



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 25 stycznia 2024 r.¹

Sprawy połączone C-160/22 P i C-161/22 P oraz sprawa C-597/22 P

**Komisja Europejska
przeciwko**

HB

Odwołanie – Zamówienia publiczne na usługi – Nieprawidłowości w procedurze wyboru –
Decyzje o odzyskaniu już wypłaconych kwot wydane po podpisaniu umowy – Skarga
o stwierdzenie nieważności – Dopuszczalność – Właściwość sądu Unii – Decyzje stanowiące
tytuł egzekucyjny wydane w celu odzyskania żądanych kwot – Kompetencja Komisji Europejskiej
do wydania tychże decyzji stanowiących tytuł egzekucyjny

Spis treści

I.	Wprowadzenie	3
II.	Ramy prawne	3
	A. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej	3
	B. Rozporządzenie w sprawie ochrony interesów finansowych Unii	4
	C. Rozporządzenia finansowe Unii	5
	1. Rozporządzenie finansowe z 2002 r.	5
	2. Rozporządzenie finansowe z 2018 r.	6
III.	Okoliczności leżące u podstaw odwołań	7
	A. Sprawy połączone C-160/22 P i C-161/22 P	8
	1. Decyzje o odzyskaniu CARDS i TACIS	8

¹ Język oryginału: francuski.

a) Decyzja o odzyskaniu CARDS	8
b) Decyzja o odzyskaniu TACIS	9
2. Wyroki T-795/19 i T-796/19	11
B. Sprawa C-597/22 P	12
1. Decyzje stanowiące tytuł egzekucyjny CARDS i TACIS	12
2. Wyrok T-408/21	12
IV. Postępowania odwoławcze i żądania stron	13
A. Sprawy połączone C-160/22 P i C-161/22 P	13
B. Sprawa C-597/22 P	13
V. Ocena	14
A. Sprawy C-160/22 P i C-161/22 P	14
1. W przedmiocie dopuszczalności odwołań	14
2. W przedmiocie jurysdykcji do rozpoznania skarg na decyzje o odzyskaniu CARDS i TACIS	15
a) Sporne rozumowanie Sądu	16
b) Ocena argumentacji Komisji	17
1) Decyzje o odzyskaniu CARDS i TACIS w świetle przesłanek dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności aktów wydanych w kontekście stosunku umownego	17
2) Decyzje o odzyskaniu CARDS i TACIS oraz „podwójna rola” Komisji w dziedzinie umów	20
3. Wnioski w przedmiocie spraw C-160/22 P i C-161/22 P	21
B. Sprawa C-597/22 P	22
C. Wnioski częściowe	22
VI. Koszty	22
VII. Wnioski	23

I. Wprowadzenie

1. W przypadku gdy kontrahent Unii Europejskiej dopuścił się nieprawidłowości w toku postępowania o udzielenie zamówienia, która ujawnia się dopiero po podpisaniu umowy, Komisja Europejska może wydać wobec tego kontrahenta decyzję o odzyskaniu kwot wypłaconych w ramach umowy. Czy taka decyzja, na potrzeby ustalenia jurysdykcji do rozpoznania sporu z niej wynikłego, mieści się w ramach stosunków umownych, czy pozaumownych?
2. Innymi słowy: czy taka decyzja o odzyskaniu jest objęta właściwością sądu rozpoznającego spory ze stosunków umownych – sądu krajowego lub sądu Unii, w zależności od istnienia w umowie klauzuli arbitrażowej w rozumieniu art. 272 TFUE – czy też przeciwnie, jest to akt podlegający zaskarżeniu wyłącznie przed sądem Unii w drodze skargi o stwierdzenie nieważności w rozumieniu art. 263 TFUE?
3. Jest to pytanie, na które Trybunał będzie musiał udzielić odpowiedzi w sprawach C-160/22 P i C-161/22 P. Odpowiedź ta przesądzi o tym, czy Sąd słusznie zakwalifikował rozpatrywane decyzje o odzyskaniu jako wpisujące się w ramy stosunków umownych i stwierdził brak swojej jurysdykcji na rzecz sądu belgijskiego – sądu rozpoznającego spory ze stosunków umownych – czy też przeciwnie, winien był on uznać się za właściwy do rozpoznania skarg wniesionych przez kontrahenta Komisji na wspomniane decyzje.
4. Odpowiedź, której Trybunał udzieli na to pytanie, przesądzi następnie o odpowiedzi na pytanie zadane w sprawie C-597/22 P. Dotyczy ono kwestii, czy Komisja mogła wydać decyzje stanowiące tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 299 TFUE w celu odzyskania kwot żądanych na mocy spornych decyzji o odzyskaniu.
5. Zgodnie z dokonaną przez niego kwalifikacją tychże decyzji jako mieszczących się w ramach stosunków umownych Sąd udzielił na to pytanie odpowiedzi przeczącej. Zgodnie bowiem z wyrokiem ADR Center/Komisja (zwanym dalej „wyrokiem ADR”)² Komisja nie może wydać decyzji stanowiącej tytuł egzekucyjny w ramach stosunków umownych, które nie przewidują klauzuli arbitrażowej na rzecz sądu Unii.
6. W konsekwencji zasadność stwierdzenia przez Sąd nieważności decyzji stanowiących tytuł egzekucyjny rozpatrywanych w sprawie C-597/22 P zależy od zasadności jego ustaleń dotyczących decyzji o odzyskaniu rozpatrywanych w sprawach C-160/22 P i C-161/22 P.

II. Ramy prawne

A. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

7. Artykuły 272, 274 i 299 TFUE stanowią:

„Artykuł 272

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania na mocy klauzuli arbitrażowej umieszczonej w umowie prawa publicznego lub prywatnego, zawartej przez Unię lub w jej imieniu.

² Wyrok z dnia 16 lipca 2020 r. (C-584/17 P, EU:C:2020:576, pkt 73).

[...]

Artykuł 274

Z zastrzeżeniem właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej określonej traktatami, spory, których stroną jest Unia, nie są z tego tytułu wyłączone spod jurysdykcji sądów krajowych.

[...]

Artykuł 299

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

Postępowanie egzekucyjne jest regulowane przez przepisy procedury cywilnej obowiązujące w państwie, na terytorium którego ma ono miejsce. Klauzula wykonalności jest nadawana, bez jakiegokolwiek kontroli innej niż weryfikacja autentyczności tytułu, przez wyznaczony w tym celu przez rząd państwa członkowskiego organ krajowy, o którym zostanie powiadomiona Komisja i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Po dopełnieniu tych formalności na wniosek zainteresowanego, może on przystąpić do egzekucji zgodnie z ustawodawstwem krajowym, wnosząc sprawę bezpośrednio do właściwego organu.

Postępowanie egzekucyjne może być zawieszone wyłącznie na mocy orzeczenia Trybunału. Jednakże kontrola prawidłowości przeprowadzenia egzekucji podlega właściwości sądów krajowych”.

B. Rozporządzenie w sprawie ochrony interesów finansowych Unii

8. Artykuły 1 i 4 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (zwanego dalej „rozporządzeniem OIF”)³ mają następujące brzmienie:

„Artykuł 1

1. W celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich niniejszym przyjmuje się ogólne zasady dotyczące jednolitych kontroli oraz środków administracyjnych i kar dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa wspólnotowego.

2. Nieprawidłowość oznacza jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem.

[...]

³ Dz.U. 1995, L 312, s. 1.

Artykuł 4

1. Każda nieprawidłowość będzie pociągała za sobą z reguły cofnięcie bezprawnie uzyskanej korzyści:
 - poprzez zobowiązanie do zapłaty lub zwrotu kwot pieniężnych należnych lub bezprawnie uzyskanych,
 - poprzez całkowitą lub częściową utratę zabezpieczenia złożonego dla wniosku o przyznanie korzyści lub w momencie otrzymania zaliczki.
2. Stosowanie środków wymienionych w ust. 1 ogranicza się do wycofania uzyskanej korzyści łącznie – jeśli to zostało przewidziane – z odsetkami, które mogą być ustalane w oparciu o stawkę ryczałtową.
3. Działania skierowane na pozyskanie korzyści w sposób sprzeczny z odpowiednimi celami prawa wspólnotowego mającymi zastosowanie w danym przypadku poprzez sztuczne stworzenie warunków w celu uzyskania tej korzyści prowadzą do nieprzyznania lub wycofania korzyści.
4. Środków przewidzianych w niniejszym artykule nie uznaje się za kary”.

C. Rozporządzenia finansowe Unii

1. Rozporządzenie finansowe z 2002 r.

9. Artykuł 103 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich⁴ w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 1995/2006 z dnia 13 grudnia 2006 r.⁵ (zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym z 2002 r.”) stanowił:

„W przypadku gdy procedura udzielania zamówień okazała się być obarczona istotnymi błędami, zaistniały nieprawidłowości lub nadużycia finansowe, instytucje zawieszają procedurę i mogą podjąć wszelkie niezbędne środki, włączając w to unieważnienie procedury.

