

Załącznik do uchwały nr 455/20
Zarządu Województwa
Zachodniopomorskiego
z dnia 1 kwietnia 2020 r.

Adresat
Fundacja Dzieło Świętego Jakuba
ul. Ś.
XX – XXX S.

Sygnatura
WWRPO.VIII.3162.19.2019.AJ

DECYZJA
Nr WWRPO/2014-2020/10/W/2020

podjęta w dniu 1 kwietnia 2020 r. przez Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego
w osobach:

Olgierd Geblewicz - Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego,
Tomasz Sobieraj - Wicemarszałek Województwa Zachodniopomorskiego,
Olgierd Kustosz - Wicemarszałek Województwa Zachodniopomorskiego,
Anna Bańkowska - Członek Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego,
Stanisław Wziątek - Członek Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego.

Na podstawie art. 9 ust 1 pkt 2, art. 9 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014 – 2020 (Dz. U. z 2018 r., poz. 1431 z późn. zm.), art. 207 ust. 12 a pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.) oraz art. 41 ust. 2 pkt 4 i art. 46 ust. 2 a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r., poz. 512 t.j. z późn. zm.) oraz art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 t.j.)

po rozpatrzeniu wniosku Beneficjenta – Fundacja Dzieło Świętego Jakuba z siedzibą w S. przy ul. Ś.
– o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją administracyjną Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego nr (...) z dnia 2 października 2019 r. orzekającą zwrot środków otrzymanych w

ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014 – 2020 na podstawie umowy o dofinansowanie nr (...) zawartej w dniu 10 kwietnia 2017 r. na realizację projektu pn. „Utworzenie Centrum Integracji Społecznej w K.” w łącznej kwocie 201 473,49 zł (słownie: dwieście jeden tysięcy czterysta siedemdziesiąt trzy złote 49/100) wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych,

- utrzymuje w całości w mocy decyzję administracyjną Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego nr (...) z dnia 2 października 2019 r.

Uzasadnienie

Decyzją administracyjną nr (...) z dnia 2 października 2019 r. Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego, jako Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego 2014 – 2020 (zwany dalej IZ RPO WZ) orzekł wobec Fundacji Dzieło Świętego Jakuba z siedzibą w S. przy ul. Ś. (zwanej dalej Fundacją lub Beneficjentem) o zwrocie środków otrzymanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014 – 2020 (zwanego dalej RPO WZ) na podstawie umowy o dofinansowanie nr (...) z dnia 10 kwietnia 2017 r. (zwana dalej umową) na realizację projektu pn. „Utworzenie Centrum Integracji Społecznej w K.” (zwanego dalej Projektem) w łącznej kwocie 201 473,49 zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

Fundacja korzystając z uprawnienia wynikającego z art. 207 ust. 12a pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 t.j., zwanej dalej ufp) pismem z dnia 4 listopada 2019 r., złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej przywołanym wyżej orzeczeniem administracyjnym.

We wskazanym środku odwoławczym profesjonalny pełnomocnik Beneficjenta zaskarżonej decyzji zarzucił:

- 1) naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj:
 - art. 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 t.j., zwanej dalej kpa) poprzez dowolną, a nie wszechstronną ocenę zebranego materiału dowodowego polegającą na uznaniu, że w sprawie zachodzą przesłanki do orzeczenia obowiązku zwrotu udzielonej dotacji w sytuacji, gdy brak jest ku temu podstaw,
 - art. 7, art. 77 § 1 kpa poprzez niedostateczne wyjaśnienie stanu faktycznego i brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sprawie, w szczególności w zakresie realizacji poszczególnych etapów Projektu przez Beneficjenta oraz braku winy wymienionego w przekroczeniu terminu realizacji Projektu,
- 2) naruszenie prawa materialnego, tj:
 - art. 207 ust. 1 pkt 2 i ust 9 pkt 1 ufp polegające na niewłaściwym zastosowaniu tego przepisu i uznaniu, że w przedmiotowej sprawie istnieją podstawy do wydania decyzji ustalającej obowiązek zwrotu otrzymanych przez Fundację środków,
 - art. 184 ust. 1 ufp przez przyjęcie, iż skarżący naruszył procedury obowiązujące przy wykorzystaniu środków finansowych przyznanych mu w ramach Umowy,
 - art. 52 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 2018 r., poz. 1431 t.j. ze zm., zwanej dalej ustawą wdrożeniową), poprzez jego niezastosowanie i nieprzedłużenie Beneficjentowi terminu realizacji Projektu, w sytuacji wystąpienia przesłanek obiektywnie uzasadniających przedłużenie tego terminu.

Uzasadniając powyższe stwierdzono, że Beneficjent realizował Projekt w sposób zgodny z zawartą Umową, zaś przekroczenie terminu realizacji omawianego projektu nastąpiło z przyczyn niezależnych od wymienionego, w sposób przez niego niezawiniony. Zakwestionowano przy tym stanowisko IZ RPO WZ jakoby przekroczenie terminu realizacji Projektu, mogło w realiach przedmiotowej sprawy stanowić o przyczynie orzeczenia względem Fundacji obowiązku zwrotu otrzymanego dofinansowania.

W dalszej części wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wskazano, iż czynności przygotowawcze zmierzające do realizacji Projektu podjęte zostały przez Beneficjenta jeszcze przed podpisaniem Umowy bowiem wniosek o wydanie pozwolenia na budowę został złożony przez wymienionego w dniu 31 sierpnia 2016 r. Ze względu na przedłużającą się procedurę oraz formułowane przez Starostę C. żądania uzupełnienia wymienionego wniosku, stosowna decyzja została wydana w dniu 22 marca 2017 r., gdzie jej ostateczność stwierdzono klauzulą z dnia 8 kwietnia 2017 r. Wyjaśniono przy tym, iż długi okres prowadzenia postępowania o udzielenia pozwolenia na budowę spowodowany był m.in. koniecznością dokonania aktualizacji informacji zawartych w bazie ewidencji gruntów i budynków, za co Beneficjent nie ponosi odpowiedzialności. W dniu 10 kwietnia 2017 r. wymieniony zawarł z IZ RPO WZ Umowę na realizację Projektu. Brak jest przy tym podstaw do twierdzenia formułowanego przez wskazany organ administracji, iż pozwolenie na budowę Fundacja mogła uzyskać we wcześniejszym terminie, bowiem na wymienionej nie ciążył obowiązek przedłożenia przywołanego pozwolenia przed uzyskaniem informacji o przyznaniu dofinansowania. Odnosząc się natomiast do procedury wyłonienia inżyniera kontraktu wskazano, iż ta została zainicjowana w dniu 7 kwietnia 2017 r., zaś umowę zawarto w dniu 31 maja 2017 r., a zatem niezwłocznie po uzyskaniu pozwolenia na budowę i podpisaniu Umowy. Następnie po przeprowadzeniu postępowania mającego na celu wybór wykonawcy robót budowlanych w dniu 31 lipca 2017 r. podpisano umowę z W. Występujące po tym dniu opóźnienia w realizacji Projektu spowodowane były nierzetelnym postępowaniem wykonawcy, który nie prowadził robót zgodnie z harmonogramem rzeczowo – finansowym, co z kolei stworzyło konieczność przeprowadzenia ponownej procedury wyboru wykonawcy poprzedzonej m.in. inwentaryzacją stanu dotychczas wykonanych robót. Umowę z nowym wykonawcą, tj. C. zawarto w dniu 19 czerwca 2018 r. jednakże i w tym przypadku wymieniony podmiot nie realizował zleconych prac zgodnie z harmonogramem. Konsekwencją powyższego było odstąpienie Beneficjenta od wskazanej umowy, a następnie dokonanie wyboru kolejnego wykonawcy.

Przytoczone wyżej okoliczności doprowadziły do niemożności zrealizowania Projektu w pierwotnie określonym terminie, przy czym jak wskazano już wyżej brak jest podstaw do przypisywania Beneficjentowi odpowiedzialności za zaistniały stan rzeczy, bowiem wymieniony podejmował wszelkie możliwe czynności zmierzające do realizacji Projektu zgodnie z Umową. Jednocześnie na bieżąco informowano IZ RPO WZ o wszelkich występujących w sprawie trudnościach oraz przyczynach opóźnienia. Dodatkowo z chwilą powzięcia wątpliwości co do możliwości ukończenia Projektu w terminie, Fundacja pismem z dnia 7 lutego 2018 r. zwróciła się do IZ RPO WZ z wnioskiem o przedłużenie terminu realizacji omawianego projektu, a następnie wniosek ten wielokrotnie ponawiała. Wskazany organ administracji pomimo regulacji prawnej ujętej w art. 52 a ustawy wdrożeniowej nie przedłużył Beneficjentowi terminu realizacji Projektu podczas gdy prawidłowa ocena okoliczności przywołanych wyżej, a będących w opinii wymienionego okolicznościami wyjątkowymi, niemożliwymi do przewidzenia, dawały podstawę do jego wydłużenia.

