



Europejski Rzecznik
Praw Obywatelskich

Decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zamykająca dochodzenie w sprawie skargi nr 703/2010/(AR)MHZ przeciwko Komisji Europejskiej

Decyzja

Sprawa 703/2010/MHZ - Otwarta 06/05/2010 - Zalecenia w sprawie 16/06/2011 - Decyzja z 23/11/2011 - Instytucja, której sprawa dotyczy Komisja Europejska (Zalecenie wstępne zostało częściowo przyjęte przez Instytucję) |

Skarżący koordynował projekt badawczy objęty grantem UE przyznany przez Komisję polskiemu uniwersytetowi. W trakcie realizacji projektu Komisja z opóźnieniem zatwierdzała okresowe sprawozdania uniwersytetu. Ponadto po pomyślnym zakończeniu projektu i przedłożeniu Komisji przez uniwersytet sprawozdania końcowego i świadectwa audytu kosztów, które odpowiadały płatnościom zaliczkowym Komisji, Komisja wypłaciła kolejną transzę prefinansowania. Komisja twierdziła, że prefinansowanie nie oznacza finansowania przed poniesieniem kosztów, ale wkład przed zatwierdzeniem przez Komisję poniesionych kosztów. Skarżący był odmiennego zdania i złożył skargę do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, zarzucając Komisji popełnienie szeregu nieprawidłowości administracyjnych przy obsłudze grantu.

Rzecznik ustalił dwa przypadki niewłaściwego administrowania. Pierwszy dotyczył opóźnień Komisji, w szczególności opóźnień w wypłacie prefinansowania, której dokonano w momencie, gdy nie można już było wykorzystać wypłaconych kwot na cele związane z projektem, drugi zaś dotyczył niepoinformowania skarżącego, jako koordynatora projektu, o bezpośredniej korespondencji prowadzonej przez Komisję z rektorem uniwersytetu. Rzecznik wystosował w tym względzie zalecenie wstępne, aby Komisja skierowała do rektora uniwersytetu pismo, w którym przeprosi skarżącego i uniwersytet za opóźnienia, w szczególności za wypłaconą z opóźnieniem i „bezużyteczną” trzecią transzę prefinansowania, oraz w którym stwierdzi, że praca skarżącego jako koordynatora projektu nie miała najmniejszego wpływu na opóźnienia ze strony Komisji. Rzecznik dodał, że Komisja powinna wyrazić w tym piśmie uznanie dla pracy wykonanej przez skarżącego i uniwersytet, którzy byli w stanie zakończyć projekt z bardzo dobrymi wynikami przy wykorzystaniu niższego finansowania UE niż pierwotnie zakładano. Komisja zaakceptowała zasadniczą część zalecenia Rzecznika i wysłała pismo do rektora. Rzecznik zamknął zatem sprawę.

Stan faktyczny



1. Skarżący to profesor z Polski, kierownik Katedry Genetyki Uniwersytetu (zwanego dalej „Uniwersytetem”).
2. W dniu 25 czerwca 2004 r. Uniwersytet zawarł umowę [1] z Komisją (zwana dalej „umowa”), na podstawie której Komisja przyznała Uniwersytetowi grant Marie Curie („grant”) na realizację projektu „Wykorzystanie genomiki do ulepszenia roślin użytkowych” („projekt”). Skarżący został wyznaczony z ramienia Uniwersytetu na koordynatora projektu.
3. Zgodnie z umową maksymalny udział UE w projekcie mógł wynieść 336 677 EUR. Szczegółowe warunki płatności zostały określone w umowie (załącznik drugi do umowy „warunki ogólne”).
4. Zgodnie z umową projekt powinien się rozpocząć w dniu 1 czerwca 2004 r. i trwać do dnia 31 maja 2008 r. A zatem czas realizacji projektu miał wynieść 48 miesięcy. Projekt został podzielony na 4 okresy sprawozdawczości o następującej długości: P1, do dnia 30 maja 2005 r. (miesiące 1–12); P2, do dnia 30 maja 2006 r. (miesiące 13–24); P3, do dnia 30 maja 2007 r. (miesiące 25–36) i P4, do dnia 30 maja 2008 r. (miesiące 37–48).
5. Zgodnie z art. 4 i 5 umowy Uniwersytet miał przedłożyć Komisji sprawozdanie na temat każdego okresu realizacji projektu w ciągu 45 dni od dnia zakończenia każdego kolejnego etapu projektu. Ponadto w art. 6.1.b umowy, w połączeniu z art. II.7.2.b warunków ogólnych, przewidziano przedkładanie przez Uniwersytet dodatkowych raportów, gdyby potrzebował dodatkowych zaliczek nieprzewidzianych na dzień zakończenia takich okresów. Koordynator miał obowiązek przekazywania raportów przez Internet z wykorzystaniem narzędzia Komisji SESAM, a dodatkowo raporty miały być drukowane i wysyłane tradycyjną pocztą.
6. W dniu 4 sierpnia 2004 r. Komisja wypłaciła Uniwersytetowi pierwszą transzę prefinansowania na poczet projektu (95 079 EUR).
7. W dniu 15 lipca 2005 r. skarżący przedłożył Komisji pierwszy raport (raport P1), który został zatwierdzony przez Komisję w dniu 18 października 2005 r. Ponieważ zadeklarowane koszty wyniosły mniej niż 70% wypłaconej pierwszej transzy grantu, zgodnie z art. 6.1.b.ii umowy Komisja nie dokonała płatności w odniesieniu do okresu P1 [2] .
8. W dniu 15 listopada 2005 r. Komisja otrzymała dodatkowe raporty Uniwersytetu. W dniu 22 grudnia 2005 r. raporty zostały zatwierdzone przez Komisję i druga transza prefinansowania w wysokości 107 322,64 EUR została wypłacona, ponieważ w międzyczasie Uniwersytet przekroczył wspomniany wskaźnik wykorzystania pierwszej transzy prefinansowania na poziomie 70%.
9. W dniu 15 lipca 2006 r. skarżący przedłożył raport dotyczący drugiego okresu sprawozdawczości (raport P2), który został zatwierdzony przez Komisję w dniu 10 października 2006 r. Ponieważ zadeklarowane koszty wyniosły mniej niż 70% drugiej transzy, nie dokonano żadnej płatności.



- 10.** W dniu 12 i 15 lipca 2007 r. skarżący przedłożył raport dotyczący trzeciego okresu sprawozdawczości (raport P3).
- 11.** W dniu 18 marca 2008 r. Komisja zazała od skarżącego wprowadzenia poprawek do raportu P3.
- 12.** W dniu 16 czerwca 2008 r. skarżący przedłożył uzupełnioną wersję raportu P3. Komisja zatwierdziła raport P3 w dniu 17 czerwca 2008 r.
- 13.** W międzyczasie w dniu 31 maja 2008 r. projekt się zakończył. Uniwersytet zlecił więc przeprowadzenie audytu obejmującego cały czas trwania projektu (od 1 czerwca 2004 r. do 31 maja 2008 r.) [3] .
- 14.** Audytor wydał wnioski końcowe w dniu 12 lipca 2008 r. ("świadectwo audytu"). W świadectwie audytor odniósł się do dwóch transz wypłaconych przez Komisję (pierwsza i druga część prefinansowania na kwotę 202 897,46 EUR). Audytor poświadczyl, że Uniwersytet wydał 201 898 EUR na realizację całego projektu, który właśnie się zakończył.
- 15.** W dniu 15 lipca 2008 r. skarżący złożył za pośrednictwem portalu SESAM raport za okres 4 (raport P4), raport końcowy i wspomniane powyżej świadectwo audytu. Tego samego dnia wysłał również wymienione raporty i świadectwo audytu pocztą. Raporty i świadectwo audytu dotarły do Komisji w dniu 23 lipca 2008 r.
- 16.** W dniu 5 września 2008 r. Komisja zwróciła się do skarżącego e-mailem o wprowadzenie poprawek do raportu P4 oraz do raportu końcowego. W e-mailu nawiązano również do świadectwa audytu. Skarżący przesłał poprawione raporty w dniu 15 września 2008 r.
- 17.** W dniu 1 grudnia 2008 r. Komisja wypłaciła Uniwersytetowi kwotę 66 940,14 EUR. Komisja uznała tę płatność za trzecią transzę prefinansowania w ramach projektu w związku z raportem P3.
- 18.** W dniu 6 stycznia 2009 r. Komisja zatwierdziła raport P4 i raport końcowy.
- 19.** Ponieważ kwota 66 940,14 EUR wpłacona przez Komisję na rachunek Uniwersytetu w dniu 1 grudnia 2008 r. stanowiła zdaniem Uniwersytetu ostatnią płatność z grantu, w marcu 2009 r. Uniwersytet przeznaczył tę sumę na badania własne, niezwiązane z projektem.
- 20.** W dniu 18 czerwca 2009 r. Komisja zwróciła się do audytora o udzielenie wyjaśnień dotyczących wynagrodzenia za przeprowadzenie audytu, które dostarczono w dniu 21 czerwca 2009 r.
- 21.** W dniu 15 lipca 2009 r. Komisja poinformowała rektora Uniwersytetu o zamiarze wszczęcia procedury odzyskania należności w kwocie 66 940,14 EUR wypłaconej w dniu 1 grudnia 2008 r. Skarżący otrzymał pocztą kopie pisma Komisji [4] . Komisja wystąpiła do Uniwersytetu o zwrot



wyżej wymienionej płatności, „ponieważ uzasadniona i zatwierdzona kwota [wydana przez Uniwersytet na realizację projektu] była niższa niż wypłacona suma prefinansowania”.

