



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 28 lutego 2019 r. *

Odwołanie – Klauzula arbitrażowa – Artykuł 272 TFUE – Pojęcie „skargi o ustalenie istnienia stosunku prawnego lub prawa” – Artykuł 263 TFUE – Pojęcie „decyzji administracyjnej” – Umowa o udzielenie dotacji zawarta w ramach programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (KIP) (2007–2013) – Sprawozdanie z audytu stwierdzające brak kwalifikowalności niektórych poniesionych wydatków

W sprawie C-14/18 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wniesione w dniu 5 stycznia 2018 r.,

Alfamicro – Sistemas de computadores, Sociedade Unipessoal, Lda, z siedzibą w Cascais (Portugalia), reprezentowana przez G. Gentila Anastácio i D. Pirrę Xarepego, advogados,

wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną postępowania jest:

Komisja Europejska, reprezentowana przez J. Estradę de Solà i M.M. Farrajotę, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie C. Toader (sprawozdawca), prezes izby, L. Bay Larsen i M. Safjan, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: portugalski.

Wyrok

- 1 W swoim odwołaniu Alfamico – Sistemas de computadoras, Sociedade Unipessoal, Lda (zwana dalej „Alfamicrem”) wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 14 listopada 2017 r., Alfamico/Komisja (T-831/14, niepublikowanego, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2017:804), w którym Sąd oddalił skargę mającą za przedmiot oparte na podstawie art. 272 TFUE żądanie, zasadniczo, stwierdzenia nieistnienia wierzytelności przysługującej Komisji Europejskiej wobec wnoszącej odwołanie na podstawie umowy o udzielenie dotacji nr 238882 w sprawie finansowania przez Unię Europejską projektu „Save Energy”, zawartej w ramach Programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007–2013) ustanowionego decyzją nr 1639/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. (Dz.U. 2006, L 310, s. 15, zwanej dalej „sporną umową o udzielenie dotacji”).

Ramy prawne

- 2 Zgodnie z art. 1 ust. 2 decyzji nr 1639/2006, w świetle motywu 2, została ona przyjęta, aby przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności oraz potencjału innowacyjnego Wspólnoty Europejskiej jako społeczeństwa o zaawansowanym poziomie wiedzy, funkcjonującego zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju opartego na stabilnym wzroście gospodarczym oraz charakteryzującego się wysoce konkurencyjną gospodarką rynkową o wysokim poziomie ochrony oraz poprawy jakości środowiska. Decyzja ta została uchylona ze skutkiem od dnia 31 grudnia 2013 r. rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1287/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiającym program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME) (2014–2020) i uchylającym decyzję nr 1639/2006 (Dz.U. 2013, L 347, s. 33).
- 3 Zgodnie z motywem 19 decyzji nr 1639/2006, jednym z jej celów było podjęcie odpowiednich środków w celu zapobieżenia nieprawidłowościom i nadużyciom oraz podjęcie niezbędnych kroków w celu odzyskania utraconych, niewłaściwie wypłaconych lub nieodpowiednio wykorzystanych środków, zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. 1995, L 312, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 1, s. 340), rozporządzeniem Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami (Dz.U. 1996, L 292, s. 2 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 9, t. 1, s. 303) oraz rozporządzeniem (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczącym dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz.U. 1999, L 136, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 3, s. 91).
- 4 Wśród celów przewidzianych w art. 2 tej decyzji, zawartych w jego ust. 2 lit. b), znalazł się program na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (TIK).
- 5 Artykuł 9 wspomnianej decyzji, zatytułowany „Ochrona interesów finansowych Wspólnoty”, w ust. 3 przewiduje:

„Wszystkie środki wykonawcze na podstawie niniejszej decyzji przewidują w szczególności nadzór oraz kontrolę finansową Komisji lub upoważnionego przez nią pełnomocnika oraz audytów wykonywanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, w razie potrzeby na miejscu”.

