



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (шести състав)

28 февруари 2019 година \*

„Обжалване — Арбитражна клауза — Член 272 ДФЕС — Понятие „установителен иск“ — Член 263 ДФЕС — Понятие „административно решение“ — Договор за отпускане на безвъзмездни средства по линия на рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (ПКИ) (2007—2013 г.) — Одитен доклад, с който се констатира, че някои от декларираните разходи са недопустими“

По дело C-14/18 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 5 януари 2018 г.,

**Alfamicro** — Sistemas de computadores, **Sociedade Unipessoal, Lda**, установено в Кашкайш (Португалия), за което се явяват G. Gentil Anastácio и D. Pirra Xarepe, advogados,

жалбоподател,

като другата страна в производството е:

**Европейска комисия**, за която се явяват J. Estrada de Solà и M. M. Farrajota, в качеството на представители,

ответник в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (шести състав),

състоящ се от: С. Toader (докладчик), председател на състав, L. Bay Larsen и M. Safjan, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

\* Език на производството: португалски.

## Решение

- 1 С жалбата си Alfamicro — Sistemas de computadores, Sociedade Unipessoal, Lda (наричано по-нататък „Alfamicro“) иска отмяна на решението на Общия съд на Европейския съюз от 14 ноември 2017 г., Alfamicro/Комисия (T-831/14, непубликувано, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2017:804), с което Общият съд отхвърля иска му на основание член 272 ДФЕС за установяване по същество на несъществуването на вземането на Европейската комисия спрямо жалбоподателя по силата на договор за отпускане на безвъзмездни средства № 238882 във връзка с финансирането от страна на Европейския съюз на проекта „Save Energy“, сключен по линия на рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (2007—2013 г.), създадена с Решение № 1639/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 2006 г. (ОВ L 310, 2006 г., стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 54, стр. 224, наричан по-нататък „спорният договор за отпускане на безвъзмездни средства“).

### Правна уредба

- 2 Съгласно своя член 1, параграф 2, тълкуван в светлината на съображение 2, Решение № 1639/2006 е прието с цел да допринесе за нарастването на конкурентния и иновационен капацитет на Общността като основано на знанието общество, с устойчивото развитие, основано на стабилен икономически растеж и високо конкурентна социална, пазарна икономика, с високо ниво на защита и подобряване качеството на околната среда. Това решение е отменено, считано от 31 декември 2013 г., с Регламент (ЕС) № 1287/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година за създаване на Програма за конкурентоспособност на предприятията и малките и средните предприятия (COSME) (2014—2020 г.) и за отмяна на Решение № 1639/2006/ЕО (ОВ L 347, 2013 г., стр. 33).
- 3 Съгласно съображение 19 от Решение № 1639/2006 то има за цел по-специално да се приемат подходящи мерки, за да се предотвратят нередности и измами, а също и да се направят необходимите стъпки за възстановяване на загубени, погрешно платени или неправилно използвани средства, в съответствие с Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 г. за защита на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, 1995 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 166), Регламент (ЕО, Евратом) № 2185/96 на Съвета от 11 ноември 1996 година относно контрола и проверките на място, извършвани от Комисията за защита на финансовите интереси на Европейските общности срещу измами и други нередности (ОВ L 292, 1996 г., стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 9, том 2, стр. 24), и Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 25 май 1999 г. относно разследванията, провеждани от Европейска служба за борба с измамите (OLAF) (ОВ L 136, 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 129).
- 4 Една от целите, предвидени в член 2, параграф 2, буква б) от това решение, е програмата за политическа подкрепа на информационни и комуникационни технологии (ИКТ).
- 5 Член 9, параграф 3 от посоченото решение, озаглавен „Защита на финансовите интереси на Общността“, предвижда:

„По-специално, всички мерки по изпълнението, произтичащи от настоящото решение, предвиждат надзор и финансов контрол от Комисията или всеки представител, упълномощен от нея и одити от европейската Сметна палата, ако е необходимо и на място“.

