku o dofinansowanie projektu. Zgodnie z tą regułą, w przypadku nieosiągnięcia celu projektu (wyrażonego przez wskaźniki) część wydatków może zostać uznana za niekwalifikowalne. Wobec powyższego korekta finansowa z tytułu niezrealizowania lub nie utrzymania w okresie realizacji projektu wskaźników produktu i rezultatu wyrażona będzie jako stopień niezrealizowania wskaźnika i wiązać się będzie z procentowym pomniejszeniem całkowitej kwoty wydatków kwalifikowalnych w projekcie obejmujących wydatki związane z zadaniem merytorycznym związanym ze wskaźnikiem, które założenia merytoryczne nie zostały osiągnięte. W tym miejscu należy wskazać, że stosowanie reguły proporcjonalności przy ustalaniu korekt finansowych z tytułu nieosiągnięcia wskaźników produktu czy rezultatu wynika z zapisów jednego z dokumentów stanowiących podstawę systemu realizacji RPOWŚ na lata 2014-2020 tj. „Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020” (vide: art. 6 ustawy wdrożeniowej). W Rozdziale 8.8 Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków wskazano, że: *„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, o których mowa w pkt 2, mierzone są poprzez wskaźniki produktu i rezultatu bezpośredniego, określone we wniosku o dofinansowanie projektu. **Zgodnie z regułą proporcjonalności, w przypadku nieosiągnięcia założeń merytorycznych projektu właściwa instytucja będąca stroną umowy może uznać za niekwalifikowalne wszystkie wydatki lub odpowiednią część wydatków dotychczas rozliczonych w ramach projektu. Wysokość wydatków niekwalifikowalnych uzależniona jest od stopnia nieosiągnięcia założeń merytorycznych projektu.**”*

A zatem, beneficjent zobowiązany jest do rzetelnego wyboru oraz realnego określenia wartości docelowych wskaźników. Dane przedstawiane przez beneficjenta podlegają analizie na etapie oceny złożonego wniosku o dofinansowanie, na podstawie kryteriów wyboru projektów, zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący. Część wymogów dotyczy wskaźników jako kryteria merytoryczno – horyzontalne, których niezachowanie skutkuje odrzuceniem wniosku.

Wskaźniki realizacji projektu zostały podzielone na wskaźniki rezultatu bezpośredniego i produktu.

Wskaźniki produktu dotyczą bezpośrednich, materialnych efektów uzyskanych przez beneficjenta wyłącznie podczas realizacji projektu i **powiązane są bezpośrednio z wydatkami ponoszonymi w projekcie**. Efekt wsparcia na poziomie projektu występuje w przypadku wskaźników produktu w okresie od podpisania umowy o dofinansowanie, przy czym osiągnięte wartości powinny zostać wykazane najpóźniej we wniosku o płatność końcową.

**Wskaźniki rezultatu bezpośredniego to wskaźniki odpowiadające bezpośrednim efektom następującym po realizacji projektu. Wskaźniki te nie są powiązane bezpośrednio z wydatkami ponoszonymi w projekcie. Dostarczają one informacji o zmianach, jakie nastąpiły w wyniku realizacji projektu, w porównaniu z wielkością wyjściową.** Mogą przybrać formę wskaźników fizycznych (np. Wzrost zatrudnienia we wspieranych podmiotach) lub wskaźników finansowych (np. Przychody ze sprzedaży nowych produktów/procesów).

**W przypadku wskaźników horyzontalnych, dotyczących miejsc pracy, wskaźnik związany ze wzrostem zatrudniania określa się dla kobiet, mężczyzn oraz ogółem.** W przypadku wskaźników związanych ze wzrostem zatrudnienia **wskazuje się nowe miejsca pracy, które zostaną utworzone w podmiotach wnioskodawcy w wyniku realizacji projektu, będą związane bezpośrednio z realizacją projektu i nie zostaną zlikwidowane po jego zakończeniu (miejsca pracy muszą być utrzymane w okresie trwałości, a także zwiększą one łączną liczbę istniejących etatów w podmiocie.**

Zgodnie z postanowieniami art. 71 rozporządzenia nr 1303/2013 w zakresie EFRR zachowanie trwałości projektu obowiązuje w odniesieniu do współfinansowanej w ramach projektu infrastruktury. Okres trwałości to czas, w którym należy zachować w niezmienionej formie i wymiarze efekty trwałości. Beneficjent jest zobowiązany utrzymać zrealizowane wskaźniki produktu i rezultatu przez cały okres trwałości projektu tj. 5 lat (3 lata w przypadku mikro, małych i średnich przedsiębiorstw) od płatność końcowej na rzecz beneficjenta. W przypadku środków współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych i FS, nie dotyczących inwestycji w infrastrukturę lub inwestycji produkcyjnych, zachowanie trwałości projektu oznacza utrzymanie inwestycji lub miejsc pracy zgodnie z obowiązującymi zasadami pomocy publicznej

**Wobec powyższego, wskaźnik dotyczący wzrostu zatrudnienia, za który Beneficjent otrzymał dodatkową liczbę punktów powinien zostać utworzony i utrzymany w okresie trwałości projektu.**