Okoliczności powstania sporu

- 6 Alfamicro jest jednoosobową spółką prawa portugalskiego, która świadczy usługi w dziedzinie informatyki i technologii informacyjnych. W dniu 9 czerwca 2009 r. podpisało z Komisją sporną umowę o udzielenie dotacji.
- 7 Projekt „Save Energy”, finansowany na podstawie tej umowy, miał na celu podniesienie świadomości obywateli i osób odpowiedzialnych w kwestiach efektywności energetycznej. Projekt ten został zrealizowany w okresie od 1 marca 2009 r. do 31 października 2011 r.
- 8 Alfamicro uczestniczyło w projekcie jako koordynator w ramach konsorcjum z 17 partnerami z pięciu państw członkowskich. Koordynowało wdrażanie projektów pilotażowych w dziedzinie innowacji technologicznych i społecznych. Ponadto uczestniczyło w innych projektach unijnych, w których pełniło rolę konsultanta technicznego lub koordynatora projektu.
- 9 Sporna umowa o udzielenie dotacji w art. 5 ust. 1 określała maksymalny wkład finansowy Wspólnoty na 2 230 000 EUR i stanowiła, że ten wkład finansowy będzie ograniczony do 50% kosztów kwalifikowalnych.
- 10 Artykuł 10 tej umowy, zatytułowany „Obowiązujące prawo i właściwy sąd”, w akapicie pierwszym przewiduje, że będzie ona regulowana zgodnie ze swoim brzmieniem, odpowiednimi aktami wspólnotowymi dotyczącymi programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji, rozporządzeniem finansowym mającym zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich i przepisami wykonawczymi, innymi właściwymi przepisami prawa wspólnotowego i uzupełniająco przepisami prawa belgijskiego.
- 11 Zgodnie z art. 10 akapit drugi wspomnianej umowy „beneficjenci oświadczają, że jest im wiadome i akceptują, iż Komisja może podejmować decyzje dotyczące zobowiązań pieniężnych [i stanowiące tytuł egzekucyjny] zgodnie z art. 256 WE”.
- 12 Artykuł 10 akapit trzeci wspomnianej umowy stanowił, że bez uszczerbku dla prawa Komisji do przyjmowania bezpośrednio decyzji, o których mowa w art. 10 akapit drugi, Sąd, lub w przypadku wniesienia odwołania, Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, jest jedynym właściwym do rozstrzygania sporów między Wspólnotą, z jednej strony, a beneficjentami, z drugiej strony, dotyczących wykładni, stosowania lub ważności spornej umowy o udzielenie dotacji i zgodności z prawem wyżej wymienionych decyzji.
- 13 Załącznik II do spornej umowy o udzielenie dotacji, który stanowił jej integralną część, określał ogólne warunki, którym podlegała. Artykuł II.28 ogólnych warunków, zatytułowany „Audyty finansowe”, w ust. 1 akapit pierwszy stanowił, że Komisja może, w każdym momencie realizacji danego projektu i przez okres pięciu lat od daty płatności końcowej, zgłosić beneficjenta do audytu. Zgodnie z akapitem drugim tego ustępu taka procedura mogła być przeprowadzona przez audytorów zewnętrznych lub przez służby Komisji, w tym Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). Zgodnie z brzmieniem art. II.28 ust. 6 wspomnianych ogólnych warunków Europejski Trybunał Obrachunkowy miał takie same prawa jak Komisja, w tym prawo dostępu, do celów kontroli i audytów.
- 14 Czas trwania projektu „Save Energy”, początkowo planowany na 30 miesięcy, został następnie przedłużony do 32 miesięcy, w związku z czym zakończył się w dniu 3 października 2011 r. Po realizacji tego projektu Komisja wypłaciła kwotę w wysokości 680 300 EUR, czyli 50% kosztów zadeklarowanych przez Alfamicro.

- 15 Pismem z dnia 25 października 2012 r. Trybunał Obrachunkowy poinformował Alfamicro, że zgodnie z art. 287 TFUE i jak przewidziano w art. II.28 ust. 6 ogólnych warunków spornej umowy o udzielenie dotacji, zostanie ona poddana audytowi w swojej siedzibie w Cascais (Portugalia) w dniach 17–19 grudnia 2012 r. Trybunał Obrachunkowy zakończył audyt w dniu 11 kwietnia 2013 r.
- 16 Sprawozdanie wstępne z audytu przekazano Alfamicro pismem z dnia 29 kwietnia 2013 r., a następnie zostało ono poddane rewizji Trybunału Obrachunkowego, przy uwzględnieniu uwag wstępnych przedstawionych przez wnoszącą odwołanie. Pismem z dnia 25 sierpnia 2014 r. Komisja przekazała Alfamicro sprawozdanie końcowe z audytu i poinformowała o jego ostatecznym zakończeniu. W wyniku tego audytu Trybunał Obrachunkowy odrzucił jako niezgodne z obowiązującymi ramami umownymi i regulacyjnymi zadeklarowane koszty dotyczące pracowników, usług świadczonych przez dwóch podwykonawców Alfamicra oraz „inne bezpośrednie koszty”, w tym głównie koszty podróży i koszty związane z zakupem produktów konsumpcyjnych, na łączną kwotę 934 262 EUR.
- 17 Pismem z dnia 8 września 2014 r. (zwanym dalej „wstępnym pismem informacyjnym”) Komisja poinformowała Alfamicro, że na podstawie wyników audytu wymagany jest zwrot łącznej kwoty 467 131 EUR i wystawiona zostanie nota obciążeniowa na tę kwotę w przypadku braku przedłożenia uwag przez Alfamicro w terminie 30 dni od otrzymania tego pisma. Komisja wskazała również, że w przypadku braku zapłaty wspomnianej kwoty w terminie określonym w nocie obciążeniowej będą naliczane odsetki za zwłokę według stopy określonej w tej nocie. Wreszcie Komisja wyjaśniła, że spółka miała możliwość odzyskania tej kwoty albo poprzez potrącenie, albo w drodze przyjęcia aktu stanowiącego tytuł egzekucyjny. Pismem z dnia 8 października 2014 r. Alfamicro zakwestionowało treść wstępnego pisma informacyjnego.
- 18 Pismem z dnia 28 października 2014 r. Komisja potwierdziła swoje stanowisko wyrażone we wstępnym piśmie informacyjnym i załączyła notę obciążeniową nr 3241413112 na kwotę 467 131 EUR, a termin płatności został ustalony na dzień 12 grudnia 2014 r.
- 19 Następnie pismami z dni 15 i 24 kwietnia 2015 r., skierowanymi do Alfamicro na pisemnym etapie postępowania przed Sądem, Komisja poinformowała spółkę, że zamierza dokonać potrąceń tej wierzytelności z innymi kwotami należnymi wnoszącej odwołanie jako beneficjentowi w ramach trzech innych projektów dofinansowanych przez Unię. W wyniku tych potrąceń kwota, o którą Komisja wystąpiła do Alfamicro, wynosi obecnie 270 436 EUR.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 20 Wnioskiem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 29 grudnia 2015 r. Alfamicro wniosło skargę na podstawie art. 272 TFUE, zgodnie z którym Trybunał jest właściwy do orzekania na mocy klauzuli arbitrażowej umieszczonej w umowie prawa publicznego lub prywatnego, zawartej przez Unię lub w jej imieniu.
- 21 Alfamicro wniosło do Sądu o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji jakoby zawartej w piśmie z dnia 28 października 2014 r. ze wszystkimi skutkami prawnymi z niej wynikającymi, a mianowicie stwierdzeniem nieważności załączonej do tego pisma noty obciążeniowej na kwotę 467 131 EUR oraz sporządzeniem noty kredytowej na tę samą kwotę na jej rzecz.
- 22 Przed Sądem Alfamicro podniosło zarzuty oparte na naruszeniu spornej umowy o udzielenie dotacji w odniesieniu do oceny kosztów uznanych za niekwalifikowalne, zasady proporcjonalności, zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań, pewności prawa i dobrej administracji oraz obowiązku uzasadnienia.

