Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 5 marca 2015 r.[1]

Sprawa C-78/14 P

Komisja Europejska
przeciwko

ANKO AE

Odwołanie — Klauzula arbitrażowa — Właściwość Trybunału — Wykładnia klauzuli umownej

1. Odwołanie w niniejszej sprawie wniesione od wyroku Sądu Unii Europejskiej ANKO/Komisja[2] dotyczy rozróżnienia między kwestiami faktycznymi a prawnymi w ramach odwołania dotyczącego sporu o charakterze umownym w przedmiocie klauzuli arbitrażowej. Trybunał, który dotychczas miał okazję rozpoznawać jedynie ograniczoną liczbę odwołań tego typu, będzie miał w niniejszej sprawie możliwość wyjaśnić, że sama wykładnia postanowienia umownego stanowi kwestię faktyczną, która nie podlega zaskarżeniu.

Okoliczności powstania sporu

2. ANKO AE (zwana dalej „ANKO") jest spółką prawa greckiego, której przedmiotem działalności jest sprzedaż i produkcja wyrobów metalowych, a także wyrobów, urządzeń oraz sprzętu z zakresu elektroniki i telekomunikacji. Od 2006 r. spółka ta uczestniczyła w realizacji kilku projektów dotowanych przez Unię Europejską.

3. Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1906/2006[3] i w ramach określonych przez decyzję nr 1982/2006/WE[4] Komisja Wspólnot Europejskich, działając na rachunek Wspólnoty, zawarła w dniach 19 grudnia 2007 r. i 21 stycznia 2008 r. ze spółkami Siemens SA i FIMI Srl, występującymi w charakterze koordynatorów dwóch odrębnych konsorcjów, w których skład wchodziła ANKO, umowy o udzielenie dotacji nr 215754 oraz nr 215952. Te umowy o dotacje dotyczyły, odpowiednio, finansowania projektu zatytułowanego „Architektura otwarta na dostępne usługi, integrację i normalizację" (zwanego dalej „projektem Oasis") oraz finansowania projektu zatytułowanego „Kompleksowy system wieloparametrowy do skutecznej i stałej oceny oraz kontroli zdolności motorycznych w przypadku choroby Parkinsona i innych chorób neurodegeneracyjnych" (zwanego dalej „projektem Perform").

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Wyrok T-117/12, EU:T:2013:643 (zwany dalej „zaskarżonym wyrokiem").

3 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiające zasady uczestnictwa przedsiębiorstw, ośrodków badawczych i uczelni wyższych w działaniach prowadzonych w ramach siódmego programu ramowego oraz zasady upowszechniania wyników badań (2007–2013) (Dz.U. L 391, s. 1).

4 — Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. dotycząca siódmego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007–2013) (Dz.U. L 412, s. 1).

4. Ogólne warunki wspólne dla obu umów o udzielenie dotacji (zwane dalej „warunkami ogólnymi") stanowią załącznik II. Zgodnie z pkt II.5 ust. 3 lit. d) warunków ogólnych po otrzymaniu sprawozdań przewidzianych w pkt II.4 Komisja może zawiesić płatności w każdym momencie, w całości bądź w części dotyczącej danego beneficjenta:

— jeżeli zrealizowane prace nie są zgodne z postanowieniami umowy o udzieleniu dotacji;

— jeżeli beneficjent musi zwrócić państwu, którego jest obywatelem, kwotę nienależnie otrzymaną z tytułu pomocy państwa;

— w przypadku naruszenia postanowień umowy o udzielenie dotacji lub podejrzenia, lub domniemania naruszenia jej postanowień, będących następstwem w szczególności kontroli lub audytu przewidzianych w pkt II.22 i II.23 warunków ogólnych;

— w przypadku podejrzenia nieprawidłowości popełnionych przez jednego lub kilku z beneficjentów przy wykonywaniu danej umowy o udzielenie dotacji;

— w przypadku podejrzenia lub stwierdzenia nieprawidłowości popełnionych przez jednego lub kilku z beneficjentów przy wykonywaniu innej umowy o udzielenie dotacji finansowanej z budżetu ogólnego Unii lub z budżetów przez nią zarządzanych. W takim przypadku płatności są zawieszane, gdy nieprawidłowość ma charakter poważny i uporczywy, mogący mieć wpływ na wykonanie danej umowy o udzielenie dotacji.

