



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 16 lipca 2020 r.*

Odwołanie – Klauzula arbitrażowa – Umowy o udzielenie dotacji zawarte w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” na lata 2007–2013 – Sprawozdania z audytu kwestionujące kwalifikowalność niektórych kosztów – Decyzja Komisji Europejskiej o odzyskaniu nienależnie wypłaconych kwot – Artykuł 299 TFUE – Uprawnienie Komisji do wydania decyzji stanowiącej tytuł egzekucyjny w ramach stosunków umownych – Właściwość sądu Unii – Skuteczna ochrona sądowna

W sprawie C-584/17 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 4 października 2017 r.,

ADR Center SpA, z siedzibą w Rzymie (Włochy), którą reprezentowali A. Guillerme i T. Bontinck, avocats,

wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną postępowania jest:

Komisja Europejska, którą reprezentowali J. Estrada de Solà i A. Katsimerou, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: A. Prechal, prezes izby, J. Malenovský i F. Biltgen (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: L. Hewlett, główna administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 27 lutego 2019 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 7 listopada 2019 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: angielski.

Wyrok

- 1 W odwołaniu ADR Center SpA (zwana dalej „ADR”) wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 20 lipca 2017 r., ADR Center/Komisja (T-644/14, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2017:533), w którym Sąd oddalił, po pierwsze, jej żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2014) 4485 final z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie odzyskania części wkładu finansowego przekazanego ADR w wykonaniu trzech umów o udzielenie dotacji zawartych w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” (zwanej dalej „sporną decyzją”), a po drugie, żądanie zasądzenia od Komisji Europejskiej zapłaty na jej rzecz pozostałej części kwoty należnej na podstawie tych trzech umów o udzielenie dotacji, w wysokości 49 172,52 EUR, wraz z zadośćuczynieniem.

Ramy prawne

- 2 Artykuł 2 lit. b) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. 2012, L 298, s. 1, zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym”) przewiduje, że do celów tego rozporządzenia „instytucja” oznacza między innymi Komisję.

- 3 Artykuł 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego ma następujące brzmienie:

„Instytucja 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.

[...]”.

- 4 Artykuł 90 rozporządzenia finansowego stanowi:

„1. Płatności dokonuje się po przedłożeniu dowodu, że dane działanie jest zgodne z przepisami aktu podstawowego lub z postanowieniami umowy; płatność obejmuje co najmniej jedną z następujących operacji:

- a) płatność całej kwoty należnej;
- b) płatność kwoty należnej na jeden z następujących sposobów:
 - (i) przez zaliczkowanie, które może być podzielone na kilka płatności po podpisaniu umowy o delegowaniu zadań, zamówienia lub umowy o udzielenie dotacji lub po otrzymaniu powiadomienia o udzieleniu dotacji;
 - (ii) przez jedną lub kilka płatności okresowych odpowiadających częściowemu wykonaniu działania;
 - (iii) przez płatność salda kwot należnych, jeżeli działanie zostało w pełni wykonane.

[...]”.

Okoliczności powstania sporu

- 5 Okoliczności powstania sporu przedstawiono w pkt 1–42 zaskarżonego wyroku. Na potrzeby niniejszego postępowania można je streścić w następujący sposób:

- 6 ADR jest spółką z siedzibą we Włoszech, która świadczy usługi w zakresie polubownego rozstrzygania sporów.

- 7 W grudniu 2008 r. Komisja zawarła z konsorcjami, których koordynatorem był ADR, trzy umowy o udzielenie dotacji (zwane dalej „umowami o udzielenie dotacji”) w wykonaniu decyzji nr 1149/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 września 2007 r. ustanawiającej na lata 2007–2013 program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” (Dz.U. 2007, L 257, s. 16).
- 8 Zgodnie z art. I.6 umów o udzielenie dotacji w związku z art. II.15.4 tych umów w terminie dwóch miesięcy od zakończenia danego działania koordynator powinien przedstawić, po pierwsze, końcowe sprawozdanie z wykonania tego zadania pod względem technicznym, po drugie, końcowe zestawienie finansowe rzeczywiście poniesionych kosztów kwalifikowalnych z uwzględnieniem struktury i opisu preliminarza budżetowego, i po trzecie, kompletne podsumowanie przychodów i wydatków dotyczących tego działania.
- 9 Artykuł I.9 umów o udzielenie dotacji stanowił, że dotacje podlegają postanowieniom samych umów, przepisom Unii mającym zastosowanie, a także, posiłkowo, przepisom prawa belgijskiego w dziedzinie dotacji. Wskazano w nim, że decyzje Komisji dotyczące stosowania postanowień odnośnej umowy o udzielenie dotacji, jak też szczegółowych warunków jej wykonania mogą być zaskarżane przez beneficjentów przed sądem Unii.
- 10 Artykuł II.14.1 umów o udzielenie dotacji określał ogólne kryteria, jakie koszty powinny spełniać, aby można było je uznać za koszty kwalifikowalne danego działania.
- 11 Artykuł II.19.5 umów o udzielenie dotacji wskazywał beneficjentom, że na podstawie art. 256 WE (obecnie art. 299 TFUE) Komisja może formalnie ustalić kwotę należną od osób innych niż państwa w drodze decyzji, która stanowi tytuł egzekucyjny. Decyzja ta podlega zaskarżeniu do Sądu.
- 12 Artykuł II.20 umów o udzielenie dotacji zawierał szczegółowe postanowienia dotyczące kontroli i audytów.
- 13 Po przekazaniu sprawozdań końcowych i w świetle ich treści Komisja zawiadomiła ADR o zamiarze odzyskania pewnych kwot wypłaconych tytułem płatności zaliczkowych, których dokonała w ramach umów o udzielenie dotacji.
- 14 Ponadto w wyniku przeprowadzonych przez Komisję audytów mających charakter kontradiktoryjny instytucja ta w dniu 10 czerwca 2013 r. poinformowała ADR o kwotach, które postanowiła odzyskać ze względu na niekwalifikowalność niektórych kosztów zadeklarowanych w odniesieniu do każdej z omawianych umów. Komisja poinformowała również ADR, że w terminie jednego miesiąca prześle tej spółce noty obciążeniowe i że w razie potrzeby przystąpi do odzyskania nienależnie wypłaconych kwot poprzez potrącenie lub w drodze egzekucji.
- 15 Pismem z dnia 9 lipca 2013 r. ADR zakwestionował wnioski z audytów i podniósł, że wystawione przez Komisję nakazy odzyskania są nieważne, ponieważ wydała je ona ponad dwa lata po zakończeniu procedury audytu.
- 16 W dniu 16 października 2013 r. Komisja przekazała ADR trzy noty obciążeniowe, z których każda odnosiła się do jednej z omawianych umów, opiewające na kwoty, odpowiednio, 62 649,47 EUR, 78 991,12 EUR i 52 634,75 EUR. W owych notach obciążeniowych wskazano, że w razie niedokonania płatności w terminie nienależnie wypłacone kwoty zostaną powiększone o odsetki za zwłokę.
- 17 W dniu 27 czerwca 2014 r., po wysłaniu ADR ponagleń w dniu 16 grudnia 2013 r. oraz wezwań do usunięcia uchybienia w dniu 26 lutego 2014 r., Komisja wydała sporną decyzję na podstawie art. 299 TFUE i art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego. Decyzją tą Komisja nakazała ADR odzyskanie kwoty głównej 194 275,34 EUR należnej od tej ostatniej w związku z wykonaniem umów o udzielenie dotacji, powiększonej o odsetki za zwłokę w kwocie 3236 EUR do dnia 30 kwietnia