- 23 W swojej odpowiedzi, przedstawionej po dokonaniu przez Komisję potrąceń, o których mowa w pkt 19 niniejszego wyroku, Alfamicro rozszerzyło zakres skargi, wnosząc do Sądu o stwierdzenie nieważności tych potrąceń oraz o nakazanie Komisji ich unieważnienia i zwrotu odpowiednich kwot powiększonych o odsetki za zwłokę.
- 24 Z kolei Komisja wniosła żądanie wzajemne zmierzające w istocie do nakazania Alfamicrowi zwrotu nienależnie wypłaconej dotacji na podstawie spornej umowy o udzielenie dotacji.
- 25 Sąd określił skargę Alfamicra na podstawie art. 272 TFUE jako „skargę o ustalenie” mającą na celu stwierdzenie nieistnienia wierzytelności, na którą powołuje się Komisja w ramach spornej umowy o udzielenie dotacji.
- 26 W odniesieniu do zarzutu pierwszego dotyczącego naruszenia spornej umowy o udzielenie dotacji Sąd dokonał szczegółowej analizy wniosków Trybunału Obrachunkowego dotyczących kosztów usług świadczonych przez konsultantów wewnętrznych i podwykonawców, w niniejszej sprawie spółek O. i D. W tym względzie potwierdził ocenę Trybunału Obrachunkowego i Komisji, że kwota odpowiadająca 93% dotacji wypłaconej przez Komisję nie jest wiarygodna i nie mogła zostać zweryfikowana, a zatem nie mogła zostać uznana za koszty rzeczywiście poniesione przez Alfamicro. W konsekwencji Sąd uznał, że koszty te nie są kwalifikowalne na podstawie spornej umowy o udzielenie dotacji i oddalił zarzut pierwszy.
- 27 W ramach zarzutu drugiego Alfamicro podniosło naruszenie zasady proporcjonalności. W związku z tym, że projekt „Save Energy” został zakończony, a Komisja w pełni z niego skorzystała, Alfamicro twierdziło, że nieproporcjonalne byłoby zmniejszenie dotacji do zaledwie 7% początkowej kwoty. Sąd orzekł, że w umowie tego rodzaju dotacja nie stanowi wynagrodzenia za wykonaną przez beneficjenta pracę, lecz dotację na projekty, której wypłata podlega określonym warunkom. Z tego względu Komisja może zwrócić wyłącznie koszty kwalifikowalne w ramach umowy zawartej z beneficjentem. Sąd uznał zatem, że zasada proporcjonalności nie została naruszona i oddalił ten zarzut.
- 28 W ramach zarzutu trzeciego Alfamicro podniosło naruszenie zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań, pewności prawa i dobrej administracji. Sąd oddalił ten zarzut jako bezzasadny, uznawszy, że zasady te nie mają zastosowania w kontekście umowy. W każdym razie w niniejszej sprawie zasady te nie zostałyby naruszone.
- 29 Czwarty i ostatni zarzut wnoszącej odwołanie dotyczył naruszenia obowiązku uzasadnienia spoczywającego na Komisji. Alfamicro podniosło, że uzasadnienie decyzji jakoby zawartej w piśmie z dnia 28 października 2014 r. było „niezwykle zwięzłe”, wobec czego decyzja ta była obarczona błędem co do prawa. Sąd oddalił ten zarzut, uznawszy, że pismo nie stanowiło aktu administracyjnego, a zatem obowiązek uzasadnienia nie znajdował zastosowania w tej sprawie. Ponadto uznał, że nawet gdyby zarzut ten był interpretowany jako zarzut oparty na obowiązku wykonania umowy w dobrej wierze, nie mógłby zostać uwzględniony, ponieważ pismo to zostało wystosowane w kontekście znanym Alfamicrowi, które zostało już wystarczająco poinformowane wstępnym piśmie informacyjnym.
- 30 Sąd oddalił zatem skargę o ustalenie istnienia stosunku prawnego lub prawa w całości.
- 31 W odniesieniu do zarzutów przedstawionych przez Alfamicro w odpowiedzi na skargę, w których domagało się stwierdzenia nieważności potrąceń dokonanych przez Komisję po wniesieniu skargi wszczynającej postępowanie oraz nakazania Komisji zwrotu kwoty odpowiadającej tym potrąceniom wraz z odsetkami za zwłokę, Sąd odrzucił je jako niedopuszczalne z tego powodu, że owe potrącenia stanowiły akty administracyjne, których stwierdzenia nieważności należy się domagać na podstawie art. 263 TFUE. Jednakże regulamin postępowania przed Sądem nie dopuszcza zmiany charakteru skargi w toku postępowania.