## Обстоятелствата по спора

- 6 Alfamicro е еднолично дружество, учредено по португалското право, което предоставя услуги в областта на информатиката и информационните технологии. На 9 юни 2009 г. то подписва с Комисията спорния договор за отпускане на безвъзмездни средства.
- 7 Проектът „Save Energy“, който е финансиран чрез този договор, има за цел да повиши осведомеността на гражданите и на политиците по въпроси, свързани с енергийната ефективност. Проектът се осъществява в периода от 1 март 2009 г. до 31 октомври 2011 г.
- 8 Alfamicro участва в проекта като координатор в рамките на консорциум, в който участват 17 партньора от пет държави членки. То координира изпълнението на пилотни проекти за иновации в областта на технологиите и в социалната област. Освен това то участва и в други европейски проекти като технически консултант или координатор на проекта.
- 9 Член 5, параграф 1 от спорния договор за отпускане на безвъзмездни средства фиксира максималния размер на финансовото участие на Общността на 2 230 000 EUR и уточнява, че това финансово участие се ограничава до 50 % от допустимите разходи.
- 10 Член 10, първа алинея от този договор, озаглавен „Приложимо законодателство и компетентен съд“, предвижда, че договорните отношения се уреждат от разпоредбите на договора, от съответните общностни актове по рамковата програма за конкурентоспособност и иновации, от Финансовия регламент, приложим към общия бюджет на Европейските общности и правилата за неговото прилагане, от останалите релевантни разпоредби на общностното право като цяло и при условията на евентуалност, от белгийското право.
- 11 Според член 10, втора алинея от посочения договор „бенефициентите декларират, че знаят и приемат, че Комисията може да взема решения за налагане на парични задължения[, които представляват изпълнително основание,] в съответствие с член 256 ЕО“.
- 12 Член 10, трета алинея от същия договор гласи, че без да се засяга правото на Комисията да приема пряко решенията, посочени в член 10, втора алинея, Общият съд или в случай на обжалване Съдът на Европейските общности са единствено компетентни да разглеждат спорове между Общността, от една страна, и бенефициерите, от друга, относно тълкуването, прилагането или действителността на спорния договор за отпускане на безвъзмездни средства и относно законосъобразността на посочените по-горе решения.
- 13 В приложение II към договора за отпускане на безвъзмездни средства, което е неразделна и пълноправна част от него, са предвидени общите условия на договора. Член II.28 от общите условия, озаглавен „Финансов одит“, предвижда в параграф 1, първа алинея, че Комисията може по всяко време на изпълнението на съответния проект, както и пет години след датата на окончателното плащане да направи одит на бенефициера. Според параграф 1, втора алинея одитът може да се извърши от външни одитори или от службите на Комисията, включително Европейската служба за борба с измамите (OLAF). Според член II.28, параграф 6 от посочените общи условия Европейската сметна палата има същите права като Комисията, и по-специално право на достъп за целите на проверките и одитите.
- 14 Срокът за изпълнение на проекта „Save Energy“, който първоначално е 30 месеца, впоследствие е удължен на 32 месеца, така че приключва на 3 октомври 2011 г. След изпълнението на проекта Комисията изплаща сумата от 680 300 EUR, т.е. 50 % от разходите, декларирани от Alfamicro.

- 15 С писмо от 25 октомври 2012 г. Сметната палата уведомява Alfamicro, че в съответствие с член 287 ДФЕС и както е предвидено в член II.28, параграф 6 от общите условия на договора за отпускане на безвъзмездни средства, тя ще направи одит в помещенията му в Кашкайш (Португалия) от 17 до 19 декември 2012 г. Сметната палата приключи одита на 11 април 2013 г.
- 16 Предварителният одитен доклад, изпратен на Alfamicro с писмо от 29 април 2013 г., впоследствие е преразгледан от Сметната палата, която взема предвид предварителните коментари на жалбоподателя. С писмо от 25 август 2014 г. Комисията изпраща на Alfamicro окончателния одитен доклад и го уведомява за приключването на одита. В резултат на одита Сметната палата отхвърля — като несъответстващи на приложимата договорна и правна рамка — декларираните разходи за персонал, за услугите, предоставени от двама подизпълнители на Alfamicro, както и „други преки разходи“, свързани главно с пътните разноски и разноските за консумативи в размер на 934 262 EUR.
- 17 С писмо от 8 септември 2014 г. (наричано по-нататък „писмото за предварително уведомяване“) Комисията уведомява Alfamicro, че въз основа на заключенията от одита ще пристъпи към събиране на сумата от 467 131 EUR и че ако Alfamicro не представи становище в срок от 30 дни, считано от датата на получаване на това писмо, ще бъде издадено дебитно известие за посочената сума. В писмото Комисията посочва също, че ако тази сума не бъде платена в определения в дебитното известие срок, ще бъдат начислени лихви за забава по посочената в известието ставка. Накрая, Комисията уточнява, че може да събере посочената сума чрез прихващане или чрез приемане на акт, който представлява изпълнително основание. С писмо от 8 октомври 2014 г. Alfamicro оспорва съдържанието на писмото за предварително уведомяване.
- 18 С писмо от 28 октомври 2014 г. Комисията потвърждава позицията си, изразена в писмото за предварително уведомяване, и прилага към него дебитно известие номер 3241413112 за сумата от 467 131 EUR с краен срок за плащане 12 декември 2014 г.
- 19 Впоследствие с писма от 15 и 24 април 2015 г., изпратени на Alfamicro по време на писмената фаза на производството пред Общия съд, Комисията го уведомява, че ще направи прихващане между това вземане и други суми, дължими на жалбоподателя в качеството му на бенефициер по три други проекта, финансирани от Съюза. В резултат на тези прихващания, сумата, която Комисията е поискала от Alfamicro, понастоящем възлиза на 270 436 EUR.