Jeśli po udzieleniu zamówienia okaże się, że procedura udzielania zamówień lub realizacja umowy obarczone były istotnymi błędami, zaistniały nieprawidłowości lub nadużycia finansowe, instytucje mogą postanowić, w zależności od tego, na jakim etapie znajduje się procedura, nie zawierać umowy lub zawiesić jej wykonanie lub, w stosownych przypadkach, rozwiązać umowę.

W przypadku gdy takie błędy, nieprawidłowości lub nadużycia finansowe powstały ze strony wykonawcy, instytucje, proporcjonalnie do wagi błędów, nieprawidłowości lub nadużyć finansowych, mogą dodatkowo dokonać windykacji już zapłaconych kwot lub rozwiązać wszystkie umowy zawarte z takim wykonawcą”.

⁴ Dz.U. 2002, L 248, s. 1.

⁵ Dz.U. 2006, L 390, s. 1.

2. Rozporządzenie finansowe z 2018 r.

10. Artykuł 98 rozporządzenia (UE, Euratom) 2018/1046 (zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym z 2018 r.”)⁶ ustanawia procedurę ustalania należności Unii oraz ustalania prawa do żądania od dłużnika spłaty długu.

11. Artykuł 100 rozporządzenia finansowego z 2018 r., zatytułowany „Upoważnienie do odzyskania środków”, stanowi w ust. 2 akapit pierwszy:

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

12. Artykuł 131 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zawieszenie, zakończenie obowiązywania i obniżenie”, stanowi w szczególności:

„1. W przypadku gdy w procedurze wyboru wystąpiły nieprawidłowości lub nadużycia finansowe, właściwy urzędnik zatwierdzający zawiesza procedurę i może podjąć wszelkie niezbędne środki, łącznie z unieważnieniem procedury. [...]”

2. W przypadku gdy po wyborze okaże się, że w trakcie procedury wyboru doszło do nieprawidłowości lub nadużyć finansowych, właściwy urzędnik zatwierdzający może:

- a) odmówić zaciągnięcia zobowiązania prawnego lub unieważnić przyznanie nagrody;
- b) zawiesić płatności;
- c) zawiesić wykonanie zobowiązania prawnego;
- d) w stosownych przypadkach, zakończyć obowiązywanie zobowiązania prawnego w całości lub w odniesieniu do jednego lub większej liczby odbiorców.

3. Właściwy urzędnik zatwierdzający może zawiesić płatności lub wykonanie zobowiązania prawnego, w przypadku gdy:

- a) okaże się, że w trakcie wykonywania zobowiązania prawnego doszło do nieprawidłowości, nadużyć finansowych lub naruszenia obowiązków;
- b) niezbędne jest sprawdzenie, czy domniemane nieprawidłowości, nadużycia finansowe lub naruszenia obowiązków rzeczywiście wystąpiły;
- c) nieprawidłowości, nadużycia finansowe lub naruszenia obowiązków podważają wiarygodność lub skuteczność systemów kontroli wewnętrznej osoby lub podmiotu wykonujących środki finansowe Unii zgodnie z art. 62 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) lub zgodność z prawem i prawidłowość operacji leżących u podstaw rozliczeń.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. 2018, L 193, s. 1).

W przypadku gdy domniemane nieprawidłowości, nadużycia finansowe lub naruszenia obowiązków, o których mowa w akapicie pierwszym lit. b), nie zostaną potwierdzone, jak najszybciej wznawia się wykonanie zobowiązania lub płatności.

Właściwy urzędnik zatwierdzający może zakończyć obowiązywanie zobowiązania prawnego w całości lub w odniesieniu do jednego lub większej liczby odbiorców w przypadkach, o których mowa w akapicie pierwszym lit. a) i c).

4. Oprócz środków, o których mowa w ust. 2 lub 3, właściwy urzędnik zatwierdzający może obniżyć wysokość dotacji, nagrody, wkładu wynikającego z umowy o przyznanie wkładu lub cenę należną w zamówieniu proporcjonalnie do wagi nieprawidłowości, nadużycia finansowego lub naruszenia obowiązków, w tym również w przypadkach, gdy dane działania nie zostały zrealizowane lub zostały zrealizowane w niewystarczającym stopniu, częściowo lub z opóźnieniem.

[...]”.

III. Okoliczności leżące u podstaw odwołań

13. Niniejsze sprawy dotyczą dwóch umów zawartych przez Unię ze skarżącą, którą jest HB: umowy CARDS oraz umowy TACIS. W trakcie wykonywania tychże umów zostały ujawnione nieprawidłowości, których skarżąca dopuściła się w toku postępowań o udzielenie zamówienia.

14. W następstwie ich ujawnienia Komisja wydała decyzje o odzyskaniu kwot wypłaconych w ramach umów, które były przedmiotem wyroków Sądu: z dnia 21 grudnia 2021 r., HB/Komisja (T-795/19, zwanego dalej „wyrokiem T-795/19”, EU:T:2021:917), i HB/Komisja (T-796/19, zwanego dalej „wyrokiem T-796/19”, EU:T:2021:918); wyroki te zaskarżono w drodze odwołań w sprawach C-160/22 P oraz C-161/22 P. Ponadto w późniejszym terminie Komisja wydała decyzje stanowiące tytuł egzekucyjny w celu odzyskania żądanych kwot, które były przedmiotem wyroku Sądu z dnia 6 lipca 2022 r., HB/Komisja (T-408/21, zwanego dalej „wyrokiem T-408/21”, EU:T:2022:418), zaskarżonego w drodze odwołania w sprawie C-597/22 P.

15. Na wszelki wypadek można wskazać, że przed Trybunałem toczą się inne sprawy, które również dotyczą umów CARDS i TACIS⁷.

⁷ Po pierwsze, chodzi o odwołanie w sprawie C-770/23 P, Komisja/HB, od wyroku z dnia 4 października 2023 r., HB/Komisja (T-444/22, EU:T:2023:604), którego przedmiotem jest decyzja, na mocy której Komisja dokonała potrącenia wierzytelności przysługującej skarżącej wobec niej z tytułu kosztów, którymi Komisja została obciążona w wyrokach T-795/19 i T-796/19, z wierzytelnością, która, jak twierdzi Komisja, przysługuje jej wobec skarżącej z tytułu umowy CARDS. Po drugie, chodzi o odwołanie w sprawie C-721/22 P, Komisja/PB, od wyroku z dnia 14 września 2022 r., PB/Komisja (T-775/20, EU:T:2022:542), oraz o odwołanie w sprawie C-768/23 P, Komisja/PB, od wyroku z dnia 4 października 2023 r., PB/Komisja (T-407/21, EU:T:2023:603), które dotyczą decyzji, na mocy której Komisja pociągnęła członka zarządu HB do solidarnej odpowiedzialności za zapłatę kwot żądanych z tytułu umów TACIS i CARDS, oraz decyzji stanowiącej tytuł egzekucyjny wydanej względem niego w celu odzyskania tychże kwot.

A. Sprawy połączone C-160/22 P i C-161/22 P

1. Decyzje o odzyskaniu CARDS i TACIS

a) Decyzja o odzyskaniu CARDS

16. Okoliczności leżące u podstaw sporu w sprawie C-160/22 P wymienione są w szczególności w pkt 1–29 wyroku T-795/19, a także w motywach decyzji C(2019)7319 final Komisji z dnia 15 października 2019 r. w sprawie obniżenia kwot należnych z tytułu zamówienia CARDS/2008/166-429 i odzyskania nienależnie wypłaconych kwot (zwanej dalej „decyzją o odzyskaniu CARDS”) i można je podsumować w podany niżej sposób.

17. W dniu 24 października 2007 r. Unia, reprezentowana przez Europejską Agencję Odbudowy (EAR), ogłosiła przetarg o numerze referencyjnym EuropeAid/125037/D/SER/YU w celu udzielenia zamówienia na usługi w zakresie zapewnienia wsparcia technicznego dla Wysokiej Rady Sądownictwa w Serbii. Zamówienie to wpisywało się w ramy programu pomocy Wspólnoty na rzecz odbudowy, rozwoju i stabilizacji (CARDS), którego celem było zapewnienie pomocy krajom Europy Południowo-Wschodniej na potrzeby ich uczestnictwa w procesie stabilizacji i stowarzyszenia z Unią.

18. W dniu 10 czerwca 2008 r. zamówienie CARDS/2008/166-429 (zwane dalej „zamówieniem CARDS”) zostało udzielone konsorcjum koordynowanemu przez skarżącą, HB. Odpowiednia umowa nr 06SER01/05/004 (zwana dalej „umową CARDS”) została podpisana w dniu 30 lipca 2008 r. na maksymalną wartość 1 999 125 EUR.