5. Uznając zasadniczo, że istniały uzasadnione podstawy, by podejrzewać potencjalne naruszenie wspomnianych umów o udzielenie dotacji, a w szczególności pkt II.5 ust. 3 lit. d) warunków ogólnych, będące następstwem nieprawidłowości, których dopuściła się ANKO, Komisja w drodze dwóch pism z dnia 9 sierpnia 2011 r. zawiesiła, w ramach środka zapobiegawczego, dokonywanie na rzecz tej spółki płatności przewidzianych w ramach wspomnianych umów.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

6. ANKO w skardze wniesionej na podstawie art. 272 TFUE oraz klauzul arbitrażowych zawartych w przedmiotowych umowach o dotacje wniosła o: (1) stwierdzenie, że nakazane przez Komisję zawieszenie płatności z tytułu projektów Perform i Oasis stanowi naruszenie zobowiązań umownych Komisji; (2) nakazanie Komisji zapłaty na jej rzecz kwoty 637 117,17 EUR z tytułu projektu Perform, powiększonej o odsetki przewidziane w pkt II.5 ust. 5 warunków ogólnych, liczone od dnia doręczenia tej skargi; (3) nakazanie Komisji przyznania, że ANKO nie jest zobowiązana do zwrotu tej instytucji kwoty 56 390,00 EUR, która została jej wypłacona z tytułu projektu Oasis; oraz (4) obciążenie Komisji kosztami postępowania.

7. W pkt 79 zaskarżonego wyroku Sąd uwzględnił podniesiony przez ANKO na poparcie jej pierwszego żądania zarzut, zgodnie z którym Komisja zawiesiła płatności dotyczące projektów Oasis i Perform bez podstawy prawnej i z naruszeniem odnoszących się do tych projektów umów o udzielenie dotacji. W pkt 93 zaskarżonego wyroku Sąd uwzględnił również drugie żądanie, „mające na celu nakazanie Komisji dokonania płatności zawieszonej kwoty z tytułu projektu Perform, przy czym zapłata ta nie przesądza o kwalifikowalności wydatków zadeklarowanych przez [ANKO]". Natomiast w pkt 98 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił żądanie trzecie.

Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

8. Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 13 lutego 2014 r. Komisja wniosła odwołanie w niniejszej sprawie. Komisja wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku i obciążenie drugiej strony w postępowaniu odwoławczym kosztami postępowania.

9. Komisja we wniosku złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 17 lutego 2014 r. wystąpiła do Trybunału o zawieszenie wykonania zaskarżonego wyroku do czasu wydania wyroku w przedmiocie odwołania. W piśmie złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 18 lutego 2014 r. Komisja wniosła również o to, aby wniosek ten został tymczasowo uwzględniony, jeszcze zanim druga strona postępowania przedstawi swoje uwagi, do czasu wydania postanowienia kończącego postępowanie w przedmiocie środka tymczasowego.

10. Wiceprezes Trybunału w postanowieniach z dnia 21 lutego i 8 kwietnia 2014 r. postanowił, odpowiednio, zawiesić wykonanie zaskarżonego wyroku do czasu wydania postanowienia w przedmiocie środka tymczasowego, jeszcze zanim druga strona postępowania przedstawi swoje uwagi, oraz zawiesić wykonanie zaskarżonego wyroku do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w przedmiocie odwołania w niniejszej sprawie.

11. Ustne wystąpienia stron zostały przedstawione na rozprawie, która odbyła się w dniu 11 grudnia 2014 r.

Ocena prawna

12. Komisja podnosi tylko jeden zarzut, który składa się z pięciu części dotyczących „błędnej wykładni ogólnych warunków" umów o udzielenie dotacji, a mianowicie: (1) błędnej oceny poważnego i uporczywego charakteru nieprawidłowości jako powodu zawieszenia płatności, (2) błędnej oceny możliwości bądź ryzyka powtórzenia się nieprawidłowości, (3) błędnych wniosków ze sprostowań ad hoc, (4) błędnej wykładni możliwości stosowania średnich kosztów i błędnego zastosowania tej możliwości do fikcyjnych kosztów – przeinaczenia dowodów, i wreszcie (5) pomylenia przesłanek zawieszenia (podejrzenie) i przesłanek kwalifikowalności (pewność).

