



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

z dnia 24 lutego 2021 r.*

Klauzula arbitrażowa – Programy Tempus IV – Umowy o udzielenie dotacji – Umowny charakter sporu – Zmiana kwalifikacji skargi – Koszty kwalifikowalne – Nieprawidłowości systemowe i powtarzające się – Zwrot w pełnej wysokości wypłaconych kwot – Proporcjonalność – Prawo do bycia wysłuchanym – Obowiązek uzasadnienia – Artykuł 41 Karty praw podstawowych

W sprawie T-108/18

Universität Koblenz-Landau, z siedzibą w Moguncji (Niemcy), który reprezentowali adwokaci C. von der Lühse oraz I. Felder,

strona skarżąca,

przeciwko

Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA), którą reprezentował H. Monet, w charakterze pełnomocnika, którego wspierali adwokaci R. van der Hout oraz C. Wagner,

strona pozwana,

mającej za przedmiot, tytułem żądania głównego, oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności pism EACEA z dnia 21 grudnia 2017 r. i 7 lutego 2018 r. dotyczących kwot wypłaconych skarżącej w ramach umów o udzielenie dotacji zawartych w celu realizacji trzech projektów w dziedzinie szkolnictwa wyższego oraz, tytułem żądania ewentualnego, oparte na art. 272 TFUE żądanie stwierdzenia dochodzonego uprawnienia do odzyskania pomocy jako nieustanowionego,

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym),

w składzie: S. Papasavvas, prezes, A. Kornezov (sprawozdawca), E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk i G. Hesse, sędziowie,

sekretarz: L. Ramette, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 września 2020 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: niemiecki.

Wyrok¹

Okoliczności powstania sporu

- 1 Skarżąca, Universität Koblenz-Landau, jest działającą na gruncie prawa publicznego niemiecką instytucją szkolnictwa wyższego.
- 2 W latach 2008 i 2010 w ramach programów Unii Europejskiej o współpracy z państwami trzecimi mających na celu modernizację systemów szkolnictwa wyższego tych państw, zwanych Tempus IV, skarżąca podpisała trzy następujące umowy o udzielenie dotacji:
 - umowę o udzielenie dotacji z dnia 5 grudnia 2008 r. o sygnaturze nr 2008-4744 na realizację projektu „Educational Centers Network on Modern Technologies of Local Governing” (sieci centrów edukacyjnych w dziedzinie nowoczesnych technik zarządzania miejscowego) (zwaną dalej „umową Ecesis”), podpisaną między skarżącą jako jedynym beneficjentem a Komisją Europejską;
 - umowę o udzielenie dotacji z dnia 18 października 2010 r. o sygnaturze nr 2010-2844 na realizację projektu „Development and Integration of University Self-assessment Systems” (opracowanie i integracja systemów samooceny uniwersyteckiej) (zwaną dalej „umową Diasas”), podpisaną, między innymi, pomiędzy skarżącą, działającą w charakterze koordynatora i współbeneficjenta, a Agencją Wykonawczą ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA);
 - umowę o udzielenie dotacji z dnia 30 września 2010 r. o sygnaturze nr 2010-2862, dotyczącą realizacji projektu „Development of Quality Assurance System in Turkmenistan on the base of Bologna Standards” (rozwijanie systemu zabezpieczenia jakości w Turkmenistanie w oparciu o kryteria procesu bolońskiego) (zwaną dalej „umową Deque”), podpisaną, między innymi, pomiędzy skarżącą, działającą w charakterze koordynatora i współbeneficjenta, oraz EACEA.
- [...]
- 19 Pismem z dnia 21 grudnia 2017 r. (zwanym dalej „pismem z dnia 21 grudnia 2017 r.”) EACEA poinformowała skarżącą, że postanowiła odzyskać kwotę 756 381,89 EUR na podstawie umowy Ecesis. Co się tyczy umów Diasas i Deque, EACEA powiadomiła skarżącą jedynie o zamiarze domagania się zwrotu kwot, które skarżąca otrzymała w ramach tych umów jako końcowy beneficjent, z wyłączeniem zatem kwot przekazanych przez nią na rzecz współbeneficjentów, których wysokość zagwarantowanej kwoty powinna była jeszcze zostać zakomunikowana przez agencję. EACEA wyjaśniła, że jeśli nie otrzyma informacji dotyczących kwot wypłaconych współbeneficjentom na podstawie tych dwóch umów, wystąpi o zwrot w całości tych kwot lub o zwrot „wyższej” kwoty.
- 20 Pismem z dnia 7 lutego 2018 r. (zwanym dalej „pismem z dnia 7 lutego 2018 r.”) EACEA stwierdziła, po pierwsze, że skarżąca nie przedstawiła informacji niezbędnych do ustalenia wysokości kwot, które zostały jej wypłacone na podstawie umów Diasas i Deque i przekazane następnie innym podmiotom będącym współbeneficjentami. Po drugie, EACEA wskazała, że sama nawiązała kontakt z tymi ostatnimi i że od niektórych z nich otrzymała żądane informacje. Na podstawie zebranych w ten sposób informacji EACEA ustaliła kwotę podlegającą zwrotowi na 695 919,31 EUR w odniesieniu do umowy Diasas i na 343 525,10 EUR w odniesieniu do umowy Deque. EACEA wezwała skarżącą do przedstawienia jej, w razie potrzeby, uwag w terminie 15 dni kalendarzowych, uściślając, że w braku takich uwag przystąpi do odzyskania wyżej wymienionych kwot.
- 21 W dniu 13 lutego 2018 r. EACEA skierowała do skarżącej, na podstawie umowy Ecesis, notę obciążeniową na kwotę 756 381,89 EUR (zwaną dalej „notą obciążeniową”).