Mając na uwadze powyższe **Beneficjent w analizowanej sprawie naruszył postanowienia § 2 ust.2, § 3 ust.1 i § 7 umowy o dofinansowanie,** ponieważ nie osiągnął na założonym poziomie

wskaźnika rezultatu pn. „Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach (CI 8) [EPC]”, Nadmienić w tym miejscu należy, że wskaźniki rezultatu zawarte we wniosku o dofinansowanie nie zostały Beneficjentowi w żaden sposób narzucone, albowiem na etapie tworzenia projektu i wypełniania wniosku o dofinansowanie Beneficjent w sposób całkowicie autonomiczny i samodzielny określił, że deklaruje i konstruuje wskaźniki, które zamierza osiągnąć realizując cel projektu. Z ustaleń dokonanych przez Instytucję Zarządzającą wynika, że Beneficjent nie osiągnął tego poziomu zatrudnienia (tj. 4 etatów) ani na moment zakończenia realizacji projektu, ani też na moment 12 miesięcy liczonych od dnia zakończenia realizacji projektu. Nie ulega więc żadnej wątpliwości, że Beneficjent nie osiągnął zakładanego w projekcie wzrostu wielkości zatrudnienia w prowadzonym przedsiębiorstwie, a co za tym idzie nie osiągnął docelowej wartości jednego ze wskaźników rezultatu projektu, odzwierciedlającego realizację jednego z zakładanych celów projektu.

Ponadto, nie osiągnięcie na założonym poziomie ww. wskaźnika rezultatu świadczy również o naruszeniu postanowień pkt 2.1.3 ppkt 12 Wytycznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych gdzie wskazano:

„O ile w umowie o dofinansowanie projektu nie wskazano inaczej, **efekt wsparcia na poziomie projektu występuje:**

a) w przypadku wskaźników produktu określonych na poziomie projektu – w okresie od podpisania umowy o dofinansowanie, przy czym osiągnięte wartości powinny zostać wykazane najpóźniej we wniosku o płatność końcową,

b) w przypadku wskaźników rezultatu bezpośredniego określonych na poziomie projektu:

i. co do zasady – w okresie 12 miesięcy od zakończenia okresu realizacji projektu określonego w umowie/decyzji o dofinansowaniu projektu lub, o ile wynika to ze specyfiki projektu, od uruchomienia przedsięwzięcia,

ii. w okresie trwałości projektu, na zasadach określonych przez IZ - w przypadku wskaźników, których termin realizacji został wydłużony na wniosek beneficjenta i za zgodą IZ, przy czym osiągnięte wartości wykazywane są we wniosku o płatność końcową lub jego korekcie.”

Jednocześnie, w Wytycznych kwalifikowalność wydatków w rozdziale 6.16-Rozliczanie efektów projektu wskazano, że instytucja zarządzająca będąca stroną umowy o dofinansowanie, zobowiązuje beneficjenta w umowie o dofinansowanie do osiągania i zachowania wskaźników produktu oraz rezultatu zgodnie z zatwierdzonym wnioskiem o dofinansowanie, **a nieosiągnięcie**

**lub niezachowanie ww. wskaźników, może oznaczać nieprawidłowość oraz skutkować nałożeniem korekty finansowej.**

**Wobec powyższego, Instytucja Zarządzająca stwierdziła naruszenie procedur obowiązujących przy wydatkowaniu środków dofinansowania, którymi są poza obowiązującymi przepisami prawa krajowego i wspólnotowego również wytyczne programowe i postanowienia umowy o dofinansowanie.**

Zasady dotyczące osiągnięcia wskaźników rezultatu opisane w Wytycznych oraz w umowie o dofinansowanie były znane albo powinny być znane Beneficjentowi, gdyż zarówno na etapie składania wniosku o dofinansowanie, jak i na etapie realizacji projektu miał obowiązek zapoznania się z tymi dokumentami programowymi. Ponadto, Beneficjent w pkt XVI.4 wniosku o dofinansowanie oświadczył, że „Oświadczam, iż jestem świadom praw i obowiązków związanych z realizacją projektu finansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach RPOWŚ na lata 2014-2020”. W związku z czym, Beneficjent zgodnie z pkt XVI.4 wniosku o dofinansowanie miał świadomość, że przy realizacji projektu bardzo ważnym aspektem jest dochowanie obowiązków nałożonych na beneficjenta w ramach obowiązujących przepisów prawa, wytycznych czy zapisów umowy o dofinansowanie.

Szczegółowe zasady dofinansowania projektu, który został wybrany w ramach RPOWŚ na lata 2014-2020 regulowane są w formie umowy, zawieranej pomiędzy beneficjentem, którego projekt został wybrany do dofinansowania, a Instytucją Zarządzającą. Umowa ta określa prawa i obowiązki beneficjenta, w tym zasady zwrotu otrzymanych środków w przypadku nieprawidłowego ich wykorzystania oraz podstawy uznania, że środki są wykorzystywane nienależycie. Cywilnoprawny charakter umowy o dofinansowanie powoduje, że w zakresie w niej nieunormowanym zastosowanie znajdują przepisy kodeksu cywilnego oraz przepisy aktów właściwych dla systemu wdrażania funduszy europejskich, takich jak ustawa wdrożeniowa, a także procedury, wytyczne i instrukcje wydawane przez właściwe instytucje zaangażowane w proces realizacji programu operacyjnego. Treść takiej umowy nie może zostać ukształtowana w sposób dowolny, gdyż zawierana jest w warunkach związania stron systemem realizacji programu operacyjnego przyjętym przez Instytucję Zarządzającą na podstawie art. 6 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Umowa o dofinansowanie jest więc elementem projektu, tj. przedsięwzięcia realizowanego w ramach programu operacyjnego.