19. Umowa CARDS przewidywała w szczególności, że prawem właściwym dla umowy jest prawo Unii, uzupełnione, tam, gdzie to konieczne, prawem belgijskim (art. 9.1 warunków szczególnych), że wszelkie spory dotyczące tej umowy podlegają wyłącznej jurysdykcji sądów w Brukseli (Belgia) (art. 11 warunków szczególnych), że – jeżeli kontrahent Unii dopuścił się błędów, nieprawidłowości lub nadużyć finansowych podczas postępowania o udzielenie zamówienia – Unia może odmówić dokonania należnych płatności lub odzyskać już wypłacone kwoty proporcjonalnie do powagi błędów, nieprawidłowości lub nadużyć finansowych (art. 35.1 i 35.2 warunków ogólnych) oraz że Unia może rozwiązać umowę w szeregu przypadków, w szczególności jeżeli kontrahent dopuścił się poważnych wykroczeń zawodowych [art. 36.3 lit. g) warunków ogólnych].

20. W następstwie zakończenia przez EAR działalności w grudniu 2008 r. umowa CARDS została przekazana delegaturze Unii w Serbii (zwanej dalej „delegaturą w Serbii”).

21. W dniu 31 marca 2010 r. wykonanie umowy CARDS zostało zawieszone w następstwie dochodzenia i raportu z analizy Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF-u), które ujawniły istnienie poważnych nieprawidłowości i możliwych czynów korupcyjnych mających miejsce podczas postępowania o udzielenie zamówienia.

22. W następstwie końcowego raportu z dochodzenia, a następnie uzupełniającego raportu z analizy OLAF-u, delegatura w Serbii zawiadomiła skarżącą o zamiarze rozwiązania umowy CARDS. Pismem z dnia 8 maja 2015 r. wskazała jej w szczególności, że umowę tę należy uznać za

wadliwą od początku z powodu nieprawidłowości dotyczących udzielenia odnośnego zamówienia oraz że Komisja dokona odzyskania wszystkich wypłaconych kwot. Pismem z dnia 9 października 2015 r. delegatura w Serbii potwierdziła swą decyzję o rozwiązaniu wspomnianej umowy.

23. W dniu 15 października 2019 r. Komisja wydała decyzję o odzyskaniu CARDS. Decyzja ta opierała się w szczególności na art. 103 rozporządzenia finansowego z 2002 r., art. 131 i 98 rozporządzenia finansowego z 2018 r., a także art. 4 rozporządzenia OIF, a jej rozstrzygnięcie miało następujące brzmienie:

„Artykuł 1

Postępowanie o udzielenie zamówienia w ramach przetargu ograniczonego o numerze referencyjnym EuropeAid/125037/D/SER/YU było przedmiotem nieprawidłowości w rozumieniu art. 103 rozporządzenia [finansowego z 2002 r.] oraz art. 131 rozporządzenia [finansowego z 2018 r.].

Za wspomnianą nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi konsorcjum kierowane przez [skarżącą], która podpisała umowę w ramach zamówienia [CARDS] udzielonego w wyniku przeprowadzenia przetargu.

Artykuł 2

Kwota zamówienia [CARDS] zostaje obniżona z 1 199 125,00 EUR do 0 (zero) EUR.

Artykuł 3

Wszystkie płatności w wysokości 1 197 055,86 EUR dokonane z tytułu tegoż zamówienia [CARDS] uznaje się za nienależnie wypłacone i podlegają one odzyskaniu.

Artykuł 4

Dyrektor generalny Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia wystawia nakaz odzyskania środków w stosunku do [skarżącej] na kwotę, o której mowa w art. 3.

[Skarżąca] jest adresatem niniejszej decyzji oraz noty debetowej, która jej towarzyszy. Niniejszą decyzję stosuje się począwszy od jej otrzymania przez [skarżącą].

Artykuł 5

Zgodnie z art. 263 [TFUE] na niniejszą decyzję można w terminie dwóch miesięcy wnieść skargę o stwierdzenie nieważności do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”.

b) Decyzja o odzyskaniu TACIS

24. Okoliczności leżące u podstaw sporu w sprawie C-161/22 P wymienione są w szczególności w pkt 1–24 wyroku T-796/19, a także w motywach decyzji C(2019)7318 final Komisji z dnia 15 października 2019 r. w sprawie obniżenia kwot należnych z tytułu zamówienia TACIS/2006/101-510 i odzyskania nienależnie wypłaconych kwot (zwanej dalej „decyzją o odzyskaniu TACIS”) i można je podsumować w podany niżej sposób.

25. W dniu 25 stycznia 2006 r. Unia, reprezentowana przez jej delegaturę na Ukrainie (zwaną dalej „delegaturą na Ukrainie”), ogłosiła przetarg o numerze referencyjnym EuropeAid/122038/C/SV/UA w celu udzielenia zamówienia na usługi w zakresie zapewnienia wsparcia technicznego na rzecz organów ukraińskich w celu zbliżenia prawodawstwa ukraińskiego do prawodawstwa Unii. Zamówienie to wpisywało się w ramy programu wsparcia technicznego dla Wspólnoty Niepodległych Państw (TACIS), którego celem było promowanie przejścia do gospodarki rynkowej oraz umacnianie demokracji i praworządności w państwach partnerskich Europy Wschodniej i Azji Środkowej.

26. W dniu 17 czerwca 2006 r. zamówienie TACIS/2006/101-510 (zwane dalej „zamówieniem TACIS”) zostało udzielone konsorcjum koordynowanemu przez skarżącą, HB. Odpowiednia umowa nr 2006/101-510 (zwana dalej „umową TACIS”) została podpisana w dniu 17 lipca 2006 r. na maksymalną wartość 4 410 000 EUR.

27. Umowa TACIS przewidywała w szczególności, że wszelkie kwestie nieobjęte tą umową są regulowane przez prawo belgijskie (art. 9.1 warunków szczególnych), że wszelkie dotyczące jej spory podlegają wyłącznej jurysdykcji sądów w Brukseli (art. 11 warunków szczególnych), że – jeżeli kontrahent Unii dopuścił się błędów, nieprawidłowości lub nadużyć finansowych podczas postępowania o udzielenie zamówienia – Unia może odmówić dokonania należnych płatności lub odzyskać już wypłacone kwoty proporcjonalnie do powagi błędów, nieprawidłowości lub nadużyć finansowych (art. 35.3 i 35.4 warunków ogólnych) oraz że Unia może rozwiązać umowę w szeregu przypadków, w szczególności jeżeli kontrahent dopuścił się poważnych wykroczeń zawodowych [36.3 lit. g) warunków ogólnych].

28. W dniu 16 lipca 2009 r. wykonanie umowy TACIS oraz wiążące się z nią płatności zostały zawieszone w następstwie dochodzenia i raportu z analizy OLAF-u, które ujawniły istnienie poważnych nieprawidłowości i możliwych czynów korupcyjnych mających miejsce podczas postępowania o udzielenie zamówienia. Ustalenia OLAF-u zostały również w szczególności przekazane belgijskim organom sądowym.

29. W swoim końcowym raporcie z dochodzenia z dnia 19 kwietnia 2010 r. OLAF potwierdził istnienie poważnych nieprawidłowości i możliwych czynów korupcyjnych. OLAF zalecił delegaturze na Ukrainie rozwiązanie umowy TACIS oraz odzyskanie nienależnie wypłaconych kwot.

30. W dniu 20 kwietnia 2012 r. delegatura na Ukrainie zawiadomiła skarżącą o zamiarze uchylecia zawieszenia umowy TACIS z tego względu, że z jednej strony dochodzenie prowadzone przez organy belgijskie przedłużało się, zaś z drugiej strony wspomnianą umowę można było uznać za wykonaną.

31. W dniu 19 marca 2013 r. delegatura na Ukrainie zawiadomiła skarżącą, że umowę TACIS można było uznać za wykonaną po zatwierdzeniu raportu końcowego, płatności za fakturę końcową i zwrocie gwarancji bankowej.

32. W dniu 24 maja 2018 r. delegatura na Ukrainie zawiadomiła skarżącą o zamiarze odzyskania wszystkich kwot wypłaconych z tytułu zamówienia TACIS, wynoszących 4 241 507 EUR.

33. W dniu 15 października 2019 r. Komisja wydała decyzję o odzyskaniu TACIS. Decyzja ta opierała się w szczególności na art. 103 rozporządzenia finansowego z 2002 r., art. 131 i 98 rozporządzenia finansowego z 2018 r., a także art. 4 rozporządzenia OIF, a jej rozstrzygnięcie miało następujące brzmienie:

„Artykuł 1

Postępowanie o udzielenie zamówienia w ramach przetargu ograniczonego o numerze referencyjnym EuropeAid/122038/C/SV/UA było przedmiotem nieprawidłowości w rozumieniu art. 103 rozporządzenia [finansowego z 2002 r.] oraz art. 131 rozporządzenia [finansowego z 2018 r.].

Za wspomnianą nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi konsorcjum kierowane przez [skarżącą], która podpisała umowę w ramach zamówienia [TACIS] udzielonego w wyniku przeprowadzenia przetargu.