- 32 W odniesieniu do żądania wzajemnego Komisji Sąd potwierdził zasadność dokonanej przez Trybunał Obrachunkowy oceny kosztów uznanych za niekwalifikowalne, a w konsekwencji istnienie odpowiedniej wierzytelności na rzecz Komisji. W związku z tym zasądził od Alfamicra na rzecz Komisji kwotę pozostającą do zapłaty po dokonaniu potrącenia, tj. 277 849,93 EUR wraz z odsetkami w wysokości 26,88 EUR za każdy dzień zwłoki poczynszy od dnia 20 czerwca 2015 r. aż do całkowitego uregulowania jej zadłużenia wynikającego z wykonania spornej umowy o udzielenie dotacji.

Żądania stron

- 33 W swoim odwołaniu Alfamico wnosi do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego wyroku;
 - przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania zgodnie z przesłankami określonymi w art. 263 TFUE, oraz
 - obciążenie Komisji całością kosztów postępowania.
- 34 Komisja wnosi do Trybunału o:
- tytułem żądania głównego – stwierdzenie niedopuszczalności odwołania wniesionego przez wnoszącą odwołanie;
 - tytułem żądania ewentualnego – oddalenie odwołania jako bezzasadnego i utrzymanie w mocy zaskarżonego wyroku, oraz
 - obciążenie wnoszącej odwołanie całością kosztów postępowania.

W przedmiocie odwołania

- 35 Na poparcie odwołania Alfamico podnosi cztery zarzuty, z których pierwszy dotyczy błędnej interpretacji przez Sąd żądań zawartych w pierwotnej skardze jako zmierzających do ustalenia, że wierzytelność podniesiona przez Komisję na podstawie spornej umowy o udzielenie dotacji nie istnieje, drugi dotyczy naruszenia spornej umowy o udzielenie dotacji, trzeci dotyczy naruszenia zasady proporcjonalności, a czwarty – naruszenia zasady pewności prawa.

W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego naruszenia art. 263 TFUE

W przedmiocie dopuszczalności zarzutu pierwszego

– Argumentacja stron

- 36 Komisja podnosi niedopuszczalność zarzutu pierwszego. Opiera się ona na okoliczności, że Alfamico złożyło skargę do Sądu na podstawie art. 272 TFUE i klauzuli arbitrażowej zawartej w spornej umowie o udzielenie dotacji. Żądając w odwołaniu do Trybunału uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania na podstawie art. 263 TFUE, aby orzekł on w przedmiocie ważności domniemanej decyzji administracyjnej wydanej przez Komisję i zawartej w jej piśmie z dnia

28 października 2014 r., wnosząca odwołanie zmienia przedmiot sporu z naruszeniem art. 170 regulaminu postępowania przed Trybunałem. Dlatego też zarzut ten należy odrzucić jako niedopuszczalny.

- 37 Alfamicro twierdzi, że w skardze wszczynającej postępowanie wyjaśniło, że domagało się stwierdzenia przez Sąd nieważności decyzji Komisji, jego zdaniem zawartej w piśmie z dnia 28 października 2014 r. oraz stwierdzenia nieważności załączonej do niej noty obciążeniowej. Sąd przyznał również w pkt 35 i 36 zaskarżonego wyroku, że Alfamicro domagało się stwierdzenia nieważności decyzji Komisji, twierdząc, że decyzja zawarta w tym piśmie stanowi akt administracyjny. Należy zatem oddalić zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję.