W związku z powyższym, niewypełnienie jej postanowień przez Beneficjenta ma wpływ na realizację przez instytucję zarządzającą kompetencji do odzyskiwania kwot podlegających zwrotowi, w tym wydawania decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację projektu. Wobec powyższego, Instytucja Zarządzająca ponownie podkreśla, że Beneficjent zgodnie z zawartą umową o dofinansowanie był zobowiązany do bezwzględnego stosowania zasad i warunków dofinansowania w niej zawartych tj. Beneficjent nie miał pełnej swobody i dyspozycyjności w podejmowaniu interpretacji zapisów umowy o dofinansowanie, ponieważ realizował projekt dofinansowany z udziałem środków publicznych, a nie całkowicie środków własnych.

W przedmiotowej sprawie należy podkreślić, iż w ramach projektu, który realizowany jest na podstawie umowy o dofinansowanie, Beneficjent dysponował środkami publicznymi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, w odniesieniu do których, gdy chodzi o ich dystrybucję oraz wykorzystywanie, obowiązują szczególnego rodzaju zasady, w tym między innymi takie zasady ogólne, jak zasada przejrzystości, czy też transparentności, a co do przestrzegania tych zasad Beneficjent był zobowiązany przez postanowienia m.in. umowy o dofinansowanie (vide: § 3 ust.1 teźże umowy).

Naruszenie zatem przez Beneficjenta procedur opisanych w Wytycznych czy w umowie o dofinansowanie projektu dało Instytucji Zarządzającej podstawę do stwierdzenia obowiązku zwrotu tych środków jako wykorzystanych sprzecznie z tymi procedurami.

W przedmiotowej sprawie **naruszeniem procedur** skutkujących żądaniem zwrotu przekazanego dofinansowania było niewywiązanie się Beneficjenta z procedur opisanych w umowie o dofinansowanie oraz Wytycznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020 (stanowiących podstawę Systemu Realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego i tym samym będących „innymi procedurami” wydatkowania środków wskazanymi w art. 184 u.f.p.) tj. niewywiązanie się przez Beneficjenta z zapisów zawartych w **§ 7 ust. 1 i 2, § 2 ust. 2 i § 3 ust. 1 umowy o dofinansowanie oraz pkt 2.1.3 ppkt 12 Wytycznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020.** Zgodnie z ugruntowanym już w poprzedniej perspektywie finansowej orzecznictwem sądów administracyjnych takie istotne naruszenie przez Beneficjenta procedury obowiązującej przy wykorzystaniu otrzymanego dofinansowania, określonej w umowie o dofinansowanie, stanowi wystarczającą podstawę do przyjęcia, że zaistniała przesłanka określona w art. 207 ust. 1 pkt 2 u.f.p., uzasadniająca wydanie decyzji określającej

kwotę dofinansowania podlegającą zwrotowi (wyrok NSA sygn. akt: II GSK 732/11).

W takim stanie faktycznym uznać należy, że Beneficjent **naruszył procedury wydatkowania środków unijnych i krajowych**, a tym samym środki finansowe przeznaczone na realizację projektu, w ramach którego nie osiągnięto jednego z założonych celów projektu, podlegają zwrotowi. Na tej podstawie stwierdzić można, iż zaszła niezależna podstawa do żądania zwrotu części dofinansowania, gdyż Beneficjent naruszył procedurę realizacji projektu zgodnie z przyjętymi założeniami.

Zgodnie z § 3 ust.1 umowy o dofinansowanie Beneficjent był zobowiązany do zapewnienia prawidłowej i terminowej realizacji projektu oraz osiągnięcia celów (produktu i rezultatu) zakładanych we wniosku o dofinansowanie. Miernikiem realizacji celu szczegółowego projektu, który realizował Beneficjent, był wskaźnik rezultatu stanowiący o obowiązku dokonania wzrostu wielkości zatrudnienia w prowadzonym przedsiębiorstwie. Beneficjent był też zobowiązany do pomiaru wskaźników uzyskanych w wyniku realizacji projektu, zgodnie z założeniami określonymi we wniosku o dofinansowanie. Bezspornym faktem w analizowanej sprawie jest zobowiązanie Beneficjenta do osiągnięcia kluczowego wskaźnika rezultatu pn. „*Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach (CI 8) [EPC]*” czyli zwiększenia w wyniku realizacji projektu wielkości zatrudnienia w przedsiębiorstwie o 4 nowych etatów. Podpisując umowę o dofinansowanie, Beneficjent zobowiązał się do realizacji Projektu w pełnym zakresie, zgodnie z umową o dofinansowanie i jej załącznikami oraz w sposób, który zapewni prawidłową i terminową realizację projektu oraz osiągnięcie i utrzymanie celów zakładanych we wniosku o dofinansowanie, w trakcie realizacji projektu jak i w okresie jego trwałości. Osiągnięcie celu projektu następuje bowiem poprzez osiągnięcie planowanych wskaźników produktu oraz rezultatów. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że w/w wskaźniki rezultatu nie zostały Beneficjentowi narzucone. To Beneficjent na etapie tworzenia projektu i wypełniania wniosku o dofinansowanie określił, że deklaruje i konstruuje wskaźniki, które zamierza osiągnąć realizując cel projektu. Należy zwrócić uwagę na fakt, że jednym z celów RPOWŚ na lata 2014-2020 było m.in. przeciwdziałanie bezrobociu poprzez tworzenie nowych miejsc pracy w regionie. Przedmiotowe przedsięwzięcie zakładało utworzenie 4 nowych miejsc pracy i wzrost wielkości zatrudnienia w prowadzonym przedsiębiorstwie o te 4 etatów, a co za tym idzie cel ten miał mieć pozytywny wpływ na politykę zatrudnienia w regionie dotkniętym relatywnie wysokim bezrobociem. W związku zaś z zadeklarowaniem pozytywnego wpływu projektu na tworzenie nowych miejsc pracy z uwagi na

wpływ na politykę zatrudnienia waga tego kryterium merytorycznego wynosiła liczbę 3, co oznaczało, że uzyskana w wyniku oceny merytoryczno-technicznej liczba punktów była mnożona razy 3, czyli w analizowanym przypadku Beneficjent za zadeklarowanie liczby 4 etatów we wniosku o dofinansowanie uzyskał maksymalną liczbę 3 punktów które zgodnie z wagą (inaczej stopniem ważności danego kryterium oceny) zostały pomnożone razy liczbę 3 i ostatecznie za to kryterium oceny Beneficjent uzyskał aż 9 punktów.