### **Производството пред Общия съд и обжалването съдебно решение**

- 20 С искова молба, подадена в секретариата на Общия съд на 29 декември 2015 г., Alfamicro предявява иск на основание член 272 ДФЕС, съгласно който член Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася по силата на арбитражна клауза, съдържаща се в договор, отнасящ се към публичното или частното право, сключен от Съюза или от негово име.
- 21 Alfamicro иска Общият съд да обяви за недействително решението на Комисията, за което се твърди, че се съдържа в писмото ѝ от 28 октомври 2014 г., с всички произтичащи от това правни последици, а именно отмяната на приложеното към писмото дебитно известие в размер на 467 131 EUR и издаването на кредитно известие за същата сума в негова полза.
- 22 Пред Общия съд Alfamicro се позовава на основания, изведени от нарушение на спорния договор за отпускане на безвъзмездни средства във връзка с оценката на декларираните разходи като недопустими, на принципа на пропорционалност, на принципите на защита на оправданите правни очаквания, на правна сигурност и на добра администрация, както и на задължението за мотивиране.

- 23 С писмената си реплика, подадена след приемането от Комисията на посочените в точка 19 от настоящото решение актове за прихващане, Alfamicro разширява предмета на иска си, като иска от Общият съд да обяви недействителността на тези актове за прихващане, да осъди Комисията да ги отмени и да му възстанови съответните суми, ведно с лихвите за забава.
- 24 Комисията на свой ред предявява насрещен иск за осъждането на Alfamicro да възстанови недължимо платените безвъзмездни средства по силата на спорния договор за отпускане на безвъзмездни средства.
- 25 Общият съд квалифицира искането на Alfamicro на основание член 272 ДФЕС като „отрицателен установителен иск“ за вземането, на което се позовава Комисията по силата на спорния договор за отпускане на безвъзмездни средства.
- 26 Що се отнася до първото основание, изведено от нарушение на договора за отпускане на безвъзмездни средства, Общият съд извършва задълбочен анализ на констатациите на Сметната палата относно разходите за услугите, предоставени от вътрешни консултанти и подизпълнители, в случая на дружества O. и D. Той потвърждава преценката на Сметната палата и на Комисията по този въпрос, а именно че сума, равна на 93 % от изплатените от Комисията безвъзмездни средства, не може да бъде доказана и не може да се счете за достоверна, поради което не може да се признае за действително направен от Alfamicro разход. Поради това Общият съд постановява, че тези разходи не са допустими по силата на договора за отпускане на безвъзмездни средства, и отхвърля първото основание.
- 27 С второто си основание Alfamicro твърди, че е нарушен принципът на пропорционалност. Тъй като проектът „Save Energy“ е изпълнен и Комисията изцяло се е възползвала от него, Alfamicro поддържа, че е непропорционално да се предоставят само 7 % от първоначалния размер на безвъзмездните средства. Общият съд приема, че при такъв вид договор безвъзмездните средства не представляват възнаграждение за работата, извършена от бенефициера, а безвъзмездни средства за проекти, чието изплащане е подчинено на определени условия. По тази причина Комисията може да възстанови само допустимите разходи по силата на подписания с посочения бенефициер договор. Ето защо Общият съд приема, че принципът на пропорционалност не е нарушен, и отхвърля това основание.
- 28 С третото си основание Alfamicro твърди, че са нарушени принципите на защита на оправданите правни очаквания, на правна сигурност и на добра администрация. Общият съд отхвърля това основание като неотнормено, като приема, че тези принципи са неприложими в контекста на договорното право. При всички положения в случая тези принципи не били нарушени.
- 29 Четвъртото и последно основание на Alfamicro е изведено от нарушение на задължението за мотивиране от Комисията. То поддържа, че мотивите на решението, за което се твърди, че се съдържа в писмото от 28 октомври 2014 г., са „твърде кратки“, поради което това решение е опорочено от грешка при прилагане на правото. Общият съд отхвърля това основание, като приема, че тъй като писмото не представлява административен акт, в случая задължението за мотивиране е неприложимо. Освен това той приема, че дори ако това основание се тълкува като основание, изведено от задължението за добросъвестно изпълнение на договора, то не може да бъде уважено, тъй като писмото се вписва в контекст, който Alfamicro познава, тъй като вече е било достатъчно добре информирано от писмото за предварително уведомяване.
- 30 Поради това Общият съд отхвърля изцяло установителния иск.
- 31 Що се отнася до исканията на Alfamicro в писмената му реплика, а именно да се установи недействителността на приетите от Комисията след подаване на исковата молба актове за прихващане и да се осъди Комисията да му изплати сума, която съответства на тези прихващания, ведно с лихвите за забава, Общият съд ги отхвърля като недопустими, тъй като



