



## Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (pierwsza izba w składzie powiększonym)

z dnia 20 lipca 2017 r. \*

Pomoc finansowa – Program ogólny „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” na lata 2007–2013 – Program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” – Skarga o stwierdzenie nieważności – Decyzja stanowiąca tytuł egzekucyjny – Artykuł 299 TFUE – Właściwość organu wydającego akt – Zasada dobrej administracji – Żądanie obciążenia Komisji obowiązkiem zapłaty należności pozostałej do rozliczenia na podstawie umów o udzielenie dotacji – Częściowa zmiana kwalifikacji skargi – Klauzula arbitrażowa – Właściwość Sądu – Koszty kwalifikowalne

W sprawie T-644/14

**ADR Center SpA**, z siedzibą w Rzymie (Włochy), reprezentowana początkowo przez adwokata L. Tantalą, a następnie przez adwokata A. Guillerme,

strona skarżąca,

przeciwko

**Komisji Europejskiej**, reprezentowanej początkowo przez J. Estradę de Solę oraz L. Cappellettię, a następnie przez J. Estradę de Solę oraz S. Delaude, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot, po pierwsze, przedstawione na podstawie art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2014) 4485 final z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie odzyskania części wkładu finansowego przekazanego skarżącej w wykonaniu trzech umów o udzielenie dotacji zawartych w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”, a po drugie, przedstawione na podstawie art. 272 TFUE żądanie obciążenia Komisji obowiązkiem zapłaty na rzecz skarżącej pozostałej do rozliczenia należności z tytułu trzech umów o udzielenie dotacji, w wysokości 49 172,52 EUR, wraz z zadośćuczynieniem,

SĄD (pierwsza izba w składzie powiększonym),

w składzie: H. Kanninen, prezes, I. Pelikánová, E. Buttigieg (sprawozdawca), S. Gervasoni i L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín, sędziowie,

sekretarz: sekretarz: P. Cullen, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 23 listopada 2016 r.,

wyduje następujący

\* Język postępowania: angielski.

## Wyrok

### I. Okoliczności powstania sporu

- 1 Skarżąca, ADR Center SpA, jest spółką z siedzibą we Włoszech, która świadczy usługi w dziedzinie pozasądowego rozwiązywania sporów.

### A. W przedmiocie spornych umów o udzielenie dotacji

- 2 W grudniu 2008 r. Wspólnota Europejska, reprezentowana przez Komisję Wspólnot Europejskich, oraz konsorcjum, którego skarżąca była koordynatorem, zawarły trzy umowy o udzielenie dotacji, oznaczone, odpowiednio, sygnaturami JLS/CJ/2007-1/18, JLS/CJ/2007-1/19 i JLS/CJ/2007-1/21 (zwane dalej, odpowiednio, „umową o udzielenie dotacji A”, „umową o udzielenie dotacji B” i „umową o udzielenie dotacji C”, a łącznie – „umowami o udzielenie dotacji”), w ramach realizacji programu szczegółowego ustanowionego decyzją nr 1149/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 września 2007 r. ustanawiającą na lata 2007–2013 program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” (Dz.U. 2007, L 257, s. 16).

#### 1. Umowa o udzielenie dotacji A

- 3 Umowa o udzielenie dotacji A dotyczyła działania zatytułowanego „Koszty rezygnacji z pozasądowego rozstrzygnięcia sporów – Analiza i przedstawienie rzeczywistych kosztów wewnątrzspółnotowych sporów o charakterze gospodarczym” (The costs of non ADR – Surveying and showing the actual costs of intra-community commercial litigation). Działanie to polegało na przeprowadzeniu badania mającego na celu przeanalizowanie kosztów rezygnacji z pozasądowego rozstrzygnięcia sporów o charakterze gospodarczym.
- 4 Umowa o udzielenie dotacji A stanowiła w art. I.2.2, że czas trwania tego działania wyniesie 12 miesięcy. Na podstawie aneksu podpisanego w dniu 17 grudnia 2009 r. czas ten został wydłużony do 16 miesięcy, a mianowicie do dnia 10 kwietnia 2010 r.
- 5 Z art. I.4.2 i I.4.3 umowy o udzielenie dotacji A wynika, że łączną kwotę kosztów kwalifikowalnych oszacowano na 216 880 EUR i że maksymalną kwotę dotacji ustalono na 173 000 EUR, co stanowiło 79,8% szacowanych kosztów kwalifikowalnych.

#### 2. Umowa o udzielenie dotacji B

- 6 Umowa o udzielenie dotacji B dotyczyła działania zatytułowanego „Ułatwienie dostępu do spotkań informacyjnych dotyczących korzystania z mediacji: przewodnik wideo mający na celu ułatwienie rozwiązywania sporów” (Making information sessions on the use of mediation easily available throughout the EU: A video guide to facilitate settlement). Działanie to polegało na stworzeniu specjalistycznych materiałów wideo mających na celu informowanie prawników i stron sporów o specyfice i użyteczności mediacji w sporach transgranicznych.
- 7 Z art. I.2.2 umowy o udzielenie dotacji B wynika, że czas trwania tego działania wynosił 18 miesięcy i że miało się ono zakończyć w dniu 9 czerwca 2010 r.
- 8 Z art. I.4.2 i I.4.3 umowy o udzielenie dotacji B wynika, że łączną kwotę kosztów kwalifikowalnych oszacowano na 243 500 EUR i że maksymalną kwotę dotacji ustalono na 194 000 EUR, co stanowiło 79,7% szacowanych kosztów kwalifikowalnych.

### **3. Umowa o udzielenie dotacji C**

- 9 Umowa o udzielenie dotacji C dotyczyła działania zatytułowanego „Nie tylko wygrać: skuteczne korzystanie z mediacji przy reprezentowaniu klientów” (Beyond winning: successful mediation advocacy in representing clients). Głównym celem tego działania było informowanie adwokatów o możliwości korzystania z mediacji i uświadamianie im korzyści płynących z mediacji.
- 10 Z art. I.2.2 umowy o udzielenie dotacji C wynika, że czas trwania tego działania wynosił 18 miesięcy i że miało się ono zakończyć w dniu 9 czerwca 2010 r.
- 11 Z art. I.4.2 i I.4.3 umowy o udzielenie dotacji C wynika, że łączną kwotę kosztów kwalifikowalnych oszacowano na 241 856 EUR i że maksymalną kwotę dotacji ustalono na 193 000 EUR, co stanowiło 79,8% szacowanych kosztów kwalifikowalnych.

### **4. Struktura umów o udzielenie mediacji i wspólne przepisy odnoszące się do tych umów**

#### **a) Struktura**

- 12 Wszystkie umowy o udzielenie dotacji obejmowały warunki szczególne, zgrupowane w artykułach, których numeracja zawierała cyfrę rzymską I, warunki ogólne, zgrupowane w artykułach, których numeracja zawierała cyfrę rzymską II, a także cztery załączniki. Wskazano w nich również, że klauzule zawarte w warunkach szczególnych mają pierwszeństwo w stosunku do pozostałej części umowy, że klauzule zawarte w warunkach ogólnych mają pierwszeństwo przed klauzulami zawartymi w załącznikach i że klauzule zawarte w umowie mają pierwszeństwo względem treści zaproszenia do składania wniosków oraz treści przewodnika na temat składania wniosków o udzielenie dotacji (zwanego dalej „przewodnikiem dla wnioskujących o udzielenie dotacji”). Zaznaczono jednak, że te dwa ostatnie dokumenty należy wykorzystywać „do celów pomocniczych”.

#### **b) Składanie sprawozdań i innych dokumentów**

- 13 Z treści art. I.6 w związku z art. II.15.4 umów o udzielenie dotacji wynika, że w terminie dwóch miesięcy od zakończenia działania koordynator powinien przedstawić, po pierwsze, końcowe sprawozdanie z wykonania zadania pod względem technicznym, po drugie, końcowe zestawienie rzeczywiście poniesionych kosztów kwalifikowalnych z uwzględnieniem struktury preliminarza budżetowego i z zastosowaniem tego samego opisu, i po trzecie, kompletne podsumowanie przychodów i wydatków dotyczących działania (te trzy dokumenty zwane będą dalej łącznie „sprawozdaniem końcowym”).

#### **c) Płatności Komisji**

- 14 Artykuł I.5 umów o udzielenie dotacji stanowił, że Komisja przyznaje beneficjentom finansowanie wstępne i że wypłata pozostałej części należności następuje po zakończeniu działania. Do wniosku o wypłatę pozostałej części należności należało załączyć w szczególności końcowe sprawozdanie z wykonania zadania pod względem technicznym i końcowe zestawienie kosztów, zaś Komisja dysponowała terminem 90 dni na zatwierdzenie lub odrzucenie tego sprawozdania oraz na wypłatę pozostałej części należności bądź wystąpienie z żądaniem przedstawienia dodatkowych dokumentów i informacji. Beneficjent dysponował terminem 30 dni kalendarzowych na przedłożenie dodatkowych informacji lub nowego sprawozdania.

**d) Właściwe prawo i sądy**

15 Artykuł I.9 umów o udzielenie dotacji stanowił:

„Dotacja podlega postanowieniom umowy, mającym zastosowanie przepisom wspólnotowym, a także, posiłkowo, przepisom prawa belgijskiego w dziedzinie dotacji.

Decyzje Komisji dotyczące stosowania postanowień umowy, jak też szczegółowych warunków jej wykonania, mogą być zaskarżane przez beneficjentów przed Sądem Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich, a w wypadku odwołania – przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich”.

**e) Koszty kwalifikowalne**

16 W odniesieniu do kosztów kwalifikowalnych art. II.14.1 umów o udzielenie dotacji stanowił, co następuje:

„Aby koszty mogły zostać uznane za kwalifikowalne koszty działania, powinny one spełniać następujące kryteria ogólne:

- mieć związek z przedmiotem umowy i być przewidziane w załączonym do umowy preliminarzu budżetowym;
- być niezbędne do realizacji działania stanowiącego przedmiot umowy;
- być racjonalne i uzasadnione [...];
- powstać podczas realizacji działania [...];
- zostać rzeczywiście poniesione przez beneficjentów, zostać zaksięgowane zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości i zostać zadeklarowane zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów prawa podatkowego i prawa spółek;
- być możliwe do zweryfikowania i kontroli.

Procedury rachunkowości i kontroli wewnętrznej beneficjentów powinny pozwolić na bezpośrednie przyporządkowanie kosztów i zadeklarowanych wpływów z tytułu działania do odpowiedniej ewidencji księgowej i odpowiednich dokumentów”.

**f) Decyzje wykonawcze**

17 Artykuł II.19.5 umów o udzielenie dotacji stanowił:

„Beneficjentów informuje się o tym, że na podstawie art. 256 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską Komisja może formalnie ustalić kwotę należną od osób innych niż państwa w drodze decyzji, która stanowi tytuł egzekucyjny. Decyzja ta podlega zaskarżeniu do Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich”.

**g) Kontrole i audyty**

18 W zakresie, w jakim ma to znaczenie dla niniejszej sprawy, art. II.20 umów o udzielenie dotacji stanowił:

„II.20.1.

Koordinator zobowiązuje się do dostarczenia wszelkich szczegółowych danych, jakich zażąda Komisja lub inny upoważniony przez nią podmiot zewnętrzny, w celu zapewnienia prawidłowego wykonania działania i postanowień umowy. Komisja może na własne życzenie zażądać, aby informacje zostały dostarczone bezpośrednio przez współbeneficjenta.

II.20.2. Beneficjenci udostępniają Komisji wszystkie oryginalne dokumenty, w szczególności dokumenty rachunkowe i podatkowe, bądź – w należycie uzasadnionych sytuacjach wyjątkowych – poświadczane kopie oryginalnych dokumentów dotyczących umowy o udzielenie dotacji, zapisane na odpowiednim nośniku gwarantującym zachowanie ich integralności zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami prawa krajowego, w okresie pięciu lat od dnia wypłaty pozostałej części należności, o której mowa w art. I.5.

II.20.3. Beneficjenci przyjmują do wiadomości, że Komisja może – bądź bezpośrednio poprzez swych pełnomocników, bądź za pośrednictwem upoważnionych przez nią w tym zakresie podmiotów zewnętrznych – przeprowadzić audyt w przedmiocie sposobu wykorzystania dotacji. Audyty mogą być przeprowadzane przez cały okres wykonywania umowy, aż do dnia wypłaty części należności pozostałej do rozliczenia, a także w okresie pięciu lat od dnia owej wypłaty. W uzasadnionych przypadkach wyniki tych audytów mogą prowadzić do decyzji Komisji w sprawie odzyskania dotacji.

II.20.4. Beneficjenci zobowiązują się umożliwić personelowi Komisji, a także upoważnionym przez tę instytucję osobom zewnętrznym, odpowiedni dostęp do miejsc i pomieszczeń, w których realizowane jest działanie, a także do wszelkich informacji, w tym w formacie elektronicznym, niezbędnych do prawidłowego przeprowadzenia audytów [...]”.

**B. W przedmiocie wykonania umów o udzielenie dotacji**

**1. Umowa o udzielenie dotacji A**

19 W dniu 19 lutego 2009 r. Komisja wypłaciła zaliczkę w kwocie 121 100 EUR na rzecz konsorcjum, z którym zawarta została umowa o udzielenie dotacji A za pośrednictwem skarżącej. Przewidziane w tej umowie działanie zostało zakończone w dniu 10 kwietnia 2010 r. Sprawozdanie końcowe dotyczące tego działania zostało przedłożone Komisji w dniu 9 czerwca 2010 r. Pismem z dnia 26 lipca 2010 r. Komisja zażądała od skarżącej przedłożenia pewnej liczby dokumentów potwierdzających zadeklarowane przez nią wydatki. W dniu 25 listopada 2010 r. skarżąca przedstawiła zmienione sprawozdanie końcowe. Pismem z dnia 17 grudnia 2010 r. Komisja poinformowała skarżącą, że wobec przedłożenia przez tę ostatnią dodatkowych dokumentów przystąpi do wypłaty pozostałej do rozliczenia części należności w kwocie 17 557,97 EUR. Wynika stąd, że całkowity wkład finansowy Unii Europejskiej w realizację tego działania wynosił na tym etapie 138 657,97 EUR, co stanowiło 79,8% zadeklarowanych kosztów kwalifikowalnych.

**2. Umowa o udzielenie dotacji B**

20 W dniu 19 lutego 2009 r. Komisja wypłaciła zaliczkę w kwocie 135 800 EUR na rzecz konsorcjum, z którym zawarta została umowa o udzielenie dotacji B za pośrednictwem skarżącej. Przewidziane w tej umowie działanie zostało zakończone w dniu 9 czerwca 2010 r. Sprawozdanie końcowe



dotyczące tego działania zostało przedłożone Komisji w dniu 4 sierpnia 2010 r. Pismem z dnia 30 sierpnia 2010 r. Komisja poinformowała skarżącą, że zamierza odzyskać kwotę 121 802,84 EUR. W dniu 27 października 2010 r. skarżąca przedstawiła zmienione sprawozdanie końcowe. W dniu 10 stycznia 2011 r. skarżąca przedstawiła nowe informacje dotyczące poniesionych kosztów kwalifikowalnych. Pismem z dnia 7 lutego 2011 r. Komisja poinformowała skarżącą o wydaniu nakazu odzyskania w odniesieniu do kwoty 6236,38 EUR. Wynika stąd, że całkowity wkład finansowy Unii w realizację tego działania wynosił na tym etapie 129 563,62 EUR.

### **3. Umowa o udzielenie dotacji C**

- 21 W dniu 19 lutego 2009 r. Komisja wypłaciła zaliczkę w kwocie 135 100 EUR na rzecz konsorcjum, z którym zawarta została umowa o udzielenie dotacji C za pośrednictwem skarżącej. Przewidziane w tej umowie działania zostały zakończone w dniu 9 czerwca 2010 r. Sprawozdanie końcowe dotyczące tego działania zostało przedłożone Komisji w dniu 21 lipca 2010 r. Pismem z dnia 24 sierpnia 2010 r. Komisja poinformowała skarżącą, że zamierza odzyskać kwotę 49 960,11 EUR. W dniu 19 października 2010 r. skarżąca przedstawiła zmienione sprawozdanie końcowe. Pismem z dnia 14 grudnia 2010 r. Komisja poinformowała skarżącą, że wobec przedłożenia przez tę ostatnią dodatkowych dokumentów przystąpi do wypłaty pozostałej do rozliczenia części należności w kwocie 27 484,33 EUR. Wynika stąd, że całkowity wkład finansowy Unii w realizację tego działania wynosił na tym etapie 162 584,33 EUR.