Rozgraniczenie kwestii prawnych od kwestii faktycznych w postępowaniu wszczętym na podstawie art. 272 TFUE

13. Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 256 TFUE oraz art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej odwołanie jest ograniczone do kwestii prawnych, a jego podstawę powinien stanowić brak właściwości Sądu, naruszenie procedury w postępowaniu przed Sądem wpływające niekorzystnie na interesy wnoszącego odwołanie lub naruszenie prawa Unii przez Sąd. W związku z tym jedynie Sąd jest właściwy do dokonywania ustaleń faktycznych – z wyjątkiem sytuacji, gdy nieprawidłowość jego ustaleń wynika z załączonych do akt sprawy dokumentów – oraz do oceny przyjętych dowodów [5]. Ustalenie tych faktów i ocena tych dowodów nie stanowią zatem, z zastrzeżeniem przypadków przeinaczenia dowodów wynikającego z przekroczenia granic swobodnej oceny dowodów, kwestii prawnej, która jako taka podlega kontroli Trybunału [6].

5 — Zobacz, jako przykład tego utrwalonego orzecznictwa, wyrok Commune de Millau i SEMEA/Komisja (C-531/12 P, EU:C:2014:2008, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

6 — Ibidem.

14. Granica pomiędzy kwestią faktyczną a kwestią prawną nie zawsze jest łatwa do wyznaczenia. W niniejszej sprawie kluczowym pytaniem, jakie należy rozstrzygnąć, jest to, czy wykładnia postanowienia ogólnych warunków umów o udzielenie dotacji stanowi zasadniczo kwestię prawną, czy też kwestię faktyczną.

15. Orzecznictwo Trybunału nie daje nam w tym względzie zbyt wielu wskazówek.

16. W wyroku Komisja/Alexiadou Trybunał uchylił wyrok Sądu i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, uznając, że Sąd powinien był wziąć pod uwagę postanowienie umowne, które uprzednio pominął[7].

17. W wyroku Evropaïki Dynamiki/Komisja[8] Trybunał również uchylił wyrok Sądu, przekazując sprawę Sądowi do ponownego rozpatrzenia. W tym przypadku Trybunał uznał, że Sąd nie orzekł w przedmiocie jednego z żądań wnoszącej odwołanie[9], że nie zbadał on w wystarczającym stopniu, czy pewne koszty wykazywały charakter kwalifikowalny w rozumieniu rozpatrywanych punktów warunków ogólnych[10], że zabrakło spójnego i uzasadnionego zastosowania postanowienia warunków ogólnych[11], oraz wreszcie że Sąd nie odniósł się w sposób odpowiedni i wystarczający do przedstawionych przez wnoszącego odwołanie argumentów[12].

18. Niemniej sama wykładnia postanowień umownych nie była przedmiotem sporu w tych dwóch wyrokach[13].

19. W sprawie zakończonej niedawno wyrokiem Commune de Millau i SEMEA/Komisja[14] Sąd stwierdził w pierwszej instancji, że istnienie postanowienia umownego na rzecz osoby trzeciej można wywieść z celu umowy. W konsekwencji Sąd uznał się za właściwy do rozpoznania skargi Komisji wniesionej przeciwko Commune de Millau (gminie Millau). Zdaniem Trybunału była to dokonana przez Sąd ocena okoliczności faktycznych[15], a nie ocena kwestii prawnych, która podlega kontroli Trybunału. W tamtej sprawie, poprzez postanowienie umowne na rzecz osoby trzeciej zawarte między SEMEA[16] a gminą Millau, ta ostatnia została związana klauzulą arbitrażową zamieszczoną w ogólnych warunkach umowy zawartej między SEMEA a Komisją.

20. Z orzecznictwa tego wynika, iż Trybunał nie uwzględnił dotychczas odwołania opartego na błędnej wykładni klauzuli umownej. Podstawy uchylenia wyroków Sądu przez Trybunał dotyczyły innych kwestii. W moim przekonaniu Trybunał przyjął ostrożne podejście w odniesieniu do wykładni postanowień umownych w ramach odwołania z zakresu sporów wynikających z umów.

21. Niemniej jednak przytoczone orzecznictwo nie rozstrzyga w sposób wyraźny problemu, czy wykładnia postanowienia umownego stanowi kwestię faktyczną czy prawną.

22. Czy w świetle powyższych aspektów wykładnia postanowienia umownego stanowi ocenę okoliczności faktycznych?

23. Uważam, że tak.

7 — Wyrok C-436/07, EU:C:2008:623, pkt 19.