въпросните актове за прихващане представляват административни актове и отмяната им е трябвало да бъде поискана на основание член 263 ДФЕС. Процедурният правилник на Общия съд обаче не позволява промяна на естеството на иска или жалбата в хода на производството.

- 32 Що се отнася до насрещния иск на Комисията, Общият съд потвърждава основателността на преценката на Сметната палата за недопустимостта на разходите и следователно наличието на съответното вземане в полза на Комисията. Поради това Общият съд осъжда Alfamicro да плати на Комисията сумата, която продължава да се дължи след актовете за прихващане, възлизаща на 277 849,93 EUR, заедно с 26,88 EUR лихви за всеки ден забава, считано от 20 юни 2015 г. и до пълното погасяване на дълга, произтичащ от изпълнението на спорния договор за отпускане на безвъзмездни средства.

### **Искания на страните**

- 33 С жалбата си Alfamicro иска от Съда:

- да отмени обжалваното съдебно решение,
- да върне делото за ново разглеждане на Общия съд съгласно условията по член 263 ДФЕС, и
- да осъди Комисията да заплати всички съдебни разноски.

- 34 Комисията иска от Съда:

- като главно искане, да обяви жалбата на жалбоподателя за недопустима,
- при условията на евентуалност, да отхвърли жалбата като неоснователна и следователно да потвърди обжалваното съдебно решение, и
- да осъди жалбоподателя да заплати всички съдебни разноски.

### **По жалбата**

- 35 В подкрепа на жалбата си Alfamicro изтъква четири основания, изведени, първото, от неправилно тълкуване от страна на Общия съд на исканията по искова молба в първоинстанционното производство като искания за установяване на несъществуването на вземането, на което се позовава Комисията по силата на договора за отпускане на безвъзмездни средства, второто, от нарушение на договора за отпускане на безвъзмездни средства, третото, от нарушение на принципа на пропорционалност и четвъртото, от нарушение на принципа на правна сигурност.

### ***По първото основание, изведено от нарушение на член 263 ДФЕС***

#### *По допустимостта на първото основание*

- *Доводи на страните*

- 36 Комисията повдига възражение за недопустимост на първото основание. Тя се позовава на факта, че Alfamicro е подало иска си пред Общия съд на основание член 272 ДФЕС и на съдържащата се в спорния договор за отпускане на безвъзмездни средства арбитражна клауза.

Като иска, в рамките на производството по обжалване, Съдът да отмени обжалваното съдебно решение и да върне делото на Общия съд, за да се произнесе — на основание член 263 ДФЕС — по действителността на твърдяно административно решение, прието от Комисията и съдържащо се в писмото ѝ от 28 октомври 2014 г., жалбоподателят изменял предмета на спора в нарушение на член 170 от Процедурния правилник на Съда. Следователно това основание трябвало да се отхвърли като недопустимо.

- 37 Alfamicro изтъква, че в исковата си молба за образуване на първоинстанционното производство ясно е посочило, че иска от Общия съд да установи недействителността на решението на Комисията, което според него се съдържа в писмото от 28 октомври 2014 г., и да отмени приложеното към това писмо дебитно известие. Освен това в точки 35 и 36 от обжалваното съдебно решение Общият съд бил признал, че Alfamicro иска отмяна на решение на Комисията, като твърди, че решението, което се съдържа в това писмо, представлява административен акт. Следователно повдигнатото от Комисията възражение за недопустимост трябвало да се отхвърли.