### **C. W przedmiocie procedury audytu**

- 22 Pismem z dnia 22 czerwca 2011 r. Komisja poinformowała skarżącą o podjęciu decyzji w sprawie przeprowadzenia audytu wskazanych działań na podstawie art. II.20 umów o udzielenie dotacji. Audyt miał zostać przeprowadzony przez niezwiązaną z Komisją spółkę audytorską.
- 23 Audyt odbył się w okresie od 17 do 26 lipca 2011 r. w biurach skarżącej w Rzymie (Włochy).
- 24 W dniu 23 listopada 2011 r. audytorzy przedstawili skarżącej trzy wstępne projekty sprawozdań z audytu, w odniesieniu do każdego z objętych nim działań, w których to projektach doszli do wniosku, że znaczną część zadeklarowanych kosztów należy odrzucić jako niekwalifikowalne. W piśmie z dnia 22 grudnia 2011 r. skarżąca zakwestionowała treść tych wstępnych projektów sprawozdań z audytu.
- 25 W dniu 25 stycznia 2012 r. audytorzy przedstawili skarżącej trzy zmienione projekty sprawozdań z audytu, w których podtrzymali zasadniczo swe wnioski odnośnie do odrzucenia jako niekwalifikowalnej znacznej części zadeklarowanych kosztów (zwane dalej „zmienionymi projektami sprawozdań z audytu”). W piśmie z dnia 15 lutego 2012 r. skarżąca zakwestionowała treść zmienionych projektów sprawozdań z audytu.
- 26 W dniu 26 kwietnia 2012 r. audytorzy przekazali Komisji końcowe sprawozdania z audytu.
- 27 Trzema pismami z dnia 10 czerwca 2013 r. Komisja przekazała skarżącej końcowe sprawozdania z audytu dotyczące poszczególnych działań i poinformowała ją, że zgadza się ze sformułowanymi w tych sprawozdaniach wnioskami i zaleceniami.
- 28 W końcowym sprawozdaniu z audytu dotyczącego działania, o którym mowa w umowie o udzielenie dotacji A, stwierdzono, że w ramach zadeklarowanych przez skarżącą kosztów kwota 116 610,49 EUR to koszty niekwalifikowalne. Audytorzy zwrócili także uwagę, że istnieje ryzyko, iż niektóre dni przedstawione do rozliczenia w ramach tego działania, odnoszące się do usług świadczonych przez jednego z zatrudnionych przez skarżącą ekspertów, który był także jednym z jej dwóch współwłaścicieli

- (zwanego dalej „ekspertem X”), mogły w rzeczywistości dotyczyć czynności związanych z innymi działaniami. Koszty objęte tym ryzykiem wyniosły 9418,75 EUR, a audytorzy wyrazili zastrzeżenia co do ich kwalifikowalności. Audytorzy zażądali od skarżącej dostarczenia im wyciągów ze sprawozdań finansowych przedłożonych w ramach innych działań, w celu rozwiania wątpliwości odnośnie do rzeczywistego charakteru kosztów zadeklarowanych przez wspomnianego eksperta, lecz skarżąca odmówiła udzielenia żądanych informacji, podnosząc, że wykraczają one poza zakres audytu.
- 29 W końcowym sprawozdaniu z audytu dotyczącego działania będącego przedmiotem umowy o udzielenie dotacji B stwierdzono, że w ramach zadeklarowanych przez skarżącą kosztów kwota 196 687,61 EUR to koszty niekwalifikowalne. Audytorzy zwrócili także uwagę, że istnieje ryzyko, iż niektóre dni przedstawione do rozliczenia w ramach tego działania, odnoszące się do usług świadczonych przez dwóch zatrudnionych przez skarżącą ekspertów, którzy byli także jej dwoma współwłaścicielami (zwanymi dalej „ekspertami X i Y”), mogły w rzeczywistości dotyczyć czynności związanych z innymi działaniami i być ujęte w sprawozdaniach finansowych z owych innych audytów. Koszty objęte tym ryzykiem wyniosły 9923,68 EUR, a audytorzy wyrazili zastrzeżenia co do ich kwalifikowalności. Audytorzy spotkali się także z odmową udzielenia im przez skarżącą istotnych jej zdaniem dokumentów, które miały im umożliwić potwierdzenie kwalifikowanego charakteru tych kosztów, a odmowę tę skarżąca uzasadniła twierdzeniem, że dokumenty te nie są objęte zakresem audytu.
- 30 W końcowym sprawozdaniu z audytu dotyczącego działania będącego przedmiotem umowy o udzielenie dotacji C stwierdzono, że w ramach zadeklarowanych przez skarżącą kosztów kwota 43 190,57 EUR to koszty niekwalifikowalne. Audytorzy wskazali, że dodatkowe koszty w kwocie 44 270,22 EUR również można było uznać za niekwalifikowalne ze względu na to samo ryzyko, które zostało zidentyfikowane w ramach audytu dotyczącego owego działania, i wyrazili w tym względzie zastrzeżenia. Audytorzy spotkali się także z odmową udzielenia im przez skarżącą istotnych jej zdaniem dokumentów, podobnie jak w wypadku audytów dotyczących działań będących przedmiotem umów o udzielenie dotacji A i B.
- 31 W pismach z dnia 10 czerwca 2013 r. Komisja poinformowała skarżącą, że kwoty podlegające odzyskaniu wynoszą 62 649,47 EUR w odniesieniu do działania, o którym mowa w umowie o udzieleniu dotacji A, 78 991,12 EUR w odniesieniu do działania, o którym mowa w umowie o udzieleniu dotacji B, oraz 52 634,75 EUR w odniesieniu do działania, o którym mowa w umowie o udzieleniu dotacji C. Przy obliczaniu tych kwot Komisja uznała za niekwalifikowalne również koszty, co do kwalifikowalności których audytorzy wyrazili zastrzeżenia, a mianowicie koszty w kwocie 9418,75 EUR w odniesieniu do pierwszego działania, w kwocie 9923,68 EUR w odniesieniu do drugiego działania i w kwocie 44 270,22 EUR w odniesieniu do trzeciego działania. Co się tyczy tych kosztów, Komisja wskazała, że mogłyby one ostatecznie zostać uznane za kwalifikowalne, pod warunkiem że do dnia 10 lipca 2013 r. skarżąca przedstawi dokumenty, których zażądali audytorzy, i że dokumenty te zostaną przez Komisję zaakceptowane. W pismach z dnia 10 czerwca 2013 r. Komisja poinformowała także skarżącą, że w terminie jednego miesiąca prześle jej noty obciążeniowe i że zastrzega sobie możliwość odzyskania należnych kwot wraz z odsetkami, w stosownym wypadku, poprzez potrącenie lub w drodze egzekucji. W pismach tych Komisja przeprosiła wreszcie skarżącą za opóźnienie w przekazaniu jej końcowych sprawozdań z audytu.
- 32 W piśmie z dnia 9 lipca 2013 r. skarżąca zakwestionowała wnioski zawarte w końcowych sprawozdaniach z audytu i podniosła, że wystawione przez Komisję nakazy odzyskania są nieważne, ponieważ zostały wydane ponad dwa lata po zakończeniu procedury audytu. Skarżąca zażądała także przeprowadzenia spotkania z właściwymi służbami Komisji.
- 33 W wiadomości elektronicznej z dnia 6 sierpnia 2013 r. Komisja poinformowała skarżącą, że spotkanie mogłoby się odbyć we wrześniu 2013 r.

- 34 W dniu 30 września 2013 r. odbyła się telekonferencja z udziałem właściwych służb Komisji i skarżące oraz uzgodniono, że skarżące zostanie przyznany dodatkowy termin na przeanalizowanie ustaleń audytorów.
- 35 W piśmie z dnia 7 października 2013 r. skarżąca przedstawiła dodatkowe uwagi na temat audytu dotyczącego poszczególnych działań. Podniosła, że audyt ten jest nieważny i że wystawione przez Komisję nakazy odzyskania powinny zostać cofnięte ze względu na okoliczność, że zastosowana metodologia audytu nie została ustalona w drodze porozumienia, że ostateczne sprawozdania z audytu i nakazy odzyskania zostały jej doręczone zbyt późno i że ustalenia audytorów opierają się na błędnych założeniach. Skarżąca podniosła także, że w świetle przeprowadzonej przez nią analizy kosztów kwalifikowalnych poniesionych w związku z wykonaniem wskazanych działań Komisja jest jej dłużna kwotę 49 172,52 EUR, i wyjaśniła, w jaki sposób kwota ta została obliczona.
- 36 W piśmie z dnia 16 października 2013 r. Komisja stwierdziła, że w piśmie z dnia 7 października 2013 r. skarżąca nie przedstawiła dowodów, które potwierdzałyby kwalifikowalność odrzuconych kosztów. Przekazała więc skarżące noty obciążeniowe nr 3241311168, 3241311170 i 3241311175, z terminem płatności do dnia 29 listopada 2013 r., opiewające na następujące kwoty: 62 649,47 EUR w odniesieniu do działania będącego przedmiotem umowy o udzielenie dotacji A, 78 991,12 EUR w odniesieniu do działania będącego przedmiotem umowy o udzielenie dotacji B oraz 52 634,75 EUR w odniesieniu do działania będącego przedmiotem umowy o udzielenie dotacji C. W notach obciążeniowych wskazano, że w wypadku niedokonania płatności w określonym terminie kwoty te zostaną powiększone o odsetki za zwłokę.
- 37 W piśmie z dnia 13 listopada 2013 r. skarżąca zakwestionowała treść pisma Komisji z dnia 16 października 2013 r., a także załączonych do niego not obciążeniowych, i zażądała przeprowadzenia kolejnego spotkania z Komisją. Ponadto skarżąca załączyła do tego pisma fakturę pro forma na kwotę 64 436,38 EUR oraz dwie noty kredytowe, odpowiednio, na kwoty 3663,21 EUR i 11 600,75 EUR.
- 38 W piśmie z dnia 6 grudnia 2013 r. Komisja poinformowała skarżącą o wszczęciu procedury odzyskania należnych kwot i o zakończeniu postępowania kontradyktoryjnego. Potwierdziła również, że wiarygodności przysługujące jej w stosunku do skarżące mają odtąd charakter pewny i wymagalny w rozumieniu art. 81 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. 2012, L 362, s. 1). Komisja poinformowała również skarżącą o przysługujących jej środkach zaskarżenia i wskazała, że ponowne spotkanie z udziałem służb tej instytucji nie jest konieczne.
- 39 W dniu 16 grudnia 2013 r. Komisja wystosowała ponaglenia, a w dniu 26 lutego 2014 r. wezwania do usunięcia uchybienia.
- 40 W międzyczasie w dniu 21 stycznia 2014 r. służby Komisji spotkały się z przedstawicielami skarżące.
- 41 W dniu 27 czerwca 2014 r. Komisja wydała, na podstawie art. 299 TFUE i art. 79 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. 2012, L 298, s. 1, zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym”) decyzję C(2014) 4485 final dotyczącą odzyskania kwoty głównej 194 275,34 EUR należnej od skarżące w związku z wykonaniem umów o udzielenie dotacji, powiększonej o odsetki za zwłokę w kwocie 3236 EUR do dnia 30 kwietnia 2014 r. oraz o dodatkową kwotę 21,30 EUR za każdy dzień zwłoki od dnia 1 maja 2014 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”).
- 42 W art. 4 zaskarżonej decyzji wskazano w szczególności, że stanowi ona tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 299 akapit pierwszy TFUE.



## II. Postępowanie i żądania stron

- 43 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 30 sierpnia 2014 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.
- 44 Pisemny etap postępowania został zamknięty po złożeniu dupliki w dniu 6 maja 2015 r.
- 45 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 21 stycznia 2016 r. skarżąca zgłosiła wniosek o zastosowanie środków tymczasowych. Postanowieniem z dnia 22 stycznia 2016 r. prezes Sądu na podstawie przepisów art. 157 § 2 akapit drugi regulaminu postępowania przed Sądem zawiesił egzekucję zaskarżonej decyzji do czasu wydania postanowienia zawierającego definitywne rozstrzygnięcie w przedmiocie wniosku skarżącej. Wniosek ten został ostatecznie oddalony postanowieniem prezesa Sądu z dnia 7 kwietnia 2016 r., a koszty pozostawiono do rozstrzygnięcia w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.
- 46 W dniu 12 lipca 2016 r., na wniosek sędziego sprawozdawcy, w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 regulaminu postępowania Sąd (pierwsza izba) zadał pytania na piśmie stronom, które udzieliły na nie odpowiedzi w wyznaczonym terminie.
- 47 W dniu 14 września 2016 r., na wniosek pierwszej izby, Sąd postanowił – na podstawie art. 28 regulaminu postępowania – przekazać sprawę składowi powiększonemu.
- 48 W dniu 16 września 2016 r., na wniosek sędziego sprawozdawcy, Sąd (pierwsza izba w składzie powiększonym) postanowił o otwarciu ustnego etapu postępowania.
- 49 W dniu 6 października 2016 r., na wniosek sędziego sprawozdawcy, w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 regulaminu postępowania Sąd (pierwsza izba w składzie powiększonym) zadał stronom pytania na piśmie i zażądał przedstawienia określonych dokumentów. Strony spełniły żądania Sądu w wyznaczonym terminie.
- 50 Na rozprawie w dniu 23 listopada 2016 r. wysłuchano wystąpień stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.
- 51 Skarżąca wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
  - obciążenie Komisji obowiązkiem natychmiastowej zapłaty na jej rzecz pozostałej części należności z tytułu umów o udzielenie dotacji, w wysokości 49 172,52 EUR;
  - obciążenie Komisji obowiązkiem natychmiastowej zapłaty zadośćuczynienia z tytułu naruszenia jej renomy oraz z tytułu czasu poświęconego przez jej personel na obronę interesów w postępowaniu administracyjnym i sądowym;
  - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 52 Komisja wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi jako bezzasadnej;
  - odrzucenie żądań zapłaty pozostałej części należności i zadośćuczynienia jako niedopuszczalnych, a w każdym razie oddalenie ich jako bezzasadnych;
  - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

### III. Co do prawa

#### A. W przedmiocie dopuszczalności

##### *1. W przedmiocie dopuszczalności drugiego żądania skarżącej*

- 53 W trakcie pisemnego etapu postępowania Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności drugiego żądania skarżącej, twierdząc, że zapłata pozostałej kwoty, jaka w ocenie skarżącej jest jej należna na podstawie umów o udzielenie dotacji, nie wchodzi w zakres niniejszej skargi, która jest skargą o stwierdzenie nieważności. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecnictwem w ramach sprawowanej przez Sąd kontroli legalności Sąd nie jest właściwy do kierowania nakazów do instytucji lub do ich zastępowania.
- 54 W ramach pisemnego etapu postępowania skarżąca nie ustosunkowała się do przedstawionego zarzutu niedopuszczalności.
- 55 Tytułem przypomnienia, w ramach żądania drugiego skarżąca wnosi do Sądu o obciążenie Komisji obowiązkiem natychmiastowej zapłaty na jej rzecz pozostałej części należności wynikającej z umów o udzielenie dotacji, w wysokości 49 172,52 EUR.
- 56 Dopuszczalność tego żądania zależy od charakteru prawnego wniesionej w niniejszej sprawie skargi. Jeżeli bowiem okaże się, że jest to skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona na podstawie art. 263 TFUE, to wskazane żądanie jest również niedopuszczalne, gdyż zgodnie z utrwalonym orzecnictwem sąd Unii w ramach wykonywanej przez siebie kontroli legalności nie jest właściwy do kierowania nakazów do instytucji lub do ich zastępowania, ponieważ do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku wydanego w związku ze skargą o stwierdzenie nieważności, zobowiązana jest zainteresowana instytucja (zob. wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r., CEVA/Komisja, T-428/07 i T-455/07, EU:T:2010:240, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 57 W niniejszej sprawie, w piśmie wszczynającym postępowanie, pod nagłówkiem zatytułowanym „Rodzaj skargi” skarżąca wskazała, że wniesiona przez nią skarga jest skargą o stwierdzenie nieważności.
- 58 Niemniej jednak w odpowiedzi na skierowane do skarżącej przez Sąd pytanie na piśmie skarżąca wyjaśniła, że skargę tę należy rozumieć w ten sposób, że jest ona oparta nie tylko na art. 263 TFUE, który stanowi podstawę prawną żądania pierwszego, ale także na art. 272 TFUE, który stanowi podstawę prawną żądania drugiego, a na poparcie swego twierdzenia powołała się na wyrok z dnia 6 października 2015 r., Technion i Technion Research & Development Foundation/Komisja (T-216/12, EU:T:2015:746). W odpowiedzi na to samo zadane przez Sąd pytanie na piśmie Komisja również wskazała, że – jak rozumie – skarga ta jest w rzeczywistości oparta zarówno na art. 263 TFUE, jak i na art. 272 TFUE, i że owa podwójna podstawa prawna skargi jest zgodna z wyrokiem z dnia 6 października 2015 r., Technion i Technion Research & Development Foundation/Komisja (T-216/12, EU:T:2015:746).
- 59 Należy przypomnieć, że w pkt 55 wyroku z dnia 6 października 2015 r., Technion i Technion Research & Development Foundation/Komisja (T-216/12, EU:T:2015:746), Sąd stwierdził, że chociaż rozpatrywana przezeń skarga została wyraźnie oparta na art. 263 TFUE, to jednak w rzeczywistości jej cel jest podwójny, gdyż zmierza ona nie tylko do stwierdzenia nieważności zaskarżonej w tej sprawie decyzji, ale także do ustalenia przez Sąd, że Komisji nie przysługuje sporna wierzytelność wynikająca z umowy. Wychodząc z założenia, po pierwsze, że w ramach skargi o stwierdzenie nieważności sąd Unii nie jest właściwy do rozpoznawania powództw o ustalenie istnienia stosunku prawnego lub prawa, a po drugie, że sporna umowa zawiera klauzulę arbitrażową w rozumieniu art. 272 TFUE, w pkt 57 omawianego wyroku Sąd zbadał, czy jest możliwa częściowa zmiana kwalifikacji skargi na

skargę wniesioną zarówno na podstawie art. 263 TFUE, zmierzającą do stwierdzenia nieważności zaskarżonej w tej sprawie decyzji, jak i na podstawie art. 272 TFUE, zmierzającą do stwierdzenia, że Komisji nie przysługuje sporna wierzytelność wynikająca z umowy.