Na zakończenie omawianego środka odwoławczego pełnomocnik Fundacji wskazał, iż IZ RPO WZ nie zebrała materiału dowodowego w sposób wnikliwy i wyczerpujący. Dodatkowo zarzucono, że wymieniony organ administracji nie uwzględnił okoliczności przemawiających na korzyść Beneficjenta związanych z realizacją przez niego prac objętych Projektem zgodnie z Umową, ograniczając się jedynie do formalnej oceny przekroczenia terminu jego realizacji. Tym samym materiał dowodowy nie został zebrany i oceniony w sposób prawidłowy czym naruszono art. 7, 77 i 80 kpa. Ponadto stwierdzono, że w przedmiotowej sprawie nie wystąpiły przesłanki uzasadniające orzeczenie zwrotu dofinansowania na podstawie art. 207 ufp bowiem wbrew stanowisku IZ RPO WZ w przedmiotowej sprawie nie doszło do wykorzystania środków z naruszeniem procedur określonych w art. 184 ufp. O ile bowiem Beneficjent był zobowiązany do zrealizowania Projektu

do dnia 31 grudnia 2018 r., o tyle przekroczenie wskazanego terminu miało charakter przez niego niezawiniony, co w wyniku bezpodstawnego nieprzedłużenia okresu realizacji omawianego projektu nie dawało podstaw do wystąpienia z żądaniem zwrotu dofinansowania na podstawie art. 207 ufp.

Mając na uwadze powyższą argumentację Beneficjent wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji z dnia 2 października 2019 r. i umorzenie postępowania. Dodatkowo pełnomocnik wymienionego wniósł o przeprowadzenie dowodu z dokumentu w postaci oświadczenia z dnia 4 listopada 2019 r. dotyczącego procedury uzyskiwania pozwolenia na budowę.

Ze względu na konieczność przeanalizowania całokształtu materiału dowodowego zgromadzonego w przedmiotowej sprawie, w tym zgłoszonych we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zarzutów, IZ RPO WZ postanowieniami z dnia 4 grudnia 2019 r. oraz z dnia 3 stycznia 2020 r. jak też z dnia 6 lutego 2020 r. poinformowała Beneficjenta o przedłużeniu postępowania administracyjnego wszczętego na skutek złożonego środka odwoławczego łącznie do dnia 6 marca 2020 r. Następnie, pismem z dnia 5 marca 2020 r. IZ RPO WZ zawiadomiła wymienionego o zamiarze zakończenia wskazanego postępowania jak również pouczyła o uprawnieniach zawartych w art. 10 § 1 kpa. Mając na uwadze konieczność zapewnienia Beneficjentowi możliwości zapoznania się z aktami oraz wypowiedzenia się co do zebranych materiałów, a także zgłoszonych żądań oraz spełnienia wymogów formalnych określonych w kpa, wymieniony organ wydłużył postępowanie administracyjne do dnia 6 kwietnia 2020 r.

W związku ze skorzystaniem przez Fundację z prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, w pierwszej kolejności wskazać należy, iż do przywołanego środka zaskarżenia zgodnie z art. 127 § 3 kpa stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Łodzi wyrażonym w wyroku z dnia 23 listopada 2017 r. (sygn. akt III SA/Łd 954/17) odpowiednie stosowanie regulacji prawnych dotyczących odwołań oznacza, że organ administracji rozpatrując sprawę na skutek złożonego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy ma obowiązek ponownego wnikliwego rozpatrzenia sprawy, a wydane przez siebie rozstrzygnięcie oprzeć na jeszcze raz ocenionych dowodach, jak i z uwzględnieniem i odniesieniem się do argumentacji strony skarżącej. Obowiązkiem organu administracji jest zatem nie tylko odpowiedź na zarzuty podnoszone we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, ale również wszechstronne rozpoznanie jej na nowo.

Z uwagi na powyższe rozważania IZ RPO WZ przeprowadziła postępowanie wyjaśniające, obejmujące ponowną (całościową) ocenę materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, z uwzględnieniem podniesionych uchybień w tym zawnioskowanego dowodu z dokumentu, co pozwoliło na odniesienie się do przedmiotowego wniosku jak poniżej.

I tak, w pierwszej kolejności wskazać należy, iż środki publiczne przeznaczone na wykonywanie projektów realizowanych w ramach programów finansowych ze środków europejskich mają charakter bezzwrotny i powinny być wykorzystywane zgodnie z prawem, obowiązującymi procedurami, a także ściśle z celem, na który zostały przekazane. Jedną z kompetencji, a zarazem obowiązków ustawowych IZ RPO WZ jest prowadzenie kontroli realizacji poszczególnych projektów w ramach RPO WZ, a także odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi na zasadach określonych w ufp w tym m.in. wydawanie decyzji o zwrocie środków przeznaczonych na realizację projektów (art. 9 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy wdrożeniowej). Obowiązkiem IZ RPO WZ jest zatem nie tylko ustalanie zasad konkursu, zawieranie umów z beneficjentami czy zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację programu operacyjnego, ale również czuwanie nad przebiegiem realizacji projektu i weryfikowanie czy w całym okresie realizacji projekt, na który przekazano środki publiczne, realizowany jest zgodnie z prawem oraz zasadami określonymi przez IZ RPO WZ dla danego konkursu. Stwierdzenie wykorzystania środków publicznych z naruszeniem procedur w tym wykrycie nieprawidłowości w zakresie ich wydatkowania powoduje konieczność dochodzenia ich zwrotu.

Zgodnie z art. 207 ust. 1 ufp, w przypadku, gdy środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich są:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
- 2) wykorzystane z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184,
- 3) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości

– podlegają zwrotowi 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 o zwrocie na wymieniony w tej decyzji rachunek bankowy. Jednocześnie wskazania wymaga, że na podstawie ust. 4 pkt. 3 ufp przywołanej regulacji prawnej w przypadku braku zwrotu środków wraz z odsetkami w terminie określonym wydaną decyzją, beneficjent zostaje wykluczony z możliwości otrzymywania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Okres wykluczenia kończy się z upływem trzech lat liczonych od dnia dokonania zwrotu wymienionych środków (art. 207 ust. 5 ufp).

Poprzez naruszenie procedur przy wykorzystaniu środków europejskich, przywołanych w cytowanym wyżej art. 207 ust. 1 pkt 2 ufp, należy rozumieć przede wszystkim procedury wskazane w umowie o dofinansowanie projektu, zawieranej na podstawie art. 206 ufp. Zgodnie bowiem z art. 184 ust. 1 ufp wydatki związane z realizacją programów i projektów finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp, są dokonywane zgodnie z procedurami określonymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu. W tym miejscu przywołać należy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2015 r. (sygn. akt II GSK 2109/14) zgodnie z którym, podpisana przez beneficjenta według wzoru umowa określa procedurę wykonywania przez niego projektu. W tej sytuacji, stosując zarówno gramatyczną, jak też systemową wykładnię art. 207 ust. 1 pkt 2 ufp należy przyjąć, że w pojęciu „innych procedur” mieszczą się umowy zawierane przez beneficjentów na wykonanie zgłoszonych przez nich w ramach określonych programów operacyjnych i wyłonionych do dofinansowania projektów. Należy zaznaczyć, iż pod pojęciem procedur, których naruszenie uprawnia do wydania decyzji określającej kwotę zwrotu, rozumiane są także postanowienia dokumentów regulujących zasady przyznawania i wykorzystania dofinansowania, w tym zasady udzielania zamówień w projektach realizowanych w ramach RPO WZ. Tym samym Beneficjent podpisując Umowę zobowiązał się do ich przestrzegania i postępowania zgodnie z ich literą. Nadmienić należy ponadto, iż zasady konkursu określone w regulaminie są jednakowe dla wszystkich i nie mogą być zmieniane dla potrzeb poszczególnych beneficjentów, a każdy przystępując do konkursu godzi się na te zasady (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 21 grudnia 2010 r., sygn. akt I SA/Rz 823/10). Co więcej zaznaczyć należy, iż przystąpienie Beneficjenta do ubiegania się o dofinansowanie oznacza m.in. akceptację obowiązujących zasad oraz innych norm wynikających z dokumentacji konkursowej oraz przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Skorzystanie z możliwości dofinansowania nie jest bowiem obowiązkiem a podmioty, w opinii których uregulowania wynikające z przywołanych dokumentów, bądź przepisów prawa są zbyt rygorystyczne nie muszą składać wniosków aplikacyjnych czy podpisywać umowy o dofinansowanie. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w cytowanym już w zaskarżonej decyzji wyroku z dnia 11 lutego 2016 r. (sygn. akt III SA/GI 140/15) przystąpienie do realizacji projektów finansowanych w ramach programów operacyjnych jest dobrowolne, jednakże wiąże się ono z przestrzeganiem szeregu obowiązków wynikających z dysponowania środkami publicznymi, które beneficjent bierze na siebie z chwilą przystąpienia do umowy o dofinansowanie projektu. Korzystanie ze środków publicznych zawsze wiąże się z wyższymi wymaganiami co do ich wydatkowania, które winno być przeprowadzone w sposób celowy i oszczędny. Dlatego też niewypełnienie postanowień umowy oraz dokumentów regulujących zasady przyznawania i wykorzystania dofinansowania, powoduje konieczność odzyskiwania kwot podlegających zwrotowi, w tym wydawania decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację programów, projektów lub zadań, o której mowa w przepisach ufp. Tym samym w przypadku gdy projekt realizowany jest niezgodnie z przepisami prawa, a także postanowieniami RPO WZ, IZ RPO WZ ma nie tylko prawo, ale i obowiązek zakwestionować prawidłowość przyznania dofinansowania i w takim przypadku jest zobowiązana przepisami prawa do stosowania art. 207 ust. 1 pkt 2 ufp.