– *Съображения на Съда*

- 38 Съгласно практиката на Съда, да се позволи на страна да изтъкне за първи път пред Съда основание, на което не се е позовала пред Общия съд, би означавало да ѝ се позволи да сезира Съда със спор с по-широк обхват от този, който е бил разгледан от Общия съд. В производството по обжалване правомощията на Съда по принцип се свеждат до проверка на преценката на Общия съд въз основа на обсъдените пред него основания. Довод, който не е бил изтъкнат в първоинстанционното производство, обаче не е ново основание, което е недопустимо в производството по обжалване, ако представлява само допълнение на вече изтъкнати доводи в рамките на основание, посочено в жалбата пред Общия съд (решение от 16 ноември 2017 г., Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/Комисия, C-250/16 P, EU:C:2017:871, т. 29 и цитираната съдебна практика).
- 39 Наистина Alfamicro е поискало от Общия съд да се произнесе на основание член 263 ДФЕС, а не на основание член 272 ДФЕС и на съдържащата се в спорния договор за опускане на безвъзмездни средства арбитражната клауза.
- 40 От точка 36 от обжалваното съдебно решение обаче е видно, че още от самото начало жалбоподателят иска да се установи недействителността на решението на Комисията, за което твърди, че се съдържа в писмото от 28 октомври 2014 г. От това следва, че всъщност Alfamicro е имало предвид жалба за отмяна. Освен това Общият съд е установил това противоречие и в точка 41 от обжалваното съдебно решение е приел, че евентуална жалба за отмяна би била недопустима, тъй като нито това писмо, нито дебитното известие представляват административни актове, които подлежат на обжалване с такава жалба.
- 41 От това следва, че още със своя иск пред Общия съд Alfamicro е поддържало, че писмото на Комисията от 28 октомври 2014 г. трябва да се счита за издаден от тази институция административен акт, въпреки че е основало иска си на погрешно правно основание. При положение че първото основание за обжалване е изведено от неправилната преценка на Общия съд на правното естество на писмото на Комисията от 28 октомври 2014 г., това основание само допълва доводите, които вече са изложени в рамките на основание, изтъкнато в исковата молба пред Общия съд.
- 42 Следователно това основание е допустимо.

*По същество*

*– Доводи на страните*

- 43 С първото си основание Alfamicro упреква Общия съд, че неправилно е приел, че актът, чиято отмяна се иска, не е обжалваем акт по смисъла на член 263 ДФЕС, а в точка 50 от обжалваното съдебно решение, че искането на Alfamicro всъщност цели Общият съд да установи несъществуването на вземането, на което се позовава Комисията по силата на спорния договор за отпускане на безвъзмездни средства.
- 44 Според Alfamicro редица елементи доказват, че писмото на Комисията от 28 октомври 2014 г. представлява административен акт. Това писмо установявало едностранно вземането и датата на падежа и предвиждало правомощието на Комисията да приеме подлежащи на изпълнение актове. Така естеството на извършения от Сметната палат одит и фактът, че резултатите от него са екстраполирани към други договори между Alfamicro и Комисията, показвали, че този одит излиза извън рамката на договорното правоотношение.
- 45 Освен това мерките за прихващане, предприети от Комисията вследствие на това писмо, също представлявали административни актове. Съществувало противоречие обаче между това, от една страна, да се твърди, че вземането на Комисията почива на договорна основа, поради което бенефициерът е длъжен да предяви иск на основание член 272 ДФЕС, и от друга страна, да се признае възможността на тази институция да пристъпи едностранно към принудително събиране на това вземане чрез прихващане или чрез административен акт, който може да бъде обжалван само на основание член 263 ДФЕС.
- 46 Комисията оспорва доводите на Alfamicro в подкрепа на първото основание за обжалване.

*– Съображения на Съда*

- 47 Най-напред трябва да се припомни, подобно на Общия съд в точка 42 от обжалваното съдебно решение, че съгласно постоянната практика на Съда жалбата за отмяна на основание член 263 ДФЕС може да се подава срещу всички приети от институциите актове, независимо от техния характер или форма, чиято цел е да породят задължително правно действие, което може да засегне интересите на жалбоподателя, като измени съществено неговото правно положение (решения от 9 септември 2015 г., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro*/Комисия, C-506/13 P, EU:C:2015:562, т. 16 и цитираната съдебна практика и решение от 20 февруари 2018 г., *Белгия/Комисия*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, т. 31 и цитираната съдебна практика).
- 48 Съдът обаче многократно е постановявал, че компетентността за тълкуване и прилагане на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС от съда на Съюза по жалба за отмяна не важи за случаите, в които правното положение на жалбоподателя се вписва в рамките на договорни отношения, чийто правен режим е уреден от националния закон, посочен от договарящите страни (вж. в този смисъл решение от 9 септември 2015 г., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro*/Комисия, C-506/13 P, EU:C:2015:562, т. 18 и определение от 21 април 2016 г., *Borde и Carbonium*/Комисия, C-279/15 P, непубликувано, EU:C:2016:297, т. 39).
- 49 Всъщност, ако съдът на Съюза приеме, че е компетентен да се произнася по спорове за отмяната на актове, които са част от чисто договорни отношения, той би рискувал не само да обезсмисли член 272 ДФЕС, съгласно който арбитражна клауза може да възлага на Съюза правораздавателна компетентност, но освен това, в случай че договорът не съдържа подобна клауза, да разшири правораздавателната си компетентност си отвъд границите, установени в член 274 ДФЕС, който