¹ Poniżej zostały odtworzone jedynie te punkty wyroku, których publikację Sąd uznał za wskazaną.

22 Łączna kwota dochodzona na podstawie trzech umów wynosiła w ten sposób 1 795 826,30 EUR.

Postępowanie

- 23 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 22 lutego 2018 r. skarżąca wniosła rozpatrywaną skargę. Skarga ta była skierowana przeciwko „Komisji [...], reprezentowanej przez EACEA”.
- 24 Zgodnie z decyzją prezesa Sądu z dnia 28 marca 2018 r. niniejsza skarga została uznana za skierowaną przeciwko EACEA oraz Komisji.
- 25 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 4 maja 2018 r. Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności na podstawie art. 130 regulaminu postępowania przed Sądem w zakresie, w jakim skarga była skierowana przeciwko niej. Skarżąca złożyła swoje uwagi w przedmiocie tego zarzutu w dniu 18 czerwca 2018 r.
- 26 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 15 czerwca 2018 r. EACEA przedstawiła odpowiedź na skargę.
- 27 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 7 sierpnia 2018 r. skarżąca złożyła replikę.
- 28 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 25 września 2018 r. EACEA złożyła duplikę.
- 29 Pismem z dnia 8 października 2018 r. Sąd wezwał Komisję, na podstawie art. 89 § 3 lit. d) regulaminu postępowania, do przedstawienia pewnych dokumentów. Komisja zastosowała się do tego wezwania w wyznaczonym terminie.
- 30 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 2 listopada 2018 r. skarżąca przedstawiła uwagi w przedmiocie dokumentów przedstawionych przez Komisję.
- 31 Na wniosek skarżącej postępowanie zostało dwukrotnie zawieszone zarządzeniami z dni 28 lutego i 11 czerwca 2019 r. ze względu na to, że skarżąca i EACEA rozpoczęły rozmowy zmierzające do zawarcia ewentualnej ugody.
- 32 Zarządzeniem z 5 września 2019 r. trzeci wniosek o zawieszenie postępowania został oddalony.
- 33 Postanowieniem z dnia 23 października 2019 r., Universität Koblenz-Landau/Komisja i EACEA (T-108/18, niepublikowanym, EU:T:2019:768), Sąd odrzucił skargę jako niedopuszczalną w zakresie, w jakim była skierowana przeciwko Komisji, i obciążył skarżącą kosztami postępowania w tej instancji.
- 34 Ze względu na zmianę składu izb Sądu decyzją prezesa Sądu z dnia 24 października 2019 r. na podstawie art. 27 § 5 regulaminu postępowania niniejsza sprawa została przydzielona dziesiątej izbie.
- 35 Na podstawie art. 106 § 2 regulaminu postępowania EACEA, w dniu 6 listopada 2019 r., złożyła wniosek o ustne przedstawienie swojego stanowiska na rozprawie.
- 36 Decyzją z dnia 11 marca 2020 r. Sąd, na podstawie art. 28 regulaminu postępowania, postanowił przekazać sprawę dziesiątej izbie orzekającej w składzie powiększonym pięciu sędziów.
- 37 W ramach środków organizacji postępowania z dni 12 marca i 27 maja 2020 r., przyjętych na podstawie art. 89 § 3 lit. a) i d) regulaminu postępowania, Sąd zadał stronom pytania, na które strony odpowiedziały w wyznaczonych terminach.

- 38 Zgodnie ze sprawozdaniem sędziego sprawozdawcy Sąd zdecydował o otwarciu ustnego etapu postępowania.
- 39 Strony zostały wysłuchane w ramach ich wystąpień oraz odpowiedzi na pytania Sądu na rozprawie w dniu 16 września 2020 r., po której zamknięto ustny etap postępowania.
- 40 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 3 lutego 2021 r. wnosząca odwołanie złożyła wniosek o otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania na podstawie art. 113 § 2 lit. c) regulaminu Sądu opierając się na postanowieniu prokuratury w Koblencku z dnia 28 grudnia 2020 r., doręczonego jej w dniu 28 stycznia 2021 r. Decyzją z dnia 4 lutego 2021 r. prezes dziesiątej izby w składzie powiększonym Sąd oddalił ten wniosek, o czym strony zostały poinformowane pismami sekretariatu z dnia 5 lutego 2021 r.

Żądania

- 41 Skarżąca wnosi w skardze do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności pisma z dnia 21 grudnia 2017 r.;
 - stwierdzenie nieważności pisma z dnia 7 lutego 2018 r.;
 - zawieszenie wykonania w drodze egzekucji pisma z dnia 21 grudnia 2017 r. oraz pisma z dnia 7 lutego 2018 r., jak również [noty obciążeniowej], do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia w przedmiocie niniejszej skargi o stwierdzenie nieważności;
 - obciążenie strony pozwanej kosztami postępowania.
- 42 W replice skarżąca wnosi tytułem żądania ewentualnego do Sądu o zmianę kwalifikacji niniejszej skargi na skargę opartą na art. 272 TFUE i stwierdzenie, że wierzytelność w wysokości 756 381,89 EUR wymagana na podstawie umowy Ecesis oraz wierzytelność w wysokości 1 039 444,41 EUR wymagana z tytułu umów o udzielenie dotacji Diasas i Deque nie istnieją.
- 43 Ponadto skarżąca wskazała, że nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie trzeciego żądania podniesionego w skardze, ponieważ EACEA postanowiła zawiesić odzyskanie kwot żądanych w piśmie z dnia 21 grudnia 2017 r. i w piśmie z dnia 7 lutego 2018 r., o czym skarżąca została poinformowana pismem z dnia 9 kwietnia 2018 r., przedstawionym w załączniku C.5 do odpowiedzi na skargę. Skarżąca potwierdziła na rozprawie w odpowiedzi na pytanie zadane w tym względzie przez Sąd, że wycofała swoje trzecie żądanie, co zostało odnotowane w protokole z rozprawy.
- 44 EACEA wnosi do Sądu o:
- odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej albo, tytułem ewentualnym, oddalenie jej jako bezzasadnej;
 - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.
- 45 Na rozprawie EACEA oświadczyła, że rezygnuje z kwestionowania jej statusu strony pozwanej, a tym samym dopuszczalności skargi w zakresie, w jakim była ona skierowana przeciwko niej, co zostało odnotowane w protokole z rozprawy.

Co do prawa

W przedmiocie właściwości Sądu i podniesionych przez EACEA zarzutów niedopuszczalności

[...]

W przedmiocie zmiany kwalifikacji skargi jako opartej na art. 272 TFUE

[...]

- 65 Z powyższego wynika, po pierwsze, że niniejszą skargę wniesioną pierwotnie na podstawie art. 263 TFUE należy przekwalifikować na skargę wniesioną na podstawie art. 272 TFUE, a po drugie, że Sąd jest właściwy do orzekania w przedmiocie tej skargi zgodnie z art. 272 TFUE i z klauzulami arbitrażowymi zawartymi w art. I.8 umowy Ecesis i w art. I.9 umów Diasas i Deque.

Co do istoty

- 66 Na poparcie skargi skarżąca podnosi cztery zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia prawa do bycia wysłuchanym, drugi – „błędnego zastosowania prawa europejskiego”, trzeci – braku uzasadnienia, a czwarty – naruszenia zasady proporcjonalności.
- 67 W pierwszej kolejności należy zbadać zarzuty pierwszy i trzeci, następnie zarzut drugi, a na końcu zarzut czwarty.

W przedmiocie zarzutów pierwszego i trzeciego, dotyczących, odpowiednio, w przypadku pierwszego, naruszenia prawa do bycia wysłuchanym, a w przypadku trzeciego, braku uzasadnienia

– *W przedmiocie możliwości powołania się na prawo do bycia wysłuchanym i obowiązku uzasadnienia w ramach sporu o charakterze umownym*

- 68 EACEA podnosi, że nie można skutecznie powoływać się na prawo do bycia wysłuchanym i na obowiązek uzasadnienia w ramach sporu o charakterze umownym. W konsekwencji zdaniem EACEA nie miała ona ani obowiązku wysłuchania skarżącej przed skierowaniem do niej pism z dnia 21 grudnia 2017 r. i 8 lutego 2018 r. oraz noty obciążeniowej, ani obowiązku ich uzasadnienia.
- 69 Zastrzeżenie w ramach zarzutu należy odrzucić.
- 70 W tym względzie należy podkreślić, że prawo do bycia wysłuchanym i obowiązek uzasadnienia, przywołane przez skarżącą w ramach zarzutów pierwszego i trzeciego, zostały wpisane do art. 41 ust. 2 lit. a) i c) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), zgodnie z którym instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii są zobowiązane, po pierwsze, do poszanowania prawa każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację.
- 71 I tak Sąd miał już okazję orzec, że karta, która stanowi część prawa pierwotnego, przewiduje w art. 51 ust. 1, bez wyjątku, że jej postanowienia „mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości” i że w związku z tym prawa podstawowe mają regulować wykonywanie kompetencji przyznanych instytucjom Unii, w tym w kontekście umownym (wyroki: z dnia 3 maja 2018 r., Sigma Orionis/Komisja, T-48/16,

EU:T:2018:245, pkt 101 i 102; z dnia 3 maja 2018 r., Sigma Orionis/REA, T-47/16, niepublikowany, EU:T:2018:247, pkt 79, 80; zob. również analogicznie wyrok z dnia 13 maja 2020 r., Talanton/Komisja, T-195/18, niepublikowany, odwołanie w toku, EU:T:2020:194, pkt 73).

- 72 Podobnie zdaniem Trybunału, gdy instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii wykonują umowę, nadal podlegają zobowiązaniom, które na nich ciążyą na mocy karty i ogólnych zasad prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., ADR Center/Komisja, C-584/17 P, EU:C:2020:576, pkt 86).
- 73 Trybunał podkreślił również, że jeżeli strony postanawiają w umowie powierzyć sądowi Unii, na podstawie klauzuli arbitrażowej, jurysdykcję do rozpoznawania sporów związanych z tą umową, sąd ten będzie właściwy, niezależnie od mającego zastosowanie prawa określonego w tej umowie, do zbadania ewentualnych naruszeń karty i ogólnych zasad prawa Unii (wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Inclusion Alliance for Europe/Komisja, C-378/16 P, EU:C:2020:575, pkt 81).
- 74 Ponadto należy podkreślić, że instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii nie są całkowicie porównywalne z umawiającymi się stronami prywatnymi, gdy działają w ramach umów. I tak, po pierwsze, przyznane przez nie dotacje pochodzą z funduszy publicznych Unii, tak że przy przyznawaniu takich dotacji instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii podlegają uregulowaniom w szczególności w zakresie wymogów budżetowych wynikających z art. 317 TFUE i zasad finansowych przewidzianych w tym względzie w mającym zastosowanie rozporządzeniu finansowym. Po drugie, w wypadku umowy zawierającej, jak w niniejszej sprawie, klauzulę arbitrażową przyznającą właściwość sądowi Unii zwłaszcza Komisja dysponuje uprawnieniami wykraczającymi poza zakres prawa powszechnego, umożliwiającymi jej sformalizowanie ustalenia roszczenia umownego poprzez jednostronne przyjęcie, na podstawie art. 72 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. 2002, L 248, s. 1) lub art. 79 ust. 2 rozporządzenia nr 966/2012, decyzji stanowiącej tytuł wykonawczy na podstawie art. 299 TFUE, której skutki i moc wiążąca wynikają z tych przepisów (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., ADR Center/Komisja, C-584/17 P, EU:C:2020:576, pkt 68–70, 73). Ponadto należy stwierdzić, że zgodnie z art. 108 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 1605/2002 i art. 121 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 966/2012 dotacje udzielane są albo w formie pisemnej umowy, albo w drodze decyzji Komisji przekazanej beneficjentowi. Prawodawca Unii przewidział zatem, że dotacja może zostać przyznana zarówno w drodze umownej, jak i administracyjnej. Instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii nie mogą ze swej strony uchylić się od obowiązków wynikających z prawa pierwotnego, w tym z karty, w kwestii ich wyboru odnośnie do przyznania dotacji w drodze umowy, a nie w drodze decyzji.
- 75 Należy zatem oddalić zarzut EACEA dotyczący niemożliwości powołania się na prawo do bycia wysłuchanym i obowiązku uzasadnienia w sporach o charakterze umownym.

– *W przedmiocie prawa do bycia wysłuchanym*

[...]

- 78 W pierwszej kolejności należy zbadać, czy EACEA zapewniła skarżącej możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia jej stanowiska przed doręczeniem jej pism z dni 21 grudnia 2017 r. i 7 lutego 2018 r. oraz noty obciążeniowej z dnia 13 lutego 2018 r.
- 79 Trybunał miał już bowiem okazję orzec, że instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii są zobowiązane, w szczególności zgodnie z wymogami zasady dobrej administracji, przestrzegać zasady kontryktoryjności w ramach procedury audytu, takiej jak ta przewidziana w art. II.19 spornych umów. Instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii powinny otrzymywać wszystkie istotne informacje, w szczególności informacje, które ich kontrahent jest w stanie im dostarczyć, przed

podjęciem decyzji o ściągnięciu należności, wystawieniem noty obciążeniowej, wypowiedzeniem umowy lub odmową zapłaty dodatkowych płatności na rzecz kontrahenta (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., EMA/Komisja, C-100/14 P, niepublikowany, EU:C:2015:382, pkt 123).

- 80 W tym względzie, po pierwsze, Sąd stwierdza, że projekt sprawozdania z audytu został przekazany skarżącej i że EACEA wezwała ją do przedstawienia stanowiska w przedmiocie ustaleń audytorów, co skarżąca rzeczywiście uczyniła w sposób szczegółowy w pismach z dnia 29 września i 11 listopada 2016 r. (zob. pkt 10 i 11 powyżej). W szczególności projekt sprawozdania z audytu wskazywał na potencjalnie systemowy i powtarzający się charakter stwierdzonych nieprawidłowości. W wyżej wymienionych pismach skarżąca zajęła stanowisko w przedmiocie wszystkich ustaleń zawartych w projekcie sprawozdania z audytu.
- 81 Po drugie, pismem z dnia 26 lipca 2017 r. EACEA przekazała skarżącej końcowe sprawozdanie z audytu i sprawozdanie końcowe OLAF-u. Pierwsze z nich zawierało uwagi i dowody przedstawione przez skarżącą w jej pismach z dnia 29 września i 11 listopada 2016 r. w odniesieniu do każdego z 35 ustaleń finansowych (Financial Audit Findings) i 7 ustaleń dotyczących zarządzania (Management Audit Findings), wyjaśniając za każdym razem oceny przeprowadzone w tym względzie przez audytorów.
- 82 Po trzecie, w piśmie z dnia 26 lipca 2017 r. EACEA wskazała, że ze względu na wagę stwierdzonych nieprawidłowości oraz ich systemowy i powtarzający się charakter rozważa odzyskanie całości kwot wypłaconych skarżącej na podstawie spornych umów. Skarżąca została wezwana do przedstawienia uwag dotyczących zamierzonego odzyskania w terminie 60 dni.
- 83 Pismem z dnia 25 września 2017 r. skarżąca zastosowała się do tego wezwania i ponownie przedłożyła dokumenty.
- 84 W tych okolicznościach pismem z dnia 21 grudnia 2017 r. EACEA wskazała w szczególności w odniesieniu do umów Diasas i Deque swój zamiar dochodzenia zwrotu kwoty odpowiadającej tej otrzymanej przez skarżącą jako beneficjenta końcowego i wskazała również że ze względu na to, iż skarżąca nie dostarczyła niezbędnych informacji pozwalających jej na ustalenie prawdziwości tej kwoty, nie miała innej możliwości niż określenie jej na podstawie dostępnych informacji. EACEA poinformowała również skarżącą o swojej decyzji o odzyskaniu całej kwoty wypłaconej przez nią na podstawie umowy Ecesis, w ramach której skarżąca była jedynym beneficjentem.
- 85 Pismem z dnia 7 lutego 2018 r. EACEA ustaliła kwoty podlegające zwrotowi na podstawie umów Diasas i Deque na podstawie informacji, które sama była w stanie uzyskać od niektórych współbeneficjentów.
- 86 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że skarżąca miała możliwość przedstawienia w użyteczny i skuteczny sposób, i to wielokrotnie, swojego stanowiska przed doręczeniem jej pism z dnia 21 grudnia 2017 r. i 7 lutego 2018 r. oraz noty obciążeniowej zarówno w odniesieniu do charakteru i zakresu stwierdzonych nieprawidłowości, jak i do kwot podlegających odzyskaniu.
- 87 W drugiej kolejności skarżąca podnosi jednak, że nie miała możliwości przedstawienia oryginałów niektórych faktur, na przykład tych, których domagała się EACEA w piśmie z dnia 26 lipca 2017 r., ze względu na to, że w tym momencie nie była ona już w ich posiadaniu, ponieważ faktury te zostały zajęte w kontekście toczącego się postępowania karnego prowadzonego przez prokuraturę w Koblencku.
- 88 W tym względzie należy zauważyć, że co do zasady obiektywna i udowodniona niemożność przedstawienia określonych dokumentów na wniosek EACEA z przyczyn niezależnych od osoby, której dotyczą, może w niektórych przypadkach pozbawić tę osobę wszelkiej możliwości przedstawienia

w użyteczny i skuteczny sposób swojego stanowiska w odniesieniu do okoliczności faktycznych będących przedmiotem tych dokumentów, jeżeli ich nieprzedstawienie miało wpływ na ustalenie kwot będących przedmiotem żądań zwrotu.

- 89 Tak nie jest jednak w niniejszym postępowaniu. O ile bowiem bezsporne jest, że skarżąca nie miała obiektywnej i potwierdzonej możliwości przedstawienia oryginałów faktur zażądanych przez EACEA w jej piśmie z dnia 26 lipca 2017 r., z przyczyn, których nie można jej przypisać, to jednak ów brak przedstawienia nie miał żadnego wpływu na określenie kwot będących przedmiotem wniosków o zwrot zawartych w pismach z dni 21 grudnia 2017 r. i 7 lutego 2018 r. oraz w nocie obciążeniowej z dnia 13 lutego 2018 r.
- 90 Po pierwsze, z akt sprawy wynika bowiem, że zajęcie dokumentów przez prokuraturę w Koblencji miało miejsce w dniu 22 czerwca 2017 r., podczas gdy zarówno audyt, jak i dochodzenie OLAF-u zostały przeprowadzone w okresie od 2014 r. do 2016 r., czyli przed rozpatrywanym zajęciem, w związku z czym zarówno audytorzy, jak i OLAF mogli zapoznać się z treścią spornych faktur i wyciągać z nich odpowiednie wnioski, jak zresztą przyznaje skarżąca w swoich uwagach w odpowiedzi na środek organizacji postępowania przyjęty przez Sąd w dniu 27 maja 2020 r. Podobnie zajęcie to nastąpiło po przekazaniu skarżącej projektu sprawozdania z audytu w dniu 22 kwietnia 2016 r., który zawierał już najważniejsze ustalenia dotyczące zarządzania spornymi umowami. Ze sprawozdania tego wynika w szczególności, że wnioski audytorów opierają się na analizie prawie wszystkich kosztów żądanych w ramach spornych umów (zob. pkt 7 powyżej). Co więcej, pismami z dnia 29 września i 11 listopada 2016 r., czyli wciąż na długo przed zajęciem, skarżąca przedstawiła swoje uwagi dotyczące ustaleń zawartych w projekcie sprawozdania z audytu, w związku z czym mogła ona w tym momencie zapoznać się z całością dokumentacji pozostającej w jej posiadaniu, w tym z fakturami będącymi przedmiotem późniejszego zajęcia, i w ten sposób przedstawić swoje stanowisko z pełną znajomością sprawy.
- 91 Po drugie, EACEA zażądała przedstawienia pewnych oryginalnych faktur w piśmie z dnia 26 lipca 2017 r. Jednakże w piśmie z dnia 21 grudnia 2017 r. EACEA wskazała, że skarżąca nie była w posiadaniu żądanych oryginalnych faktur, a zatem nie miała możliwości ich przedstawienia. Nie wyciągnęła ona jednak z tego żadnych konsekwencji. Żaden element tego pisma lub pisma z dnia 7 lutego 2018 r. nie wskazuje bowiem, że nieprzedstawienie wspomnianych faktur miało jakikolwiek wpływ na określenie kwot będących przedmiotem wniosków o zwrot zawartych w pismach z dni 21 grudnia 2017 r. i 7 lutego 2018 r. oraz w nocie obciążeniowej z dnia 13 lutego 2018 r. Jak wyjaśniła EACEA w odpowiedzi na pytanie postawione w ramach środka organizacji postępowania z dnia 12 marca 2020 r. oraz na rozprawie, czemu skarżąca nie zaprzeczyła, wśród licznych nieprawidłowości stwierdzonych podczas audytu końcowego i sprawozdań OLAF-u niektóre dotyczyły w szczególności niespójności związanych z treścią faktur (zob. pkt 15 powyżej), a nie tego, że nie były one oryginalne.
- 92 Ponadto okoliczność, że skarżąca nie była w posiadaniu żądanych faktur oryginalnych, również nie mogła stać na przeszkodzie przedstawieniu informacji koniecznej do dokonania podziału, czego zażądała EACEA, na kwoty pobrane przez skarżącą jako końcowego beneficjenta umów Diasas i Deque oraz kwoty przekazane przez nią współbeneficjentom tych umów. Zgodnie bowiem z pismem EACEA z dnia 26 lipca 2017 r. podział ten powinien być zostać dokonany na podstawie przelewów bankowych lub wyciągów bankowych, a nie na podstawie tych faktur.
- 93 Wynika z tego, że nieprzedstawienie oryginałów faktur żądanych przez EACEA w piśmie z dnia 26 lipca 2017 r. nie miało żadnego wpływu na określenie kwot będących przedmiotem wniosków o zwrot zawartych w pismach z dni 21 grudnia 2017 r. i 7 lutego 2018 r. oraz w nocie obciążeniowej.
- 94 W konsekwencji pierwszy zarzut skargi, oparty na naruszeniu prawa do bycia wysłuchanym, należy oddalić jako bezzasadny.

– W przedmiocie obowiązku uzasadnienia

[...]

- 97 Zakres omawianego obowiązku uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnych okoliczności, w szczególności zaś z uwzględnieniem treści aktu, charakteru przywołanych argumentów oraz interesu, jaki w uzyskaniu wyjaśnień może mieć adresat aktu, a ocena wystarczającego charakteru uzasadnienia winna uwzględniać okoliczności faktyczne i prawne, w jakie wpisuje się wydanie zaskarżonego aktu. Zatem akt prawny jest wystarczająco uzasadniony, jeżeli został sporządzony w kontekście znanym adresatowi, który pozwala mu zrozumieć zakres środka podjętego w stosunku do niego (zob. analogicznie wyroki: z dnia 15 listopada 2012 r., Rada/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, pkt 53, 54 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 24 października 2011 r., P/Parlament, T-213/10 P, EU:T:2011:617, pkt 30; z dnia 27 września 2012 r., Applied Microengineering/Komisja, T-387/09, EU:T:2012:501, pkt 64–67).
- 98 W niniejszej sprawie, po pierwsze, Sąd stwierdził, że pisma z dni 21 grudnia 2017 r. i 7 lutego 2018 r. jasno określają podstawę prawną zamierzonego ściągnięcia kwot, a mianowicie art. II.19 ust. 3 i 5 spornych umów i art. 135 ust. 4 rozporządzenia nr 966/2012 (zob. pkt 16–20 powyżej), i kwoty, które EACEA uznała za podlegające zwrotowi.
- 99 Po drugie, obfita pisemna korespondencja między stronami, która miała miejsce po przekazaniu skarżącej projektu sprawozdania z audytu w piśmie z dnia 22 kwietnia 2016 r. i została przypomniana w pkt 7–20 powyżej, zawiera wystarczające i spójne informacje umożliwiające skarżącej zrozumienie powodów, dla których EACEA postanowiła zażądać rozpatrywanego zwrotu, i sposobu, w jaki kwoty podlegające zwrotowi zostały określone. W szczególności, jak wskazano w pkt 80 i 81 powyżej, końcowe sprawozdanie z audytu, na którym opiera się EACEA w celu zamierzonego odzyskania pomocy, uwzględniło wszystkie uwagi skarżącej oraz przedstawione przez nią dowody, dokonano tam ich analizy i odrzucono je indywidualnie, wyjaśniając za każdym razem powody, dla których te uwagi lub dowody nie podważały ustaleń dokonanych przez audytorów.
- 100 Po trzecie, w piśmie z dnia 21 grudnia 2017 r. EACEA z jednej strony odpowiedziała na wszystkie argumenty podniesione przez skarżącą w pismach z dni 9 sierpnia i 25 września 2017 r., a z drugiej strony wyraźnie wyjaśniła, że kwoty podlegające zwrotowi nie zostały określone na podstawie kosztów uznanych za niekwalifikowalne, lecz na podstawie stwierdzenia poważnych, systemowych i powtarzających się nieprawidłowości mających wpływ na wykonanie spornych umów.
- 101 Z powyższego wynika, że pisma z dni 21 grudnia 2017 r. i 7 lutego 2018 r. zawierają wystarczające uzasadnienie, aby umożliwić skarżącej zrozumienie powodów, dla których EACEA postanowiła zażądać zwrotu spornych kwot, a sądowi Unii – przeprowadzenie kontroli.
- 102 W konsekwencji zarzut trzeci skargi, oparty na braku uzasadnienia lub niewystarczającym uzasadnieniu, należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na „niewłaściwym zastosowaniu prawa europejskiego”

[...]

– *W przedmiocie części pierwszej, opartej na braku podstawy prawnej umożliwiającej odzyskanie w całości wypłaconych kwot*

- 104 Skarżąca uważa, że ani art. II.19 ust. 3 i 5 spornych umów, ani art. 135 ust. 4 rozporządzenia nr 966/2012 nie pozwalają EACEA na odzyskanie w całości kwot, które zostały jej wypłacone w ramach spornych umów.

105 EACEA kwestionuje argumenty skarżącej.

106 W niniejszej sprawie Sąd stwierdza, że zgodnie z art. I.8 akapit pierwszy umowy Ececis przyznanie dotacji będącej przedmiotem umowy podlega postanowieniom tej umowy, „mającym zastosowanie przepisom prawa wspólnotowego”, a posiłkowo prawu belgijskiemu dotyczącemu udzielania dotacji. Jeżeli chodzi o umowy Diasas i Deque, zgodnie z art. I.9 każdej z nich są one regulowane postanowieniami umownymi i mającymi zastosowanie przepisami prawa Unii.

107 W pierwszej kolejności, co się tyczy istotnych postanowień umownych, należy zaznaczyć, że zgodnie z art. II.19 ust. 3 każdej z tych umów EACEA ma prawo do przeprowadzenia kontroli wykorzystania dotacji. Zgodnie z tym przepisem wyniki kontroli mogą prowadzić do wydania decyzji o odzyskaniu pomocy. Podobnie art. II.19 ust. 5 umów precyzuje, że OLAF jest uprawniony do przeprowadzania kontroli, które mogą również prowadzić do wydania decyzji o odzyskaniu pomocy.

108 Klauzule te, których naruszenie podnosi skarżąca, nie wykluczają zatem możliwości odzyskania przez EACEA w całości kwot wypłaconych na podstawie tych umów. Wskazują one bowiem, że EACEA może przystąpić do „odzyskania” dotacji, bez żadnych ograniczeń w tym względzie.

109 Po drugie, w odniesieniu do „mających zastosowanie przepisów Unii” w rozumieniu art. I.8 akapit pierwszy umowy Ececis oraz art. I.9 umowy Diasas i Deque Sąd stwierdza, że w niniejszej sprawie mają zastosowanie *ratione temporis* przede wszystkim rozporządzenie nr 1605/2002, uchylone ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2013 r. (art. 212 rozporządzenia nr 966/2012), a następnie rozporządzenie nr 966/2012, które zostało uchylone z kolei ze skutkiem od dnia 2 sierpnia 2018 r. rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającym 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 uchylającym rozporządzenie nr 966/2012 (Dz.U. 2018, L 193, s. 1). Zgodnie bowiem z art. 187 akapit drugi rozporządzenia nr 1605/2002 i art. 212 rozporządzenia nr 966/2012 rozporządzenie nr 1605/2002 miało co do zasady zastosowanie od dnia 1 stycznia 2003 r. do dnia 1 stycznia 2013 r., podczas gdy sporne umowy zostały zawarte, odpowiednio, w 2008 r. i w 2010 r. (zob. pkt 2 powyżej). Ponadto okres wykonywania umów, a w konsekwencji okres objęty kontrolą, obejmował okres od dnia 15 stycznia 2009 r. do dnia 14 stycznia 2011 r. w przypadku umowy Ececis, od dnia 15 października 2010 r. do dnia 14 października 2012 r. w odniesieniu do umowy Diasas i od dnia 15 października 2010 r. do dnia 14 października 2013 r. dla umowy Deque. Wynika z tego, z jednej strony, że rozporządzenie nr 1605/2002 miało zastosowanie *ratione temporis* do umowy Ececis i Diasas, a z drugiej strony, że to samo rozporządzenie i rozporządzenie nr 966/2012 miały kolejno zastosowanie do umowy Deque.

110 Zgodnie z art. 119 ust. 2 rozporządzenia nr 1605/2002, „[j]eżeli beneficjent nie wywiąże się ze swoich zobowiązań, dotacja ulega zawieszeniu lub zmniejszeniu lub zaprzestaje się jej wypłacania [odzyskaniu] w przypadkach przewidzianych w zasadach wykonawczych, po umożliwieniu beneficjentowi przedstawienia swoich uwag”. Użycie terminu „zaprzestaje się [...] wypłacania [odzyskaniu]” odnosi się zatem do przypadku odzyskania całości pobranych kwot.

111 Co się tyczy art. 135 ust. 4 rozporządzenia nr 966/2012, ma on następujące brzmienie:

„Jeżeli tego rodzaju błędy, nieprawidłowości lub nadużycia finansowe można przypisywać beneficjentowi lub jeżeli beneficjent narusza obowiązki spoczywające na nim na mocy umowy lub decyzji o udzieleniu dotacji, właściwy urzędnik zatwierdzający może ponadto obniżyć dotację lub odzyskać kwoty nienależnie wypłacone z tytułu umowy lub decyzji o udzieleniu dotacji, proporcjonalnie do wagi tychże błędów, nieprawidłowości, nadużyć finansowych lub naruszenia zobowiązań, pod warunkiem umożliwienia beneficjentowi zgłoszenia uwag”.

112 Ponadto art. 135 ust. 5 rozporządzenia 966/2012 ma następujące brzmienie:

„Jeżeli kontrole lub audyty wykażą systemowe lub powtarzające się błędy, nieprawidłowości, nadużycia finansowe lub naruszenia obowiązków, które można przypisać beneficjentowi i które mają istotny wpływ na inne dotacje udzielane temu beneficjentowi na podobnych warunkach, to właściwy urzędnik zatwierdzający może zawiesić wykonywanie wszystkich odnośnych dotacji lub, w stosownych przypadkach, rozwiązać odnośne umowy o udzielenie dotacji zawarte z tym beneficjentem lub uchylić decyzje o udzieleniu dotacji dotyczące tego beneficjenta, proporcjonalnie do wagi błędów, nieprawidłowości, nadużyć finansowych lub naruszeń obowiązków, pod warunkiem umożliwienia beneficjentowi zgłoszenia uwag.

Właściwy urzędnik zatwierdzający może ponadto, po przeprowadzeniu postępowania kontradyktoryjnego, obniżyć dotacje lub odzyskać kwoty wypłacone nienależnie w odniesieniu do wszystkich dotacji, których dotyczą systemowe lub powtarzające się błędy, nieprawidłowości, nadużycia finansowe lub naruszenia obowiązków, o których mowa w akapicie pierwszym i które mogą podlegać audytowi zgodnie z umowami lub decyzjami o udzieleniu dotacji”.

113 Zatem ani art. 119 ust. 2 rozporządzenia nr 1605/2002, ani art. 135 ust. 4 rozporządzenia nr 966/2012 nie stoją na przeszkodzie odzyskaniu dotacji w pełnej wysokości. Wystarczy bowiem zauważyć, przede wszystkim, że ten ostatni przepis wymaga wyraźnie uwzględnienia wagi błędów, nieprawidłowości, nadużyć finansowych lub stwierdzonych naruszeń zobowiązań. Zatem okoliczność, że mają one charakter systemowy lub powtarzający się, jest w sposób oczywisty elementem, który należy uwzględnić przy ocenie wagi wspomnianych nieprawidłowości. W związku z tym, jeżeli waga błędów, nieprawidłowości, nadużyć finansowych lub stwierdzonych naruszeń obowiązków zagraża całemu systemowi kontroli i zarządzania przedmiotowymi umowami, a tym samym wszystkim żądanym wydatkom, wówczas odzyskania całości wypłaconych kwot nie można uznać za nieproporcjonalne.

114 Wniosek ten znajduje ponadto potwierdzenie w art. 135 ust. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 966/2012, zgodnie z którym w przypadku systemowych lub powtarzających się nieprawidłowości, które można przypisać beneficjentowi i które mają istotny wpływ na inne dotacje, właściwy urzędnik zatwierdzający może „odzyskać kwoty wypłacone nienależnie” na podstawie wszystkich umów, których nieprawidłowości te dotyczą. Przepis ten nie wyklucza zatem możliwości odzyskania całości danej dotacji, jeżeli waga stwierdzonych nieprawidłowości jest taka, że wszystkie rozpatrywane kwoty należy uznać za nienależnie wypłacone.

115 Wniosek ten jest również zgodny z zasadą należytego zarządzania środkami finansowymi Unii przewidzianą w art. 317 TFUE. Zatem w wypadku niespełnienia warunków określonych w umowie o udzielenie dotacji instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii są zobowiązane do odzyskania wypłaconej dotacji do kwot uznanych za niewiarygodne lub niepodlegające weryfikacji.

116 Ponadto sąd Unii miał już okazję orzec, że w systemie przyznawania pomocy finansowej Unii wykorzystanie tej pomocy podlega przepisom, które mogą doprowadzić do częściowego lub całkowitego zwrotu przyznanej już pomocy (wyroki: z dnia 7 lipca 2010 r., Komisja/Hellenic Ventures i in., T-44/06, niepublikowany, EU:T:2010:284, pkt 85; a także z dnia 16 grudnia 2010 r., Komisja/Arci Nuova associazione comitato di Cagliari i Gessa, T-259/09, niepublikowany, EU:T:2010:536, pkt 61).

117 Z całości powyższych rozważań wynika, że postanowienia umowne i odpowiednie przepisy rozporządzenia nr 1605/2002 i rozporządzenia nr 966/2012, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez sąd Unii, co do zasady nie stoją na przeszkodzie temu, by EACEA przystąpiła do odzyskania całości kwot wypłaconych skarżącej na podstawie spornych umów. Kwestia, czy takie odzyskanie pomocy jest w niniejszym przypadku zgodne z zasadą proporcjonalności, jest przedmiotem czwartego zarzutu skargi, a zatem zostanie zbadana poniżej.

118 Część pierwszą zarzutu drugiego należy zatem oddalić jako bezzasadną.

– W przedmiocie części drugiej, opartej na braku systemowych i powtarzających się nieprawidłowości
[...]

139 Wreszcie, skarżąca nie może opierać żadnego argumentu na fakcie, że art. 135 ust. 4 rozporządzenia nr 966/2012 nie odnosi się do systemowych i powtarzających się nieprawidłowości lub że pojęcia te nie zostały zdefiniowane w tym rozporządzeniu. Wystarczy bowiem wskazać, po pierwsze, że przepis ten wyraźnie wymaga uwzględnienia wagi stwierdzonych nieprawidłowości. Okoliczność, że mają one charakter systemowy lub powtarzający się, jest w sposób oczywisty elementem, który należy uwzględnić przy ocenie wagi wspomnianych nieprawidłowości. Po drugie, okoliczność, że rozporządzenie nr 966/2012 posługuje się tymi pojęciami, w szczególności w art. 135 ust. 5, nie definiując ich wyraźnie, nie może mieć żadnego wpływu na zamierzone odzyskanie, ponieważ treść tych pojęć wynika bez wątplenia z ich zwyczajnego znaczenia, zgodnie z którym systemowe i powtarzające się nieprawidłowości to te, które charakteryzują się ich powtarzalnym charakterem oraz faktem, że wpływają one na cały system kontroli i zarządzania, tak jak te wskazane w pkt 123–130 powyżej.

[...]

W przedmiocie kosztów

165 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem EACEA – obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Universität Koblenz-Landau zostaje obciążony kosztami postępowania.

Papasavvas

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 24 lutego 2021 r.

Podpisy