– Ocena Trybunału

- 38 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału umożliwienie stronie podniesienia po raz pierwszy przed Trybunałem zarzutu, którego nie powoływała ona wcześniej przed Sądem, oznaczałoby umożliwienie jej żądania od Trybunału rozstrzygnięcia sporu szerszego niż ten, który miał rozstrzygać Sąd. W ramach odwołania kompetencje Trybunału są zasadniczo ograniczone do badania dokonanej przez Sąd oceny podniesionych przed nim zarzutów. Jednakże argument, który nie został podniesiony w pierwszej instancji, nie stanowi nowego zarzutu, który jest niedopuszczalny na etapie odwołania, jeśli jest on jedynie rozszerzeniem argumentacji przedstawionej już w ramach zarzutu podniesionego w skardze przed Sądem (wyrok z dnia 16 listopada 2017 r., Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/Komisja, C-250/16 P, EU:C:2017:871, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 Prawdą jest, że Alfamicro zwróciło się do Sądu o wydanie orzeczenia nie na podstawie art. 263 TFUE, lecz na podstawie art. 272 TFUE i klauzuli arbitrażowej zawartej w spornej umowie o udzielenie dotacji.
- 40 Z pkt 36 zaskarżonego wyroku wynika jednak, że wnosząca odwołanie od początku wносиła o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji jakoby zawartej w piśmie z dnia 28 października 2014 r. Wynika z tego, że zamiarem Alfamicro rzeczywiście była skarga o stwierdzenie nieważności. Ponadto Sąd zauważył tę sprzeczność i w pkt 41 zaskarżonego wyroku stwierdził, że ewentualna skarga o stwierdzenie nieważności byłaby niedopuszczalna, ponieważ ani to pismo, ani nota obciążeniowa nie stanowią aktów administracyjnych, które mogłyby zostać zaskarżone w ramach takiej skargi.
- 41 Wynika z tego, że Alfamicro twierdziło już w ramach skargi przed Sądem, że pismo Komisji z dnia 28 października 2014 r. należy uznać za akt administracyjny wydany przez tę instytucję, nawet jeśli oparła ona swoją skargę na niewłaściwej podstawie prawnej. Ponieważ pierwszy zarzut podniesiony w odwołaniu opiera się na dokonanej przez Sąd błędnej ocenie charakteru prawnego pisma Komisji z dnia 28 października 2014 r., zarzut taki jedynie wzmacnia argument podniesiony już w ramach zarzutu przedstawionego w skardze do Sądu.
- 42 W konsekwencji zarzut ten należy uznać za dopuszczalny.

Co do istoty

– Argumentacja stron

- 43 W ramach zarzutu pierwszego Alfamicro twierdzi, że Sąd błędnie uznał, że akt, o którego stwierdzenie nieważności wносиło, nie miał cech aktu wykonawczego w rozumieniu art. 263 TFUE i że w pkt 50 zaskarżonego wyroku orzekł, iż wniosek Alfamicro był w rzeczywistości przeznaczony dla Sądu w celu wykazania nieistnienia wiarygodności, na którą Komisja powołuje się na podstawie spornej umowy o udzielenie dotacji.

- 44 Zdaniem Alfamicro na podstawie licznych elementów można wykazać fakt, że pismo Komisji z dnia 28 października 2014 r. jest aktem administracyjnym. Jej zdaniem pismo to jednostronnie określa wierzytelność i termin jej wymagalności oraz przewiduje uprawnienia Komisji do podejmowania działań egzekucyjnych. Tym samym charakter audytu przeprowadzonego przez Trybunał Obrachunkowy oraz fakt, że wyniki tego audytu zostały ekstrapolowane na inne umowy między Alfamicro a Komisją wskazuje, że audyt ten wykracza poza ramy umowne.
- 45 Podobnie potrącenia dokonane przez Komisję w następstwie tego pisma również stanowią akty administracyjne. Jednakże sprzeczne byłoby z jednej strony stwierdzenie, że wierzytelność Komisji opiera się na zasadach umownych, a tym samym zobowiązuje beneficjenta do wniesienia skargi na podstawie art. 272 TFUE, a z drugiej strony, uznanie możliwości jednostronnego przystąpienia przez tę instytucję do przymusowego odzyskania tej wierzytelności w drodze potrącenia, a zatem za pomocą aktu administracyjnego, który może zostać zaskarżony jedynie na podstawie art. 263 TFUE.
- 46 Komisja kwestionuje argument podniesiony przez Alfamicro na poparcie pierwszego zarzutu jego odwołania.