2014 r. oraz o dodatkową kwotę 21,30 EUR za każdy dzień zwłoki od dnia 1 maja 2014 r. W art. 4 spornej decyzji Komisja wskazała w szczególności, że decyzja ta stanowi tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 299 akapit pierwszy TFUE.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 18 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 30 sierpnia 2014 r. ADR wniósł skargę, w której zażądał stwierdzenia nieważności spornej decyzji, zapłaty pozostałej części kwoty należnej na podstawie umów o udzielenie dotacji w wysokości 49 172,52 EUR, a także zapłaty zadośćuczynienia z tytułu podnoszonego naruszenia jej renomy oraz z tytułu czasu poświęconego przez jej personel na obronę jej interesów w postępowaniu administracyjnym i sądowym.
- 19 Co się tyczy dopuszczalności skargi wniesionej przez ADR w zakresie żądania zapłaty pozostałej części należnej kwoty, Sąd przypomniał w pkt 56 zaskarżonego wyroku, że dopuszczalność tego żądania zależy od charakteru prawnego skargi. Sąd uważa bowiem, że w przypadku skargi wniesionej na podstawie art. 263 TFUE owo żądanie jest niedopuszczalne, ponieważ w ramach kontroli legalności aktów Unii do sądu Unii nie należy kierowanie nakazów do instytucji Unii lub zastępowanie tych instytucji, na których spoczywa obowiązek podjęcia środków zapewniających wykonanie wyroku wydanego w następstwie skargi o stwierdzenie nieważności.
- 20 Jednakże w pkt 59 i 60 zaskarżonego wyroku Sąd wyjaśnił, że skarga może – niezależnie od jej wyraźnego oparcia na art. 263 TFUE – mieć w rzeczywistości podwójny cel, gdy zmierza ona nie tylko do stwierdzenia nieważności zakwestionowanej decyzji, ale także do ustalenia przez Sąd, że Komisji nie przysługuje dana wierzytelność wynikająca z umowy. W tym względzie Sąd orzekł, że jeżeli umowa zawiera klauzulę arbitrażową w rozumieniu art. 272 TFUE, może on zbadać, czy jest możliwa częściowa zmiana kwalifikacji skargi. Zdaniem Sądu taka zmiana kwalifikacji skargi, bez naruszenia prawa do obrony pozwanej instytucji, jest możliwa, w przypadku gdy po pierwsze strona skarżąca nie sprzeciwia się temu wyraźnie, a po drugie przynajmniej jeden zarzut oparty na naruszeniu zasad dotyczących danego stosunku umownego podniesiono w skardze zgodnie z postanowieniami art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem.
- 21 Po dokonaniu w pkt 61 zaskarżonego wyroku częściowej zmiany kwalifikacji złożonej do niego skargi na skargę wniesioną zarówno na podstawie art. 263 TFUE, jak i na podstawie art. 272 TFUE, Sąd stwierdził w pkt 62 zaskarżonego wyroku, że art. 272 TFUE, który „nadaje [...] sądowi Unii status sądu rozpoznającego sprawę w trybie nieograniczonego prawa orzekania”, pozwala mu – „w odróżnieniu od sądu orzekającego o zgodności z prawem, do którego wniesiono sprawę na podstawie art. 263 TFUE” – na rozpatrywanie wszelkich skarg na mocy klauzuli arbitrażowej, a więc również żądania zmierzającego w szczególności do tego, aby Sąd zasądził od Komisji zapłatę pozostałej części należnej kwoty. W konsekwencji Sąd uznał wniesione przez ADR żądanie zapłaty pozostałej części kwoty należnej w związku z wykonaniem umów o udzielenie dotacji za dopuszczalne.
- 22 Co się tyczy żądania zapłaty zadośćuczynienia za doznaną jakoby przez ADR krzywdę, Sąd odrzucił je jako niedopuszczalne w pkt 67 zaskarżonego wyroku, ponieważ nie spełniało ono żadnego z wymaganych w orzecznictwie trzech warunków powstania odpowiedzialności Unii za szkodę spowodowaną przez jedną z instytucji Unii, jeden z jej organów lub jedną z jej jednostek organizacyjnych.
- 23 Co się tyczy merytorycznej oceny skargi wniesionej przez ADR, Sąd przypomniał na wstępie w pkt 70 zaskarżonego wyroku, że rozpoznając skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie przepisów art. 263 TFUE, sąd Unii powinien dokonać oceny legalności zaskarżonego aktu w świetle traktatu FUE lub wszelkiego przepisu prawnego dotyczącego jego stosowania, a zatem prawa Unii. Dodał, że tymczasem w ramach skargi wniesionej na podstawie art. 272 TFUE skarżący może zarzucać danej instytucji jedynie niewykonanie postanowień odnośnej umowy lub naruszenie prawa mającego