Beneficjent w swojej korespondencji zwrócił uwagę, że na etapie oceny merytoryczno-technicznej uzyskał ..... punkty, co uplasowało go na 2 miejscu listy rankingowej, natomiast projekty wybrane do dofinansowania otrzymały minimum 33 punkty, a zatem nawet przy braku punktów w zakresie wpływu realizacji projektu na nowe miejsca pracy ogólna ilość punktów uzyskana wyniosła by 45, co w dalszym ciągu kwalifikowałoby projekt do dofinansowania.

W ocenie Instytucji Zarządzającej powyższa kwestia nie ma znaczenia w kontekście zobowiązania się Beneficjenta do realizacji wskaźnika rezultatu dotyczącego zatrudnienia. Zauważyć należy, że zgodnie z umową o dofinansowanie Beneficjent powinien osiągnąć wskaźniki rezultatu w terminie 12 miesięcy od dnia zakończenia realizacji projektu i utrzymać je w okresie trwałości. To Beneficjent założył realizację projektu w takim kształcie i w takim kształcie projekt powinien zostać zrealizowany, wobec powyższego, Beneficjent nie mógł oczekiwać, że założenia te zostaną zmienione bez zaistnienia okoliczności nadzwyczajnych, których zaistnienia w niniejszej sprawie Beneficjent nie wykazał. W ocenie Instytucji Zarządzającej kryterium oceny merytorycznej wniosku o dofinansowanie tj. „*Wpływ realizacji projektu na tworzenie nowych miejsc pracy*” oznaczało, że będzie brany pod uwagę wpływ jaki wywrze realizacja projektu na tworzenie nowych miejsc pracy w regionie. Beneficjent jak to już powyżej omówiono otrzymał w ramach tego kryterium oceny 9 punktów i nie ulega wątpliwości, że kwestia oczekiwanego zwiększenia zatrudnienia w przedsiębiorstwie w wyniku realizacji projektu była kwestią niezwykle istotną w procesie przyznawania środków dofinansowania dla projektu.

Ponadto, Beneficjent zobowiązany był do niezwłocznie i pisemnie poinformować Instytucję Zarządzającą o problemach w realizacji projektu oraz ryzyku nieosiągnięcia wskaźników rezultatu, czego również Beneficjent nie uczynił. Dopiero 8 kwietnia 2022 r. tj. w toku kontroli trwałości, już po upływie terminu na realizację deklarowanych wskaźników rezultatu, Beneficjent zwrócił się do Instytucji Zarządzającej o możliwość wprowadzenia zmian w projekcie w zakresie wskaźników rezultatu dotyczących zatrudnienia i ich wyzerowanie, co umożliwić miało potwierdzenie prawidłowego zrealizowania projektu, uzasadniając to wystąpieniem pandemii COVID-19 oraz

agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Wobec powyższego należy wskazać, że wszelkie zmiany w realizacji projektu powinny zostać uzgodnione z Instytucją Zarządzającą przed ich wprowadzeniem, natomiast Beneficjent wyjaśnienia oraz wniosek o dokonanie zmian w projekcie złożył już po zaistnieniu nieprawidłowości, tym samym wniosek ten nie mógł zostać uwzględniony przez Instytucję Zarządzającą.

Odnosząc się natomiast do pandemii Covid-19 należy wskazać, że okres realizacji projektu, zgodnie z umową o dofinansowanie został określony na dzień 31 marca 2021 r. (Beneficjent złożył wniosek o płatność końcową w dniu 2 marca 2021 r. potwierdzając tym samym jego realizację). Stan zagrożenia epidemiologicznego został ogłoszony 14 marca 2020 r., natomiast stan epidemii 20 marca 2020 r. Beneficjent zobowiązany był do osiągnięcia wskaźnika rezultatu dotyczącego zatrudnienia w terminie 12 miesięcy od zakończenia realizacji projektu określonego w umowie o dofinansowanie tj. do dnia 31 marca 2022 r., a zatem w okresie dwóch lat od wystąpienia pandemii. Nadmienić należy, że w tym okresie Beneficjent nie zgłaszał żadnych problemów, które mogły mieć wpływ na brak realizacji wskaźnika zatrudnienia. Należy zaznaczyć, że Beneficjent realizując projekt finansowany ze środków Unii Europejskiej musi pamiętać o tym, aby udokumentować wpływ COVID-19 na niedochowanie konkretnych zobowiązań wynikających z umowy o dofinansowanie. Specustawa wdrożeniowa nie zwalnia Beneficjenta bowiem z zobowiązania do zachowania należytej staranności w celu zapobieżenia negatywnym skutkom COVID-19 dla projektu. Należy pamiętać, że Beneficjent nie może zaniechać realizacji projektu i następnie próbować zwolnić się z odpowiedzialności za niedochowanie zobowiązań powołując się ogólnie na stan pandemii COVID-19. Za każdym razem musi udokumentować, że próbował przeciwdziałać negatywnym skutkom COVID-19 na realizację projektu, co oznacza, że COVID-19 wymaga od Beneficjentów realizujących unijne projekty szczególnie starannych działań dokumentujących ich rzetelność w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom dla projektu. Brak takich działań powoduje, że Beneficjent zobowiązany jest zwrócić przyznaną mu dotację wraz z odsetkami. Dowody przedłożone przez Beneficjenta tj. bilansu firmy za rok 2020 r. oraz 2021 r. w ocenie Instytucji Zarządzającej nie pozwalają na stwierdzenie, że to właśnie COVID-19 przyczynił się do niezrealizowania wskaźnik zatrudnienia, zwłaszcza, że Beneficjent nie przedstawił Instytucji Zarządzającej bilansu firmy za rok 2019 r. tj. za okres kiedy pandemia nie miała miejsca. Ponadto, w ocenie Instytucji Zarządzającej Beneficjent nie wykazał nie przedstawił również dowodów na tezę, że nie zrealizowanie wskaźników zatrudnienia było efektem agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Beneficjent był zobowiązany zrealizować wskaźniki zatrudnienia