W przedmiotowej sprawie Fundacja w dniu 10 kwietnia 2017 r. zawarła z IZ RPO WZ Umowę na realizację Projektu Oś priorytetowa 9 „Infrastruktura publiczna” Działanie 9.2 „Infrastruktura społeczna”. Pomiędzy Beneficjentem a IZ RPO WZ zawarto następnie trzy aneksy do przywołanej wyżej umowy, tj. nr (...) z dnia 10 kwietnia 2017 r., nr (...) z dnia 28 kwietnia 2017 r. oraz nr (...) z dnia 10 maja 2018 r. Umowa określa szczegółowe zasady dofinansowania Projektu, a także wynikające z

nich prawa i obowiązki Beneficjenta. Zgodnie z jej postanowieniami IZ RPO WZ zobowiązała się do dofinansowania części wydatków kwalifikowalnych poniesionych na realizację Projektu na podstawie poprawnego wniosku o płatność. Fundacja natomiast zobowiązała się do realizacji omawianego projektu w pełnym zakresie wskazanym we wniosku o dofinansowanie i terminach w nim określonych (§ 7 ust. 4 zd. 1 Umowy) gdzie w myśl § 4 ust. 1 Umowy okres i terminy realizacji Projektu oraz okres kwalifikowalności wydatków są zgodne z okresem i terminami ujętymi w wymienionym wniosku. Przywołany obowiązek Beneficjent winien wykonać z należytą starannością, w szczególności ponosząc wydatki celowo, rzetelnie, racjonalnie i oszczędnie z zachowaniem zasad optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa unijnego oraz prawa krajowego, Regulaminem konkursu w ramach RPO WZ Oś priorytetowa 9 Infrastruktura publiczna, Działanie 9.2 Infrastruktura społeczna wersja 3.0 (zwanym dalej Regulaminem konkursu), wytycznymi horyzontalnymi oraz w sposób, który zapewni prawidłową i terminową realizację Projektu oraz osiągnięcie jego celów oraz wskaźników zakładanych we wniosku o dofinansowanie (§ 7 ust. 9 Umowy). Ponadto na podstawie § 24 ust. 1 Umowy Beneficjent miał obowiązek osiągnięcia wskaźników określonych we wniosku o dofinansowanie w terminach i wielkościach tam określonych. Natomiast w myśl ust. 2 i 3 wskazanego postanowienia umownego wymieniony zobowiązał się do osiągnięcia i wykazania wskaźników produktu określonych w przywołanym wniosku najpóźniej we wniosku o płatność końcową, zaś wskaźniki rezultatu powinny zostać osiągnięte w okresie 12 miesięcy od zakończenia realizacji Projektu, przy czym oba wskaźniki winny zostać utrzymane w okresie trwałości wymienionego projektu. W tym miejscu nadmienić należy, iż zgodnie z punktem 4.4. Regulaminu konkursu wskaźnik produktu odzwierciedla bezpośredni, materialny efekt realizacji projektu mierzony konkretnymi wielkościami. Omawiane wskaźniki związane są wyłącznie z okresem realizacji projektu, mogą więc być podawane wyłącznie za lata, w których projekt jest realizowany, a tym samym muszą być zgodne z terminami jego realizacji przy czym w projekcie należy wykazać wszystkie osiągnięte wskaźniki produktu. Zgodnie natomiast z punktem 4.5 Regulaminu konkursu wskaźnik rezultatu obrazuje bezpośredni efekt wynikający z realizacji projektu dotyczący wnioskodawcy, mierzony po zakończeniu realizacji projektu lub jego części. Rezultat odzwierciedla tym samym zakres zmian, jakie wystąpiły u wnioskodawcy bezpośrednio w wyniku zakończonego projektu. Przywołane wskaźniki rezultatu mierzone są co najmniej corocznie, przy czym mogą być one przedstawione za okres nie wcześniejszy niż wskaźniki produktu, bowiem zawsze są ich wynikiem.

Celem Projektu było utworzenie pierwszego na terenie powiatu c. Centrum Integracji Społecznej (zwanego dalej CIS), którego zadaniem było przygotowanie osób bezrobotnych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym do podjęcia pracy oraz powrót do aktywnego życia społecznego. Oferowane przez CIS warsztaty miały stworzyć ich uczestnikom szansę na reintegrację zawodową oraz na powrót na rynek pracy, co miało następować poprzez odbudowę i podtrzymanie zdolności do samodzielnego funkcjonowania na otwartym rynku pracy. Dodatkową misją CIS miała być również pomoc w uzyskaniu przez osoby wykluczone społecznie, zdolności do samodzielnego i efektywnego pełnienia ról społecznych oraz samodzielnego poruszania się po rynku pracy, prowadzącego do zatrudnienia w różnych formach, tj. u pracodawcy, samozatrudnienia – praca na własny rachunek lub w spółdzielni socjalnej (punkt D.2. wniosku o dofinansowanie pn. „Cele i rezultaty projektu – tło i uzasadnienie”).

Odnośnie wskaźników (produktu i rezultatu) Fundacja w punkcie E.1 i E.2 wniosku o dofinansowanie określiła je następująco:

- a) wskaźniki produktu:
 - liczba obiektów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami – 1 szt. (rok docelowy 2018),
 - liczba przebudowanych obiektów, w których realizowane są usługi aktywizacji społeczno – zawodowej – 1 szt. (rok docelowy 2018);
- b) wskaźniki rezultatu:
 - liczba osób objętych wsparciem, tj. usługami instytucji aktywizacji społeczno-zawodowej – 30 osób (rok docelowy 2020),
 - wzrost zatrudnienia we wspieranych podmiotach (rok docelowy 2020),

- liczba nowo utworzonych miejsc pracy (rok docelowy 2020).

Fundacja we wniosku o dofinansowanie zaplanowała, że rozpoczęcie realizacji Projektu nastąpi pierwotnie w dniu 3 kwietnia 2017 r. (następnie datę tę zmieniono na dzień 31 lipca 2017 r.) a jego zakończenie w dniu 31 grudnia 2018 r. W tym miejscu wskazania wymaga, iż również zgodnie z punktem 3.1.7 Regulaminu konkursu pn. „Ramy czasowe kwalifikowalności” projekt powinien zakończyć się w terminie do dnia 31 grudnia 2018 r. przy czym przez zakończenie realizacji projektu należy rozumieć datę podpisania ostatniego protokołu potwierdzającego bezusterkowy odbiór lub datę później uzyskanego/wystawionego dokumentu (w szczególności ostatecznego pozwolenia na użytkowanie/dokumentu stwierdzającego brak sprzeciwu wobec przystąpienia do użytkowania, dokumentu OT i innych równoważnych dokumentów) w ramach realizowanego projektu lub datę poniesienia ostatniego wydatku w ramach projektu, w zależności od tego co nastąpiło później (punkt 3.1.6 Regulaminu konkursu).