- zastosowanie do tej umowy. Sąd zbadał następnie charakter pięciu zarzutów podniesionych przez ADR w celu ustalenia, czy argumenty przedstawione na poparcie tych zarzutów miały na celu podważenie zgodności z prawem spornej decyzji w rozumieniu art. 263 TFUE, czy też – przeciwnie – argumenty te wpisywały się zasadniczo w ramy sporu o charakterze umownym i w konsekwencji powinno się je zbadać w świetle niewykonania umów o udzielenie dotacji lub naruszenia prawa mającego do nich zastosowanie.
- 24 Ponieważ sporna decyzja stanowiła jedynie tytuł egzekucyjny dla wierzytelności umownej, jaka miała przysługiwać Komisji w stosunku do ADR, Sąd uznał za stosowne zajęcie stanowiska najpierw w przedmiocie istnienia i wysokości tej wierzytelności.
 - 25 W pkt 91–116 zaskarżonego wyroku Sąd zbadał zarzut trzeci, dotyczący naruszenia przez Komisję ciążącego na niej w tym względzie obowiązku przeprowadzenia dowodu.
 - 26 W tym kontekście Sąd przypomniał w pkt 93 zaskarżonego wyroku, że zgodnie z podstawową zasadą regulującą pomoc finansową Unii Unia może finansować jedynie rzeczywiście poniesione wydatki. Zdaniem Sądu dla uzasadnienia przyznania konkretnej dotacji nie wystarczy wykazanie przez beneficjenta tej dotacji, że projekt został zrealizowany; ów beneficjent powinien też udowodnić, że poniósł on koszty zgłoszone zgodnie z warunkami finansowymi przyznania tej dotacji, ponieważ za kwalifikowalne można uznać jedynie należycie udokumentowane koszty. W tym względzie Sąd orzekł, że obowiązek spełnienia tych warunków stanowi więc jedno z „podstawowych zobowiązań” beneficjenta dotacji i warunkuje przez to przyznanie owej dotacji.
 - 27 Wskazawszy w pkt 94 zaskarżonego wyroku, że zasada ta została odzwierciedlona w umowach o udzielenie dotacji i stwierdziwszy w pkt 96 zaskarżonego wyroku, że końcowe sprawozdania z audytu stanowią dowody na poparcie żądań Komisji dotyczących wykonania tych umów, Sąd zbadał różne argumenty podniesione przez ADR w odniesieniu do odrzucenia niektórych wydatków.
 - 28 Sąd uznał w pkt 103 zaskarżonego wyroku, że w obliczu konkretnych ustaleń dokonanych przez audytorów to ADR powinien był przedstawić dowody wskazujące, że rozpatrywane koszty spełniają warunki kwalifikowalności przewidziane w umowach o udzielenie dotacji. Zważywszy, że ADR nie przedstawił żadnego dowodu ani w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, ani przed Sądem, Sąd oddalił zarzut trzeci jako bezzasadny.
 - 29 Co się tyczy zarzutu czwartego, opartego na rzekomych błędach zawartych w końcowych sprawozdaniach z audytu, Sąd również oddalił go jako bezzasadny. W szczególności w pkt 157 zaskarżonego wyroku Sąd, opierając się na wyrażonej w pkt 93 tego wyroku podstawowej zasadzie regulującej pomoc finansową Unii, oddalił podniesiony przez ADR argument, zgodnie z którym audytorzy i Komisja nie wzięli pod uwagę jakości świadczonych usług i uzyskanych wyników.
 - 30 Sąd oddalił również jako bezzasadne zarzut pierwszy, dotyczący braku porozumienia między stronami co do zasad audytu, oraz zarzut drugi, dotyczący nieprzekazania końcowych sprawozdań z audytu w rozsądnym terminie i złego zarządzania przez Komisję poszczególnymi działaniami.
 - 31 Co się tyczy zarzutu piątego, dotyczącego braku kompetencji Komisji do wydania spornej decyzji, Sąd przypomniał w pkt 192 zaskarżonego wyroku, że podstawą prawną tej decyzji jest art. 299 TFUE i art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego.
 - 32 W tym względzie Sąd wskazał w pkt 195 i 196 zaskarżonego wyroku, że art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego jest zawarty w rozdziale tego rozporządzenia, który ma zastosowanie do wszystkich operacji objętych budżetem Unii, w tym operacji dokonywanych w ramach stosunków umownych, a nie tylko do szczególnej dziedziny działań Unii, o czym świadczy również art. 90 wspomnianego rozporządzenia.

- 33 Sąd wywiódł stąd w pkt 197 i 198 zaskarżonego wyroku, że zgodnie z orzecznictwem zarówno art. 299 TFUE, jak i art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego przyznają Komisji kompetencję do wydania decyzji stanowiącej tytuł egzekucyjny, bez względu na okoliczność, że wierzytelność, o której mowa, ma charakter umowny.
- 34 W pkt 199–213 zaskarżonego wyroku Sąd wyjaśnił, że wniosku tego nie podważa ani wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r., CEVA/Komisja (T-428/07 i T-455/07, EU:T:2010:240), ani wyrok z dnia 9 września 2015 r., Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisja (C-506/13 P, EU:C:2015:562), w których podniesiono kwestię, czy nota obciążeniowa stanowi akt zaskarżalny w rozumieniu art. 263 TFUE. Zdaniem Sądu taki wniosek nie narusza też art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), ponieważ w następstwie częściowej zmiany kwalifikacji skargi zbadał on w ramach tej samej skargi zarówno zgodność z prawem spornej decyzji, jak i zasadność wierzytelności umownej Komisji względem ADR, która legła u podstaw wydania tej decyzji.
- 35 W związku z tym Sąd oddalił zarzut piąty jako bezzasadny i w konsekwencji oddalił skargę w całości.

Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

- 36 W swoim odwołaniu ADR wnosi w istocie do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego wyroku;
 - stwierdzenie nieważności spornej decyzji i wydanie ostatecznego orzeczenia w sprawie poprzez uwzględnienie zarzutów podniesionych przez ADR w pierwszej instancji;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania przed Sądem i Trybunałem.
- 37 Komisja wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołania;
 - obciążenie ADR kosztami postępowania odwoławczego.

W przedmiocie odwołania

- 38 Na poparcie odwołania ADR podnosi dwa zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia prawa przez Sąd przy wykładni zasady regulującej pomoc finansową Unii, a drugi – naruszenia prawa przez Sąd przy wykładni art. 299 TFUE, art. 79 rozporządzenia finansowego oraz art. 47 karty.
- 39 Zważywszy, że zarzut drugi odwołania ma w istocie na celu podważenie zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim Sąd uznał kompetencję Komisji do wydania spornej decyzji, należy najpierw zbadać ten zarzut.