- 60 W pkt 60 wyroku z dnia 6 października 2015 r., Technion i Technion Research & Development Foundation/Komisja (T-216/12, EU:T:2015:746), Sąd wyjaśnił, że zmiana kwalifikacji skargi bez naruszenia prawa do obrony pozwanej instytucji jest możliwa, w wypadku gdy z jednej strony nie sprzeciwia się temu wyraźna wola strony skarżącej, a z drugiej strony przynajmniej jeden zarzut oparty na naruszeniu zasad dotyczących danego stosunku umownego został podniesiony w skardze zgodnie z postanowieniami art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania z dnia 2 maja 1991 r.
- 61 W niniejszej sprawie, mając na uwadze odpowiedzi udzielone przez strony na zadane przez Sąd pytanie na piśmie (zob. pkt 58 powyżej), treść drugiego żądania skarżącej, świadcząca o istnieniu sporu, którego źródłem jest umowa, oraz okoliczność, iż żądanie to zostało poparte zarzutami i argumentami dotyczącymi naruszenia przez Komisję umów o udzielenie dotacji, należy dokonać częściowej zmiany kwalifikacji niniejszej skargi na skargę wniesioną zarówno na podstawie art. 263 TFUE, zmierzającą do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, jak i na podstawie art. 272 TFUE, zmierzającą w szczególności do tego, aby Sąd obciążył Komisję obowiązkiem natychmiastowej zapłaty pozostałej części kwoty należnej skarżącej na podstawie umów o udzielenie dotacji, a mianowicie kwoty 49 172,52 EUR.
- 62 Wobec dokonania takiej częściowej zmiany kwalifikacji należy stwierdzić, że drugie żądanie skarżącej jest oparte na właściwej podstawie prawnej, a mianowicie na art. 272 TFUE. To ostatnie postanowienie nadaje bowiem sądowi Unii status sądu rozpoznającego sprawę w trybie nieograniczonego prawa orzekania, pozwalając mu – w odróżnieniu od sądu orzekającego o zgodności z prawem, do którego wniesiono sprawę na podstawie art. 263 TFUE – na rozpatrywanie wszelkich skarg na mocy klauzuli arbitrażowej (zob. wyrok z dnia 6 października 2015 r., Technion i Technion Research & Development Foundation/Komisja, T-216/12, EU:T:2015:746, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo). Żądanie to jest zatem dopuszczalne.

## **2. W przedmiocie dopuszczalności trzeciego żądania skarżącej**

- 63 Komisja podnosi zarzut niedopuszczalności w odniesieniu do trzeciego żądania skarżącej, twierdząc w szczególności, że nie spełnia ono wymogów określonych w art. 44 § 1 lit. c) i d) regulaminu postępowania z dnia 2 maja 1991 r.
- 64 Skarżąca nie ustosunkowała się do podniesionego przez Komisję zarzutu niedopuszczalności.
- 65 Sąd przypomina, że w myśl art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania z dnia 2 maja 1991 r., który obowiązywał w dniu wniesienia skargi w niniejszej sprawie, skarga powinna określać przedmiot sporu oraz zawierać zwięzłe przedstawienie podniesionych zarzutów.
- 66 W celu spełnienia tych wymogów skarga zawierająca wnioski o naprawienie szkody wyrządzonej rzekomo przez instytucję Unii musi zawierać elementy pozwalające na identyfikację postępowania, które skarżący zarzuca instytucji, powodów, dla których uznał on, że istnieje związek przyczynowy między tym postępowaniem a szkodą, którą, jak twierdzi, poniósł, jak również charakteru i zakresu szkody (zob. wyrok z dnia 15 czerwca 1999 r., Ismeri Europa/Trybunał Obrachunkowy, T-277/97, EU:T:1999:124, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 67 W niniejszej sprawie trzecie żądanie skarżącej, które dotyczy przyznania zadośćuczynienia, nie jest poparte żadnymi argumentami, jako że skarżąca ograniczyła się do wskazania w tym żądaniu, że domaga się zadośćuczynienia „z tytułu naruszenia renomy oraz z tytułu czasu, który jej doświadczonej

personel poświęcił na obronę przed bezzasadnym roszczeniem”. Twierdzenia te nie spełniają jednak żadnego z trzech wymogów, o których mowa w pkt 66 powyżej. Wobec tego żądanie drugie należy odrzucić jako niedopuszczalne.

## **B. Co do istoty**

### **1. Uwagi wstępne**

- 68 Należy przypomnieć, że wobec częściowej zmiany kwalifikacji wniesionej w niniejszej sprawie skargi zadaniem Sądu jest zbadanie, po pierwsze, przedstawionego jako pierwsze żądania opartego na art. 263 TFUE i zmierzającego do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, a po drugie, przedstawionego jako drugie żądania opartego na art. 272 TFUE i zmierzającego do obciążenia Komisji obowiązkiem zapłaty na rzecz skarżącej pozostałej do rozliczenia części należności wynikającej z umów o udzielenie dotacji, w wysokości 49 172,52 EUR (zob. pkt 61 powyżej).
- 69 Na poparcie skargi skarżąca podnosi pięć zarzutów. Zarzut pierwszy dotyczy okoliczności, że przyjęte przez audytorów zasady audytu nie zostały nigdy ustalone w drodze porozumienia stron. Zarzut drugi dotyczy nadmiernego opóźnienia w przekazaniu skarżącej końcowych sprawozdań z audytu, a także generalnie złego zarządzania przez Komisję odnośnymi działaniami. W ramach zarzutu trzeciego skarżąca twierdzi, że Komisja naruszyła spoczywający na niej obowiązek w zakresie ciężaru dowodu. Zarzut czwarty dotyczy błędów zawartych w końcowych sprawozdaniach z audytu, a zarzut piąty, który po raz pierwszy podniesiono w replice, dotyczy braku kompetencji Komisji do wydania zaskarżonej decyzji.
- 70 W tym względzie należy przypomnieć, że rozpoznając skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie przepisów art. 263 TFUE, sąd Unii powinien dokonać oceny legalności zaskarżonego aktu w odniesieniu do traktatu lub wszelkiego przepisu prawnego dotyczącego jego zastosowania, a zatem prawa Unii. Natomiast w ramach skargi wniesionej na podstawie art. 272 TFUE skarżący może zarzucać danej instytucji jedynie naruszenia postanowień umownych lub prawa mającego zastosowanie do umowy (zob. podobnie wyrok z dnia 27 września 2012 r., *Applied Microengineering/Komisja*, T-387/09, EU:T:2012:501, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 71 Oznacza to, że w niniejszej sprawie, w odniesieniu do żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, Sąd, jako sąd orzekający o zgodności z prawem, może zbadać jedynie te zarzuty i argumenty skarżącej, które zmierzają do podważenia legalności zaskarżonej decyzji w świetle traktatu lub jakiegokolwiek przepisu prawa dotyczącego jego stosowania, w rozumieniu art. 263 TFUE. Natomiast co się tyczy drugiego żądania skarżącej, które odnosi się w istocie do sporu dotyczącego materii umownej, Sąd, jako sąd orzekający w sporze wynikającym z umowy, może zbadać jedynie te zarzuty i argumenty, które dotyczą naruszeń umów o udzielenie dotacji lub prawa mającego zastosowanie do tych umów. Na obecnym etapie postępowania należy zatem zbadać kolejno podniesione przez skarżącą zarzuty w celu ustalenia, do którego z żądań powinny one zostać przypisane.
- 72 W ramach zarzutu pierwszego skarżąca podnosi zasadniczo, że audytorzy zastosowali zasady audytu, które nie zostały zapisane w umowach o udzielenie dotacji, a tym samym nie były przedmiotem porozumienia stron. Z tego względu należy zdaniem skarżącej stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji. Skarżąca podnosi także, że w tym kontekście zaskarżona decyzja narusza art. 126 ust. 2 lit. d) rozporządzenia finansowego, który stanowi, że koszty kwalifikowalne powinny być ujmowane w zapisach księgowych beneficjenta i ustalone zgodnie z mającymi zastosowanie standardami rachunkowości kraju, w którym beneficjent ma siedzibę, oraz zgodnie ze zwyczajową praktyką księgowania kosztów przez beneficjenta.



- 73 Należy zaznaczyć, że wskazany zarzut i związane z nim argumenty dotyczą w rzeczywistości wykonania umów o udzielenie dotacji w odniesieniu do ustalenia zobowiązań finansowych ich stron i wiążą się ze zbadaniem przez Sąd postanowień owych umów o udzielenie dotacji, a także mających do nich zastosowanie przepisów prawa. Wynika stąd, że zarzut ten należy uznać za zarzut podniesiony na poparcie drugiego żądania skarżącej.
- 74 Co się tyczy zarzutu drugiego, na wstępie należy zaznaczyć, że został on sformułowany w następujący sposób: „Należy stwierdzić nieważność spornej decyzji ze względu na to, że końcowe sprawozdania Komisji z audytu i późniejsze nakazy odzyskania środków zostały wydane z nadmiernym opóźnieniem”. W ramach tego zarzutu skarżąca podnosi dwa zastrzeżenia. Pierwsze z nich sprowadza się do twierdzenia, że końcowe sprawozdania z audytu zostały jej doręczone z nadmiernym opóźnieniem, co stanowi jej zdaniem naruszenie zasady dobrej administracji wyrażonej w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. W ramach zastrzeżenia drugiego utrzymuje ona, że Komisja generalnie źle zarządzała wskazanymi działaniami. O takim złym zarządzaniu świadczą zdaniem skarżącej okoliczności, że Komisja nie kontaktowała się z nią w trakcie realizacji tych działań, że przewodnik dla wnioskujących o udzielenie dotacji został później zmieniony, w efekcie czego zawiera on obecnie znacznie więcej informacji na temat kosztów kwalifikowalnych, oraz że umowy o udzielenie dotacji zawierały różne błędy stylistyczne.
- 75 Co się tyczy zastrzeżenia pierwszego w ramach zarzutu drugiego, należy stwierdzić, że zostało ono podniesione na poparcie żądania drugiego w zakresie, w jakim skarżąca utrzymuje, iż opóźnienie w doręczeniu jej końcowych sprawozdań z audytu było nadmierne. Jako że przeprowadzanie audytów zostało bowiem wyraźnie przewidziane w art. II.20 umów o udzielenie dotacji, zarzucane opóźnienie dotyczy wykonania umów o udzielenie dotacji. Jednocześnie, ze względu na tytuł zarzutu i okoliczność, że skarżąca wyraźnie powołuje się na naruszenie zasady dobrej administracji, a mianowicie ogólnej zasady prawnej regulującej czynności administracyjne instytucji, zastrzeżenie to należy także uznać za podniesione na poparcie żądania pierwszego, zmierzającego do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, w zakresie, w jakim skarżąca utrzymuje, że opóźnienie w doręczeniu jej końcowych sprawozdań z audytu wywarło wpływ na jej zdolność do skutecznej obrony w postępowaniu administracyjnym w sprawie odzyskania środków, które doprowadziło do wydania zaskarżonej decyzji.
- 76 Co się tyczy zastrzeżenia drugiego w ramach tego zarzutu, należy uznać je za podniesione na poparcie żądania drugiego, gdyż dotyczy ono zachowania Komisji związanego z wykonaniem umów o udzielenie dotacji.
- 77 W ramach zarzutu trzeciego skarżąca zarzuca audytorom, a w konsekwencji także Komisji, która przyjęła końcowe sprawozdania z audytu, że nie spełnili spoczywającego na nich obowiązku dowodowego. Zarzut ten odnosi się do toczącego się między stronami sporu dotyczącego materii umownej i wymaga od Sądu zbadania umów o udzielenie dotacji, jak też mających do nich zastosowanie przepisów prawa. Wynika stąd, że wskazany zarzut należy uznać za podniesiony na poparcie drugiego żądania skarżącej.
- 78 W ramach zarzutu czwartego skarżąca zwraca uwagę na pewne błędy zawarte w końcowych sprawozdaniach z audytu. Także i ten zarzut dotyczy sporu między stronami, którego źródłem jest umowa, i wymaga od Sądu zbadania umów o udzielenie dotacji, jak też mających do nich zastosowanie przepisów prawa. Wynika stąd, że wskazany zarzut należy uznać za podniesiony na poparcie drugiego żądania skarżącej.
- 79 Co się tyczy wreszcie zarzutu piątego, należy oczywiście uznać go za podniesiony na poparcie pierwszego żądania skarżącej, gdyż dotyczy on braku kompetencji Komisji do wydania zaskarżonej decyzji.



80 Po ustaleniu, do którego z żądań powinny zostać przyporządkowane podniesione przez skarżącą zarzuty, należy przystąpić do zbadania co do istoty pierwszego i drugiego z żądań skarżącej. W pierwszej kolejności należy zbadać żądanie drugie. Zaskarżona decyzja, której stwierdzenia nieważności domaga się skarżąca w żądaniu pierwszym, stanowi bowiem tytuł egzekucyjny dla wynikającej z umowy domniemanej wierzytelności przysługującej Komisji w stosunku do skarżącej. Tymczasem w ramach żądania drugiego do Sądu zwrócono się o wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie istnienia i wysokości tej wynikającej z umowy wierzytelności. Okoliczność, że faktyczna podstawa zaskarżonej decyzji, jaką jest istnienie i wysokość wynikającej z umowy wierzytelności, jest badana w ramach żądania drugiego, oznacza, po pierwsze, że analiza tego żądania powinna poprzedzać analizę żądania pierwszego, a po drugie, że oceny dokonane przez Sąd w ramach analizy żądania drugiego powinny zostać uwzględnione na etapie kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, w ramach analizy żądania pierwszego (zob. podobnie wyroki: z dnia 6 października 2015 r., Technion i Technion Research & Development Foundation/Komisja, T-216/12, EU:T:2015:746, pkt 72; z dnia 9 listopada 2016 r., Trivisio Prototyping/Komisja, T-184/15, niepublikowany, EU:T:2016:652, pkt 65, 119).

## **2. W przedmiocie żądania drugiego**

81 Należy przypomnieć, że zarzutami, które należy uznać za podniesione na poparcie drugiego żądania skarżącej, są zarzuty pierwszy, drugi, trzeci i czwarty. W pierwszej kolejności należy zbadać zarzut trzeci, następnie zarzuty czwarty i pierwszy, a na końcu należy rozpatrzeć zarzut drugi. Przed przystąpieniem do tej analizy trzeba poczynić pewne uwagi na temat właściwości Sądu oraz na temat prawa, w świetle którego wspomniane wyżej zarzuty powinny zostać zbadane.

