



Europejski Rzecznik
Praw Obywatelskich

Tłumaczenie tej strony zostało wygenerowane za pomocą tłumaczenia maszynowego [Link]. Tłumaczenia maszynowe mogą zawierać błędy potencjalnie zmniejszające zrozumiałość i dokładność; Rzecznik Praw Obywatelskich nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek rozbieżności. Aby uzyskać najbardziej wiarygodne informacje i pewność prawną, należy zapoznać się z następującymi informacjami wersja źródłowa na angielski, do której odnośnik znajduje się powyżej. Więcej informacji można znaleźć w naszej [polityce językowej i tłumaczeniowej](#) [Link].

Decyzji w sprawie 3249/2008/(BEH)KM - Częściowe odrzucenie roszczenia o zapłatę w sprawie umownej

Decyzja

Sprawa 3249/2008/(BEH)KM - Otwarta 22/12/2008 - Decyzja z 22/11/2010

Niemieckie stowarzyszenie zorganizowało wystawę dotyczącą 28 europejskich regionów od Bordeaux do Kijowa i otrzymało od Komisji finansowanie w ramach programu dotyczącego rozszerzenia UE w 2004 r. W 2005 r. zwróciło się o dokonanie zmiany w budżecie, ponieważ liczba miast, w których odbyła się wystawa, była wyższa od początkowo planowanej. Budżet można było zmienić na dwa sposoby: w drodze formalnej zmiany umowy o udzieleniu dotacji lub, jeżeli przeniesienie między pozycjami budżetu nie przekraczałoby 10%, informując Komisję na piśmie.

Urzędnik Komisji zgodził się na proponowane zmiany. Kiedy jednak skarżący zwrócił się o płatność pozostałej należności, Komisja wyliczyła tę kwotę na 52 035 EUR, a nie 62 556 EUR, która to kwota była przedmiotem roszczenia. Skarżący zaprotestował, zwracając uwagę, że prawdopodobnie za podstawę wyliczeń przyjęto stary budżet.

Komisja wyjaśniła, że zgodziła się jedynie na zmiany w maksymalnej wysokości 10% dla każdej pozycji budżetowej, ponieważ formalna zmiana budżetu nie miała miejsca. Kiedy skarżący przypomniał Komisji, że zmieniony budżet zatwierdzono w 2005 r., Komisja zaakceptowała nowy budżet i wypłaciła dodatkowo 4 495 EUR. Nie zgodziła się jednak na żadne dalsze przeniesienia, których dokonał skarżący, gdyż nie zostały one jej w należyty sposób notyfikowane.

Skarżący zwrócił się do Rzecznika, zarzucając Komisji nieprawidłowe pomniejszenie końcowej płatności o kwotę 6 396 EUR.

Rzecznik zwrócił uwagę, że zmiany przyjęte przez Komisję w 2005 r. obejmowały również



przeniesienie powyżej 10% pozycji budżetowej, a Komisja nie należała na konieczność dokonania formalnej zmiany. Zwrócił również uwagę, że Komisja zgadzała się na przeniesienia nieprzekraczające 10% pozycji budżetowych nawet w przypadkach, gdy nie były one jej należycie notyfikowane przed ich dokonaniem. Rzecznik nie rozumiał, w jaki sposób wymóg, który Komisja mogła zlekceważyć, wyliczając odpowiednią kwotę za pierwszym razem, mógł nagle zyskać decydujące znaczenie przy wyliczaniu tej samej kwoty za drugim razem. W związku z tym Rzecznik uznał, że Komisja nie wyjaśniła w spójny i racjonalny sposób podejścia, jakie zastosowała w odniesieniu do roszczenia o zapłatę ze strony skarżącego.

Rzecznik zaproponował zatem rozwiązanie polubowne, zwracając się do Komisji o ponowne rozpatrzenie roszczenia o zapłatę ze strony skarżącego. Komisja przystała na tę propozycję i wypłaciła skarżącemu pozostałą kwotę należną w wysokości 6 025 EUR (przestrzegając tym samym postanowienia umowy o udzielenie dotacji dotyczącego maksymalnego wkładu UE) oraz odsetki w kwocie 1 586 EUR.

Rzecznik zamknął sprawę, usatysfakcjonowany polubownym jej rozwiązaniem.

Okoliczności leżące u podstaw skargi

1. Skarżący, niemieckie stowarzyszenie, zrealizował projekt w ramach finansowanego przez Komisję programu PRINCE, programu informacyjnego mającego na celu zwiększenie świadomości społecznej na temat głównych priorytetów politycznych Unii Europejskiej, takich jak euro lub rozszerzenie. Centralnym elementem projektu była mobilna wystawa pt. „Via Regia – czym jesteśmy, jesteśmy także przez innych”. Podkreśliła historię i obecny status 28 europejskich regionów wzdłuż „Royal Road” z Bordeaux do Kijowa. Zgodnie z warunkami umowy o udzielenie dotacji Komisja zgodziła się pokryć 71,61 % kosztów w wysokości nieprzekraczającej 291 183,06 EUR, tj. maksymalnie 208 520,27 EUR [1].

2. Umowa o udzielenie dotacji (zwana dalej „umową”) zawarta między skarżącym a Komisją zawierała dwa postanowienia, na których mogą opierać się zmiany warunków wkładu Wspólnoty:

(i) Art. II.13 warunków ogólnych załączonych do umowy stanowi, że zmiany warunków wkładu Wspólnoty wymagają podpisania przez strony pisemnej zmiany umowy.

(II) Art. I.3.4 warunków szczególnych stanowi, że w drodze wyjątku od art. II.13, realokacje do 10 % na poszczególne pozycje budżetowe mogą być dokonywane z jednej pozycji budżetowej do drugiej, pod warunkiem że Komisja zostanie o tym wcześniej poinformowana.

3. Art. II.13 warunków ogólnych stanowi, że wniosek o zmianę należy przedłożyć Komisji co najmniej miesiąc przed zakończeniem projektu. Stanowi on ponadto, że nie są dopuszczalne żadne zmiany, które podważyłyby decyzję Wspólnoty o przyznaniu finansowania danego projektu lub które nie byłyby zgodne z obowiązkiem równego traktowania wnioskodawców. Art.



I.3.4 stanowi, że odpowiednie realokacje nie mogą powodować, że całkowita kwota kosztów przekracza maksymalną kwotę przewidzianą w umowie.