възлага на националните юрисдикции обща компетентност по спорове, по които Съюзът е страна (решение от 9 септември 2015 г., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro*/Комисия, C-506/13 P, EU:C:2015:562, т. 19).

- 50 От тази съдебна практика следва, че при наличието на договор, който обвързва жалбоподателя и една от институциите на Съюза, юрисдикциите на Съюза могат да бъдат сезирани с жалба на основание член 263 ДФЕС само ако обжалваният акт цели да произведе обвързващи правни последици, излизачи извън обвързващото страните договорно правоотношение, които предполагат упражняването на публичноправни властнически правомощия, възложени на договарящата институция в качеството ѝ на административен орган (решение от 9 септември 2015 г., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro*/Комисия, C-506/13 P, EU:C:2015:562, т. 20).
- 51 В случая актът, който се обжалва от *Alfamicro*, е писмото на Комисията от 28 октомври 2014 г., с което тя изпраща дебитно известие на *Alfamicro* и го кани да възстанови недължимо платените суми по спорния договор за отпускане на безвъзмездни средства, чийто размер съответства на посочения в дебитното известие.
- 52 Следователно посоченото дебитно известие се вписва в контекста на спорния договор за отпускане на безвъзмездни средства, тъй като има за предмет събирането на вземане, чието основание е в клаузите на този договор. Такова дебитно известие и придружаващата го покана за изпълнение определят само датата на падежа и условията за плащане на установеното от тях вземане и сами по себе си не могат да бъдат приравнени на изпълнително основание, макар да споменават реда за изпълнение по член 299 ДФЕС като една от възможностите, които Комисията има, в случай че длъжникът не плати на определената дата (вж. по аналогия решение от 9 септември 2015 г., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro*/Комисия, C-506/13 P, EU:C:2015:562, т. 23).
- 53 При всички положения в случая Комисията не прибегва до принудително изпълнение, а решава да предяви насрещен иск пред Общия съд за осъждането на *Alfamicro* да плати това вземане.
- 54 Освен това нито един от доводите, изтъкнати от *Alfamicro*, не позволява да се приеме, че Комисията е действала в качеството си на административен орган или че писмото ѝ от 28 октомври 2014 г. е породило правни последици извън рамките на договорното правоотношение, които могат да изменят правното положение на *Alfamicro*.
- 55 Всъщност одитът, извършен от Сметната палата, е предвиден в спорния договор за отпускане на безвъзмездни средства и е част от процедурата, която обикновено се предвижда в този вид договори. Одитите се провеждат с цел да се гарантира, че на бенефициера на безвъзмездни средства ще бъдат изплатени само допустимите разходи по силата на договора, с който са отпуснати тези средства, за да се осигури отговорното управление и използване на европейските средства.
- 56 Вярно е, че след изпращането на писмото от 28 октомври 2014 г., Комисията екстраполира резултатите от одита на спорния договор за отпускане на безвъзмездни средства към други договори, сключени с *Alfamicro*, и че решенията на Комисията, приети въз основа на тези екстраполации могат евентуално да представляват административни актове на тази институция, ако излязат извън договорната рамка на другите договори. Въпреки това, от една страна, установеното от Комисията в писмото ѝ от 28 октомври 2014 г. вземане не се основава на такива екстраполации, а директно на резултатите от извършения от Сметната палата одит на разходите, декларирани от *Alfamicro* в спорния договор за отпускане на безвъзмездни средства, и от друга страна, Общият съд не е бил сезиран с искане относно тези други договори.