8 — Wyrok C-200/10 P, EU:C:2011:281.

9 — Ibidem, pkt 33.

10 — Ibidem, pkt 41.

11 — Ibidem, pkt 54.

12 — Ibidem.

13 — Wyroki: Komisja/Alexiadou (EU:C:2008:623); Evropaïki Dynamiki/Komisja (EU:C:2011:281).

14 — Wyrok EU:C:2014:2008.

15 — Wyrok Commune de Millau i SEMEA/Komisja (EU:C:2014:2008, pkt 57). Ocena ta doprowadziła Sąd do stwierdzenia, że obowiązek zapłaty ciążył na gminie Millau.

16 — Société d'économie mixte d'équipement de l'Aveyron.

24. Postanowienie umowne nie stanowi źródła prawa rozumianego jako norma prawna. W tym kontekście umowa nie mieści się w pojęciu „kwestii prawnych", do którego odnoszą się art. 256 TFUE i art. 58 statutu Trybunału Sprawiedliwości. Wykładnia postanowienia umownego nie może być wobec tego uważana za wykładnię prawa.

25. Oczywiście odmiennie należy przeanalizować sytuację, w której odwołanie oparte jest na naruszeniu prawa mającego zastosowanie do danej umowy – bądź to prawa Unii, bądź prawa krajowego [17]. Jest to wykładnia prawa mającego zastosowanie do zawartej umowy.

26. Trybunał nie może natomiast dokonywać wykładni postanowień umownych, które nie mają żadnego związku z przepisami prawa Unii, nie wkraczając przy tym w kompetencje Sądu do ustalenia okoliczności faktycznych.

27. Zwięzła analiza aktualnej sytuacji w przepisach proceduralnych kilku państw członkowskich potwierdza to stwierdzenie.

28. W przypadku prawa polskiego z orzecznictwa, a także z szeroko reprezentowanego stanowiska doktryny wynika, że ustalenie woli stron umowy mieści się w zakresie oceny okoliczności faktycznych i nie podlega badaniu w ramach postępowania w przedmiocie skargi kasacyjnej. Natomiast ewentualne naruszenie zasad interpretacji umów zawartych w art. 65 kodeksu cywilnego może stanowić zarzut kasacyjny [18].

29. W prawie hiszpańskim wykładnia umów nie może stanowić kwestii podlegającej kasacji. Problematyka ta wykracza poza właściwość sądu kasacyjnego i oznacza nie kontrolę legalności, lecz wkroczenie w funkcje sądu orzekającego co do istoty sprawy [19].

30. W podobny sposób w prawie włoskim wykładnia umowy jest co do zasady zastrzeżona dla sądu orzekającego co do istoty sprawy i nie jest dopuszczalna w postępowaniu w przedmiocie skargi kasacyjnej, ponieważ stanowi ona ocenę okoliczności faktycznych [20].

31. Podobnie w prawie niemieckim postanowienia umowy nie są uważane za normy prawa w ramach postępowania rewizyjnego [21]. Ustalenie woli stron umowy mieści się w ocenie okoliczności faktycznych [22]. Dotyczy to także wykładni ugody [23]. Sąd rozstrzygający w postępowaniu rewizyjnym jest związany wykładnią dokonaną przez sąd orzekający co do istoty sprawy. Może on jedynie ocenić, czy ten ostatni popełnił błąd co do prawa, naruszając przepisy prawa takie jak zasady wykładni, lub czy dokonał on wykładni przeczącej wszelkim regułom logiki i doświadczenia [24].

17 — Trybunał wydaje się nie widzieć przeszkód, by objąć kontrolą w postępowaniu odwoławczym zastosowanie krajowych przepisów materialnoprawnych mających zastosowanie do zawartej umowy. Zobacz w szczególności wyrok Komisja/CEMR (C-87/01 P, EU:C:2003:400, pkt 56–64). Powołując się na brzmienie art. 58 statutu Trybunału Sprawiedliwości, rzecznik generalna J. Kokott w opinii w sprawie Commune de Millau i SEMEA/Komisja (C-531/12 P, EU:C:2014:1946, pkt 76, 77) krytycznie ocenia takie orzecznictwo.