### **a) Uwagi wstępne**

#### **1) W przedmiocie właściwości Sądu**

82 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że zgodnie z brzmieniem art. 272 TFUE Trybunał jest właściwy do orzekania na mocy klauzuli arbitrażowej umieszczonej w umowie prawa publicznego lub prywatnego, zawartej przez Unię lub w jej imieniu. Zgodnie z art. 256 ust. 1 TFUE Sąd jest właściwy do rozpoznawania w pierwszej instancji skarg określonych w art. 272 TFUE.

83 W tym wypadku art. I.9 akapit drugi umów o udzielenie dotacji został sformułowany w sposób wystarczająco szeroki, by móc przyznać Sądowi właściwość do rozpoznania drugiego żądania skarżącej. Strony nie kwestionują zresztą właściwości Sądu w tym zakresie.

#### **2) W przedmiocie prawa mającego zastosowanie w niniejszym sporze**

84 Orzekając w ramach klauzuli arbitrażowej na podstawie art. 272 TFUE, Sąd powinien rozpoznać spór na podstawie prawa materialnego, któremu podlega umowa (wyrok z dnia 4 lutego 2016 r., Isotis/Komisja, T-562/13, niepublikowany, EU:T:2016:63, pkt 51).

85 Z art. I.9 akapit pierwszy umów o udzielenie dotacji wynika w tym względzie, że umowy te podlegają w pierwszej kolejności prawu Unii, a posiłkowo – prawu belgijskiemu w dziedzinie dotacji. W tym ostatnim względzie należy zaznaczyć, że skoro dotacje będące przedmiotem umów o udzielenie dotacji są dotacjami finansowanymi z budżetu Unii i przyznawanymi przez Komisję, to nie są one objęte zakresem zastosowania szczegółowych przepisów prawa belgijskiego regulujących dotacje przyznawane przez belgijskie jednostki administracyjne. Przepisami uzupełniającymi mającymi zastosowanie w niniejszej sprawie mogą być zatem jedynie powszechnie obowiązujące przepisy prawa belgijskiego w dziedzinie umów i zobowiązań, które powinny złagodzić skutki możliwego braku takich przepisów na szczeblu Unii.

- 86 Artykuł 1134 belgijskiego kodeksu cywilnego stanowi w akapicie pierwszym, że „wszelkie zawarte zgodnie z prawem umowy mają dla umawiających się stron skutki równe ustawie”, a w akapicie drugim, że „mogą one być rozwiązane wyłącznie za zgodą stron lub z przyczyn określonych przez ustawę”.
- 87 Artykuł 1134 akapit trzeci belgijskiego kodeksu cywilnego stanowi ponadto, że umowy powinny być wykonywane w dobrej wierze. Artykuł 1135 tego kodeksu przewiduje, że „[u]mowy kreują nie tylko zobowiązania, które są w nich wyrażone, ale także wszelkie ich następstwa, które ze względu na charakter danego zobowiązania są podyktowane względami słuszności, zwyczajami lub przepisami ustawy”. A zatem artykuł ten również wyraża zasadę wykonywania umów w dobrej wierze.
- 88 Artykuł 1156 belgijskiego kodeksu cywilnego ilustruje zastosowanie tej zasady przy dokonywaniu wykładni umów. Stanowi on bowiem, że „[p]rzy interpretacji umów należy zmierzać do ustalenia, jaki był zgodny zamiar stron, a nie opierać się wyłącznie na dosłownym brzmieniu ich postanowień”.
- 89 W wypadku powstania sporu dotyczącego wykonania umowy rozkład ciężaru dowodu regulują przepisy art. 1315 belgijskiego kodeksu cywilnego, który stanowi, że ten, kto domaga się wykonania zobowiązania, powinien udowodnić jego istnienie. Natomiast ten, kto twierdzi, że jest z niego zwolniony, musi udowodnić zapłatę lub fakt powodujący wygaśnięcie jego zobowiązania.
- 90 Należy jeszcze zaznaczyć, że regulamin postępowania reguluje postępowanie dotyczące badania żądania drugiego, w którym Sąd ma status sądu orzekającego w sporze wynikającym z umowy, zgodnie z powszechnie uznaną zasadą prawną, w myśl której każdy sąd stosuje własne przepisy proceduralne (zob. podobnie wyrok z dnia 13 czerwca 2012 r., Insula/Komisja, T-246/09, niepublikowany, EU:T:2012:287, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo).

***b) W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia przez Komisję spoczywającego na niej obowiązku w zakresie ciężaru dowodu***

- 91 W ramach zarzutu trzeciego skarżąca utrzymuje, że audytorzy wykluczyli liczne wydatki bez przedstawienia dowodów i jedynie w oparciu o domniemania. Tytułem przykładu powołuje się ona w tym kontekście na ustalenia audytorów dotyczące wydatków zadeklarowanych w związku z czynnościami eksperta X w ramach działania objętego umową o udzielenie dotacji C. Na tej podstawie skarżąca twierdzi, że akceptując te ustalenia, Komisja naruszyła podstawową i uniwersalną zasadę rozkładu ciężaru dowodu, w myśl której na stronie formułującej dane twierdzenie spoczywa obowiązek poparcia tego twierdzenia właściwymi dowodami.
- 92 Komisja kwestionuje zasadność tego zarzutu.
- 93 Należy przypomnieć, że – zgodnie z podstawową zasadą regulującą pomoc finansową Unii – Unia może finansować jedynie rzeczywiście poniesione wydatki. Z zasady tej wynika, że dla uzasadnienia przyznania konkretnej dotacji nie wystarczy wykazanie przez beneficjenta pomocy, że projekt został zrealizowany. Beneficjent pomocy zobowiązany jest udowodnić oprócz tego, że poniósł on zgłoszone koszty zgodnie z warunkami przyznania danej pomocy, a za kwalifikowalne mogą zostać uznane jedynie należycie udokumentowane koszty. Obowiązek spełnienia określonych warunków finansowych stanowi wręcz jedno z podstawowych zobowiązań beneficjenta, warunkuje zatem przyznanie pomocy finansowej (zob. wyrok z dnia 24 października 2014 r., Technische Universität Dresden/Komisja, T-29/11, EU:T:2014:912, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 94 Zasada przypomniana w pkt 93 powyżej została odzwierciedlona w postanowieniach umów o udzielenie dotacji dotyczących szczegółowych warunków przyznawania finansowania. I tak, dla przypomnienia, w myśl art. I.6 i II.15.4 rzeczonych umów po zakończeniu działania koordynator powinien w szczególności przekazać Komisji końcowe zestawienie rzeczywiście poniesionych kosztów

- kwalifikowalnych oraz kompletne podsumowanie przychodów i wydatków dotyczących działania, zaś Komisja może w stosownym wypadku zwrócić się o przekazanie dodatkowych informacji i dokumentów. To na podstawie dokumentów, o których mowa w art. II.15.4 wskazanych umów, Komisja ustala zgodnie z art. II.17 tych umów i z zastrzeżeniem informacji otrzymanych później w ramach audytu przeprowadzonego na mocy art. II.20 tychże umów ostateczną kwotę dotacji.
- 95 Należy także przypomnieć, że zgodnie z art. II.20.3 umów o udzielenie dotacji Komisja może przeprowadzić audyt dotyczący wykorzystania dotacji, a wyniki tego audytu mogą skłonić Komisję do wydania decyzji o odzyskaniu środków. Artykuły II.20.1 i II.20.4 omawianych umów ustanawiają ponadto po stronie beneficjentów dotacji zobowiązanie do dostarczenia Komisji i osobom przez nią upoważnionym wszelkich informacji niezbędnych do ustalenia, czy działanie zostało wykonane zgodnie z tymi umowami.
- 96 Sąd Unii uznał, że ostateczne wnioski z audytu oraz wszystkie uzasadniające je materiały powinny zostać przeanalizowane jako dowody, którymi Komisja może się posłużyć w celu wniesienia do Sądu ewentualnej skargi o stwierdzenie odpowiedzialności umownej (wyrok z dnia 8 września 2015 r., Amitié/Komisja, T-234/12, niepublikowany, EU:T:2015:601, pkt 136). Analogicznie należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie końcowe sprawozdania z audytu stanowią dowody na poparcie roszczeń Komisji dotyczących wykonania umów o udzielenie dotacji.
- 97 To w świetle tych zasad należy zbadać konkretne zastrzeżenie skarżącej dotyczące odrzucenia określonych wydatków związanych z czynnościami eksperta X w ramach działania objętego umową o udzielenie dotacji C.
- 98 Z końcowego sprawozdania z audytu dotyczącego działania objętego umową o udzielenie dotacji C wynika, że audytorzy, na podstawie opisu działalności skarżącej przedstawionego na jej witrynie internetowej, stwierdzili, że w dniu 13 lutego 2009 r. ekspert X uczestniczył w całodziennym szkoleniu w Turcji, w ramach innego działania. Skarżąca zadeklarowała jednak, że w tym samym dniu ekspert X świadczył w pełnym wymiarze czasu pracę na rzecz działania objętego umową o udzielenie dotacji C. Audytorzy odrzucili dotyczące tego dnia koszty w kwocie 450 EUR.
- 99 Z końcowego sprawozdania z audytu dotyczącego działania objętego umową o udzielenie dotacji C wynika również, że audytorzy zbadali, czy błąd, który doprowadził do rozliczenia dnia 13 lutego 2009 r. w ramach rzeczonoego działania, stanowił pojedynczy błąd, czy też dotyczył on także innych dni. Zwrócili się oni zatem do skarżącej o przekazanie im wyciągów ze sprawozdań finansowych dotyczących innych działań realizowanych przez skarżącą, a w szczególności informacji na temat zatrudnionych osób i rozkładu ich czasu pracy, tak aby zbadać – poprzez dokonanie porównania – czy liczba godzin rozliczonych przez osoby uczestniczące w realizacji działania objętego umową o udzielenie dotacji C jest prawidłowa. Skarżąca odmówiła dostarczenia żądanych informacji, twierdząc, że nie są one objęte zakresem tego audytu.
- 100 Wobec nieprzedstawienia przez skarżącą żądanych dokumentów audytorzy uznali, że nie są w stanie potwierdzić, iż pozostała część zadeklarowanych kosztów dotyczących usług eksperta X, w kwocie 21 445,45 EUR (co odpowiada 39 zadeklarowanym dniom pracy), dotyczy wyłącznie działania objętego umową o udzielenie dotacji C. Sformułowali oni zatem zastrzeżenia co do kwalifikowalności tych kosztów. Na tej samej podstawie audytorzy sformułowali zastrzeżenia co do kwalifikowalności zadeklarowanych kosztów w odniesieniu do usług wyświadczonych przez eksperta Y, w kwocie 22 824,77 EUR. Tak więc zadeklarowane koszty, które zostały zakwestionowane przez audytorów, wynoszą 44 270,22 EUR.
- 101 Z końcowego sprawozdania z audytu dotyczącego działania objętego umową o udzielenie dotacji C wynika również, że wskazane wyżej zastrzeżenia audytorów są poparte następującymi dowodami. Po pierwsze, audytorzy stwierdzili, że 81% honorariów dotyczących roku 2009 i 100% honorariów dotyczących okresu od stycznia do czerwca 2010 r., wypłaconych dwóm współwłaścicielom skarżącej,

a mianowicie ekspertom X i Y, dotyczy ich usług zadeklarowanych w ramach właściwych działań, pomimo okoliczności, że we wskazanych okresach realizowane były inne działania, w których uczestniczyła skarżąca. Po drugie, audytorzy stwierdzili, że system księgowy skarżącej nie umożliwił ustalenia, które koszty personelu odpowiadały poszczególnym działaniom. Po trzecie, stwierdzili oni, że przedłożone arkusze czasu pracy nie przedstawiały w sposób szczegółowy czynności personelu i ekspertów ani poświęconej na nie liczby godzin oraz że arkusze te określały jedynie czas pracy przeznaczony na dane działanie.

- 102 W piśmie z dnia 10 czerwca 2013 r., wraz z którym skarżącej doręczono zostało końcowe sprawozdanie z audytu dotyczącego działania objętego umową o udzielenie dotacji C, Komisja wskazała, że zakwestionowane przez audytorów koszty w łącznej kwocie 44 270,22 EUR, dotyczące usług świadczonych przez ekspertów X i Y, mogłyby zostać uznane za kwalifikowalne, jeżeli skarżąca przedłożyłaby żądane przez audytorów dokumenty w terminie jednego miesiąca. Skarżąca nie przedłożyła tych dokumentów i wskazane wyżej koszty zostały ostatecznie odrzucone przez Komisję jako koszty niekwalifikowalne.
- 103 W myśl podstawowej zasady, której podlega pomoc finansowa Unii, a która dotyczy ciężaru dowodowego spoczywającego na beneficjencie dotacji Unii (zob. pkt 93 powyżej), w świetle wniosku sformułowanego w pkt 96 powyżej, a także okoliczności, że ani z akt sprawy, ani z twierdzeń stron nie wynika, jakoby audytorzy i Komisja działali w złej wierze, należy stwierdzić, że – wobec przedstawienia przez audytorów konkretnych ustaleń – to na skarżącą spoczywa obowiązek dostarczenia dowodów na to, że zadeklarowane koszty dotyczące usług ekspertów X i Y spełniają określone w art. II.14.1 umów o udzielenie dotacji wymogi kwalifikowalności, a w szczególności że koszty te dotyczyły przedmiotu owych umów i że były niezbędne dla realizacji będących ich przedmiotem działań.
- 104 Tymczasem należy stwierdzić, że skarżąca nie dostarczyła żadnego dowodu tego rodzaju ani w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi, ani przed Sądem.
- 105 Skarżąca podnosi przed Sądem, że wnioski audytorów nie zostały poparte dowodami. Tytułem przykładu skarżąca powołuje się na sytuację eksperta X i utrzymuje, że aby wykluczyć wszystkie 40 zadeklarowanych przez niego dni, audytorzy nie mieli prawa posługiwać się domniemaniem, w oparciu o stwierdzony błąd dotyczący dnia 13 lutego 2009 r., ale powinni byli udowodnić, że każdy z pozostałych 39 dni nie dotyczył wyłącznie działania objętego umową o udzielenie dotacji C.
- 106 Argumentację tę należy oddalić, ponieważ narusza ona ustalony w niniejszej sprawie rozkład ciężaru dowodu. Mówiąc ściślej, audytorzy przedstawili konkretne wskazówki świadczące o istnieniu ryzyka, że dni pracy zadeklarowane przez ekspertów X i Y w ramach działania objętego umową o udzielenie dotacji C nie spełniają wymogów kwalifikowalności określonych w art. II.14.1 rzeczony umowy (zob. pkt 98–101 powyżej). Zadaniem skarżącej było zatem wykazanie, za pomocą stosownych dowodów, że wymogi kwalifikowalności zostały spełnione, czego skarżąca nie uczyniła. Wobec tego, opierając się na domniemaniu niekwalifikowalności kosztów, które zostało sformułowane na podstawie konkretnych przesłanek i które nie zostało obalone za pomocą dowodów, Komisja zasadnie potwierdziła wykluczenie wszystkich kosztów związanych z pracami ekspertów X i Y w ramach tego działania (zob. podobnie wyrok z dnia 12 grudnia 2013 r., Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung/Komisja, T-171/08, niepublikowany, EU:T:2013:639, pkt 155 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 107 Skarżąca podnosi także, że przyjęcie rozumowania audytorów i odrzucenie wszystkich dni zadeklarowanych przez ekspertów X i Y oznaczałoby, że prace wykonane przez skarżącą zostały zrealizowane wewnętrznie i w sposób spontaniczny, bez udziału żadnego eksperta. Taki wniosek byłby paradoksalny, zważywszy na skalę i jakość owych prac.
- 108 Argumentację tę należy oddalić w świetle zasady przedstawionej w pkt 93 powyżej, w myśl której do uzasadnienia przyznania dotacji nie wystarczy, że jej beneficjent wykaże, iż przedsięwzięcie zostało zrealizowane. Beneficjent zobowiązany jest udowodnić oprócz tego, że zgłoszone koszty poniósł



zgodnie z warunkami przyznania danej pomocy, a jedynie należycie udokumentowane koszty mogą zostać uznane za kwalifikowalne. Wynika stąd, że w niniejszej sprawie okoliczność, iż działanie objęte umową o udzielenie dotacji C zostało zrealizowane z dobrym rezultatem, nie wystarczy, by koszty zadeklarowane przez ekspertów X i Y uznać za koszty kwalifikowalne. Powinny oprócz tego zostać spełnione wymogi kwalifikowalności określone w art. II.14.1 wskazanej umowy.