w okresie od 1 kwietnia 2021 do 31 marca 2022, a przekazane dane z Polskiego Instytutu Ekonomicznego to prognozy dotyczące innego okresu. Wobec powyższego, należy zaznaczyć, że to przede wszystkim w interesie Beneficjanta jest przedstawienie wszystkich dowodów, które znajdują się w jego posiadaniu, i które tylko on może przedstawić w celu potwierdzenia wpływu pandemii Covid -19 na realizację umowy, natomiast ich zatajenie działa na niekorzyść Beneficjanta.

Biorąc pod uwagę powyższe, przedmiotowe działanie Beneficjanta wpisuje się w definicję pojęcia “nieprawidłowości”, która została zawarta w art. 2 pkt 36 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1303/2013. Projekt, na który przyznano i wypłacono dofinansowanie ze środków EFRR, miał przecież m.in. osiągnąć cel w postaci zwiększenia zatrudnienia w przedsiębiorstwie, które jest przecież pożądanym społecznie zjawiskiem niwelowania czy zmniejszania poziomu bezrobocia w regionie. Nieosiągnięcie przez Beneficjanta założonej w projekcie wielkości wskaźnika rezultatu dotyczącego wzrostu zatrudnienia jest niezgodne z założeniami wniosku o finansowanie projektu, podlegającymi w tak wskazanym zakresie ocenie merytorycznej, wskutek której przyznano dofinansowanie. Nadmienić należy, że wszystkie założenia projektowe brane były pod uwagę przy ocenie formalnej i merytorycznej wniosku o dofinansowanie i miały wpływ na pozytywną ocenę tego wniosku i w konsekwencji jego dofinansowanie oraz zawarcie przez Instytucję Zarządzającą umowy o dofinansowanie projektu. Projekt, na który przyznano i wypłacono dofinansowanie ze środków EFRR, miał przecież m.in. osiągnąć cel w postaci zwiększenia zatrudnienia w przedsiębiorstwie, które jest przecież pożądanym społecznie zjawiskiem niwelowania czy zmniejszania poziomu bezrobocia w regionie. Niewywiązanie się przez Beneficjanta z tego umownego obowiązku nabiera szczególnego znaczenia również w kontekście kwestii zakładanego zwiększenia zatrudnienia w regionie w wyniku realizacji przedmiotowego projektu. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z zasadami realizacji projektu, jeśli w wyniku realizacji projektu powstaną nowe miejsca pracy i nastąpi wzrost zatrudnienia w podmiocie, wnioskodawca wpisuje we wniosku o dofinansowanie odpowiednią wartość docelową. Jeśli jednak nie stworzy nowych miejsc pracy lub jeśli miejsce pracy powstało, ale jednocześnie inne zostało zlikwidowane to jako wartość docelową *wskaźnika* wpisuje "0". Beneficjent mógł wskazać na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie, że miejsca pracy nie powstaną w spółce w ramach realizacji projektu. Przystąpienie do realizacji projektów finansowanych w ramach programów operacyjnych jest dobrowolne, jednakże zawarcie umowy wiąże się nie tylko z nabyciem przez beneficjanta odpowiednich uprawnień, ale także nakłada na

beneficjenta szereg obowiązków, które beneficjent zobowiązuje się przestrzegać, w tym obowiązki związane z dysponowaniem środkami publicznymi, które beneficjent bierze na siebie z chwilą przystąpienia do umowy o dofinansowanie projektu. Istotą konkursu i dofinansowania jest osiągnięcie zamierzonego celu na jakie środki unijne zostały przekazane.

Wobec powyższego, warunki kwalifikowalności wydatków nie zostały spełnione, bowiem nie sposób uznać za kwalifikowany wydatku, który został zrealizowany niezgodnie z § 3 ust. 1 oraz § 7 umowy o dofinansowanie projektu, a także został poniesiony niezgodnie z zapisami sekcji 6.16 Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków i postanowień pkt 2.1.3 ppkt 12 Wytycznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych.