W ramach omawianego Projektu we wniosku o dofinansowanie zaplanowano następujące zadania:

- a) zadanie nr 1 pn. „Prace przygotowawcze” – planowany termin rozpoczęcia zadania II kwartał 2017 r. zaś termin zakończenia II kwartał 2017 r.;
- b) zadanie nr 2 pn. „Roboty budowlane oraz wyposażenie Centrum Integracji Społecznej” – planowany termin rozpoczęcia zadania II kwartał 2017 r., zaś termin zakończenia IV kwartał 2018 r.;
- c) zadanie nr 3 pn. „Zarządzanie projektem i promocja projektu” – planowany termin rozpoczęcia zadania II kwartał 2017 r., zaś termin zakończenia IV kwartał 2018 r.

Przechodząc niniejszym do opisu przebiegu realizacji Projektu, następstwem czego było zwrócenie się przez Fundację do IZ RPO WZ z wnioskami o przedłużenie terminu jego zakończenia, wskazać należy, iż wymieniona w dniu 31 sierpnia 2016 r., złożyła w Starostwie Powiatowym w C. wniosek o wydanie pozwolenia na budowę, który to dokument należało dostarczyć na etapie przed podpisaniem umowy o dofinansowanie (punkt 5.4 Regulaminu konkursu). W dniu 6 września 2016 r. wymieniona otrzymała wezwanie do uzupełnienia wskazanego wniosku w zakresie m.in. dostarczenia ostatecznej decyzji o zezwoleniu na wyłączenie z produkcji gruntów rolnych na cele nierolnicze. Po zgromadzeniu niezbędnych dokumentów, Beneficjent w dniu 3 października 2016 r. złożył stosowny wniosek dotyczący przekwalifikowania gruntów, na których miała powstać omawiana inwestycja, w wyniku czego w dniu 15 grudnia 2016 r. wydano właściwą decyzję. Po uprawomocnieniu przywołanego orzeczenia administracyjnego, wymieniony w dniu 2 lutego 2017 r. złożył ponownie wniosek o wydanie pozwolenia na budowę. Jednocześnie w dniu 7 lutego 2017 r. Fundacja powzięła informację o przyznaniu dofinansowania na realizację Projektu (pismo IZ RPO WZ z dnia 4 lutego 2017 r.). Następnie, z uwagi na fakt, iż ponownie zaistniała konieczność dostarczenia Starostwu Powiatowemu dodatkowych dokumentów, tj. zgody właściciela działki sąsiadującej z nieruchomością inwestycyjną na usytuowanie ściany budynku, w dniu 6 marca 2017 r. Beneficjent dostarczył wszystkie niezbędne dokumenty celem wydania wnioskowanego pozwolenia na budowę. Stosowną decyzję administracyjną wydano w dniu 22 marca 2017 r., które to orzeczenie wraz z klauzulą ostateczności dostarczono do IZ RPO WZ w dniu 10 kwietnia 2017 r., tj. w dniu, który był jednocześnie dniem podpisania Umowy. Powyższe okoliczności mające wpływ na wydłużenie procedury uzyskania pozwolenia na budowę, konsekwencją czego było opóźnienie momentu podpisania Umowy, zostały ustalone m.in. na podstawie wyjaśnień Beneficjenta zawartych w jego pismach z dnia 29 października 2018 r. oraz z dnia 13 grudnia 2018 r. złożonych w trakcie weryfikacji wniosków o płatność. Okoliczności te znalazły swoje potwierdzenie również w dopuszczonym do niniejszego postępowania dowodzie w postaci oświadczenia z dnia 4 listopada 2019 r.

Ponadto w złożonych wyjaśnieniach wskazano, że kolejną przyczyną mającą wpływ na opóźnienie realizacji Projektu były problemy z wyborem wykonawcy robót budowlanych. Wśród tych problemów Fundacja wymieniła opisane wyżej późniejsze zawarcie Umowy, co skutkowało opóźnieniem rozpoczęcia procedury wyboru inżyniera kontraktu odpowiedzialnego m.in. za przygotowanie postępowania dotyczącego wyboru wykonawcy robót budowlanych. Procedurę wyboru inżyniera kontraktu rozpoczęto w dniu 7 kwietnia 2017 r., tj. po dwóch miesiącach od otrzymania informacji o udzieleniu dofinansowania, co Beneficjent uzasadniał tym, iż do czasu uzyskania

pozwolenia na budowę jako suplementu niezbędnego do podpisania Umowy nie chciał podejmować żadnych wiążących zobowiązań finansowych. Stosowną umowę z wybranym inżynierem kontraktu zawarto w dniu 31 maja 2017 r. Kolejną okolicznością powodującą opóźnienie w wyborze wykonawcy robót budowlanych było złożenie przez Beneficjenta wniosku o wprowadzenie zmian do Projektu, w związku z omyłkowym ujęciem w studium wykonalności prac, które nie miały być wykonywane w jego ramach, gdzie formularz zmian złożono do IZ RPO WZ w dniu 2 czerwca 2017 r., a ostateczna akceptacja wnioskowanych zmian, po uzyskaniu dodatkowych wyjaśnień, nastąpiła w dniu 7 lipca 2017 r. Okolicznością opóźniającą wymieniony wyżej wybór było również oczekiwanie na przygotowanie projektów wykonawczych przez biuro projektowe. Następnie, tj. po uzyskaniu zgody na dokonanie zmian w Projekcie oraz zebraniu kompletnej dokumentacji do ogłoszenia zapytania na wybór wykonawcy robót budowlanych ogłoszono postępowanie, w wyniku którego wyłoniono W. jako wykonawcę, z którym w dniu 31 lipca 2017 r. podpisano umowę. W dniu 23 sierpnia 2017 r. dokonano pierwszego wpisu w dzienniku budowy, a tym samym rozpoczęcie prac nastąpiło po upływie ponad czteromiesięcznego terminu określonego we wniosku o dofinansowanie pierwotnie na dzień 3 kwietnia 2017 r.

Kolejnymi przyczynami opóźnienia w realizacji Projektu były problemy na budowie spowodowane przez wykonawców robót jak również trudności z wyłonieniem kolejnego wykonawcy. Uszczegółowiając powyższe Beneficjent wskazał, iż W. nie wywiązywała się z terminów określonych w harmonogramie rzeczowo – finansowym, a przedstawione przez nią aktualizacje i stworzony program naprawczy nie gwarantowały dotrzymania terminu jak również wykonania robót zgodnie z dokumentacją projektową. Powyższe skutkowało rozwiązaniem w dniu 7 lutego 2018 r. umowy z wymienionym przedsiębiorcą oraz wszczęciem ponownej procedury wyłonienia wykonawcy co poprzedzono dokonaniem inwentaryzacji istniejącego stanu robót. Tym samym w dniu 20 lutego 2018 r. Beneficjent umieścił w bazie konkurencyjności odpowiednie ogłoszenie, przy czym w opisie zamówienia jako termin jego realizacji wskazał dzień 15 czerwca 2018 r., a następnie dokonał zmian w tym zakresie przesuwając ten okres na dzień 30 lipca 2018 r. Termin wyznaczony do składania ofert upływał w dniu 12 marca 2018 r. do którego to dnia nie wpłynęła żadna oferta, co skutkowało brakiem możliwości wyłonienia nowego wykonawcy. Po przygotowaniu stosownej dokumentacji w dniu 9 kwietnia 2018 r. umieszczono kolejne ogłoszenie z terminem składania ofert do dnia 24 kwietnia 2018 r. W opisie zamówienia wskazano tym razem, że harmonogram jego realizacji obejmować będzie okres od dnia podpisania umowy do dnia 31 grudnia 2018 r. W wyniku przeprowadzonego postępowania, a także po znalezieniu dodatkowych źródeł finansowania Projektu w związku z wpływem ofert, które znacznie przekraczały założenia budżetowe, wybrano nowego wykonawcę, tj. C., z którą to spółką kapitałową w dniu 19 czerwca 2018 r. zawarto stosowną umowę. Wybrany wykonawca również nie realizował zleconych prac zgodnie z przedstawionym harmonogramem rzeczowo – finansowym, a tym samym nie był w stanie wykonać wszystkich zaplanowanych robót budowlanych w określonym terminie, tj. do dnia 31 grudnia 2018 r. W wyniku powyższego Beneficjent w dniu 29 sierpnia 2018 r. odstąpił od zawartej z nim umowy, gdzie jako powód wskazano przyczyny leżące po stronie wykonawcy robót.