22. Skarżący zakwestionował te decyzje w imieniu Uniwersytetu w szeregu kolejnych pism skierowanych do Komisji (z dnia: 17 lipca, 30 lipca, 31 lipca, 11 sierpnia, 29 września i 3 listopada 2009 r.).

23. Pierwsze pismo skarżącego nosi datę 17 lipca 2009 r. W piśmie skarżący stwierdza, że uznał trzecią transzę prefinansowania wypłaconą w grudniu 2008 r. za płatność końcową. Komisja udzieliła odpowiedzi w dniu 28 lipca 2009 r. oraz w dniu 11 września 2009 r. W swoich odpowiedziach Komisja zasadniczo oświadczyła, że przekonanie skarżącego o tym, że płatność z dnia 1 grudnia 2008 r. stanowiła płatność końcową, było mylne, gdyż „określenie »prefinansowanie« nie oznacza finansowania udzielanego przed poniesieniem kosztów, lecz wypłatę środków dokonywaną przed zatwierdzeniem przez Komisję poniesionych kosztów. Komisja Europejska zatwierdziła trzeci raport okresowy P3 w dniu 17 czerwca 2008 r. Trzecia transza prefinansowania w wysokości 66 940,14 EUR wypłacona w dniu 1 grudnia 2008 r. została obliczona z uwzględnieniem danych zawartych w trzecim raporcie okresowym, a nie w raporcie końcowym, który [skarżący] w międzyczasie również przedłożył (w dniu 23 czerwca 2008 r.). Raport końcowy został zatwierdzony dopiero w dniu 9 stycznia 2009 r.” [5]. Dalej Komisja argumentuje, że z raportu końcowego wynika, iż koszty przedstawione przez Uniwersytet i potwierdzone przez audytora wyniosły 201 989,18 EUR, a zatem mniej niż suma środków przekazanych przez Komisję. Komisja wyraziła zgodę na pokrycie kosztów audytu (3606,56 EUR), jednak i tak wypłaciła Uniwersytetowi kwotę za wysokość 64 332,82 EUR.

24. W dniu 11 sierpnia 2009 r. skarżący skierował pismo do komisarza Janeza Potocnika i do dyrektora generalnego DG ds. Badań Naukowych i Innowacji. Pismo zawierało skargę na całościowe zarządzanie projektem od strony finansowej przez służby Komisji.

25. W piśmie z dnia 11 września 2009 r. Komisja wyraziła ubolewanie z powodu nieporozumienia, które zaszło w kontaktach ze skarżącym, i przyznała, że „w pewnym stopniu” spowodowane to było przez opóźnienia ze strony Komisji w rozpatrywaniu raportu P3 i raportu końcowego pod względem naukowym i administracyjnym. Komisja stwierdziła, że pierwsze opóźnienie nastąpiło „w sierpniu 2007 r. po złożeniu raportu P3 przez skarżącego”, a następnie w połowie marca 2008 r., kiedy Komisja pierwszy raz skontaktowała się ze skarżącym w sprawie naniesienia poprawek.

26. Dalej Komisja w tym samym piśmie wyjaśniła, że po otrzymaniu raportu P4 i raportu końcowego przez dział operacyjny pod koniec lipca 2008 r., które następnie zostały uzupełnione we wrześniu 2008 r., urzędnik ds. naukowych w tym dziale zlecił ocenę zewnętrzną raportu końcowego (jest to normalna procedura w ramach systemu *Marie Curie Host Fellowships*). W ocenie zakończonej pod koniec listopada 2008 r. stwierdzono, że projekt mieści się w przedziale „dobry” – „doskonały”. W styczniu 2009 r. projekt przekazano z działu operacyjnego do działu administracji i finansów. Po przeprowadzeniu analizy raportu końcowego dział administracji i finansów stwierdził, że koszty zadeklarowane przez Uniwersytet i zatwierdzone przez audytora wyniosły mniej niż środki przekazane przez Komisję. Komisja



oświadczyła, że „w każdym razie, jeżeli stwierdzili Państwo, że płatność dokonana przez Komisję w dniu 26 listopada 2008 r., która wpłynęła na Państwa rachunek na początku grudnia 2008 r., stanowiła płatność końcową, a nie kwotę prefinansowania za trzeci okres sprawozdawczy, należało skontaktować się z Komisją i zwrócić kwotę przekraczającą należną wysokość, ponieważ płatność dokonana przez Komisję nie może w żadnym wypadku stanowić zysku dla strony umowy. Dopiero po dokonaniu końcowej płatności Komisja zdała sobie sprawę, że wystąpiła nadpłata”.

27. Skarżący ustosunkował się do przytoczonych powyżej stwierdzeń Komisji w dniu 29 września 2009 r. Stwierdził on, że w swoich odpowiedziach Komisja nie zajęła stanowiska wobec stwierdzenia skarżącego, że zgodnie z umową trzecia transza prefinansowania nie mogła odnosić się do raportu P3, ponieważ w okresie P3 projektu skarżący nie wydał 70% otrzymanej sumy. Ponadto nie występował on o udzielenie dodatkowego finansowania. Skarżący zgodził się ze stwierdzeniem, że granty UE nie mogą być wykorzystywane do osiągnięcia zysku przez beneficjenta. Granty nie powinny jednak również powodować strat. Ponieważ Komisja nie poinformowała skarżącego o tym, co oznaczała płatność otrzymana w dniu 1 grudnia 2008 r., środki te zostały przeznaczone przez Uniwersytet na badania. Zwrot tych środków oznaczałby likwidację Katedry Genetyki Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego. Ponadto Komisja spowodowała nadwyrezytę reputację skarżącego i jego katedry, gdyż poinformowała rektora Uniwersytetu, który z kolei przekazał te informacje dziekanowi katedry, o wystąpieniu „nieprawidłowości we wdrażaniu projektu”.

28. W odpowiedzi z dnia 23 października 2009 r. Komisja stwierdziła, że nie rozumie, w jaki sposób mogła spowodować uzasadnione oczekiwania ze strony Uniwersytetu, że jest on uprawniony do wydania 269 341,60 EUR, podczas gdy koszty wnioskowane przez Uniwersytet i zatwierdzone w drodze audytu wyniosły 202 897,46 EUR, a Komisja zatwierdziła kwotę 205 504,74 EUR (opisane wyżej koszty projektu plus koszty audytu).

29. W kolejnym piśmie z dnia 19 listopada 2009 r. wystosowanym przez Komisję w odpowiedzi na pismo skarżącego z dnia 3 listopada 2009 r. Komisja stwierdziła, że nie będzie prowadzić dalszej wymiany korespondencji ze skarżącym na temat grantu. Komisja oświadczyła, że do prawnego przedstawiciela Uniwersytetu przesłana zostanie nota debetowa z wnioskiem o zwrot nadpłaconej kwoty w wysokości 64 322,82 EUR. Skarżący zwrócił się wtedy do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Przedmiot dochodzenia

30. Rzecznik podjął decyzję o wszczęciu dochodzenia w oparciu o zarzuty i roszczenia, podane poniżej:

Zarzuty

1) Komisja popełniła szereg nieprawidłowości administracyjnych w ramach procedur



dotyczących grantu.

2) Internetowy system sprawozdawczości Komisji SESAM jest wadliwy.

Roszczenia

- 1) Komisja powinna przyznać się do błędów i przeprosić za ich popełnienie.
- 2) Komisja powinna wypłacić skarżącemu rekompensatę za szkody w wysokości 100 000 EUR.

Dochodzenie

31. Skarga złożona w dniu 12 marca 2010 r. została przekazana Komisji w dniu 6 maja 2010 r., która miała wydać opinie do dnia 31 sierpnia 2010 r. W dniu 25 października 2010 r. Komisja przesłała opinie oraz tłumaczenie na język polski, które zostały przekazane skarżącemu wraz z prośbą o przedstawienie uwag. Skarżący przekazał swoje uwagi w dniu 14 stycznia 2011 r. W dniu 16 czerwca 2011 r. Rzecznik przedstawił Komisji projekt zalecenia. W dniu 27 września 2011 r. Komisja udzieliła odpowiedzi w sprawie tego projektu. Polskie tłumaczenie tej odpowiedzi zostało przekazane skarżącemu, aby do 31 października 2011 r. przedstawił on swoje uwagi. Skarżący nie przedstawił uwag.