- 57 Освен това приетите впоследствие от Комисията актовете за прихващане са отделни актове, чийто евентуален административен характер не оказва никакво влияние върху договорното естество на декларацията за предявяване на вземането, установено в дебитното известие, което придружава писмото на тази институция от 28 октомври 2014 г. Впрочем, въпреки че Alfamicro критикува общо диференцирания подход между договорните мерки и административните актове за прихващане, възприет в практиката на Общия съд, в рамките на настоящото производство по обжалване той не оспорва решението на Общия съд в точка 196 от обжалваното съдебно решение да обяви за недопустими исканията за отмяна на актовете за прихващане на Комисията, а се ограничава до твърдението, че Общият съд е трябвало да приеме, че писмото от 28 октомври 2014 г. и приложеното към него дебитно известие представляват обжалваеми актове по смисъла на член 263 ДФЕС.
- 58 Следователно Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че дори ако искът в първоинстанционното производство, макар и изрично основан на член 272 ДФЕС, трябва да се квалифицира като „жалба за отмяна“, тъй като неговото правното основание е член 263 ДФЕС, този иск би бил недопустим, тъй като нито писмото от 28 октомври 2014 г., нито приложеното към него дебитно известие представляват обжалваеми актове по смисъла на член 263 ДФЕС, поради което следва да се приеме, че искът на Alfamicro се основава на член 272 ДФЕС предвид арбитражната клауза, включена в спорния договор за отпускане на безвъзмездни средства.
- 59 От гореизложеното следва, че първото основание трябва да се отхвърли по същество.

***По второто и третото основание, изведени от нарушение на спорния договор за отпускане на безвъзмездни средства и на принципа на пропорционалност***

*Доводи на страните*

- 60 С второто и третото си основание, които следва да се разгледат заедно, Alfamicro упреква Общия съд, че е приел, в точка 142 от обжалваното съдебно решение, че Комисията е била длъжна да иска възстановяване на разходите, сметени за недопустими, и че тя не е нарушила принципа на пропорционалност или задължението си за добросъвестно изпълнение на договорните си задължения.
- 61 Alfamicro счита, че тъй като клауза II.28 от спорния договор за отпускане на безвъзмездни средства предвижда, че Комисията приема „всички подходящи мерки, които счита за необходими“, тя е следвало да има предвид принципа на пропорционалност при прилагането на резултатите от одита, извършен от Сметната палата. Спорният договор за отпускане на безвъзмездни средства бил двустранен договор, а Alfamicro било изпълнило задълженията си по него. Намалявайки безвъзмездните средства с 93 % обаче, въпреки изпълнението на проекта „Save Energy“, Комисията била нарушила този договор и принципа на пропорционалност.
- 62 Комисията оспорва доводите на Alfamicro в подкрепа на второто и третото му основание за обжалване.

*Съображения на Съда*

- 63 Най-напред трябва да се припомни, че в точки 90 и 128 от обжалваното съдебно решение Общият съд е констатирал, че Сметната палата правилно е преценила, че разходите, декларирани от Alfamicro, са недопустими. Тази констатация, която във всички случаи е резултат от преценка на фактите, която е суверенно правомощие на Общия съд, не се оспорва в настоящото производство по обжалване.

- 64 Следователно трябва да се установи единствено дали Общият съд правилно е приел, че като е приспаднала пълния размер на разходите, сметени за недопустими, от размера на безвъзмездните средства и следователно като е поискала възстановяване на голяма част от тези безвъзмездните средства, Комисията не е нарушила принципа на пропорционалност.
- 65 В този контекст трябва да се отбележи, че съгласно член 317 ДФЕС Комисията е длъжна да спазва принципа на добро финансово управление. Освен това тя гарантира защитата на финансовите интереси на Съюза при изпълнението на бюджета. Същото важи и в областта на договорите, тъй като отпусканите от Комисията безвъзмездни средства са от бюджета на Съюза. Според един от основните принципи, които уреждат помощите, предоставяни от Съюза, последният може да субсидира само действително направените разходи (решение от 28 февруари 2013 г., Португалия/Комисия, C-246/11 P, непубликувано, EU:C:2013:118, т. 102 и цитираната съдебна практика).
- 66 Следователно Комисията не може одобри разход за сметка на бюджета на Съюза, който е без правно основание, без с това да накърни посочените принципи, установени от Договора за функционирането на Европейския съюз. В контекста на отпускане на безвъзмездни средства обаче именно договорът за отпускане на безвъзмездни средства определя условията за предоставяне и използване на средствата, и по-специално клаузите за определяне на размера на средствата въз основа на декларираните от съдоговорителя на Комисията разходи.
- 67 Следователно, ако декларираните от бенефициера разходи не са допустими разходи по договора за отпускане на безвъзмездни средства, тъй като са били сметени за недоказани и/или ненадеждни, Комисията няма друг избор, освен да пристъпи към възстановяване на недоказаните безвъзмездни средства, тъй като съгласно правното основание, каквото представлява договорът за отпускане на безвъзмездни средства, тази институция има право да изплати от бюджета на Съюза само надлежно обосноваваните суми. При тези обстоятелства в случая искането за възстановяване на частта от безвъзмездните средства, която съответства на недопустимите разходи, установени в одитния доклад на Сметната палата, представлява подходяща мярка.
- 68 Що се отнася до доводите, свързани с двустранния характер на договора за отпускане на безвъзмездни средства, е достатъчно да се припомни, че безвъзмездните средства не представляват насрещна престация за изпълнението на проекта, предмет на този договор. Сумите, изплатени от Комисията по силата на този договор, се предоставят само за да се позволи на бенефициера да посрещне разходите за реализиране на проекта. След като част от тези разходи са били оценени като недопустими, тъй като бенефициерът не е изпълнил договорното си задължение да обоснове използването на предоставените му суми, Комисията трябва да събере тази част от разходите, като фактът, че бенефициерът междуременно е изпълнил проекта, предмет на договора за отпускане на безвъзмездни средства, не може да повлияе на това задължение.
- 69 Що се отнася до довода на Alfamicro, изведен от наличието на неоснователно обогатяване, достатъчно е да се констатира, че той е изтъкнат за пръв път пред Съда и следователно е недопустим.
- 70 Следователно Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е констатирал, че като е поискала възстановяване на разходите, сметени за недопустими, Комисията е наложила на жалбоподателя подходяща мярка, тъй като тази мярка е била единствената, която тя може да приеме по силата на задълженията си, произтичащи както от спорния договор за отпускане на безвъзмездни средства, така и от правото на Съюза, и че при тези обстоятелства тя не е действала по начин, който противоречи на принципа на пропорционалност или на добросъвестно изпълнение на договорните задължения.