W przedmiocie zarzutu drugiego

Argumentacja stron

- 40 W pierwszej kolejności zdaniem ADR Sąd dokonał błędnej wykładni art. 299 TFUE i art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego, orzekając, że artykuły te przyznają Komisji uprawnienie do wydania nakazu odzyskania stanowiącego tytuł egzekucyjny w kontekście wykonania umów o udzielenie dotacji. Rzeczony artykuły nie mogą stanowić wystarczającej podstawy prawnej w tym względzie.
- 41 Rozumowanie Sądu, zgodnie z którym art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego stanowi podstawę prawną mającą zastosowanie do wszystkich wierzytelności, umownych lub pozaumownych, jest sprzeczne z orzecznictwem Trybunału, zgodnie z którym rozporządzenia Unii dotyczące zasad finansowych należy interpretować w sposób ścisły (wyrok z dnia 6 maja 1982 r., *BayWa i in.*, 146/81, 192/81 i 193/81, EU:C:1982:146, pkt 10). W zakresie, w jakim postanowienie to nie wskazuje wyraźnie, że ma zastosowanie w dziedzinie umów, Komisja nie jest uprawniona do stosowania go w ramach stosunków umownych.
- 42 ADR twierdzi, że odesłanie przez Sąd w pkt 196 zaskarżonego wyroku do art. 90 rozporządzenia finansowego wskazujące, że artykuł ten wspomina wyraźnie o dziedzinie umów, stanowi – przeciwnie – potwierdzenie, że wszystkie przepisy mające zastosowanie do stosunków umownych są formalnie określone, wobec czego wszystkie pozostałe przepisy nie mają zastosowania w tej dziedzinie.
- 43 ADR podnosi, że rozumowanie Sądu zawarte w pkt 200 i 201 zaskarżonego wyroku, prowadzące do zaakceptowania wydania w ramach stosunku umownego nakazu odzyskania stanowiącego tytuł egzekucyjny, opiera się na braku równowagi w podejściu do stosunków umownych między Komisją a beneficjentami dotacji. Rozumowanie to narusza zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań w stosunku do tych beneficjentów.
- 44 Co więcej, rozumowanie to jest sprzeczne z orzecznictwem Trybunału, a konkretnie z wyrokiem z dnia 9 września 2015 r., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisja* (C-506/13 P, EU:C:2015:562), w którym Trybunał zakwestionował podstawę prawną, a nawet ważność praktyki Komisji polegającej na obchodzeniu jej obowiązków jako kontrahenta poprzez jednostronne wydanie nakazu odzyskania stanowiącego tytuł egzekucyjny w celu uwolnienia się od konieczności wniesienia do właściwego sądu na podstawie art. 272 TFUE skargi o zwrot odnośnej dotacji. ADR uważa, że zgodnie z tym orzecznictwem Komisja jest zobowiązana do przestrzegania ram określonych dla dotacji, w niniejszym przypadku – ram umownych. W związku z tym wydanie nakazu odzyskania jest możliwe tylko w dwóch przypadkach: albo Komisja postanowiła przyznać dotację w drodze decyzji o udzieleniu dotacji, albo Komisja może wyjątkowo odstąpić od ram umownych określonych w danej umowie o udzielenie dotacji, jeżeli jej kontrahent wyraźnie zgadza się na to, a wysokość danych kwot nie jest kwestionowana – co jednak nie ma miejsca w niniejszej sprawie.
- 45 Zdaniem ADR nie można przyjąć rozumowania Sądu, zgodnie z którym nakaz odzyskania stanowiący tytuł egzekucyjny niezaprzeczalnie wywołuje wiążące skutki prawne wykraczające poza stosunek umowny wiążący strony, zważywszy, że Sąd nie wyjaśnił ponadto, jakie skutki wykraczają poza ów stosunek umowny.
- 46 W drugiej kolejności ADR utrzymuje, że Sąd naruszył prawo, orzekając, iż przyznanie Komisji kompetencji do wydawania nakazów odzyskania stanowiących tytuł egzekucyjny w sprawach dotyczących umów nie narusza art. 47 karty.
- 47 W tym względzie ADR podnosi, że Sąd zbadał zastrzeżenie dotyczące naruszenia art. 47 karty wyłącznie pod kątem prawa dostępu do sądu, nie wypowiadając się w kwestii prawa do skutecznego środka prawnego. Przyznając Komisji prawo do przyjęcia jednostronnych środków, mimo że jej

kontrahent wniósł skargę na podstawie art. 272 TFUE do właściwego sądu, niezależnie od tego, czy złożył ją do sądu Unii, czy do sądów krajowych, Sąd umożliwia tej instytucji obejście skargi wniesionej przez tego kontrahenta. Skuteczność skargi opartej na art. 272 TFUE zostaje znacznie ograniczona, a zważywszy, że skargi wnoszone na nakaz odzyskania stanowiący tytuł egzekucyjny nie mają skutku zawieszającego, sytuacja taka może mieć poważne szkodliwe skutki dla beneficjentów dotacji, a nawet prowadzić do ich upadłości lub likwidacji.

48 Komisja kwestionuje argumentację przedstawioną przez ADR na poparcie drugiego zarzutu odwołania.

Ocena Trybunału

49 W ramach drugiego zarzutu odwołania ADR przedstawia argumentację opartą w istocie na błędnej wykładni nie tylko art. 299 TFUE i art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego, lecz również zasady skutecznej ochrony sądowej, tak jak jest ona określona w orzecznictwie Trybunału dotyczącym art. 47 karty.

– *W przedmiocie wykładni art. 299 TFUE i art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego*

50 Jeśli chodzi o zarzucaną błędną wykładnię art. 299 TFUE i art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego, należy przede wszystkim ustalić, czy Komisja miała prawo wydać decyzję stanowiącą tytuł egzekucyjny na podstawie art. 299 akapit pierwszy TFUE, mimo że wiarygodność, na którą się powoływała, wynikała ze stosunku umownego.

51 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z brzmieniem art. 299 akapit pierwszy TFUE akty Rady Unii Europejskiej, Komisji lub Europejskiego Banku Centralnego (EBC), które nakładają zobowiązanie pieniężne na podmioty inne niż państwa, stanowią tytuł egzekucyjny. Tak więc przepis ten nie zawiera żadnego ograniczenia co do charakteru aktów ustalających zobowiązanie pieniężne, poza tym że nie ma on zastosowania do aktów kierowanych do państw członkowskich.

52 Ponadto, zważywszy, że art. 299 akapit pierwszy TFUE znajduje się w rozdziale 2, zatytułowanym „Akty prawne Unii, procedury przyjmowania i inne postanowienia”, tytułu I, zatytułowanego „Postanowienia instytucjonalne”, części szóstej traktatu FUE, postanowienie to zalicza się do postanowień ogólnych dotyczących aktów Unii. Na tej podstawie należy stwierdzić, że ma ono zastosowanie do wszystkich aktów ustalających zobowiązanie pieniężne, wydanych przez wymienione w nim instytucje Unii.

53 Jednakże, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 59 opinii, art. 299 TFUE nie stanowi sam w sobie wystarczającej podstawy prawnej dla wydawania aktów stanowiących tytuł egzekucyjny. Uprawnienie wymienionych w tym przepisie instytucji do wydawania takich aktów powinno bowiem wynikać z innych przepisów.

54 W niniejszej sprawie sporna decyzja wskazuje jako podstawę prawną nie tylko art. 299 TFUE, lecz również art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego.

55 Ten ostatni przepis, rozpatrywany w związku z art. 2 lit. b) rozporządzenia finansowego, przyznaje Komisji uprawnienie do formalnego ustalenia kwoty należnej od osób innych niż państwa członkowskie w drodze decyzji, która stanowi tytuł egzekucyjny.

56 Sąd słusznie wskazał w pkt 195 zaskarżonego wyroku, że art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego jest zawarty w pierwszej części tego rozporządzenia, zatytułowanej „Przepisy wspólne”, w rozdziale zatytułowanym „Operacje po stronie dochodów”, po którym następuje rozdział dotyczący operacji po stronie wydatków. Sąd prawidłowo wyjaśnił, że oba te rozdziały nie ograniczają się do szczególnej dziedziny działań Unii, ale mają zastosowanie do wszystkich operacji objętych budżetem Unii.