4. W dniu 25 sierpnia 2005 r. skarżący zwrócił się o zmianę budżetu zgodnie z art. II.13. Zdaniem skarżącego zmiana ta była konieczna ze względu na nieoczekiwany sukces wyżej wymienionej wystawy, która została pokazana w 50 miejscach zamiast pięciu pierwotnie przewidzianych.

5. W dniu 26 września 2005 r. skarżący powtórzył swój wniosek o zmianę budżetu. Poinformował również Komisję, że pewne korekty wydatków poniesionych w ramach trwającej wycieczki po wystawie będą musiały zostać dokonane na późniejszym etapie. Oczekuje się, że będzie w stanie pomyślnie zakończyć projekt na podstawie zmian wprowadzonych do pozycji budżetowych zgodnie z art. I.3.4 warunków szczegółowych [2]. W odpowiedzi z dnia 24 października 2005 r. pan A., zastępca kierownika działu B.3 Dyrekcji Generalnej ds. Rozszerzenia Komisji (DG ds. Rozszerzenia), który był operacyjnym kierownikiem zadań odpowiedzialnym za umowę, zgodził się na zmiany w planie budżetowym przedłożonym przez skarżącego. Komisja zauważyła, że zmiany te nie miały wpływu na ogólną kwotę kosztów przewidzianych w umowie i wymieniła zmiany dla każdej linii budżetowej.

6. W dniu 10 lipca 2006 r. skarżący złożył wniosek o wypłatę kwoty, która jej zdaniem nadal była mu winna, a mianowicie 62 556,00 EUR [3]. W dniu 12 grudnia 2006 r. pan B., urzędnik w dziale realizacji finansowej E.3 DG ds. Rozszerzenia, poinformował skarżącego, że zostanie wypłacona 52 035,24 EUR. Pan B. zasugerował, że skarżący może zwrócić się do innego urzędnika, pana C., agenta inicjującego ds. finansowych, w razie jakichkolwiek pytań. Płatność zaakceptowanej kwoty, tj. 52 035,24 EUR, została dokonana w dniu 15 grudnia 2006 r.

7. W piśmie z dnia 18 stycznia 2007 r. skarżący stwierdził, że Komisja zgodziła się na zmieniony budżet, ale oparła swoje obliczenia na pierwotnym budżecie. W związku z tym zwróciła się do Komisji o dokonanie przeglądu swojego stanowiska i o zapłacenie pozostałej kwoty 10 520,76 EUR. Skarżący zwrócił się również do Komisji z prośbą o zwrot odsetek z tytułu opóźnień w płatnościach.

8. W dniu 6 lutego 2007 r. pan D., kierownik działu E.3 w DG ds. Rozszerzenia, odpowiedział na wniosek skarżącego o odsetki, choć tylko w odniesieniu do kwoty, którą Komisja zaakceptowała (52 035,24 EUR). Jeśli chodzi o wniosek skarżącego o ponowne rozpatrzenie kolejnego wniosku, pan D. wyjaśnił, że w art. I.3.4 warunków szczególnych przewidziano możliwość realokacji wydatków między pozycjami budżetowymi w wysokości do 10 % pierwotnej kwoty przypadającej na pozycję budżetową. D. podkreślił, że realokacja przekraczająca 10 % na linię budżetową jest możliwa dopiero po uzgodnieniu przez umawiające się strony formalnej poprawki. W przedmiotowej sprawie nie uzgodniono takiej poprawki w opinii pana D.. W związku z tym Komisja musiała odrzucić wszelkie zmiany, które przekroczyły próg 10 %. Pan D. dodał, że skarżący powinien skontaktować się z panem B. w razie jakichkolwiek pytań lub uwag.

9. W dniu 18 lutego 2007 r. skarżący zwrócił uwagę pana D. na fakt, że złożył wniosek o



zmianę i że w dniu 24 października 2005 r. pan A. ją zatwierdził.

10. W dniu 29 marca 2007 r. pan B. poinformował skarżącego, że Komisja postanowiła zapłacić jej kolejną kwotę w wysokości 4 495,26 EUR. Stwierdził on, że Komisja uznała, iż nie jest zobowiązana do zapłaty pełnej kwoty żądanej z powodu „braku informacji wstępnych dotyczących przepełnienia budżetu (zob. art. I.3.4)”. Pan B. uznał ponadto, że skarżący nie miał prawa do odsetek za zwłokę, ponieważ 85-dniowe zawieszenie płatności wynikało z faktu, że skarżący zmienił numer rachunku bez poinformowania Komisji. Zalecono skarżącemu zwrócić się do pana C. w razie jakichkolwiek pytań lub uwag.

11. W dniu 23 kwietnia 2007 r. skarżący wskazał, że zgodnie z jego wiedzą, składając wniosek o zmianę umowy, powołał się również na art. I.3.4 warunków szczególnych. W dniu 14 maja 2007 r. pan B. odpowiedział, że nie ma dowodów na to, że po uzgodnieniu nowego budżetu skarżący poinformował Komisję, że przed dokonaniem takiej zmiany nastąpi przepełnienie pozycji budżetowej. Urzędnik stwierdził również, że jednostka finansowa nie może zrobić nic więcej dla skarżącego. Zalecił jednak przedyskutowanie tej sprawy z jednostką operacyjną, aby sprawdzić, czy zaakceptuje ona przepełnienie jako wydatki kwalifikowalne. Pan B. zalecił skarżącemu zwrócić się w tej sprawie do pana F..

12. Skarżąca zadzwoniła do pana F. w dniu 23 maja 2007 r. i została poproszona o zwrócenie się do pani E. E. następnie poinformowała skarżącą, że opuściła dział, i zasugerowała, aby skarżąca zwróciła się do pani G. Jednak w rozmowie telefonicznej ze skarżącym w dniu 29 maja 2007 r. pani G., kierownik Działu ds. Komunikacji w DG ds. Rozszerzenia, stwierdziła, że nie może zająć się tą sprawą. W związku z tym odesłała skarżącego do pana B. w Dziale Finansowym. Jednakże w e-mailu z dnia 7 czerwca 2007 r. pan B. powtórzył, że jednostka finansowa nie może zrobić nic więcej dla skarżącego i że powinna zwrócić się do kierownika działu operacyjnego, pani G. wyjaśnił, że jeśli dział ten zgodzi się na piśmie uznać przepełnienie za wydatki kwalifikowalne, Dział Finansowy może mieć podstawy do ponownego rozważenia swojego stanowiska.