Zdaniem Instytucji Zarządzającej, szkoda dla budżetu Unii Europejskiej polegała na sfinansowaniu wydatku, który nie doprowadził do realizacji założonego celu projektu w zakresie zwiększenia zatrudnienia w przedsiębiorstwie. Nie wywiązanie się przez Beneficjenta z tego umownego obowiązku nabiera szczególnego znaczenia również w kontekście kwestii zakładanego zwiększenia zatrudnienia w regionie w wyniku realizacji niniejszego projektu, a która to kwestia miała znaczący wpływ na proces przyznawania dofinansowania przez Instytucję Zarządzającą. Należy zwrócić uwagę na fakt, że jednym z celów RPOWŚ na lata 2014-2020 jest mi.in. przeciwdziałanie bezrobociu poprzez tworzenie nowych miejsc pracy w regionie. Przedmiotowe przedsięwzięcie zakładało utworzenie 4 nowych miejsc pracy i wzrostu zatrudnienia w przedsiębiorstwie, a co za tym idzie cel ten miał pozytywny wpływ na politykę zatrudnienia w regionie dotkniętym relatywnie wysokim bezrobociem w skali kraju.

Mając na uwadze powyższe, Beneficjent poprzez swoje zaniechanie dopuścił się naruszenia procedur obowiązujących w ramach RPOWŚ 2014-2020 i nie sposób jest również wykluczyć, że popełnione przez Beneficjenta omówione powyżej naruszenie, miało wpływ na budżet Unii Europejskiej. Beneficjent poprzez nie osiągnięcie założonej we wniosku o dofinansowanie wielkości wzrostu zatrudnienia w przedsiębiorstwie naraził budżet Unii Europejskiej na sfinansowanie wydatku, który nie doprowadził w rezultacie do realizacji założonego celu.

W związku z czym, zdaniem Instytucji Zarządzającej w analizowanej sprawie nie można wykluczyć, że przedmiotowe naruszenie miało wpływ na budżet Unii Europejskiej.

Różnica w wartości wydatków kwalifikowalnych w chwili podjęcia decyzji o dofinansowaniu rzeczowego projektu jest istotna w obszarze celowości poniesienia tych wydatków, a to z kolei ma bezpośredni wpływ na budżet Unii Europejskiej, ponieważ środki będące różnicą wydatków sprzed i po zmianach potencjalnie mogły mieć inne i efektywniejsze przeznaczenie. W analizowanej

sprawie Beneficjent obciążył budżet Unii Europejskiej środkami EFRR w kwocie 18 726,97 zł, które nie doprowadziły w ogóle do realizacji założonego celu projektu w zakresie zwiększenia zatrudnienia w przedsiębiorstwie.

Stanowisko zajęte przez Instytucję Zarządzającą znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym, tj. m.in. w wyrokach sygn. akt: II SA/Bd 153/16 wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 czerwca 2016, wyrok NSA I GSK 1192/18 z dnia 5 kwietnia 2019 r., wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2016 r. sygn. akt V SA/Wa 3484/15 czy wyrok WSA w Kielcach sygn. akt I SA/Ke 357/20 z dnia 17 grudnia 2020 r.

Mając na uwadze ogólną regulację obowiązującą w ramach projektów dofinansowanych ze środków budżetu Unii Europejskiej należy wskazać, iż poprzez zawarcie umowy o dofinansowanie projektu beneficjenci mają obowiązek zrealizować i rozliczyć swój projekt według zasad określonych w umowie o dofinansowanie. Może to również świadczyć o tym, że w istocie nałożenie korekt finansowych jest rezultatem postanowień umownych, które Beneficjent przyjął, podpisując umowę o dofinansowanie, a ustalenie i nałożenie korekt finansowych jest specyficznym skutkiem niewykonania umowy zgodnie z zasadami w niej przewidzianymi.

Analiza okoliczności faktycznych i prawnych sprawy, w kontekście zapisów umowy o dofinansowanie pozwala stwierdzić, że Instytucja Zarządzająca zastosowała wobec Beneficjenta spośród możliwych łagodną sankcję związaną z wykrytą nieprawidłowością związaną z nieprawidłowym wykorzystaniem środków europejskich.

W związku z czym, należy stwierdzić, że poprzez nieosiągnięcie wzrostu docelowej wielkości zatrudnienia w prowadzonym przedsiębiorstwie poprzez nieosiągnięcie wskaźnika rezultatu doszło w efekcie do sfinansowania wydatku, który nie doprowadził do realizacji założonego celu projektu. Wymiar szkody w budżecie Unii Europejskiej, do której doszło poprzez wypłatę środków EFRR na realizację ww. projektu, którego jeden z celów nie został osiągnięty w wymaganym okresie, został ustalony w sposób proporcjonalny co do wartości procentowej wskaźnika nieosiągniętego odniesionego do wszystkich wskaźników założonych do osiągnięcia w projekcie tj.  $1 \text{ wskaźnik rezultatu} / 8 \text{ wszystkich wskaźników rezultatu} = 0,125$ . W związku z powyższym, korekta

finansowa ustalona przy użyciu ww. reguły proporcjonalności została wyliczona według następującego wzoru:

$W_k = (W_{kw} \div L_{ww}) \times L_{wn}$ , gdzie znaczenie poszczególnych symboli jest następujące:

$W_k$  - wartość korekty finansowej z tytułu nie osiągnięcia zakładanych we wniosku o dofinansowanie wskaźników produktu i rezultatu;

$W_{kw}$  – wartość wydatków kwalifikowalnych w projekcie;

$L_{ww}$  = liczba wszystkich założonych do osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu (Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach - mężczyźni [EPC])” jest uszczegółowieniem wskaźnika „Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach (CI 8) [EPC]”, zatem te dwa wskaźniki zostały potraktowane jako jeden).

$L_{wn}$  = liczba nieosiągniętych zakładanych we wniosku o dofinansowanie wskaźników produktu i rezultatu.

85% - poziom dofinansowania.