- 57 Tak więc Sąd słusznie stwierdził w pkt 197 zaskarżonego wyroku, że ani art. 299 TFUE, ani art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego nie wprowadzają rozróżnienia ze względu na to, czy wierzytelność, którą ustalono formalnie w drodze decyzji stanowiącej tytuł egzekucyjny, ma charakter umowny, czy pozaumowny.
- 58 W konsekwencji należy stwierdzić, że art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego może stanowić dla Komisji podstawę prawną do wydawania decyzji stanowiących tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 299 TFUE, nawet jeśli rozpatrywane zobowiązanie pieniężne ma charakter umowny.
- 59 Wniosku tego nie podważa art. 90 rozporządzenia finansowego, który wyraźnie odnosi się do stosunków umownych. Jak zauważyła bowiem rzecznik generalna w pkt 65 opinii, artykuł ten przewiduje jedynie w sposób ogólny, że każda płatność powinna opierać się na dowodzie, iż odpowiednie działanie jest zgodne z aktem prawnym przewidującym to działanie. W konsekwencji nie można z tego wywnioskować, że art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego nie ma zastosowania w dziedzinie umów.
- 60 Wniosku tego nie podważa również orzecznictwo powołane przez ADR, zgodnie z którym przepisy rozporządzeń Rady lub Komisji przyznające prawo do świadczeń finansowanych z funduszy Unii należy interpretować w sposób ścisły (zob. podobnie wyrok z dnia 6 maja 1982 r., *BayWa i in.*, 146/81, 192/81 i 193/81, EU:C:1982:146, pkt 10). Orzecznictwo to ma bowiem zastosowanie wyłącznie do zasad obowiązujących w odniesieniu do ponoszenia wydatków przez różne fundusze Unii i stosuje się w szczególności w celu zapewnienia równego traktowania różnych podmiotów gospodarczych z państw członkowskich (zob. podobnie wyroki z dnia 7 lutego 1979 r.: *Niderlandy/Komisja*, 11/76, EU:C:1979:28, pkt 9; *Niemcy/Komisja*, 18/76, EU:C:1979:30, pkt 8). Nie ma ono jednak znaczenia przy wykładni art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego.
- 61 Z powyższego wynika, że Sąd nie naruszył prawa, gdy orzekł w pkt 198 zaskarżonego wyroku, że art. 299 TFUE i art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego przyznają Komisji kompetencję do wydania spornej decyzji.
- 62 Następnie należy przypomnieć, że skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE można zasadniczo wnieść na wszelkie akty instytucji Unii, które niezależnie od ich charakteru lub formy mają na celu wywarcie wiążących skutków prawnych, które mogą wpłynąć na interesy skarżącego poprzez spowodowanie istotnej 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; z dnia 28 lutego 2019 r., *Alfamicro/Komisja*, C-14/18 P, EU:C:2019:159, pkt 47; z dnia 25 czerwca 2020 r., *Satcen/KF*, C-14/19 P, EU:C:2020:492, pkt 69).
- 63 Sąd Unii nie jest jednak właściwy do rozpoznania skargi o stwierdzenie nieważności, jeżeli sytuacja prawna skarżącego wpisuje się wyłącznie w ramy stosunków umownych, których reżim prawny podlega prawu krajowemu wyznaczonemu przez strony umowy (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 września 2015 r., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisja*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, pkt 18; z dnia 28 lutego 2019 r., *Alfamicro/Komisja*, C-14/18 P, EU:C:2019:159, pkt 48; z dnia 25 czerwca 2020 r., *Satcen/KF*, C-14/19 P, EU:C:2020:492, pkt 78).
- 64 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 (wyroki: z dnia 9 września 2015 r., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisja*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, pkt 19; z dnia 28 lutego 2019 r., *Alfamicro/Komisja*, C-14/18 P, EU:C:2019:159, pkt 49; z dnia 25 czerwca 2020 r., *Satcen/KF*, C-14/19 P, EU:C:2020:492, pkt 79).

- 65 Z powyższego orzecznictwa wynika, że w przypadku istnienia umowy wiążącej skarżącego z jedną z instytucji Unii można wnieść skargę do sądu Unii na podstawie art. 263 TFUE tylko w przypadku, gdy zaskarżony akt zmierza do wywarcia wiążących skutków prawnych, które wykraczają poza stosunek umowny wiążący strony i prowadzą do wykonywania prerogatyw władzy publicznej przyznanych instytucji będącej stroną umowy, działającej jako organ administracyjny (wyroki: z dnia 9 września 2015 r., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisja*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, pkt 20; z dnia 28 lutego 2019 r., *Alfamicro/Komisja*, C-14/18 P, EU:C:2019:159, pkt 50).
- 66 Ponadto Trybunał wyjaśnił, że nota obciążeniowa lub wezwanie, których celem jest odzyskanie wierzytelności na podstawie odnośnej umowy o udzielenie dotacji i które wskazują termin oraz warunki płatności stwierdzonej w nich wierzytelności, 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. podobnie wyroki: z dnia 9 września 2015 r., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisja*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, pkt 23; z dnia 28 lutego 2019 r., *Alfamicro/Komisja*, C-14/18 P, EU:C:2019:159, pkt 52).
- 67 To właśnie na podstawie tego orzecznictwa Sąd wyjaśnił w pkt 200 zaskarżonego wyroku, że w ramach stosunków umownych Komisja nie ma prawa wydawania jednostronnych aktów i nie może skierować do danego kontrahenta aktu o charakterze decyzji w celu wyegzekwowania od niego jego zobowiązań umownych o charakterze finansowym, ale powinna w razie potrzeby wystąpić do właściwego sądu z powództwem o zapłatę. Sąd słusznie wywiódł z tego w pkt 201 zaskarżonego wyroku, że na podstawie umowy o udzielenie dotacji Komisja nie może wydawać jednostronnych aktów zmierzających do odzyskania wierzytelności wynikającej z umowy.
- 68 Wbrew twierdzeniom ADR Trybunał nie zakwestionował natomiast w ramach tego orzecznictwa praktyki Komisji polegającej na jednostronnym wydaniu nakazu odzyskania stanowiącego tytuł egzekucyjny w kontekście stosunków umownych. Jak słusznie zauważył bowiem Sąd w pkt 204 zaskarżonego wyroku, w tym samym orzecznictwie Trybunał ograniczył się do przeanalizowania charakteru prawnego i możliwości zaskarżenia not obciążeniowych wysłanych w odnośnych ramach umownych, nie poruszając jednak kwestii, czy w kontekście stosunków umownych Komisja może powoływać się na swoje uprawnienie do formalnego ustalenia wierzytelności w drodze decyzji stanowiącej tytuł egzekucyjny.
- 69 W tym względzie należy zauważyć, że gdy Komisja wydaje nakaz odzyskania stanowiący tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 299 TFUE, skutki i moc wiążąca takiej jednostronnej decyzji nie mogą wynikać z postanowień umownych, lecz wynikają ze wspomnianego artykułu traktatu FUE i art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego.
- 70 W konsekwencji w niniejszej sprawie Sąd słusznie stwierdził w pkt 207 zaskarżonego wyroku, że sporna decyzja nie wynika z umów o udzielenie dotacji, lecz że opiera się ona na art. 299 TFUE w związku z art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego. Ponadto Sąd mógł zasadnie uznać, że decyzja ta wiąże się z wykonywaniem prerogatyw władzy publicznej przyznanych Komisji jako organowi administracyjnemu.
- 71 Nie można zatem czynić Sądowi zarzutu z tego, że nie wyjaśnił, w jakim zakresie sporna decyzja wywiera wiążące skutki prawne wykraczające poza stosunek umowny między stronami.
- 72 Ponadto należy zauważyć, że w przypadku gdy Komisja korzysta ze swych prerogatyw władzy publicznej, wydając akty, których skutki prawne wykraczają poza ramy umowne, akty te są objęte właściwością sądu Unii. Owe akty – podobnie jak wydana przez Komisję w niniejszej sprawie decyzja

stanowiąca tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 299 TFUE – są bowiem aktami Unii mogącymi wywoływać niekorzystne skutki, wobec czego można je zaskarżyć w drodze skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej do sądu Unii na podstawie art. 263 TFUE.