13. W tym e-mailu z dnia 7 czerwca 2007 r. pan B. wyjaśnił również podejście przyjęte przez Komisję w tej sprawie. Komisja początkowo zinterpretowała pismo skarżącego, w którym wystąpiło o zmianę budżetu, jako informacje niezbędne do ponownego przydziału kwot nieprzekraczających 10 % na poszczególne pozycje budżetowe między różne pozycje budżetowe zgodnie z art. I.3.4 warunków szczegółowych. W związku z tym zaakceptowała jedynie zmiany do 10 % w odniesieniu do każdej pozycji budżetowej, ponieważ jej zdaniem nie nastąpiła formalna zmiana budżetu zgodnie z art. II.13 warunków ogólnych. Następnie jednak, gdy skarżący sprzeciwił się tej interpretacji i zwrócił uwagę Komisji na pismo pana A., stwierdzono, że pan A. również zaakceptował zmiany, które przekraczały 10 % w każdej pozycji budżetowej. Pan B. zauważył, że w związku z tym Komisja postanowiła potraktować niniejsze pismo jako „*prawidłową poprawkę do umowy*” i uznał, że budżet określony w tym piśmie stał się „*nowym budżetem*”.

14. Pan B. podkreślił jednak, że wydatki, które ostatecznie zostały zadeklarowane przez skarżącego, różniły się od tego „*nowego budżetu*”. Zgodnie z art. I.3.4 warunków szczególnych



różnice w wysokości do 10 % w poszczególnych pozycjach budżetowych były dopuszczalne tylko wtedy, gdy Komisja została wcześniej poinformowana. Biorąc jednak pod uwagę, że Komisja nie posiadała dowodów na to, że skarżący poinformował ją z wyprzedzeniem, mogła zaakceptować wydatki jedynie do wysokości kwot przewidzianych w nowym budżecie. Urzędnik wyjaśnił ponadto, że beneficjent nie wystarczy po prostu wspomnieć, że być może będzie musiał dokonywać przesunięć między liniami budżetowymi. Zamiast tego konieczne było przedstawienie jasnych danych liczbowych w odniesieniu do odnośnych przesunięć i linii budżetowych.

15. W dniu 20 czerwca 2007 r. pani G., z którą skontaktował się skarżący, poinformowała w wewnętrznym e-mailu wysłanym do pana B. i innych, że nie ma czasu na zajęcie się tą sprawą, w związku z czym zwróciła się do działu finansowego o wydanie opinii. Pani G. stwierdziła, że jeśli *pan B. uzna, że jest to „bardzo klasyczny przypadek” i że wniosek o dodatkową płatność może zostać rozpatrzony „bez dużego ryzyka”*, powinni poczekać na powrót pani E., która w tym czasie była na wakacjach, przed podjęciem decyzji. Jeżeli natomiast pan B. zarekomenduje odstąpienie od dokonania tej płatności, skarżący powinien zostać niezwłocznie poinformowany, a akta sprawy powinny zostać zamknięte. Wiadomość e-mail pani G. z dnia 20 czerwca 2007 r. została również wysłana do skarżącego, prawdopodobnie przez pomyłkę.

16. W dniu 10 września 2007 r. inny urzędnik, pan H., wyjaśnił skarżącemu, że Komisja nie może zapłacić więcej niż przewidziano w (nowym) budżecie. Zgodnie z pierwotnym planem finansowym pozycja budżetowa A6 wyniosła 163 470 EUR. Zgodnie z nowym budżetem kwota ta wyniosła 171 906,40 EUR. Jednakże w ostatecznym wniosku skarżącego o płatność pozycja ta wyniosła 180 254,04 EUR [4], co stanowiło więcej niż uzgodniono.

17. Według pana H. skarżący zastosował zasadę 10 % określoną w art. I.3.4 w chwili wystąpienia o zmianę budżetu. Komisja zaakceptowała te zmiany i odpowiednio dokonała płatności. Komisja nie mogła jednak przyjąć żadnych dalszych twierdzeń, ponieważ wiązałoby się to z wprowadzeniem zmiany z mocą wsteczną, która nie była możliwa. Pan H. podkreślił, że skarżący nie może powoływać się dwukrotnie na art. I.3.4. W odniesieniu do kwestii odsetek z tytułu opóźnień w płatnościach pan H. stwierdził, że zostanie on zapłacony jedynie w odniesieniu do kwot faktycznie zapłaconych, i przypomniał skarżącemu, że ma dwa miesiące na złożenie wniosku w tym względzie. Zwrócił się do skarżącego o zwrócenie się do kierownika działu (pan D.), jeśli nie będzie zadowolony z tej odpowiedzi.

18. W dniu 17 września 2007 r. skarżący stwierdził, że nie rozumie, dlaczego Komisja nie dokonała rozróżnienia między formalną zmianą budżetu a powołaniem się na art. I.3.4, lecz uznał, że skarżący dwukrotnie oparł się na tym ostatnim przepisie. W wiadomości e-mail z dnia 1 października 2007 r., wysłanej przez pana D., Komisja stwierdziła, że jej stanowisko, wyrażone we wcześniejszej korespondencji, pozostało niezmienione.

Przedmiot dochodzenia

19. W tym kontekście skarżący zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich i przedstawił



następujące zarzuty:

1) W przeciwieństwie do umowy Komisja obniżyła płatność końcową w odniesieniu do projektu o 6 396,19 EUR. W szczególności nie uzasadniła swojej decyzji o nieprzyjęciu powołania się skarżącego na art. I.3.4 warunków szczególnych, które wcześniej zaakceptowała na piśmie.

2) Komisja nie korespondowała prawidłowo ze skarżącym, wielokrotnie wskazując różne osoby kontaktowe, które dostarczyły jej sprzeczne informacje.

20. Skarżący twierdził, że Komisja powinna zapłacić mu pozostającą do spłaty kwotę w wysokości 6 396,19 EUR wraz z odsetkami.

Dochodzenie

21. Skarga została złożona w dniu 19 grudnia 2008 r. W dniu 22 grudnia 2008 r. Rzecznik wszczął dochodzenie i zwrócił się do Komisji o wydanie opinii w jego sprawie.