Analiza i wnioski Rzecznika

A. Zarzucane nieprawidłowości administracyjne popełnione podczas obsługi grantu i powiązane roszczenia

Argumenty przedstawione Rzecznikowi

32. Skarżący przedstawił szereg argumentów na poparcie postawionych zarzutów. Po pierwsze stwierdził, że Komisja dokonała wypłaty trzeciej transzy prefinansowania, mimo że Uniwersytet: (i) nie spełnił zawartego w umowie wymogu dotyczącego wydania 70% środków przekazanych wcześniej przez Komisję oraz (ii) nie przedstawił dodatkowego raportu obrazującego takie koszty. Ponadto Komisja dokonała trzeciej płatności po zakończeniu projektu i po przedłożeniu raportu końcowego. Uniemożliwiło to Uniwersytetowi przeznaczenie tych środków na realizację projektu. W rezultacie Komisja wywołała u skarżącego mylne przekonanie, że trzecia płatność stanowiła ostatnią transzę. (*Pierwszy argument*)

33. Skarżący stwierdził również, że Komisja nie zachowała terminów przewidzianych w umowie, dotyczących oceny i zatwierdzenia trzeciego i czwartego raportu okresowego (raport P3 i raport P4) oraz raportu końcowego. (*Drugi argument*)



34. Ponadto Komisja nie poinformowała skarżącego w należyty i terminowy sposób o tym, że zatwierdziła raport P3 i że na podstawie tego raportu dokona wypłaty trzeciej transzy prefinansowania. Skarżący uznał, że Komisja interpretuje prefinansowanie w sposób wprowadzający w błąd. Zdaniem skarżącego w sekcji II art. 1 pkt 16 oraz art. 21 warunków ogólnych prefinansowanie definiuje się jako płatność, która umożliwia kontynuację projektu. (*Trzeci argument*)

35. Skarżący utrzymuje również, że Komisja nawiązała bezpośrednie kontakty z audytorem i rektorem Uniwersytetu, podczas gdy zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2 umowy powinna najpierw skontaktować się z koordynatorem projektu (skarżący) w odniesieniu do wszystkich spraw związanych z projektem. (*Czwarty argument*)

36. Poza tym Komisja nie ustosunkowała się odpowiednio do pism skarżącego z dnia 11 sierpnia 2009 r. skierowanych do DG ds. Badań i Innowacji, do komisarza Janeza Potocnika, ani nie odpowiedziała na skargę wysłaną na następujący adres e-mail: sg-plaintes@ec.europa.eu. Skarżący stwierdził, że Komisja nie poinformowała go o wynikach oceny raportu końcowego przeprowadzonej przez ekspertów zewnętrznych, w ramach której stwierdzono, że projekt mieści się w przedziale „dobry” – „doskonały”. (*Piąty argument*)

37. Skarżący wystąpił o odszkodowanie i oficjalne przeprosiny. Na poparcie roszczenia o odszkodowanie finansowe, skarżący stwierdził, że na skutek wypłaty trzeciej transzy prefinansowania zmuszony był przez osiem miesięcy korespondować z Komisją i analizować jej przepisy finansowe, zamiast prowadzić w tym czasie prace badawcze i pisać teksty naukowe, za które mógłby zarobić dodatkowe pieniądze lub starać się o inne granty.

38. Dalej skarżący stwierdził na poparcie swojego roszczenia, że gdyby był świadomy tego, że możliwe jest otrzymanie finansowania związanego z raportem P3, jego Katedra mogłaby wydać te pieniądze na projekt, przedstawić do rozliczenia zgodnie z umową i w ten sposób uniknąć obecnych trudności finansowych. Uniwersytet zamierzał przedłożyć dodatkowy raport po zakończeniu okresu P3, aby pokazać, że w międzyczasie wydał 70% środków UE, ale nie mógł tego zrobić z powodu opóźnienia Komisji w ocenie i zatwierdzaniu raportu P3. W związku z tym Uniwersytet musiał ograniczyć wydatki związane z projektem do kwot wypłaconych już przez Komisję, ponieważ nie mógł sfinansować projektu z własnych środków.

39. Ponadto bezpośrednie kontakty Komisji z rektorem Uniwersytetu naraziły na szwank reputację skarżącego jako koordynatora.

40. W swojej opinii Komisja najpierw stwierdziła, że do trzeciej transzy prefinansowania dołączono wiadomość z systemu finansowego Komisji (ABAC), w której podano nazwę Uniwersytetu, nazwisko skarżącego, numer umowy, akronim projektu oraz informacje, że płatność dotyczy raportu P3. Komisja przyznała jednak, że zgodnie z twierdzeniem skarżącego mógł on nie otrzymać tej wiadomości: DG BUDG poinformowała DG RTD, że w zależności o zwyczajów banków w różnych państwach członkowskich takie dołączone informacje mogą być skracane przez bank. Komisja skorygowała już stosowaną procedurę i właściwe służby obecnie



dolaczaja rutynowo do kazdej transzy prefinansowania wiadomosc e-mail do koordynatora. Komisja stwierdzila jednak w zwiazku z tym, ze skarzacy byl w ciaglym kontakcie z urzednikami Komisji odpowiedzialnymi za projekt i finansowanie i „mógł w kazdej chwili zapytac o postepy w tej sprawie”.

41. Co do oceny raportu koncowego Komisja stwierdzila, ze zlecenie oceny zewnetrznej stanowi standardowa procedure stosowana wobec wszystkich projektów w ramach programu Marie Curie Host Fellowships w celu oceny postepów w badaniach podczas obowiazywania umowy. Ocena zewnetrzna projektu w przedziale „dobry” – „doskonaly” zostala zapisana w dokumentach wewnetrznych Komisji (sprawozdanie z oceny projektu i sprawozdanie z przegladu projektu). Informacja ta jest wykorzystywana do wewnetrznej oceny programu i dlatego nie jest ujawniana koordynatorowi, chyba ze wyraznie tego zazada.

42. Jezeli chodzi o różnice miedzy prefinansowaniem a platnoscia koncowa, to Komisja wyjasnila, ze termin „prefinansowanie” jest zdefiniowany w umowie, a mianowicie w sekcji II art. 1 pkt 16 warunków ogólnych. Definicja ta zostala bardziej szczególowo wyjasniona w przewodniku na temat kwestii finansowych dotyczacych szóstego programu ramowego (s. 81 i 82). "Celem takiego finansowania jest czesciowe finansowanie wypłacane z góry, aby umozliwic kontynuacje projektu, jednak na podstawie uzasadnienia kosztów poniesionych w poprzednim okresie, a nie tytulem kosztów, które zostana poniesione na dalszym etapie projektu". Z drugiej jednak strony w art. 6 ust. 1 lit. d) umowy zawarto definicje terminu „platnosc koncowa": „Platnosc dokonana na koniec okresu sprawozdawczosci, do której dolaczone jest swiadcstwo audytu, jest uznawana za platnosc koncowa". Platnosc koncowa stanowi zatem platnosc dokonywana tytulem faktycznie poniesionych kosztów. Do Komisji nalezy prefinansowanie i moze ono byc uznawane za platnosc koncowa jedynie wtedy, gdy deklarowane koszty zostaly wczesniej zatwierdzone przez Komisje. Prefinansowanie jest wykorzystywane przez kontrahenta, jednak „pozostaje wlasnoscia Komisji". Prefinansowanie przechodzi na wlasnosc kontrahenta tylko w zakresie, w jakim pokrywa deklarowane koszty, w kwocie potwierdzonej przez audytora i zatwierdzonej przez Komisje.

43. W zwiazku z powyzzszymi wyjasnieniami Komisja podkreslila, ze w maju 2007 r. zorganizowala szkolenie w Warszawie i w Krakowie, w którym skarzacy wzial udzial. Szkolenie obejmowalo kwestie finansowe, takie jak różnica miedzy prefinansowaniem a platnosciami dokonanymi po uzasadnieniu kosztów. Ponadto w ramach dzialan dotyczacych transferu wiedzy przewidziane sa specjalne fundusze umozliwiajace beneficjentom grantów skorzystanie z uslug specjalistów, którzy prowadza sprawy finansowe i je nadzoruja. Uniwersytet wykorzystal tylko 10% takich funduszy.

44. Komisja dalej dowodzi, ze to je kontrahenci/ beneficjenci ponosza odpowiedzialnosc za sprawdzenie, czy platnosc Komisji w ramach umowy jest nalezyta i czy nie przewyzsza poniesionych kosztów, a zatem to beneficjent powinien sie skontaktowac z Komisja i zwrócić nadwyzki uzyskanych srodków, gdyz "srodki UE nie moga w zadnym razie stanowic źródla zysku dla kontrahentów."

45. Komisja wyjasnila, ze chociaz Uniwersytet nie wydal 70% wczesniejszych srodków



przekazanych przez Komisję w ramach prefinansowania, przekazanie trzeciej transzy środków było uzasadnione. Wynikało to ze zmian wprowadzonych w międzyczasie do przepisów wykonawczych do rozporządzenia finansowego (art. 180 ust. 1). W dniu 3 grudnia 2007 r. wszyscy koordynatorzy projektów w ramach 6PR Marie Curie (w tym skarżący) zostali poinformowani o tej zmianie.