- 73 Jednakże, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 52–56 opinii, Komisja nie może wydać decyzji stanowiącej tytuł egzekucyjny w ramach stosunków umownych, które nie przewidują klauzuli arbitrażowej na rzecz sądu Unii i które z tego względu są objęte jurysdykcją sądów państwa członkowskiego. Wydanie takiej decyzji przez Komisję w braku klauzuli arbitrażowej prowadziłoby bowiem do ograniczenia właściwości tych ostatnich sądów, ponieważ sąd Unii stałby się właściwy do orzekania o zgodności z prawem tej decyzji. Komisja mogłaby zatem systematycznie obchodzić ustanowiony w prawie pierwotnym podział kompetencji między sądami Unii i sądami krajowymi, o którym to podziale jest mowa w pkt 62–64 niniejszego wyroku. W związku z tym uprawnienie Komisji do wydawania decyzji stanowiących tytuł egzekucyjny w ramach stosunków umownych powinno być ograniczone do umów zawierających klauzulę arbitrażową przyznającą właściwość sądowi Unii.
- 74 Wreszcie nie można również zarzucać Sądowi, że naruszył zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, przyznając, iż w ramach stosunków umownych Komisja może jednostronnie skorzystać z uprawnień przyznanych jej w art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego w związku z art. 299 TFUE.
- 75 W tym względzie należy przypomnieć, że uprawnienie do powoływania się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań wymaga udzielenia zainteresowanemu przez właściwe organy Unii dokładnych, bezwarunkowych i zgodnych zapewnień, pochodzących z uprawnionych i wiarygodnych źródeł (zob. w szczególności wyroki: z dnia 22 czerwca 2006 r., Belgia i Forum 187/Komisja, C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:416, pkt 147; z dnia 7 kwietnia 2011 r., Grecja/Komisja, C-321/09 P, niepublikowany, EU:C:2011:218, pkt 45). Nikt nie może natomiast powoływać się na naruszenie tej zasady w braku wspomnianych zapewnień (wyrok z dnia 31 stycznia 2019 r., Islamic Republic of Iran Shipping Lines i in./Rada, C-225/17 P, EU:C:2019:82, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 76 Tymczasem w niniejszej sprawie, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 80 opinii, ADR nie mógł twierdzić, że orzecznictwo sądu Unii dawało tej spółce jakiegokolwiek zapewnienie, że Komisja nie może wykonywać uprawnień przyznanych jej w art. 299 TFUE i art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego w celu formalnego ustalenia wierzytelności umownej w drodze decyzji stanowiącej tytuł egzekucyjny.
- 77 Co więcej, zgodnie z ciążącym na Komisji obowiązkiem dobrej administracji, stosownie do którego, w przypadku gdy owa instytucja zastrzega sobie wykonywanie takiego uprawnienia w ramach stosunku umownego, musi ona wyraźnie to zastrzec w klauzuli umowy, w niniejszej sprawie Komisja uściśliła w art. II.19.5 umów o udzielenie dotacji, że może formalnie ustalić kwotę należną od osób innych niż państwa w drodze decyzji, która stanowi tytuł egzekucyjny. Wynika z tego, że ADR musiał wiedzieć, iż w kontekście umów o udzielenie dotacji Komisja mogła wydać decyzję taką jak sporna decyzja.
- 78 W konsekwencji argumentację opartą na błędnej wykładni art. 299 TFUE i art. 79 ust. 2 rozporządzenia finansowego należy oddalić jako bezzasadną.

– *W przedmiocie zasady skutecznej ochrony sądowej*

- 79 Jeśli chodzi o argumentację ADR dotyczącą naruszenia zasady skutecznej ochrony sądowej przewidzianej w art. 47 karty, Sąd słusznie przypomniał w pkt 210 zaskarżonego wyroku, że zasada ta stanowi ogólną zasadę prawa Unii i że składają się na nią różne elementy, w tym prawo dostępu do sądu (zob. podobnie wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., Otis i in., C-199/11, EU:C:2012:684, pkt 46, 48).

- 80 W pkt 211 zaskarżonego wyroku Sąd przypomniał orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym, aby sąd mógł orzec w przedmiocie sporu dotyczącego praw i obowiązków wynikających z prawa Unii z poszanowaniem art. 47 karty, sąd ten powinien być właściwy do zbadania wszystkich kwestii faktycznych i prawnych istotnych dla rozstrzyganego przez niego sporu (zob. podobnie wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., *Otis i in.*, C-199/11, EU:C:2012:684, pkt 49).
- 81 Orzecznictwo Sądu przypomniane w pkt 70 zaskarżonego wyroku skutkuje natomiast tym, że sąd Unii, do którego wniesiono skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, może jedynie dokonać oceny zarzutów podważających zgodność z prawem zaskarżonego aktu w świetle prawa Unii, podczas gdy w ramach skargi wniesionej na podstawie art. 272 TFUE skarżący może podnosić wyłącznie naruszenia postanowień umownych lub prawa mającego zastosowanie do danej umowy.
- 82 Wynika z tego, że zgodnie z tym orzecznictwem Sądu sąd Unii rozpatrujący skargę o stwierdzenie nieważności decyzji stanowiącej tytuł egzekucyjny, która jest aktem wydanym w ramach kompetencji własnej i odrębnej od stosunku umownego między stronami, powinien uznać za niedopuszczalny każdy zarzut oparty na niewykonaniu postanowień danej umowy lub na naruszeniu przepisów prawa krajowego mających zastosowanie do tej umowy.
- 83 W przypadku gdy sąd Unii zamierza jednak zbadać zarzut dotyczący tej umowy w ramach skargi o stwierdzenie nieważności, powinien on, zgodnie z tym samym orzecznictwem Sądu, zweryfikować, czy możliwa jest zmiana kwalifikacji wniesionej do niego skargi, w szczególności jako zmierzającej nie tylko do stwierdzenia nieważności kwestionowanej decyzji, lecz również do stwierdzenia, że Komisji nie przysługuje rozpatrywana wierzytelność umowna. W niniejszej sprawie Sąd przeprowadził takie badanie w pkt 56–62 zaskarżonego wyroku i doszedł w nich do wniosku, że można było dokonać owej zmiany kwalifikacji.
- 84 Zważywszy jednak, że taka zmiana kwalifikacji skargi zależy nie tylko od woli sądu Unii, lecz również – zgodnie z tym orzecznictwem Sądu – od spełnienia przesłanek niezależnych od niej, takich jak okoliczność, że strona skarżąca nie sprzeciwia się temu wyraźnie, oraz istnienie zarzutu opartego na naruszeniu przepisów regulujących dany stosunek umowny, owej zmiany kwalifikacji nie można uznać za zapewniającą skuteczną ochronę sądową na podstawie art. 47 karty, ponieważ to prawo podstawowe wymaga, jak przypomniano w pkt 80 niniejszego wyroku, by ów sąd zbadał wszystkie kwestie faktyczne i prawne istotne dla rozstrzyganego przez niego sporu.
- 85 Co więcej, zgodnie z orzecznictwem Sądu przytoczonym w pkt 70 zaskarżonego wyroku, jeżeli nie istnieje żaden akt dający się wyodrębnić z danej umowy, ocena sądu Unii rozpoznającego sprawę na podstawie art. 272 TFUE ogranicza się co do zasady do zarzutów dotyczących niewykonania postanowień danej umowy lub naruszenia prawa mającego zastosowanie do tej umowy.
- 86 Tymczasem, gdy Komisja wykonuje umowę, podlega zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy karty i ogólnych zasad prawa Unii. Tak więc okoliczność, że prawo mające zastosowanie do danej umowy nie zapewnia tych samych gwarancji co gwarancje, które przyznaje karta i ogólne zasady prawa Unii, nie zwalnia Komisji z obowiązku zapewnienia ich przestrzegania w stosunku do jej kontrahentów.
- 87 Z powyższego wynika, że orzecznictwo to, dokonujące rozróżnienia w zależności od tego, czy zarzuty podniesione w ramach skargi powinny być traktowane przez sąd Unii, do którego wniesiono skargę, jako zarzuty dotyczące jednego z naruszeń lub przypadków, o których mowa w art. 263 akapit drugi TFUE, czy też – przeciwnie – jako zarzuty dotyczące niewykonania postanowień danej umowy lub naruszenia przepisów prawa krajowego mających zastosowanie do tej umowy, nie może zagwarantować, że wszystkie kwestie faktyczne i prawne istotne dla rozstrzygnięcia sporu zostaną zbadane w celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej przewidzianej w art. 47 karty.