22. Komisja przesłała swoją opinię w dniu 4 maja 2009 r. W dniu 12 maja 2009 r. opinia Komisji została przekazana skarżącemu w celu przedstawienia uwag. Skarżący nie otrzymał żadnych uwag.

23. W dniu 12 marca 2010 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił propozycję przyjaznego rozwiązania. Komisja odpowiedziała na ten wniosek w dniu 23 lipca 2010 r. Odpowiedź Komisji została przekazana skarżącemu w celu przedstawienia uwag, które przedstawiła w dniu 5 sierpnia 2010 r.

Analiza i wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich

A. Zarzucane niesłuszne obniżenie płatności końcowej, domniemane brak uzasadnienia i związane z nimi roszczenia

Argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich

24. Skarżący argumentował, że po zdaniu sobie sprawy, że niektóre elementy projektu wymagają więcej środków niż początkowo przewidywano, złożył do właściwego urzędnika Komisji uzasadniony wniosek o zmianę umowy. Uczynił to w odpowiednich terminach, a Komisja zaakceptowała te zmiany na piśmie przed zakończeniem projektu. Skarżący twierdził, że przyjęcie to wniosło w życie nowy budżet.

25. Przed złożeniem wniosku o płatność końcową wprowadzono dalsze zmiany w nowym



budżecie. Jego zdaniem zmiany te pozostawały poniżej progu 10 % dozwolonego w art. I.3.4 warunków szczególnych. Skarżący podkreślił, że w dniu 26 września 2005 r. ogłosił te zmiany i zamierza powołać się na art. I.3.4 warunków szczególnych, innymi słowy, we właściwym czasie dla celów wspomnianego przepisu.

26. Skarżący zwrócił uwagę na fakt, że Komisja początkowo oświadczyła, że przy ocenie wniosku skarżącego o płatność zastosowała art. I.3.4 warunków szczególnych. Jednakże, gdy Komisja ostatecznie przyznała, że nowy budżet został uzgodniony w 2005 r., zdystansowała się od tej analizy i stwierdziła, że skarżący nie może powoływać się na art. I.3.4 warunków szczególnych. Odnosząc się do pisma Komisji z dnia 10 września 2007 r., skarżący stwierdził, że nie rozumie, dlaczego Komisja zdecydowała się nie rozdzielić dwóch wprowadzonych zmian w budżecie, lecz interpretuje obie zmiany jako oparte na art. I.3.4 warunków szczególnych.

27. W swojej opinii Komisja stwierdziła, że skarżący w swoim e-mailu z dnia 26 września 2005 r. poinformował ją jedynie o zamiarze ponownego przydziału niektórych kwot między poddziałami bez zmiany całkowitych planowanych wydatków. Zamiar ten został co do zasady przyjęty przez Komisję w piśmie z dnia 24 października 2005 r. Po tym wniosku w sprawie zmian nigdy jednak nie wystąpił formalny wniosek o wprowadzenie zmian. W związku z tym Komisja nigdy formalnie nie zmieniła umowy.

28. W związku z tym przy rozpatrywaniu wniosku o płatność końcową, który skarżący złożył w dniu 10 lipca 2006 r., podstawą jego obliczeń był budżet początkowy. Komisja argumentowała jednak, że zaakceptowała przesunięcia między różnymi pozycjami budżetowymi w wysokości do 10 % na jedną pozycję, nie kładąc nacisku na wymóg uprzedniego powiadomienia o takich przesunięciach przewidziany w art. I.3.4 warunków szczególnych.

29. Komisja dodała, że gdy skarżący zwrócił uwagę na „nowy budżet”, „*decydowała ex gratia o zastosowaniu proponowanego nowego budżetu*” i w związku z tym ponownie przeanalizowała sytuację. Jednakże w toku tej nowej analizy zastosowała również zasadę określoną w art. I.3.4 warunków szczególnych, zgodnie z którą skarżący musi z wyprzedzeniem poinformować Komisję o wszelkich przesunięciach między liniami budżetowymi dokonanymi zgodnie z tym przepisem. Komisja argumentowała, że w okresie od dnia 24 października 2005 r. do dnia 10 lipca 2006 r. (kiedy skarżący przesłał ostateczny wniosek o płatność), skarżący nie poinformował go o takich przesunięciach. Skarżący nie był zatem uprawniony do powołania się na art. I.3.4 warunków szczególnych w celu uzasadnienia tych zmian. W związku z tym Komisja zastosowała dane liczbowe przedstawione w „nowym” budżecie, nie dopuszczając żadnych dalszych zmian i w związku z tym zapłaciła skarżącemu kolejne 4 495,26 EUR.

30. Komisja stwierdziła, że potraktowała pismo z dnia 24 października 2005 r. jako zmianę umowy i w związku z tym „*wykorzystała tyle elastyczności, ile jest prawnie dopuszczalne*”. Jego zdaniem *nie było „dalszego marginesu manewru”*.

31. W odniesieniu do wniosku skarżącego o odsetki z tytułu opóźnień w płatnościach Komisja początkowo uznała wniosek skarżącego, choć tylko w odniesieniu do kwoty, którą uznała za należną skarżącemu, tj. 52 035,24 EUR. Okazało się jednak, że skarżący zamknął rachunek



bankowy, o którym mowa w Umowie, ale poinformował o tym Komisję dopiero 14 września 2006 r. [5] . W związku z tym płatność została zawieszona. Okazało się zatem, że skarżący nie miał prawa do otrzymania odsetek z tytułu opóźnień w płatnościach.

32. Komisja dodała jednak, że ponownie zbadała tę kwestię podczas przygotowywania opinii w sprawie niniejszej skargi i stwierdziła, że skarżący ma prawo do odsetek z tytułu opóźnień w płatnościach. Komisja otrzymała wniosek o płatność końcową w dniu 14 lipca 2006 r. i dokonała ostatecznej płatności na rzecz skarżącego w dniu 15 grudnia 2006 r., co zajęło łącznie 154 dni. Maksymalny okres przeglądu i płatności wynosił 45 dni na kategorię, a płatność została zawieszona na 40 dni ze względu na zmianę numeru konta skarżącego. W związku z tym odsetki za zwłokę były należne za 24 dni. Komisja stwierdziła, że dokonała odpowiedniej płatności.