- 109 W replice skarżąca podniosła dodatkowe argumenty, które także należy oddalić, w szczególności z uwagi na obowiązujące w niniejszej sprawie zasady dotyczące rozkładu ciężaru dowodu.
- 110 W odniesieniu do dnia 13 lutego 2009 r. skarżąca utrzymuje, że uczestnictwo eksperta X w szkoleniu w Turcji nie oznacza, że ekspert ten nie miał możliwości realizowania w tym dniu prac dotyczących działania objętego umową o udzielenie dotacji C. Według skarżącej uczestnictwo to nie oznacza też, że nie była ona w stanie prowadzić rachunkowości w prawidłowy sposób.
- 111 Skarżąca dodaje, że ekspert X podpisał arkusz czasu pracy wymagany w ostatecznych dokumentach finansowych oraz że faktury i dokumenty uzasadniające płatność zostały przekazane Komisji. Skarżąca stawia zatem pytanie, jakich innych dowodów potrzebuje Komisja, mając także na względzie fakt, że prace zostały zrealizowane.
- 112 Ponadto skarżąca uzasadnia odmowę dostarczenia żądanych przez audytorów dokumentów, podnosząc, że nie mieli oni żadnego prawa do przeprowadzenia audytu w odniesieniu do wszystkich jej rachunków i że jej odmowa dostarczenia owych dokumentów nie może być podstawą odrzucenia kosztów jako niekwalifikowalnych.
- 113 Odnosząc się najpierw do dnia 13 lutego 2009 r., należy zwrócić uwagę na bezsporną okoliczność, że ekspert X uczestniczył w tym dniu w odbywającym się w Turcji szkoleniu, które nie miało żadnego związku z działaniem objętym umową o udzielenie dotacji C, i że koszty związane z usługami świadczonymi przez wskazanego eksperta w tym dniu zostały mimo to zadeklarowane w odniesieniu do tego działania, przy czym skarżąca oświadczyła, że w owym dniu ekspert ten realizował prace dotyczące wskazanego działania w pełnym wymiarze czasowym. Wobec przedstawienia przez audytorów konkretnej przesłanki świadczącej o tym, że przypisanie tego rodzaju kosztów owemu ekspertowi w odniesieniu do wskazanego dnia nie było zgodne z rzeczywistością, zadaniem skarżącej było udowodnienie, że w owym dniu ekspert ten rzeczywiście realizował w pełnym wymiarze czasu prace dotyczące wskazanego działania, pomimo okoliczności, że w tym samym dniu uczestniczył on w szkoleniu mającym miejsce w Turcji.
- 114 Tymczasem skarżąca nie spełniła ciężącego na niej obowiązku dowodowego. Należy bowiem stwierdzić, podobnie jak uczynili to audytorzy, że faktury i arkusze czasu pracy, na które powołała się skarżąca i które zostały przedłożone Sądowi w ramach środka organizacji postępowania, nie umożliwiają ustalenia rzeczywistego stanu rzeczy, a więc i kwalifikowalności kosztów zadeklarowanych przez eksperta X. Przedstawione faktury wskazują jedynie kwotę, jaką ekspert ten przedstawił skarżącej do rozliczenia za dany okres, ale nie wyszczególniają ani odnośnego działania, ani wykonanych przez eksperta prac. Przełożone arkusze czasu pracy wskazują jedynie czas, jaki w danym dniu ekspert ten przeznaczył na pracę dotyczącą wskazanego działania, ale nie dostarczają szczegółowych informacji na temat czynności wykonanych przez eksperta ani czasu poświęconego na każdą z tych czynności. Poza tym skarżąca nie zakwestionowała ustaleń audytorów, w świetle których, po pierwsze, poszczególne działania, w których uczestniczyła, nakładały się na siebie, a po drugie, jej system rachunkowości nie umożliwiał ustalenia, jakie koszty personelu odpowiadały poszczególnym działaniom (zob. pkt 101 powyżej). W tych okolicznościach należy stwierdzić, że skarżąca nie wykazała, jaki był rzeczywisty stan rzeczy, a tym samym nie udowodniła kwalifikowalności kosztów zadeklarowanych dla rzeczonoego eksperta w ramach działania objętego umową o udzielenie dotacji C, ani w odniesieniu do dnia 13 lutego 2009 r., ani w odniesieniu do 39 pozostałych dni.



115 Następnie, co się tyczy argumentów skarżącej dotyczących odmowy dostarczenia audytorom określonych dokumentów (zob. pkt 112 powyżej), należy zaznaczyć, że audytorzy nie zażądali przeprowadzenia audytu rachunków skarżącej, jak twierdzi ta ostatnia. Zwrócili się oni o umożliwienie im zbadania sprawozdań finansowych z innych działań, w których skarżąca uczestniczyła równolegle z uczestnictwem w działaniach, o których mowa w niniejszej sprawie, tak aby byli w stanie zestawić ze sobą dostarczone przez skarżącą informacje na temat wykorzystania czasu pracy eksperta X. Jak wskazała Komisja, audytorzy mieli na celu umożliwienie skarżącej wykazania, że jej oświadczenia dotyczące będącego przedmiotem audytu działania objętego umową o udzielenie dotacji C są prawdziwe, a nie przeprowadzenie ogólnej kontroli jej rachunkowości. Wynika stąd, że argumentacja skarżącej jest pozbawiona znaczenia, ponieważ u jej podstaw leży błędna interpretacja żądania audytorów. W każdym razie argumentacja ta nie pozwala na podważenie wniosku, że skarżąca nie spełniła spoczywającego na niej obowiązku dowodowego.

116 W świetle powyższych rozważań rozpatrywany zarzut należy oddalić.

***c) W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego błędów zawartych w końcowych sprawozdaniach z audytu***

117 Skarżąca podnosi, że końcowe sprawozdania z audytu zawierają szereg oczywistych błędów proceduralnych i materialnych. W tym kontekście podnosi ona pięć zastrzeżeń, które należy przeanalizować po kolei.

118 Komisja kwestionuje te zastrzeżenia.

***1) W przedmiocie poziomu wiedzy audytorów***

119 Skarżąca podnosi, że audytorzy nie mieli wystarczającej wiedzy, by kwestionować jakość prac i niezbędność wykonanych przez skarżącą czynności, i że, w istocie, dla dokonania oceny, czy zadeklarowane godziny były niezbędne, powinni byli polegać na liczbie godzin wspomnianej w projekcie, który skarżąca przedłożyła w celu uzyskania spornej dotacji.

120 Ponadto skarżąca utrzymuje, że w niektórych fragmentach końcowego sprawozdania z audytu dotyczącego działania objętego umową o udzielenie dotacji A audytorzy wskazali, że nie są w stanie sformułować wniosków na temat związku kosztów z czynnościami wchodzącymi w zakres tego działania. Według niej samo przyznanie przez audytorów, że nie są oni w stanie sformułować takich wniosków, świadczy *prima facie* o tym, że nie spełnili oni spoczywającego na nich obowiązku dowodowego.

121 Argumentację skarżącej dotyczącą poziomu wiedzy audytorów należy oddalić.

122 Co się tyczy wiedzy audytorów, żaden z zawartych w aktach sprawy dokumentów nie pozwala na podanie w wątpliwość tego, że posiadali oni kwalifikacje niezbędne do przeprowadzenia kontroli kwalifikowalności zadeklarowanych przez skarżącą kosztów w świetle postanowień umów o udzielenie dotacji. Ponadto skarżąca błędnie twierdzi, że audytorzy powinni byli polegać na liczbie godzin wspomnianej w projektach, które przedłożyła ona w celu uzyskania spornych dotacji. Wystarczy bowiem wskazać, że z treści art. II.15.4 w związku z art. II.17.1 wskazanych umów wynika, iż kwota dotacji staje się ostateczna dopiero po zatwierdzeniu przez Komisję dokumentów przedłożonych przez skarżącą na podstawie wspomnianego wyżej art. II.15.4 oraz po uwzględnieniu informacji uzyskanych później w drodze audytu przeprowadzonego na podstawie art. II.20 tych umów. Oznacza to zatem, że liczba godzin wskazana w projektach przedłożonych przez skarżącą w celu uzyskania trzech dotacji będących przedmiotem omawianych umów jest jedynie szacunkowa i nie stoi w żaden sposób na przeszkodzie przeprowadzeniu przez audytorów kontroli kwalifikowalności zadeklarowanych kosztów.

123 Co się tyczy argumentacji skarżącej przedstawionej w pkt 120 powyżej, należy stwierdzić, że w kilku fragmentach końcowych sprawozdań z audytu audytorzy uznali, że nie są w stanie wypowiedzieć się na temat kwalifikowalności kosztów zadeklarowanych przez skarżącą i że owa niemożność wynika z braku dostarczenia przez skarżącą wymaganych informacji i wykazania w ten sposób kwalifikowalności zadeklarowanych kosztów. Wynika stąd, że wskazana wyżej niemożność nie była efektem zarzucanego audytorom braku kompetencji i nie świadczy ona o naruszeniu obowiązku dowodowego. W ramach analizy zarzutu trzeciego orzeczono, że w okolicznościach niniejszej sprawy zasadniczo to skarżąca ma za zadanie wykazać, iż zadeklarowane przez nią koszty są kwalifikowalne.

124 Pierwsze zastrzeżenie skarżącej należy zatem oddalić.

*2) W przedmiocie arkuszy czasu pracy*

125 Skarżąca podnosi, że Komisja błędnie uznała, iż zatrudnieni przez tę spółkę eksperci powinni wypełniać arkusze czasu pracy. Według skarżącej umowy o udzielenie dotacji nie przewidują takiego wymogu i nie określają, jakiego rodzaju informacje powinny być zawarte w takich arkuszach.

126 Zastrzeżenie to również należy oddalić. Umowy o udzielenie dotacji nie ustanawiają wprawdzie po stronie skarżącej obowiązku wykazania kwalifikowalności zadeklarowanych kosztów za pomocą arkuszy czasu pracy wypełnionych przez personel uczestniczący w odnośnych działaniach. W art. II.14.1 umowy te stanowią jednak, że zadeklarowane koszty powinny być możliwe do zidentyfikowania i skontrolowania, pozostawiając skarżącej wybór środków dowodowych. Jak słusznie stwierdziła Komisja, arkusze czasu pracy są środkiem umożliwiającym wykazanie kwalifikowalności kosztów.

127 Ponadto z końcowych sprawozdań z audytu nie wynika, że skarżący oparli swe wnioski na tym, że skarżąca nie przedstawiła arkuszy czasu pracy. W każdym wypadku audytorzy oparli swe wnioski na kilku przesłankach. Jedną z tych przesłanek była dostrzeżona przez nich okoliczność, że przedłożone arkusze czasu pracy nie wyszczególniały zrealizowanych czynności ani czasu poświęconego na każdą z nich przez personel czy ekspertów. Audytorzy stwierdzili też inne uchybienia, takie jak okoliczność, że system rachunkowości skarżącej nie umożliwiał powiązania kosztów personelu z wykonanymi przez skarżącą działaniami, co stwarzało ryzyko powtórnego rozliczania tych samych kosztów. Audytorzy stwierdzili w ten sposób, że w szeregu przypadków doszło do takiego powtórnego rozliczenia (zob. na przykład koszty przyporządkowane do pozycji F 13, F 21, F 27, F 30 i F 34 w ramach działania objętego umową o udzielenie dotacji A).

128 Z powyższych rozważań wynika, że audytorzy zaproponowali odrzucenie określonych kosztów jako niekwalifikowalnych nie ze względu na to, że skarżąca nie przedłożyła arkuszy czasu pracy lub przedłożyła niewystarczająco szczegółowe arkusze, ale ze względu na to, iż nie wykazała ona, że koszty zadeklarowane przez nią dla odnośnych działań są kwalifikowalne.

129 Rozpatrywane zastrzeżenie należy zatem oddalić.

*3) W przedmiocie opóźnienia dotyczącego wystawiania faktur i realizacji płatności w ramach działań objętych umowami o udzielenie dotacji B i C*

130 Skarżąca zarzuca audytorom, że odrzucili określone koszty personelu w ramach działań objętych umowami o udzielenie dotacji B i C na tej podstawie, że odnoszące się do nich faktury zostały zapłacone po przedłożeniu Komisji sprawozdania końcowego. Według skarżącej umowy o udzielenie dotacji stanowią jedynie, że koszty powinny powstać w trakcie realizacji danego działania, i nie określają, kiedy powinny być dokonywane płatności. W tym wypadku, chociaż płatności zostały zrealizowane po ukończeniu działań objętych umowami o udzielenie dotacji B i C, to jednak odnośne koszty zostały poniesione w trakcie tych działań, o czym świadczą daty zamieszczone na wystawionych

fakturach. Skarżąca twierdzi, że jeśli Komisja zamierzała ograniczyć koszty kwalifikowalne do kosztów powstałych i pokrytych przed określoną datą, to powinna była zawrzeć taki warunek w umowach o udzielenie dotacji.

- 131 Zastrzeżenie to także należy oddalić, ponieważ nie przedstawiono w nim w prawidłowy sposób powodów odrzucenia przez audytorów określonych kosztów zadeklarowanych w ramach działań objętych umowami o udzielenie dotacji B i C.
- 132 Co się tyczy działania objętego umową o udzielenie dotacji B, jak wynika z końcowego sprawozdania z audytu dotyczącego tego działania (pkt 5.2.1 5), audytorzy odrzucili dotyczące pracy czterech ekspertów koszty w łącznej kwocie 82 000 EUR z następujących względów. Generalnie audytorzy stwierdzili, że koszty te zostały zarejestrowane w systemie rachunkowości skarżącej i pokryte zasadniczo po dacie przedłożenia Komisji sprawozdania końcowego, czyli po dniu 4 sierpnia 2010 r. Audytorzy wskazali także, że nie otrzymali umów zawartych ze wskazanymi ekspertami i że, jak wynika z treści korespondencji między skarżącą a Komisją, arkusze czasu pracy zostały wypełnione po zakończeniu tego działania, w odpowiedzi na żądanie Komisji, co rodzi wątpliwości odnośnie do wiarygodności przedstawionego w nich zestawienia godzin. Na podstawie tych przesłanek audytorzy doszli do wniosku, że nie istnieją wystarczające dowody na to, że wspomniane koszty powstały podczas realizacji odnośnego działania.
- 133 Audytorzy uszczegółowili następnie ogólne spostrzeżenia zawarte w końcowym sprawozdaniu z audytu dotyczącym umowy o udzielenie dotacji B w odniesieniu do sytuacji każdego z czterech ekspertów, dla których zadeklarowano koszty w ramach owego działania. Na przykład w odniesieniu do eksperta Y, będącego jednym z dwóch współwłaścicieli skarżącej, zaproponowali oni odrzucenie kosztów w łącznej kwocie 18 000 EUR ze względu na okoliczność, że faktura została wystawiona i zarejestrowana w systemie rachunkowości skarżącej w 2011 r. i zapłacona w dniu 10 stycznia 2011 r., czyli długo po przedłożeniu przez skarżącą sprawozdania końcowego, co nastąpiło w dniu 4 sierpnia 2010 r. Audytorzy wskazali także, że nie istnieje żaden dowód na to, że usługi tego eksperta były świadczone w trakcie realizacji działania i że zostały one po raz pierwszy wykazane w zmienionym sprawozdaniu końcowym, które skarżąca przedłożyła Komisji w dniu 27 października 2010 r.
- 134 Podobne zastrzeżenia zostały wyrażone w odniesieniu do innych ekspertów, dla których zadeklarowano koszty w ramach działania objętego umową o udzielenie dotacji B.
- 135 Te zawarte w końcowym sprawozdaniu z audytu dotyczącym działania objętego umową o udzielenie dotacji B informacje nie zostały zakwestionowane przez skarżącą, która ograniczyła się do przedstawienia ogólnej argumentacji, opisanej w pkt 130 powyżej.
- 136 Z powyższych informacji wynika, że podstawą odrzucenia określonych wydatków ekspertów, które zostały zadeklarowane w ramach działania objętego umową o udzielenie dotacji B, nie była tylko okoliczność, że stosowne faktury zostały zapłacone po przedłożeniu sprawozdania końcowego, jak w sposób nieprecyzyjny twierdzi skarżąca, ale zbiór niezakwestionowanych okoliczności, które konkretnie podają w wątpliwość kwalifikowalność zadeklarowanych kosztów, a w szczególności powstanie zadeklarowanych kosztów podczas realizacji działania, czego wymaga art. II.14.1 tiret czwarte umów o udzielenie dotacji.
- 137 Jak trafnie wskazała bowiem Komisja, zasadne jest podanie w wątpliwość kosztów, które zostały rozliczone i zaksięgowane przez skarżącą po przedłożeniu sprawozdania końcowego. Ponadto, jak podkreśliła Komisja, trudno jest zrozumieć, dlaczego faktura, która nie została jeszcze ujęta w systemie rachunkowości skarżącej, miałaby zostać ujęta w przedłożonym Komisji sprawozdaniu końcowym, które w myśl art. II.15.4 umów o udzielenie dotacji zawiera kompletne podsumowanie przychodów i wydatków.