46. Komisja wyraziła ubolewanie z powodu opóźnień administracyjnych w odniesieniu do trzeciej transzy prefinansowania i rozpatrywania raportów P3 i P4 oraz raportu końcowego, lecz opóźnienia te były bez wątpienia spowodowane „nadmiernym obciążeniem administracyjnym związanym z powołaniem Agencji Wykonawczej ds. Badan Naukowych”. Komisja przeprosiła za te opóźnienia w swojej opinii i przypomniała, że już wcześniej uczyniła to w piśmie z dnia 11 września 2009 r. skierowanym do skarżącego i podpisanym przez dyrektora DG ds. Badan Naukowych i Innowacji.

47. Komisja podkreśliła ponadto, że każda płatność, która odpowiada różnym okresom sprawozdawczosci, jest rozpatrywana oddzielnie. Pomimo tego, że Komisja otrzymała raport za okres P4 (raport P4), zanim dokonała płatności należnej w związku z zatwierdzeniem raportu P3 za poprzedni okres P3, dokonała płatności w związku z raportem P3 „aby nie spowodować szkody dla Uniwersytetu, gdyż zazwyczaj w takiej sytuacji bilans jest dodatni”. Dopiero po przeprowadzeniu analizy raportu P4 i raportu końcowego okazało się, że ostateczna całkowita kwota należna ze strony Komisji, która powinna odpowiadać faktycznym kosztom zadeklarowanym przez Uniwersytet, potwierdzonym przez audytora i zatwierdzonym przez Komisję, jest mniejsza niż całkowita kwota prefinansowania, którą Komisja już przekazała Uniwersytetowi. Różnica wyniosła 63 836,86 EUR. Faktyczne koszty zadeklarowane za pierwszy okres wyniosły 47 110 EUR; za drugi okres: 51 967,27; za trzeci okres: 32 450,87; za czwarty okres: 73 976,60 EUR [6], łącznie: 205 504,74 EUR. Łączna kwota prefinansowania wypłacona przez Komisję wyniosła 269 341,60 EUR (na początku projektu 95 079 EUR; po przedłożeniu raportu uzupełniającego raport P2 kwota w wysokości 107 322,46 EUR, a wreszcie trzecie prefinansowanie w wysokości 66 940,14 EUR). W rezultacie sporządzono nakaz odzyskania środków na kwotę 63 836,86 EUR wraz z odsetkami w wysokości 495,96 EUR.

48. Zgodnie z umową Komisja zazwyczaj kierowała swoją korespondencją dotyczącą umowy do skarżącego. W dniu 15 lipca 2009 r. wysłała jednak pismo do byłego rektora Uniwersytetu (który był prawnym przedstawicielem Uniwersytetu podczas podpisywania umowy) w celu poinformowania go, że Komisja zamierza odzyskać nadpłacone kwoty. Skarżący otrzymał pocztą kopie pisma Komisji. W dniu 28 lipca 2009 r. Komisja wysłała kolejne pismo do skarżącego oraz kopie pisma do nowego rektora Uniwersytetu. Komisja nigdy nie zakwestionowała reputacji skarżącego jako koordynatora.

49. Komisja oświadczyła, że udzieliła odpowiedzi na wszystkie pisma i e-maile skarżącego i wraz z opinią dostarczyła kopie swoich odpowiedzi. Co się tyczy skargi wysłanej przez skarżącego na adres e-mail sg-plaintes@ec.europa.eu, Komisja sprawdziła dane w rejestrze, ale takiej skargi nie odnotowano. Istotnie w kopii tej wiadomości przesłanej wraz ze skargą do Rzecznika Praw Obywatelskich i przekazanej Komisji brak w odpowiednim polu daty i godziny



wysłania.

50. Komisja w podsumowaniu powołała się na sekcję II art. 3 warunków ogólnych, który brzmi: „koordynator b) zapewnia skuteczne wdrożenie projektu i dopilnowuje przyjęcia wszelkich niezbędnych i uzasadnionych środków, które zapewnia realizację projektu zgodnie z warunkami niniejszej umowy (...)”. Po podpisaniu umowy koordynator projektu jest odpowiedzialny za zarządzanie środkami i w związku z tym ma obowiązek zapoznać się z odpowiednimi przepisami finansowymi, które mają zastosowanie do danego projektu "przed rozpoczęciem projektu, a także w trakcie jego trwania, aby uniknąć problemów, gdy projekt dobiega końca." Koordynator ma obowiązek zapoznania się z przepisami Komisji związanymi z projektem, a Komisja ułatwia te zadania przez organizowanie szkoleń i przeznaczanie specjalnych funduszy pozwalających na zatrudnienie profesjonalnego kierownika projektu. Problemy finansowe, o których skarżący pisze w swojej skardze, wynikają z tego, że nie udało mu się pogodzić poniesionych kosztów z otrzymanymi środkami. Zgodnie z umową wszelkie nadwyżki środków wypłaconych przez Komisję muszą zostać zwrócone.

51. Dodatkowo w swojej opinii (wersja polska) Komisja stwierdziła, że „nie uważa, że wypłata odszkodowania skarżącemu jest uzasadniona, gdyż od grudnia 2008 r. ma on do swojej dyspozycji kwotę 63 836,86 EUR, która należy do Komisji”.

52. W swoich uwagach skarżący utrzymał wszystkie swoje pierwotne argumenty i roszczenia. Odnosił się do powyższego stwierdzenia Komisji, które w polskiej wersji przesłanej do niego opinii brzmiało „od grudnia 2008 r. ma on do **swojej** dyspozycji kwotę 63 836,86 EUR” (podkreślenie własne). Stwierdził, że Komisja skierowała przeciwko niemu poważne i nieuzasadnione oskarżenie, podczas gdy wiadomo, że nie ma takiej możliwości prawnej, aby skarżący korzystał z grantu przyznanego Uniwersytetowi. Ponadto skarżący widział odpowiednie dokumenty, z których wynikało, że już w dniu 9 grudnia 2009 r. Uniwersytet zwrócił Komisji kwotę 64 332,82 EUR w dwóch transzach (najpierw 55 307,33 EUR, a następnie 9025,49 EUR).

53. Co więcej, skarżący uznał za niesprawiedliwe, że Komisja oskarża go o brak znajomości odpowiednich przepisów finansowych i nieumiejętność pogodzenia poniesionych kosztów z otrzymanymi środkami. Na poparcie swojego stwierdzenia przypomniał, że audytor nie stwierdził żadnych nieprawidłowości. „Jego problemy” zaczęły się dopiero po tym, jak Komisja wypłaciła nienależną третią transzę prefinansowania. Poza tym Komisja sama przyznała prowadzonemu przez niego projektowi ocenę w przedziale „dobry” – „doskonały”.

Ocena Rzecznika

Skarżący przedstawił pięć argumentów na poparcie pierwszego zarzutu:

W odniesieniu do czwartego argumentu skarżącego dotyczącego tego, że Komisja naruszyła postanowienia umowy, ponieważ



komunikowała się nie z nim, lecz z innymi osobami:

54. W art. 9 ust. 1 umowy przewiduje się, że „w ramach komunikacji przewidzianej w umowie (...) cała korespondencja jest kierowana (...) na [adres skarżącego]”.

55. W pierwotnej skardze skarżący stwierdził, że Komisja naruszyła to postanowienie, ponieważ przesłała: (i) w dniu 15 lipca 2009 r. pismo dotyczące nakazu odzyskania środków do rektora Uniwersytetu oraz (ii) w dniu 18 czerwca 2009 r. wiadomość e-mail do audytora z prośbą o wyjaśnienia w związku ze świadectwem audytu. Skarżący dodał w swoich uwagach, że w dniu 26 listopada 2009 r. Komisja wysłała notę debetową do rektora Uniwersytetu, a on sam nie otrzymał kopii noty.

56. Z jednej strony wydaje się, że art. 9 ust. 1 umowy nie ma zastosowania do przytaczanej korespondencji, gdyż była ona prowadzona po zakończeniu projektu, którego dotyczy umowa. Z drugiej jednak strony art. 2 umowy stanowi, że postanowienia sekcji II art. 7 warunków ogólnych mają również zastosowanie po zakończeniu wdrożenia projektu. Na mocy sekcji II art. 7 warunków ogólnych **na beneficjenta** umowy nakłada się zobowiązanie do przedkładania Komisji raportów i wyników końcowych zgodnie z art. 9 ust. 1 umowy. Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że nawet jeżeli sekcja II art. 7 warunków ogólnych (a zatem art. 9 ust. 1 umowy) ma zastosowanie jedynie do beneficjentów, uczciwie ze strony Komisji byłoby kierowanie swojej korespondencji na adres skarżącego, jak to przewiduje art. 9 ust. 1 umowy, również po zakończeniu jej trwania. Ostatecznie sekcja II art. 7 warunków ogólnych nie podlegała indywidualnym negocjacjom i wydaje się, że jej zastosowanie jedynie do beneficjentów mogłoby spowodować znaczne zaburzenie równowagi zobowiązań stron wynikających z umowy [7].