18 — Zobacz T. Ereciński, Komentarz do art. 398(3), w: T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2012, pkt 11; M. Wójcik, Komentarz do art. 398(3), w: A. Jakubecki (red.), *Komentarz do Kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa 2012, pkt 7; a także wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 20 marca 2002 r., sygn. akt V CKN 945/00; z dnia 15 października 2002 r., sygn. akt II CKN 1167/00.

19 — Zobacz wyroki Tribunal Supremo (sądu najwyższego, Hiszpania): z dnia 7 czerwca 2011 r. [sygn. 364/2011 (FD 10°)]; z dnia 12 listopada 2012 r. [sygn. 650/2012 (FD 3°)]; z dnia 15 listopada 2012 r. [sygn. 782/2012 (FD 3°)].

20 — Zobacz wyroki Corte di Cassazione (sądu kasacyjnego, Włochy): z dnia 29 lipca 2003 r., sygn. 11679; z dnia 14 lipca 2004 r., sygn. 13075; z dnia 4 maja 2009 r., sygn. 10232.

21 — W odniesieniu do postępowania cywilnego zob. K. Reichold w: H. Thomas, H. Putzo (red.), *Zivilprozeßordnung*, 29. Auflage, München 2008, § 545 pkt 3. W odniesieniu do postępowania administracyjnego zob. O. Kopp, W.R. Schenke, *Verwaltungsgerichtsordnung*, 15. Auflage, München 2007, § 137 pkt 3 i nast.

22 — Zobacz H.J. Heßler w: R. Zöller, *Zivilprozeßordnung*, 28. Auflage, München 2010 2010, § 546 pkt 9.

23 — Wyrok Bundesgerichtshof (trybunału federalnego, Niemcy) z dnia 28 lutego 1957 r. – VII ZR 204/56 (BGHZ 24, 15).

24 — W odniesieniu do postępowania cywilnego zobacz H.J. Heßler, op.cit., § 546 pkt 9. W odniesieniu do postępowania administracyjnego zobacz O. Kopp, W.R. Schenke, op.cit., § 137 pkt 19.

32. W prawie litewskim wykładnia umowy jest uznawana za kwestię faktyczną. Kasacja dotyczy zatem jedynie ewentualnych naruszeń zasad wykładni umów [25].

33. W niniejszej sprawie obie umowy o udzielenie subwencji podlegają, zgodnie z ich pkt 9, swoim własnym postanowieniom, przepisom prawa Unii dotyczącym siódmego programu ramowego w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji, rozporządzeniu finansowemu Unii, a także, posiłkowo, prawu belgijskiemu.

34. Niemniej Komisja nie podnosi naruszenia przepisów prawa Unii. Co więcej, podczas rozprawy, w odpowiedzi na zadane przeze mnie pytanie, Komisja podkreśliła, że nie podnosi naruszenia przepisów prawa belgijskiego.

35. W świetle powyższych rozważań zbadam pięć części zarzutu odwołania. Na tej podstawie nie jestem w stanie dostrzec, jak jeden zarzut oparty na „błędnej wykładni ogólnych warunków" umów o udzielenie dotacji miałby dotyczyć kwestii prawnych. Niemniej w trosce o wyczerpujący charakter mojej opinii podsumuję zwięźle argumenty przedstawione przez Komisję w zakresie pięciu części wspomnianego zarzutu.

W przedmiocie części od pierwszej do trzeciej i piątej zarzutu

Argumentacja Komisji

– W przedmiocie pierwszej części zarzutu, dotyczącej błędnej oceny poważnego i uporczywego charakteru nieprawidłowości

36. Komisja zarzuca zasadniczo Sądowi, że popełnił on błąd w zakresie wykładni pkt II.5 ust. 3 lit. d) warunków ogólnych i zastosowania tego postanowienia umownego w celu uznania „poważnego i uporczywego" charakteru omawianych nieprawidłowości za powód zawieszenia płatności przewidzianych w umowach o udzielenie dotacji. W tym względzie Komisja twierdzi, że podstawą zawieszenia płatności nie były wnioski zawarte w sprawozdaniu z audytu finansowego spornych projektów, lecz nieprawidłowości o poważnym i uporczywym charakterze stwierdzone podczas poprzednich, przeprowadzonych w 2006 r. i 2008 r., audytów finansowych dotyczących innych projektów, w których uczestniczyła druga strona w postępowaniu odwoławczym, a także odmowa zastosowania się przez ANKO do zaleceń udzielonych podczas ostatniego z tych audytów o numerze referencyjnym 08-BA52-042. Wspomniane nieprawidłowości dotyczyły głównie alokacji wysokich kosztów do bezpośrednich kosztów personelu ponoszonych za usługi świadczone przez nieposiadające wymaganych kwalifikacji naukowych osoby oraz metodologii obliczania wydatków, która prowadziła do zawyżania kosztów kwalifikowalnych i do braku rzetelności systemu rejestracji godzin pracy.