W wyniku zaistnienia okoliczności przywołanych jako ostatnie, Beneficjent pismem z dnia 7 lutego 2018 r. zwrócił się do IZ RPO WZ z wnioskiem o wydłużenie terminu realizacji Projektu do dnia 30 czerwca 2019 r. W odpowiedzi na powyższe przywołany organ administracji pismem z dnia 15 lutego 2018 r. poinformował wymienionego, iż nie ma możliwości przedłużenia terminu realizacji omawianego projektu poza okres wskazany w Regulaminie konkursu, tj. 31 grudnia 2018 r. Fundacja pismem z dnia 15 maja 2018 r. ponowiła swoją prośbę wskazując przy tym na regulację prawną ujętą w art. 52 a ustawy wdrożeniowej, zgodnie z którą umowa o dofinansowanie projektu oraz decyzja o dofinansowaniu projektu mogą zostać zmienione, w przypadku gdy zmiany nie wpływają na spełnienie kryteriów wyboru projektu w sposób, który skutkowałby negatywną oceną tego projektu. IZ RPO WZ odpowiadając na złożony wniosek pismem z dnia 23 maja 2018 r. również i tym razem poinformowała o braku możliwości wydłużenia terminu realizacji Projektu ponad termin określony w Regulaminie konkursu dodając przy tym, iż zapisy zawarte w wymienionym dokumencie mają charakter obligatoryjny. Następnie, Beneficjent pismem z dnia 29 lipca 2018 r. (data wpływu do IZ RPO WZ w dniu 31 sierpnia 2018 r.) zawniósł o wydłużenie terminu realizacji Projektu do dnia 30

września 2019 r., podtrzymując argumentację przedstawioną we wcześniejszej korespondencji. IZ RPO WZ pismem z dnia 7 września 2018 r. powtórzyła swoje stanowisko wyrażone uprzednio w piśmie z dnia 23 maja 2018 r. dodając jednocześnie, że w związku z pojawiającymi się sygnałami o problemach z dotrzymaniem terminów zakończenia realizacji projektów, prowadzone są dodatkowe analizy pod kątem możliwości wypracowania rozwiązania wychodzącego naprzeciw oczekiwaniom beneficjentów, a zarazem pozostające w zgodzie z cytowanym wyżej art. 52 a ustawy wdrożeniowej. Z uwagi na powyższe poinformowano Beneficjenta, iż o ostatecznym rozstrzygnięciu we wnioskowanym przez wymienionego zakresie poinformuje w późniejszym terminie.

W tym miejscu wskazać należy, iż z uwagi na istniejące wątpliwości co do interpretacji przywołanej wyżej regulacji prawnej Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (zwane dalej MIR) pismem z dnia 21 maja 2018 r. (znak: (...)) skierowanym do Marszałków Województw stwierdziło, iż rozstrzygnięcie w zakresie możliwości dalszej realizacji umów o dofinansowanie projektów powinno być uwarunkowane takimi przesłankami jak siła wyższa, ewentualna wina beneficjenta lub instytucji, niedbalstwo lub błędy, bieżące zaawansowanie projektu, dotychczasowy sposób realizacji projektu przez beneficjenta, skala zaistniałego odstępstwa. Tym samym w omawianym piśmie jako przykładowe przesłanki usprawiedliwiające dalszą realizację umowy o dofinansowanie na podstawie art. 52 a ustawy wdrożeniowej wskazano:

- a) wystąpienie nadzwyczajnych, zewnętrznych okoliczności (siła wyższa),
- b) nieprzewidywalność danego zdarzenia, niemożność zapobieżenia jemu,
- c) brak winy po stronie beneficjenta.

Powyższe stanowisko MIR stało się asumptem do podjęcia przez Komitet Monitorujący RPO WZ 2014 – 2020, działający jako niezależne ciało doradczo – opiniodawcze dla IZ RPO WZ, uchwały nr (...) z dnia 24 września 2018 r. w sprawie sposobu oceny kryterium wyboru projektów pn. „Poprawność okresu realizacji” lub „Poprawność okresu realizacji projektu” (zwanej dalej Uchwałą). W przywołanej uchwale za dopuszczalne uznano dokonywanie przez IZ RPO WZ oceny, w ramach wskazanych wyżej kryteriów, w sposób umożliwiający wydłużenie terminu realizacji projektu ponad datę określoną w Regulaminie konkursu w oparciu o zalecenia zawarte w piśmie MIR z dnia 21 maja 2018 r.

Celem przeprowadzenia indywidualnej analizy przedmiotowej sprawy IZ RPO WZ pismem z dnia 9 października 2018 r. powołując się na Uchwałę, a także pisma Beneficjenta z dnia 7 lutego 2018 r., 15 maja 2018 r. oraz z dnia 29 lipca 2018 r., w których wskazywano na problemy związane z terminową realizacją Projektu, zwróciła się do wymienionego z prośbą o wskazanie ostatecznego terminu jego zakończenia, jak również uzasadnienie wnioskowanej zmiany odnosząc się szczegółowo do przywołanych wyżej przesłanek. Odpowiadając na powyższe Beneficjent pismem z dnia 11 października 2018 r. wskazał, że konieczność rozwiązania umowy z pierwszym wykonawcą robót budowlanych, jak również przedłużające się postępowanie na wybór kolejnego wykonawcy oraz odstąpienie od umowy z drugim wykonawcą robót budowlanych, który miał dokończyć zaplanowane prace, były zdarzeniami nieprzewidywalnymi, którym nie można było zapobiec. Wymieniony podniósł dodatkowo, iż występujące w trakcie realizacji Projektu przeszkody powstały z wyłącznej winy dwóch wykonawców robót budowlanych, a podejmowane przez wymienionego bieżące działania mające na celu usunięcie nieprawidłowości powstałych po ich stronie nie przyniosły żadnych efektów. Jednocześnie Beneficjent w omawianym piśmie zawniósł o wydłużenie terminu realizacji Projektu do dnia 31 października 2019 r. Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego uchwałą Nr (...) z dnia 29 marca 2019 r nie wyraził zgody na wydłużenie terminu zakończenia realizacji Projektu do wnioskowanego przez Fundację terminu w związku z nie spełnieniem przesłanek wskazanych w piśmie MIR z dnia 21 maja 2018 r.

Mając na uwadze powyższe zdarzenia IZ RPO WZ dokona niniejszym szczegółowej ich analizy, czyniąc to pod kątem cytowanej wyżej regulacji prawnej ujętej w art. 52 a ustawy wdrożeniowej, a co za tym idzie występowania takich przesłanek jak nieprzewidywalność danego zdarzenia czy brak winy po stronie beneficjenta. W przedmiotowej sprawie bezspornym jest bowiem, iż Beneficjent nie ukończył realizacji Projektu w przewidzianym terminie, tj. do dnia 31 grudnia 2018 r. o czym świadczą wnioski wymienionego o jego przedłużenie ale również fakt, iż zgodnie z ustaleniami poczynionymi przez przywołany organ administracji, stopień zaawansowania prac budowlanych związanych

z rozbiórką budynku byłej stajni, robotami konstrukcyjnymi nowych dobudówek czy rozbiórką elementów zagospodarowania terenu wyniósł odpowiednio 80 %, 31 % i 20 %, przy czym dodatkowo na podstawie dostarczonych wniosków o płatność ustalono, że stopień zaawansowania głównego zadania, tj. zadania nr 2 pn. „Roboty budowlane oraz wyposażenie Centrum Integracji Społecznej” co do robót budowlanych, instalacji wewnętrznych, zagospodarowania terenu czy wyposażenia wyniósł odpowiednio 7,47 %, 0,00 %, 4,85 % oraz 0,00 %.

