Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (siódma izba)

z dnia 26 lipca 2023 r.*

Klauzula arbitrażowa – Program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont 2020” (2014–2020) – Projekt „aDvanced sOcial enGineering And vulNerability Assessment Framework (Dogana)” – Umowa o udzielenie dotacji – Skarga o stwierdzenie nieważności – Końcowe sprawozdanie z audytu – Nota obciążeniowa – Akty niepodlegające zaskarżeniu – Akty wpisujące się w ramy czysto umowne, z którymi są nierozerwalnie związane – Niedopuszczalność – Określenie strony pozwanej – Brak właściwości – Koszty osobowe – Premie obliczane na podstawie celów handlowych – Niekwalifikowalność – Uzasadnione oczekiwania

W sprawie T-222/22

Engineering – Ingegneria Informatica SpA, z siedzibą w Rzymie (Włochy), którą reprezentowali adwokaci S. Villata, L. Montevecchi i C. Oncia,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali M. Ilkova i S. Romoli, w charakterze pełnomocników,

oraz

Europejskiej Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych (REA), którą reprezentowały S. Payan-Lagrou i V. Canetti, w charakterze pełnomocników, które wspierał adwokat D. Gullo,

strona pozwana,

SĄD (siódma izba),

w składzie: K. Kowalik-Bańczyk (sprawozdawczyni), prezes, E. Buttigieg i B. Ricziová, sędziowie,

sekretarz: V. Di Bucci,

uwzględniając pisemny etap postępowania, w szczególności:

– zarzut podniesiony przez Komisję odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 lipca 2022 r. na podstawie art. 130 regulaminu postępowania przed Sądem,

* Język postępowania: włoski.

– uwagi w przedmiocie tego zarzutu złożone przez skarżącą w dniu 22 sierpnia 2022 r.,

uwzględniwszy, że w terminie trzech tygodni od dnia powiadomienia stron o zakończeniu pisemnego etapu postępowania nie wpłynął wniosek skarżącej ani REA o wyznaczenie rozprawy, i postanowiwszy, na podstawie art. 106 § 3 regulaminu postępowania, orzec w przedmiocie skargi bez przeprowadzenia ustnego etapu postępowania,

wydaje następujący

Wyrok

1 Skarżąca, Engineering – Ingegneria Informatica SpA, w skardze wniesionej na podstawie art. 263 i 272 TFUE żąda zasadniczo, po pierwsze, stwierdzenia nieważności szeregu aktów Komisji Europejskiej i Europejskiej Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych (REA) dotyczących wykonania umowy o udzielenie dotacji nr 653618 (zwanej dalej „umową o udzielenie dotacji") dotyczącej projektu zatytułowanego „aDvanced sOcial enGineering And vulNerability Assessment Framework (Dogana)" (ramy oceny zaawansowanej inżynierii społecznej i zagrożenia) (zwanego dalej „projektem"), i po drugie, stwierdzenia kwalifikowalnego charakteru do finansowania na podstawie tej umowy niektórych kosztów, a zatem braku uprawnienia Komisji i REA o domaganie się zwrotu kwot odpowiadających tym kosztom.

Okoliczności powstania sporu

2 Skarżąca jest spółką prowadzącą działalność w zakresie badań i rozwoju w sektorze technologii.

3 REA jest agencją wykonawczą ustanowioną w zakresie zarządzania działań Unii Europejskiej w dziedzinie badań. Na podstawie art. 4 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiającego statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi (Dz.U. 2003, L 11, s. 1), wyżej wspomniana agencja ma osobowość prawną, w każdym z państw członkowskich agencja posiada zdolność prawną o najszerszym zakresie i może w szczególności być stroną postępowania sądowego.

Umowa o udzielenie dotacji

4 W kontekście programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont 2020" (2014–2020) (zwanego dalej „programem ramowym Horyzont 2020") z jednej strony spółka Engineering International Belgium SA, działająca w charakterze koordynatora, i pozostali beneficjenci, a z drugiej strony REA zawarli w dniu 28 kwietnia 2015 r. umowę o udzielenie dotacji. Na podstawie dwóch załączników do umowy podpisanych w grudniu 2017 r. i w marcu 2018 r. skarżąca stała się beneficjentem od dnia 5 lipca 2017 r. i zastąpiła Engineering International Belgium jako koordynator od dnia 15 grudnia 2017 r.

5 Artykuł 2 umowy o udzielenie dotacji przewiduje przyznanie dotacji na projekt (zwanej dalej „dotacją"). Zgodnie z art. 3 tej umowy wykonanie owego projektu powinno rozpocząć się w dniu 1 września 2015 r. i trwać 36 miesięcy.

6 Na podstawie art. 5.2 umowy o udzielenie dotacji dotacja zwraca w szczególności 70 % kosztów kwalifikowalnych beneficjentom będącym podmiotami prawnymi o celu zarobkowym. Owe koszty kwalifikowalne obejmują w szczególności, po pierwsze, „bezpośrednie koszty osobowe", a po drugie, „koszty pośrednie" obliczone na podstawie ryczałtu. „Bezpośrednie koszty osobowe" dzielą się na dwie kategorie, mianowicie, po pierwsze, „koszty faktycznie poniesione" lub „koszty rzeczywiste", a po drugie, „koszty jednostkowe" określane na podstawie stawki jednostkowej obliczonej zgodnie ze zwyczajową praktyką księgowania kosztów przez beneficjenta.

7 Na podstawie art. 6.1 lit. a) ppkt (iv) umowy o udzielenie dotacji koszty rzeczywiste są kwalifikowalne pod warunkiem w szczególności, że są „poniesione w związku z [projektem] i [są] konieczne do jego wykonania".

8 Zgodnie z art. 6.2 pkt A.1 umowy o udzielenie dotacji „koszty osobowe są kwalifikowalne, jeżeli są związane z personelem, który pracuje dla beneficjenta na podstawie umowy o pracę (lub równorzędnego zobowiązania) i jest przydzielony [do projektu]". Ten sam artykuł precyzuje, że koszty osobowe „należy ograniczyć do wynagrodzeń […], składek na ubezpieczenie społeczne, opłat i innych kosztów zawartych w wynagrodzeniu, jeżeli wynikają one z przepisów krajowych lub z umowy o pracę (lub równorzędnego zobowiązania)".

9 W art. 6.5 umowy o udzielenie dotacji określono i wyszczególniono koszty niekwalifikowalne. W artykule tym wskazano między innymi w lit. a) „koszty niespełniające warunków określonych w art. 6.1–6.4 [wspomnianej umowy]", a w szczególności w lit. a) ppkt (i) „koszty odnoszące się do stopy zwrotu zainwestowanego kapitału".

10 Artykuł 6.6 umowy o udzielenie dotacji przewiduje, że odrzuca się zadeklarowane koszty, które są niekwalifikowalne.

11 Na podstawie art. 22.1.3 umowy o udzielenie dotacji REA lub Komisja mogą przeprowadzić audyty dotyczące prawidłowego wykonania projektu i wywiązania się z obowiązków określonych w tej umowie. Sporządza się wówczas projekt sprawozdania z audytu, a następnie sprawozdanie z audytu i doręcza się je koordynatorowi lub danemu beneficjentowi.

12 Artykuł 22.5.1 umowy o udzielenie dotacji przewiduje, że ustalenia z audytu mogą w szczególności prowadzić do odrzucenia kosztów niekwalifikowalnych. Na podstawie tego artykułu, w przypadku gdy audyty wykażą systemowe lub powtarzające się błędy, mogą one powodować następstwa w odniesieniu do innych dotacji przyznanych na podobnych warunkach, poprzez rozszerzenie na te inne dotacje ustaleń dotyczących rozpatrywanej dotacji.

13 Artykuł 42.1 umowy o udzielenie dotacji stanowi, że REA odrzuca wszystkie koszty niekwalifikowalne w szczególności po przeprowadzeniu audytów.

14 Artykuł 44.1 umowy o udzielenie dotacji przewiduje, że REA żąda wszelkich kwot, które zostały zapłacone, lecz nie były należne na podstawie tej umowy. Artykuł 44.1.3 tej umowy, mający zastosowanie do odzyskania należnych kwot po wypłacie salda, stanowi co do zasady, że REA kieruje do beneficjenta wezwanie do zapłaty, następnie pismo potwierdzające i notę obciążeniową. W przypadku braku zapłaty REA może dokonać potrącenia, zainicjować postępowania przed sądem lub przyjąć decyzję stanowiącą tytuł egzekucyjny na podstawie art. 299 TFUE.