– W przedmiocie drugiej części zarzutu, dotyczącej błędnej oceny możliwości bądź ryzyka powtórzenia się nieprawidłowości

37. Komisja uważa, że to sama „metodologia" stosowana przez ANKO do obliczenia kosztów personelu jest źródłem nieprawidłowości, ponieważ powoduje ona podwyższenie zarówno liczby godzin, jak i wynagrodzenia członków personelu. Ta nieuczciwa praktyka została już wykryta w pięciu projektach, jest zatem „możliwe", że będzie miała ona wpływ także na wykonanie omawianych tu projektów. Odmowa przyznania przez Sąd, że taka „możliwość" (czy też podejrzenie) istnieje, stanowi również błędną wykładnię pkt II.5 ust. 3 lit. d) ogólnych warunków.

25 — Zobacz orzeczenia Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (litewskiego sądu najwyższego): z dnia 15 kwietnia 1998 r., sygn. 3K-21/98; z dnia 2 listopada 2010 r., sygn. 3K-7-409/2010; z dnia 25 marca 2011 r., sygn. 3K-3-132/2011.

– W przedmiocie trzeciej części zarzutu, dotyczącej błędnych wniosków ze sprostowań ad hoc

38. Komisja przyznaje, że ANKO dokonała sprostowań i zwrotów. Nie oznacza to jednak, że ostatecznie zmieniła ona swoją ogólną „metodologię". Dokonała ona sprostowań ad hoc jedynie tam, gdzie nieprawidłowości zostały wykryte, i ograniczyła się do zwrotu pewnych kwot, co do których zarzucono jej, że pobrała je nienależnie, nie podjęła jednak kroków o charakterze ogólnym, dotyczących, po pierwsze, kontroli zatrudnionych osób i ich kwalifikacji w odniesieniu do danego programu lub, po drugie, dokładnego rejestrowania godzin pracy personelu, które zapobiegłoby w przyszłości ponownemu wprowadzeniu poprzedniej „praktyki". Wobec tego wyciągnięcie wniosków w przedmiocie ogólnej „metodologii" ANKO na podstawie poprawnych sprostowań ad hoc stanowiłoby błędne rozumowanie indukcyjne prowadzące do nieprawidłowej wykładni pkt II.5 ust. 3 lit. d) ogólnych warunków, jeżeli chodzi o możliwość ponownego wystąpienia nieprawidłowości tej samej natury co w pozostałych projektach.

– W przedmiocie piątej części zarzutu, dotyczącej pomylenia przesłanek zawieszenia (podejrzenie) i przesłanek kwalifikowalności (pewność)

39. Komisja podnosi, że Sąd pomylił przesłanki zawieszenia płatności, a mianowicie zwykłe podejrzenie, z przesłankami kwalifikowalności zadeklarowanych wydatków.

40. W tym względzie Komisja uważa, że zawieszenie płatności stanowi jedynie środek tymczasowy. Mogła ona zatem zastosować ten środek na podstawie możliwego skutku, a zatem na podstawie samego prawdopodobieństwa. W konsekwencji nie należy wymagać naruszenia i szkody, co do których istnieje pewność, że wystąpiły.

Ocena

41. W pkt 46–79 zaskarżonego wyroku Sąd przeprowadził wykładnię pkt II.5 ust. 3 lit. d) warunków ogólnych.

42. W pkt 65 zaskarżonego wyroku uznał on, że „Komisja nie wykazała w sposób wystarczający pod względem prawnym ani poważnego i uporczywego charakteru zidentyfikowanych nieprawidłowości, ani sposobu, w jaki te nieprawidłowości – przy założeniu, że zostaną wykazane – miałyby wpływać na wykonanie projektów Perform i Oasis".

43. W ramach niniejszego odwołania Komisja dąży jedynie do tego, aby Trybunał zastąpił dokonaną przez Sąd wykładnię pkt II.5 ust. 3 lit. d) warunków ogólnych swoją własną wykładnią.