Artykuł 2

Kwota zamówienia [TACIS] zostaje obniżona z 4 410 000,00 EUR do 0 (zero) EUR.

Artykuł 3

Wszystkie płatności w wysokości 4 241 507,00 EUR dokonane z tytułu tegoż zamówienia uznaje się za nienależnie wypłacone i podlegają one odzyskaniu.

Artykuł 4

Dyrektor generalny Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia wystawia nakaz odzyskania środków w stosunku do [skarżącej] na kwotę, o której mowa w art. 3.

[Skarżąca] jest adresatem niniejszej decyzji oraz noty debetowej, która jej towarzyszy. Niniejszą decyzję stosuje się począwszy od jej otrzymania przez [skarżącą].

Artykuł 5

Zgodnie z art. 263 [TFUE] na niniejszą decyzję można w terminie dwóch miesięcy wnieść skargę o stwierdzenie nieważności do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”.

2. Wyroki T-795/19 i T-796/19

34. Postępowania przed Sądem oraz późniejszy rozwój wydarzeń zostały opisane w pkt 30–51 wyroku T-795/19 oraz w pkt 25–46 wyroku T-796/19 i można je podsumować w podany niżej sposób.

35. Pismami złożonymi w dniu 19 listopada 2019 r. skarżąca wniosła skargę na decyzję o odzyskaniu CARDS (sprawa T-795/19) oraz skargę na decyzję o odzyskaniu TACIS (sprawa T-796/19). W skargach tych wносиła ona do Sądu w szczególności o stwierdzenie nieważności wspomnianych decyzji, a także o zasądzenie od Komisji zapłaty odszkodowania. Z kolei Komisja

wnosiła do Sądu w szczególności o oddalenie żądań o stwierdzenie nieważności jako bezzasadnych oraz o odrzucenie żądań odszkodowawczych jako niedopuszczalnych lub ich oddalenie jako bezzasadnych.

36. W dniu 7 lutego 2020 r. skarżąca pozwała Unię, reprezentowaną przez Komisję, przed tribunal de première instance francophone de Bruxelles (francuskojęzyczny sąd pierwszej instancji w Brukseli, Belgia), do którego wniosła zasadniczo z tytułu zamówienia TACIS o orzeczenie, że Unia nie miała prawa nakazać obniżenia do zera kwoty wspomnianego zamówienia, a z tytułu zamówienia CARDS – o orzeczenie, że Unia nie miała prawa rozwiązać związanej z nim umowy. Tytułem żądania ewentualnego wniosła ona o zasądzenie od Unii zapłaty odszkodowania umownego odpowiadającego całkowitej kwocie zamówień TACIS i CARDS.

37. W dniu 19 lutego 2021 r. tribunal de première instance francophone de Bruxelles (francuskojęzyczny sąd pierwszej instancji w Brukseli) wydał orzeczenie, w którym stwierdził, że ma prawo orzekania wymagane do rozpoznania wytoczonego przez skarżącą przeciwko Unii powództwa zarówno w odniesieniu do zamówienia TACIS, jak i zamówienia CARDS, postanawiając jednocześnie zawiesić postępowanie co do istoty do czasu wydania orzeczenia kończącego postępowanie lub orzeczeń kończących postępowanie w sprawach T-795/19 oraz T-796/19.

38. Wyrokami T-795/19 i T-796/19 Sąd, po pierwsze, odrzucił obie wniesione do niego skargi jako niedopuszczalne w zakresie żądania stwierdzenia nieważności decyzji o odzyskaniu CARDS i TACIS oraz oddalił je jako bezzasadne w zakresie dotyczącym odpowiedzialności pozaumownej Unii. Po drugie, obciążył on Komisję kosztami postępowania na podstawie art. 135 § 2 swego regulaminu postępowania. Zgodnie z tym przepisem może on obciążyć stronę, nawet jeśli ta wygrała sprawę, częścią lub całością kosztów postępowania, jeżeli jest to uzasadnione jej postępowaniem, również przed wniesieniem skargi, w szczególności jeżeli strona przeciwna poniosła koszty, które zdaniem Sądu wynikały z działania tej pierwszej strony niemającego uzasadnienia lub podjętego w złej wierze. Sąd uznał, że w niniejszym wypadku Komisja przyczyniła się do zaistnienia sporu przez treść art. 5 decyzji CARDS i art. 5 decyzji TACIS.

B. Sprawa C-597/22 P

1. Decyzje stanowiące tytuł egzekucyjny CARDS i TACIS

39. W dniu 5 maja 2021 r. Komisja wydała decyzję C(2021)3340 final w sprawie odzyskania od skarżącej z tytułu zamówienia CARDS wierzytelności w wysokości 1 197 055,86 EUR (zwaną dalej „decyzją stanowiącą tytuł egzekucyjny CARDS”), a także decyzję C(2021)3339 final w sprawie odzyskania od skarżącej z tytułu zamówienia TACIS wierzytelności w wysokości 4 241 507 EUR (zwaną dalej „decyzją stanowiącą tytuł egzekucyjny TACIS”). Zgodnie z treścią ich art. 5 obie te decyzje stanowią tytuł egzekucyjny na podstawie art. 299 TFUE.

2. Wyrok T-408/21

40. W dniu 9 lipca 2021 r. skarżąca wniosła do Sądu skargę, żądając w szczególności stwierdzenia nieważności decyzji stanowiących tytuł egzekucyjny CARDS i TACIS, zarejestrowaną pod numerem T-408/21.

41. Wyrokiem T-408/21 Sąd stwierdził nieważność wspomnianych decyzji w istocie z tego względu, że Komisja, wobec braku klauzuli arbitrażowej w umowach CARDS i TACIS, nie posiadała uprawnień do wydania decyzji stanowiących tytuł egzekucyjny na podstawie art. 299 TFUE.

IV. Postępowania odwoławcze i żądania stron

A. Sprawy połączone C-160/22 P i C-161/22 P

42. Pismami złożonymi w dniu 7 marca 2022 r. Komisja wniosła odwołania od wyroków T-795/19 oraz T-796/19, które zostały zarejestrowane pod numerami C-160/22 P i C-161/22 P.

43. Decyzją prezesa Trybunału z dnia 11 maja 2022 r. sprawy C-160/22 P i C-161/22 P zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania, jak również wydania wyroku.

44. Komisja wnosi do Trybunału o:

- uchylenie wyroków T-795/19 i T-796/19 w zakresie, w jakim odrzucono w nich jako niedopuszczalne skargi o stwierdzenie nieważności wniesione przez skarżącą na decyzje o odzyskaniu CARDS i TACIS (pkt 1 ich sentencji) oraz obciążono Komisję kosztami postępowania, w tym kosztami związanymi z postępowaniami w przedmiocie środków tymczasowych (pkt 3 ich sentencji);
- przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania co do istoty w przedmiocie skarg o stwierdzenie nieważności, a także kosztów postępowania oraz
- obciążenie strony skarżącej kosztami postępowania.

45. Skarżąca wnosi do Trybunału o:

- oddalenie odwołań wniesionych przez Komisję oraz
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

B. Sprawa C-597/22 P

46. Pismem złożonym w dniu 16 września 2022 r. Komisja wniosła odwołanie od wyroku T-408/21, które zostało zarejestrowane pod numerem C-597/22 P.

47. Komisja wnosi do Trybunału o:

- uchylenie wyroku T-408/21 w zakresie, w jakim stwierdzono w nim nieważność decyzji stanowiących tytuł egzekucyjny CARDS i TACIS;
- przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania co do istoty w przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności oraz
- obciążenie strony skarżącej kosztami postępowania.

48. Skarżąca wnosi do Trybunału o:

- oddalenie odwołania wniesionego przez Komisję oraz
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

49. Na wspólnej dla trzech odwołań rozprawie, która odbyła się w dniu 27 września 2023 r., wysłuchano wystąpień stron i ich odpowiedzi na pytania Trybunału.

V. Ocena

50. Jak wskazano we wprowadzeniu, rozstrzygnięcie, jakie należy przyjąć w sprawie C-597/22 P (B) zależy od rozstrzygnięcia, które zostanie przyjęte w sprawach C-160/22 P i C-161/22 P. W związku z tym w pierwszej kolejności należy dokonać analizy tych dwu ostatnich spraw (A).

A. Sprawy C-160/22 P i C-161/22 P

51. Przed zbadaniem istoty tych spraw, która dotyczy kwestii, czy decyzje o odzyskaniu CARDS i TACIS rzeczywiście wchodzą w zakres stosunków umownych i w konsekwencji właściwości sądu rozpoznającego spory ze stosunków umownych (2), należy zbadać dopuszczalność odwołań Komisji, zakwestionowaną przez skarżącą (1).

1. W przedmiocie dopuszczalności odwołań

52. Zgodnie z art. 56 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, odwołanie może zostać wniesione przez każdą stronę, której żądania nie zostały uwzględnione w całości lub w części.