57. Wobec powyższego Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że Uniwersytet reprezentowany przez Rektora był stroną umowy z Komisją i dlatego skierowanie pisma o nakazie odzyskania środków do Rektora uczelni było uzasadnione. Podobnie uzasadnione było zwrócenie się bezpośrednio do audytora o wyjaśnienia dotyczące świadectwa audytu dla audytowanego przez nią samego projektu. Zdaniem Rzecznika Komisja postąpiła należyście, gdyż wysłała kopie wymienionych powyżej pism do skarżącego.

58. Jednakże skarżący zarzucał w swoich uwagach Komisji, że postąpiła inaczej w przypadku pisma przesłanego do Rektora Uniwersytetu w dniu 26 listopada 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że zwracanie się do Komisji o dalsze komentarze w związku z tym nowym zarzucanym faktem nie jest przydatne. Najwyraźniej Komisja skierowała pismo do Rektora po podjęciu decyzji o wystosowaniu nakazu odzyskania środków, o czym skarżący został powiadomiony w dniu 19 listopada 2009 r. Decyzja ta brzmi następująco: „Uznaje, że fakty związane z tą sprawą są obecnie dobrze znane, i w związku z tym zaprzestaje dalszej korespondencji z Panem na ten temat. W celu odzyskania nadpłaconej kwoty w wysokości 64 322,82 EUR udzieliłem instrukcji odpowiednim służbom, aby bezpośrednio przesłały stosowną notę debetową prawnemu przedstawicielowi Uniwersytetu (...)”.

59. W świetle konkluzji zawartych w pkt 56 i 57 Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że nie



wysylajac skarzacemu kopii pisma z dnia 26 listopada 2009 r. skierowanego do Rektora, Komisja postapila niewlasciwie. Stanowilo to pierwszy przypadek niewlasciwego administrowania.

W odniesieniu do piatego argumentu skarzacego dotyczacego wymiany korespondencji z Komisja:

60. Rzecznik Praw Obywatelskich odnotowal, ze Komisja przedstawila wraz ze swoja opinia kopie odpowiedzi na pisma skarzacego: odpowiedz z dnia 28 lipca 2009 r. na pismo skarzacego z dnia 17 lipca 2009 r.; odpowiedz z dnia 23 pazdziernika 2009 r. na pismo skarzacego z dnia 29 wrzesnia 2009 r.; odpowiedz z dnia 19 listopada 2009 r. na pismo skarzacego z dnia 3 listopada 2009 r.; odpowiedz z dnia 11 wrzesnia 2009 r. na pisma skarzacego z dnia 11 sierpnia 2009 r. skierowane w tym samym dniu do komisarza Janeza Potocnika i do DG ds. Badan Naukowych i Innowacji [8] . Komisja wyjasnila rowniez, dlaczego niemozliwe bylo odnalezienie wiadomosci rzekomo wyslanej przez skarzacego na adres e-mail Sekretariatu Generalnego Komisji (zob. pkt 49). To wyjasnienie jest rozsadne: w swoich uwagach skarzacy nie przedstawil przekonywujacych dowodow na potwierdzenie godziny i daty wyslania tego emaila. Ponadto, wyjasnienie Komisji dotyczace tego, czemu nie poinformowala skarzacego, ze eksperci zewnetrzni ocenili raport koncowy w przedziale „dobry” – „doskonaly” jest rowniez rozsadne (zob. pkt 41).

61. W swoich uwagach skarzacy wyjasnil swój piaty argument, stwierdzajac, ze tresc odpowiedzi Komisji byla w jego odczuciu niesatysfakcjonujaca. Poniewaz przedmiot skargi obejmuje tresc tych pism, a ocena Rzecznika Praw Obywatelskich zwieczona projektem zalecenia obejmuje zasadnicze aspekty tych odpowiedzi, Rzecznik Praw Obywatelskich uznal, ze dalsze dociekania w zwiazku z powyzzszym brzmieniem argumentu skarzacego nie sa potrzebne.

W odniesieniu do pierwszego, drugiego i trzeciego argumentu dotyczacych zarzucanych Komisji opóznien oraz trzeciej transzy prefinansowania:

62. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazal, ze skarzacy zlozyl raport P3 w dniu 12 i 15 lipca 2007 r. , a pierwsza reakcja Komisji (zalecenie wprowadzenia zmian) nastapila dopiero w dniu 18 marca 2008 r. Sekcja II art. 8 ust. 2 zalacznika II do umowy „Warunki ogólne”, który stanowi integralna czesc umowy, stanowi jednak, ze „Komisja zobowiazuje sie do przeprowadzenia oceny [okresowych] raportow dotyczacych realizacji projektu (...) w terminie 45 dni od otrzymania raportu”. Jest oczywistym, ze Komisja przekroczyła termin 45 dni potrzebujac 8 miesiecy na ocene raportu P3.

63. Ponadto to opóznienie w ocenie raportu P3 spowodowalo efekt domina. Po pierwsze skarzacy mógł wprowadzic wymagane zmiany i przedlozyc poprawiony raport P3 dopiero w dniu 16 czerwca 2008 r. Po drugie Komisja zatwierdzila raport P3 dopiero w dniu 17 lipca 2008



r., a zatem rok po pierwotnym złożeniu i otrzymaniu raportu. Po trzecie Komisja dokonała płatności trzeciej transzy prefinansowania w związku z raportem P3 dopiero w dniu 1 grudnia 2008 r. [9] , gdyż wypłata kwoty prefinansowania może nastąpić jedynie „po zatwierdzeniu odnosnych sprawozdań, o których mowa w sekcji II art. 7 załącznika II („Warunki ogólne”) do umowy” [10] .

64. Dodatkowo w dniu 15 września 2008 r. Komisja otrzymała poprawioną wersję raportu P4 i raportu końcowego, lecz zatwierdziła je dopiero w dniu 6 stycznia 2009 r. Pokazuje to, że Komisja ponownie nie dotrzymała 45-dniowego terminu przewidzianego w umowie na ocenę raportu.

65. Komisja uzasadniała te opóźnienia reorganizacją swoich struktur („nadmierne obciążenie administracyjne związane z powołaniem Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych”). Względem administracyjnym nie stanowi jednak wystarczającego uzasadnienia dla osmiomiesięcznego opóźnienia w rozpatrzeniu pierwszej wersji raportu P3 skarżącego. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył w tym kontekście, że skarżący, naukowiec, sam zajmował się obsługą grantu w imieniu Uniwersytetu (poza działalnością naukową), a jego partnerem była Komisja z licznymi i wyspecjalizowanymi służbami. Komisja miała do swojej dyspozycji środki i zasoby wystarczające do przeprowadzenia reorganizacji wewnętrznej bez szkody dla interesów beneficjentów grantów, z którymi zawarto umowę.

66. W świetle powyższych stwierdzeń Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że bardzo poważne i nieuzasadnione opóźnienia Komisji, szczególnie opóźnienie w rozpatrywaniu raportu P3 , co z kolei spowodowało opóźnienie w wypłacie trzeciej transzy prefinansowania, stanowiły naruszenie postanowień umownych [11] .

67. Ponadto wszystko wskazuje na to, że Komisja dokonała opóźnionej wypłaty trzeciej transzy prefinansowania w sposób **automatyczny** po tym, jak z opóźnieniem zatwierdziła raport P3, pomimo, iż wiedziała, że Uniwersytet nie był w stanie i nie powinien wydać tych środków. Jeżeli weźmiemy pod uwagę jedynie sformułowanie postanowień sekcji II art. 1 pkt 16 umowy [12] , prefinansowanie jest najwyraźniej udzielane w celu sfinansowania dalszego etapu projektu [13] . W dniu 1 grudnia 2008 r. dalszy etap nie był możliwy, ponieważ projekt, którego dotyczyło finansowanie, zakończył się i Komisja doskonale zdawała sobie z tego sprawę.

68. Dostępne dane dowodowe [14] faktycznie pokazują, że przynajmniej na początku września 2008 r., a zatem 3 miesiące przed dokonaniem trzeciej płatności związanej z raportem P3 za okres 3 Komisja знаła treść świadectwa audytu z dnia 12 lipca 2008 r., które obejmowało cały czas trwania projektu i koszty zadeklarowane we wszystkich raportach. Logiczne jest, że raport P4 oraz raport końcowy przedłożony wraz ze świadectwem audytu nie mogły zawierać i nie zawierały żadnych danych innych niż dane zawarte w samym świadectwie audytu [15] . Po tym jak Komisja zapoznała się z treścią świadectwa audytu, analiza raportu P4 oraz raportu końcowego nie była potrzebna, aby stwierdzić, że dokonana dnia 1 grudnia 2008 r. płatność trzeciej transzy prefinansowania nie mogła być zasadna (była pozbawiona *effet utile*).