15 Artykuł 57.1 umowy o udzielenie dotacji przewiduje, że umowa ta jest regulowana obowiązującym prawem Unii, uzupełnionym w razie konieczności prawem belgijskim.

16 Artykuł 57.2 umowy o udzielenie dotacji stanowi, że Sąd – lub w przypadku odwołania Trybunał – są wyłącznie właściwe do rozstrzygania sporów w zakresie wykładni, stosowania lub ważności tej umowy zgodnie z art. 272 TFUE.

17 W wykonaniu umowy o udzielenie dotacji skarżąca otrzymała od REA dotację w wysokości 240 171,21 EUR na podstawie zgłoszonej kwoty kosztów kwalifikowalnych w wysokości 343 101,72 EUR i stawki zwrotu wynoszącej 70 %.

Procedura audytu

18 W 2021 r. Komisja przeprowadziła audyt dotyczący wykonania trzech umów o udzielenie dotacji zawartych przez skarżącą w kontekście programu ramowego Horyzont 2020, w tym umowy o udzielenie dotacji, której dotyczy niniejsza sprawa. Co się tyczy tej ostatniej umowy, audyt odnosił się do okresu od dnia 1 września 2015 r. do dnia 31 sierpnia 2018 r.

19 W dniu 30 czerwca 2021 r. Komisja przekazała skarżącej projekt sprawozdania z audytu.

20 Pismem z dnia 21 grudnia 2021 r. (zwanym dalej „pismem o zakończeniu audytu") i końcowym sprawozdaniem z audytu z tego samego dnia Komisja przekazała skarżącej ostateczne wyniki audytu.

21 Podczas audytu Komisja dokonała szeregu korekt odnoszących się do kosztów kwalifikowalnych w ramach umowy o udzielenie dotacji.

22 W szczególności Komisja uznała, że niektóre premie lub prowizje (zwane dalej „spornymi premiami) wypłacone dwóm pracownikom skarżącej (zwanym dalej „dwoma zainteresowanymi pracownikami"), zgłoszone przez tę ostatnią jako koszty osobowe, były związane z realizacją szeregu celów o charakterze handlowym. Na tej podstawie Komisja doszła do wniosku, że odpowiadające owym premiom koszty nie zostały poniesione w ramach projektu i nie są konieczne do wykonania tego projektu, skutkiem czego nie spełniają warunków kwalifikowalności określonych w art. 6.1 lit. a) ppkt (iv) umowy o udzielenie dotacji i wskazanych w opatrzonym uwagami wzorze umowy o udzielenie dotacji w odniesieniu do programu ramowego Horyzont 2020 (zwanym dalej „opatrzonym uwagami wzorem umowy o udzielenie dotacji"). Uznała ona zatem, że sporne premie, w tym kwota 14 758,03 EUR, nie są kwalifikowalne, i zastosowała korektę.

23 W konsekwencji, ze względu na szereg korekt zastosowanych bądź na rzecz REA, bądź skarżącej, Komisja zmniejszyła o 12 927,34 EUR łączną kwotę kosztów kwalifikowalnych w ramach umowy o udzielenie dotacji.

24 Ponadto Komisja doszła do wniosku, że niektóre błędy wykryte podczas audytu mogą mieć charakter systemowy lub powtarzający się. Z tego powodu na podstawie art. 22.5.1 umowy o udzielenie dotacji wszczęła ona postępowanie dotyczące rozszerzenia ustaleń z audytu na inne dotacje.

25 Niemniej jednak pismem z dnia 21 lutego 2022 r. (zwanym dalej „pismem wyjaśniającym") Komisja poinformowała skarżącą, że objęła ona ustaleniami z audytu jedynie dotacje będące w toku realizacji z wyłączeniem okresów lub dotacji nieobjętych audytem. Zaznaczyła ona, że na to ograniczenie procedury dotyczącej rozszerzenia ustaleń z audytu zezwolono w drodze wyjątku, ponieważ wcześniejsze audyty nie wskazywały na niekwalifikowalność spornych premii opartych na celach handlowych.

Procedura odzyskiwania należności

26 Pismem z dnia 17 stycznia 2022 r., zatytułowanym „wezwanie do zapłaty", REA poinformowała skarżącą, że na podstawie przeprowadzonego przez Komisję audytu i ze względu na stawkę zwrotu wynoszącą 70 % dąży ona do odzyskania kwoty 9049,14 EUR.

27 Skierowanym do skarżącej pismem z dnia 23 lutego 2022 r. (zwanym dalej „pismem potwierdzającym") REA potwierdziła odzyskanie kwoty 9049,14 EUR. Do tego pisma dołączono notę obciążeniową na tę samą kwotę wystawioną w tym samym dniu przez REA (zwaną dalej „notą obciążeniową").

Żądania stron

28 Skarżąca wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie „nieważności, niezgodności z prawem i bezskuteczności oraz orzeczenie nieważności" aktów przyjętych przez Komisję i REA, a w szczególności pisma o zakończeniu audytu, końcowego sprawozdania z audytu, pisma potwierdzającego i noty obciążeniowej;

– uznanie za kwalifikowalne kwot wyłączonych z kosztów kwalifikowalnych, stwierdzenie prawa skarżącej do uwzględnienia tych kwot przy obliczaniu kwoty dotacji i stwierdzenie braku uprawnienia Komisji do odzyskania rzeczonych kwot;

– obciążenie Komisji i REA kosztami.

29 Komisja wnosi do Sądu o:

– odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej w zakresie dotyczącym Komisji;

– obciążenie skarżącej kosztami.

30 REA wnosi do Sądu o:

– odrzucenie skargi jako w całości lub w części niedopuszczalnej lub ewentualnie oddalenie jej jako w całości bezzasadnej w zakresie dotyczącym REA;

– obciążenie skarżącej kosztami.

Co do prawa

Przedmiot i zakres skargi

31 Z brzmienia i treści całości pism skarżącej, a w szczególności z nagłówka skargi i wyjaśnień zawartych w replice oraz z okoliczności, że Komisja była odpowiedzialna za postępowanie w zakresie audytu, podczas gdy REA była odpowiedzialna za postępowanie w zakresie odzyskiwania należności, wynika, iż skarżąca wnosi zasadniczo do Sądu o:

– z jednej strony w ramach żądania pierwszego, opartego na art. 263 TFUE, stwierdzenie nieważności aktów przyjętych w stosunku do niej przez Komisję i przez REA, a w szczególności pisma o zakończeniu audytu, końcowego sprawozdania z audytu, pisma potwierdzającego i noty obciążeniowej jako aktów dotyczących wykonania umowy o udzielenie dotacji;

– z drugiej strony w ramach żądania drugiego, opartego na art. 272 TFUE, stwierdzenie kwalifikowalnego charakteru spornych premii, a zatem braku uprawnienia Komisji i w konsekwencji braku uprawnienia REA do domagania się zwrotu tych premii.

W przedmiocie właściwości Sądu i w przedmiocie dopuszczalności skargi

W odniesieniu do żądań przedstawionych na podstawie art. 263 TFUE

32 Komisja podnosi zarzut na podstawie art. 130 regulaminu postępowania przed Sądem, w ramach którego utrzymuje ona w szczególności, że podniesione przez skarżącą żądania stwierdzenia nieważności są niedopuszczalne. Twierdzi ona zasadniczo, po pierwsze, że żądania te dotyczą aktów wpisujących się w kontekst umowy i niewywołujących wiążących skutków prawnych ani niezmierzających do wykonywania prerogatyw władzy publicznej. Co więcej, niektóre z tych aktów, mianowicie pismo potwierdzające i nota obciążeniowa, zostały przyjęte przez REA, skutkiem czego Komisja nie ma w odniesieniu do nich biernej legitymacji procesowej. Po drugie, skarga nie spełnia wymogów określonych w art. 76 lit. d) i e) regulaminu postępowania, ponieważ nie wskazuje jasno na podstawę prawną skargi i nie przedstawia szczegółowo w aspekcie okoliczności faktycznych i prawnych żądania stwierdzenia „nieważności, niezgodności z prawem i bezskuteczności oraz orzeczeni[a] nieważności" zaskarżonych aktów.