- 88 W konsekwencji, gdy do sądu Unii wniesiono, na podstawie art. 263 TFUE, skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji stanowiącej tytuł egzekucyjny, formalnie ustalającej wierzytelność wynikającą z umowy, sąd ten jest właściwy do zbadania tej skargi w świetle wykonywania prerogatyw władzy publicznej, które wiążą się z wydaniem takiej decyzji. Jednakże przy badaniu takiej skargi ów sąd rozpatruje nie tylko zarzuty nieważności oparte na okolicznościach faktycznych i prawnych wynikających z działań Komisji jako organu administracyjnego, ale również zarzuty nieważności oparte na okolicznościach faktycznych i prawnych wynikających ze stosunków umownych wiążących Komisję ze skarżącym. W zakresie, w jakim rzeczona skarga zawiera ponadto żądanie wzajemne oparte na wykonaniu danej umowy, sąd Unii nie może uznać takiego żądania za niedopuszczalne ze względu na to, że stanowi ono nakaz, którego sąd stwierdzający nieważność nie może wydać.
- 89 Wynika z tego, że Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 70 zaskarżonego wyroku, że w ramach skargi wniesionej na podstawie art. 263 TFUE sąd Unii powinien dokonać oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu wyłącznie w świetle prawa Unii, podczas gdy w ramach skargi wniesionej na podstawie art. 272 TFUE skarżący może skutecznie powoływać się jedynie na niewykonanie postanowień danej umowy lub na naruszenie prawa mającego zastosowanie do tej umowy.
- 90 Jeśli jednak uzasadnienie zaskarżonego wyroku jest samo w sobie wystarczające, by uzasadnić sentencję tego wyroku, odwołanie należy oddalić w całości (zob. podobnie wyrok z dnia 7 września 2017 r., Francja/Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, pkt 85). Tymczasem w ramach badania, które Sąd przeprowadził w pkt 72–80 zaskarżonego wyroku w celu ustalenia, w jakim stopniu można zmienić kwalifikację wniesionej do niego skargi, Sąd dokonał w niniejszym przypadku pełnej analizy wszystkich kwestii faktycznych i prawnych istotnych dla rozstrzygnięcia sporu, wobec czego naruszenie prawa, jakiego dopuścił się w ten sposób, nie miało wpływu na sentencję zaskarżonego wyroku.
- 91 W konsekwencji argumentacja oparta na naruszeniu zasady skutecznej ochrony sądowej, określonej w orzecznictwie Trybunału dotyczącym art. 47 karty, jest bezskuteczna, w związku z czym również należy ją oddalić.
- 92 W świetle powyższych rozważań należy oddalić drugi zarzut odwołania.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumentacja stron

- 93 W pierwszym zarzucie odwołania ADR podnosi, że Sąd naruszył prawo, gdy w pkt 157 zaskarżonego wyroku zinterpretował w szczególnie ścisły sposób zasadę regulującą pomoc finansową Unii, wskazując, że jedynie rzeczywiście poniesione wydatki mogą być objęte dotacją.
- 94 ADR uważa, że taka wykładnia jest sprzeczna z zasadą proporcjonalności. Jeżeli beneficjent dotacji jest w stanie wykazać za pomocą innych środków, że faktycznie poniósł koszty i że jakość usług nie jest kwestionowana, nie można odrzucić żądania udzielenia dotacji.
- 95 Ponadto zdaniem ADR w ramach wykładni każdej podstawowej zasady należy oprzeć się na jej celu i ogólnej systematyce. ADR podkreśla w tym względzie, że wykładnia dokonana przez Sąd jest sprzeczna z wolą prawodawcy Unii, ponieważ Komisja sama przyznała w swoim wniosku dotyczącym przyjęcia nowego rozporządzenia finansowego Unii, że istnieje rzeczywista potrzeba „uproszczenia życia” beneficjentom funduszy Unii i że należy skupić się „raczej na wynikach i wartości dodanej niż na procedurach administracyjnych”.

- 96 Co się tyczy podniesionej przez Komisję różnicy między zamówieniami publicznymi a umowami o udzielenie dotacji, ADR twierdzi, że nie mógł swobodnie korzystać z wyników podjętych działań ani pozostać ich „właścicielem”.
- 97 Komisja podnosi, że w zakresie, w jakim należy uznać, iż pierwszy zarzut odwołania podważa ocenę okoliczności faktycznych dokonaną przez Sąd, powinno się odrzucić go jako niedopuszczalny, a w pozostałym zakresie zarzut ten należy oddalić jako bezzasadny.