Dokonując stosownej analizy wskazać należy, iż opóźnienia w realizacji inwestycji wystąpiły już przed podpisaniem Umowy. Rozwijając powyższe stwierdzić należy, iż o ile Beneficjent faktycznie wcześniej bo już w dniu 31 sierpnia 2016 r. rozpoczął procedurę zmierzającą do wydania pozwolenia na budowę, o tyle fakt dwukrotnego uzupełniania wniosku ją inicjującą znacząco wydłużył trwanie omawianego postępowania. Odnosząc się niniejszym do przyczyn powodujących konieczność jego uzupełnienia jakimi był obowiązek dostarczenia ostatecznej decyzji o zezwoleniu na przekwalifikowania gruntów, na których miała powstać planowana inwestycja, a następnie zgoda właściciela działki sąsiadującej z nieruchomością inwestycyjną wskazać należy, iż powyższe przeszkody powinny być Beneficjentowi znane, a tym samym już wcześniej, tj. przed dniem złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, wymieniony winien przedsięwziąć działania zmierzające do ich usunięcia. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację w której inwestor nie ma świadomości, iż nieruchomość na której chce rozpocząć inwestycję widnieje w stosownej ewidencji gruntów jako grunt rolny przeznaczony na cele rolnicze. Podobnie jeżeli chodzi o fakt, iż ściany budynku planowanej inwestycji nachodzą na działkę sąsiadującą, co będzie wymagać zgody jej właściciela na usytuowanie ich w tym miejscu, bowiem również i w tym przypadku Fundacja powinna wiedzieć o istnieniu tej okoliczności, następstwem czego winno być podjęcie odpowiednich działań. Znamiennym jest, iż organ udzielający pozwolenia na budowę, tj. Starostwo Powiatowe w C., działał wyjątkowo sprawnie o czym świadczy fakt, iż po złożeniu przez Beneficjenta stosownego wniosku w dniu 31 sierpnia 2016 r. wymieniony organ niezwłocznie, tj. w dniu 6 września 2016 r., wezwał do jego uzupełnienia. Następnie, po dostarczeniu przez Beneficjenta wszystkich niezbędnych dokumentów co nastąpiło w dniu 6 marca 2017 r., przywołany wyżej organ już w dniu 22 marca 2017 r. wydał stosowną decyzję administracyjną. Nie można przy tym zgodzić się z twierdzeniem Beneficjenta zawartym we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, zgodnie z którym przyczyną opóźnienia daty podpisania Umowy, konsekwencją czego było opóźnienie w realizacji Projektu była przedłużająca się procedura w omawianym przedmiocie związana z formułowanymi przez Starostę C. żądaniami do uzupełnienia pierwotnie złożonego wniosku, bowiem jak wykazano wyżej przywołany organ działał w niniejszej sprawie wyjątkowo wnikliwie i szybko, a jedyną okolicznością powodującą przedłużenie procedury celem uzyskania pozwolenia na budowę było dwukrotne złożenie niekompletnego wniosku. W tym miejscu wskazać należy, iż o opieszałości Beneficjenta w zakresie podejmowanych działań świadczy również fakt, iż wymieniony dopiero po uzyskaniu informacji o udzieleniu dofinansowania, tj. po dniu 7 lutego 2017 r. rozpoczął procedurę wyboru inżyniera kontraktu, który jak wskazywano już wyżej odpowiedzialny był m.in. za przygotowanie postępowania dotyczącego wyboru wykonawcy robót budowlanych. Powyższą procedurę rozpoczęto bowiem w dniu 7 kwietnia 2017 r., a zatem po upływie dwóch miesięcy od otrzymania przytoczonej wyżej informacji. Trudno przy tym zgodzić się z argumentacją Fundacji, iż przyczyną zwłoki w rozpoczęciu procedury zmierzającej do wyłonienia inżyniera kontraktu było jej stanowisko o niepodejmowaniu żadnych zobowiązań finansowych do czasu uzyskania pozwolenia na budowę, stanowiącego suplement niezbędny do podpisania Umowy. Wymieniona wiedziała bowiem już w tamtym okresie, iż dofinansowanie zostanie jej udzielone w wyniku czego mogła z większym zaangażowaniem przystąpić do działań przygotowawczych zmierzających do realizacji inwestycji, w tym do poniesienia ryzyka finansowego będącego immanentną cechą każdej inwestycji. Tym samym gdyby Beneficjent już po otrzymaniu informacji o udzieleniu dofinansowania rozpoczął procedurę naboru na stanowisko inżyniera kontraktu, wymieniony mógłby odpowiednio wcześniej przygotować postępowanie odnośnie wyboru wykonawcy robót budowlanych, co z kolei pozwoliłoby na szybsze jego wyłonienie, konsekwencją czego byłoby rozpoczęcie realizacji Projektu w pierwotnie przewidzianym terminie, tj. w dniu 3 kwietnia 2017 r. Powyższe mogłoby uchronić od niezrealizowania omawianego Projektu w terminie, który co istotne wyznaczony był w możliwe najdłuższym dopuszczalnym w Regulaminie konkursu terminie. Nadmienić

przy tym należy, iż Beneficjent w dokumentacji aplikacyjnej (punkt D.5 wniosku o dofinansowanie) wśród czynników ryzyka realizacji Projektu wskazywał na ryzyko opóźnień, które może występować na każdym etapie i być spowodowane zarówno niesolidnością wykonawcy robót czy producentów dostarczonego sprzętu jak i nieprzewidywalnymi czynnikami zewnętrznymi, gdzie w ramach jego zminimalizowania wymieniony wskazywał na takie działania jak ostrożne oszacowanie długości terminów poszczególnych zadań w Projekcie, analizę ofert dostępnych na rynku, wraz z analizą oferowanych terminów wykonania poszczególnych robót i dostaw czy też dodatkowe wydłużenie terminów o kwartał, tak by ewentualne opóźnienie w którymś z elementów Projektu nie spowodowało opóźnienia w realizacji całej inwestycji. Beneficjent miał zatem świadomość, iż może dojść do opóźnienia po stronie wykonawcy robót budowlanych, co w przedmiotowej sprawie w rzeczywistości wystąpiło, a mimo to przez brak należytego działania po swojej stronie, przejawiającego się w nieskompletowaniu odpowiednich dokumentów, doprowadził do wydłużenia procedury uzyskania pozwolenia na budowę, a następnie zwlekał z rozpoczęciem procedury wyboru inżyniera kontraktu mimo posiadania wiedzy, iż dofinansowanie zostało mu udzielone. Co ważne, również na etapie po podpisaniu Umowy Beneficjent poprzez wprowadzenie zmian do Projektu, w związku z błędnym uwzględnieniem w studium wykonalności prac, które nie miały być wykonywane w ramach omawianej inwestycji, konsekwencją czego było również oczekiwanie na przygotowanie odpowiednich projektów wykonawczych przez biuro projektowe, spowodował opóźnienie w wyborze wykonawcy robót. W wyniku powyższego umowę z wyłonionym wykonawcą podpisano w dniu 31 lipca 2017 r., przy czym dopiero w dniu 23 sierpnia 2017 r. dokonano pierwszego wpisu w dzienniku budowy, a zatem rozpoczęcie prac nastąpiło po upływie ponad czteromiesięcznego terminu określonego we wniosku o dofinansowanie pierwotnie na dzień 3 kwietnia 2017 r. Ponadto Fundacja umieszczając w bazie konkurencyjności ogłoszenia mające na celu wyłonienie wykonawców robót czyniła to z kilkutygodniowymi przerwami. I tak, w dniu 7 lutego 2018 r. nastąpiło rozwiązanie umowy z W., a kolejne ogłoszenie umieszczono w dniu 20 lutego 2018 r. gdzie termin do składania ofert upływał w dniu 12 marca 2018 r. przy czym następne ogłoszenie umieszczono dopiero w dniu 9 kwietnia 2018 r.

Odnosząc się niniejszym całościowo do podnoszonych przez Fundację uchybień zawartych we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z dnia 4 listopada 2019 r., w którym zawarto m.in. zarzut naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 80 kpa czym zakwestionowana została zasadność ustaleń faktycznych dokonanych przez IZ RPO WZ, wskazać należy na wstępie, że art. 128 kpa normujący kwestię treści odwołania, a znajdujący zastosowanie w przedmiotowej sprawie w związku z cytowanym wyżej art. 127 § 3 kpa, nie tworzy żadnych wymogów co do sposobu formułowania zarzutów. Przywołana regulacja prawna nie zakazuje tym samym możliwości podniesienia w środku odwoławczym zarówno zarzutu naruszenia prawa materialnego, jak i błędu w ustaleniach faktycznych, to jednak zgodnie z doktryną w takim przypadku przywołany błąd powinien być rozpoznawany w pierwszej kolejności, natomiast zarzut obrazy prawa materialnego jako tzw. zarzut ewentualny dopiero w drugiej i tylko pod warunkiem nieuwzględnienia pierwszego z nich. W tej sytuacji przyjęć należy, że zakaz łączenia obrazy prawa materialnego z zarzutem błędu w ustaleniach faktycznych czy też z zarzutem naruszenia przepisów postępowania, gdyż ten ostatni również dotyczy stanu faktycznego sprawy, obejmować powinien jedynie sytuacje, gdy strona kwestionuje tę samą okoliczność naraz, łamiąc w ten sposób wspomniany wyżej zakaz stawiania zarzutów mieszanych.