44. Ponieważ Komisja kwestionuje jedynie wykładnię pkt II.5 ust. 3 lit. d) warunków ogólnych, proponuję, aby Trybunał odrzucił części od pierwszej do trzeciej i piątą zarzutu jako niedopuszczalne.

W przedmiocie części czwartej zarzutu, dotyczącej błędnej wykładni możliwości stosowania średnich kosztów, błędnego zastosowania tej możliwości do fikcyjnych kosztów oraz przeinaczenia dowodów

Argumentacja Komisji

45. Komisja przypomina wpierw kryteria, jakie należy spełnić łącznie, by móc zadeklarować średnie koszty personelu. Po pierwsze, metoda obliczania średnich kosztów personelu jest tą zadeklarowaną przez beneficjenta jako jego zwyczajowa metoda rozliczania kosztów; po drugie, metoda obliczania opiera się na rzeczywistych kosztach personelu beneficjenta, które to koszty są wskazane w sprawozdaniu finansowym, z pominięciem elementów szacunkowych lub ujmowanych w budżecie;

po trzecie, metoda obliczania wyklucza z zakresu średnich stawek personelu wszelkie koszty niepodlegające kwalifikacji; i po czwarte, wykorzystywana do obliczania średnich stawek godzinowych liczba godzin efektywnego czasu pracy odpowiada stosowanej zwykle przez beneficjenta praktyce w zakresie zarządzania, pod warunkiem że odzwierciedla ona rzeczywiste normy pracy beneficjenta. W odniesieniu do ostatniego kryterium Komisja podkreśla, iż Sąd wyjaśnił, że uznaniu podlegają wyłącznie koszty godzin faktycznie przepracowanych na rzecz projektu przez osoby bezpośrednio wykonujące prace.

46. Komisja podnosi, że uznając zasadność niektórych kosztów personelu zadeklarowanych przez ANKO na podstawie klauzuli umownych oraz, w szczególności, pkt II.14 ust. 1 akapit drugi warunków ogólnych, Sąd mylnie ocenił w pkt 71–75 zaskarżonego wyroku znaczenie tych klauzul umownych, które pozwalają na zastosowanie metody obliczania wydatków poprzez ich uśrednienie, jednak tylko w przypadku obliczania tej średniej na podstawie kosztów rzeczywistych, a nie fikcyjnych. Użycie „średniej" przy zastosowaniu przedmiotowych klauzul nie może prowadzić do zatwierdzenia takich kosztów fikcyjnych, ponieważ średnia ta podlega obliczeniu na podstawie kosztów rzeczywistych.

47. W tym względzie Komisja przypomina, że nie kwestionuje możliwości zastosowania średnich stawek dla kosztów personelu, lecz raczej sprzeciwia się uwzględnieniu kosztów, które nie zostały rzeczywiście poniesione albo dlatego, że wynagrodzenia nie odpowiadają kwalifikacjom zatrudnionych pracowników, albo dlatego, że godziny efektywnego czasu pracy nie są rzeczywiste, lecz fikcyjne. Komisja podkreśla bowiem, że dokładność branych pod uwagę elementów stanowi ogólną zasadę dobrej gospodarki, a w każdym wypadku warunek zwrotu kosztów przez budżet Unii, który to warunek na poziomie umów o udzielenie dotacji odzwierciedla się w wymogu rejestracji rzeczywistych godzin i kosztów. Zastosowanie następnie średniej stawki (czego zresztą ANKO nie uczyniła) stanowi odmienną kwestię, która nie upoważnia jednak do uwzględnienia fikcyjnych, a więc nieistniejących godzin i kwalifikacji niewyspecjalizowanego personelu.

48. Wobec tego dokonana przez Sąd wykładnia pkt II.5 ust. 3 lit. d) warunków ogólnych jest zdaniem Komisji błędna, a przedstawiona argumentacja chybiona, ponieważ w odniesieniu do pięciu projektów zostało już stwierdzone, że podnoszone przez drugą stronę w postępowaniu odwoławczym koszty nie są, co najmniej częściowo, rzeczywiste, co jest wymagane przez ogólne warunki umów o udzielenie dotacji.