33 Bez podnoszenia formalnie zarzutu niedopuszczalności w rozumieniu art. 130 § 1 regulaminu postępowania REA wnosi również o stwierdzenie niedopuszczalności żądań stwierdzenia nieważności. Twierdzi ona w szczególności z jednej strony, że skarżąca żąda stwierdzenia nieważności aktów o charakterze umownym, a nie administracyjnym, a z drugiej strony, że – ponieważ skarżąca nie sprecyzowała zarzutów podniesionych na poparcie żądania stwierdzenia nieważności – skarga jest niezgodna z wymogami określonymi w art. 76 lit. d) regulaminu postępowania.

34 Skarżąca nie zgadza się z argumentacją Komisji i REA oraz utrzymuje, że jej żądania stwierdzenia nieważności są dopuszczalne.

35 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem 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 strony skarżącej poprzez spowodowanie istotnej zmiany w jej sytuacji prawnej (wyrok z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja, 60/81, EU:C:1981:264, pkt 9; zob. również wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., ADR Center/Komisja, C-584/17 P, EU:C:2020:576, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo)

36 W tym względzie aktami zaskarżalnymi są co do zasady akty, które określają w sposób definitywny stanowisko instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii po zakończeniu postępowania administracyjnego i które zmierzają do wywołania wiążących skutków prawnych, z wyłączeniem aktów tymczasowych służących przygotowaniu wydania ostatecznej decyzji, które nie wywołują takich skutków (wyroki: z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja, 60/81, EU:C:1981:264, pkt 10; z dnia 17 lipca 2008 r., Athinaïki Techniki/Komisja, C-521/06 P, EU:C:2008:422, pkt 42).

37 Ponadto w przypadku istnienia umowy wiążącej stronę skarżącą z jedną z instytucji, jednym z organów lub jedną z jednostek organizacyjnych 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, organowi lub jednostce organizacyjnej będącej stroną umowy działającej jako organ administracyjny (wyroki: z dnia 9 września 2015 r., Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko 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; z dnia 16 lipca 2020 r., ADR Center/Komisja, C-584/17 P, EU:C:2020:576, pkt 65).

38 W niniejszej sprawie w pierwszej kolejności należy zauważyć, że szereg zaskarżonych aktów wpisuje się w kontekst umowy o udzielenie dotacji, z którą są one nierozerwalnie związane.

39 Z jednej strony bowiem podstawą aktów przyjętych przez Komisję, a w szczególności pisma o zakończeniu audytu i końcowego sprawozdania z audytu, są postanowienia art. 22.1.3 i 22.5.1 umowy o udzielenie dotacji, z których wynika, że ta instytucja może przeprowadzać audyty mogące prowadzić do odrzucenia kosztów niekwalifikowalnych (zob. pkt 11, 12 powyżej).

40 Z drugiej strony akty przyjęte przez REA, a w szczególności pismo potwierdzające i nota obciążeniowa, są oparte na art. 42.1 i 44 umowy o udzielenie dotacji, z których wynika, że po przeprowadzeniu audytu agencja ta odrzuca koszty, które są niekwalifikowalne, i żąda od beneficjenta wszelkich zapłaconych, lecz nienależnych kwot (zob. pkt 13, 14 powyżej).

41 W drugiej kolejności z żadnego dokumentu zawartego w aktach sprawy nie wynika, by Komisja lub REA działały, korzystając z przysługujących im prerogatyw władzy publicznej.

42 Z jednej strony bowiem akty przyjęte przez Komisję, a w szczególności pismo o zakończeniu audytu i końcowe sprawozdanie z audytu, nie wprowadzają obowiązku ani nie zawierają wezwania skarżącej do zwrotu jakiejkolwiek kwoty, a zatem nie zmieniają jej sytuacji prawnej.

43 Ponadto, wbrew twierdzeniom skarżącej, z brzmienia aktów przyjętych przez Komisję ani z ich kontekstu nie wynika, by ta instytucja zamierzała zobowiązać REA do zastosowania się do wniosków zawartych w końcowym sprawozdaniu z audytu i zakazać jej odstąpienia od nich. W związku z tym w końcowym sprawozdaniu z audytu sprecyzowano, że jego celem jest wyrażenie „niezależnej opinii” na temat rzeczywistego i kwalifikowalnego charakteru kosztów

będącego podstawą dotacji. Co do pisma o zakończeniu audytu, zawiera ono szczegółowe wyjaśnienie, że informuje ono jedynie skarżącą o wynikach audytu i że nie wyraża ostatecznego stanowiska w przedmiocie konsekwencji finansowych audytu, ponieważ REA powinna jeszcze przeanalizować te konsekwencje i poinformować o nich skarżącą.

44 Z powyższego wynika, że akty przyjęte przez Komisję, a w szczególności pismo o zakończeniu audytu i końcowe sprawozdanie z audytu, są aktami przygotowawczymi i nie wywołują same w sobie żadnego wiążącego skutku prawnego wobec skarżącej lub REA (zob. analogicznie postanowienia: z dnia 8 lutego 2010 r., Alisei/Komisja, T-481/08, EU:T:2010:32, pkt 67, 75; z dnia 9 czerwca 2016 r., IREPA/Komisja i Trybunał Obrachunkowy, T-825/14, niepublikowane, EU:T:2016:345, pkt 30). Tym bardziej przyjęcie tych aktów nie oznacza wykonywania prerogatyw władzy publicznej.

45 Z drugiej strony akty przyjęte przez REA, a w szczególności pismo potwierdzające i nota obciążeniowa, ograniczają się do wezwania skarżącej do zapłaty kwoty 9049,14 EUR i do poinformowania jej, że w przypadku braku zapłaty agencja ta odzyska ową kwotę na przykład poprzez dokonanie potrącenia wierzytelności lub wydanie decyzji egzekucyjnej na podstawie art. 299 TFUE.

46 Otóż Trybunał sprecyzował, że noty obciążeniowej lub wezwania, które wskazują termin oraz warunki płatności wierzytelności wynikającej z umowy, nie można utożsamiać z tytułem egzekucyjnym jako takim, nawet w sytuacji gdy wskazują one postępowanie egzekucyjne przewidziane w art. 299 TFUE jako jedną z możliwych opcji odzyskania, z których można skorzystać w przypadku, gdyby dłużnik nie spłacił długu w określonym terminie płatności. W konsekwencji nota obciążeniowa lub wezwanie nie mają na celu wywołania skutków prawnych, które byłyby spowodowane wykonywaniem prerogatyw władzy publicznej (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 września 2015 r., Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Komisja, C-506/13 P, EU:C:2015:562, pkt 23, 24; z dnia 28 lutego 2019 r., Alfamicro/Komisja, C-14/18 P, EU:C:2019:159, pkt 52; z dnia 16 lipca 2020 r., ADR Center/Komisja, C-584/17 P, EU:C:2020:576, pkt 66).

47 Z powyższego wynika, że akty przyjęte przez REA, a w szczególności pismo potwierdzające i nota obciążeniowa, również nie oznaczają wykonywania prerogatyw władzy publicznej.

48 W tych okolicznościach zaskarżone akty nie mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE.

49 Podniesione przez skarżącą żądania stwierdzenia nieważności należy zatem odrzucić jako niedopuszczalne, zgodnie z zarzutem niedopuszczalności i bezwzględną przeszkodą procesową, podniesionymi w tym względzie odpowiednio przez Komisję i REA. W tych okolicznościach nie ma potrzeby badania argumentacji tych ostatnich, zgodnie z którą owe żądania nie spełniają ponadto wymogów określonych w art. 76 lit. d) i e) regulaminu postępowania.

W przedmiocie żądań przedstawionych wobec Komisji na podstawie art. 272 TFUE

50 W ramach zarzutu podniesionego na podstawie art. 130 regulaminu postępowania Komisja twierdzi, że przedstawione wobec niej na podstawie art. 272 TFUE żądania są „niedopuszczalne". Ponieważ nie jest ona stroną umowy o udzielenie dotacji, nie ma ona biernej legitymacji procesowej.