69. W świadectwie audytu audytor potwierdził, że do dnia 31 maja 2008 r. Uniwersytet



spożytkował 201 898 EUR za wszystkie okresy trwania projektu oraz że projekt zakończył się w tym dniu. Ze świadectwa audytu wynikało jasno, że wszystkie kwalifikowane koszty faktycznie poniesione przez Uniwersytet na rzecz projektu były niemal równe kwotom wypłaconym przez Komisję (pierwsza transza prefinansowania w kwocie 95 079 EUR oraz druga transza prefinansowania w kwocie 101 311.46 EUR, łącznie 196 380 EUR). Uniwersytet nie wydał na projekt żadnych funduszy poza kwotami poswiadczoneymi przez audytora w lipcu 2008 r. i nie wystąpił do Komisji o żadne dodatkowe środki [16]. W związku z tym w grudniu 2008 r. Komisja nie miała żadnych powodów, aby przelewać „zaliczkowo” dalsze środki unijne, aby „nie spowodować szkody dla Uniwersytetu.”

70. W świetle powyższych stwierdzeń Rzecznik Praw Obywatelskich doszedł do wniosku, że opóźniona wypłata trzeciej transzy prefinansowania w momencie, gdy nie mogła ona zostać już przeznaczona na realizację projektu stanowiła drugi przypadek niewłaściwego administrowania Komisji.

Roszczenia skarżącego

71. Skarżący żądał odszkodowania finansowego w kwocie 100 000 EUR.

72. Z jednej strony skarżący słusznie stwierdził, że ponieważ trzecia transza prefinansowania nie została wypłacona podczas trwania projektu, projekt zakończył się w maju 2008 r. z wykorzystaniem środków unijnych o 25% niższych niż pierwotnie zakładano (łączna kwota przewidywanego finansowania Komisji miała wynieść 336 677 EUR).

73. Nie można wykluczyć, że gdyby trzecia transza prefinansowania nie była opóźniona, ale gdyby udostępniono ją w odpowiednim terminie, wyniki projektu mogłyby być jeszcze lepsze, z korzyścią zarówno dla Uniwersytetu i naukowców pracujących nad projektem z ramienia Uniwersytetu (w tym skarżący), a ostatecznie również z korzyścią dla nauki w Europie. Istotnie, gdyby Komisja nie spóźniła się z oceną raportu P3 i dotrzymała 45-dniowego terminu umownego po otrzymaniu do oceny pierwszej wersji raportu i nawet w razie konieczności wprowadzenia zmian taka właśnie kwota – 66 940,14 EUR mogła normalnie zostać wypłacona w przewidzianym w umowie terminie 90 dni od dnia otrzymania poprawionego raportu [17], tj. na pewno nie później niż do końca 2007 r. Rzecznik zauważył w związku z tym, że od dnia 16 lipca 2007 r. zasada, zgodnie z którą należało wydać 70% wcześniej uzyskanych środków, aby otrzymać kolejne („zasada 70%”) przestała obowiązywać [18]. W związku z tym, gdyby trzecia transza prefinansowania została udostępniona do końca 2007 r. Uniwersytet mógłby w dalszym ciągu przeznaczyć te środki na realizację projektu. Te kolejne wydatki mogłyby potem zostać uwzględnione w świadectwie audytu sporządzonym pod koniec projektu (maj 2008). Jeżeli Uniwersytet nie mógłby wykorzystać tej sumy lub gdyby jej nie potrzebował, taka suma zostałaby wykazana w świadectwie audytu jako nadwyżka dla Komisji.

74. Z drugiej jednak strony z materiałów dowodowych dostępnych w aktach wynika, że po przedłożeniu raportu P3 i do końca projektu (maj 2008) Uniwersytet nie wystąpił do Komisji o dodatkowe środki na realizację projektu (poczynając od grudnia 2007 r. skarżący miał



prawdopodobnie świadomość, że „zasada 70%” przestała obowiązywać [19]). Skarżący sam stwierdził w swoich uwagach, że nie występował z takim wnioskiem. Uniwersytet mógł w dalszym ciągu przedłożyć dodatkowe raporty i mógł również wystąpić o przesunięcie ostatecznego terminu zakończenia wdrażania projektu, gdyby uznał, że dodatkowe środki unijne mogłyby pomóc w osiągnięciu lepszych wyników. Do umowy można było wówczas wprowadzić odpowiednią poprawkę [20] . Zamiast tego Uniwersytet zakończył projekt przy skromnym udziale środków unijnych i zorganizował inne źródło finansowania [21] w taki sposób, że projekt uzyskał ocenę w przedziale „dobry” – „doskonały”. W związku z tym Uniwersytet zasługuje na pochwałę, ale nie na odszkodowanie.

75. W podsumowaniu Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, iż skarżący nie udowodnił, aby Uniwersytet poniósł straty ze względu na fakt, że finansowanie unijne było ograniczone do 201.898,18 EUR.

76. Ponadto skarżący argumentował, że gdyby trzecia transza prefinansowania nie została wypłacona dnia 1 grudnia 2008 r. jego spór z Komisją nie miałby miejsca. Podsumowując uznał, że z powodu nieuzasadnionej płatności Komisji należało mu się odszkodowanie za czas i wysiłek zainwestowane przez niego w spór.

77. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył jednak, że przyczyną tego sporu była nie tylko opóźniona i bezużyteczna płatność, ale również fakt, że kwota ta została wykorzystana przez Uniwersytet. Rzecznik przyznaje, że jest możliwe, iż skarżący nie został należycie poinformowany przez Komisję o charakterze wypłaconej kwoty 66 940,14 EUR [22] . Jednak Rzecznik stwierdza, że uzasadnione byłoby skierowanie do Komisji odpowiedniego pytania dotyczącego powodów dokonania takiej płatności zanim pieniądze te zostały wykorzystane przez Uniwersytet (według skarżącego Uniwersytet zaczął wydawać te kwoty w marcu 2009 r. i spłacił ją 9 grudnia 2009 r. [23]) Skarżący i Komisja są przecież zgodni, że granty powinny być przeznaczane jedynie na finansowanie projektów, a nie na osiąganie zysku przez beneficjenta. W tym kontekście należy zaznaczyć, że Uniwersytet zakończył projekt realizowany ze środków wypłaconych przez Komisję przed dniem 1 grudnia 2008 r.

78. Ponieważ takie pytanie nigdy nie padło Rzecznik Praw Obywatelskich nie był w stanie poprzeć roszczeń skarżącego o odszkodowanie w związku z domniemanymi stratami, które wynikły ze sporu z Komisją (osiem miesięcy korespondowania z tą instytucją i analizowania przepisów finansowych Komisji, zamiast prowadzenia w tym czasie prac badawczych i pisanie tekstów naukowych, za które można byłoby zarobić dodatkowe pieniądze lub starania się o inne granty).

79. Jednakże, Komisja była winna szczerze przeprosiny skarżącemu i Uniwersytetowi w związku ze stwierdzonymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich dwoma przypadkami niewłaściwego administrowania (pkt 59 i 70).

80. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził w tym kontekście, że w swojej opinii Komisja przeprosiła za opóźnienia w zajęciu się raportami, jednak w swoich uwagach skarżący nie przyjął tych przeprosin. Rzecznik Praw Obywatelskich rozumie punkt widzenia skarżącego.



81. Po pierwsze w swojej opinii Komisja, poza umieszczeniem najwyraźniej niepoprawnych informacji jak odnotowano powyżej w punkcie 79, popełniła błąd, który wywołał zrozumiałe oburzenie skarżącego. W polskim tłumaczeniu opinii Komisji [24] stwierdziła ona, że „od grudnia 2008 r. ma on do **swojej** dyspozycji kwotę 63 836,86 EUR” (podkreślenie własne). Rzecznik pragnie zauważyć, że w wersji angielskiej zdanie to brzmiało: „the complainant has EUR 63 836, 86 in **its** possession since December 2008” (podkreślenie własne). Zaimek dzierżawczy „its” sugeruje, że Komisja miała na myśli Uniwersytet. Jest jednak godne ubolewania, że Komisji nie udało się odpowiednio sformułować tak ważnego stwierdzenia, a także nie jest w stanie należycie sprawdzić poprawność swoich własnych tłumaczeń.

82. Należy również stwierdzić, że chociaż w swoich pismach/e-mailach skierowanych do skarżącego, do Rektora Uniwersytetu i do audytora, Komisja nie zawarła żadnych uwag, które można byłoby obiektywnie odebrać jako podważające reputację skarżącego, w opinii sporządzonej w ramach niniejszego dochodzenia Komisja wydaje się jednak to czynić. Rzecznik Praw Obywatelskich uznał komentarze Komisji na temat znajomości skarżącego przepisów finansowych i jego zdolności do zarządzania funduszami za całkowicie zbyteczne i bezcelowe.

83. W świetle powyższego, zgodnie z art. 3 ust. 6 Statutu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich [25], Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił Komisji projekt zalecenia, zauważając jednocześnie, że skarżący nalegał, aby przeprosiny Komisji były „oficjalne” i zawierały wyraźne stwierdzenie, że to Komisja, a nie skarżący, ponosi całą odpowiedzialność za opóźnienia. Zalecenie było następujące: „Komisja powinna skierować pismo do Rektora Uniwersytetu, w którym ma przeprosić skarżącego i Uniwersytet za opóźnienia, a w szczególności za wypłatę spóźnionej i niepotrzebnej trzeciej transzy prefinansowania. W piśmie tym Komisja powinna również stwierdzić, że zarządzanie projektem przez skarżącego nie wywarło żadnego wpływu na opóźnienia Komisji. Wreszcie Komisja powinna wyrazić uznanie dla skarżącego i Uniwersytetu, za sfinalizowanie projektu z bardzo dobrym wynikiem przy wykorzystaniu mniejszych środków unijnych niż środki pierwotnie przewidziane.”

Argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich po wydaniu przez niego projektu zalecenia

84. W swojej odpowiedzi w sprawie projektu zalecenia Komisja stwierdziła, że „w szerokim zakresie” zgadza się z oceną sprawy dokonaną przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Jeśli chodzi o ostatnią część projektu zalecenia, Komisja zasugerowała określenie trzeciej płatności w ramach finansowania zaliczkowego (prefinansowania) jako „opóźnionej i nienależnej”, a nie jako „opóźnionej i niepotrzebnej”, jak to uczynił Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim projekcie zalecenia. Ponadto Komisja zgodziła się uznać w swoim piśmie do rektora uniwersytetu, że „realizację projektu zakończono z bardzo dobrym wynikiem”, lecz nie to, iż odbyło się to „przy wykorzystaniu mniejszych środków unijnych niż środki pierwotnie przewidziane”. W tym względzie Komisja stwierdziła, że na etapie negocjacji w sprawie projektu istotne jest prawidłowe oszacowanie jego kosztów, zaś przeszacowanie kosztów powoduje, że



płatności zaliczkowe są zbyt wysokie. Ponadto w takich przypadkach niewykorzystane środki zostają zablokowane na okres trwania umowy, a więc nie mogą być wykorzystane na inne projekty. W tej konkretnej sprawie na okres czterech lat zablokowano 131 173 euro i kwota ta nie została wykorzystana.

85. Na podstawie projektu zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich Komisja postanowiła przesłać do Rektora Uniwersytetu pismo [26], które można streszczać następująco:

86. Po pierwsze, Komisja uznała swoje opóźnienia dotyczące trzeciej płatności zaliczkowej (prefinansowania), rozpatrzenia sprawozdań P3 i P4 oraz sprawozdania końcowego. Za swoje opóźnienia Komisja złożyła przeprosiny uniwersytetowi i skarżącemu.

87. Po drugie, Komisja potwierdziła, że praca skarżącego w charakterze koordynatora projektu nie miała żadnego wpływu na wspomniane wyżej opóźnienia Komisji.

88. Po trzecie, Komisja stwierdziła, że „docenia fakt, iż skarżącemu i Uniwersytetowi udało się osiągnąć bardzo dobre wyniki. Eksperti zewnętrzni ocenili wyniki projektu jako „dobre i bardzo dobre”. Wyniki te osiągnięto przy wykorzystaniu kwoty 205 504,74 euro, która została zaakceptowana przez Komisję. Należy jednak zauważyć, że kwota ta jest znacznie niższa od początkowo wynegocjowanej wysokości wkładu UE wynoszącego 336 677 euro i Komisja pragnie podkreślić istotne znaczenie prawidłowego oszacowania kosztów podczas ewentualnych negocjacji w przyszłości”.

89. Na zakończenie w swoim piśmie Komisja wyraziła „głębokie ubolewanie z powodu zaistniałych niedogodności” i uprzejmie zwróciła się do rektora, „aby zechciał przyjąć jej przeprosiny”.

90. Skarżący nie przekazał uwag w sprawie powyższego stanowiska Komisji, które zajęła ona w odpowiedzi na projekt zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich.

Ocena Rzecznika po wydaniu projektu zalecenia

91. Rzecznik Praw Obywatelskich przyjmuje z zadowoleniem pozytywną reakcję Komisji na projekt zalecenia. Uważa on, że argumenty Komisji uzasadniające odstąpienie przez nią od projektu zalecenia i zastąpienie słowa „niepotrzebne” słowem „nienależne” oraz nie zamieszczenie w liście do Rektora zdania „przy wykorzystaniu mniejszych środków unijnych niż środki pierwotnie przewidziane” są rozsadne.

92. Rzecznik Praw Obywatelskich docenia, że Komisja przesała do Rektora Uniwersytetu oficjalne pismo podpisane przez Dyrektora Generalnego Komisji DG ds. Badań Naukowych i Innowacji. Pismo zawierało szczere przeprosiny za niewłaściwe administrowanie, jakiego dopuściła się Komisja, zidentyfikowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w projekcie zalecenia, oraz docenienie pozytywnej roli skarżącego w realizacji projektu.



93. W świetle powyższego Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że Komisja zaakceptowała zasadniczą część jego projektu zalecenia.

B. Przypuszczalne defekty internetowego systemu sprawozdawczości SESAM

Argumenty przedstawione Rzecznikowi

94. Skarżący twierdzi, że system SESAM nie pozwala urzędnikowi odpowiedzialnemu za projekt na wprowadzanie jakichkolwiek zmian do otrzymywanych raportów. Uważa on, że wymieniony z nazwiska urzędnik Komisji wbrew tej (dobrej) praktyce naniósł zmianę do „Raportu w sprawie podziału środków” poza systemem SESAM (w arkuszu kalkulacyjnym Excel), aby płatność 66 940,14 EUR zakwalifikować jako „trzecia transza prefinansowania” i nie zwrócił się do skarżącego (jako koordynatora projektu) o wprowadzenie tej zmiany w systemie SESAM. Skarżący stwierdził również, że na rok po przedłożeniu raportu P3 inny urzędnik przesłał mu tabele, z których należało skorzystać, a których nie było w systemie SESAM. Pokazuje to, że w systemie SESAM nie było przyjętych standardów działania, ale że funkcjonowanie systemu uzależnione było od woli urzędników, którzy akurat zajmowali się grantem (a takich urzędników było dziewięciu). Skarżący wspominał również o licznych problemach technicznych napotkanych podczas korzystania z systemu SESAM (hasło nie działało przy wysyłaniu raportu P1 i urzędnik, który wtedy zajmował się systemem nie był w stanie zresetować systemu, wystąpiły te problemy związane z wysłaniem raportu P3 w systemie SESAM).

95. W swojej opinii Komisja stwierdziła, że zasady sprawozdawczości, jak również internetowy system sprawozdawczości powstały na początku 6ego Programu ramowego oraz że Komisja poinformowała wszystkich koordynatorów bezpośrednio za pośrednictwem e-maila lub podczas spotkań w jaki sposób powinni składać sprawozdania dotyczące projektu. Zasady te zostały również wyjaśnione w wytycznych dotyczących sprawozdawczości dostępnych w Internecie (Komisja podaje odpowiedni link). Komisja uważa, że system został ulepszony podczas trwania Programu ramowego, aby był on bardziej przyjazny dla użytkownika i w celu wyeliminowania jak największej liczby defektów.

96. Fakt, że system SESAM uniemożliwia urzędnikom odpowiedzialnym za dany projekt nanoszenie nawet drobnych zmian jest uzasadniony, ponieważ stanowi środek bezpieczeństwa wobec beneficjentów. Wszystkie zmiany muszą pochodzić od koordynatorów, aby uniemożliwić urzędnikom Komisji wprowadzanie zmian z własnej inicjatywy oraz aby uniknąć dyskusji na temat tego co można uznać za niewielką zmianę. Komisja uznaje tę zasadę za dobrą praktykę.

97. Argument skarżącego dotyczący oceny raportów przez samych urzędników odpowiedzialnych za projekt nie jest zasadny, ponieważ w systemie SESAM znajdują się standardowe formularze oceny i urzędnicy ci są przeszkoleni do przeprowadzania oceny wyników i wdrażania projektów zgodnie z zatwierdzonymi wewnętrznymi zasadami i



procedurami.

Ocena Rzecznika

98. Jeśli chodzi o argument skarżącego, że wymieniony urzędnik wprowadził odpowiednią zmianę poza systemem SESAM Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża ubolewanie, że Komisja nie ustosunkowała się do tej sprawy ani w pismach skierowanych do skarżącego ani w swojej opinii. Biorąc jednak pod uwagę, że to zdarzenie stanowi raczej element zachowania Komisji w ramach drugiego stwierdzonego przypadku niewłaściwego administrowania, Rzecznik uważa, że osobne rozpatrywanie tego argumentu nie jest potrzebne.

99. Co do pozostałych argumentów skarżącego Rzecznik Praw Obywatelskich nie uważa, aby skarżący wykazał poważną niesprawność systemu. Pragnie na przykład zauważyć, że skarżący poinformował o problemie z wysłaniem raportu P3 dnia 10 lipca 2007 r., a pomyślnie wysłanie raportu nastąpiło dnia 12 lipca 2007 r.

100. Rzecznik stwierdza, że dalsze dociekania wobec drugiego zarzutu nie są uzasadnione.

C. Wnioski końcowe

Na podstawie przeprowadzonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich dochodzenia w sprawie skargi uznaje on, że w kwestii pierwszego zarzutu skarżącego Komisja zaakceptowała zasadniczą część projektu zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich i w ten sposób zaspokoiła pierwsze roszczenie skarżącego. Z przyczyn podanych w akapitach 77 i 78 powyżej drugie roszczenie skarżącego nie może zostać podtrzymane. W sprawie drugiego zarzutu skarżącego dalsze dochodzenie jest niezasadne.