53. Tymczasem, zdaniem skarżącej, w niniejszym wypadku żądania Komisji w odniesieniu do żądań stwierdzenia nieważności decyzji o odzyskaniu CARDS i TACIS, z którymi wystąpiła do Sądu skarżąca, zostały uwzględnione, ponieważ ten owe żądania stwierdzenia nieważności odrzucił. Okoliczność, że zostały one odrzucone jako niedopuszczalne, nie zaś oddalone jako bezzasadne, o co wnosiła Komisja, nie może zdaniem skarżącej oznaczać, że żądania Komisji nie zostały uwzględnione.

54. Ponadto zdaniem skarżącej Komisja nie ma interesu prawnego w zakresie, w jakim opiera ona swoje odwołanie na konieczności ochrony interesów finansowych Unii. Argumentacja ta w ocenie skarżącej nie uwzględnia bowiem podziału jurysdykcji ustalonego w traktacie FUE, a także faktu, że sąd krajowy, jako sąd rozpoznający spory z umowy zawartej przez Unię, jest równie zdolny do ochrony jej interesów finansowych co sąd Unii.

55. Ten zarzut niedopuszczalności należy odrzucić bez konieczności rozstrzygnięcia kwestii, czy Komisja – jako wnoszący odwołanie o statusie uprzywilejowanym – musi wykazać interes prawny, wnosząc odwołanie w sporach takich jak te w niniejszym wypadku. Nie ma również potrzeby badania argumentów przedstawionych przez skarżącą w celu zakwestionowania

interesu prawnego Komisji, które moim zdaniem wchodzą w zakres badania zasadności odwołań, to znaczy kwestii właściwości sądu Unii do rozpatrzenia skarg w pierwszej instancji, nie zaś dopuszczalności odwołań.

56. Wystarczy bowiem stwierdzić, że w każdym razie, wbrew opinii skarżącej, żądania Komisji w odniesieniu do żądań stwierdzenia nieważności decyzji o odzyskaniu CARDS i TACIS bez wątplenia nie zostały w pierwszej instancji uwzględnione, co przyznaje jej interes prawny do wniesienia odwołań w celu uzyskania uchylenia wyroków T-795/19 i T-796/19.

57. W tym względzie należy przypomnieć, że Sąd odrzucił wspomniane żądania stwierdzenia nieważności, ponieważ uznał on, że spory miały charakter umowny i w konsekwencji wchodziły w zakres właściwości sądu belgijskiego – sądu rozpoznającego spory ze stosunków umownych na podstawie postanowień umów CARDS i TACIS⁸. Ponadto skarżąca wystąpiła również do tegoż sądu belgijskiego z żadaniami identycznymi w skutkach jak te wniesione do Sądu, a sąd belgijski uznał się za właściwy do ich rozpoznania, zawieszając jednocześnie postępowanie do czasu wydania orzeczeń kończących postępowanie w niniejszych sprawach⁹.

58. A zatem, jak słusznie wskazuje Komisja, okoliczność, że żądania stwierdzenia nieważności decyzji o odzyskaniu CARDS i TACIS, z którymi wystąpiła skarżąca, Sąd odrzucił jako niedopuszczalne, nie zaś oddalił jako bezzasadne, jest dla niej niekorzystna, w związku z czym wynik odwołania może jej przynieść korzyść¹⁰. Gdyby bowiem Sąd zbadał istotę tych żądań stwierdzenia nieważności i oddaliłby je jako bezzasadne, spory zostałyby zakończone, a zasadność żądań Komisji zostałaby wykazana (z zastrzeżeniem potwierdzenia w ramach ewentualnego odwołania).

59. Z powyższego wynika, że skoro żądania Komisji w odniesieniu do żądań stwierdzenia nieważności decyzji o odzyskaniu CARDS i TACIS nie zostały przez Sąd uwzględnione, odwołania w sprawach C-160/22 P i C-161/22 P są dopuszczalne.

2. W przedmiocie jurysdykcji do rozpoznania skarg na decyzje o odzyskaniu CARDS i TACIS

60. Zdaniem Komisji Sąd naruszył prawo, orzekając, że decyzje o odzyskaniu CARDS i TACIS mieszczą się w ramach stosunków umownych na potrzeby ustalenia jurysdykcji do orzekania w ich przedmiocie, skutkiem czego wchodzą one w zakres właściwości sądu rozpoznającego spory ze stosunków umownych, nie zaś sądu rozpoznającego sprawy o stwierdzenie nieważności. Komisja uważa natomiast, że te decyzje są aktami podlegającymi zaskarżeniu w rozumieniu art. 263 TFUE.

61. Na poparcie tej argumentacji Komisja przedstawia trzy zarzuty, które, jak sama twierdzi, są ze sobą ściśle związane i które mogą być zatem rozpatrzone łącznie. W zarzutach tych podnosi ona zasadniczo, że Sąd błędnie zakwalifikował jako umowne jej prerogatywy władzy publicznej, które zostały jej powierzone na mocy rozporządzeń w celu ochrony interesów finansowych Unii i które polegają na stwierdzaniu w sposób jednostronny nieprawidłowości, obniżaniu cen zamówień i odzyskiwaniu nienależnie wypłaconych kwot.

⁸ Zobacz pkt 19 i 27 niniejszej opinii.

⁹ Zobacz pkt 36 i 37 niniejszej opinii.

¹⁰ Zobacz w przedmiocie tej przesłanki wyrok z dnia 19 października 1995 r., Rendo i in./Komisja (C-19/93 P, EU:C:1995:339, pkt 13).

a) Sporne rozumowanie Sądu

62. Odnośnie spornego rozumowania Sądu, przede wszystkim przypomniawszy on utrwalone orzecznictwo Trybunału, poczynając od wyroku *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Komisja* (zwanego dalej „wyrokiem Lito”)¹¹, zgodnie z którym sąd Unii nie może rozszerzyć swojej jurysdykcji poza granice wyznaczone w art. 274 TFUE, poddającym spory, których stroną jest Unia, powszechnej jurysdykcji sądów krajowych. W konsekwencji w przypadku istnienia umowy wiążącej stronę skarżącą z jedną z instytucji Unii, do sądów Unii można wnieść skargę na podstawie art. 263 TFUE tylko w przypadku, gdy zaskarżony akt zmierza do wywarcia wiążących skutków prawnych, które wykraczają poza wiążący strony stosunek umowny i prowadzą do wykonywania prerogatyw władzy publicznej przyznanych instytucji będącej stroną umowy, działającej jako organ administracyjny¹².

63. W świetle tego podwójnego warunku Sąd odrzucił argument Komisji, zgodnie z którym decyzje o odzyskaniu CARDS i TACIS, tylko z tego względu, że zostały wydane na podstawie przepisów prawa wtórnego przyznających Komisji prerogatywy władzy publicznej, wchodzą w zakres „sfery administracyjnej” (w odróżnieniu od „sfery stosunków umownych”)¹³.

64. Według Sądu nawet jeśli rozporządzenia finansowe z 2002 r. i 2018 r.¹⁴, a także rozporządzenie OIF upoważniają Komisję, pod pewnymi warunkami, do wdrożenia środków wchodzących w zakres prerogatyw władzy publicznej, to z warunków określonych w wyroku *Lito* wynika, że nie może to wystarczyć do wyłączenia z góry wspomnianych środków z ram stosunków umownych, ponieważ wdrożenie tychże rozporządzeń wynika z naruszeń przypisywanych stronie zaangażowanej w stosunek umowny z Unią¹⁵.

65. Zdaniem Sądu chociaż postępowania przetargowe nie mieszczą się jeszcze w ramach stosunków umownych, to po podpisaniu umowy instytucja zamawiająca jest zobowiązana umownie względem wybranego oferenta. W konsekwencji wykonywanie uprawnień przyznanych instytucji zamawiającej przez przepisy prawa wtórnego w celu karania nieprawidłowości, których dopuszczono się podczas postępowania o udzielenie zamówienia, wpisuje się, od momentu podpisania umowy, w ramy stosunków umownych. W niniejszym wypadku decydującymi elementami były zatem w ocenie Sądu następujące: uprawnienia te zostały wykonane, gdy strony były już wobec siebie wzajemnie zobowiązane z tytułu umów CARDS i TACIS; wykonały one już istotną część, jeśli nie całość, swoich odnośnych zobowiązań; sporne środki skutkowały zniesieniem zobowiązań Komisji z tytułu umów, a mianowicie płatności dokonanych na rzecz skarżącej¹⁶.

¹¹ Wyrok z dnia 9 września 2015 r. (C-506/13 P, EU:C:2015:562, pkt 19, 20); zob. także wyrok ADR (pkt 64, 65).

¹² Wyroki: T-795/19 (pkt 55, 56); T-796/19 (pkt 50, 51).

¹³ Wyroki: T-795/19 (pkt 75); T-796/19 (pkt 70).