138 Co się tyczy działania objętego umową o udzielenie dotacji C, z pkt 5.2.1 4 końcowego sprawozdania z audytu dotyczącego tego działania wynika, że koszty w łącznej wysokości 14 800 EUR zostały rozliczone przez eksperta Z. Odnośna faktura została wystawiona w dniu 9 czerwca 2010 r., ale koszty zostały zarejestrowane w systemie rachunkowości skarżącej w dniu 30 września 2010 r. i pokryte w dniu 19 października 2010 r., a więc dopiero po przedstawieniu Komisji sprawozdania końcowego (w dniu 21 lipca 2010 r.) i po tym, jak Komisja poinformowała skarżącą w dniu 24 sierpnia 2010 r., że zamierza odrzucić wszystkie zadeklarowane przez nią koszty personelu. Audytorzy wskazali również, że nie otrzymali umowy zawartej między skarżącą a tym ekspertem i że, jak wynika z treści korespondencji między skarżącą a Komisją, arkusze czasu pracy zostały wypełnione po zakończeniu działania, w reakcji na żądanie Komisji. Audytorzy stwierdzili ponadto, że nie istnieją wystarczające dowody, które uzasadniałyby rozliczenie przez tego eksperta 37 dni pracy, i że przedstawione dowody uzasadniają rozliczenie tylko 11 dni. Audytorzy uznali, że w postępowaniu skarżąca powinna przedstawić wyjaśnienia i dodatkowe dowody w celu uzasadnienia całkowitej liczby dni rozliczonych przez eksperta, jak też opóźnienia w zarejestrowaniu faktury w jej systemie rachunkowości, i zaproponowali odrzucenie jako niekwalifikowalnych – do czasu przedstawienia takich wyjaśnień i dowodów – kosztów dotyczących 26 dni pracy rozliczonych przez eksperta, a mianowicie kwoty 10 400 EUR (26 dni x 400 EUR).

139 Należy zaznaczyć, że ani w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi ani w przed Sądem skarżąca nie przedstawiła żadnego dowodu mającego na celu podważenie stwierdzeń audytorów zawartych w pkt 5.2.1 4 końcowego sprawozdania z audytu dotyczącego działania objętego umową o udzielenie dotacji C.

140 Podobnie jak w wypadku stwierdzeń odnoszących się do działania objętego umową o udzielenie dotacji B, należy zaznaczyć, że odrzucenie określonych kosztów wskazanego eksperta w ramach działania objętego umową o udzielenie dotacji C nie wynikało wyłącznie z faktu, że jego faktura została zapłacona po dacie przedłożenia Komisji sprawozdania końcowego, ale koszty te zostały odrzucone na podstawie zbioru okoliczności, które konkretnie podają w wątpliwość kwalifikowalność zadeklarowanych kosztów.

141 W świetle powyższych rozważań badane zastrzeżenie należy oddalić jako pozbawione znaczenia dla sprawy.

*4) W przedmiocie skorzystania z usług podmiotów spoza Unii w ramach działania objętego umową o udzielenie dotacji B*

142 Skarżąca zarzuca audytorom, że odrzucili koszty dotyczące realizacji materiału wideo w ramach działania objętego umową o udzielenie dotacji B na tej podstawie, że związane realizacją tego materiału koszty zostały poniesione poza Unią. Podnosi ona, że właściwe postanowienia umowne nie wykluczają korzystania przez beneficjentów z usług podmiotów mających siedzibę poza Unią. Utrzymuje ona poza tym, że w każdym razie w niniejszej sprawie znaczna część kosztów realizacji materiału wideo została poniesiona w Unii. Skarżąca kwestionuje wreszcie stwierdzenie audytorów, że nie dostarczyła ona dowodów na to, iż wybrany dostawca materiału wideo oferował najlepszy stosunek jakości do ceny.

143 Z pkt 5.2.2 1 końcowego sprawozdania z audytu dotyczącego działania objętego umową o udzielenie dotacji B wynika, że audytorzy odrzucili jako niekwalifikowalne wynoszące 52 497,16 EUR koszty dotyczące realizacji materiału wideo, ze względu na to, iż koszty te zostały poniesione poza Unią. Audytorzy stwierdzili ponadto, że skarżąca nie była w stanie udowodnić, że została zorganizowana procedura przetargowa w celu wyłonienia producenta materiału wideo ani że wybrany producent oferował najlepszy stosunek jakości do ceny. Oznacza to, że koszty dotyczące realizacji materiału wideo zostały odrzucone z dwóch powodów, które należy zbadać.



- 144 Co się tyczy pierwszego powodu odrzucenia, dotyczącego miejsca, gdzie poniesiono koszty produkcji materiału wideo, bezsporne jest to, że dostawca tego materiału miał siedzibę w Stanach Zjednoczonych. Umowa o udzielenie dotacji B nie zabrania wprowadzić beneficjentowi korzystania z usług podmiotów mających siedzibę poza Unią, niemniej jednak przewodnik dla wnioskujących o udzielenie dotacji przewiduje w pkt III.2, zatytułowanym „Zasady dotyczące kosztów kwalifikowalnych”, że aby dane koszty można było uznać za kwalifikowalne, powinny one zostać poniesione przez beneficjenta (lub jego partnerów) w jednym z państw członkowskich Unii z wyłączeniem Danii.
- 145 Co się tyczy mocy prawnej przewodnika dla wnioskujących o udzielenie dotacji, w części wstępnej każdej z umów o udzielenie dotacji wskazano, że postanowienia zawarte w tych umowach mają pierwszeństwo w szczególności przed treścią owego przewodnika, ale przewodnik ten należy wykorzystywać „do celów pomocniczych”. Skoro w umowach nie wskazano w tym wypadku miejsca, w którym koszty powinny być ponoszone, ale wskazano je w przewodniku, który w ten sposób uzupełnia owe umowy, należy uznać, że tę konkretną kwestię dotyczącą kosztów reguluje przewodnik.
- 146 Skarżąca utrzymuje wprowadzić przed Sądem, że chociaż dostawcą materiałów wideo jest spółka zarejestrowana w Stanach Zjednoczonych, to jednak koszty realizacji tych materiałów zostały w rzeczywistości poniesione w Unii. W Unii powstał scenariusz, tam też materiał wideo został wyprodukowany i tam zrealizowano dubbing. Nie dostarczono jednak żadnych dowodów na poparcie tych twierdzeń.
- 147 Należy zatem stwierdzić, że pierwszy powód uzasadniający wnioski audytorów nie został podważony za pomocą argumentacji skarżącej.
- 148 Jeśli chodzi o powód drugi, dotyczący nieprzedstawienia przez skarżącą dowodu na to, że przeprowadzone zostało postępowanie przetargowe, oraz na to, że wybrany dostawca materiałów wideo oferował najlepszy stosunek jakości do ceny, należy zaznaczyć, że art. II.9.1 umów o udzielenie dotacji stanowi, co następuje:
- „W sytuacji gdy beneficjenci mają zawrzeć umowy dla potrzeb realizacji działania i gdy stanowi to koszt działania ujęty w rubryce bezpośrednich kosztów kwalifikowalnych preliminarza budżetowego, powinni oni porównać potencjalnych kandydatów i zawrzeć umowę z tym, który oferuje najlepszy stosunek jakości do ceny [...], przestrzegając przy tym zasad przejrzystości, równego traktowania potencjalnych kontrahentów i zapewniając, aby nie doszło do konfliktu interesów”.
- 149 Ponadto należy przypomnieć, że art. II.14.1 umów o udzielenie dotacji stanowi, iż aby koszty można było uznać za kwalifikowalne, „muszą one być racjonalne i uzasadnione, a przy tym zgodne z zasadami należytego zarządzania finansami, w szczególności opłacalności oraz efektywności kosztowej”.
- 150 Z akt sprawy wynika, że koszty dotyczące wyprodukowania materiałów wideo były ujęte w preliminarzu budżetowym dotyczącym działania objętego umową o udzielenie dotacji B, w rubryce zatytułowanej „Publikacje i propagowanie”, jako koszty bezpośrednie. Wynika stąd, że w świetle nie tylko art. II.19.1 umów o udzielenie dotacji, ale także art. II.14.1 tych umów audytorzy zasadnie zażądali, aby skarżąca dostarczyła dowód na to, że przeprowadziła procedurę przetargową, oraz na to, że wybrany dostawca materiałów wideo oferował najlepszy stosunek jakości do ceny oraz najlepszą efektywność kosztową. Przedstawienie takiego dowodu było zadaniem skarżącej.
- 151 Z akt sprawy nie wynika jednak, jakoby skarżąca przedstawiła tego rodzaju dowód.



- 152 Przekazane Komisji oferty, zawarte w załączniku 31 do skargi, pochodzą z dnia 18 listopada 2010 r., a zatem zostały sporządzone po zakończeniu działania objętego umową o udzielenie dotacji B, co nastąpiło w dniu 9 czerwca 2010 r. Stoi to jednak w sprzeczności z art. II.9.1 umów o udzielenie dotacji, w którym jest mowa o „potencjalnych” kontrahentach, co sugeruje, że oferty powinny zostać przedłożone w trakcie działania, a nie po jego zakończeniu.
- 153 Co się tyczy ofert pochodzących z 2008 r., przedstawionych w załączniku 30 do skargi, jak wskazała sama skarżąca, dotyczą one innego rodzaju usługi, a mianowicie nakręcenia klasycznego filmu wideo, bez efektów specjalnych, z której to usługi skarżąca później zrezygnowała, gdyż uznała ostatecznie, że do celów realizacji działania objętego umową o udzielenie dotacji B lepiej posłuży materiał wideo zawierający efekty specjalne.
- 154 Należy zatem stwierdzić, że drugi powód uzasadniający wnioski audytorów także nie został podważony za pomocą argumentacji skarżącej.
- 155 W świetle powyższych rozważań omawiane zastrzeżenie należy oddalić.

*5) W przedmiocie jakości świadczeń skarżącej*

- 156 Skarżąca zarzuca audytorom i Komisji, że nie wzięli pod uwagę jakości wyświadczonych przez nią usług ani okoliczności, że cele, na rzecz których przyznano dotacje, zostały osiągnięte.
- 157 Zastrzeżenie to należy oddalić ze względu na podstawową zasadę regulującą pomoc finansową Unii, w myśl której ta ostatnia może finansować jedynie rzeczywiście poniesione wydatki. Jak już wskazano, z zasady tej wynika, że dla uzasadnienia przyznania konkretnej dotacji nie wystarczy wykazanie przez beneficjenta pomocy, że projekt został zrealizowany. Beneficjent pomocy zobowiązany jest oprócz tego udowodnić, że zgłoszone koszty poniósł on zgodnie z warunkami przyznania danej pomocy, a za kwalifikowalne mogą zostać uznane jedynie należycie udokumentowane koszty. Obowiązek spełnienia określonych warunków finansowych stanowi wręcz jedno z podstawowych zobowiązań beneficjenta, warunkuje zatem przyznanie pomocy (zob. pkt 93 powyżej).
- 158 W świetle powyższych rozważań zarzut czwarty należy oddalić.

***d) W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego okoliczności, że zasady audytu, które zastosowali audytorzy, nie były nigdy przedmiotem porozumienia stron***

- 159 Skarżąca podnosi, że zasady audytu, które zastosowali audytorzy, nie zostały zapisane w umowach o udzielenie dotacji, a więc nie były przedmiotem porozumienia stron. Ponadto w sprawozdaniach z audytu, zarówno tymczasowych, jak i końcowych, nie powołano się wcale na postanowienia tych umów, zaś audytorzy kierowali się wyznaczonymi przez Komisję w sposób jednostronny celami, a nie treścią upoważnienia zawartego w umowach. Ponieważ ustalenia audytorów, a następnie zaskarżona decyzja zostały oparte na zasadach, które nie były przedmiotem porozumienia stron, zdaniem skarżącej należy stwierdzić nieważność tej decyzji.
- 160 Komisja utrzymuje, że badany zarzut należy oddalić.
- 161 Na wstępie należy zaznaczyć, że zgodnie z informacjami zawartymi w streszczeniach końcowych sprawozdań z audytu audyt ten został przeprowadzony zgodnie z międzynarodowymi zasadami audytu oraz zgodnie z „ustanowionymi przez Międzynarodową Federację Księgowych zasadami i podstawowymi pojęciami międzynarodowych ram działalności doradczej i weryfikującej”. W pkt 1.1 końcowych sprawozdań z audytu wskazano także, że celem audytu jest w szczególności skontrolowanie, czy przekazany przez Komisję wkład finansowy został wykorzystany wyłącznie do celów realizacji stosownego działania, czy zadeklarowane koszty powstały w okresie objętym daną

umową o udzielenie dotacji, czy rzeczywiste poniesienie tych kosztów zostało udowodnione za pomocą właściwej dokumentacji, potwierdzeń płatności i systemu kontroli oraz czy koordynator zarządzał działaniem zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami, oszczędności i efektywności. Takie zdefiniowanie celów audytu odzwierciedla tylko określone w art. II.14.1 umów o udzielenie dotacji warunki kwalifikowalności kosztów zadeklarowanych przez beneficjenta dotacji. Ponadto audytorzy działali w tym wypadku na podstawie art. II.20 rzeczonych umów. Wynika stąd, że podniesione przez skarżącą zastrzeżenie, że cele audytu zostały ustalone przez Komisję w sposób jednostronny, należy oddalić.

- 162 Następnie należy zaznaczyć, że analiza końcowych sprawozdań z audytu wykazała, iż sporne koszty zadeklarowane przez skarżącą zostały odrzucone ze względu na to, że nie spełniały one warunków kwalifikowalności określonych w szczególności w art. II.14.1 umów o udzielenie dotacji. Wynika to zresztą również z przedstawionych wyżej rozważań dotyczących innych zarzutów podniesionych przez skarżącą. Jak słusznie twierdzi Komisja, zasady audytu, które – w ocenie skarżącej – nie były przedmiotem porozumienia stron, dotyczą jedynie standardów zawodowych i etycznych, jakie audytorzy powinni stosować przy pełnieniu swych funkcji, i nie mają żadnego związku z warunkami kwalifikowalności kosztów zadeklarowanych przez skarżącą. Skarżąca nie wykazała zresztą, jaki jest związek między tymi zasadami audytu a ustaleniami audytorów dotyczącymi kwalifikowalności kosztów, inaczej mówiąc, nie wykazała ona, w jaki sposób zasady audytu mogą sprawić, że koszty zostaną bądź nie zostaną uznane za kwalifikowalne.
- 163 Wynika stąd, że zastrzeżenie skarżącej dotyczące zastosowania przez audytorów zasad audytu, które nie zostały ustalone w drodze porozumienia stron, należy oddalić jako pozbawione znaczenia dla sprawy.
- 164 Należy wreszcie zaznaczyć, że w replice skarżąca podniosła, że postępowała zgodnie z przewidzianymi w prawie włoskim zasadami rachunkowości i że wobec tego zaskarżona decyzja, oparta ponoć na innych zasadach audytu, które nie były przedmiotem porozumienia stron, narusza art. 126 ust. 2 lit. d) rozporządzenia finansowego.
- 165 Artykuł 126 ust. 2 lit. d) rozporządzenia finansowego przewiduje, że koszty kwalifikowalne powinny być ujmowane w zapisach księgowych beneficjenta i ustalane zgodnie z mającymi zastosowanie standardami rachunkowości kraju, w którym beneficjent ma siedzibę, oraz zgodnie ze zwyczajową praktyką księgowania kosztów przez beneficjenta.
- 166 Tymczasem w świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że okoliczność, iż koszty zadeklarowane przez skarżącą mogą być zgodne z włoskimi zasadami rachunkowości, nie oznacza wcale, że koszty te spełniają warunki kwalifikowalności określone w szczególności w art. II.14 umów o udzielenie dotacji. Wobec tego powoływanie się przez skarżącą na art. 126 ust. 2 lit. d) rozporządzenia finansowego jest bez znaczenia.
- 167 W świetle powyższych rozważań rozpatrywany zarzut należy oddalić.