P. Nikiforos Diamandouros

Sporządzono w Strasburgu, dnia 23 listopada 2011 roku

[1] MTKD--CT-2004-509834 transfer wiedzy.

[2] W art. 6 ust. 1 lit. b) ppkt (ii), ostatnim zdaniu umowy, przewiduje się: *W przypadku wykorzystania poniżej 70% wypłaconego prefinansowania na koniec okresu sprawozdawczości i niezależnie od zatwierdzenia przez Komisję odpowiednich raportów wypłata kolejnej transzy może nastąpić jedynie pod warunkiem: (i) dostarczenia świadectwa audytu za ten okres sprawozdawczości lub (ii) przedstawienia dodatkowego okresowego raportu dotyczącego zarządzania, zgodnie z sekcją II art. 7 ust. 2 lit. b), który należy przedłożyć Komisji w przypadku osiągnięcia określonego powyżej wskaźnika wydatków.*



[3] Na mocy sekcji II art. 7 ust. 3 i art. 22 ogólnych warunków umownych.

[4] W swojej opinii Komisja oświadczyła, że najpierw w dniu 9 czerwca 2009 r. poinformowała skarżącego o wystosowanym nakazie odzyskania środków. W swoich uwagach skarżący stwierdził, że nie otrzymał takich informacji. W aktach brak kopii takiego pisma.

[5] Cytat z pisma Komisji z dnia 28 lipca 2009 r.

[6] Rzecznik Praw Obywatelskich rozumie, że kwoty te obejmują koszty audytu. W raporcie końcowym Uniwersytetu zadeklarowano koszty w wysokości 68 793,77 EUR.

[7] W tym kontekście trzeba zauważyć, że art. 11 umowy brzmi: „Sąd Pierwszej Instancji oraz Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, w zależności od przypadku, mają wyłączną właściwość do rozstrzygania wszelkich sporów między Wspólnotą a beneficjentem pod względem ważności, stosowania i interpretacji niniejszej umowy”.

[8] Treść tych pism przedstawiono pokrótce w pkt 23, 25, 26, 28 i 29.

[9] Należy zauważyć, że na mocy art. 6 ust 1 lit. e) umowy Komisja miała dokonać płatności trzeciej transzy prefinansowania w ciągu 90 dni po zatwierdzeniu raportu P3 ze zmianami. Art. 6 ust. 1 lit. e) umowy brzmi: „Jeśli uwzględnienie uwag lub wprowadzenie zmian lub zasadniczych poprawek do raportów z realizacji projektu lub sprawozdania finansowego nie są konieczne bądź też jeśli Komisja zatwierdzi raporty w terminie dłuższym niż 45 dni od ich otrzymania, Komisja dokonuje należytych płatności w ciągu 90 dni od otrzymania raportów z realizacji projektu i powiązanych sprawozdań finansowych. Jeśli Komisja zgłosi w tym okresie zasadnicze uwagi, konieczność wprowadzenia zasadniczych zmian lub uwzględnienia dalszych informacji lub dostosowań, okres ten zostaje zawieszony po powiadomieniu przez Komisję. Naliczanie pozostałego dziewięćdziesięciodniowego terminu płatności zostaje wznowione po przedłożeniu wymaganych informacji przez beneficjenta”.

[10] Jest to cytat z przewodnika na temat kwestii finansowych dotyczących szóstego programu ramowego (strona 82). Przewodnik można znaleźć na stronie internetowej http://ec.europa.eu/research/fp6/model-contract/pdf/fp6-guide-financial-issues-feb05_en.pdf [Link]

[11] Zob. przypis 8.

[12] Sekcja II art. 1 pkt 16 ogólnych warunków umownych brzmi następująco: „Prefinansowanie oznacza dowolną część środków finansowych Wspólnoty wypłacana z wyprzedzeniem w zamian za przedstawienie dowodów na wykonanie pracy w określonym okresie trwania projektu albo w celu dostarczenia środków zaliczkowych umożliwiających realizację projektu na początku lub jego kontynuację na dalszych etapach”.

[13] Zob. przypis 8.



[14] W dniu 5 września Komisja skierowała do skarżącego wiadomość e-mail (załączona do skargi jako załącznik 8), w której urzędnik Komisji odpowiedzialny za sprawy finansowe zwrócił się do skarżącego o udzielenie dodatkowych informacji dotyczących świadectwa audytu : „I. Świadectwo audytu Zgodnie z typem umowy (...) wykorzystane odniesienie do dwóch artykułów [ogólnych warunków umownych] jest niepoprawne (...) prosimy o przekazanie podpisanego oświadczenia audytora „D.P.” potwierdzającego zgodność z wyżej wspomnianym (poprawnym) artykułem w związku z dostarczoną już wcześniej świadectwem audytu”.

[15] Jedyną minimalną różnicą dotyczyła czwartego okresu: w audycie potwierdzono koszty w wysokości 68 932,22 EUR a raport końcowy wykazał za ten okres kwotę 68 793,77 EUR (zob. uwagi w załączniku 12.1). Poniższy przypis 17 (ostatnie zdanie) można również porównać z oświadczeniem Komisji opisanym w punkcie 46 tekstu na stronie 8.

[16] Konkretnie na stronie 12 świadectwa audytu w punkcie (I) audytor (pani D.P.) potwierdziła, że w dniu 31 maja 2008 r. projekt się zakończył i wszystkie przewidziane w nim działania zostały zakończone. Na stronie 11 w punkcie V.1, 4 i 5 odpowiednio potwierdziła, że w okresie od 1 czerwca 2004 r. do 31 maja 2008 r. (i) Uniwersytet otrzymał kwotę 202 401,46 EUR, która stanowiła „środki projektu”; (ii) kwota 201 898,18 EUR ze „środków projektu” została wydana przez Uniwersytet na realizację projektu (kwota nie obejmuje kosztów audytu) (iii) kwota, która Uniwersytet miał zwrócić Komisji wyniosła 999,24 EUR (bez kosztów audytu). Na stronie 11 w punkcie V.7 zaświadczone również, że środki własne Uniwersytetu przeznaczone na projekt wyniosły 9217,63 EUR. Wreszcie na stronie 10 zaprezentowano w formie tabeli rozliczenie projektu za okres od 1 czerwca 2004 r. do 31 maja 2008 r., w której przedstawiono oddzielnie koszty za każdy okres sprawozdawczy P1-P4 („*Rozliczenie kosztów projektu za okres od 01.06.2004 do 31.05.2008 r.*”). W okresie 1 koszty poniesione przez Uniwersytet i zatwierdzone przez audytora wyniosły 47 110 EUR; za okres 2 - 51 967,27 EUR; i za okres 3 - 32 450,87 EUR a za okres P4 - 68 932,22 EUR.

[17] Art. 6 ust. 1 lit. e) umowy brzmi: „Jeśli uwzględnienie uwag lub wprowadzenie zmian lub zasadniczych poprawek do raportów z realizacji projektu lub sprawozdania finansowego nie są konieczne bądź też jeśli Komisja zatwierdzi raporty w terminie dłuższym niż 45 dni od ich otrzymania, Komisja dokonuje należytych płatności w ciągu 90 dni od otrzymania raportów z realizacji projektu i powiązanych sprawozdań finansowych. Jeśli Komisja zgłosi w tym okresie zasadnicze uwagi, konieczność wprowadzenia zasadniczych zmian lub uwzględnienia dalszych informacji lub dostosowań, okres ten zostaje zawieszony po powiadomieniu przez Komisję. Naliczanie pozostałego dziewięćdziesięciodniowego terminu płatności zostaje wznowione po przedłożeniu wymaganych informacji przez beneficjenta”.

[18] Zob. pismo Komisji do koordynatorów systemu stypendiów Marie Curie z dnia 3 grudnia 2007 r.

[19] Zob. przypis 2.

[20] Sekcja II art. 5 ust. 5 ogólnych warunków umownych oraz art. 8 umowy.



[21] W swoich uwagach skarżący stwierdził, że w 2005 r. polskie Ministerstwo Finansów przyznało Uniwersytetowi środki na te same badania, których projekt dotyczył (585 000 PLN).

[22] Zob. pkt 40 na stronie 7.

[23] Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył z niepokojem, że Komisja nie poinformowała go w opinii, że Uniwersytet spłacił już kwotę określoną w nakazie odzyskania środków. Zgodnie z uwagami skarżącego już w dniu 9 grudnia 2009 r. Uniwersytet wykonał nakaz zwrotu środków i spłacił Komisji kwotę 64 332,82 EUR w dwóch transzach (najpierw 55 307,33 EUR, a następnie 9025,49. EUR).

[24] Zgodnie z praktyką Rzecznika, jedynie polska wersja opinii została przesłana skarżącemu.

[25] Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich (94/262/EWWiS, WE, Euratom), Dz.U. L 113 z 1994, s. 15.

[26] Komisja do swej odpowiedzi dołączyła kopie wersji roboczej pisma do rektora uniwersytetu.