51 Skarżąca nie zgadza się z argumentacją Komisji i utrzymuje, że postępowanie przeciwko Komisji może być prowadzone na podstawie art. 272 TFUE.

52 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jedynie strony umowy zawierającej klauzulę arbitrażową mogą być stronami powództwa wniesionego na podstawie art. 272 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 7 grudnia 1976 r., Pellegrini/Komisja i Flexon-Italia, 23/76, EU:C:1976:174, pkt 31; postanowienie z dnia 16 czerwca 2021 r., Green Power Technologies/Komisja i Wspólne Przedsięwzięcie ECSEL, T-533/20, niepublikowane, EU:T:2021:375, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

53 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że umowa o udzielenie dotacji zawiera klauzulę arbitrażową przyznającą właściwość Sądowi (zob. art. 57.2 tej umowy, o którym mowa w pkt 16 powyżej).

54 Jednakże umowa o udzielenie dotacji została podpisana wyłącznie przez skarżącą i REA, która ma osobowość prawną odrębną od osobowości prawnej Unii (zob. pkt 3 powyżej). W związku z tym REA jest jedynym kontrahentem skarżącej, a Komisji nie można uznać za stronę tej umowy.

55 Wniosku tego nie może podważyć okoliczność, że u podstaw aktów przyjętych przez REA, a w szczególności pisma potwierdzającego i noty obciążeniowej, leżą akty przyjęte przez Komisję, a w szczególności pismo o zakończeniu audytu i końcowe sprawozdanie z audytu. Postanowienia umowy o udzielenie dotacji przewidujące, że Komisja może przeprowadzić audyt (zob. art. 22.1.3 umowy o udzielenie dotacji, o którym mowa w pkt 11 powyżej), a REA może następnie wyciągnąć konsekwencje z tego audytu, w szczególności poprzez odrzucenie kosztów niekwalifikowalnych (zob. art. 22.5.1 i 42.1 umowy o udzielenie dotacji, o których mowa w pkt 12 i 13 powyżej), są bowiem standardowymi klauzulami, często umieszczanymi w umowach o udzielenie dotacji, a ani ich celem, ani skutkiem nie jest przyznanie Komisji statusu strony umowy o udzielenie dotacji (zob. podobnie postanowienie z dnia 16 czerwca 2021 r., Green Power Technologies/Komisja i Wspólne Przedsięwzięcie ECSEL, T-533/20, niepublikowane, EU:T:2021:375, pkt 44, 45).

56 Z powyższego wynika, że ponieważ Komisja nie jest stroną umowy o udzielenie dotacji, Sąd nie jest właściwy do orzekania w przedmiocie żądań skarżącej przedstawionych na podstawie art. 272 TFUE i skierowanych wobec tej instytucji (zob. podobnie wyrok z dnia 7 grudnia 1976 r., Pellegrini/Komisja i Flexon-Italia, 23/76, EU:C:1976:174, pkt 31; postanowienie z dnia 16 czerwca 2021 r., Green Power Technologies/Komisja i Wspólne Przedsięwzięcie ECSEL, T-533/20, niepublikowane, EU:T:2021:375, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

57 Żądania skarżącej przedstawione wobec Komisji na podstawie art. 272 TFUE należy odrzucić jako skierowane do sądu, który nie jest właściwy do jego rozpoznania.

58 Z powyższego wynika, że skarga może zostać rozpatrzona co do istoty jedynie w zakresie, w jakim została wniesiona na podstawie art. 272 TFUE i skierowana przeciwko REA.

W odniesieniu do zasadności żądań przedstawionych wobec REA na podstawie art. 272 TFUE

59 Na poparcie żądań przedstawionych wobec REA na podstawie art. 272 TFUE skarżąca podnosi formalnie trzy zarzuty, dotyczące odpowiednio, po pierwsze, tego, że sporne premie nie mają charakteru handlowego, po drugie – naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, a po trzecie – błędnej wykładni umowy o udzielenie dotacji.

60 Ze względu na treść tych trzech zarzutów w pierwszej kolejności i łącznie należy zbadać zarzuty pierwszy i trzeci, dotyczące zasadniczo naruszenia umowy o udzielenie dotacji, a następnie w drugiej kolejności zarzut drugi, dotyczący naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.

W przedmiocie zarzutów pierwszego i trzeciego, dotyczących naruszenia umowy o udzielenie dotacji

61 Poprzez zarzuty pierwszy i trzeci skarżąca utrzymuje zasadniczo, że sporne premie zostały wypłacone w ramach projektu i że były one konieczne do jego wykonania, w związku z czym spełniały warunki kwalifikowalności przewidziane w art. 6.1 lit. a) ppkt (iv) umowy o udzielenie dotacji, interpretowane w świetle opatrzonego uwagami wzoru umowy o udzielenie dotacji.

62 REA nie zgadza się z argumentacją skarżącej.

– *Uwagi ogólne*

63 Po pierwsze, z postanowień art. 6.1 lit. a) ppkt (iv) w związku z art. 6.2 pkt A.1 umowy o udzielenie dotacji, przytoczonych w pkt 7 i 8 powyżej, wynika, że rzeczywiste i pośrednie koszty osobowe są kwalifikowalne pod warunkiem w szczególności, że są „poniesione w związku z [projektem]" i są „konieczne do jego wykonania".

64 Po drugie, skarżąca i REA odsyłają również do wyjaśnień zawartych w opatrzonym uwagami wzorze umowy o udzielenie dotacji w odniesieniu do warunków kwalifikowalności kosztów osobowych. W brzmieniu z dnia 30 marca 2015 r., mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy (zob. s. 46 wspomnianego wzoru), dokument ten, w którym objaśniono art. 6 ogólnego wzoru umowy o udzielenie dotacji opracowanego przez Komisję (zwanego dalej „ogólnym wzorem umowy o udzielenie dotacji"), zawiera następującą informację:

„[…] Dywidendy wypłacone pracownikom (wypłata zysków) są niekwalifikowalne w rozumieniu art. 6.5 lit. a) ppkt (i) [ogólnego wzoru umowy o udzielenie dotacji]. (Jednakże dodatki [do wynagrodzenia] oparte na ogólnych wynikach finansowych organizacji (np. rentowności lub nadwyżce) mogą zostać zaakceptowane jako dodatki zmienne, jeżeli spełniają określone poniżej warunki).

(Dopuszczalne) przykłady:

Jeżeli zysk spółki na koniec roku wynosi ponad X [EUR] (lub więcej niż X %), każdy pracownik otrzyma dodatek w wysokości z % swojego wynagrodzenia podstawowego (lub stały dodatek w wysokości x [EUR] jako część wynagrodzenia brutto).

(Niedopuszczalne) przykłady:

Jeżeli zysk spółki na koniec roku wynosi ponad X [EUR] (lub więcej niż X %), z % tego zysku zostanie wypłacone pracownikom w drodze dodatkowego wynagrodzenia.

Jakakolwiek część wynagrodzenia obliczona na podstawie celów handlowych (np. x [EUR] z tytułu osiągnięcia celu sprzedaży, x % sprzedaży) lub celów związanych z gromadzeniem środków finansowych (np. premia w wysokości x [EUR] za otrzymany projekt finansowania zewnętrznego, x % otrzymanego finansowania zewnętrznego) jest niekwalifikowalna. Wynika to z tego, że [owe koszty] nie są ponoszone w związku z [danym projektem] ani nie są konieczne do jego wykonania.

Przykład (niekwalifikowalny, gdyż odnoszący się do celu związanego z gromadzeniem środków finansowych): [p]remia wypłacona tytułem wynagrodzenia za otrzymanie konkretnej dotacji jest niekwalifikowalna […]”.

65 Należy zauważyć, że jak szczegółowo wskazano w nocie wprowadzającej do opatrzonego uwagami wzoru umowy o udzielenie dotacji, ma on na celu wyjaśnienie ogólnego wzoru umowy o udzielenie dotacji i umożliwienie użytkownikom zrozumienia i interpretowania umów o udzielenie dotacji sporządzonych na podstawie tego wzoru. Chociaż dokument ten, opublikowany i dostępny dla wszystkich wykonawców, nie ma mocy wiążącej, mieści się on w kontekście, w jakim została zawarta umowa o udzielenie dotacji, i w związku z tym powinien zostać uwzględniony przez Sąd do celów wykładni tej umowy (zob. podobnie i analogicznie wyroki: z dnia 14 listopada 2017 r., Alfamicro/Komisja, T-831/14, niepublikowany, EU:T:2017:804, pkt 68, 104; z dnia 13 lipca 2022 r., VeriGraft/Eismea, T-457/20, EU:T:2022:457, pkt 109).