***e) W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego, po pierwsze, nadmiernego opóźnienia w przekazaniu skarżącej końcowych sprawozdań z audytu, a po drugie, złego zarządzania przez Komisję poszczególnymi działaniami***

- 168 Należy przypomnieć, że w ramach badanego zarzutu skarżąca podnosi dwa zastrzeżenia.
- 169 W ramach zastrzeżenia pierwszego skarżąca utrzymuje, że osiemnastomiesięczny termin, jaki upłynął między dniem 25 stycznia 2012 r., czyli datą przekazania jej zmienionych projektów sprawozdań z audytu, a dniem 10 czerwca 2013 r., czyli datą przekazania jej końcowych sprawozdań z audytu, był nadmierny. Upływ tego terminu sprawił, że skarżąca odniosła wrażenie, iż Komisja w sposób

dorozumiany przyjęła jej argumenty wymierzone przeciwko ustaleniom audytorów, a także wyrządził skarżącej szkodę, ponieważ utraciła ona możliwość zakwestionowania ustaleń Komisji we właściwy i skuteczny sposób.

- 170 W ramach zastrzeżenia drugiego skarżąca podnosi, że Komisja generalnie źle zarządzała poszczególnymi działaniami.
- 171 Komisja nie zgadza się z zastrzeżeniami skarżącej.
- 172 Co się tyczy zastrzeżenia pierwszego, należy przede wszystkim stwierdzić, że nie istnieją przepisy prawa ani postanowienia umowne, które określałyby czas trwania audytu przewidzianego w art. II.20 umów o udzielenie dotacji. To ostatnie postanowienie przewiduje jedynie w ust. 3, że audyt może zostać przeprowadzony w terminie pięciu lat od dnia zapłaty pozostałej do rozliczenia części należności. Niemniej jednak w celu ustalenia zobowiązań stron wynikających z wykonania umów o udzielenie dotacji należy wziąć pod uwagę ciężący na stronach umowy obowiązek wykonywania jej w dobrej wierze. W tym wypadku, w myśl wskazanej zasady, Komisja powinna była przekazać skarżącej w rozsądnym terminie ustalenia audytorów, tak aby umożliwić jej skuteczne zakwestionowanie tych ustaleń i, mówiąc ogólniej, aby nie utrzymywać jej w niepewności, co byłoby dla niej szkodliwe.
- 173 Jak wynika z akt sprawy, zmienione projekty sprawozdań z audytu dotyczące poszczególnych działań zostały przekazane skarżącej w dniu 24 stycznia 2012 r. W dniu 15 lutego 2012 r. skarżąca przedstawiła uwagi w przedmiocie owych zmienionych projektów. Końcowe sprawozdania z audytu zostały przekazane Komisji przez audytorów w dniu 26 kwietnia 2012 r., a Komisja przekazała te sprawozdania skarżącej w dniu 10 czerwca 2013 r.
- 174 Należy zatem stwierdzić, że procedura audytu była przeprowadzana w sposób zgodny z zasadą wykonywania umów w dobrej wierze do dnia 26 kwietnia 2012 r., czyli do dnia przekazania Komisji przez audytorów końcowych sprawozdań z audytu. Należy także stwierdzić, że między dniem 26 kwietnia 2012 r. a dniem 10 czerwca 2013 r., czyli datą przekazania skarżącej tych końcowych sprawozdań z audytu, upłynęło ponad 13 miesięcy. Należy zatem zbadać, czy w świetle zasady wykonywania umów w dobrej wierze taki okres stanowił w tym wypadku rozsądny termin.
- 175 Z akt sprawy wynika, że okres ponad 13 miesięcy nie jest uzasadniony i ma charakter nadmierny. Po przekazaniu Komisji przez audytorów końcowych sprawozdań z audytu, w dniu 26 kwietnia 2012 r., nie miały bowiem miejsca żadne kontakty między Komisją a skarżącą. Ponadto, jak wynika z pism z dnia 10 czerwca 2013 r., Komisja przyjęła w całości końcowe sprawozdania z audytu i nie dokonała w nich żadnych zmian. Poza tym ani przedmiot audytów, ani treść końcowych sprawozdań z audytu nie nastroczały jakichkolwiek trudności.
- 176 Jediną okolicznością, na jaką powołała się Komisja w celu usprawiedliwienia upływu ponadtrzynastomiesięcznego okresu, było wszczęcie dochodzenia przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) w dniu 10 września 2012 r. Według Komisji ze względu na wszczęcie tego dochodzenia trzeba było poświęcić kilka miesięcy na zweryfikowanie i zatwierdzenie ustaleń audytorów.
- 177 Należy zaznaczyć, że Komisja nie wyjaśniła w wystarczający sposób, dlaczego wszczęcie postępowania przez OLAF sprawiło, że upłynął okres ponad 13 miesięcy. Poza tym wszczęcie tego dochodzenia nastąpiło pięć miesięcy po przekazaniu Komisji końcowych sprawozdań z audytu, co oznacza, że od przekazania Komisji końcowych sprawozdań z audytu do wszczęcia dochodzenia przez OLAF upłynęło w każdym razie pięć miesięcy. Z akt sprawy nie wynika jednak, że w trakcie tych pięciu miesięcy Komisja podejmowała jakiegokolwiek czynności.

- 178 Wobec powyższego okres ponad 13 miesięcy, jaki upłynął między przekazaniem Komisji końcowych sprawozdań z audytu a przekazaniem tych sprawozdań skarżącej, ma w tym wypadku charakter nadmierny, a zatem jest równoznaczny z uchybieniem przez Komisję ciążącym na niej zobowiązaniom umownym, interpretowanym w świetle zasady wykonywania umów w dobrej wierze.
- 179 Niemniej jednak z akt sprawy nie wynika, że nadmierne opóźnienie w przekazaniu skarżącej końcowych sprawozdań z audytu wywarło wpływ na jej zdolność do skutecznego zakwestionowania ustaleń audytorów, jak sama twierdzi.
- 180 Przede wszystkim, jak trafnie stwierdziła Komisja, należy zaznaczyć, że skarżąca mogła dwukrotnie, czyli w dniu 22 grudnia 2011 r. i w dniu 15 lutego 2012 r., przedstawić audytorom uwagi i dokumenty potwierdzające, w czasie gdy sprawozdania z audytu były jeszcze na etapie projektów. Należy także stwierdzić, że Komisja przyjęła w całości ustalenia audytorów. W tych okolicznościach nie wykazano, że nadmierne opóźnienie w przekazaniu skarżącej końcowych sprawozdań z audytu wywarło wpływ na jej zdolność do skutecznego zakwestionowania ustaleń audytorów. Należy ponadto zaznaczyć, że po przekazaniu końcowych sprawozdań z audytu Komisja stworzyła skarżącej inne możliwości przedstawienia uwag i dodatkowych dokumentów potwierdzających i że to w tym kontekście skarżąca przedstawiła uwagi zawarte w pismach z dnia 9 lipca i 7 października 2013 r.
- 181 Co się tyczy przedstawionego przez skarżącą przed Sądem argumentu, że z uwagi na znaczny czas trwania audytu większość członków jej personelu zarządzającego poszczególnymi działaniami odeszła, w efekcie czego skarżąca została pozbawiona informacji niezbędnych do skutecznego zakwestionowania ustaleń audytorów, należy stwierdzić, co następuje.
- 182 Po pierwsze, jak słusznie zauważyła Komisja, z akt sprawy wynika, że dwie osoby kluczowe dla zarządzania działaniami, o których tu mowa – a mianowicie eksperci X i Y – wciąż uczestniczyły w zarządzaniu przedsiębiorstwem skarżącej w dniu wniesienia skargi w niniejszej sprawie, a zatem mogły dostarczyć skarżącej wszelkich informacji koniecznych do zakwestionowania ustaleń audytorów.
- 183 Po drugie, należy stwierdzić, że zgodnie z art. II.20 ust. 2 i 3 umów o udzielenie dotacji skarżąca miała obowiązek przechowywania wszystkich oryginalnych dokumentów, w szczególności księgowych i podatkowych, przez okres pięciu lat od dnia zapłaty pozostałej części należności, a więc do roku 2015. Wynika stąd, że opóźnienie w przekazaniu końcowych sprawozdań z audytu nie mogło wpłynąć na zdolność skarżącej do powoływania się na wspomniane dokumenty na poparcie jej twierdzeń, gdyż umowa zobowiązywała ją do przechowywania tych dokumentów aż do 2015 r., oraz że istotne dla niniejszej sprawy okoliczności faktyczne, a mianowicie kontrydiktoryjna procedura audytu, miały miejsce w 2013 r.
- 184 W świetle powyższych rozważań należy oddalić pierwsze zastrzeżenie skarżącej.
- 185 Należy przypomnieć, że w ramach zastrzeżenia drugiego skarżąca podnosi, iż Komisja generalnie źle zarządzała poszczególnymi działaniami. O takim złym zarządzaniu świadczą zdaniem skarżącej okoliczności, że Komisja nie kontaktowała się z nią w trakcie realizacji tych działań, że przewodnik dla wnioskujących o udzielenie dotacji został później zmieniony, w efekcie czego zawiera on obecnie znacznie więcej informacji na temat kosztów kwalifikowalnych, oraz że umowy o udzielenie dotacji zawierały różne błędy stylistyczne.
- 186 Zastrzeżenie to należy oddalić jako bezpodstawne. Jeśli chodzi o rzekomy brak kontaktu ze strony Komisji w trakcie realizacji działań, o których mowa w niniejszej sprawie, to z akt sprawy nie wynika, że w trakcie realizacji owych działań skarżąca potrzebowała dodatkowych informacji i wyjaśnień ze strony Komisji ani że domagała się przeprowadzenia spotkania, którego organizacji Komisja jej odmówiła. Komisja słusznie powołuje się także na okoliczność, że w listopadzie 2009 r. właściwe służby złożyły w siedzibie skarżącej wizytę, której celem była kontrola tych działań.



187 Co się tyczy dwóch pozostałych przesłanek, o których wspomniała skarżąca (zob. pkt 185 powyżej), należy stwierdzić, iż nie mogą one świadczyć o błędnym zarządzaniu działaniami przez Komisję.

188 W świetle powyższych rozważań rozpatrywany zarzut należy oddalić. Ponieważ skarżąca nie zdołała wykazać, że przysługuje jej względem Komisji wierzytelność wynikająca z umów o udzielenie dotacji, należy oddalić jej drugie żądanie.

### **3. W przedmiocie żądania pierwszego, dotyczącego stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji**

189 Należy przypomnieć, że pierwsze zastrzeżenie przedstawione w ramach zarzutu drugiego oraz zarzut piąty należy uznać za podniesione na poparcie żądania pierwszego. Należy zacząć od zbadania zarzutu piątego.

#### **a) W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego braku kompetencji Komisji do wydania zaskarżonej decyzji**

190 W replice skarżąca zakwestionowała kompetencję Komisji do wydania zaskarżonej decyzji. Utrzymuje ona, że w sprawach dotyczących umów Komisja nie może wydawać jednostronnych aktów, takich jak zaskarżona decyzja, i że w celu wyegzekwowania od swego kontrahenta spełnienia zobowiązań umownych o charakterze finansowym instytucja ta powinna w stosownym wypadku zwrócić się do sądu orzekającego w sprawach dotyczących materii umownej z powództwem o zapłatę na podstawie art. 272 TFUE. Według skarżącej przyznanie Komisji kompetencji do przyjmowania jednostronnych aktów stanowiących tytuł wykonawczy w celu odzyskania wierzytelności wynikającej z umowy naruszałoby art. 47 karty praw podstawowych, ponieważ „kontrahent” tej instytucji nie dysponowałby skutecznym środkiem zaskarżenia w odniesieniu do takiego jednostronnego aktu. Po pierwsze, na skuteczność skargi o stwierdzenie nieważności tego aktu miałyby wpływ orzecznictwo Sądu, w myśl którego w ramach skargi o stwierdzenie nieważności zarzuty dotyczące naruszenia postanowień umownych i prawa krajowego, któremu podlega umowa, są niedopuszczalne. Po drugie, w ramach skargi o stwierdzenie odpowiedzialności umownej, wniesionej przez „kontrahenta” Komisji do sądu orzekającego w sprawach dotyczących materii umownej, instytucja ta mogłaby powołać się przeciwko swemu „kontrahentowi” na jednostronny akt stanowiący tytuł egzekucyjny, zatwierdzony w międzyczasie przez sąd orzekający w sprawie jego legalności.

191 Komisja twierdzi, że zarzut ten jest bezzasadny.

192 Należy przypomnieć, że podstawę prawną zaskarżonej decyzji stanowią art. 299 TFUE i art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego.

193 Artykuł 299 akapit pierwszy TFUE stanowi:

„Akty Rady, Komisji lub Europejskiego Banku Centralnego, które nakładają zobowiązanie pieniężne na podmioty inne niż państwa, stanowią tytuł egzekucyjny”.

194 Artykuł 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego stanowi:

„Instytucja może formalnie ustalić, że dana kwota jest należna od osób innych niż państwa członkowskie, w drodze decyzji, która stanowi tytuł egzekucyjny w rozumieniu artykułu 299 TFUE”.

195 Należy zaznaczyć, że art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego jest zawarty w rozdziale zatytułowanym „Operacje po stronie dochodów”, po którym następuje rozdział zatytułowany „Operacje po stronie wydatków”, przy czym oba te rozdziały mają zastosowanie nie do szczególnej dziedziny działań Unii,

ale do wszystkich operacji objętych jej budżetem, o czym świadczy fakt, że rozdziały te zostały zamieszczone w tytule IV, „Wykonanie budżetu”, który z kolei jest zawarty w części pierwszej rozporządzenia, zatytułowanej „Przepisy wspólne”.

- 196 Przepisy tytułu IV rozporządzenia finansowego mają więc zastosowanie również w odniesieniu do umów, o czym świadczy w szczególności treść przepisów zawartego w tym tytule art. 90 rozporządzenia, w myśl którego „[p]łatności dokonuje się po przedłożeniu dowodu, że dane działanie jest zgodne z przepisami aktu podstawowego lub z postanowieniami umowy”.
- 197 Sąd nie raz już stwierdził, że ani art. 299 TFUE, ani art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego nie wprowadzają rozróżnienia ze względu na to, czy wierzytelność, której ustalenie zostało sformalizowane w drodze decyzji stanowiącej tytuł egzekucyjny, ma charakter umowny, czy pozaumowny (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 czerwca 2012 r., *Insula/Komisja*, T-246/09, niepublikowany, EU:T:2012:287, pkt 94, 95; z dnia 27 września 2012 r., *Applied Microengineering/Komisja*, T-387/09, EU:T:2012:501, pkt 39).
- 198 Wynika stąd, że zarówno art. 299 TFUE, jak i art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego przyznają Komisji kompetencję do wydania zaskarżonej decyzji, bez względu na okoliczność, że wierzytelność, o której mowa w zaskarżonej decyzji, jest związana z wykonaniem umów o udzielenie dotacji, a więc ma charakter „umowny”.
- 199 Wbrew twierdzeniom skarżącej orzecznictwo przytoczone w pkt 197 powyżej nie stoi w sprzeczności z wyrokiem z dnia 17 czerwca 2010 r., *CEVA/Komisja* (T-428/07 i T-455/07, EU:T:2010:240, pkt 68).
- 200 Z pkt 68 wyroku z dnia 17 czerwca 2010 r., *CEVA/Komisja* (T-428/07 i T-455/07, EU:T:2010:240), wynika bowiem co prawda, że w sprawach dotyczących umowy Komisja nie ma zasadniczo prawa wydawania jednostronnych aktów i że wobec tego nie może skierować do danego kontrahenta aktu o charakterze decyzji w celu wyegzekwowania od niego jego zobowiązań umownych o charakterze finansowym, ale powinna w stosownym wypadku wystąpić do właściwego sądu z powództwem o zapłatę.
- 201 Jednakże, jak wyjaśnił już Sąd w wyroku z dnia 13 czerwca 2012 r., *Insula/Komisja* (T-246/09, niepublikowanym, EU:T:2012:287, pkt 99), z wyroku z dnia 17 czerwca 2010 r., *CEVA/Komisja* (T-428/07 i T-455/07, EU:T:2010:240, pkt 68), wynika, że orzekając w ten sposób, Sąd ograniczył się do wskazania, iż na podstawie samej tylko umowy Komisja nie może wydawać jednostronnych aktów zmierzających do odzyskania wierzytelności wynikającej z umowy. Sąd nie wykluczył natomiast sytuacji, w której podstawą prawną tego rodzaju aktu może być przepis na przykład rozporządzenia finansowego, tak jak w niniejszej sprawie, w której zaskarżona decyzja jest oparta w szczególności na art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego.
- 202 W każdym razie, jeśli wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r., *CEVA/Komisja* (T-428/07 i T-455/07, EU:T:2010:240), mógłby być interpretowany w ten sposób, że stwierdza on brak kompetencji Komisji do wydania decyzji stanowiącej tytuł egzekucyjny dla sformalizowania ustalenia wierzytelności, której źródłem jest umowa, to należałoby wówczas zweryfikować taki wniosek z przyczyn wskazanych w pkt 195–198 powyżej.
- 203 Orzecznictwo Sądu przedstawione w pkt 197 powyżej nie stoi także w sprzeczności z wyrokiem z dnia 9 września 2015 r., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisja* (C-506/13 P, EU:C:2015:562), wbrew temu, co stwierdziła skarżąca w odpowiedzi na zadane jej przez Sąd na piśmie pytanie.
- 204 W wyroku z dnia 9 września 2015 r., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisja* (C-506/13 P, EU:C:2015:562), Sąd zbadał bowiem kwestię, czy nota obciążeniowa stanowi akt zaskarżalny w rozumieniu art. 263 TFUE. Trybunał orzekł, że tak nie jest, ponieważ wskazana nota

obciążeniowa nie wywiera skutków prawnych, które byłyby spowodowane wykonywaniem prerogatyw władzy publicznej, ale jest nierozzerwalnie związana ze stosunkami umownymi, jakie istniały między stronami w tej sprawie (zob. pkt 20 i 24 wskazanego wyroku).