Wstępna ocena Rzecznika Praw Obywatelskich prowadząca do przyjęcia przyjaznego rozwiązania

Uwagi wstępne

33. Niniejsza sprawa dotyczyła sporu dotyczącego zobowiązań płatniczych wynikających z umowy.

34. Rzecznik uważa, że zakres kontroli, jaką może przeprowadzić w sprawach dotyczących interpretacji zobowiązań umownych zaciągniętych przez instytucję, jest z konieczności ograniczony. W szczególności Rzecznik Praw Obywatelskich jest zdania, że nie powinien dążyć do ustalenia, czy doszło do naruszenia umowy przez którąkolwiek ze stron. Kwestia ta mogłaby być skutecznie rozpatrzona jedynie przez właściwy sąd, który miałby możliwość wysłuchania argumentów stron dotyczących właściwego prawa krajowego oraz oceny sprzecznych dowodów dotyczących wszelkich spornych kwestii faktycznych.

35. W związku z tym Rzecznik uważa, że w sprawach dotyczących sporów umownych uzasadnione jest ograniczenie jego dochodzeń do zbadania, czy instytucja przedstawiła mu spójną i rozsądną podstawę prawną swoich działań oraz dlaczego uważa, że jej pogląd na sytuację umowną jest uzasadniony. W takim przypadku Rzecznik stwierdza, że jego dochodzenie nie ujawniło przypadku niewłaściwego administrowania. Wniosek ten nie wpłynie na prawo stron do rozpatrzenia i autorytatywnego rozstrzygnięcia sporu umownego przez sąd właściwy.

W odniesieniu do płatności końcowej należnej na mocy umowy

36. W swojej opinii Komisja stwierdziła, że początkowo zwracała skarżącemu na podstawie budżetu początkowego (ponieważ nie posiadała dokumentacji dotyczącej zmiany umowy), ale umożliwiła realokację między liniami budżetowymi w wysokości do 10 %. Jednak po bliższym



zbadaniu okazało się, że opis ten nie był do końca poprawny. Wynika to z poniższej tabeli 1, w której przedstawiono: (i) kwoty wskazane w Umowie („stary budżet”); (II) zmienione dane liczbowe przyjęte przez pana A. w piśmie z dnia 24 października 2005 r. („nowy budżet”); (III) koszty zadeklarowane przez skarżącego w dniu 10 lipca 2006 r. („koszty rzeczywiste”); oraz (iv) dane liczbowe, na których Komisja oparła swoje obliczenia na kwotach należnych w piśmie z dnia 12 grudnia 2006 r. (zwanym dalej „pierwszym obliczeniem”).

Tabela 1: Pierwsze obliczenia [6]

Pozycja w budżecie

Stary budżet

Nowy budżet

Koszty rzeczywiste

Obliczanie 1 st

A1

74 137.70

72 316.92

65 948.46

65 948.46

A2

11 316.00

19 062.00

18 314.36

12 447.60

A3

23 210.00

8 850.00



8 105.83

8 105.83

A4

0.00

0.00

0.00

0.00

A5

0.00

0.00

0.00

0.00

A6

163 470.00

171 906.41

182 654.04

171 906.41

suma cząstkowa

272 133.70

272 135.33

275 022.69

258 408.30

A7

10



1 9 049.36

19 049.47

19 083.59

18 088.58

suma cząstkowa

291 183.06

291 184.80

294 106.28

276 496.88

71,61 %

208 516.19

208 517.44

210 609.51

197 999.42

płatności zaliczkowe

145 964.18

145 964.18

145 64.18

145 964.18

Ogółem

62 552.01

62 553.26



64 645.33

52 035.24

37. Powyższe dane liczbowe wskazują, że Komisja zaakceptowała rzeczywiste koszty zgłoszone przez skarżącego w odniesieniu do pozycji budżetu A1 i A3, które nie przekraczały odpowiednich kwot określonych ani w starym, ani w nowym budżecie. Skarżący nie zgłosił żadnych kosztów w odniesieniu do pozycji budżetu A4 i A5. W związku z tym te pozycje budżetowe nie musiały być brane pod uwagę w toku dochodzenia. Pozycja w budżecie A7 stanowi tzw. „koszty pośrednie”. Zgodnie z art. I.3.2 warunków ogólnych wkład Komisji był ograniczony do 7 % całkowitych kosztów kwalifikowalnych w pozycjach budżetu od A1 do A6. Fakt, że Komisja nie zaakceptowała pełnych kwot kosztów zadeklarowanych przez skarżącego w odniesieniu do tych pozycji budżetowych, wyjaśnia, dlaczego kwota obliczona w ramach pozycji A7 różniła się od kwoty przedstawionej przez skarżącego. Biorąc jednak pod uwagę, że koszty, które skarżący mógł żądać od Komisji w ramach tej pozycji budżetowej, były bezpośrednim wynikiem kosztów, które zostały zaakceptowane w pozycjach budżetowych od A1 do A6, kwestia pozycji budżetu A7 mogła zostać odłożona na początku.

38. W odniesieniu do pozycji A2 Komisja rzeczywiście zaakceptowała koszty o 10 % wyższe niż przewidywano w starym budżecie. Nie zastosowała jednak takiego samego podejścia w odniesieniu do pozycji A6. Gdyby Komisja obliczyła kwotę dla tej pozycji budżetowej w taki sam sposób jak w pozycji A2, musiałaby zaakceptować koszty w wysokości 179 817,00 EUR. Kwota, którą Komisja faktycznie zaakceptowała w ramach tej pozycji budżetowej (171 906,41 EUR), odpowiadała natomiast odpowiedniej kwocie przedstawionej w nowym budżecie.

39. Na podstawie obliczeń przedstawionych w piśmie z dnia 12 grudnia 2006 r. Komisja zaakceptowała łącznie 276 496,88 EUR jako koszty kwalifikowalne. Ponieważ jego wkład w te koszty ustalono w umowie na 71,61 %, uznał on zatem, że skarżący był uprawniony do otrzymania łącznie 197 999,42 EUR. Odejmując kwotę 145 964,18 EUR wypłaconej już w formie płatności zaliczkowych, Komisja obliczyła zatem, że nadal należna kwota wyniosła 52 035,24 EUR.