71 Предвид гореизложеното второто и третото основание трябва да се отхвърлят по същество.

***По четвъртото основание, изведено от нарушение на принципа на правна сигурност***

*Доводи на страните*

72 С това основание Alfamicro твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, тъй като е трябвало да констатира нарушение на принципа на правна сигурност от страна на Комисията. Жалбоподателят отбелязва, че член II.28, параграф 5 от спорния договор за отпускане на безвъзмездни средства предвижда, че Комисията може да вземе „подходящи мерки“. Независимо от това жалбоподателят изтъква, че дори да е могъл да предвиди, че фактът, че не може да обоснове декларираните разходи по силата на спорния договор за отпускане на безвъзмездни средства, би могъл да окаже влияние върху размера на безвъзмездните средства, той в никакъв случай не е могъл да предвиди, че макар проектът да е изпълнен, тези средства ще бъдат намалени с 93 %. По този начин, противно на предвиденото в спорния договор за отпускане на безвъзмездни средства, Комисията била приела неподходящи мерки и така била нарушава принципа на правна сигурност.

73 Комисията оспорва тези доводи.

*Съображения на Съда*

74 Трябва да се припомни, че Общият съд е сезиран в качеството си на арбитражен съд, който се произнася по спор с договорен характер, а не като съд, който осъществява контрол за законосъобразност на акт, срещу който може да бъде подадена жалба за отмяна на основание член 263 ДФЕС.

75 Принципът на правната сигурност обаче, който е част от общите принципи на правото на Европейския съюз, изисква действието на правните норми да е ясно, точно и предвидимо, за да могат заинтересованите лица да се ориентират в правни положения и отношения, свързани с правния ред на Съюза (решение от 8 декември 2011 г., France Télécom/Комисия, C-81/10 P, EU:C:2011:811, т. 100 и цитираната съдебна практика).

76 В този контекст от това следва, че Общият съд правилно е приел в точки 156 и 157 от обжалваното съдебно решение, че принципът на правната сигурност не трябва да се прилага в спор с договорен характер, в рамките на който Общият съд не трябва да проверява законосъобразността на административен акт. Следователно евентуалното нарушение на този принцип не може да окаже влияние върху задълженията на Комисията по спорния договор за отпускане на безвъзмездни средства.

77 Ето защо четвъртото основание трябва да се отхвърли като неотнормено.

78 От всичко гореизложено следва, че никое от основанията, изтъкнати от Alfamicro в подкрепа на неговата жалба, не може да бъде уважено.

79 Поради това жалбата трябва да се отхвърли изцяло.

### По съдебните разноси

80 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноси. Съгласно член 138, параграф 1 от този правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноси, ако е направено такова искане. След като Alfamicro е загубило делото и Комисията е направила искане за осъждането му, то трябва да бъде осъдено да заплати съдебните разноси.

По изложените съображения Съдът (шести състав) реши:

- 1) Отхвърля жалбата.
- 2) Осъжда Alfamicro — Sistemas de computadores, Sociedade Unipessoal, Lda да заплати съдебните разноси.

Подписи