49. Zdaniem Komisji argumentacja Sądu w tym zakresie może także zostać uznana za – wynikające z przekroczenia granic swobodnej oceny dowodów – przeinaczenie dowodów w zakresie, w jakim ANKO stosowała nie średnie koszty, lecz dokładną liczbę godzin efektywnego czasu pracy, a także dokładne kwoty wynagrodzeń, które – jak wynika ze sprawozdania z audytu – w przypadku wcześniejszych umów o udzielenie dotacji zostały sprostowane ad hoc dla każdego pracownika.

Ocena

50. Co się tyczy kwestionowania przez Komisję wykładni dokonanej przez Sąd, pragnę tu odesłać do mojej oceny przedstawionej powyżej w pkt 41–44.

51. W odniesieniu do podnoszonego przeinaczenia dowodów wynikającego z przekroczenia przez Sąd granic swobodnej oceny dowodów należy stwierdzić przede wszystkim, że Komisja wyraźnie powołała się na takie przeinaczenie, zgodnie z wymogami przewidzianymi w orzecznictwie Trybunału [26].

26 — W kwestii tego wymogu zobacz na przykład postanowienie Carrols/OHIM (C-171/12 P, EU:C:2013:131, pkt 36).

52. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „przeinaczenie musi wynikać w oczywisty sposób z akt sprawy, bez konieczności dokonywania *nowej oceny*[27] faktów i dowodów”[28]. Trybunał używa niekiedy sformułowania nieco bardziej elastycznego, zgodnie z którym „przeinaczenie występuje wówczas, gdy – bez potrzeby przeprowadzania *nowych dowodów* [29] – ocena dowodów istniejących okazuje się oczywiście błędna”[30].

53. Przeinaczenie dowodów zakłada, że Sąd w sposób oczywisty przekroczył granice racjonalnej oceny dowodów. W celu wykazania istnienia przeinaczenia nie wystarczy zaproponowanie interpretacji tych dowodów innej od tej przyjętej przez Sąd[31].

54. Uważam, że wykładnia przeprowadzona przez Sąd w pkt 71–79 zaskarżonego wyroku nie stanowi przeinaczenia dowodów.

55. W pkt 75 zaskarżonego wyroku Sąd odnosi się do pkt II.14 ust. 1 akapit pierwszy lit. d) oraz pkt II.14 ust. 1 akapit drugi warunków ogólnych. Nawet jeśli można przyjąć inne rozumienie stosowanego przez ANKO systemu alokowania kosztów, to jednak wykładnia dokonana przez Sąd nie wydaje się oczywiście błędna. Dokonując wykładni warunków ogólnych, Sąd może swobodnie ocenić elementy stanu faktycznego, to jest treść warunków ogólnych, wolę stron umowy, a także okoliczności, w jakich umowa została zawarta i była wykonywana. Jakkolwiek można rozważyć rozwiązanie odmienne od tego przyjętego przez Sąd, to wciąż ocena Sądu nie może być traktowana jako oczywiście błędna i prowadząca do przeinaczenia dowodów.

56. Wobec powyższego proponuję, by Trybunał oddalił czwartą część zarzutu jako bezzasadną.

Wnioski

57. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał odrzucił odwołanie w zakresie dotyczącym części od pierwszej do trzeciej i piątej zarzutu oraz oddalił odwołanie w pozostałym zakresie, a także obciążył Komisję kosztami postępowania.

27 — Wyróżnienie własne.

28 — Zobacz wyrok Tomra Systems i in./Komisja (C-549/10 P, EU:C:2012:221, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

29 — Wyróżnienie własne.

30 — Zobacz wyrok PKK i KNK/Rada (C-229/05 P, EU:C:2007:32, pkt 37). Rzecznik generalna J. Kokott w opinii dotyczącej tej sprawy (C-229/05 P, EU:C:2006:606, pkt 42) wyjaśniła różnicę między tymi dwoma sformułowaniami w następujący sposób: „także stwierdzenie przeinaczenia dowodów wymaga choć w minimalnym zakresie dokonania oceny prawnej. Przeinaczenie dowodów występuje raczej, gdy – bez potrzeby przeprowadzania nowych dowodów – ocena dowodów istniejących okazuje się oczywiście błędna”.

31 — Zobacz wyroki: Activision Blizzard Germany/Komisja (C-260/09 P, EU:C:2011:62, pkt 57); Komisja/Aalberts Industries i in. (C-287/11 P, EU:C:2013:445, pkt 52).