66 Po trzecie, rozkład ciężaru dowodu co do kwalifikowalnego charakteru kosztów poniesionych przez skarżącą jest uregulowany przez prawo materialne mające zastosowanie do umowy o udzielenie dotacji, a mianowicie prawo Unii, uzupełnione w razie konieczności prawem belgijskim (zob. pkt 15 powyżej). Wobec braku przepisu prawa Unii regulującego wykonywanie umów należy zastosować art. 1315 dawnego belgijskiego kodeksu cywilnego, mający zastosowanie ratione temporis do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy. Artykuł ten stanowi, że strona, która domaga się wykonania zobowiązania, musi je udowodnić, a na odwrót strona, która twierdzi, że jest zwolniona, musi wykazać dokonanie płatności lub czynności powodującej wygaśnięcie ciążącego na niej zobowiązania. Z powyższego wynika, że skarżąca, która zadeklarowała koszty związane z przyznaniem wkładu finansowego Unii, powinna wykazać, że koszty te spełniają warunki kwalifikowalności przewidziane w umowie o udzielenie dotacji (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 lipca 2014 r., Isotis/Komisja, T-59/11, EU:T:2014:679, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 27 kwietnia 2022 r., Sieć Badawcza Łukasiewicz – Port Polski Ośrodek Rozwoju Technologii/Komisja, T-4/20, EU:T:2022:242, pkt 113, 114 i przytoczone tam orzecznictwo).

– *Opis systemu premii wprowadzonego przez skarżącą*

67 Skarżąca wprowadziła system premii wypłacanych pracownikom.

68 Z wewnętrznej dokumentacji skarżącej wynika, że ogólnie kwota tych premii uwzględnia różne cele lub założenia, takie jak (i) marża na dane zamówienie, (ii) marża wkładu, (iii) uzyskanie nowych zamówień, (iv) średni czas otrzymania zapłaty, (v) liczba dni poświęconych przez pracownika na dane zamówienie, (vi) faktury, które należy wystawić, (vii) wpływy związane z danym zamówieniem oraz (viii) nadwyżka operacyjna brutto [zwane dalej odpowiednio „celem (i)”, „celem (ii)”, „celem (iii)”, „celem (iv)”, „celem (v)”, „celem (vi)”, „celem (vii)” i „celem (viii)”].

69 W praktyce powyższe cele są związane albo z konkretnym zamówieniem [cele (i), (v) i (vii)], albo z działalnością danego wydziału skarżącej na obszarze odniesienia w ciągu roku [cele (ii)–(iv) i (vi)], albo też z ogólnymi wynikami finansowymi skarżącej lub jej grupy [cel (viii)]. Owe cele uznaje się za osiągnięte w przypadku uzyskania wartości granicznej (minimalnej lub maksymalnej).

70 Podstawa i kwota premii są określane zgodnie z zasadami przyznawania i obliczania zawartymi w indywidualnych planach motywacyjnych wynegocjowanych przez skarżącą z pracownikami. W owych planach motywacyjnych przewidziano co do zasady, że premia jest przyznawana w przypadku osiągnięcia jednego z celów (i)–(vii), a kwota brutto tej premii jest obliczana na podstawie wyników osiągniętych w ramach danego celu. W danym wypadku premie wynikające z szeregu uwzględnionych celów są sumowane, aby uzyskać premię całkowitą. W przypadku „opóźnienia w usuwaniu stwierdzonych niezgodności odnośnie do zamówienia" stosuje się karę. Wreszcie, w celu dostosowania do okoliczności całkowitej premii i uzyskania należnej pracownikowi premii, która nie może jednak przekroczyć maksymalnej kwoty, stosuje się mnożnik związany z celem (viii).

71 W szczególności, jeśli chodzi o projekt, o którym mowa w umowie o udzielenie dotacji, plany motywacyjne przyjęte przez dwóch zainteresowanych pracowników zostały włączone do akt sprawy. Z tych planów motywacyjnych wynika, że kwota premii wypłacanych owym dwóm pracownikom jest obliczana na podstawie, po pierwsze, marży na dane zamówienie [cel (i), wyłącznie w odniesieniu do jednego z dwóch pracowników], po drugie, marży wkładu [cel (ii)] i po trzecie, nadwyżki operacyjnej brutto [cel (viii)]. Ponadto premie przyznawane tym dwóm pracownikom są ograniczone odpowiednio do 9450 EUR i 20 250 EUR rocznie.

– *Kwalifikowalny lub niekwalifikowalny charakter spornych premii*

72 W trakcie procedur audytu i odzyskiwania należności Komisja i REA uznały zasadniczo, że sporne premie są związane z realizacją celów o charakterze handlowym i że z tego względu nie stanowią one kosztów kwalifikowalnych (zob. pkt 22 powyżej).

73 Przed Sądem REA dokładnie określiła swoje stanowisko i wyjaśniła w szczególności, że cele wymienione w pkt 68 powyżej, a w szczególności cele dotyczące marży na dane zamówienie [cel (i)] oraz marży wkładu [cel (ii)], odpowiadają realizacji działań mających oczywiście charakter handlowy. Zauważyła ona również, że kwota spornych premii jest ustalana bezpośrednio w stosunku do celów handlowych. I tak na przykład premie związane z osiągniętymi marżami przyznawano w przypadku przekroczenia wartości marży referencyjnej i przez pomnożenie osiągniętych marż przez mnożnik. Opierając się na wyjaśnieniach zawartych w opatrzonym uwagami wzorze umowy o udzielenie dotacji, REA wywodzi na tej podstawie, że ze względu na swe właściwości sporne premie mają charakter handlowy i że w konsekwencji nie odpowiadają kosztom poniesionym w związku z projektem oraz nie są konieczne do jego wykonania, skutkiem czego nie spełniają warunków kwalifikowalności przewidzianych w art. 6.1 lit. a) ppkt (iv) umowy o udzielenie dotacji.

74 Skarżąca przyznaje, że zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi w opatrzonym uwagami wzorze umowy o udzielenie dotacji jakiekolwiek wynagrodzenie, które byłoby obliczane na podstawie celów handlowych, nie byłoby kwalifikowalne. Nie kwestionuje ona również stwierdzenia REA, zgodnie z którym sporne premie zależą od realizacji określonych celów i są do niej proporcjonalne (zob. pkt 73 powyżej).

75 Skarżąca kwestionuje jednak handlowy charakter spornych premii. Utrzymuje ona zasadniczo, że pomimo błędnego uznania ich za „prowizje" sporne premie są związane z realizacją ogółu zbiorowych celów gospodarczych, określonych na poziomie przedsiębiorstwa lub przynajmniej jego wydziału, nie zaś z osiągnięciem indywidualnych celów handlowych (a w szczególności sprzedaży) określonych na poziomie każdego pracownika. Wobec tego premie te stanowią

„dodatki oparte na ogólnych wynikach finansowych organizacji", a w konsekwencji są kwalifikowalne zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi w opatrzonym uwagami wzorze umowy o udzielenie dotacji.

76 Ponadto skarżąca podnosi, że kwota spornych premii jest ograniczona, skutkiem czego premii tych nie można utożsamiać z niekwalifikowalnymi „dywidendami" w rozumieniu opatrzonego uwagami wzoru umowy o udzielenie dotacji.

77 Przed zbadaniem konkretnie, czy sporne premie były kwalifikowalne, i przed analizą argumentacji skarżącej należy dokonać wykładni art. 6.1 lit. a) ppkt (iv) umowy o udzielenie dotacji, uwzględniając wyjaśnienia zawarte w opatrzonym uwagami wzorze umowy o udzielenie dotacji.