40. Rzecznik zauważył, że w następstwie zastrzeżeń skarżącego Komisja postanowiła dokonać przeglądu swojego podejścia. W związku z tym w dniu 29 marca 2007 r. Komisja podjęła decyzję „*ex gratia*” o przyjęciu nowego budżetu uzgodnionego między skarżącym a panem A. Tabela 2 przedstawia wyniki tych obliczeń. W trosce o wygodę uwzględniono również dane liczbowe przedstawione już w tabeli 1.

Tabela 2: Drugie obliczenie [7]

Pozycja w budżecie

Stary budżet

Nowy budżet



Koszty rzeczywiste

Obliczanie 1 st

Drugie **obliczenie**

A1

74 137.70

72 316.92

65 948.46

65 948.46

65 948.46

A2

11 316.00

19 062.00

18 314.36

12 447.60

18 314.36

A3

23 210.00

8 850.00

8 105.83

8 105.83

8 105.83

A4

13



0.00

0.00

0.00

0.00

0.00

A5

0.00

0.00

0.00

0.00

0.00

A6

163 470.00

171 906.41

182 654.04

171 906.41

171 906.41

suma cząstkowa

272 133.70

272 135.33

275 022.69

258 408.30

264 275.06

14



A7

19 049.36

19 049.47

19 083.59

18 088.58

18 499.25

suma cząstkowa

291 183.06

291 184.80

294 106.28

276 496.88

282 774.31

71,61 %

208 516.19

208 517.44

210 609.51

197 999.42

202 494.68

płatności zaliczkowe

145 964.18

145 964.18

145 964.18



145 964.18

145 964.18

Ogółem

62 552.01

62 553.26

64 645.33

52 035.24

56 530.50

Już zapłacone

52 035.24

Lewo do zapłaty

4 495.26

41. Jak wskazano powyżej, Rzecznik Praw Obywatelskich musiał zbadać, czy Komisja przedstawiła mu racjonalną i spójną analizę podstawy prawnej swoich działań oraz powody, dla których uznała, że jej stanowisko w sprawie sytuacji umownej jest uzasadnione.

42. Z powodów przedstawionych poniżej Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że w niniejszej sprawie Komisja nie spełniła tego standardu.

43. Jak już wspomniano, Komisja stwierdziła, że gdy pan A. przyjął dane liczbowe przedstawione przez skarżącego w dniach 25 sierpnia i 26 września 2005 r., wprowadzone zmiany opierały się na art. I.3.4 warunków szczególnych. Oznaczałoby to jednak, że odpowiednie zmiany nie przekraczają 10 % w każdej pozycji budżetowej. Chociaż warunek ten został spełniony w przypadku pozycji A1 i A6, wyraźnie nie było tak w przypadku linii budżetowych A2 (który wzrósł z 11 316,00 EUR do 19 062,00 EUR) i A3 (który zmniejszył się z 23 210,00 EUR do 8 850,00 EUR). Zmiany te mogły zatem opierać się wyłącznie na art. II.13 warunków ogólnych. Należy również zauważyć, że nowy budżet doprowadził do zwiększenia maksymalnej całkowitej kwoty kosztów kwalifikowalnych przewidzianych w umowie (z 291 183,06 EUR do 291 184,80 EUR). Mimo że wzrost ten był bardzo niewielki, wydawało się jasne, że może on opierać się wyłącznie na art. II.13 warunków ogólnych.

44. W związku z tym zmiany, które doprowadziły do powstania nowego budżetu, nie opierały się wyłącznie na art. I.3.4 warunków szczególnych, lecz zarówno na art. I.3.4, jak i na art. II.13.



Skarżący odniósł się do obu tych przepisów w swoich e-mailach z dnia 25 sierpnia i 26 września 2005 r.

45. Rzecznik zauważył, że w niniejszej sprawie nie było konieczne zbadanie, czy wymogi formalne określone w art. II.13 warunków ogólnych zostały spełnione przy tej okazji. Okazało się, że po przyjęciu nowego budżetu nie została sporządzona żadna formalna poprawka. Rzecznik zauważył jednak, że urzędnik Komisji zajmujący się tą sprawą w tym czasie nie zauważył żadnych problemów z przyjęciem nowego budżetu.

46. Przy pierwszym obliczaniu ostatecznej kwoty należnej skarżącemu Komisja nie uwzględniła jednak danych liczbowych określonych w nowym budżecie, z wyjątkiem kwoty przewidzianej dla pozycji A6. Fakt, że liczba ta pojawiła się w obliczeniach Komisji, świadczy o tym, że dane liczbowe zawarte w nowym budżecie musiały być znane Komisji w tym czasie. W związku z tym Rzecznik uznał za oczywiste, że podejście przyjęte przez Komisję podczas pierwszych obliczeń nie jest spójne z podejściem przyjętym przy uzgadnianiu nowego budżetu. Ponadto na tym etapie postępowania skarżący miał do czynienia z sprzecznymi poglądami co do podstawy prawnej nowego budżetu przedstawionego przez różnych urzędników Komisji, z którymi się skontaktowała.

47. Rzecznik zauważył, że przy obliczaniu kwoty końcowej należnej skarżącemu po raz drugi Komisja próbowała naprawić popełniony wcześniej błąd lub błędy. Przy tej okazji Komisja rzeczywiście zaakceptowała jako istotne wszystkie kwoty, które już zaakceptowała, zgadzając się na nowy budżet.

48. Jednakże przy okazji drugiego obliczenia Komisja uznała, że art. I.3.4 warunków szczególnych może być stosowany tylko wtedy, gdy skarżący wcześniej poinformował Komisję o wszelkich przesunięciach między pozycjami budżetowymi dokonanymi zgodnie z tym przepisem. Komisja twierdziła, że tak nie było i że w związku z tym przepis ten nie może być stosowany.

49. Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że nacisk Komisji na formalny wymóg wcześniejszego powiadomienia, o którym mowa w art. I.3.4 warunków szczególnych, nie może być krytykowany jako taki. W swojej opinii Komisja wskazała jednak również, że przy obliczaniu ostatecznej kwoty należnej skarżącemu po raz pierwszy zaakceptowała przesunięcia między różnymi pozycjami budżetowymi w wysokości do 10 % na jedną pozycję, nie kładąc nacisku na wymóg uprzedniego powiadomienia o takich przesunięciach przewidziany w art. I.3.4 warunków szczególnych. Rzecznik nie zrozumiał, w jaki sposób wymóg, zgodnie z którym Komisja, jak potwierdziła jej opinia, czuł się w stanie pominąć przy obliczaniu tej kwoty po raz pierwszy, mógł nagle zyskać decydujące znaczenie przy obliczaniu tej kwoty po raz drugi. Jak wspomniano powyżej, gdyby Komisja zastosowała podejście, które, jak twierdziła, przyjęła do celów pierwszego obliczenia do wszystkich pozycji budżetowych, zaakceptowałaby koszty w dziale A6 w wysokości do 179 817,00 EUR (zamiast 171 906,41 EUR, które zaakceptowała).

50. Tytułem uzupełnienia Rzecznik uznał za przydatne zajęcie się kolejnym argumentem, o którym wspomniał jeden z urzędników, z którym skontaktował się skarżący. Mimo że argument



ten nie został wykorzystany przez Komisję w jej opinii, Rzecznik uznał, że zamieszanie spowodowane postępowaniem Komisji zostałyby złagodzone, gdyby rzucono większą jasność w tej kwestii. Przypomniat, że w swoim e-mailu z dnia 10 września 2007 r. pan H. podkreślił, że skarżący nie może powoływać się dwukrotnie na art. I.3.4. Przepis ten nie odnosi się wyraźnie do tej kwestii. Jeżeli jednak w art. I.3.4 zezwolono na ponowny przydział środków w wysokości do 10 % na pozycję budżetową, logiczne wydaje się założenie, że liczba realokacji jest nieistotna, o ile całkowita kwota, która jest realokowana, nie przekracza 10 % kwoty pierwotnie określonej dla każdej pozycji budżetowej.

51. W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich nie mógł jednak stwierdzić, że Komisja nie przedstawiła spójnego i rozsądnego wyjaśnienia, w jaki sposób rozpatrzyła wniosek skarżącego o płatność.

52. Rzecznik wyraził ubolewanie, że powyższy wniosek został wzmocniony przez sposób, w jaki Komisja rozpatrzyła wniosek skarżącego o odsetki. Nawet jeśli końcowy wynik uzyskany przez Komisję w tym względzie wydawał się w przeważającej części (choć nie w całości) rozsądny (zob. pkt 57 nast. poniżej), fakt, że Komisja dwukrotnie zmieniła swoją opinię na temat tego, czy taki interes był należny, oznaczał, że jej podejście nie może być uznane za spójne.

53. W związku z powyższym Rzecznik wstępnie stwierdził, że sposób, w jaki Komisja obliczyła płatność należną skarżącemu w niniejszej sprawie, może stanowić niewłaściwe administrowanie. W związku z tym, zgodnie z art. 3 ust. 5 statutu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, przedstawił on propozycję rozwiązania polubownego, wzywając go do ponownego rozpatrzenia wniosku skarżącego o zapłatę.

54. Rzecznik uznał za przydatne dodanie, że niniejszy wniosek dotyczył argumentu skarżącego w odniesieniu do pozycji A6. Jak wspomniano powyżej (zob. pkt 38), Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że gdyby Komisja zaakceptowała zmiany w wysokości do 10 % w każdej pozycji budżetowej w odniesieniu do działu A6 w taki sam sposób, jak w przypadku innych pozycji budżetowych, mogłaby zaakceptować koszty tej pozycji budżetowej w wysokości do 179 817,00 EUR (zamiast 171 906,41 EUR, którą zaakceptowała). Wszelkie zmiany wprowadzone w odniesieniu do tej pozycji budżetowej oczywiście miałyby również niewielki wpływ na pozycję A7.

55. Należy podkreślić, że jakiegokolwiek realokacje na mocy art. I.3.4 warunków szczególnych nie mogły skutkować zwiększeniem maksymalnej całkowitej kwoty kosztów, którą Komisja zaakceptowała jako kwalifikowalną w nowym budżecie. Rzecznik zauważył, że kwota kosztów zadeklarowanych przez skarżącego wydaje się nieznacznie przekraczać ten próg i że Komisja będzie wyraźnie uprawniona do pominięcia wszelkich takich nadmiernych kosztów.

56. Rzecznik zgromadził na podstawie przekazanych mu informacji, że skarżący z powodzeniem przeprowadził projekt. W rzeczywistości nieoczekiwany sukces wystawy, która stanowiła część projektu, okazał się głównym powodem realokacji przez skarżącego pozycji budżetowych. Rzecznik uznał, że powodzenie projektu mogłoby zostać pożyteczne wzięte pod uwagę przez Komisję przy podejmowaniu decyzji w sprawie sposobu postępowania z jego



propozycją rozwiązania przyjaznego.

W odniesieniu do odsetek z tytułu opóźnienia w płatnościach

57. Rzecznik zauważył, że między dniem 14 lipca 2006 r., kiedy Komisja otrzymała wniosek o płatność skarżącego, a dniem 15 grudnia 2006 r., kiedy Komisja dokonała płatności w wysokości 52 035,24 EUR, upłynęło 154 dni. Komisja stwierdziła, że miała 45 dni na rozpatrzenie wniosku o płatność i 45 dni na dokonanie płatności. Należy zatem zignorować te 90 dni. Wydaje się, że jest to zgodne z postanowieniami Umowy.

58. Komisja twierdziła ponadto, że opóźnienie wynoszące 40 dni wynikało z faktu, że skarżący zmienił numery kont. Podkreśliła, że w związku z tym należy również pominąć ten okres. W rezultacie doszło do skutecznego opóźnienia wynoszącego 24 dni, za które należne były odsetki i które zostały należycie zapłacone.

59. Z dokumentów przedłożonych Rzecznikowi wynika, że skarżący rzeczywiście zmienił rachunki bankowe, nie informując o tym Komisji. Nie można winić Komisji za jakiegokolwiek opóźnienia w płatnościach, które wynikały z problemów spowodowanych przez skarżącego. Nie było wyraźnych dowodów na to, że opóźnienie spowodowane przez skarżącego w rzeczywistości wynosi 40 dni. Skarżący nie zakwestionował jednak wyjaśnień Komisji dotyczących tego aspektu sprawy. W związku z tym Rzecznik uznał, że jego analiza powinna opierać się na niekwestionowanych informacjach przekazanych przez Komisję. Na podstawie tych informacji opóźnienie, za które odsetki były należne, rzeczywiście wynosiło 24 dni.