¹⁴ Zgodnie z uwagami Komisji przedstawionymi w motywach 19–21 decyzji o odzyskaniu CARDS oraz w motywach 13–15 decyzji o odzyskaniu TACIS, art. 103 rozporządzenia finansowego z 2002 r. mającego zastosowanie w chwili, gdy kwestionowane zachowanie miało miejsce, jest istotny w zakresie kompetencji Komisji do odzyskania wypłaconych kwot ze względu na nieprawidłowości, których się dopuszczono. Jako że rozporządzenie finansowe z 2018 r., mające zastosowanie w chwili wydania decyzji o odzyskaniu CARDS i TACIS, zawiera jednak w istocie identyczne przepisy, nie ma potrzeby badania, czy ta wykładnia jest prawidłowa.

¹⁵ Wyroki: T-795/19 (pkt 76); T-796/19 (pkt 71).

¹⁶ Wyroki: T-795/19 (pkt 71, 72, 80); T-796/19 (pkt 66, 67, 75).

66. Zgodnie z analizą Sądu drugi warunek przewidziany w orzecznictwie dla zakwalifikowania aktu wydanego w ramach stosunków umownych jako aktu podlegającego zaskarżeniu w rozumieniu art. 263 TFUE nie został zatem spełniony, ponieważ decyzje o odzyskaniu CARDS i TACIS mogły wywołać jedynie skutki mieszczące się w ramach stosunków umownych¹⁷.

b) Ocena argumentacji Komisji

67. Komisja twierdzi, w szczególności w ramach zarzutu pierwszego, że rozumowanie Sądu stwarza nowe orzecznictwo polegające na „kontraktualizowaniu” jej prerogatyw władzy publicznej. Tym samym w jej ocenie narusza ono system prawny Unii, czyni nieskutecznymi postanowienia decyzji wydanych przez Komisję, odbiera jej prerogatywy władzy publicznej i pozbawia ją podstawowego narzędzia służącego ochronie interesów finansowych Unii.

68. Argumentacja ta nie może jednak zostać uwzględniona.

69. Wbrew temu, co utrzymuje Komisja, sporne rozumowanie Sądu mieści się bowiem w ramach właściwego zastosowania zasad utrwalonych w szczególności w wyrokach Lito i ADR (1). Podobnie jego rozstrzygnięcie nie narusza kompetencji Komisji do wykonywania jej prerogatyw władzy publicznej, lecz dotyczy wyłącznie jurysdykcji do orzekania w przedmiocie przyjętych z tego tytułu środków (2).

1) Decyzje o odzyskaniu CARDS i TACIS w świetle przesłanek dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności aktów wydanych w kontekście stosunku umownego

70. Jak wskazał Sąd, zgodnie z wyrokiem Lito, w przypadku istnienia umowy wiążącej stronę skarżącą z instytucją Unii, aby podlegać zaskarżeniu w drodze skargi o stwierdzenie nieważności opartej na art. 263 TFUE, akt musi spełniać podwójny warunek: musi on nie tylko wynikać z wykonywania prerogatyw władzy publicznej przyznanych instytucji będącej stroną umowy, działającej jako organ administracyjny, ale musi on także zmierzać do wywarcia wiążących skutków prawnych, które wykraczają poza wiążący strony stosunek umowny.

71. Z powyższego wynika, że wbrew temu, co utrzymuje Komisja w ramach jej pierwszego zarzutu, Sąd słusznie stwierdził, że samo pozaumowne źródło uprawnień wykonywanych przez Komisję przy wydawaniu decyzji o odzyskaniu CARDS i TACIS, przy założeniu jego wykazania, nie jest wystarczające do zakwalifikowania tychże decyzji jako aktów podlegających zaskarżeniu na podstawie art. 263 TFUE wobec braku skutków tych decyzji wykraczających poza stosunki umowne między stronami.

72. Wniosku tego nie podważa podkreślona przez Komisję w szczególności w ramach jej pierwszego zarzutu, a także na rozprawie, okoliczność, że uprawnienia te zostały jej przyznane jako organowi administracyjnemu w celu karania nieprawidłowości w rozumieniu art. 4 rozporządzenia OIF i art. 103 rozporządzenia finansowego z 2002 r. oraz ochrony budżetu Unii. Podobnie okoliczność, że Komisja ma uprawnienia dyskrecyjne w zakresie odzyskiwania już wypłaconych kwot proporcjonalnie do powagi nieprawidłowości, których się dopuszczono, nie jest wystarczająca do stwierdzenia, że przyjęte z tego tytułu środki nie mogą zostać zakwalifikowane jako mieszczące się w ramach stosunków umownych do celów ich rozpatrzenia w postępowaniu sądowym.

¹⁷ Wyroki: T-795/19 (pkt 89); T-796/19 (pkt 86).

73. Prawdą jest, że uprawnienia te są zbliżone do środków o charakterze „administracyjnym”, które różnią się od wykonywania klasycznych praw i zobowiązań umownych, polegającego na przykład na żądaniu odszkodowania z tytułu nienależytego wykonania umowy¹⁸. Nie oznacza to jednak, w odniesieniu do umów instytucji Unii, że służące wykonaniu takich uprawnień akty wydane przez instytucję będącą stroną umowy należy zakwalifikować jako akty podlegające zaskarżeniu w rozumieniu art. 263 TFUE, jeśli wpisują się one w ramy stosunków umownych i nie wywołują wiążących skutków prawnych, które poza nie wykraczają¹⁹. Nie byłoby to zgodne z systemem środków odwoławczych ustanowionym przez prawo pierwotne, gdyby wykonywanie tych uprawnień automatycznie skutkowało właściwością sądu Unii na podstawie tego postanowienia.

74. Jak to wypływa z rozważań w wyroku Lito przytoczonych w pkt 62 niniejszej opinii, podwójny warunek, który musi zostać spełniony, aby akt wydany przez Unię wobec kontrahenta podlegał zaskarżeniu w drodze skargi o stwierdzenie nieważności, wynika bowiem z systemu środków odwoławczych ustanowionego przez traktat FUE. Zgodnie z jego art. 272 i 274 spory, których stroną jest Unia, nie są z tego tytułu wyłączone spod jurysdykcji sądów krajowych, a sąd Unii jest właściwy do orzekania w sporach wynikających z umowy zawartej przez Unię wyłącznie wówczas, gdy zawiera ona klauzulę arbitrażową na rzecz sądów Unii.

75. W związku z tym, jak stwierdził Trybunał w pkt 19 wyroku Lito oraz w pkt 64 wyroku ADR, gdyby sąd Unii uznał się za właściwy do orzekania, na podstawie art. 263 TFUE, w przedmiocie zgodności z prawem aktów wpisujących się w ramy umowne, mógłby pozbawić on sensu art. 272 TFUE. Co więcej, w przypadku gdyby umowa nie zawierała klauzuli arbitrażowej na rzecz sądów Unii, mógłby rozszerzyć swoją jurysdykcję poza granice wyznaczone w art. 274 TFUE.

76. To właśnie ze względu na ten podział jurysdykcji definicja aktu podlegającego zaskarżeniu w rozumieniu art. 263 TFUE jest w kontekście stosunków umownych węższa niż w pozostałych przypadkach. A zatem w przypadku gdy akt dotyczy kontrahenta Unii, dla jego zaskarżalności na podstawie art. 263 TFUE nie wystarczy, aby wywoływał wiążące skutki prawne wobec swojego adresata; konieczne jest również, by owe wiążące skutki prawne wykraczały poza łączące strony stosunek umowny²⁰. To ograniczenie dostępu kontrahentów Unii do sądu rozpoznającego sprawy o stwierdzenie nieważności nie narusza ich prawa do środka prawnego, jeżeli dysponują oni skutecznym środkiem prawnym przed sądem rozpoznającym spory ze stosunków umownych²¹.

77. Pozaumowne skutki decyzji wydanej w kontekście stosunków umownych występują na przykład wtedy, gdy kontrahent, który dopuścił się naruszenia umowy, zostaje tymczasowo wyłączony z dalszych zamówień i dotacji Unii lub gdy taki kontrahent zostanie wpisany na czarną listę w centralnej bazie danych instytucji Unii²².

78. Tymczasem w niniejszym wypadku Komisja nie wykazała, jakie skutki decyzji o odzyskaniu CARDS i TACIS miałyby wykraczać poza łączące strony stosunki umowne.

¹⁸ W przedmiocie istnienia takich uprawnień w systemie umów Unii – zob. także moja opinia w sprawie ADR Center/Komisja (C-584/17 P, EU:C:2019:941, pkt 84, 127, 154).

¹⁹ Zobacz podobnie wyroki: z dnia 10 kwietnia 2013 r., GRP Security/Trybunał Obrachunkowy (T-87/11, EU:T:2013:161, pkt 16, 30); z dnia 24 lutego 2021 r., Universität Koblenz-Landau/EACEA (T-108/18, EU:T:2021:104, pkt 50–59), utrzymany w mocy przez wyrok z dnia 22 grudnia 2022 r., Universität Koblenz-Landau/EACEA (C-288/21 P, EU:C:2022:1027).