78 Na wstępie należy zauważyć, że fragment opatrzonego uwagami wzoru umowy o udzielenie dotacji powołany przez strony i przytoczony w pkt 64 powyżej, wyklucza jako niekwalifikowalne dwie odrębne kategorie kosztów, mianowicie, po pierwsze, dywidendy i zyski wypłacane pracownikom, a po drugie, dodatki do wynagrodzenia obliczone na podstawie celów handlowych lub celów związanych z gromadzeniem środków finansowych. Tych dwóch kategorii kosztów nie można bowiem uznać za „koszty poniesione w związku z [danym projektem] i konieczne do jego wykonania" w rozumieniu art. 6.1 lit. a) ppkt (iv) ogólnego wzoru umowy o udzielenie dotacji.

79 Ponadto należy dokonać wymienionych poniżej uściśleń.

80 Po pierwsze, co się tyczy dywidend i zysków wypłacanych pracownikom, w opatrzonym uwagami wzorze umowy o udzielenie dotacji wskazano, że zmienne lub stałe dodatki do wynagrodzenia oparte na ogólnych wynikach finansowych organizacji mogą jednak być kwalifikowalne, o ile spełniają określone warunki.

81 W tym zakresie warunek pierwszy dotyczy sposobu obliczania dodatkowego wynagrodzenia. Z przykładów podanych w opatrzonym uwagami wzorze umowy o udzielenie dotacji wynika, że dodatek do wynagrodzenia może przybrać postać kwoty zryczałtowanej lub określonego odsetka wynagrodzenia podstawowego. Wspomniany dodatek nie powinien natomiast przybierać postaci określonego odsetka zysku spółki, ponieważ w takim przypadku byłby zbliżony do wypłaty dywidend.

82 Warunek drugi dotyczy wykluczenia dodatków do wynagrodzenia obliczonych na podstawie celów handlowych lub celów związanych z gromadzeniem środków finansowych (zob. pkt 83 poniżej). Wynika stąd, że – jak zasadniczo słusznie podnosi REA – dodatek do wynagrodzenia oparty na ogólnych wynikach finansowych organizacji jest niekwalifikowalny, jeżeli jest on również nierozerwalnie związany z celami handlowymi lub celami związanymi z gromadzeniem środków finansowych.

83 Po drugie, co się tyczy dodatków do wynagrodzenia obliczanych w zależności od celów handlowych lub celów związanych z gromadzeniem środków finansowych, w opatrzonym uwagami wzorze umowy o udzielenie dotacji sprecyzowano zasadniczo, że stałe lub zmienne premie przyznawane w zamian za realizację takich celów nie są kwalifikowalne. Jest tak w szczególności w przypadku premii w postaci kwoty ryczałtowej uzależnionej od realizacji celu sprzedaży, związanego z gromadzeniem środków finansowych lub określonego odsetka sprzedaży, czy też zgromadzonych środków finansowych.

84 W tym względzie z opatrzonego uwagami wzoru umowy o udzielenie dotacji nie wynika, że jedynie cele ustalone na poziomie pracownika można uznać za cele handlowe lub związane z gromadzeniem środków finansowych, skutkiem czego cele ustalone na poziomie organizacji jako całości lub na poziomie jej wydziału z definicji nie mogą mieć takiego charakteru handlowego lub związanego z gromadzeniem środków finansowych. Wynika stąd, że wbrew temu, co sugeruje skarżąca, dodatki do wynagrodzenia oparte na celach ustalonych na poziomie organizacji jako całości (lub tym bardziej na poziomie jej wydziału) niekoniecznie są kwalifikowalne. Kwalifikowalne dodatki do wynagrodzenia przewidziane w opatrzonym komentarzem wzorze umowy o udzielenie dotacji powinny zatem przede wszystkim zostać ustalone na poziomie organizacji jako całości, w dalszej kolejności opierać się na ogólnych wynikach finansowych tej organizacji i wreszcie nie odnosić się do celów handlowych ani do celów związanych z gromadzeniem środków finansowych.

85 To właśnie w świetle powyższych rozważań należy interpretować postanowienia umowy o udzielenie dotacji i ocenić, czy sporne premie były kwalifikowalne.

86 W tym względzie należy zauważyć, że wprowadzony przez skarżącą system premii opiera się na dwóch rodzajach celów.

87 W pierwszej kolejności pierwsze siedem celów wymienionych w pkt 68 powyżej zostało określonych bądź w świetle konkretnego zamówienia, bądź działalności danego wydziału skarżącej w ciągu roku. Jest tak w szczególności w przypadku marży na dane zamówienie [cel (i)] i marży wkładu [cel (ii)], o których mowa w planach motywacyjnych dla dwóch zainteresowanych pracowników, przy czym pierwsza z tych marż jest związana z konkretnym zamówieniem, a druga z działalnością działu skarżącej w ciągu roku (zob. pkt 69 powyżej). Okazuje się zatem, że te odmienne cele mają charakter handlowy i nie są związane z ogólnymi wynikami finansowymi skarżącej.

88 Ponadto premie przyznawane z tytułu pierwszych siedmiu celów zależą od realizacji wspomnianych celów i są do niej proporcjonalne. W szczególności premie związane z marżą na dane zamówienie i marżą wkładu, o których mowa w planach motywacyjnych dla dwóch zainteresowanych pracowników, są bezpośrednio proporcjonalne do osiągniętych marży (zob. pkt 73, 74 powyżej).

89 Z powyższego wynika, że premie przyznawane z tytułu pierwszych siedmiu celów mają charakter handlowy zarówno ze względu na ich przedmiot, jak i sposób ich obliczania.

90 W drugiej kolejności ósmy i ostatni cel wspomniany w pkt 68 powyżej, a mianowicie nadwyżka operacyjna brutto, również wyraźnie wymieniony w planach motywacyjnych dwóch zainteresowanych pracowników, jest niewątpliwie związany z ogólnymi wynikami finansowymi skarżącej i innych spółek należących do jej grupy.

91 Jednakże niezależnie od kwestii, czy uwzględnienie wyników finansowych pozostałych spółek należących do grupy skarżącej jest dopuszczalne, należy stwierdzić, że nadwyżka operacyjna brutto nie jest brana pod uwagę w celu obliczenia niezależnej premii w postaci kwoty ryczałtowej, czy też określonego odsetka wynagrodzenia podstawowego, zgodnie z opatrzonym uwagami wzorem umowy o udzielenie dotacji. Cel ten jest bowiem wykorzystywany jedynie po to, by dostosować do okoliczności kwoty premii przyznawanych z tytułu pierwszych siedmiu celów (zob. pkt 70 powyżej). Tymczasem podstawa i kwota tych ostatnich zależą od realizacji celów handlowych (zob. pkt 89 powyżej).

92 W tych okolicznościach okazuje się, że premie wypłacane przez skarżącą pracownikom są zasadniczo oparte na celach handlowych i że wobec tego koszty odpowiadające tym premiom nie są ani ponoszone w związku z projektem, ani konieczne do wykonania tego projektu. Takie premie nie spełniają zatem warunków przewidzianych w art. 6.1 lit. a) ppkt (iv) umowy o udzielenie dotacji.

93 Wniosku tego nie podważa argumentacja skarżącej zwięźle przedstawiona w pkt 75 i 76 powyżej.

94 Po pierwsze, skarżąca powołuje się na okoliczność, że cele wymienione w pkt 68 powyżej nie są związane z indywidualnymi zadaniami pracownika, lecz z wynikami zbiorowymi osiągniętymi przez przedsiębiorstwo lub jeden z jego wydziałów.

95 W tym względzie nawet przy założeniu, że cele wymienione w pkt 68 powyżej nie są związane z indywidualnymi zadaniami pracownika, z zasad wymienionych w pkt 84 powyżej wynika, że cele ustalone na poziomie organizacji lub jej wydziału mogą mieć charakter handlowy. Otóż tak jest w przypadku pierwszych siedmiu celów (zob. pkt 87 powyżej).

96 Po drugie, skarżąca uważa, że ponieważ wymienione w pkt 68 powyżej cele nie obejmują działalności w zakresie „sprzedaży” towarów lub usług, stanowią one nie cele „handlowe”, lecz cele „gospodarcze”.