Z uwagi na przywołane rozważania jak również fakt, iż Beneficjent poza opisanym wyżej zarzutem naruszenia przepisów postępowania sformułował również zarzut naruszenia prawa materialnego, tj. art. 207 ust. 1 pkt 2 i ust 9 pkt 1 upf polegający na niewłaściwym zastosowaniu tego przepisu i uznanie, że w przedmiotowej sprawie istnieją podstawy do wydania decyzji ustalającej obowiązek zwrotu środków, czyniąc to w odniesieniu do tych samych okoliczności, IZ RPO WZ postanowiła w pierwszej kolejności rozstrzygnąć kwestie dotyczące stanu faktycznego. I tak, Beneficjent zarzucając naruszenie art. 80 kpa zgodnie, z którą to regulacją prawną organ administracji publicznej bada czy dana okoliczność została udowodniona na podstawie całokształtu materiału dowodowego wskazał, iż IZ RPO WZ w sposób dowolny, a nie wszechstronny oceniła zebrany materiał dowodowy uznając, że w sprawie zachodzą przesłanki do orzeczenia obowiązku zwrotu udzielonej dotacji w sytuacji, gdy brak jest ku temu podstaw. Uzasadniając powyższe Beneficjent stwierdził, iż przywołany organ administracji nie zebrał materiału dowodowego w sposób wnikliwy i

wyczerpujący czym uzasadniał również zarzut naruszenia art. 7 i 77 § 1 kpa, normującym zasady postępowania administracyjnego takie jak zasada prawdy obiektywnej (art. 7) oraz zasada wyczerpującego zbierania i rozpatrywania całego materiału dowodowego (77 § 1 kpa). Nie zgadzając się z powyższym IZ RPO WZ wskazuje niniejszym, iż w toku postępowania zakończonego wydaniem zaskarżonej decyzji administracyjnej z dnia 4 listopada 2019 r. rozpatrzono cały zebrany uprzednio materiały dowodowy w tym również okoliczności podnoszone przez Beneficjenta mające przemawiać za tym, iż wymieniony nie ponosi winy w występujących opóźnieniach w realizacji Projektu. W tym miejscu wskazać należy, iż to że wymieniony podejmował działania związane z realizacją przez niego prac objętych omawianym projektem, jak również każdorazowo informował o występujących w przedmiotowej sprawie zdarzeniach powodujących opóźnienia, niemniej jednak nie zwalniało go to z wykonania najważniejszego z ciążących na nim obowiązków, jakim było zrealizowanie Projektu. Przywołane okoliczności owszem były istotne, ale dopiero przy badaniu przesłanek ujętych w piśmie MIR dnia 21 maja 2018 r. celem rozważania możliwości skorzystania z uprawnienia wynikającego z art. 52 a ustawy wdrożeniowej, o czym będzie mowa poniżej. W przedmiotowej sprawie jak wskazywano już wyżej oczywistym jest, że Fundacja nie zrealizowała Projektu w regulaminowym terminie, tj. do dnia 31 grudnia 2018 r., konsekwencją czego było naruszenie obowiązujących procedur a następnie podjęcie przez IZ RPO WZ działań zmierzających do odzyskania udzielonego dofinansowania. Dodatkowo wskazania wymaga, odnosząc się w tym miejscu do twierdzenia Beneficjenta zawartego w złożonym środku odwoławczym, iż przywołany organ administracji ograniczył się jedynie do formalnej oceny jego przekroczenia, to zbadanie czy Projekt został zrealizowany w terminie czy też nie, sprowadza się w swej istocie właśnie do takiej oceny. Tym samym z uwagi na fakt, iż IZ RPO WZ w sposób prawidłowy ustaliła stan faktyczny, a następnie przyporządkowała ten stan pod normę prawną ujętą w art. 207 ufp w dalszej części niniejszego orzeczenia nie odniesiono się do zarzutu niewłaściwego zastosowania wskazanej regulacji prawnej ponieważ podnoszone uchybienie kwestionuje tę samą okoliczność.

Przechodząc niniejszym do omówienia zarzutu naruszenia art. 184 ust. 1 ufp poprzez uznanie, że Fundacja naruszyła procedury obowiązujące przy wykorzystaniu środków finansowych przyznanych mu w ramach Umowy wskazać należy, że zgodnie z utrwalonym, a zawartym w cytowanym wyżej orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem, w ramach sformułowania innych obowiązujących procedur wyróżnić można również normy, które nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego. Wśród takich aktów normatywnych istotną rolę odgrywają właśnie umowy o dofinansowanie projektów oraz regulaminy do poszczególnych konkursów. Umowa opracowana przez IZ RPO WZ w ramach systemu realizacji programu operacyjnego jest głównym dokumentem regulującym procedury wydatkowania środków europejskich, a Beneficjent w chwili jej podpisania zobowiązuje się do stosowania jej postanowień, w tym określonych w niej warunków, jakie powinny spełniać wydatki kwalifikowalne. Pod pojęciem „inne procedury” obowiązujące przy wykorzystaniu środków, o których mowa w art. 184 ust. 1 ufp należy w związku z tym rozumieć reguły postępowania obowiązujące przy wykorzystywaniu środków pomocowych. Projekty są realizowane przez beneficjentów na podstawie umowy o dofinansowanie, która stanowi podstawowe źródło uprawnień i obowiązków jej stron, w tym beneficjenta. Nadanie analizowanemu terminowi innego znaczenia prowadziłoby do sytuacji, w której odzyskiwanie kwot dofinansowania na podstawie art. 207 ust. 1 pkt 2 ufp byłoby w ogóle wyłączone. Innymi słowy do procedur obowiązujących przy wykorzystaniu dofinansowania, o których mowa w art. 207 ust. 1 pkt 2 ufp w zw. z art. 184 ust. 1 ufp, należy zaliczyć m.in. procedury określone w Umowie o dofinansowanie oraz w Regulaminie konkursu. Zapisy tych dokumentów stanowią bowiem szczególną regulację normującą, jak otrzymane środki mają być wydatkowane, aby uznać je za tzw. koszty kwalifikowalne realizacji Projektu. Tym samym stawiany zarzut uznać należy za chybiony bowiem Beneficjent naruszając cytowane wyżej zapisy Umowy i Regulaminu konkursu dopuścił się naruszenia procedur ujętych w art. 184 ufp, konsekwencją czego było zastosowanie art. 207 ufp.

Ostatnim z podnoszonych zarzutów jest zarzut naruszenia art. 52 a ustawy wdrożeniowej poprzez jego niezastosowanie i nieprzedłużenie Beneficjentowi terminu realizacji Projektu, w sytuacji wystąpienia przesłanek obiektywnie uzasadniających jego przedłużenie. Omawiając powyższe uchybienie IZ RPO WZ również i w tym przypadku odwoła się do wypracowanej w tym zakresie doktryny zgodnie, z którą niedopuszczalnym jest podnoszenie zarzutu naruszenia normy prawnej

poprzez jej niezastosowanie, w sytuacji gdy norma ta nie nakłada obowiązku jego zastosowania, a jedynie przewiduje taką możliwość. Zwrócić należy uwagę na fakt, iż z powyższym mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie bowiem wskazana wyżej regulacja prawna, przez użycie sformułowania, iż zapisy umowy o dofinansowanie projektu mogą zostać zmieniane, nie tworzy po stronie organu administracji takiego obowiązku. IZ RPO WZ nie była zatem zobowiązana do dokonania powyższej czynności, tj. zmiany Umowy polegającej na wydłużeniu terminu realizacji Projektu, a brak przedłużenia omawianego terminu nie może tym samym czynić skutecznym zarzutu naruszenia art. 52 a ustawy wdrożeniowej.