²⁰ Zobacz w tym względzie moja opinia w sprawie ADR Center/Komisja (C-584/17 P, EU:C:2019:941, pkt 150 i cytowane w nim odniesienia).

²¹ Zobacz w tym względzie wyrok ADR (pkt 81–89) i moja opinia w sprawie ADR Center/Komisja (C-584/17 P, EU:C:2019:941, pkt 137–158).

²² Zobacz moja opinia w sprawie ADR Center/Komisja (C-584/17 P, EU:C:2019:941, pkt 98 i przytoczone tam orzecznictwo).

79. Jak to słusznie stwierdził co do istoty Sąd, chociaż owe decyzje nakładają kary za nieprawidłowość, której dopuszczono się przed zawarciem spornych umów, wywołują one skutek w postaci zobowiązania skarżącej do zwrotu płatności dokonanych przez Unię na jej rzecz na podstawie tych umów. Dotyczą one zatem praw i zobowiązań stron w ramach owych umów. Płatności te początkowo były należne skarżącej wyłącznie ze względu na postanowienia umowne i nie zostałyby dokonane przez Unię, gdyby umowy nie zostały jeszcze podpisane. Nałożony na skarżącą obowiązek dokonania zwrotu rozpatrywanych kwot ma zatem wpływ na jej sytuację jako kontrahenta Unii, ale nie nakłada na nią obowiązków wykraczających poza ten stosunek umowny lub wywołujących skutki poza nim.

80. Chociaż środki przyjęte przez Komisję nie odnoszą się do wykonania umowy przez skarżącą, nakładają one kary na nią jako kontrahenta Unii. Ponadto sama Komisja podkreśliła, w szczególności na rozprawie w niniejszych sprawach, że okoliczność, iż nieprawidłowości, w odniesieniu do których nałożono w niniejszym wypadku karę, dopuszczono się przed zawarciem umów, nie była decydująca. Zdaniem Komisji elementem rozstrzygającym dla zakwalifikowania spornych decyzji o odzyskaniu jako aktów podlegających zaskarżeniu w rozumieniu art. 263 TFUE jest to, że ukarane zachowanie stanowi „nieprawidłowość” w rozumieniu rozporządzenia OIF i rozporządzenia finansowego z 2002 r.

81. Tymczasem, jak słusznie wskazała skarżąca, takie stanowisko jest zupełnie nie do przyjęcia w świetle podziału jurysdykcji ustanowionego przez traktat. W świetle bowiem szerokiej definicji pojęcia „nieprawidłowości” w art. 1 rozporządzenia OIF, niemożliwe byłoby dokonanie rozróżnienia między nieprawidłowościami, których ukaranie skutkowałoby właściwością sądu rozpoznającego sprawy o stwierdzenie nieważności, a uchyczeniami zobowiązaniom umownym, których ukaranie skutkowałoby właściwością sądu rozpoznającego spory ze stosunków umownych. Taka sytuacja byłaby ponadto źródłem niepewności prawnej dla kontrahentów Unii, jak i dla sądów krajowych.

82. Na zakończenie należy zauważyć, że decyzje o odzyskaniu CARDS i TACIS wydane przez Komisję w niniejszym wypadku różnią się od stanowiących tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 299 TFUE decyzji rozpatrywanych w sprawie ADR, które zostały zakwalifikowane jako akty podlegające zaskarżeniu w rozumieniu art. 263 TFUE. Jak bowiem stwierdził Trybunał, skutki i moc wiążąca takich decyzji stanowiących tytuł egzekucyjny (umożliwiających bezpośrednie skorzystanie z postępowania egzekucyjnego) nie mogą wynikać z postanowień umownych, lecz wynikają z art. 299 TFUE w związku z przepisem rozporządzenia finansowego stanowiącym podstawę prawną wydania takiej decyzji w konkretnej sprawie²³.

83. W niniejszym wypadku sporne decyzje o odzyskaniu ustanawiają wprawdzie obowiązek zapłaty, lecz – w odróżnieniu od decyzji stanowiących tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 299 TFUE – nie umożliwiają bezpośrednio egzekucji tegoż obowiązku. Pozaumowne skutki prawne takich decyzji stanowiących tytuł egzekucyjny polegają zaś na tym, że Komisja opiera wykonalność wierzytelności umownej na jednostronnym, wydanym przez samą siebie akcie władzy publicznej²⁴.

84. Co więcej, postępowanie egzekucyjne związane z decyzją opartą na art. 299 TFUE może być zawieszone wyłącznie na mocy orzeczenia Trybunału, podczas gdy właściwości krajowych organów sądowych podlega jedynie kontrola prawidłowości przeprowadzenia egzekucji.

²³ Wyrok ADR (pkt 69–71); zob. też moja opinia w sprawie ADR Center/Komisja (C-584/17 P, EU:C:2019:941, pkt 97–104).

²⁴ Zobacz moja opinia w sprawie ADR Center/Komisja (C-584/17 P, EU:C:2019:941, pkt 103).

W związku z tym decyzja stanowiąca tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 299 TFUE musi być objęta jurysdykcją sądu Unii²⁵. W niniejszym wypadku Komisja nie wykazała natomiast, dlaczego jej zdaniem właściwości sądu Unii powinny bezwzględnie podlegać sporne decyzje o odzyskaniu.

85. Z powyższych rozważań wynika, że zarzuty drugi i trzeci odwołania są bezskuteczne. W tychże zarzutach Komisja w istocie podnosi, że Sąd dopuścił się błędów, utożsamiając środki przyjęte przez Komisję w drodze decyzji o odzyskaniu CARDS i TACIS ze środkami umownymi, na przykład z karą za wadę wpływającą na zawarcie umowy lub za „podstęp” w rozumieniu prawa belgijskiego lub też z unieważnieniem z mocą wsteczną wiążących skutków umowy.

86. Tymczasem, nawet gdyby Sąd dopuścił się błędu, analizując owe środki przez pryzmat prawa umów, nie zmieniłoby to faktu, że prawidłowo zastosował warunki określone w orzecznictwie w celu przeanalizowania możliwości zaskarżenia w rozumieniu art. 263 TFUE aktów wydanych przez Komisję wobec jej kontrahentów. W związku z tym zarzuty drugi i trzeci odwołania należy oddalić bez konieczności badania szczegółowych argumentów przedstawionych przez Komisję w ramach tychże zarzutów.

2) Decyzje o odzyskaniu CARDS i TACIS oraz „podwójna rola” Komisji w dziedzinie umów

87. Wbrew temu, co utrzymuje Komisja, rozstrzygnięcie przyjęte przez Sąd nie pozbawia jej możliwości wykonywania uprawnień do karania nieprawidłowości, powierzonych jej w rozporządzeniu OIF oraz w rozporządzeniach finansowych z 2002 r. i z 2018 r. Sąd nie wypowiedział się bowiem, jak zdaje się sugerować Komisja, w przedmiocie jej kompetencji do wydania decyzji o odzyskaniu CARDS i TACIS, lecz jedynie w przedmiocie jurysdykcji do rozpoznania skarg wniesionych na te decyzje.

88. Sąd nie rozstrzygał bowiem nawet tego, czy Komisja miała prawo wydać decyzje o odzyskaniu CARDS i TACIS jedynie na podstawie art. 4 rozporządzenia OIF oraz art. 103 rozporządzenia finansowego z 2002 r., czy też konieczne było, aby odpowiednie przepisy tychże rozporządzeń zostały również uwzględnione w postanowieniach umownych, jak to miało miejsce w niniejszym wypadku²⁶. Zdaniem Sądu rozporządzenia te mają bowiem bezpośrednie zastosowanie do spornych umów; niemniej jednak stwierdził on, że w każdym razie w niniejszym wypadku odnośne przepisy tychże rozporządzeń zostały również uwzględnione w postanowieniach wspomnianych umów²⁷. W tych okolicznościach nie jest konieczne rozstrzyganie w ramach niniejszych spraw kwestii tego, czy Komisja mogłaby jednak wykonywać uprawnienia przyznane jej w rozporządzeniu OIF oraz w rozporządzeniach finansowych z 2002 r. i z 2018 r. w przypadku, w którym możliwość skorzystania z tych uprawnień nie byłaby wskazana w postanowieniach umownych.

89. Jak to wyjaśniła sama Komisja na rozprawie, w sytuacji zawierania przez nią umów pełni ona niejako „podwójną rolę”: chociaż jest związana umową, nie realizuje ona własnego interesu jak kontrahent prywatny, lecz wykonuje swe kompetencje w celu wypełnienia spoczywających na niej zadań, w tym wdrażania polityk i ochrony interesów finansowych Unii. W związku z tym nawet w charakterze kontrahenta nie wyzbywa się ona szczególnych praw i obowiązków, które przysługują jej jako organowi władzy publicznej lub ciąży na niej jako takim organie, wobec czego

²⁵ Zobacz moja opinia w sprawie ADR Center/Komisja (C-584/17 P, EU:C:2019:941, pkt 49).

²⁶ Zobacz pkt 19 i 27 niniejszej opinii.

²⁷ Wyroki: T-795/19 (pkt 77, 81); T-796/19 (pkt 72, 77).

jej umowy podlegają innemu systemowi niż umowy między kontrahentami prywatnymi. Jest tak tym bardziej wtedy, gdy prawodawca Unii powierzył jej na mocy przepisów prawa wtórnego uprawnienia względem jej kontrahentów takie jak te wykonane w niniejszym wypadku²⁸.

90. Nie oznacza to jednak, że środki przyjęte na podstawie tych uprawnień są objęte właściwością sądu rozpoznającego sprawy o stwierdzenie nieważności, jeżeli skutki tych środków mieszczą się w ramach łączącego strony stosunku umownego. W innym wypadku byłoby to sprzeczne z ustanowionym w traktacie FUE podziałem jurysdykcji w sprawach dotyczących umów zawartych przez Unię, jak wyjaśniono w pkt 70–76 powyżej.

91. Ponadto wbrew temu, co twierdzi Komisja, rozwiązanie przyjęte przez Sąd nie pozbawia skuteczności aktów przyjętych przez nią w celu ukarania nieprawidłowości, których dopuścili się jej kontrahenci, ani nie zobowiązuje jej do występowania do sądu w celu wykonania jej uprawnień, uniemożliwiając jej w ten sposób ochronę interesów finansowych Unii. Sąd w żaden sposób nie zakwestionował zatem faktu, że jednostronne decyzje o rozwiązaniu umów i odzyskaniu wypłaconych kwot (w tym sensie, że te ostatnie ustanawiają obowiązek zapłaty) wywołują skutki od chwili ich wydania, niezależnie od jakiegokolwiek udziału sądu rozpoznającego spory ze stosunków umownych. Jedyną sprawą, w związku z którą Komisja musi zwrócić się do sądu rozpoznającego spory ze stosunków umownych, jest, na podstawie orzecznictwa ADR, uzyskanie tytułu egzekucyjnego w celu odzyskania tych kwot, jeżeli umowa nie zawiera klauzuli arbitrażowej na rzecz sądu Unii. Wynika to z ustalonego przez prawo pierwotne podziału jurysdykcji w sprawach dotyczących umów, jak właśnie wyjaśniono.

92. Wreszcie, na rozprawie w niniejszych sprawach przywołano francuskie prawo administracyjne, które wykazuje, w szczególności w obszarze umów administracyjnych, pewne podobieństwa do prawa administracyjnego instytucji Unii. Otóż rozwiązanie polegające na zaakceptowaniu istnienia prerogatyw przysługujących organom administracji będącym stroną umowy przy jednoczesnym objęciu środków przyjętych w wykonaniu tych uprawnień właściwością sądu rozpoznającego spory ze stosunków umownych, a nie sądu rozpoznającego sprawy o stwierdzenie nieważności, również odpowiada rozwiązaniu przyjętemu we francuskim prawie administracyjnym²⁹.

3. Wnioski w przedmiocie spraw C-160/22 P i C-161/22 P

93. Z powyższych rozważań wynika, że argumenty przedstawione przez Komisję w celu wykazania błędów, jakich miał dopuścić się Sąd w wyrokach T-795/19 i T-796/19, nie mogą zostać uwzględnione. Odwołania w sprawach C-160/22 P i C-161/22 P powinny zatem zostać oddalone.

²⁸ Zobacz pkt 73 niniejszej opinii.

²⁹ Zobacz w tym względzie P. Wachsmann, „La recevabilité du recours pour excès de pouvoir à l'encontre des contrats – Pour le centenaire de l'arrêt Martin”, *Revue française de droit administratif (RFDA)*, 1/2006, s. 24 i nast.: „[J]eśli chodzi o akty, które można uznać za odrębne, wydane po zawarciu umowy, teoria aktów, które można uznać za odrębne, pozostaje zasadniczo do dyspozycji osób trzecich, zaś strony powinny ograniczyć się do skierowania sprawy do sądu rozpoznającego spory ze stosunków umownych i sprzeciwić się, w przypadku naruszenia tegoż obowiązku, poprzez podniesienie zarzutu skargi równoległej. W wyroku Assemblée [zgromadzenia] z dnia 2 lutego 1987 r., Société TV 6, wskazano bowiem wyraźnie, w odniesieniu do rozwiązania umowy, na rozróżnienie, które należy wprowadzić między przypadkiem osób trzecich uprawnionych do wystąpienia ze skargą o stwierdzenie przekroczenia uprawnień, pod warunkiem wykazania interesu prawnego, a przypadkiem spółki będącej koncesjonariuszem, która kieruje swoje żądanie do sądu rozpoznającego spory ze stosunków umownych. »Obiektywna definicja aktu, który można uznać za odrębny« [...], ma zatem zastosowanie jedynie przed zawarciem umowy i praktycznie nie obejmuje środków egzekucyjnych, dla których rozróżnienie między stronami a osobami trzecimi zachowuje swoją moc”. Zobacz także w przedmiocie ostatnich zmian: H. Hoepffner, *Droit des contrats administratifs*, Dalloz, Paris, wydanie 3, 2022, s. 899, nr 1013 i nast., s. 912, nr 1033 i nast.; a także Conseil d'État (rada stanu, Francja), komentarz do wyroku z dnia 28 grudnia 2009 r., Commune de Béziers, <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/conseil-d-etat-28-decembre-2009-commune-de-beziers>.

B. Sprawa C-597/22 P

94. Jak wskazano powyżej³⁰, przedmiotem sprawy C-597/22 P są decyzje stanowiące tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 299 TFUE wydane przez Komisję wobec skarżącej w celu odzyskania kwot żądanych na mocy decyzji o odzyskaniu CARDS i TACIS.

95. Wyrokiem T-408/21 Sąd stwierdził nieważność tychże decyzji stanowiących tytuł egzekucyjny, stosując zasady wynikające z wyroku ADR. Jak Sąd przypomniał³¹, w ostatnim wymienionym wyroku Trybunał orzekł, że Komisja nie mogła wydać decyzji stanowiącej tytuł egzekucyjny w ramach stosunków umownych, jeśli te ostatnie nie przewidywały klauzuli arbitrażowej na rzecz sądu Unii i z tego względu były objęte jurysdykcją sądów państwa członkowskiego.

96. Dlatego też z rozstrzygnięcia przyjętego przez Sąd w wyrokach T-795/19 i T-796/19, zgodnie z którym decyzje o odzyskaniu CARDS i TACIS miały charakter umowny, wynikało, że Komisja nie miała uprawnienia do wydania decyzji stanowiących tytuł egzekucyjny w celu ich wykonania, ponieważ umowy CARDS i TACIS nie zawierały klauzuli arbitrażowej na rzecz sądu Unii.

97. W swoim odwołaniu w sprawie C-597/22 P Komisja podnosi, że ów wniosek wysnuty przez Sąd w wyroku T-408/21 jest błędny, ponieważ błędne są same w sobie jego ustalenia w wyrokach T-795/19 et T-796/19 co do charakteru umownego decyzji o odzyskaniu CARDS i TACIS.

98. Wynika z tego, jak przyznaje sama Komisja, że jeśli Trybunał potwierdzi charakter umowny decyzji o odzyskaniu CARDS i TACIS, pozbawi to Komisję uprawnienia do wydania decyzji stanowiących tytuł egzekucyjny CARDS i TACIS, a jej odwołanie w sprawie C-597/22 P – jego podstawy.

99. Zgodnie z moją propozycją w sprawach C-160/22 P i C-161/22 P, polegającą na utrzymaniu w mocy rozstrzygnięcia przyjętego przez Sąd w wyrokach T-795/19 i T-796/19, proponuję zatem Trybunałowi, aby utrzymał w mocy również rozstrzygnięcie przyjęte przez Sąd w wyroku T-408/21 i w konsekwencji oddalił odwołanie w sprawie C-597/22 P.

C. Wnioski częściowe

100. Z powyższych rozważań wynika, że zarówno odwołania w sprawach połączonych C-160/22 P i C-161/22 P, jak i odwołanie w sprawie C-597/22 P, należy oddalić.

VI. Koszty

101. Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach.

102. Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 wspomnianego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

³⁰ Zobacz pkt 39 i nast. niniejszej opinii.

³¹ Wyrok T-408/21 (pkt 50).

103. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem skarżącej – obciążyć ją kosztami postępowania.

VII. Wnioski

104. W świetle całości powyższych rozważań proponuję, aby w sprawach połączonych C-160/22 P i C-161/22 P oraz w sprawie C-597/22 P Trybunał orzekł, co następuje:

- 1) Odwołania zostają oddalone.
- 2) Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.