97 Jednakże skarżąca nie przedstawia żadnego przekonującego wyjaśnienia pozwalającego na ograniczenie pojęcia „celu handlowego” jedynie do działalności w zakresie „sprzedaży”, na zdefiniowanie odrębnego pojęcia „celu gospodarczego” i na uznanie kwalifikowalności premii opartych na „celach gospodarczych” niezwiązanych z ogólnymi wynikami finansowymi organizacji. W szczególności należy zauważyć, że z opatrzonego uwagami wzoru umowy o udzielenie dotacji nie wynikają takie „cele gospodarcze”. W dokumencie tym wspomniano jedynie, po pierwsze, kategorię premii kwalifikowalnych pod określonymi warunkami, mianowicie premie oparte na ogólnych wynikach finansowych organizacji, a po drugie, dwie kategorie premii niekwalifikowalnych w każdych okolicznościach, mianowicie premie obliczane na podstawie celów handlowych oraz premie obliczane na podstawie celów związanych z gromadzeniem środków finansowych.

98 Po trzecie, skarżąca powołuje się na fakt, że kwota premii wypłacanej pracownikowi jest ograniczona.

99 Jednakże, jak słusznie podnosi REA, ta górna granica nie ma wpływu na kwalifikowalność premii. Dodatek do wynagrodzenia obliczany na podstawie celów handlowych jest bowiem z definicji niekwalifikowalny, i to niezależnie od sposobu jego obliczania, jego stałego lub zmiennego charakteru oraz tego, czy jest on ograniczony.

100 Po czwarte, skarżąca podnosi, że spornych premii nie można utożsamiać z dywidendami, w drodze których pracownicy otrzymują zyski organizacji.

101 Argument ten jest bezskuteczny. Dodatek do wynagrodzenia obliczany na podstawie celów handlowych, taki jak wypłacany przez skarżącą pracownikom, jest bowiem z definicji niekwalifikowalny, nawet jeśli nie ma on ponadto cech dywidendy.

102 Po piąte, skarżąca powołuje się na notatkę sporządzoną przez niezależną spółkę audytorską, w której stwierdzono kwalifikowalność premii wypłacanych przez skarżącą pracownikom.

103 Jednakże z jednej strony notatki tej nie można uznać za neutralną i niezależną ekspertyzę, ponieważ została ona sporządzona na zamówienie skarżącej. Wynika stąd, że nie ma ona niezaprzeczalnej wartości dowodowej (zob. analogicznie wyrok z dnia 3 marca 2011 r., Siemens/Komisja, T-110/07, EU:T:2011:68, pkt 137). Z drugiej strony wspomniana notatka ogranicza się do krótkiej analizy systemu premii wprowadzonego przez skarżącą i nie zawiera żadnej dodatkowej okoliczności prawnej lub faktycznej w stosunku do tych, które były już przedmiotem analizy w niniejszym wyroku.

104 W tej sytuacji skarżąca nie wykazała kwalifikowalności spornych premii.

105 Zarzuty pierwszy i trzeci należy zatem oddalić jako bezzasadne.

106 W tych okolicznościach nie ma potrzeby badania zarzutów niedopuszczalności podniesionych przez REA i opartych z jednej strony na tym, że skarga nie spełnia wymogów określonych w art. 76 lit. d) regulaminu postępowania w odniesieniu do zarzutu trzeciego, a z drugiej strony na tym, że argument skarżącej zwięźle przedstawiony w pkt 96 powyżej zawiera nowy zarzut podniesiony po raz pierwszy na etapie repliki.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań

107 Poprzez zarzut drugi skarżąca podnosi zasadniczo, że podważenie przez Komisję i REA kwalifikowalności spornych premii stanowi naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Komisja wielokrotnie uznała bowiem zasadność metody określania kosztów kwalifikowalnych i zgodziła się na uwzględnienie spornych premii jako kosztów kwalifikowalnych.

108 REA nie zgadza się z argumentacją skarżącej.

109 Na wstępie należy przypomnieć, że gdy instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii wykonują umowę, podlegają one zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i ogólnych zasad prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., ADR Center/Komisja, C-584/17 P, EU:C:2020:576, pkt 86). I tak, jeżeli strony postanawiają w umowie powierzyć sądowi Unii, na podstawie klauzuli arbitrażowej, jurysdykcję do rozpoznawania sporów związanych z tą umową, sąd ten będzie właściwy, niezależnie od mającego zastosowanie prawa określonego w rzeczonej umowie, do zbadania ewentualnych naruszeń karty praw podstawowych i ogólnych zasad prawa Unii (wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Inclusion Alliance for Europe/Komisja, C-378/16 P, EU:C:2020:575, pkt 81).

110 Z powyższego wynika, że powołując się na naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań na poparcie swoich żądań przedstawionych na podstawie art. 272 TFUE, skarżąca wskazuje w istocie zasadę, której administracja Unii jest zobowiązana przestrzegać w ramach umowy.

111 Ponadto w prawie belgijskim, mającym posiłkowo zastosowanie w niniejszej sprawie (zob. pkt 15 i 66 powyżej), w prawie umów można powoływać się na pewnego rodzaju uzasadnione oczekiwania w sytuacji, gdy przyczyniają się one do poszanowania ciążącego na stronach obowiązku wykonywania umowy w dobrej wierze (zob. podobnie wyroki: z dnia 18 listopada 2015 r., Synergy Hellas/Komisja, T-106/13, EU:T:2015:860, pkt 72, 73; z dnia 4 maja 2017 r., Meta Group/Komisja, T-744/14, niepublikowany, EU:T:2017:304, pkt 193, 194).

112 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem 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. Nikt nie może natomiast powoływać się na naruszenie tej zasady w braku wspomnianych zapewnień (zob. wyroki: z dnia 17 marca 2011 r., AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 16 lipca 2020 r., ADR Center/Komisja, C-584/17 P, EU:C:2020:576, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo).

113 W niniejszej sprawie w celu wykazania naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań skarżąca powołuje się na trzy stanowiska zajęte przez Komisję, które należy zbadać kolejno i chronologicznie.

114 W pierwszej kolejności skarżąca wyjaśnia, że w kontekście siódmego programu ramowego w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007–2013) (zwanego dalej „siódmym programem ramowym") Komisja zatwierdziła metodologię stosowaną do obliczenia kosztów osobowych skarżącej i wezwała ją do zgłoszenia wszelkich zmian tej metodologii.

115 W tym względzie bezsporne jest, że w dniu 17 marca 2011 r. skarżąca przedłożyła Komisji formularz certyfikacyjny opisujący metodologię stosowaną do obliczenia jej kosztów osobowych (zwany dalej „świadectwem kontroli metodologii"). Dokument ten odnosił się do systemu zmiennych premii przyznawanych w drodze „pism motywacyjnych" i określonych z jednej strony na podstawie wyników pracy danego pracownika, a z drugiej strony – wyników pracy przedsiębiorstwa i jego wydziału, w którym wspomniany pracownik był zatrudniony.

116 Pismem z dnia 1 lipca 2011 r. Komisja zatwierdziła świadectwo kontroli metodologii (zwanym dalej „pismem zatwierdzającym świadectwo kontroli metodologii"). W piśmie tym wyjaśniono w szczególności, że w przypadku zmiany poświadczonej metodologii skarżąca powinna zgłosić Komisji zmiany, które nastąpiły, i przedłożyć nowe świadectwo kontroli metodologii.

117 Jednakże, podobnie jak REA, po pierwsze, należy zauważyć, że świadectwo kontroli metodologii dotyczy siódmego programu ramowego. Niezależnie od istnienia elementów podobieństwa i ciągłości ten siódmy program ramowy jest odmienny od programu ramowego Horyzont 2020, który go zastąpił i w który wpisuje się omawiany projekt. Ponadto w piśmie zatwierdzającym świadectwo kontroli metodologii wskazano, że świadectwo to jest ważne na okres trwania siódmego programu ramowego i nie przewidziano w nim ewentualnego przedłużenia jego ważności w ramach późniejszego programu ramowego. Ponadto w opatrzonym uwagami wzorze umowy o udzielenie dotacji (zob. s. 155 wspomnianego wzoru) wyjaśniono wyraźnie, że świadectwo kontroli metodologii zatwierdzone w ramach siódmego programu ramowego jest nieważne w kontekście programu ramowego Horyzont 2020.