$W_k = (176\,253,83 \text{ zł} \div 8) \times 1 = 22\,031,73 \text{ zł} \times 1 = 22\,031,73 \text{ zł} \times 85\% = 18\,726,97 \text{ zł}$

Instytucja Zarządzająca poprzez zastosowanie ww. reguły proporcjonalności ustaliła więc kwotę dofinansowania do zwrotu w wysokości 18 726,97 zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, stanowiącą poniesioną kwotę środków wspólnotowych z EFRR na sfinansowanie wydatku, który nie doprowadził do osiągnięcia w sposób całkowity jednego z założonych celów projektu.

W tym miejscu wskazać należy, że stosowanie reguły proporcjonalności przy ustalania korekt finansowych z tytułu nieosiągnięcia wskaźników produktu czy rezultatu wynika z zapisów jednego z dokumentów stanowiących podstawę systemu realizacji RPOWŚ na lata 2014-2020 tj.

Wytycznych kwalifikowalność wydatków (vide: art. 6 ustawy wdrożeniowej). W Rozdziale 8.8

Wytycznych kwalifikowalność wydatków wskazano, że: *„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, o których mowa w pkt 2, mierzone są poprzez wskaźniki produktu i rezultatu bezpośredniego, określone we wniosku o dofinansowanie projektu. Zgodnie z regułą proporcjonalności, w przypadku nieosiągnięcia założeń merytorycznych projektu właściwa instytucja będąca stroną umowy może uznać za niekwalifikowalne wszystkie wydatki lub odpowiednią część wydatków dotychczas rozliczonych*

*w ramach projektu. Wysokość wydatków niekwalifikowalnych uzależniona jest od stopnia nieosiągnięcia założeń merytorycznych projektu.”*

Ponadto, przy określaniu daty początkowej terminu naliczania odsetek w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, Instytucja Zarządzająca wzięła pod uwagę treść przepisu krajowego tj. art. 207 ust.1 u.f.p., gdzie wskazano, że odsetki te powinny być naliczane od dnia przekazania środków dofinansowania. Jednocześnie, z uwagi na fakt, że nieprawidłowość została wykryta po zatwierdzeniu wszystkich wniosków o płatność i wypłacie środków EFRR, zastosowano korektę finansową, biorąc pod uwagę wysokość środków do zwrotu i daty płatności środków EFRR w tych zatwierdzonych wnioskach o płatność.

Instytucja Zarządzająca na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 7-8 ustawy wdrożeniowej zobowiązana jest do kontrolowania wykonywania wszelkich obowiązków ciążących na beneficjencie na skutek postanowień umowy i przepisów prawa oraz w przypadku stwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości jest obowiązana do wymierzenia stosownej korekty finansowej.

W związku z czym, środki EFRR wykorzystane z naruszeniem procedur winny podlegać zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

Materialnoprawne przesłanki zwrotu przez Beneficjenta środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich określa art. 207 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Zgodnie z tym przepisem 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 przez beneficjenta wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia przekazania środków, w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji stwierdzającej ten obowiązek.

W przypadku zaistnienia przesłanek skutkujących żądaniem zwrotu środków, instytucja zarządzająca orzeka w formie decyzji (vide: art. 207 ust 9 pkt 1 u.f.p. i odpowiednio art. 9 ust. 2 pkt 9 lit. „a” ustawy wdrożeniowej).

Nie ulega wątpliwości, że w przypadku zaistnienia okoliczności skutkujących żądaniem zwrotu środków, instytucja zarządzająca orzeka w trybie administracyjnym. Ponadto należy podkreślić, że

z normy zawartej w art. 207 u.f.p. wynika, że procedury zwrotu, o których mowa w tym przepisie mają charakter powszechnie obowiązującego przepisu prawa.

W tym stanie rzeczy przesłanki zwrotu środków determinuje treść art. 207 u.f.p. Istotą postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu środków jest wyłącznie stosunek administracyjny, który wymaga ustalenia jednej z przesłanek o których mowa w art. 207 u.f.p.

W ocenie Instytucji Zarządzającej w okolicznościach przedmiotowej sprawy zachodzi przesłanka o której mowa w art. 207 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Obowiązek zwrotu środków przez Beneficjenta jest następstwem ich wykorzystania z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p.

Zgodnie z art. 184 u.f.p. wydatki związane z realizacją programów i projektów finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, są dokonywane zgodnie z procedurami określonymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu.

Słowem "procedura" określa się zazwyczaj normowany przepisami lub zwyczajami sposób prowadzenia lub załatwienia jakiejś sprawy. Pod pojęciem „inne procedury obowiązujące przy wykorzystaniu środków”, o których mowa w art. 208 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.) (odpowiednio: art. 184 u.f.p.) należy w związku z tym rozumieć reguły postępowania obowiązujące przy wykorzystywaniu środków pomocowych. Wspomniane reguły nie są przedmiotem regulacji prawa unijnego. Z kolei w prawie krajowym systemy realizacji programów operacyjnych krajowych i regionalnych tworzone są przede wszystkim aktami nie mającymi waloru przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Projekty są realizowane przez beneficjentów na podstawie umowy o dofinansowanie, która stanowi podstawowe źródło uprawnień i obowiązków jej stron, w tym beneficjenta. Wzór umowy o dofinansowanie jest elementem systemu realizacji programu operacyjnego. Wspomniany wzór umowy składa się także na dokumentację konkursową. Uczestnik konkursu ma możliwość zapoznania się z warunkami umowy, w tym z zasadami obowiązującymi przy wykorzystaniu dofinansowania i swobodnego podjęcia decyzji o nawiązaniu stosunku prawnego na zasadach określonych w umowie. W przypadku zawarcia umowy o dofinansowanie zgodnie z przyjętym przez właściwą instytucję wzorem reguluje również procedurę realizacji