205 To w kontekście analizy charakteru prawnego – umownego bądź administracyjnego – noty obciążeniowej Trybunał stwierdził, że gdyby sąd Unii uznał się za właściwy do orzekania w przedmiocie stwierdzenia nieważności aktów wpisujących się w ramy wyłącznie umowne, to nie tylko mógłby on pozbawić sensu art. 272 TFUE, ale także, w przypadku gdyby umowa nie zawierała klauzuli arbitrażowej, mógłby rozszerzyć swoją jurysdykcję poza granice wyznaczone w art. 274 TFUE (wyrok z dnia 9 września 2015 r., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisja*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, pkt 19).

206 W tym samym kontekście Trybunał podkreślił, że w przypadku gdy instytucja, a w szczególności Komisja, w celu przyznania pomocy finansowej w ramach art. 272 TFUE wybiera zawarcie umowy, jest ona zobowiązana do niewykraczania poza te ramy, a zatem ciąży na niej między innymi obowiązek zapewnienia, aby w ramach stosunków z jej kontrahentami nie dochodziło do stosowania niejasnych sformułowań, które mogą być postrzegane przez strony umowy jako objęte zakresem jednostronnych uprawnień decyzyjnych, wykraczających poza postanowienia umowne (wyrok z dnia 9 września 2015 r., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisja*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, pkt 21).

207 Ponieważ wyrok z dnia 9 września 2015 r., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisja* (C-506/13 P, EU:C:2015:562), dotyczy analizy noty obciążeniowej oraz kwestii, za pomocą jakiego środka zaskarżenia akt tego rodzaju można zakwestionować, a nie analizy decyzji stanowiącej tytuł egzekucyjny, takiej jak decyzja zaskarżona w niniejszej sprawie, ani też kwestii kompetencji autora takiej decyzji, wyrok ten jest bez znaczenia dla niniejszej sprawy, a więc nie potwierdza twierdzenia skarżącej dotyczącego braku kompetencji Komisji do wydania zaskarżonej decyzji. W odróżnieniu bowiem od noty obciążeniowej, która w kontekście stosunku o charakterze umownym stanowi akt niepodlegający zaskarżeniu w drodze skargi o stwierdzenie nieważności, zaskarżona decyzja bezsprzecznie stanowi akt zaskarżalny w drodze tego rodzaju skargi, ponieważ zmierza do wywarcia wiążących skutków prawnych, które wykraczają poza wiążący strony stosunek umowny i prowadzą do wykonywania prerogatyw władzy publicznej przyznanych Komisji działającej jako organ administracyjny (zob. podobnie wyrok z dnia 9 września 2015 r., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisja*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, pkt 20; postanowienie z dnia 29 września 2016 r., *Investigación y Desarrollo en Soluciones y Servicios IT/Komisja*, C-102/14 P, niepublikowane, EU:C:2016:737, pkt 55, 58). Należy bowiem wyjaśnić, że pomimo okoliczności, iż umowy o udzielenie dotacji wyraźnie przewidują w art. II.19.5 możliwość wydania przez Komisję decyzji stanowiącej tytuł egzekucyjny, takiej jak zaskarżona decyzja, charakter prawny tej decyzji określają nie postanowienia owych umów czy przepisy prawa, któremu umowy te podlegają, ale art. 299 TFUE i art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 czerwca 2012 r., *Insula/Komisja*, T-246/09, niepublikowany, EU:T:2012:287, pkt 94–96; z dnia 27 września 2012 r., *Applied Microengineering/Komisja*, T-387/09, EU:T:2012:501, pkt 39).

208 Skoro zaskarżona decyzja stanowi akt podlegający zaskarżeniu w drodze skargi o stwierdzenie nieważności, to ryzyko niezgodnego z prawem rozszerzenia zakresu jurysdykcji sądu orzekającego w przedmiocie legalności, o którym to ryzyku wspomniał Trybunał w pkt 19 wyroku z dnia 9 września 2015 r., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisja* (C-506/13 P, EU:C:2015:562) (zob. pkt 205 powyżej), nie powstaje w niniejszej sprawie, ponieważ sąd orzekający w sprawach dotyczących umów, czyli w tym wypadku sąd Unii, rozpatrujący skargę wniesioną na podstawie art. 272 TFUE, nie posiada w każdym razie kompetencji do przeprowadzenia kontroli legalności takiego aktu (zob. podobnie wyrok z dnia 8 października 2008 r., *Helkon Media/Komisja*, T-122/06, niepublikowany, EU:T:2008:418, pkt 44). Podążając tym samym tokiem rozumowania, należy stwierdzić, że sytuacja, o której wspomniał Trybunał w pkt 21 wspomnianego wyroku (zob. pkt 206

powyżej), nie odnosi się do niniejszej sprawy, ponieważ – jak już stwierdzono – wydanie aktu stanowiącego tytuł egzekucyjny, takiego jak zaskarżona decyzja, nie należy do sfery stosunków umownych.

- 209 Skarżąca twierdzi jednak, że przyznanie Komisji kompetencji do wydawania jednostronnych aktów w celu odzyskania wierzytelności wynikającej z umowy naruszałoby art. 47 karty praw podstawowych, ponieważ dany kontrahent nie miałby możliwości skutecznego zaskarżenia takiego jednostronnego aktu (zob. pkt 190 powyżej).
- 210 W tym względzie należy przypomnieć, że zasada skutecznej ochrony sądowej jest ogólną zasadą prawa Unii, która obecnie jest wyrażona w art. 47 karty praw podstawowych (zob. wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., Otis i in., C-199/11, EU:C:2012:684, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo). Na zasadę tę składają się różne elementy, w tym prawo dostępu do sądu (wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., Otis i in., C-199/11, EU:C:2012:684, pkt 48).
- 211 Co się tyczy prawa dostępu do sądu, należy uściślić, że aby „sąd” mógł zgodnie z art. 47 karty praw podstawowych podjąć decyzję w sprawie sporu dotyczącego praw i obowiązków wynikających z prawa Unii, musi być uprawniony do zbadania wszystkich kwestii prawnych i faktycznych istotnych dla rozstrzyganego przez niego sporu (wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., Otis i in., C-199/11, EU:C:2012:684, pkt 49).
- 212 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że w efekcie dokonanej częściowej zmiany kwalifikacji Sąd bada w ramach tej samej skargi zarówno kwestię zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, jak i kwestię zasadności wynikającej z umowy wierzytelności Komisji wobec skarżącej, która to wierzytelność leży u podstaw wydania decyzji. Ponieważ wszystkie kwestie faktyczne i prawne, mające znaczenie dla rozpatrywanego sporu, zostały zbadane przez Sąd, należy stwierdzić, że niniejsza skarga stanowi skuteczny środek zaskarżenia w rozumieniu art. 47 karty praw podstawowych.
- 213 Ogólniej rzecz ujmując, należy stwierdzić, że w sytuacji gdy Komisja wydaje decyzję stanowiącą tytuł egzekucyjny w celu odzyskania od danego kontrahenta wierzytelności wynikającej z umowy, temu ostatniemu przysługuje – pod warunkiem, że dana umowa zawiera klauzulę arbitrażową w rozumieniu art. 272 TFUE – możliwość wniesienia skargi do Sądu, której podstawą prawną może być zarówno art. 263 TFUE, jak i art. 272 TFUE. W ramach tej skargi ów kontrahent może nie tylko zakwestionować legalność wspomnianej decyzji, podnosząc zarzuty oparte na traktacie lub jakimkolwiek przepisie odnoszącym się do jego stosowania, ale także podnieść zarzuty i argumenty oparte na umowie lub prawie, któremu umowa ta podlega, i zwrócić się do Sądu o rozstrzygnięcie co do istoty istniejącego między tym kontrahentem a Komisją sporu dotyczącego materii umownej, w wykonaniu przyznanego mu w tym względzie w art. 272 TFUE nieograniczonego prawa orzekania (zob. podobnie wyroki: z dnia 6 października 2015 r., Technion i Technion Research & Development Foundation/Komisja, T-216/12, EU:T:2015:746, pkt 57; z dnia 9 listopada 2016 r., Trivisio Prototyping/Komisja, T-184/15, niepublikowany, EU:T:2016:652, pkt 62).
- 214 W świetle powyższych rozważań rozpatrywany zarzut należy oddalić.

***b) W przedmiocie podniesionego w ramach zarzutu drugiego zastrzeżenia pierwszego, dotyczącego nadmiernego opóźnienia w przekazaniu skarżącej końcowych sprawozdań z audytu***

- 215 Należy przypomnieć, że Sąd uznał, iż podniesione w ramach zarzutu drugiego zastrzeżenie pierwsze, dotyczące nadmiernego opóźnienia w przekazaniu skarżącej końcowych sprawozdań z audytu, należy uznać za zastrzeżenie podniesione nie tylko na poparcie żądania drugiego, ale także na poparcie żądania pierwszego, w tym sensie, że opóźnienie to miało wywrzeć wpływ na zdolność skarżącej do skutecznej obrony w postępowaniu administracyjnym w sprawie odzyskania środków, które doprowadziło do wydania zaskarżonej decyzji (zob. pkt 75 powyżej).



- 216 Zastrzeżenie to należy oczywiście oddalić.
- 217 Jako że końcowe sprawozdania z audytu zostały skarżącej doręczone pismami z dnia 10 czerwca 2013 r. (zob. pkt 27 powyżej), dysponowała ona bowiem tymi dokumentami przed otrzymaniem pisma z dnia 16 października 2013 r., wraz z którym Komisja przekazała skarżącej noty obciążeniowe, a tym samym poinformowała ją o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie odzyskania środków (zob. pkt 36 powyżej). Wynika stąd, że nadmierne opóźnienie w przekazaniu skarżącej końcowych sprawozdań z audytu nie wywarło w tym wypadku wpływu na jej zdolność do skutecznej obrony w postępowaniu administracyjnym w sprawie odzyskania środków.
- 218 W świetle powyższych rozważań należy oddalić żądanie pierwsze, a w konsekwencji całą skargę.

#### **IV. W przedmiocie kosztów**

- 219 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrująca sprawę.
- 220 Ponadto zgodnie z art. 135 § 2 regulaminu postępowania Sąd może obciążyć stronę, nawet jeśli ta wygrała sprawę, częścią lub całością kosztów postępowania, jeżeli jest to uzasadnione jej postępowaniem, również przed wniesieniem skargi.
- 221 W tym wypadku Komisja wygrała sprawę i okoliczność ta powinna co do zasady skłonić Sąd do obciążenia skarżącej kosztami postępowania, w tym kosztami poniesionymi w związku z postępowaniem w przedmiocie środka tymczasowego, zgodnie z żądaniami Komisji.
- 222 Niemniej jednak, ze względu na naruszenie umowy przez Komisję (zob. pkt 178 powyżej), na podstawie art. 135 § 2 regulaminu postępowania należy orzec, że Komisja pokrywa połowę kosztów poniesionych przez skarżącą i że ta ostatnia pokrywa koszty poniesione przez Komisję, a także połowę własnych kosztów. Ten podział kosztów dotyczy także kosztów poniesionych przez strony w związku z postępowaniem w przedmiocie środka tymczasowego.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **ADR Center SpA pokrywa koszty poniesione przez Komisję Europejską, w tym koszty poniesione przez tę instytucję w związku z postępowaniem w przedmiocie środka tymczasowego, oraz połowę własnych kosztów, w tym także połowę własnych kosztów związanych z postępowaniem w przedmiocie środka tymczasowego.**
- 3) **Komisja pokrywa połowę kosztów poniesionych przez ADR Center, w tym także połowę kosztów poniesionych przez tę spółkę w związku z postępowaniem w przedmiocie środka tymczasowego.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Gervasoni

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 20 lipca 2017 r.

Podpisy

## Spis treści

I. Okoliczności powstania sporu .....	2
A. W przedmiocie spornych umów o udzielenie dotacji .....	2
1. Umowa o udzielenie dotacji A .....	2
2. Umowa o udzielenie dotacji B .....	2
3. Umowa o udzielenie dotacji C .....	3
4. Struktura umów o udzielenie mediacji i wspólne przepisy odnoszące się do tych umów .....	3
a) Struktura .....	3
b) Składanie sprawozdań i innych dokumentów .....	3
c) Płatności Komisji .....	3
d) Właściwe prawo i sądy .....	4
e) Koszty kwalifikowalne .....	4
f) Decyzje wykonawcze .....	4
g) Kontrole i audyty .....	5
B. W przedmiocie wykonania umów o udzielenie dotacji .....	5
1. Umowa o udzielenie dotacji A .....	5
2. Umowa o udzielenie dotacji B .....	5
3. Umowa o udzielenie dotacji C .....	6
C. W przedmiocie procedury audytu .....	6
II. Postępowanie i żądania stron .....	9
III. Co do prawa .....	10
A. W przedmiocie dopuszczalności .....	10
1. W przedmiocie dopuszczalności drugiego żądania skarżącej .....	10
2. W przedmiocie dopuszczalności trzeciego żądania skarżącej .....	11
B. Co do istoty .....	12
1. Uwagi wstępne .....	12
2. W przedmiocie żądania drugiego .....	14

a) Uwagi wstępne .....	14
1) W przedmiocie właściwości Sądu .....	14
2) przedmiocie prawa mającego zastosowanie w niniejszym sporze .....	14
b) W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia przez Komisję spoczywającego na niej obowiązku w zakresie ciężaru dowodu .....	15
c) W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego błędów zawartych w końcowych sprawozdaniach z audytu .....	19
1) W przedmiocie poziomu wiedzy audytorów .....	19
2) W przedmiocie arkuszy czasu pracy .....	20
3) W przedmiocie opóźnienia dotyczącego wystawiania faktur i realizacji płatności w ramach działań objętych umowami o udzielenie dotacji B i C .....	20
4) W przedmiocie skorzystania z usług podmiotów spoza Unii w ramach działania objętego umową o udzielenie dotacji B .....	22
5) W przedmiocie jakości świadczeń skarżącej .....	24
d) W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego okoliczności, że zasady audytu, które zastosowali audytorzy, nie były nigdy przedmiotem porozumienia stron .....	24
e) W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego, po pierwsze, nadmiernego opóźnienia w przekazaniu skarżącej końcowych sprawozdań z audytu, a po drugie, złego zarządzania przez Komisję poszczególnymi działaniami .....	25
3. W przedmiocie żądania pierwszego, dotyczącego stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji .....	28
a) W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego braku kompetencji Komisji do wydania zaskarżonej decyzji .....	28
b) W przedmiocie podniesionego w ramach zarzutu drugiego zastrzeżenia pierwszego, dotyczącego nadmiernego opóźnienia w przekazaniu skarżącej końcowych sprawozdań z audytu .....	31
IV. W przedmiocie kosztów .....	32