118 Po drugie, pismo zatwierdzające świadectwo kontroli metodologii ma ograniczony zakres w ramach samego siódmego programu ramowego. Z jednej strony w piśmie tym ograniczono się bowiem do wskazania, że zwolniono w nim skarżącą z obowiązku przedkładania świadectw pośrednich dotyczących sprawozdań finansowych przy składaniu wniosków o płatności okresowe. Z drugiej strony w opatrzonym uwagami wzorze umowy o udzielenie dotacji wskazano, że zatwierdzenie dotyczy zwyczajowych praktyk księgowania kosztów i że w konsekwencji tego zatwierdzenia Komisja nie podważa zadeklarowanych kosztów jednostkowych. Tymczasem z postanowień art. 5.2 umowy o udzielenie dotacji, zwięźle przedstawionych w pkt 6 powyżej, wynika, że „koszty jednostkowe" stanowią kategorię kosztów

osobowych odmiennych od „kosztów rzeczywistych”, do których należą sporne premie. Ponadto to „koszty rzeczywiste”, a nie „koszty jednostkowe”, podlegają warunkowi przewidzianemu w art. 6.1 lit. a) ppkt (i) tej umowy.

119 Po trzecie, wbrew twierdzeniom skarżącej pismo zatwierdzające świadectwo kontroli metodologii nie zobowiązywało jej do utrzymania struktury kosztów w celu zagwarantowania ich kwalifikowalności. Zarówno z treści tego pisma, jak i z wyjaśnień zawartych w opatrzonym uwagami wzorze umowy o udzielenie dotacji wynika bowiem, że pismo to nakładało na skarżącą jedynie obowiązek poinformowania Komisji o zmianach wprowadzonych do jej metodologii oraz, w razie potrzeby, przedłożenia nowego świadectwa kontroli metodologii.

120 W związku z tym pismo zatwierdzające świadectwo kontroli metodologii nie zawierało żadnego dokładnego i bezwarunkowego zapewnienia, że premie wypłacane przez skarżącą pracownikom, takie jak sporne premie, będą kwalifikowalne w kontekście programu ramowego Horyzont 2020, a w szczególności w ramach umowy o udzielenie dotacji.

121 W drugiej kolejności skarżąca podnosi, że w trakcie poprzedniego audytu dotyczącego projektów Festival, PATHway i WeLive (zwanego dalej „audytem FPW”) Komisja zgodziła się uwzględnić jako koszty kwalifikowalne premie wypłacone pracownikom skarżącej.

122 W tym względzie prawdą jest, że w końcowym sprawozdaniu z audytu kończącym audyt FPW (zwanym dalej „sprawozdaniem z audytu FPW”) z dnia 18 marca 2018 r. Komisja wskazała przede wszystkim, że premie przewidziane w planach motywacyjnych dla pracowników skarżącej „są oparte na ogólnych wynikach finansowych organizacji, odpowiadają zwyczajowym praktykom w zakresie wynagrodzenia za projekty krajowe i w związku z tym kwalifikują się jako wynagrodzenie podstawowe”, następnie, że „mogła potwierdzić zgodność z rzeczywistością, obiektywność i istnienie zmiennych dodatków”, a wreszcie, że „istnieją wystarczające dowody, aby potwierdzić kwalifikowalność kosztów [odpowiadających tym dodatkom]”.

123 Jednakże, po pierwsze, należy zauważyć, podobnie jak czyni to REA, że audyt FPW dotyczył projektów innych niż projekt objęty umową o udzielenie dotacji.

124 Po drugie, z akt sprawy nie wynika, by w ramach audytu FPW Komisja dokonała dogłębnej i wyczerpującej analizy wprowadzonego przez skarżącą systemu premii w świetle ogółu warunków kwalifikowalności przewidzianych w umowie o udzielenie dotacji mającej zastosowanie do danych projektów. Przeciwnie, w sprawozdaniu z audytu FPW ograniczono się do potwierdzenia w sposób bardzo ogólny kwalifikowalności rozpatrywanych wówczas premii i wyrażenia ubolewania, że plany motywacyjne wynegocjowane przez skarżącą z jej pracownikami nie zostały podpisane przez wspomnianych pracowników.

125 Po trzecie, w sprawozdaniu z audytu FPW Komisja wyraźnie wskazała, że chodzi o „sprawozdanie w drodze wyjątku” i że „jako takie nie mogło ono zwykle wywoływać uzasadnionych oczekiwań co do zgodności zadeklarowanych kosztów i zastosowanych metod obliczeniowych”. Komisja wyjaśniła również, że „każdy audyt z definicji polega na weryfikacji, która nie jest wyczerpująca i opiera się na elementach reprezentatywnych i przykładach”, że „określone ryzyko niewykrycia jest […] nieodłącznym elementem wszystkich audytów” i że w konsekwencji „sprawozdania z audytu nie mogą wywoływać oczekiwań co do zgodności zadeklarowanych kosztów i zastosowanych metod obliczeniowych”. Tymczasem takie zastrzeżenia co do zakresu sprawozdania z audytu FPW wystarczają do wprowadzenia niepewności stojącej na przeszkodzie

powstaniu jakichkolwiek uzasadnionych oczekiwań opartych na treści tego sprawozdania (zob. analogicznie wyrok z dnia 27 kwietnia 2022 r., Sieć Badawcza Łukasiewicz – Port Polski Ośrodek Rozwoju Technologii/Komisja, T-4/20, EU:T:2022:242, pkt 141).

126 Wobec powyższego sprawozdanie z audytu FPW nie zawierało dokładnych i bezwarunkowych zapewnień co do kwalifikowalności premii wypłacanych przez skarżącą pracownikom, takich jak sporne premie.

127 W trzeciej kolejności skarżąca zauważa, że w piśmie wyjaśniającym Komisja zrezygnowała z rozszerzenia ustaleń audytu na ogół umów o udzielenie dotacji ze względu na to, że wcześniejsze audyty nie wskazywały na niekwalifikowalność spornych premii opartych na celach handlowych (zob. pkt 25 powyżej). Zdaniem skarżącej to ograniczenie rozszerzenia ustaleń audytu jest z jednej strony niewystarczające, a z drugiej strony wskazuje na to, że Komisja wiedziała, iż narusza ono w sposób oczywisty interesy i uzasadnione oczekiwania skarżącej.

128 W tym względzie, po pierwsze, należy zauważyć, że argument skarżącej dotyczący jakoby niewystarczającego charakteru ograniczenia rozszerzenia ustaleń audytu jest pozbawiony jakiegokolwiek znaczenia w ramach niniejszego sporu. Niekwalifikowalność spornych premii została bowiem stwierdzona w trakcie samego audytu, a nie przy rozszerzaniu ustaleń tego audytu.

129 Po drugie, REA słusznie podnosi, że korzystna dla skarżącej decyzja Komisji o ograniczeniu rozszerzenia ustaleń audytu wchodziła w zakres uprawnień dyskrecjonalnych tej instytucji na podstawie art. 22.5.1 umowy o udzielenie dotacji, skutkiem czego z decyzji tej nie można wyciągnąć żadnego wniosku w ramach niniejszego zarzutu. Należy dodać, że ponieważ pismo wyjaśniające jest późniejsze niż okres realizacji projektu, nie może ono w żadnym razie stanowić udzielonego we właściwym czasie zapewnienia co do kwalifikowalności spornych premii.

130 W tych okolicznościach skarżąca nie wykazała, że Komisja udzieliła jej dokładnych, bezwarunkowych i spójnych zapewnień co do kwalifikowalności spornych premii. W konsekwencji zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 112 powyżej skarżąca nie może powoływać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań.

131 Tym samym zarzut drugi zarzut należy oddalić.

132 Z powyższego wynika, że żądania przedstawione przez skarżącą wobec REA na podstawie art. 272 TFUE należy oddalić jako bezzasadne.

133 Z całości powyższych rozważań wynika, że skargę należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

134 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

135 Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy obciążyć ją własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję i przez REA zgodnie z ich żądaniem.

Z powyższych względów

SĄD (siódma izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Engineering – Ingegneria Informatica SpA zostaje obciążona kosztami.

Kowalik-Bańczyk Buttigieg Ricziová

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 26 lipca 2023 r.

Podpisy