60. W związku z tym Rzecznik doszedł do wniosku, że nie doszło do niewłaściwego administrowania w odniesieniu do obliczenia przez Komisję odsetek za zwłokę w kwocie 52 035,24 EUR.

61. Sytuacja była jednak inna w odniesieniu do dodatkowej płatności w wysokości 4 495,26 EUR dokonanej w dniu 29 marca 2007 r. Jak wykazano powyżej, Komisja przystąpiła do dokonania tej płatności w celu skorygowania błędu lub błędów, które popełniła przy pierwszym obliczaniu kwoty należnej skarżącemu. W związku z tym Rzecznik nie podzielił stanowiska Komisji, zgodnie z którym dodatkowa płatność stanowiła płatność *ex gratia*. Gdyby Komisja przestrzegała, tak jak powinna była, nowego budżetu przy obliczaniu kwoty należnej skarżącemu, skarżący powinien był otrzymać dodatkową płatność w tym samym czasie, gdy dokonano płatności w wysokości 52 035,24 EUR. Odsetki za zwłokę byłyby zatem również należne w odniesieniu do dodatkowej płatności w wysokości 4 495,26 EUR. W odniesieniu do tej dodatkowej płatności w okresie od dnia 15 grudnia 2006 r. do dnia 29 marca 2007 r. narosłyby kolejne odsetki.

62. Rzecznik zauważył jednak, że wynikająca z tego kwota odsetek będzie stosunkowo niewielka. Uznał on, że ten aspekt sprawy nie będzie już potrzebny, gdyby Komisja zaakceptowała jego propozycję przyjaznego rozwiązania.



Argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich po jego propozycji rozwiązania przyjaznego

63. W odpowiedzi na propozycję rozwiązania przyjaznego Komisja poinformowała Rzecznika Praw Obywatelskich, że przyjęła jego propozycję. W związku z tym postanowiła zaakceptować koszty zgłoszone przez skarżącego w sprawozdaniu końcowym przedłożonym w dniu 14 lipca 2006 r. do maksymalnej kwoty przewidzianej w umowie o udzielenie dotacji, a mianowicie kwoty 6 025,59 EUR. Ponadto Komisja przyznała, że jej druga płatność (dokonana w dniu 29 marca 2007 r.) oraz trzecia (która została dokonana w odpowiedzi na propozycję rozwiązania przyjaznego Rzecznika Praw Obywatelskich) są wymagalne w tym samym czasie co pierwsza płatność, w związku z czym odsetki za zwłokę były należne, zgodnie z żądaniem skarżącego.

64. Skarżący poinformował Rzecznika, że otrzymał dwie płatności w wysokości odpowiednio 6 025,59 EUR i 1 568,47 EUR, i podziękował Rzecznikowi za pomoc w tej sprawie.

Ocena Rzecznika po jego propozycji rozwiązania przyjaznego

65. W świetle uwag stron Rzecznik stwierdza, że wypracowano przyjazne rozwiązanie. Rzecznik pochwala gotowość Komisji do przeprowadzenia gruntownego przeglądu tej kwestii i przyjęcie przez nią jego propozycji rozwiązania przyjaznego.

B. Zarzut braku odpowiedniej i spójnej korespondencji ze skarżącym

Argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich

66. Skarżący twierdził, że w ciągu pięciu miesięcy komunikował się z Komisją w celu rozstrzygnięcia sporu co do ostatecznej kwoty do zapłaty, był skierowany do siedmiu różnych osób kontaktowych w różnych jednostkach. Niektórzy z zainteresowanych urzędników nie byli zaznajomieni z tą kwestią, a niektórzy udzielili informacji lub porad, które były sprzeczne z wcześniejszymi oświadczeniami.

67. W swojej opinii Komisja przypomniała, że służbą odpowiedzialną za sprawy związane z umową była DG ds. Rozszerzenia. Komisja stwierdziła, że informacje przekazane skarżącemu odzwierciedlają stanowisko Komisji w rozpatrywanym czasie i nie mają nic wspólnego z przekazaniem tych informacji przez poszczególnych urzędników.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

68. Rzecznik uznał za oczywiste, że administracja powinna udzielać obywatelom jasnych i



spójnych porad.

69. W niniejszej sprawie w oczywisty sposób tak nie było. Biorąc pod uwagę, że brak spójności stanowiska Komisji został omówiony powyżej, nie ma potrzeby omawiania dalszych szczegółów w tej sprawie.

70. Rzecznik uważa jednak, że ten aspekt sprawy ma drugorzędne znaczenie dla skarżącego. Biorąc pod uwagę, że Komisja zaakceptowała jego propozycję przyjaznego rozwiązania, uważa on, że ten aspekt sprawy nie musi już być rozpatrywany.

C. Konkluzje

Na podstawie dochodzenia w sprawie tej skargi Rzecznik zamyka ją z następującym wnioskiem:

W tym przypadku udało się osiągnąć przyjazne rozwiązanie.

Skarżący i Komisja zostaną poinformowani o tej decyzji.

P. Nikiforos Diamandouros

Sporządzono w Strasburgu dnia 22 listopada 2010 r.

[1] Zgodnie z art. I.3.2 warunków szczególnych załączonych do umowy. W rzeczywistości 71,61 % z 291,183.06 wynosi 208,516.19.

[2] W oryginalnym języku niemieckim: „Da es in der gegenwärtigen Ausstellungstournee zu akuten Änderungen von Ausgaben kommen muss, werden wir mit den GEÄNDERTEN Kostenstellen im Rahmen des Artikels I.3.4 das Projekt erfolgreich abschließen können.”

[3] Komisja dokonała już pewnych płatności w celu wstępnego sfinansowania projektu przed jego zakończeniem.

[4] Liczba ta została oparta na obliczeniach pana H., który najwyraźniej popełnił błąd typograficzny. Kwota wnioskowana przez skarżącego wynosiła w rzeczywistości 182 654,04 EUR.

[5] W opinii Komisji błędnie odniesiono się do tego pisma jako wysłanego w dniu 14 września 2007 r.

[6] Kwoty w EUR.



[7] Kwoty w EUR.