projektu. Przy takich rozwiązaniach przyjętych w prawie krajowym, należało uznać, że racjonalny ustawodawca stanowiąc w art. 208 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.) (odpowiednio: art. 184 u.f.p.) o "innych procedurach" obowiązujących przy wykorzystywaniu środków finansowych musiał uwzględnić rangę przepisów regulujących omawianą kwestię. Nadanie analizowanemu terminowi innego znaczenia prowadziłoby do sytuacji, w której odzyskiwanie kwot dofinansowania na podstawie art. 211 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.) (odpowiednio: art. 207 ust.1 u.f.p) byłoby wyłączone. Taką sytuację należy wykluczyć, gdyż nie sposób przyjąć, że ustawodawca wprowadził rozwiązania, które w istocie nie byłyby możliwe do stosowania (vide: Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II GSK 732/11).

Z jednej strony, prawa i obowiązki Beneficjenta określa umowa o dofinansowanie zawarta w dniu 21 lipca 2020 r. z drugiej, stosunek prawny jest kształtowany postanowieniami dokumentów opracowanych przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju w tym: „Wytycznych kwalifikowalność wydatków”, czy „Wytycznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji projektów”.

Zasady kwalifikowalności wydatków były znane Beneficjentowi, gdyż zarówno na etapie składania wniosku o dofinansowanie, jak i na etapie realizacji projektu miał obowiązek zapoznania się z wytycznymi oraz procedurami postępowania wskazanymi w umowie o dofinansowanie projektu. Beneficjent korzystając z możliwości, jakie daje regionalny program operacyjny musi się dostosować do jego wymogów. Jeżeli program stawia określone wymagania, należy je spełnić, by skorzystać z możliwości dofinansowania projektu. Ustalone kryteria, jak i wytyczne wiążą w równym stopniu wszystkich beneficjentów (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 23 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Bd 672/11, wyrok NSA z 18 maja 2011 r. sygn. akt II GSK 817/11, wyrok NSA z 16 listopada 2010 r. sygn. akt II GSK 1234/10).

W obu ww. dokumentach tj. Wytycznych kwalifikowalność wydatków oraz w umowie o dofinansowanie projektu, stanowiących element składowy systemu realizacji regionalnego programu operacyjnego, zawarto zasadę, iż aby wydatek mógł być uznany za kwalifikowalny musi być poniesiony zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego

i krajowego, w tym zgodnie z procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu, a wynikającymi z podpisanej umowy o dofinansowanie.

W związku z powyższym, naruszenie przez Beneficjenta postanowień umownych zawartych w umowie o dofinansowanie jest naruszeniem obowiązujących procedur i skutkuje uznaniem wydatku za niekwalifikowalny i podlegający zwrotowi.

Wydatki poniesione przez Beneficjenta w ramach projektu zostały zrealizowane z naruszeniem zapisów: **§ 7 ust. 1 i 2, § 2 ust. 2 i § 3 ust. 1 umowy o dofinansowanie oraz pkt 2.1.3 ppkt 12 Wytucznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020**, a co za tym idzie zostały poniesione z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu, w związku z czym podlegają zwrotowi.

Mając powyższe na uwadze, Instytucja Zarządzająca stwierdza, że zachodzi podstawa do wydania decyzji określającej kwotę zwrotu środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w odniesieniu Beneficjenta jak w pkt 1 osnovy decyzji wraz z należnymi odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Termin początkowy naliczania odsetek w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych ustalono od dnia przekazania poszczególnych transz środków dofinansowania wykorzystanego z naruszeniem procedur, jak w pkt 2 osnovy decyzji.

**Platność środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, o których mowa w pkt 1 wraz z należnymi odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, o których mowa w pkt 2 powinna nastąpić w formie przelewu środków na następujący rachunek bankowy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego nr 86 1020 2629 0000 9402 0342 7457 prowadzony w PKO Bank Polski S.A w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji.**

## POUCZENIE

Decyzja jest nieostateczna w administracyjnym toku instancji. Zgodnie z art. 207 ust. 12a pkt 1 u.f.p. Beneficjent może złożyć do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji.



Zgodnie z art. 127a § 1 k.p.a. w trakcie biegu tego terminu Beneficjent może zrzec się prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wobec Zarządu Województwa Świętokrzyskiego. Jednocześnie, zgodnie z art. 127a § 2 k.p.a., z dniem doręczenia Zarządowi Województwa Świętokrzyskiego oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

Jeżeli Beneficjent nie chce skorzystać z prawa do zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, może wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargę na decyzję w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Zarządu Województwa Świętokrzyskiego. Wpis od skargi w sprawie należności pieniężnej objętej zaskarżonym aktem wynoszącej ponad 10 000,00 zł do 50 000,00 zł wynosi 3 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 400,00 zł. Beneficjent ma możliwość ubiegania się przed sądem o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

Jeżeli Beneficjent nie zwróci środków wraz z odsetkami w terminie 14 dni od dnia upływu terminu, o którym mowa w pkt 3 sentencji niniejszej decyzji, zostaje wykluczony z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Okres wykluczenia rozpoczyna się od dnia, kiedy decyzja stała się ostateczna, zaś kończy się z upływem trzech lat od dnia dokonania zwrotu tych środków.

**Marszałek**

**Województwa Świętokrzyskiego**

**Andrzej Bętkowski**

*(dokument podpisano elektronicznie)*

Decyzję otrzymują:

- 1) .....
- 2) .....
- 3) a/a.