– *Ocena Trybunału*

- 47 Na wstępie należy przypomnieć, jak uczynił to Sąd w pkt 42 zaskarżonego wyroku, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału skarga o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE może zostać wniesiona na wszelkie akty instytucji, które niezależnie od ich charakteru lub formy mają na celu wywarcie wiążących skutków prawnych, które mogą wpłynąć na interesy wnoszącej odwołanie poprzez spowodowanie wyraźnej zmiany w jego sytuacji prawnej (wyroki: z dnia 9 września 2015 r., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisja*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 20 lutego 2018 r., *Belgia/Komisja*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 Niemniej jednak Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że ta właściwość w zakresie wykładni i stosowania postanowień traktatu FUE przez sąd Unii nie znajduje zastosowania, w przypadku gdy sytuacja prawna wnoszącej odwołanie wpisuje się w ramy stosunków umownych, których reżim prawny podlega prawu krajowemu wyznaczonemu przez strony umowy (zob. podobnie wyrok z dnia 9 września 2015 r., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisja*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, pkt 18; postanowienie z dnia 21 kwietnia 2016 r., *Borde i Carbonium/Komisja*, C-279/15 P, niepublikowane, EU:C:2016:297, pkt 39).
- 49 Gdyby bowiem sąd Unii uznał się za właściwy do orzekania w przedmiocie stwierdzenia nieważności aktów wpisujących się w ramy wyłącznie umowne, to nie tylko mógłby on pozbawić sensu art. 272 TFUE, który pozwala na przyznanie jurysdykcji Unii na mocy klauzuli arbitrażowej, ale także w przypadku gdyby umowa nie zawierała takiej klauzuli, mógłby rozszerzyć swoją jurysdykcję poza granice wyznaczone w art. 274 TFUE poddającym spory, których stroną jest Unia, powszechnej jurysdykcji sądów krajowych (wyrok z dnia 9 września 2015 r., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisja*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, pkt 19).
- 50 Z powyższego orzecznictwa wynika, że w przypadku istnienia umowy wiążącej wnoszącą odwołanie 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 administracyjny (wyrok z dnia 9 września 2015 r., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisja*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, pkt 20).

- 51 W niniejszej sprawie akt zaskarżony przez Alfamicro jest pismem Komisji z dnia 28 października 2014 r., w którym Komisja przekazuje Alfamicrowi notę obciążeniową i wzywa ją formalnie do zwrotu nienależnie wypłaconych kwot na podstawie spornej umowy o udzielenie dotacji, odpowiadających kwocie zawartej w tej nocie obciążeniowej.
- 52 A zatem powyższa nota obciążeniowa wpisuje się w kontekst spornej umowy o udzielenie dotacji, ponieważ jej celem jest odzyskanie wierzytelności, której podstawę stanowi wspomniana umowa. Taka nota obciążeniowa i towarzyszące jej wezwania zawierają jedynie wskazanie terminu oraz warunki płatności wierzytelności i nie mogą być utożsamiane z tytułem egzekucyjnym jako takim, mimo że wskazują one postępowanie egzekucyjne przewidziane w art. 299 TFUE jako jedną z możliwych opcji, z których Komisja może skorzystać, w przypadku gdyby dłużnik nie spłacił długu w określonym terminie płatności (zob. analogicznie wyrok z dnia 9 września 2015 r., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Komisja*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, pkt 23).
- 53 W każdym razie w niniejszej sprawie Komisja nie uciekła się do przymusowej egzekucji, lecz postanowiła wnieść do Sądu żądanie wzajemne zasądzenia od Alfamicra zapłaty tej wierzytelności.
- 54 Ponadto Alfamicro nie powołało się na żadne dowody wskazujące, że Komisja działała jako organ administracyjny lub że jej pismo z dnia 28 października 2014 r. wywołało skutki prawne poza ramami umownymi, które mogłyby zmienić sytuację prawną Alfamicra.
- 55 W rzeczywistości audyt przeprowadzony przez Trybunał Obrachunkowy został przewidziany w spornej umowie o udzielenie dotacji i jest częścią procedury zwykle przewidzianej w tego rodzaju umowie. Celem audytów jest zapewnienie, aby beneficjentowi dotacji zwracano wyłącznie koszty kwalifikowalne na mocy umowy przyznającej dotację, w celu zapewnienia odpowiedzialnego zarządzania i wykorzystania funduszy europejskich.
- 56 Prawdą jest, że po wysłaniu pisma z dnia 28 października 2014 r. Komisja dokonała ekstrapolacji wyników audytu spornej umowy o udzielenie dotacji na inne umowy, które zawarła z firmą Alfamicro oraz że decyzje Komisji podjęte na podstawie tych ekstrapolacji mogłyby w razie potrzeby stanowić akty administracyjne tej instytucji, jeżeli wykraczają poza ramy umowne tych innych umów. Jednakże, z jednej strony, wierzytelność stwierdzona przez Komisję w piśmie z dnia 28 października 2014 r. nie opiera się na takich ekstrapolacjach, lecz bezpośrednio na wynikach audytu przeprowadzonego przez Trybunał Obrachunkowy w odniesieniu do wydatków zadeklarowanych przez Alfamicro w ramach spornej umowy o udzielenie dotacji, a z drugiej strony, do Sądu nie został złożony wniosek dotyczący tych innych umów.
- 57 Podobnie potrącenia dokonane następnie przez Komisję są odrębnymi aktami, których ewentualny charakter administracyjny nie ma wpływu na charakter umowy oświadczenia o wierzytelności, ustanowionego w nocie obciążeniowej załączonej do pisma tej instytucji z dnia 28 października 2014 r. Ponadto, chociaż Alfamicro ogólnie krytykuje zróżnicowane podejście do środków umownych i potrąceń administracyjnych w orzecznictwie Sądu, w niniejszym odwołaniu nie kwestionuje decyzji Sądu zawartej w pkt 196 zaskarżonego wyroku o stwierdzeniu niedopuszczalności żądań stwierdzenia nieważności potrąceń Komisji, lecz ogranicza się do stwierdzenia, że Sąd powinien był uznać, iż pismo z dnia 28 października 2014 r. oraz nota obciążeniowa dołączona do tego pisma stanowią akty podlegające zaskarżeniu w rozumieniu art. 263 TFUE.
- 58 W konsekwencji Sąd nie naruszył prawa, uznając, że nawet gdyby skarga w pierwszej instancji, mimo że wyraźnie oparta na art. 272 TFUE, została zakwalifikowana jako „skarga o stwierdzenie nieważności” na podstawie art. 263 TFUE, skarga taka byłaby niedopuszczalna, ponieważ ani pismo z dnia 28 października 2014 r., ani nota obciążeniowa załączona do tego pisma nie stanowią aktów podlegających zaskarżeniu w rozumieniu art. 263 TFUE, a zatem należy uznać, że skarga Alfamicra została oparta na art. 272 TFUE, biorąc pod uwagę klauzulę arbitrażową w spornej umowie o udzielenie dotacji.