Abstrahując od powyższego stwierdzić należy, co uczyniono już w toku analizy przebiegu realizacji Projektu, iż wbrew twierdzeniom Beneficjenta, to w głównej mierze jego opieszałość w podejmowaniu działań niezbędnych do podpisania Umowy i realizacji Projektu, miała istotny wpływ na występujące w przedmiotowej sprawie opóźnienia. Tymi zdarzeniami było m.in. złożenie wszystkich niezbędnych dokumentów celem wydania pozwolenia na budowę dopiero w dniu 6 marca 2017 r., rozpoczęcie procedury wyboru inżyniera kontraktu po upływie dwóch miesięcy od otrzymania informacji o dofinansowaniu czy wreszcie rozpoczęcie prac budowlanych w dniu 23 sierpnia 2017 r. pomimo, iż już w dniu 31 lipca 2017 r. została podpisana umowa z wykonawcą robót budowlanych. Co znamienne w dokumentacji aplikacyjnej Beneficjent deklarował, że w przypadku nie otrzymania dofinansowania, Projekt będzie realizowany w ograniczonym zakresie, a termin jego realizacji zostanie przesunięty na 2019 r. Z poczynionych ustaleń wynika natomiast, że wymieniony przez ponad rok nie wykonał nawet całości prac rozbiórkowych, a brak jest informacji o jakimkolwiek stopniu zaawansowania innych prac budowlanych.

Mając na uwadze wszystko powyższe wskazać należy, iż Beneficjent poprzez niezrealizowanie Projektu w terminie nie osiągnął jego celu jakim było powołanie CIS, którego głównym zadaniem miało być przygotowanie osób bezrobotnych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym z terenu powiatu do podjęcia prac oraz powrotu do aktywnego życia społecznego. Konsekwencją powyższego była również niemożność osiągnięcia wymienionych w niniejszym orzeczeniu wskaźników produktu i rezultatu, które jako odzwierciedlające cele omawianego projektu powinny być z nimi spójne. Beneficjent dopuścił się tym samym naruszenia cytowanych wyżej zapisów umownych, tj. § 7 ust. 4 zd. 1 w zw. z § 4 ust. 1, § 24 ust. 1 – 3 Umowy jak również postanowień Regulaminu konkursu, tj. punkt 7.3.1. czym naruszono ogólny zapis umowny ujęty w § 7 ust. 9 Umowy, jak też przepisów prawa powszechnie obowiązującego, tj. art. 184 ufp i art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ufp poprzez wydatkowanie środków publicznych w sposób niecelowy. IZ RPO WZ uznała zatem, że zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych podlegają środki finansowe w wysokości 201 473,49 zł, co stanowi 73,61% dofinansowania wydatków uznanych za niekwalifikowalne, tj. kwoty 273 703,97 zł.

Z uwagi na powyższe wskazać należy, iż w związku ze stwierdzonym naruszeniem art. 44 ust. 3 ufp oraz art. 184 ufp, Beneficjent dopuścił się nieprawidłowości indywidualnej wymienionej w art. 2 pkt 36 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz 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.U.UE.L.2013.347.320 ze zm., zwanego dalej Rozporządzeniem nr 1303/2013). Wskazać należy niniejszym, iż do stwierdzenia przywołanej nieprawidłowości konieczne jest wystąpienie łącznie trzech podstawowych elementów tej definicji, tj. naruszenie prawa, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które powoduje lub może powodować szkodliwy wpływ na budżet Unii Europejskiej (zwanego dalej UE) poprzez jego obciążenie nieuzasadnionym wydatkiem. Podstawą wydania decyzji o zwrocie środków jest więc wykazanie związku przyczynowego między stwierdzonym naruszeniem prawa, a rzeczywistą lub potencjalną szkodą w budżecie UE. Konieczne jest zatem przeprowadzenie takiej operacji myślowej, w której zaprezentowane zostanie logiczne następstwo zdarzeń zapoczątkowanych naruszeniem prawa, a zakończonych finansowaniem lub możliwością finansowania nieuzasadnionego

wydatku z budżetu UE. Tylko w takiej sytuacji można bowiem mówić o nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013.

IZ RPO WZ analizując stwierdzone w przedmiotowej sprawie naruszenia pod kątem wystąpienia nieprawidłowości, ustaliła, iż Beneficjent swoim działaniem doprowadził do wykorzystania środków finansowanych przekazanych mu w ramach RPO WZ niezgodnie z warunkami określonymi w Umowie jak też w Regulaminie oraz przepisami prawa powszechnie obowiązującymi, tj. art. 44 ust. 3 ufp oraz art. 184 ufp, szkodząc interesowi UE i narażając jej budżet na straty. Wymieniony dopuszczając się naruszenia wskazanych norm prawnych spowodował wystąpienie w przedmiotowej sprawie szkody rzeczywistej, gdyż doszło do wydatkowania przez IZ RPO WZ środków, które poprzez niezrealizowanie Projektu w terminie, konsekwencją czego było nie wykonanie jego celu i nie osiągnięcie planowanych wskaźników produktu i rezultatu, mogłyby zostać rozdysponowane na dofinansowanie innego projektu, gdzie inny niż Beneficjent przedsiębiorca, zrealizowałby go w sposób należyty. W tym miejscu stwierdzić należy ponadto, iż zgodnie ze stanowiskiem MIR ujętym w piśmie z dnia 12 stycznia 2018 r. (znak: (...)), a wypracowanym na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanym dalej TSUE) z dnia 14 lipca 2014 r. w sprawie C-406/14, właściwa miejscowo instytucja zarządzająca, wbrew dotychczasowej praktyce polegającej na uwidacznianiu negatywnych skutków finansowych (choćby potencjalnych) dla budżetu UE, winna obecnie wykazywać jedynie, że nie można wykluczyć, że naruszenie prawa miało wpływ na budżet, a ciężar udowodnienia okoliczności przeciwnych spoczywa na beneficjencie. Powyższa wykładnia nieprawidłowości znajduje swoje odzwierciedlenie również w wyroku TSUE z dnia 6 grudnia 2017 r. wydanym w sprawie C-408/16. Na marginesie wskazania wymaga, iż przywołane wyroki odnoszą się do definicji nieprawidłowości zawartej w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. UE L 210 z dnia 31 lipca 2006 r. ze zm.), który to akt normatywny obowiązywał w czasie trwania poprzedniej perspektywy finansowej, tj. na lata 2007 – 2013. Jednakże w Rozporządzeniu nr 1303/2013 pojęcie nieprawidłowości zdefiniowane jest niemalże identycznie co pozwala przyjąć, że przywołana wyżej wykładnia dokonana przez TSUE nie ulegnie zmianie w obecnej perspektywie finansowej. Odnosnie powyższych rozważań podkreślenia wymaga fakt, iż Beneficjent zarówno na etapie czynności kontrolnych, jak i w toku postępowania administracyjnego nie przedstawił okoliczności mogących świadczyć, iż naruszenie prawa wynikające z jego działania wykluczało negatywny wpływ na budżet UE.

Od decyzji wydanej na podstawie art. 207 ust. 1 ufp nie służy stronie odwołanie, lecz strona niezadowolona z decyzji może się zwrócić do IZ RPO WZ z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Organ rozpatrujący wniosek, jest zobowiązany do przeprowadzenia powtórnego postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, gdyż do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. Zgodnie z art. 138 § 1 kpa organ odwoławczy wydaje decyzję, w której utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję, uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy, albo uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, bądź też umarza postępowanie odwoławcze.

Mając na uwadze cały zgromadzony dotychczas materiał dowodowy, w szczególności Umowę oraz wyjaśnienia Beneficjenta, a także uzasadnienie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, po ponownym przeanalizowaniu wszystkich okoliczności w sprawie, IZ RPO WZ nie widzi podstaw do uchylecia zaskarżonej decyzji ani w całości ani w części, w związku z czym utrzymuje w całości w mocy zaskarżoną decyzję z dnia 2 października 2019 r. nr (...) nakazującą Beneficjentowi zwrot środków, które otrzymał na podstawie Umowy na realizację Projektu.

Pouczenie

Od niniejszej decyzji przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w S., ul. S. w terminie 30 dni od daty jej doręczenia za pośrednictwem Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego. Od skargi pobierany jest wpis stosunkowy, który wynosi 1 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 2 000,00 zł i nie więcej niż 100 000,00 zł (§ 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2003 r., Nr 221, poz. 2193 ze zm.)). Stronie przysługuje możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

Na podstawie art. 207 ust. 4 pkt 3 ufp w przypadku gdy beneficjent nie zwrócił środków wraz z odsetkami w terminie 14 dni od dnia upływu terminu, o którym mowa w art. 207 ust.1 ufp zostaje on wykluczony z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowych z udziałem środków europejskich, z zastrzeżeniem art. 207 ust. 7 ufp.

Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego

Otrzymują:

- 1) Adwokat B. K.
Kancelaria Adwokacja Adwokat B. K.
ul. B.
XX – XXX S.
- 2) a/a

Na podstawie przepisów o ochronie danych osobowych zanonimizował Krzysztof Olejniczak.