Ocena Trybunału

- 98 Na wstępie należy przypomnieć, iż Sąd stwierdził w pkt 94–115 zaskarżonego wyroku, że Komisja wywiązała się ze spoczywającego na niej ciężaru dowodu i że ADR nie przedstawił żadnego dowodu pozwalającego wykazać, iż zakwestionowane koszty zostały poniesione zgodnie z warunkami określonymi w umowach o udzielenie dotacji. Należy zauważyć, że dokonane w ten sposób przez Sąd ustalenia nie są kwestionowane w odwołaniu i że ponadto ADR nie powołał się na jakiegokolwiek przeinaczenie sprawozdań z audytu przedstawionych przed Sądem na poparcie żądań Komisji dotyczących wykonania umów o udzielenie dotacji.
- 99 W ramach analizy pierwszego zarzutu odwołania należy zbadać jedynie, czy Sąd słusznie zinterpretował podstawową zasadę regulującą pomoc finansową Unii, wskazując, że jedynie rzeczywiście poniesione wydatki mogą być przedmiotem dotacji, przy czym nie jest konieczne uwzględnienie jakości wykonanych świadczeń.
- 100 W tym kontekście należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 317 TFUE Komisja jest zobowiązana do przestrzegania zasady należytego zarządzania finansami. Komisja zapewnia również ochronę interesów finansowych Unii przy wykonywaniu budżetu Unii. Dotyczy to także dziedziny stosunków umownych, ponieważ dotacje przyznawane przez Komisję pochodzą z budżetu Unii. Zgodnie z podstawową zasadą regulującą pomoc finansową Unii ta ostatnia może finansować jedynie rzeczywiście poniesione wydatki (wyrok z dnia 28 lutego 2019 r., *Alfamicro/Komisja*, C-14/18 P, EU:C:2019:159, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 101 W związku z tym Komisja nie może, nie naruszając przy tym owych zasad ustanowionych w traktacie FUE, zatwierdzać wydatków z budżetu Unii bez podstawy prawnej. W odniesieniu do dotacji to umowa o udzielenie dotacji reguluje warunki jej przyznania i wykorzystania, a w szczególności klauzule dotyczące określenia kwoty tej dotacji na podstawie kosztów zadeklarowanych przez kontrahenta Komisji (wyrok z dnia 28 lutego 2019 r., *Alfamicro/Komisja*, C-14/18 P, EU:C:2019:159, pkt 66).
- 102 Dlatego też jeżeli koszty zadeklarowane przez beneficjenta dotacji nie są kwalifikowalne na podstawie 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 w oparciu o podstawę prawną, jaką jest ta umowa o udzielenie dotacji, wspomniana instytucja jest upoważniona do uregulowania z budżetu Unii jedynie należycie uzasadnionych kwot (wyrok z dnia 28 lutego 2019 r., *Alfamicro/Komisja*, C-14/18 P, EU:C:2019:159, pkt 67).
- 103 W niniejszej sprawie Komisja była zatem zobowiązana nakazać zwrot kwot odpowiadających kosztom niekwalifikowalnym zgodnie z warunkami finansowymi określonymi w umowach o udzielenie dotacji.
- 104 Owej konkluzji nie może podważyć fakt, iż we wniosku dotyczącym nowego rozporządzenia finansowego sama Komisja przyznała, że istnieje potrzeba uproszczenia procedur administracyjnych i że należy skupić się na uzyskanych wynikach, zważywszy, że wspomniany wniosek nie ma znaczenia przy badaniu niniejszej sprawy, która podlega rozporządzeniu finansowemu wskazanemu w pkt 2 powyżej.

- 105 Nie można zatem zarzucać Sądowi, że dokonał zbyt zawężającej wykładni podstawowej zasady regulującej pomoc finansową Unii, gdy orzekł w pkt 93 zaskarżonego wyroku, że obowiązek przestrzegania warunków finansowych określonych w umowach o udzielenie dotacji stanowi jedno z „podstawowych zobowiązań” beneficjenta przedmiotowych dotacji.
- 106 W tych okolicznościach należy również oddalić podniesiony przez ADR argument dotyczący tego, czy beneficjentowi dotacji trzeba pozwolić na wykazanie poniesionych kosztów za pomocą innych środków niż te przewidziane w postanowieniach umownych. Po pierwsze bowiem, warunki finansowe określone w postanowieniach umownych obowiązują obie strony umowy, a Komisja, która jest nimi związana w taki sam sposób jak beneficjent dotacji, nie może być zmuszona do odstąpienia od nich poprzez dopuszczenie innych środków dowodowych. Po drugie, takie rozważania są w każdym razie objęte oceną dowodów przez Sąd. Otóż wyłącznie Sąd jest właściwy do ustalenia i dokonania oceny istotnych okoliczności faktycznych, jak również do dokonania oceny dowodów. Ocena tych okoliczności faktycznych i tych dowodów nie stanowi zatem, z zastrzeżeniem przypadku ich przeinaczenia, kwestii prawnej podlegającej jako taka kontroli Trybunału w ramach postępowania odwoławczego (wyrok z dnia 28 czerwca 2005 r., Dansk Rørindustri i in./Komisja, C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, pkt 177 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 107 Ponadto, jeżeli koszty zostały uznane w części za niekwalifikowalne, ponieważ beneficjent odnośnej dotacji nie wywiązał się ze swojego umownego obowiązku uzasadnienia wykorzystania przyznanych mu kwot, okoliczność, że w międzyczasie ów beneficjent zrealizował projekt objęty tą umową o udzielenie dotacji, nie może mieć wpływu na wykonanie tego obowiązku, zważywszy, że owa dotacja nie stanowi świadczenia wzajemnego z tytułu realizacji projektu określonego w rzeczonyj umowie o udzielenie dotacji (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 stycznia 2006 r., Comunità montana della Valnerina/Komisja, C-240/03 P, EU:C:2006:44, pkt 78; z dnia 28 lutego 2019 r., Alfamicro/Komisja, C-14/18 P, EU:C:2019:159, pkt 68).
- 108 Skoro dotacja nie stanowi świadczenia wzajemnego z tytułu zrealizowanego projektu, to bez znaczenia jest okoliczność, czy beneficjentom dotacji przyzna się własność materialną i intelektualną opracowanego produktu.
- 109 Wynika stąd, że Sąd nie naruszył zasady proporcjonalności, gdy orzekł w pkt 157 zaskarżonego wyroku, że dla uzasadnienia przyznania określonej dotacji nie wystarczy wykazanie przez beneficjenta dotacji, iż projekt został zrealizowany, lecz że ów beneficjent powinien przedstawić dowód, iż poniósł zgłoszone koszty zgodnie z warunkami przyznania odnośnych dotacji.
- 110 W konsekwencji zarzut pierwszy należy oddalić jako bezzasadny.
- 111 W świetle całości powyższych rozważań odwołanie należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

- 112 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach.
- 113 Zgodnie z art. 138 § 3 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 owego regulaminu, w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty. Jednakże, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, Trybunał może orzec, że jedna ze stron pokrywa, oprócz własnych kosztów, część kosztów poniesionych przez stronę przeciwną.

¹¹⁴ Zważywszy, że badanie drugiego zarzutu odwołania ujawniło naruszenie prawa przez Sąd, które nie doprowadziło jednak do uchylecia zaskarżonego wyroku, wydaje się zasadne orzeczenie, że ADR pokrywa dwie trzecie kosztów poniesionych przez Komisję, a Komisja pokrywa, poza jedną trzecią własnych kosztów, jedną trzecią kosztów poniesionych przez ADR.

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

- 1) Odwołanie zostaje oddalone.**
- 2) ADR Center SpA pokrywa, poza dwiema trzecimi własnych kosztów, dwie trzecie kosztów poniesionych przez Komisję Europejską.**
- 3) Komisja Europejska pokrywa, poza jedną trzecią własnych kosztów, jedną trzecią kosztów poniesionych przez ADR Center SpA.**

Podpisy