59 Z powyższego wynika, że zarzut drugi powinien zostać oddalony jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutów drugiego i trzeciego opartych na naruszeniu spornej umowy o udzielenie dotacji i zasady proporcjonalności

Argumentacja stron

- 60 W ramach zarzutów drugiego i trzeciego, które należy rozpatrywać łącznie, Alfamicro twierdzi, że Sąd orzekł w pkt 142 zaskarżonego wyroku, iż Komisja była zobowiązana do żądania zwrotu kosztów uznanych za niekwalifikowalne i że nie naruszyła zasady proporcjonalności ani obowiązku dobrej wiary w zakresie wykonania zobowiązań umownych.
- 61 Zdaniem Alfamicra klauzula II.28 spornej umowy o udzielenie dotacji, zgodnie z którą Komisja musi podjąć „wszelkie właściwe środki, jakie uzna za konieczne”, powinna była uwzględnić zasadę proporcjonalności przy stosowaniu wyników audytu przeprowadzonego przez Trybunał Obrachunkowy. Sporna umowa o udzielenie dotacji jest umową wzajemnie zobowiązującą i Alfamicro wypełniło swoje zobowiązania z niej wynikające. Jednakże zmniejszając dotację o 93%, pomimo że projekt „Save Energy” został ukończony, Komisja naruszyła tę umowę i zasadę proporcjonalności.
- 62 Komisja kwestionuje argumenty przedstawione przez Alfamicro na poparcie zarzutów drugiego i trzeciego.

Ocena Trybunału

- 63 Na wstępie należy przypomnieć, że Sąd stwierdził w pkt 90 i 128 zaskarżonego wyroku, że Trybunał Obrachunkowy prawidłowo ocenił niekwalifikowalny charakter kosztów zadeklarowanych przez Alfamicro. Stwierdzenie to, które w każdym razie wynika z oceny okoliczności faktycznych należącej do wyłącznej kompetencji Sądu, nie zostało zakwestionowane w niniejszym odwołaniu.
- 64 Chodzi zatem jedynie o sprawdzenie, czy Sąd prawidłowo ocenił, że Komisja nie naruszyła zasady proporcjonalności poprzez odliczenie wszystkich kosztów uznanych za niekwalifikowalne od kwoty dotacji i w konsekwencji zażądanie zwrotu znacznej części tej dotacji.
- 65 W tym kontekście należy zauważyć, że zgodnie z art. 317 TFUE Komisja jest zobowiązana do przestrzegania zasady należytego zarządzania finansami. Zapewnia ona również ochronę interesów finansowych Unii przy wykonywaniu budżetu Unii. To samo dotyczy kwestii umownych, ponieważ dotacje przyznawane przez Komisję pochodzą z budżetu Unii. Zgodnie z podstawową zasadą regulującą pomoc Unii może ona finansować jedynie rzeczywiście poniesione wydatki (wyrok z dnia 28 lutego 2013 r., Portugalia/Komisja, C-246/11 P, niepublikowany, EU:C:2013:118, pkt 102 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 66 W związku z tym Komisja nie może, nie naruszając przy tym zasad ustanowionych w traktacie FUE, zatwierdzać wydatków z budżetu Unii bez podstawy prawnej. Tymczasem w ramach dotacji to właśnie umowa o udzielenie dotacji reguluje warunki jej przyznania i wykorzystania, a w szczególności klauzule dotyczące określenia kwoty dotacji na podstawie kosztów zadeklarowanych przez współwykonawcę Komisji.
- 67 Dlatego też, jeżeli koszty zadeklarowane przez beneficjenta nie są kwalifikowalne na mocy danej umowy o udzielenie dotacji, ponieważ uznano je za niemożliwe do zweryfikowania lub niewiarygodne, Komisja nie ma innego wyboru jak tylko odzyskać dotację do wysokości nieuzasadnionych kwot, ponieważ na bazie podstawy prawnej ustanowionej w tej umowie o udzielenie dotacji, instytucja ta jest

upoważniona do uregulowania jedynie należycie uzasadnionych kwot z budżetu Unii. W tych okolicznościach, w niniejszej sprawie, żądanie zwrotu części dotacji odpowiadającej niekwalifikowalnym kosztom, ustalonym w sprawozdaniu z audytu Trybunału Obrachunkowego, jest właściwym środkiem.

- 68 W odniesieniu do argumentów dotyczących wzajemnego charakteru tej umowy wystarczy przypomnieć, że dotacja nie stanowi świadczenia wzajemnego względem realizacji projektu objętego umową o udzielenie dotacji. Kwoty wypłacane przez Komisję w ramach tej ostatniej są wypłacane wyłącznie w celu umożliwienia beneficjentowi pokrycia kosztów generowanych przez tę realizację. Jeżeli część tych kosztów zostanie uznana za niekwalifikowalną, ponieważ beneficjent nie wywiązał się ze swojego umownego obowiązku uzasadnienia wykorzystania udzielonych mu kwot, ta część kosztów musi zostać zwrócona przez Komisję w odpowiedniej proporcji, przy czym fakt, że w międzyczasie beneficjent zakończył projekt objęty umową o udzielenie dotacji, nie może mieć wpływu na ten obowiązek.
- 69 Jeśli chodzi o argument Alfamicra oparty na istnieniu bezpodstawnego wzbogacenia, wystarczy zauważyć, że jest on podnoszony po raz pierwszy przed Trybunałem, a zatem jest niedopuszczalny.
- 70 W konsekwencji Sąd nie naruszył prawa, stwierdzając, że żądając zwrotu kosztów uznanych za niekwalifikowalne, Komisja podjęła wobec wnoszącej odwołanie odpowiedni środek, gdyż tylko ten Sąd może przyjąć na mocy zobowiązań wynikających z umowy o udzielenie dotacji, jak i na mocy prawa Unii, że nie działała ona w tym kontekście w sposób sprzeczny z zasadą proporcjonalności lub zasadą dobrej wiary w odniesieniu do wykonania tych umów.
- 71 W świetle powyższych rozważań zarzuty drugi i trzeci powinny zostać oddalone jako bezzasadne.

W przedmiocie zarzutu czwartego dotyczącego naruszenia zasady pewności prawa

Argumentacja stron

- 72 W zarzucie tym Alfamicro podnosi, że Sąd naruszył prawo, ponieważ powinien był stwierdzić naruszenie zasady pewności prawa przez Komisję. Wnosząca odwołanie podnosi, że art. II.28 ust. 5 spornej umowy o udzielenie dotacji przewidywał, że Komisja może podjąć „odpowiednie środki”. Wnosząca odwołanie twierdzi jednak, że nawet gdyby mogła przewidzieć, że nie jest w stanie uzasadnić kosztów zadeklarowanych w ramach spornej umowy o udzielenie dotacji, która to okoliczność mogłaby mieć wpływ na kwotę dotacji, to nigdy nie mogła przewidzieć, że zostanie ona zmniejszona o 93% niezależnie od tego, że projekt został ukończony. W ten sposób Komisja przyjęła niewłaściwe środki wbrew postanowieniom spornej umowy o udzielenie dotacji i w konsekwencji naruszyła zasadę pewności prawa.
- 73 Komisja kwestionuje tę argumentację.

Ocena Trybunału

- 74 Należy przypomnieć, że Sąd powołany do rozstrzygnięcia sporu jest odpowiedzialny za orzekanie w sporze o charakterze umownym, a nie jako sędzia o zgodności z prawem aktu, który mógłby być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE.
- 75 Zasada pewności prawa, która należy do zasad ogólnych prawa Unii, wymaga, aby przepisy prawne były jasne, precyzyjne i przewidywalne co do ich skutków, tak aby zainteresowane podmioty miały orientację w stanie prawnym i stosunkach prawnych wynikających z porządku prawnego Unii (wyrok z dnia 8 grudnia 2011 r., France Télécom/Komisja, C-81/10 P, EU:C:2011:811, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 76 W tym kontekście z powyższego wynika, że Sąd słusznie stwierdził w pkt 156 i 157 zaskarżonego wyroku, że zasada pewności prawa nie znajduje zastosowania w sporze o charakterze umownym, w którym Sąd nie jest zobowiązany do zbadania legalności aktu administracyjnego. Dlatego też jakiegokolwiek naruszenie tej zasady nie miałyby wpływu na zobowiązania Komisji wynikające ze spornej umowy o udzielenie dotacji.
- 77 Zarzut czwarty należy zatem oddalić jako bezzasadny.
- 78 Z całości powyższych rozważań wynika, że nie można uwzględnić żadnego z zarzutów podniesionych przez Alfamicro w uzasadnieniu odwołania.
- 79 W związku z tym odwołanie należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

- 80 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach. Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ spółka Alfamicro przegrała sprawę, a Komisja zażądała obciążenia jej kosztami, należy obciążyć spółkę kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (szósta izba) orzeka, co następuje:

- 1) Odwołanie zostaje oddalone.**
- 2) Alfamicro – Sistemas de computadores, Sociedade Unipessoal zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy