



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (prvo vijeće)

3. srpnja 2018. *

[Tekst ispravljen rješenjem od 3. listopada 2018.]

„ERF – Zemlje AKP-a – Sporazum iz Cotonoua – Program potpore kulturnim inicijativama u afričkim zemljama u kojima je portugalski službeni jezik – Iznosi koje je Komisija isplatila subjektu nadležnom za financijsko izvršenje programa u Gvineji Bisau – Naplata nakon financijske revizije – Prijeboj potraživanja – Proporcionalnost – Stjecanje bez osnove – Izvanugovorna odgovornost”

U predmetu T-616/15,

Transtec, sa sjedištem u Bruxellesu (Belgija), koji zastupa L. Levi, odvjetnik,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju su zastupali A. Aresu i S. Bartelt, a zatim A. Aresu, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom, s jedne strane, zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje odluka o prijeboju sadržanih u Komisijinim dopisima od 27. kolovoza te 7., 16., 23. i 25. rujna 2015. koje se odnose na naplatu iznosa od 624 388,73 eura, a koji odgovara iznosu dijela predujmova isplaćenih tužitelju u okviru programa potpore kulturnim inicijativama u Gvineji Bisau koji se financira u okviru devetog Europskog razvojnog fonda (ERF) i koji je uvećan za zatezne kamate te, s druge strane, zahtjeva na temelju članka 268. UFEU-a kojim se traži povrat iznosa koji su navodno povezani sa stjecanjem bez osnove kao i naknada štete koju je tužitelj navodno pretrpio zbog Komisijina postupanja,

OPĆI SUD (prvo vijeće),

u sastavu: I. Pelikánová, predsjednica, V. Valančius i U. Öberg (izvjestitelj), suci,

tajnik: M. Marescaux, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 17. studenoga 2017.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: francuski

Presudu

Okolnosti spora

- 1 Na temelju Sporazuma o partnerstvu između članica Skupine afričkih, karipskih i pacifičkih država s jedne strane i Europske zajednice i njezinih država članica s druge strane, potpisanog u Cotonouu, dana 23. lipnja 2000. (SL 2000., L 317, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 1., str. 5.) i odobrenog u ime Zajednice Odlukom Vijeća 2003/159/EZ od 19. prosinca 2002. (SL 2003., L 65, str. 27.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 1., str. 3.), deveti Europski razvojni fond (ERF) uspostavio je program potpore kulturnim inicijativama namijenjen pet afričkih, karipskih i pacifičkih država (AKP), odnosno afričkim zemljama u kojima je portugalski službeni jezik (u daljnjem tekstu: PALOP).
- 2 PALOP čine Republika Angola, Republika Kabo Verde, Republika Gvineja Bisau, Republika Mozambik i Demokratska Republika Sveti Toma i Prinsipe.
- 3 U okviru programa potpore kulturnim inicijativama koji je bio namijenjen zemljama PALOP-a, Europska komisija donijela je odluku o financiranju od 3 milijuna eura, koja je provedena sporazumom o financiranju pod oznakom 9888/REG (u daljnjem tekstu: sporazum o financiranju), koji je Komisija potpisala 19. prosinca 2007., a zemlje PALOP-a, koje je zastupao regionalni dužnosnik za ovjeravanje Republike Gvineja Bisau, 29. veljače 2008., kada je i stupio na snagu. Navedeni sporazum istekao je 31. prosinca 2013.
- 4 U skladu sa sporazumom o financiranju, ugovor o uslugama pod oznakom FED/2009/210-646 (u daljnjem tekstu: ugovor o uslugama) potpisali su 20. srpnja 2009. dotični nacionalni dužnosnik za ovjeravanje, odnosno ministar gospodarstva i financija Republike Gvineje Bisau (u daljnjem tekstu: nacionalni dužnosnik za ovjeravanje), u svojstvu javnog naručitelja, i tužitelj, društvo za poslovno savjetovanje u razvoju Transtec, koje pruža usluge tehničke suradnje u korist javnih institucija, privatnog sektora i drugih organizacija koje bilježe ubrzani gospodarski rast.
- 5 Ugovor o uslugama kao jamac potpisao je i ministar obrazovanja, kulture i znanosti Republike Gvineje Bisau, u svojstvu korisnika, te ovjerio voditelj Delegacije Europske unije u Republici Gvineji Bisau (u daljnjem tekstu: voditelj Delegacije), u svojstvu osobe koja osigurava kapital.
- 6 Određene odredbe i prilozi ugovoru o uslugama izmijenjeni su 2011. i 2012. Iako je na temelju članka 3. sklopljen na iznos od 344 992 eura i na razdoblje od 24 mjeseca, navedeni je ugovor, na temelju različitih izmjena, naposljetku utvrđen na iznos od 484 787 eura i na trajanje od nešto više od 36 mjeseci, odnosno do 31. kolovoza 2012. Izmjenama su se trebali pokriti troškovi izvršavanja različitih tužiteljevih zadaća, detaljno navedenih u prilogima II. i III. tom ugovoru, koje se su odnosile na pružanje usluga tehničke podrške u Odjelu za upravljanje programom potpore kulturnim inicijativama PALOP-a.
- 7 Radi izvršenja ugovora o uslugama, tužitelj je pripremio i potpisao dokument pod oznakom FED/2010/249-005, naslovljen „Orçamento-programa de cruzeiro e de encerramento” (Procjena razvoja i zaključenja programa, u daljnjem tekstu: procjena programa), koji je odobrio nacionalni dužnosnik za ovjeravanje, korisnik potpisao kao jamac i ovjerio voditelj Delegacije.
- 8 Za potrebe primjene procjene programa te kako bi se njime obuhvatili svi operativni aspekti, tužitelju je povjereno upravljanje financijskim sredstvima u iznosu od 2 531 560 eura.

- 9 U skladu s ugovorom o uslugama i procjenom programa, tužitelj je ispunio zadaće koje su mu povjerene u određenim rokovima. Nakon isteka tog ugovora, kako je izmijenjen, 31. kolovoza 2012. prijavio je rashode u iznosu od 475 108,25 eura na temelju ugovora o uslugama i u iznosu od 1 679 933,71 euro u pogledu provedbe procjene programa.
- 10 Komisija je nakon toga zahtijevala dvije revizije, jednu koja se odnosila na ugovor o uslugama i drugu koja se odnosila na procjenu programa. U okviru dvaju nacrtu revizijskih izvješća, sastavljenih 12. i 25. svibnja 2014., utvrđeni su različiti rashodi kvalificirani kao neprihvatljivi, u ukupnom iznosu od 607 072,24 eura odnosno, nakon računovodstvenog ispravka, 607 096,08 eura za procjenu programa i 10 151,17 eura za ugovor o uslugama.
- 11 Tužitelj je 11. lipnja 2014. dostavio svoja očitovanja o nacrtima revizijskih izvješća. Konačna verzija tih izvješća, sastavljena 25. srpnja 2014., uključivala je revizorove komentare o tužiteljevim očitovanjima.
- 12 Nakon tih izvješća, Delegacija Europske unije u Republici Gvineji Bisau složila se s revizorovim zaključcima. Međutim, prije donošenja odluke o naplati iznosa koji se odnosio na procjenu programa, odnosno 607 096,08 eura, tužitelj je dopisom od 29. listopada 2014. pozvan da Komisiji dostavi svoja očitovanja. Tužitelj je 7. studenoga 2014. odgovorio na taj dopis.
- 13 Dana 12. prosinca 2014. dopisom koji su potpisali voditelj Delegacije i nacionalni dužnosnik za ovjeravanje odbijeni su tužiteljevi prigovori i argumenti. Tužitelj je 14. prosinca 2014. osporavao sadržaj tog dopisa te ponovio svoje stajalište.
- 14 Delegacija Europske unije u Republici Gvineji Bisau tužitelju je 26. ožujka 2015. poslala obavijest o terećenju br. 4940150201, u iznosu od 607 096,08 eura, naslovljenu „Povrat sredstava prema revizijskom izvješću”. Nakon obavijesti o terećenju uslijedio je dopis od 30. ožujka 2015., u skladu s kojim:
- „S obzirom na procjenu programa [...] u pogledu koje se u revizijskom izvješću utvrdio neprihvatljiv iznos od 607 072,24 eura, u zasebnom dopisu šaljem vam obavijest o terećenju navedenog iznosa. Članak 40. [Priloga I. ugovoru o uslugama, koji se odnosi na rješavanje sporova] nije primjenjiv na procjenu programa. Željeli bismo vas obavijestiti da je tehnička procjena u tijeku i da će njezini rezultati biti uloženi u spis.”
- 15 Dopisom od 6. svibnja 2015. tužitelj je osporavao obavijest o terećenju i popratni dopis od 30. ožujka 2015. Ponovno je pisao Komisiji 22. lipnja 2015. Komisija je tužitelju 24. lipnja 2015. stoga poslala poruku elektroničke pošte kako bi ga obavijestila da će mu odgovoriti u najkraćem mogućem roku.
- 16 Budući da tužitelj ističe druga potraživanja koja je imao prema Komisiji, ona je odlučila poravnati dugovane iznose prijebom potraživanja i nepodmirenih dugova, s obzirom na to da je utvrđeno da se iznos koji treba platiti, prema Komisijinu mišljenju, na ime procjene programa konačno zaustavio na 624 388,73 eura, zbog uključivanja zateznih kamata u iznosu od 17 292,65 eura.
- 17 Tako je tužitelj od Komisijine Glavne uprave (GU) za proračun primio šest odluka o prijeboru koje su se odnosile na naplatu potraživanja koja čine rashodi u revizijskom izvješću o procjeni programa kvalificirani kao „neprihvatljivi” (u daljnjem tekstu: sporno potraživanje). Navedene su odluke sljedeće:
- odluka od 25. kolovoza 2015. kojom je izvršen prijebor od 45 581,87 eura (nenaplaćeno potraživanje bez kamata: 561 514,21 euro);
 - odluka od 27. kolovoza 2015. kojom je izvršen prijebor od 21 639,45 eura (nenaplaćeno potraživanje bez kamata: 539 874,76 eura);

- odluka od 7. rujna 2015. kojom je izvršen prijeboj od 48 715,20 eura (nenaplaćeno potraživanje bez kamata: 491 159,56 eura);
 - odluka od 16. rujna 2015. kojom je izvršen prijeboj od 21 857,97 eura (nenaplaćeno potraživanje bez kamata: 469 301,59 eura);
 - odluka od 23. rujna 2015. kojom je izvršen prijeboj od 422 302,02 eura (nenaplaćeno potraživanje bez kamata: 46 999,57 eura);
 - odluka od 25. rujna 2015. kojom je izvršen prijeboj od 64 292,22 eura, uključujući zatezne kamate od 17 292,65 eura (prestanak spornog potraživanja).
- 18 Nakon primitka odluke od 25. kolovoza 2015., tužitelj je Delegaciji Europske unije u Republici Gvineji Bisau poslao dopis od 26. kolovoza 2015. u kojem je podsjetio na sadržaj dopisa od 6. svibnja 2015. i zahtijevao obustavu svih mjera izvršenja obavijesti o terećenju dok Komisijine službe ne ispituju njegovo stajalište.
- 19 Dopisom od 2. listopada 2015., koji je poslan elektroničkom poštom 5. listopada 2015., voditelj Delegacije tužitelju je odgovorio niječno te završio poruku sljedećom rečenicom:

„Ipak, s obzirom na visinu iznosa razmatranog u sporu, provest ćemo dodatna ispitivanja, o kojima ćemo vas obavijestiti.”

Pravni i ugovorni okvir

- 20 ERF je osnovan radi financiranja suradnje s državama AKP-a, najprije putem priloga UEEZ-u, zatim unutarnjim sporazumima država članica koje su se sastale u okviru Vijeća Europske unije. Do danas je osnovano jedanaest uzastopnih ERF-ova te su unutarnji sporazumi za te ERF-ove sklopljeni na razdoblje koje odgovara trajanju različitih sporazuma i konvencija na temelju kojih su Europska unija i njezine države članice uspostavile to posebno partnerstvo s državama AKP-a. Iznosi koje su dodijelili ERF-ovima nisu uključeni u opći proračun Unije te je zato upravljanje svakim ERF-om uređeno posebnom financijskom uredbom.
- 21 Ova je tužba podnesena u okviru primjene Financijske uredbe od 27. ožujka 2003. koja se primjenjuje na 9. Europski razvojni fond (SL 2003., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 114., str. 136.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 309/2007 od 19. ožujka 2007. (SL 2007., L 82, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 116., str. 151.) (u daljnjem tekstu: Financijska uredba koja se primjenjuje na deveti ERF).
- 22 Međutim, kao što to proizlazi iz članka 156. Uredbe Vijeća (EZ) br. 215/2008 od 18. veljače 2008. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na deseti Europski razvojni fond (SL 2008., L 78, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 129., str. 3.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU) br. 370/2011 od 11. travnja 2011. (SL 2011., L 102, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 119., str. 211.) (u daljnjem tekstu: Financijska uredba koja se primjenjuje na deseti ERF), na aktivnosti financirane osobito u okviru devetog ERF-a primjenjuju se odredbe Financijske uredbe koja se primjenjuje na deseti ERF, od njezina stupanja na snagu 20. ožujka 2008., odnosno odredbe o financijskim izvršiteljima, postupcima u vezi s prihodima, potvrđivanjem, odobravanjem i plaćanjem rashoda, informacijskim sustavima, financijskim izvještavanjem kao i s vanjskom revizijom i razrješnicom.
- 23 Nadalje, od 6. ožujka 2015. odredbe Uredbe Vijeća (EU) 2015/323 od 2. ožujka 2015. o financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 11. europski razvojni fond (SL 2015., L 58, str. 1.) primjenjivale su se na operacije financirane iz prethodnih ERF-ova ne dovodeći u pitanje postojeće pravne obveze. U ovom

slučaju, s obzirom na to da su operacije koje financira Komisija u skladu sa sporazumom o financiranju bile predmet pravnih obveza koje su prethodile stupanju na snagu Uredbe 2015/323, odredbe navedene uredbe stoga se na njih ne primjenjuju.

Ugovor o uslugama i procjena programa

- 24 Ugovor o uslugama donesen je u skladu s člankom 5. sporazuma o financiranju, u skladu s kojim je dotični nacionalni dužnosnik za ovjeravanje trebao ugovore o uslugama sklopiti s odabranim tijelima, zaduženima za pripremu odgovarajućih procjena programa (najprije procjene „početka”, zatim „razvoja” i konačno „zaključenja” programa), a sve to prije 18. prosinca 2010.
- 25 U skladu s člankom 80. stavkom 4. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deveti ERF, procjena programa bila je definirana kao „dokument kojim se utvrđuju potrebni ljudski i materijalni resursi, odgovarajući proračun i detaljna tehnička i upravna provedbena pravila za decentraliziranu provedbu projekta”.
- 26 Ta se definicija nalazila i u točki 2.4.1. Praktičnog vodiča za provedbu postupaka koji se primjenjuju na procjene programa koji se financiraju iz ERF-a i općeg proračuna Europske unije za 2009. (u daljnjem tekstu: Vodič).

Komisijine provjere i revizije

- 27 Članci 12. i 13. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deveti ERF odnose se na Komisijin nadzor koji ona provodi u okviru financijskog izvršenja projekata i programa koje podupire navedeni ERF.
- 28 Člankom 13. stavkom 3. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deveti ERF, među ostalim, predviđalo se sljedeće:

„Provedba operacija financiranih iz sredstava EFR-a od strane država AKP-a [...] podliježe nadzoru Komisije, koji se može obavljati putem prethodnog odobrenja, *ex post* provjera ili kombiniranim postupkom [...]”.

- 29 U tom kontekstu, člankom 18. Priloga I. sporazumu o financiranju u korist Komisije uspostavljeno je nekoliko sustava provjere i nadzora nad upotrebom dodijeljenih sredstava. Ti sustavi uključivali su, među ostalim, mogućnost provedbe potpune revizije, ako je potrebno, na temelju popratne dokumentacije koja uključuje račune, računovodstvene dokumente i sve druge dokumente o financiranju projekta ili programa, do isteka razdoblja od sedam godina od dana posljednje isplate. Na temelju članka 18.4. navedenog priloga, provjere i revizije mogu se „proširiti na izvoditelje i podizvoditelje koji su primili sredstva Zajednice”. Provedba financijskih revizija predviđala se i člankom 4.5. Priloga II. navedenom sporazumu i člankom 25.1. Priloga I. ugovoru o uslugama.
- 30 Osim toga, u skladu s člankom 4.15. procjene programa, provedena je i financijska revizija troškova nastalih na ime procjene programa u okviru koje su revizori mogli provesti sve računovodstvene, tehničke, administrativne i pravne provjere koje su smatrali korisnima ili nužnima.

Naplata potraživanja

- 31 Što se tiče eventualnih iznosa koje su Komisija ili nacionalni dužnosnik za ovjeravanje utvrdili kao potraživanja, na njih su se najprije primjenjivali članci 41. do 47. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deveti ERF, a zatim, od stupanja na snagu Financijske uredbe koja se primjenjuje na deseti ERF, odnosno od 20. ožujka 2008., članci 63. do 65. potonje uredbe.

- 32 U članku 65. stavku 2. uredbe koja se primjenjuje na deseti ERF preuzet je sadržaj članka 46. stavka 3. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deveti ERF. Tim odredbama, kao i člankom 80. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL 2012., L 298, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 248.), računovodstvenom službeniku Komisije dodjeljuje se ovlast da osigurava povrat iznosa njihovim prijebom s istovrsnim potraživanjima ERF-a ili Unije prema dužniku koji, s druge strane, ima nesporna, u fiksnom iznosu i dospjela potraživanja prema ERF-u ili Uniji.

Neprihvatljivi rashodi

- 33 U točki 3.3.2. Vodiča rashodi u okviru procjene programa i rashodi u okviru ugovora o uslugama razlikovali su se na sljedeći način:

„U slučaju decentraliziranih neizravnih privatnih operacija (isključivo ERF), rashodi osoblja dotičnog subjekta kao i njegovi rashodi poslovanja nužni za financijsko izvršenje dijela proračuna za različite procjene programa ne mogu se financirati iz dijela proračuna za procjene programa, s obzirom na to da se ti troškovi podmiruju iz proračuna ugovora o uslugama potpisanog s tim subjektom.”

- 34 Kao prvo, što se tiče povrata iznosa dodijeljenih na ime ugovora o uslugama koji su predmet ove tužbe, člankom 31.1. Priloga I. navedenom ugovoru propisivalo se:

„Nositelj [ugovora o uslugama] obvezuje se javnom naručitelju vratiti iznose koji su mu isplaćeni [na temelju ugovora o uslugama] u većem iznosu u odnosu na posljednji dugovani iznos najkasnije do krajnjeg roka navedenog u obavijesti o terećenju, odnosno 45 dana nakon datuma izdavanja te obavijesti o terećenju.”

- 35 U tom pogledu člankom 31.3. Priloga I. ugovoru o uslugama predviđalo se da javni naručitelj može izvršiti povrat iznosa koji mu se duguju njihovim prijebom s iznosima koji se duguju nositelju, bez obzira na kojoj osnovi, i da Komisija kao tijelo koje osigurava kapital može preuzeti svojstvo javnog naručitelja.

- 36 Kao drugo, u pogledu povrata iznosa dodijeljenih u okviru procjene programa, u članku 4.14. procjene programa pojasnilo se da iznose koji odgovaraju neprihvatljivim rashodima trebaju bez odgode vratiti blagajnik i računovodstveni službenik ili, prema potrebi, subjekt naveden u točki 4.2. procjene programa, odnosno tužitelj.

- 37 U skladu s uvodnim stavkom točke 4. procjene programa, tehničkim odredbama o izvršenju procjene programa trebalo je poštovati pravila i postupke opisane u Vodiču. Točkom 3.4.1. Vodiča određivalo se, među ostalim, sljedeće:

„Činjenica da voditelj Delegacije odobrava procjenu programa znači da se on slaže s financiranjem [...] ako se poštuju pravila i postupci utvrđeni u ovom praktičnom vodiču. U slučaju nepoštovanja tih pravila i postupaka, rashodi koji se odnose na predmetne operacije neprihvatljivi su za financiranje sredstvima Europske unije.”

- 38 Osim toga, člankom 4.1.2. Vodiča predviđalo se da, „kako bi rashodi bili prihvatljivi, trebaju se odnositi na aktivnosti provedene u okviru procjene programa koji je propisno odobren i prethodno potpisan”.

Postupak i zahtjevi stranaka

- 39 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 3. studenoga 2015. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.
- 40 Komisija je zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 22. siječnja 2016. istaknula prigovor na temelju članka 130. stavka 1. Poslovnika Općeg suda. Tužitelj je svoja očitovanja na taj prigovor podnio 21. ožujka 2016.
- 41 Rješenjem od 30. svibnja 2016. osmo vijeće Općeg suda (bivši sastav) odredilo je da će odgoditi odlučivanje o prigovoru do odluke o meritumu.
- 42 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
- proglasi tužbu dopuštenom;
 - poništi „odluke [...] [K]omisije o prijeloju, sadržane u njezinim dopisima od 25. kolovoza, 27. kolovoza, 7. rujna, 16. rujna i 23. rujna 2015. i koje se odnose na povrat iznosa od 624 388,73 eura”;
 - naloži Komisiji plaćanje iznosa od 624 388,73 eura, uvećanog za zatezne kamate određene po referentnoj stopi Europske središnje banke (ESB) uvećanoj za dva boda;
 - naloži Komisiji da nadoknadi nematerijalnu štetu simbolično procijenjenu na iznos od 1 eura;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 43 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- najprije, odbaci tužbu kao nedopuštenu;
 - podredno, proglasi da nije nadležan za odlučivanje o tužbi;
 - ili, treće, odbije tužbu;
 - naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

Predmet tužbe

- 44 Komisija u prigovoru uvodno tvrdi da se predmet ove tužbe treba odnositi samo na zahtjev za poništenje pet od šest odluka o prijeloju navedenih u točki 17. ove presude, s obzirom na to da tužitelj u tužbi nije osporavao odluku od 25. rujna 2015. Prema njezinu mišljenju, iz toga slijedi da iznos koji treba uzeti u obzir u okviru tužbe treba utvrditi na 560 096,51 euro.
- 45 U svojim očitovanjima o prigovoru tužitelj ne osporava izostavljanje odluke od 25. rujna 2015. u zahtjevima iz tužbe. Međutim, navodi da iznos koji potražuje nužno podrazumijeva da se u predmetu tužbe ta odluka uzme u obzir. Osim toga, u tužbi se izričito upućuje na tu odluku kao na dio odluka protiv kojih je podnesena tužba.

- 46 Na temelju članka 76. točke (d) Poslovnika, svaka tužba kojom se pokreće postupak treba sadržavati predmet spora, tužbene razloge i argumente kao i sažet prikaz tih razloga. Ta naznaka mora biti dovoljno jasna i precizna da bi tuženik mogao pripremiti obranu, a Sud provesti nadzor. Iz toga slijedi da temeljni pravni i činjenični elementi na kojima se zasniva tužba trebaju biti na dosljedan i razumljiv način vidljivi iz samog njezina teksta (vidjeti u tom smislu presudu od 16. travnja 2015., Parlament/Vijeće, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, t. 17. i navedenu sudsku praksu).
- 47 U ovom slučaju tužitelj u tužbi na jasan i nedvosmislen način navodi iznos koji potražuje, a koji uključuje iznos iz odluke od 25. rujna 2015. Osim toga, ta se odluka u tužbi barem jedanput spominje kao jedna od „odluka protiv kojih je podnesena predmetna tužba”.
- 48 Stoga izostavljanje odluke od 25. rujna 2015. u dijelovima tužbe koji se odnose na tužiteljeve zahtjeve ne utječe na predmet tužbe.
- 49 [Kako je ispravljeno rješenjem od 3. listopada 2018.] Naime, iz sadržaja tužbe nedvojbeno proizlazi da je cilj tužiteljeve argumentacije osobito poništenje svih odluka o prijebodu navedenih u točki 17. ove presude kojima se nastoji naplatiti sporno potraživanje, čime se omogućava ne samo Općem sudu da izvrši svoj nadzor nego i tužitelju da pripremi svoju obranu. Tužitelj je, uostalom, u svojim pismenima odgovorio na tu argumentaciju, pri čemu je uputio na navedeno potraživanje u njegovoj cijelosti.
- 50 Iz toga proizlazi da je ova tužba podnesena protiv svih odluka o prijebodu koje su navedene u točki 17. ove presude (u daljnjem tekstu: pobijane odluke).
- 51 Stoga valja odbiti argumentaciju koju je Komisija uvodno istaknula u prigovoru, prema kojoj se predmet tužbe treba odnositi samo na zahtjev za poništenje pet od šest pobijanih odluka.

Nadležnost i dopuštenost

- 52 Komisija u prilog prigovoru ističe tri argumenta.
- 53 Kao prvo, Komisija se poziva na nedopuštenost tužbe jer ona ne sadržava posebne tužbene razloge koji se odnose na pobijane odluke. U tom pogledu navodi da se tužbenim razlozima koje je istaknuo tužitelj samo dovodi u pitanje osnovanost spornog potraživanja, a ne pravna i financijska pravilnost akata o prijebodu koji su predmet navedenih odluka.
- 54 Kao drugo, Komisija od Općeg suda zahtijeva da se proglasi nenadležnim za odlučivanje o tužbi, s obzirom na okolnost da joj se ne mogu pripisati pobijane odluke. Tvrdi, s jedne strane, da je intervenirala isključivo kako bi osigurala financiranje programa i, s druge strane, da je njezin računovodstveni službenik postupao u svojstvu nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje, kojemu se navedene odluke i dalje mogu pripisati.
- 55 Kao treće, Komisija smatra da je tužitelj počinio „zlouporabu postupka”. Prema njezinu mišljenju, pobijane odluke u biti se odnose na ugovorne odnose između tužitelja i nadležnih tijela Republike Gvineje Bisau, tako da tužitelj ne može, u nedostatku arbitražne klauzule, od Općeg suda zahtijevati da ispita tužbu.
- 56 U svojim očitovanjima o prigovoru tužitelj tvrdi da je adresat pobijanih odluka. Potonje nisu obuhvaćene ugovornim kontekstom te ih donosi Komisija, koja djeluje u okviru vlastitih nadležnosti, odnosno na temelju ovlasti tijela javne vlasti.
- 57 Što se tiče Komisijine argumentacije prema kojoj je tužitelj počinio „zlouporabu postupka”, valja istaknuti da se ova tužba djelomično temelji na članku 263. UFEU-a te je njezin predmet osobito zahtjev za poništenje pobijanih odluka. U prilog tužbi tužitelj je u biti istaknuo pet tužbenih razloga,

odnosno tužbeni razlog koji se temelji na „nepostojanju pravne osnove”, tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela zabrane stjecanja bez osnove, tužbeni razlog koji se temelji na povredi diskrecijske ovlasti na temelju članka 42., 44., 45. i 47. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deveti ERF i načela proporcionalnosti, tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela dobre uprave i tužbeni razlog koji se temelji na Komisijinim očitim pogreškama u ocjeni u pogledu nekoliko utvrđenja iz revizijskog izvješća o procjeni programa.

- 58 Stoga se izričitim upućivanjem u tužbi na članak 263. UFEU-a i naslovima tužbenih razloga koji se u njoj ističu poziva Opći sud da izvrši svoju ovlast u području nadzora zakonitosti pobijanih odluka. U tom pogledu valja podsjetiti na to da, prema sudskoj praksi, akt kojim Komisija provodi, kao u svakoj od navedenih odluka, izvansudski prijeboj između dugova i potraživanja koji proizlaze iz različitih pravnih veza s istom osobom jest akt koji se može pobijati u smislu navedene odredbe. U okviru te tužbe za poništenje na Općem je sudu da ispita zakonitost odluke ili više odluka o prijeboju u pogledu njihovih učinaka koji se odnose na nepostojanje stvarne isplate spornih iznosa tužitelju (vidjeti presudu od 6. listopada 2015., Technion i Technion Research & Development Foundation/Komisija, T-216/12, EU:T:2015:746, t. 53. i navedenu sudsku praksu).
- 59 Međutim, isticanjem tužbenog razloga koji se temelji na „nepostojanju pravne osnove” i tužbenog razloga koji se temelji na Komisijinoj očitij pogrešci u ocjeni koja se tiče nekoliko utvrđenja iz revizijskog izvješća o procjeni programa tužitelj u biti zahtijeva od Općeg suda da utvrdi da se pobijane odluke nisu mogle temeljiti na spornom potraživanju. Naime, u okviru tužbenog razloga koji se temelji na „nepostojanju pravne osnove” tužitelj osobito prigovara Komisiji da ga je odredila kao dužnika navedenog potraživanja, za koje osporava dospelost.
- 60 Stoga je cilj ove tužbe zapravo ishoditi ne samo poništenje pobijanih odluka, da se Komisiji naloži plaćanje iznosa od 624 388,73 eura i nadoknađivanje tužitelju nematerijalne štete nego i utvrđenje Općeg suda da Unija prema tužitelju nema sporno potraživanje (vidjeti po analogiji presudu od 6. listopada 2015., Technion i Technion Research & Development Foundation/Komisija, T-216/12, EU:T:2015:746, t. 54. i 55.).
- 61 Međutim, što se tiče prirode spornog potraživanja, s jedne strane, valja istaknuti da ne postoji ugovorni odnos između Unije, koju zastupa Komisija, i tužitelja. Druga strana ugovora o uslugama, u skladu s kojim je tužitelj pripremio procjenu programa, jest ministar gospodarstva i financija Republike Gvineje Bisau, a ne Unija, koju zastupa Komisija. Što se tiče procjene programa, tužitelj je u svojim očitovanjima o prigovoru napomenuo da se ne radi o ugovoru, nego o programskom dokumentu za izvršenje sredstava koja je isplatila Komisija u skladu s proračunom koji je sama utvrdila, a kojim se ne uspostavljaju uzajamne obveze s Komisijom. Komisija je na raspravi navela da se slaže s tužiteljevim stajalištem o tom pitanju. Procjenu programa kvalificirala je kao jednostrani akt koji može sličiti tužiteljevoj izjavi namjere, a na temelju koje tužitelj postaje odgovoran za pravilnu provedbu projekta.
- 62 U tom pogledu valja pojasniti da iz članka 54. stavka 4. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deveti ERF proizlazi da procjene programa čine „pojedinačne pravne obveze” te da ih sklapa država AKP-a ili korisnik prekomorske zemlje ili područja (PZP) ili Komisija u njihovo ime i za njihov račun. Slijedom toga, sama okolnost da je voditelj Delegacije potpisao procjenu programa „u svrhu odobrenja” ne može dovesti do zaključka da je riječ o ugovoru između tužitelja i Unije, koju zastupa Komisija, a da se pritom ne proturječi samom tekstu navedene odredbe.
- 63 K tomu, isplata financijskih sredstava koja je Komisija dodijelila u okviru procjene programa podrazumijevala je provedbu obveze plaćanja na koju je Komisija obvezana na temelju članka 54. stavka 3. točke (a) Financijske uredbe koja se primjenjuje na deveti ERF a da pritom takva obveza nije bila predviđena procjenom programa. U tim okolnostima ni Komisijina prava koja se odnose na

potraživanja i koja potječu od istih financijskih sredstava ne mogu proizlaziti iz procjene programa te su isključivo obuhvaćena izvršenjem pravnih ovlasti Unije čiji je Komisija bila nositelj na temelju različitih financijskih uredbi kojima se uređuju sredstva dodijeljena u okviru ERF-a.

- 64 Međutim, valja istaknuti da se sporno potraživanje temeljilo isključivo na utvrđenjima iz revizijskog izvješća o procjeni programa koje je sastavljeno u skladu s člankom 4.15. procjene programa i člankom 4.5. sporazuma o financiranju a da pritom nije upućeno na odredbe ugovora o uslugama. Osim toga, iz točke 2.5. tog izvješća proizlazi da su se u njemu uzeli u obzir samo neprihvatljivi rashodi utvrđeni u okviru upravljanja proračunom sastavljenim od financijskih doprinosa Unije u obliku knjige blagajne. Stoga potonje izvješće nije uključivalo rashode obuhvaćene navedenim ugovorom, odnosno rashode tužiteljeva osoblja i njegove vlastite rashode poslovanja nužne za financijsko izvršenje dijela proračuna za procjenu programa.
- 65 Iz toga slijedi da pitanje postojanja spornog potraživanja nije obuhvaćeno ni ugovornim kontekstom povezanim sa sklapanjem ugovora o uslugama između tužitelja i nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje ni tumačenjem odredbi ugovora ili bilo kojeg sporazuma o bespovratnim sredstvima sklopljenog između tužitelja i Unije, koju zastupa Komisija.
- 66 U tim okolnostima, suprotno Komisijinim tvrdnjama, tužitelj nije počinio „zlouporabu postupka” time što je Općem sudu podnio zahtjev za poništenje pobijanih odluka. Naime, prema sudskoj praksi, na temelju članka 263. UFEU-a sudovima Unije može se podnijeti tužba ako pobijani akt proizvodi obvezujuće pravne učinke koji su izvan ugovornih odnosa kojima su stranke vezane i koji uključuju izvršavanje ovlasti tijela javne vlasti koje su dodijeljene instituciji kao upravnom tijelu (rješenje od 29. rujna 2016., *Investigación y Desarrollo en Soluciones y Servicios IT/Komisija*, C-102/14 P, neobjavljeno, EU:C:2016:737, t. 55.; vidjeti u tom smislu i presudu od 9. rujna 2015., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisija*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, t. 20.).
- 67 Osim toga, što se tiče Komisijine argumentacije prema kojoj joj se pobijane odluke ne mogu pripisati s obzirom na to da ih je donijela u svojstvu nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje, valja istaknuti da se financijskim odredbama primjenjivima na sredstva ERF-a, odnosno člankom 46. stavkom 3. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deveti ERF i člankom 80. stavkom 1. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deseti ERF, koji se odnose na povrat prijebom potraživanja, ne predviđa sustav subrogacije. Takav se sustav isključivo predviđao člankom 31.1. ugovora o uslugama. Međutim, iz točke 64. ove presude proizlazi da odredbe navedenog ugovora nisu bile primjenjive u svrhu naplate spornog potraživanja. U svakom slučaju, s obzirom na to da subrogacija omogućava prijenos potraživanja na osobu kojoj su prenesena prava i obveze, koja postaje nositelj prava povezanih s potraživanjem, treba utvrditi da se pobijane odluke čak i u slučaju subrogacije i dalje mogu pripisati Komisiji.
- 68 Naposljetku, Komisijina argumentacija koja se odnosi na nedopuštenost tužiteljeva zahtjeva za poništenje ne može se prihvatiti. U skladu s člankom 63. stavcima 2. i 3. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deseti ERF, provjera da je potraživanje stvarno, u fiksnom iznosu i dospjelo, koju provode nadležni dužnosnik za ovjeravanje i računovodstveni službenik, preduvjet je za donošenje odluke o povratu i *a fortiori* vrijedi kada se radi o odluci o prijebom potraživanja na temelju članka 65. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deseti ERF. Stoga se tužitelju ne može uskratiti pravo da osporava postojanje potraživanja koje Komisija ima u odnosu na njega, s obzirom na to da je to postojanje sama pravna osnova pobijanih odluka.
- 69 S obzirom na sva prethodna razmatranja, Opći sud nadležan je odlučivati u ovom sporu. Komisijin prigovor treba odbiti, a tužbu proglašiti dopuštenom u cijelosti.

Meritum

Zahtjev za poništenje

- 70 Prvi, treći i peti tužbeni razlog valja razmotriti prije četvrtog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi postupovnih jamstava, s obzirom na to da se odnose na „nepostojanje [točne] pravne osnove” u Komisijinim tvrdnjama kao i na opseg njezine diskrecijske ovlasti na temelju financijskih odredbi primjenjivih u okviru izvršenja sredstava ERF-a i da se njima nastoji dokazati da je počinila očite pogreške u ocjeni time što je potvrdila određena utvrđenja iz revizijskog izvješća o procjeni programa.
- 71 Drugi tužbeni razlog valja pak ispitati u okviru analize tužbenog zahtjeva kojim se traži povrat iznosa koji su navodno povezani s Komisijinim stjecanjem bez osnove, uvećanih za zatezne kamate, koje treba utvrditi po referentnoj stopi ESB-a i uvećati za dva boda. Navedeni tužbeni zahtjev ispitat će se nakon zahtjeva za poništenje.

– Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na „nepostojanju pravne osnove”

- 72 Kao prvo, tužitelj tvrdi da Komisija u pobijanim odlukama nije utvrdila točnu „pravnu osnovu” u svojim tvrdnjama te da je posljedično povrijedila načelo pravne sigurnosti. U tom se pogledu oslanja na dopise od 29. listopada i 12. prosinca 2014. kao i od 2. listopada 2015., u kojima je Komisija, kako bi opravdala postojanje potraživanja koje Unija ima u odnosu na nju, uputila samo na članke 28. do 31. općih uvjeta ugovora o uslugama kao i na „financijska pravila koja se primjenjuju na [deveti] ERF”, bez dodatnih pojašnjenja.
- 73 Kao drugo, tužitelj tvrdi da ga se ne može smatrati dužnikom spornog potraživanja jer je djelovao kao posrednik između Komisije i Republike Gvineje Bisau, od koje se pravno razlikuje. Navodi da na temelju članka 46. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deveti ERF nije bilo moguće naplatiti potraživanje od privatnog subjekta koji je intervenirao u okviru decentralizirane neizravne operacije i koji nije bio korisnik isplaćenih iznosa. Prema njegovu mišljenju, iz članka 3. Priloga I. sporazumu o financiranju proizlazi da je država korisnica u odnosu na Komisiju i dalje bila odgovorna za provedbu programa. U tom pogledu pojašnjava da se iznosima koji su kvalificirani kao neprihvatljivi u okviru procjene programa nisu pokrili troškovi te da nisu utjecali ni na koju profitnu maržu.
- 74 Komisija osporava tužiteljeve argumente. Navodi da je njezin računovodstveni službenik na temelju članka 13. stavka 3. i članaka 42. do 47. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deveti ERF imao ovlast naplatiti sporno potraživanje te da su te odredbe stoga bile pravna osnova pobijanih odluka. Osim toga, navodi da se tužitelj ne može smatrati samo financijskim posrednikom te da je bio potpuno odgovoran za upravljanje sredstvima dodijeljenima u okviru procjene programa, u skladu s člankom 80. navedene uredbe, čijim je stavkom 3. određeno da „dotično [privatnopravno] tijelo preuzima odgovornost za upravljanje i provedbu programa ili projekta umjesto nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje”.
- 75 Najprije valja podsjetiti na to da je načelo pravne sigurnosti dio općih načela prava Unije, čije poštovanje treba osigurati Opći sud. Njime se traži da svaki akt kojim se žele proizvesti pravni učinci dobiva svoju obvezujuću snagu iz odredbe prava Unije koja se mora izričito navesti kao pravna osnova akta i koja propisuje njegov pravni oblik (vidjeti presudu od 12. prosinca 2007., Italija/Komisija, T-308/05, EU:T:2007:382, t. 123. i navedenu sudsku praksu). Ta se obveza *a fortiori* primjenjuje na odluke upućene fizičkim ili pravnim osobama iz članka 288. četvrtog stavka UFEU-a.

- 76 Međutim, neupućivanje na točnu pravnu osnovu akta ili odluke ne mora predstavljati bitan nedostatak kada se ona može utvrditi na temelju drugih elemenata akta ili predmetne odluke. Izričito upućivanje, međutim, nužno je kada zbog tog propusta zainteresirane stranke i nadležni sud Unije nisu sigurni u pogledu točne pravne osnove (presude od 26. ožujka 1987., Komisija/Vijeće, 45/86, EU:C:1987:163, t. 9. i od 12. prosinca 2007., Italija/Komisija, T-308/05, EU:T:2007:382, t. 124.).
- 77 U ovom slučaju valja utvrditi da pobijane odluke u jednoj bilješci sadržavaju izričito upućivanje na članak 65. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deseti ERF i na članak 80. Uredbe br. 966/2012.
- 78 Međutim, kao što to proizlazi iz teksta članka 65. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deseti ERF, tom se odredbom, na temelju njezina stavka 2., Komisiji omogućava da naplati potraživanja ERF-a prijebomem.
- 79 Što se tiče članka 80. Uredbe br. 966/2012, valja pojasniti da je stavak 1. drugi podstavak te odredbe zamijenjen člankom 83. Uredbe Komisije (EZ, Euratom) br. 2342/2002 od 23. prosinca 2002. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica (SL 2002., L 357, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 3., str. 7.), koji se *mutatis mutandis* primjenjivao na provedbu članka 65. stavka 2. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deseti ERF, u skladu s njezinim člankom 65. stavkom 7.
- 80 Iz toga proizlazi da, s obzirom na to da su se pobijane odluke temeljile na članku 65. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deseti ERF i članku 80. Uredbe br. 966/2012, Komisiji se ne može prigovoriti da je povrijedila svoju obvezu da odredi točnu pravnu osnovu kako bi obavila radnje prijebaja u pobijanim odlukama.
- 81 Što se tiče pitanja je li se Komisija mogla pravilno osloniti na sporno potraživanje kako bi obavila radnje prijebaja koje su predmet pobijanih odluka, tako da, prema tužiteljevu mišljenju, nije odredila točnu „pravnu osnovu” u svojim tvrdnjama, valja podsjetiti na to da se sporno potraživanje temelji, kao što to jasno proizlazi iz pobijanih odluka i obavijesti o terećenju, na revizijskom izvješću o procjeni programa. Međutim, u točki 2.2. navedenog izvješća izričito se određuju sve odredbe kojima se omogućava utvrđivanje spornog potraživanja.
- 82 Osim toga, što se tiče tužiteljevih argumenata u pogledu njegova svojstva posrednika između Komisije i Republike Gvineje Bisau, njima se u biti prigovara Komisiji da je donijela pobijane odluke a da ga pritom na temelju nijedne pravne osnove nije mogla utvrditi kao dužnika spornog potraživanja i, posljedično, kao adresata navedenih odluka.
- 83 U tom pogledu najprije valja pojasniti da iz članka 64. stavka 2. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deseti ERF proizlazi da Komisija može, ne dovodeći u pitanje odgovornosti država AKP-a, „formalno utvrditi iznos potraživanja od dužnika koji nisu države odlukom koja je izvršna pod istim uvjetima kako su određeni u članku [299.] Ugovora”.
- 84 Iz toga proizlazi da je Komisija, suprotno tužiteljevim tvrdnjama, na temelju članka 64. stavka 2. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deseti ERF raspolagala pravnom osnovom za utvrđivanje potraživanja u odnosu na tužitelja kao privatnopravnog subjekta, različitog od države korisnice, u ovom slučaju Republike Gvineje Bisau.
- 85 Nadalje, valja provjeriti je li u ovom slučaju sporno potraživanje dospjelo, u smislu članka 63. stavaka 2. i 3. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deseti ERF, u odnosu na tužitelja.

- 86 U tom pogledu valja istaknuti da se člankom 4.14. procjene programa izričito predviđalo da je na blagajniku ili računovodstvenom službeniku kojeg je imenovao tužitelj, ili na njemu samom, da naplati neprihvatljive iznose i da, samo ako oni to ne učine i ako nije odobreno nikakvo bankovno jamstvo prije plaćanja prvotno dodijeljenih sredstava, zastupnik zemlje korisnice, odnosno nacionalni dužnosnik za ovjeravanje, može biti dužan izvršiti povrat tih iznosa.
- 87 Iz toga slijedi da se tužitelj, u skladu s člankom 4.14. procjene programa, utvrđivanjem procjene programa jednostrano obvezao da će vratiti eventualne neprihvatljive rashode koje utvrdi Komisija. Stoga je Komisija pravilno smatrala da je tužitelj dužnik spornog potraživanja.
- 88 Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje točkama 2.5. i 4.1.5. Vodiča, kojima je, redom, predviđeno da je, „neovisno o opsegu prenesenih ovlasti i odgovornosti, financijska odgovornost za izvršenje procjene programa u odnosu na Komisiju [...] i dalje [bila] na dotičnom zastupniku zemlje korisnice ili zemalja korisnica” i da je, „u slučaju izdavanja naloga za povrat, dotični zastupnik zemlje korisnice ili zemalja korisnica treba[o] osigurati stvarni povrat dugovanog iznosa”.
- 89 Naime, iz uvodnog stavka točke 4. procjene programa proizlazi da se elementima razvijenima u toj točki nastojalo pojasniti i dopuniti odredbe Vodiča primjenjive na procjenu programa, tako da nije moguće pozvati se na potonje odredbe kako bi se dovela u pitanje financijska odgovornost subjekata utvrđena u posebnim odredbama procjene programa.
- 90 Isto tako, s obzirom na to da se sporazum o financiranju primjenjivao na sve programe ili projekte koji nisu nužno bili predmet decentraliziranog neizravnog privatnog upravljanja, na njega se nije moguće pozvati kako bi se proturječilo smislu posebnih obveza koje je tužitelj preuzeo u okviru procjene programa.
- 91 Naposljetku, ne može se prihvatiti tužiteljev argument prema kojem iznosi kvalificirani kao neprihvatljivi u okviru procjene programa nisu pokrili njegove troškove te nisu utjecali ni na koju profitnu maržu. Kao što to proizlazi iz članka 65. stavka 2. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deseti ERF, povrat prijebojem može se izvršiti u pogledu „potraživanj[a] [...] prema svakom dužniku”. Stoga se povrat može odnositi na sva Komisijina financijska sredstva dodijeljena u okviru upravljanja sredstvima ERF-a, neovisno o tome je li riječ o iznosima isplaćenima radi pokrivanja troškova ili naknade dužnika ili pak iznosima na temelju kojih ostvaruje profitnu maržu.
- 92 S obzirom na sva prethodna razmatranja, prvi tužbeni razlog valja odbiti.
- *Treći i peti tužbeni razlog, koji se temelje na Komisijinoj povredi diskrecijske ovlasti na temelju financijskih odredbi primjenjivih u okviru izvršenja sredstava ERF-a, na povredi načela proporcionalnosti i na očitim pogreškama u ocjeni koja se odnosi na određena utvrđenja iz revizijskog izvješća o procjeni programa*
- 93 Trećim tužbenim razlogom tužitelj tvrdi, s jedne strane, da Komisija nije izvršila diskrecijsku ovlast koja joj je dodijeljena odredbama Financijske uredbe koja se primjenjuje na deveti ERF, koje se odnose na utvrđivanje i naplatu potraživanja i tumače u vezi s Vodičem, jer je samo potvrdila revizorove ocjene i nije donijela samostalnu odluku nakon sastavljanja revizijskog izvješća o procjeni programa.
- 94 S druge strane, tužitelj tvrdi da je Komisija povrijedila načelo proporcionalnosti time što nije odvagala utjecaj potraživanja i vrijednost ugovora o uslugama te time što nije uzela u obzir činjenicu da se ugovorom o uslugama predviđaju sankcije u slučaju da tužitelj ne ispuni obveze koje ima na temelju navedenog ugovora. Tvrdi da Komisija nije uzela u obzir ni činjenicu da je ona dodijelila i platila rashode kvalificirane kao neprihvatljive različitim krajnjim korisnicima ni činjenicu da iznos spornog potraživanja čini čak 97 % iznosa koje je platila navedenim korisnicima.

- 95 Komisija osporava tužiteljeve argumente. Smatra da je revizijsko izvješće o procjeni programa bilo točno i dobro obrazloženo, tako da ga je mogla prihvatiti bez suvišnih komentara. Što se tiče uzimanja u obzir elemenata koji se odnose na vrijednost ugovora o uslugama i sankcije predviđene istim ugovorom, podsjeća da navedeni ugovor i procjenu programa treba smatrati zasebnim dokumentima.
- 96 Petim tužbenim razlogom tužitelj navodi da je Komisija počinila očite pogreške u ocjeni jer je, među ostalim, potvrdila financijska utvrđenja br. 1, 2 i 8 iz revizijskog izvješća o procjeni programa.
- 97 U tom pogledu valja pojasniti da je revizor na temelju financijskog utvrđenja br. 1 iz navedenog revizijskog izvješća, naslovljenog „Prekoračenje izvršenja proračunskih stavki”, utvrdio neprihvatljive rashode u iznosu od 200 779,27 eura zbog prekoračenja u više proračunskih stavki procjene programa, nakon preraspodjele rashoda koje je tužitelj prvotno nepravilno klasificirao.
- 98 Revizor je na temelju financijskog utvrđenja br. 2, naslovljenog „Rashodi povezani s ugovorima o bespovratnim sredstvima nakon razdoblja izmjena br. 1”, smatrao da su rashodi nastali tijekom razdoblja provedbe izmjena br. 2 različitih ugovora o bespovratnim sredstvima, u iznosu od 312 265,42 eura, neprihvatljivi jer nema kontinuiteta između završetka izmjena br. 1 (između 24. siječnja i 16. travnja 2012.) i početka izmjena br. 2 (23. svibnja 2012.).
- 99 Revizor je na temelju financijskog utvrđenja br. 8, naslovljenog „Troškovi izvan ugovornog razdoblja”, zaključio da su određeni troškovi, ukupnog iznosa od 32 585 eura, nastali nakon završetka procjene programa te da su stoga neprihvatljivi.
- 100 Tužitelj u pogledu financijskog utvrđenja br. 1 tvrdi da se točkom 3.5.2. Vodiča, člankom 2.1. Priloga I. sporazumu o financiranju i člankom 4.12. procjene programa isključivo omogućavala preraspodjela iznosa među glavnim proračunskim stavkama ili u okviru iste glavne stavke, tako da nije bilo moguće izvršiti preraspodjelu iznosa među proračunskim podstavkama. Što se tiče određenih preraspodijeljenih iznosa, revizor nije pružio dostatno obrazloženje. K tomu, tužitelj navodi da je, nakon što je revizor reklasificirao navedeni iznos iz proračunske stavke 390000 u proračunsku stavku 177000, bio obvezan pokriti troškove povezane s potrebom, s jedne strane, zadržavanja dvaju prvih financijskih jamstava nakon isteka predviđenog roka i, s druge strane, ugovaranja trećeg financijskog jamstva.
- 101 Komisija tvrdi da proračun procjene programa treba smatrati zbrojem njegovih sastavnih elemenata i da je revizor računovodstvene reklasifikacije i ispravke izvršio na temelju detaljne analize izvorne popratne dokumentacije u pogledu predmetnih rashoda.
- 102 Što se tiče financijskog utvrđenja br. 2, tužitelj priznaje da ne postoji kontinuitet između završetka izmjena br. 1 i početka izmjena br. 2 ugovorâ o bespovratnim sredstvima. Međutim, u biti prigovara Komisiji da je izmjenama ugovorâ o bespovratnim sredstvima odbila dati retroaktivnu primjenu, koju je odobrila u pogledu izmjene br. 2 ugovora o uslugama kako bi ispravila vlastito kašnjenje prilikom sklapanja izmjene navedenog ugovora, što ju je obvezalo da nastavi s izvršavanjem svoje zadaće, bez ugovora, između 1. siječnja i 10. veljače 2012.
- 103 Komisija tvrdi da, u skladu s člancima 11. i 14.1. općih uvjeta koji se primjenjuju na ugovore o bespovratnim sredstvima sklopljene u okviru vanjskog djelovanja Europske unije, poput uvjeta preuzetih u procjeni programa i priloženih svakom ugovoru o bespovratnim sredstvima, razdoblje provedbe predmetnog djelovanja nije moguće zakonito produljiti.
- 104 Tužitelj u pogledu financijskog utvrđenja br. 8 tvrdi da se navedeni rashodi odnose na usluge pružene tijekom razdoblja procjene programa, odnosno na aktivnosti nadzora i revizije radova izvršenih u okviru ugovorâ o bespovratnim sredstvima, prije završetka operativnog razdoblja 30. lipnja 2012.
- 105 Komisija smatra da tužitelj ne može tvrditi da je predmetne usluge pružio u cijelosti, a nije pružio završna izvješća o tim uslugama u zadanom roku te nije podnio dokaze u potporu svojem zaključku.

- 106 Valja podsjetiti na to da je načelo dobrog financijskog upravljanja sredstvima Unije sadržano u članku 4. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deveti ERF i članku 6. točki (d) Financijske uredbe koja se primjenjuje na deseti ERF. Kao što to proizlazi iz članka 11. potonje uredbe, ono uključuje načela ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti.
- 107 Komisijina obveza da osigura dobro financijsko upravljanje sredstvima Unije, u skladu s člankom 317. UFEU-a, i nužnost borbe protiv prijevara u pogledu financiranja Unije pridaju temeljnu važnost obvezama koje se odnose na financijske uvjete (presuda od 17. lipnja 2010., CEVA/Komisija, T-428/07 i T-455/07, EU:T:2010:240, t. 126.).
- 108 Iz toga slijedi da je u ovom slučaju tužiteljeva obveza da podnese rashode nastale tijekom razdoblja provedbe projekta i u skladu sa zahtjevima propisanim u procjeni programa, Vodiču i sporazumu o financiranju ključna obveza kojom se Komisiji omogućava da raspolaže podacima koji su nužni kako bi mogla provjeriti jesu li isplaćeni doprinosi prihvatljivi za financiranje iz ERF-a i da zahtijeva, prema potrebi, povrat utvrđenih potraživanja.
- 109 S obzirom na načelo dobrog financijskog upravljanja i osobito na načelo djelotvornosti, Komisiji se osim toga ne može prigovoriti jer se oslonila na zaključke revizijskog izvješća o procjeni programa kako bi utvrdila iznos potraživanja kojih je bila nositelj u svojstvu tijela koje osigurava kapital, pod uvjetom da je smatrala da su točni i opravdani.
- 110 Bez obzira na ta razmatranja, iz članka 63. stavka 1. i članka 65. stavka 2. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deseti ERF proizlazi da je nadležni dužnosnik za ovjeravanje kojeg je imenovala Komisija bio dužan provjeriti istinitost i iznos duga kao i njegove uvjete dospijeća te je mogao opozvati ili prilagoditi iznos potraživanja.
- 111 Stoga Komisija u okviru izvršavanja svoje diskrecijske ovlasti prilikom naplate potraživanja nije mogla izbjeći sudski nadzor. Kad bi to bio slučaj, margina prosudbe dužnosnika za ovjeravanje nadležnog za potonju ocjenu zapravo bi postala gotovo proizvoljna ovlast te se na nju ne bi odnosio sudski nadzor Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 13. srpnja 2011., Grčka/Komisija, T-81/09, neobjavljenu, EU:T:2011:366, t. 142.).
- 112 Upravo u pogledu tih razmatranja valja ispitati je li samostalna i dostatna ocjena provedena na temelju odredbi Financijske uredbe koja se primjenjuje na deseti ERF i, prema potrebi, je li Komisija pravilno smatrala da su financijske nepravilnosti koje je počinio tužitelj dovoljno ozbiljne da je, s obzirom na načelo proporcionalnosti, nužan potpun povrat neprihvatljivih rashoda utvrđenih u revizijskom izvješću o procjeni programa.
- 113 U tom pogledu valja podsjetiti na to da prema sudskoj praksi načelo proporcionalnosti zahtijeva da akti institucija Unije ne prekoračuju granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje zadanih legitimnih ciljeva predmetnog propisa, pri čemu, kad je moguće odabrati između više prikladnih mjera, valja primijeniti onu koja je najmanje ograničavajuća i prouzročeni nepovoljni učinci ne smiju biti nerazmjerni zadanim ciljevima (vidjeti presudu od 26. veljače 2016., Bodson i dr./EIB, T-240/14 P, EU:T:2016:104, t. 116. i navedenu sudsku praksu).
- 114 U ovom slučaju valja ocijeniti je li se radnjama prijeboja, s obzirom na to da su se temeljile na spornom potraživanju koje su osobito činili neprihvatljivi rashodi na temelju utvrđenja br. 1, 2 i 8 iz revizijskog izvješća o procjeni programa, prekoračilo ono što je bilo nužno za ostvarivanje ciljeva dobrog financijskog upravljanja i borbe protiv prijevara u pogledu financiranja Unije, kao što su oni navedeni u točkama 105. i 106. ove presude.
- 115 Što se tiče, kao prvo, financijskog utvrđenja br. 1 iz revizijskog izvješća, valja utvrditi da se tužiteljev argument kojim tvrdi da je morao snositi sve troškove bankarskih jamstava i druge troškove povezane s bespovratnim sredstvima i proračunskim jamstvima temelji na pogrešnim tvrdnjama. Naime,

preraspodjela koju je revizor proveo u pogledu proračunske stavke 177000, naslovljene „Drugi troškovi uz bespovratna sredstva i jamstva”, sastojala se od oduzimanja iznosa od 53 279,17 eura, tako da je nakon ispravka ukupan izvršeni iznos bio 2672,17 eura. Nakon revizorovih ispravaka, na temelju proračunske stavke 177000 posljedično nije postojao nikakav tužiteljev neprihvatljiv rashod.

- 116 [Kako je ispravljeno rješenjem od 3. listopada 2018.] U konačnici, revizorovi ispravci u različitim proračunskim stavkama doveli su do utvrđivanja neprihvatljivih rashoda u iznosu od 80 988,96 eura, s obzirom na to da su se njima povećale ili prekoračile određene proračunske podstavke (za proračunske stavke 250000, 320000, 340000, 350000, 370000, 112000 i 172000). Međutim, što se tiče drugih proračunskih podstavki, posljedica revizorove preraspodjele bila je smanjenje proračunskog prekoračenja (za proračunske stavke 154000, 174000 i 360000) odnosno njegovo ukidanje (za proračunske stavke 152000, 156000, 177000 i 39000).
- 117 Nakon revizorovih ispravaka, iznos od 50 554,74 eura posljedično je odbijen od ukupnog iznosa koji odgovara proračunskim prekoračenjima koja se mogu pripisati tužitelju u izvršavanju konačnog proračuna procjene programa. Stoga revizorova preraspodjela iznosi samo 30 434,22 eura (razlika između 80 988,96 eura i 50 554,74 eura) na ukupan iznos od 200 779,27 eura koji odgovara svim neprihvatljivim rashodima utvrđenima na temelju financijskog utvrđenja br. 1.
- 118 Iz toga slijedi da se Komisiji ne može prigovoriti jer je potvrdila revizorove ispravke, s obzirom na to da su oni samo ograničen dio ukupnog iznosa koji odgovara proračunskim prekoračenjima tužitelja, koji nije osporavao ni njihovo postojanje ni iznos. Osim toga, budući da je revizor te ispravke proveo na temelju dokumenata i računa koje mu je tužitelj dostavio na licu mjesta, Komisija ni u kojem slučaju nije mogla provesti vlastito ispitivanje u pogledu pojedinosti iznosa koje treba dodijeliti u svaku proračunsku stavku.
- 119 Stoga Komisija nije povrijedila načelo proporcionalnosti time što je odobrila financijsko utvrđenje br. 1 iz revizijskog izvješća. Osim toga, ne može joj se prigovoriti to što nije provela samostalnu ocjenu revizorovih utvrđenja, s obzirom na to da nije raspolagala svim dokumentima koje je revizor uzeo u obzir.
- 120 Isto tako, što se tiče financijskog utvrđenja br. 8 iz revizijskog izvješća, valja smatrati da, s obzirom na to da tužitelj nije mogao podnijeti Komisiji završna izvješća o uslugama koje je pružio prije isteka ugovornog razdoblja i da je raspolagao samo računima izdanima nakon datuma završetka procjene programa, nije podnio nikakve dokaze na temelju kojih bi se moglo zaključiti da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni ili da je povrijedila načelo proporcionalnosti.
- 121 Suprotno tomu, što se tiče financijskog utvrđenja br. 2 iz revizijskog izvješća, valja utvrditi da, kao što je tužitelj pravilno tvrdio u svojim podnescima i na raspravi, Komisija nije uzela u obzir okolnost da je i izmjena br. 2 ugovora o uslugama bila sklopljena sa zakašnjenjem, između 1. siječnja i 10. veljače 2012.
- 122 U tom pogledu valja pojasniti da iz poruke elektroničke pošte od 23. siječnja 2012., koju je zastupnik Komisije poslao tužitelju i koja je dostavljena u prilogu tužbi, proizlazi da produljenje ugovora o uslugama na taj dan i dalje nije bilo odobreno. U toj poruci elektroničke pošte zastupnik Komisije, odgovoran za politička pitanja i odnose s javnošću u okviru Delegacije Europske unije u Republici Gvineji Bisau, izrazio je svoje žaljenje zbog kašnjenja te je tvrdio da retroaktivna primjena produljenja navedenog ugovora „uopće nije u pitanju”.
- 123 Iz toga slijedi da je Komisija, time što je naložila povrat rashoda utvrđenih na temelju financijskog utvrđenja br. 2 iz revizijskog izvješća, u biti odbila na izmjene ugovora o bespovratnim sredstvima proširiti retroaktivnu primjenu koju je dodijelila izmjeni ugovora o uslugama, iako je u potpunosti bila svjesna činjenice da je ugovor produljen sa zakašnjenjem.

- 124 To se odbijanje moglo zakonito temeljiti na tekstu općih uvjeta koji se primjenjuju na ugovore o bespovratnim sredstvima sklopljene u okviru vanjskog djelovanja Europske unije jer je, s jedne strane, u skladu s člankom 11.1. navedenih općih uvjeta, svako produljenje razdoblja provedbe ugovorâ o bespovratnim sredstvima trebalo biti predmet zahtjeva korisnika bespovratnih sredstava, u skladu s člankom 9., kojim se predviđalo da se „ugovor [o bespovratnim sredstvima] [mogao] izmijeniti samo tijekom razdoblja njegova izvršenja”, i, s druge strane, u skladu s člankom 14.1. istih općih uvjeta, samo su se troškovi stvarno nastali tijekom „razdoblja provedbe djelovanja” mogli smatrati prihvatljivima.
- 125 Tim se odbijanjem ipak moglo povrijediti načelo proporcionalnosti jer je zastupnik Komisije u poruci elektroničke pošte od 23. siječnja 2012. tužitelja izričito poticao da nastavi s učinkovitom suradnjom do završetka programa te da ustraje „unatoč svim nastalim preprekama i poteškoćama”.
- 126 U tim okolnostima i s obzirom na to da se provedba projekta, u skladu s odredbama procjene programa i konkretno njegovom točkom 1.5.4.3., temeljila *in fine* na činjenici da je tužitelj dodijelio bespovratna sredstva krajnjim korisnicima, s provedbom projekta nije se moglo nastaviti, u skladu s jamstvima koja je Komisija pružila u pogledu retroaktivne primjene izmjene ugovora o uslugama, a da pritom ni tužitelj ne osigura kontinuitet provedbe ugovorâ o bespovratnim sredstvima.
- 127 U tom pogledu valjda utvrditi i da neprihvatljivi rashodi utvrđeni na temelju financijskog utvrđenja br. 2 ukupno iznose 312 265,42 eura te da taj iznos odgovara polovini spornog potraživanja i predmet je isplata krajnjim korisnicima s kojima je tužitelj sklopio ugovore o bespovratnim sredstvima.
- 128 S obzirom na te elemente, u ovom slučaju valja zaključiti, s jedne strane, da nije došlo do prijave u pogledu financiranja Unije i, s druge strane, da se u tom pogledu nije znatno utjecalo na interese Unije povezane s potrebom da se osigura poštovanje načela dobrog financijskog upravljanja.
- 129 Iz toga slijedi da je Komisija, s obzirom na posebne okolnosti ovog slučaja i, osobito, zakašnjenje prilikom sklapanja izmjene ugovora o uslugama, koje joj se pripisuje, kao i posljedice odluke o povratu za tužitelja, trebala utvrditi da je povrat koji se odnosio na revizorove zaključke na temelju financijskog utvrđenja br. 2 iz revizijskog izvješća neproporcionalan.
- 130 Podredno, Opći sud podsjeća da, kada je riječ o aktima ili odlukama koji se donose u nekoliko stadija, osobito nakon završetka unutarnjeg postupka, akti koji se mogu pobijati načelno su samo one mjere koje konačno određuju stajalište institucije u pogledu tog postupka, uz iznimku međumjera čiji je cilj priprema konačne odluke (vidjeti rješenje od 8. veljače 2010., Alisei/Komisija, T-481/08, EU:T:2010:32, t. 48. i navedenu sudsku praksu).
- 131 Kao što je to tužitelj pravilno tvrdio na raspravi, revizijsko izvješće nije akt koji se može pobijati. U revizijskom izvješću samo se utvrđuju već postojeće moguće nepravilnosti kao i potraživanja koja iz njih proizlaze te se stoga njime uopće ne mijenja pravni položaj dužnika tih potraživanja (vidjeti u tom smislu rješenje od 8. veljače 2010., Alisei/Komisija, T-481/08, EU:T:2010:32, t. 67.).
- 132 Upravo se zbog tog razloga, kao što to proizlazi iz točke 107. ove presude i sudske prakse (vidjeti u tom smislu rješenje od 8. veljače 2010., Alisei/Komisija, T-481/08, EU:T:2010:32, t. 53.), Komisija može u okviru donošenja akta o prijebodu kojim se konačno utvrđuje njezino stajalište osloniti na zaključke revizije samo pod uvjetom da ih smatra točnima i opravdanim. U tim okolnostima Komisija ne može, kao što je to učinila u ovom slučaju, ne ocijeniti zaključke revizijskog izvješća s obzirom na načelo proporcionalnosti.
- 133 Stoga valja prihvatiti tužbu na temelju trećeg i petog tužbenog razloga samo u odnosu na financijsko utvrđenje br. 2 iz revizijskog izvješća o procjeni programa.

– Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela dobre uprave

- 134 Tužitelj u biti tvrdi da Komisija nije poštovala postupovna jamstva iz članka 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 135 Kao prvo, tužitelj tvrdi da Komisija nije priopćila razloge zbog kojih je odlučila zadržati svoje stajalište koje je iznijela u dopisu od 29. listopada 2014., nakon detaljnih očitovanja sadržanih u dopisu od 7. studenoga 2014. i poruci elektroničke pošte od 14. prosinca 2014.
- 136 Kao drugo, tužitelj prigovara Komisiji jer je na njegov dopis od 6. svibnja 2015. koji je sadržavao sedam stranica detaljne argumentacije odgovorila samo na dvije stranice. Dodaje da mu je taj odgovor poslala tek dopisom od 2. listopada 2015., odnosno nakon pet mjeseci, te ga tako držala u neizvjesnosti. U potonjem dopisu, k tomu, navedeno je da su u tijeku „dodatna ispitivanja”, što je značilo da je Komisija namjeravala ispitati spis.
- 137 Kao treće, tužitelj navodi da uz revizijsko izvješće i, konkretno, financijsko utvrđenje br. 1 iz tog izvješća nije priloženo dostatno obrazloženje. Smatra da nije mogao razumjeti doseg tog utvrđenja i pobijanih odluka te ostvariti svoje pravo na saslušanje.
- 138 Komisija tvrdi da su pogrešna tužiteljeva očitovanja u pogledu odvijanja postupka koji je doveo do utvrđivanja spornog potraživanja i njegova prijeboja na koji se poziva. U tom pogledu podsjeća na to da joj je dopis od 7. studenoga 2014. i poruku elektroničke pošte od 14. prosinca 2014. tužitelj poslao kao odgovor na njezin dopis od 29. listopada 2014. u kojem je izrazila svoju namjeru da naplati navedeno potraživanje i u kojem ga je pozvala da dostavi svoja očitovanja.
- 139 Prema Komisijinu mišljenju, tužitelj nije podnio nijedan dokaz kojim bi mogao dokazati da u dopisu od 2. listopada 2015. nije zadovoljavajuće odgovorila na njegova očitovanja od 6. svibnja 2015. Osim toga, jedini cilj upućivanja na „dodatna ispitivanja” u tijeku bio je da se uzme u obzir mogućnost pojave novih razloga kojima bi se opravdalo ponovno razmatranje slučaja.
- 140 Valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 41. stavkom 1. Povelje, „[s]vatko ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku”. Člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje propisuje se da to pravo osobito uključuje „pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati”.
- 141 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, poštovanje prava obrane zahtijeva da se adresatima odluka koje znatno utječu na njihove interese omogući da izraze svoje stajalište (vidjeti presude od 21. rujna 2000., *Mediocurso/Komisija*, C-462/98 P, EU:C:2000:480, t. 36. i navedenu sudsku praksu i od 26. rujna 2013., *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, t. 83. i navedenu sudsku praksu).
- 142 U ovom slučaju Komisija je dopisom od 29. listopada 2014. pozvala tužitelja da u roku od dva tjedna od njegova primitka dostavi svoja očitovanja o njezinoj namjeri da naplati sporno potraživanje. Tužitelj je 7. studenoga i 14. prosinca 2014. te 6. svibnja i 22. lipnja 2015. mogao Komisiji uputiti četiri dopisa prije donošenja pobijanih odluka. Osim toga, Komisija je dopustila da protekne razumno razdoblje između tužiteljeva dopisa od 6. svibnja 2015. i donošenja pobijanih odluka od 25. kolovoza 2015.
- 143 Iz toga proizlazi da je tužitelj mogao učinkovito iznijeti svoje stajalište i tako ostvariti pravo na saslušanje prije donošenja pobijanih odluka.
- 144 Taj zaključak ne može se dovesti u pitanje okolnošću da je tužitelj dobio odgovor na svoj dopis od 6. svibnja 2015. tek nakon donošenja pobijanih odluka.

- 145 Naime, pravo na saslušanje ne uključuje kontradiktornu raspravu između donositelja pobijanih akata i njihova adresata, ali jamči svakoj osobi mogućnost da na smislen i učinkovit način iznese svoje mišljenje u upravnom postupku i prije donošenja bilo koje odluke koja bi mogla nepovoljno utjecati na njezine interese (vidjeti u tom smislu presude od 11. prosinca 2014., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, t. 36. i od 9. veljače 2017., M, C-560/14, EU:C:2017:101, t. 25. i 31.).
- 146 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja zaključiti da Komisija nije povrijedila tužiteljevo pravo na saslušanje iz članka 41. stavka 2. Povelje.
- 147 Osim toga, što se tiče tužiteljevih argumenata u skladu s kojima tvrdi da je Komisija samo sastavila dopis od dvije stranice kao odgovor na njegov dopis od 6. svibnja 2015. te da je sažeto odgovorila na njegova detaljna pojašnjenja od 7. studenoga i 14. prosinca 2014., njima se osobito upućuje na ispitivanje Komisijine obveze obrazlaganja, propisane člankom 41. stavkom 2. Povelje i člankom 296. UFEU-a.
- 148 U tom pogledu iz sudske prakse proizlazi da obrazloženje koje se zahtijeva člankom 296. drugim stavkom UFEU-a mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja je donijela akt, tako da zainteresirane osobe mogu utvrditi razloge za donesenu mjeru i tako da nadležni sud može provesti nadzor (vidjeti u tom smislu presudu od 2. travnja 1998., Komisija/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, t. 63. i navedenu sudsku praksu).
- 149 U okviru pojedinačnih odluka cilj je obveze njihova obrazlaganja, osim da omogući sudski nadzor, da zainteresiranoj osobi pruži dostatne podatke na temelju kojih ona može utvrditi je li takva odluka eventualno zahvaćena pogreškom zbog koje se može osporavati njezina valjanost (vidjeti presudu od 29. rujna 2011., Elf Aquitaine/Komisija, C-521/09 P, EU:C:2011:620, t. 148. i navedenu sudsku praksu).
- 150 U ovom slučaju tužitelj ipak nije mogao temeljiti svoje stajalište isključivo na opsegu Komisijina odgovora na njegov dopis od 6. svibnja 2015., s obzirom na to da on ne može sam po sebi biti relevantan element za utvrđivanje povrede obveze obrazlaganja u smislu članka 296. drugog stavka UFEU-a. Osim toga, tužitelj ne može zanemariti okolnost da se, kao što to jasno proizlazi iz pobijanih odluka, Komisijino rasuđivanje temeljilo na revizijskom izvješću o procjeni programa, koje je dostavljeno tužitelju, kao i da je ono sadržavalo pojašnjenja financijskog revizora.
- 151 U svakom slučaju, tužitelj ne može tvrditi da je u svojem dopisu od 7. studenoga 2014. i poruci elektroničke pošte od 14. prosinca 2014. iznio detaljna objašnjenja jer iz potonje poruke jasno proizlazi da je prije svega namjeravao zahtijevati da se s obzirom na sporno potraživanje primijeni članak 40. ugovora o uslugama, kojim se predviđala mogućnost sporazumnog rješenja. Tvrdio je samo da su zaključci iz revizijskog izvješća „pogrešni, s pravnog stajališta neprihvatljivi, djelomični te da su posljedica jednostranog rasuđivanja” a da pritom nije podnio dodatne dokaze ili argumente.
- 152 Stoga je Komisija pravilno smatrala da može zadržati svoje stajalište a da tužitelju pritom ne pruži dodatno obrazloženje nakon predmetnih dopisa ili poruka elektroničke pošte.
- 153 Stoga četvrti tužbeni razlog valja odbiti.

Zahtjev kojim se traži povrat iznosa koji su navodno povezani s Unijinim stjecanjem bez osnove

- 154 [Kako je ispravljeno rješenjem od 3. listopada 2018.] Drugim tužbenim razlogom, istaknutim u potporu zahtjevu kojim se traži povrat iznosâ spornog potraživanja, tužitelj tvrdi da, s obzirom na to da pobijane odluke nemaju pravnu osnovu i da imaju za posljedicu uvećanje Komisijine imovine za ukupan iznos od 624 388,73 eura, odnosno iznos spornog potraživanja od 60 096,08 eura, uvećan za kamate, ima pravo zahtijevati povrat iznosa povezanih s tim stjecanjem bez osnove.

- 155 Komisija tvrdi da je dokazala da se sporno potraživanje temelji na čvrstoj pravnoj osnovi i da se može pripisati tužitelju. Navodi da se stoga u ovom slučaju nije moguće pozvati ni na kakvu povredu načela zabrane stjecanja bez osnove.
- 156 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, za prihvaćanje tužbe za povrat na temelju stjecanja bez osnove Unije nužan je dokaz o stjecanju bez valjane pravne osnove Unije i o osiromašenju tužitelja zbog navedenog stjecanja (vidjeti presudu od 28. srpnja 2011., Agrana Zucker, C-309/10, EU:C:2011:531, t. 53. i navedenu sudsku praksu).
- 157 Naime, u skladu s načelima koja su zajednička pravima država članica, obogaćena osoba mora vratiti stečeni iznos ako predmetno stjecanje nema pravnu osnovu (vidjeti u tom smislu presudu od 16. prosinca 2008., Masdar (UK)/Komisija, C-47/07 P, EU:C:2008:726, t. 44. do 46. i 49.).
- 158 U ovom se slučaju ne može smatrati da prijeboj potraživanja koji je provela Komisija nije imao pravnu osnovu, s obzirom na to da su pobijane odluke, kao što to proizlazi iz analize prvog tužbenog razloga u ovoj presudi, donesene u skladu s odredbama Financijske uredbe koja se primjenjuje na deseti ERF i Uredbom br. 966/2012. K tomu, tužitelj se u okviru procjene programa jednostrano obvezao da će Komisiji vratiti neprihvatljive rashode za financiranje iz ERF-a.
- 159 Iz toga proizlazi da Komisija ne može biti obvezana, zbog stjecanja bez osnove Unije, na povrat iznosa spornog potraživanja koje čine neprihvatljivi rashodi utvrđeni u revizijskom izvješću o procjeni programa.
- 160 Suprotno tomu, Komisija mora snositi posljedice djelomičnog poništenja odluka o prijeboju koje se temelji na povredi načela proporcionalnosti.
- 161 Stoga valja odbiti drugi tužbeni razlog kao i tužbeni zahtjev kojim se traži povrat iznosa spornog potraživanja, uvećanih za zatezne kamate, koje treba utvrditi po referentnoj stopi ESB-a i uvećati za dva boda.

Zahtjev za naknadu štete

- 162 Tužitelj smatra da je pretrpio nematerijalnu štetu zbog neizvjesnosti koju je uzrokovao Komisijin zakašnjeni odgovor na njegov dopis od 6. svibnja 2015. i zbog štete njegovu imidžu i ugledu. Tvrdi da su pobijane odluke dovele u pitanje njegov legitimitet kao pružatelja usluga i Komisijina uobičajenog partnera.
- 163 Komisija tvrdi da je tužiteljev zahtjev za naknadu štete isključivo simboličan i da ne ispunjava tri uvjeta predviđena u člancima 268. i 340. UFEU-a, na temelju kojih valja utvrditi nezakonitost ponašanja koje se pripisuje Komisiji te postojanje stvarne štete i uzročne veze između tog ponašanja i štete na koju se poziva.
- 164 Što se tiče simbolične naknade za nematerijalnu štetu, iz članka 340. drugog podstavka UFEU-a proizlazi da uspostava izvanugovorne odgovornosti Unije i ostvarenje prava na naknadu pretrpjele štete ovise o ispunjenju skupa uvjeta, odnosno nezakonitosti ponašanja koje se pripisuje instituciji, stvarnog postojanja štete i postojanja uzročne veze između tog ponašanja i štete na koju se poziva. Ne može se pozvati na navedenu odgovornost a da pritom nisu ispunjeni svi uvjeti kojima je podređena obveza naknade štete uređena u navedenoj odredbi (vidjeti presudu od 11. prosinca 2014., Heli-Flight/EASA, T-102/13, EU:T:2014:1064, t. 116. i navedenu sudsku praksu).

- 165 Osim toga, poništenje nezakonitog akta može samo za sebe predstavljati primjeren i načelno dostatan način popravljivanja ukupne neimovinske štete koju je taj akt mogao prouzročiti, osim ako tužitelj ne dokaže da je pretrpio neimovinsku štetu koja je odvojiva od nezakonitosti zbog koje je odluka poništena i koja se ne može u cijelosti popraviti tim poništenjem (vidjeti presudu od 14. rujna 2017., Bodson i dr./EIB, T-504/16 i T-505/16, EU:T:2017:603, t. 77. i navedenu sudsku praksu).
- 166 [Kako je ispravljeno rješenjem od 3. listopada 2018.] U ovom slučaju valja istaknuti, kao prvo, što se tiče nezakonitosti ponašanja koje se pripisuje Komisiji, da se tužitelj ne poziva ni na jedan drugi element osim tužbenih razloga istaknutih u prilog zahtjevu za poništenje, kao drugo, da su djelomično prihvaćeni samo treći i peti tužbeni razlog i, kao treće, da je poništenje pobijanih odluka samo po sebi primjerena naknada nematerijalne štete na koju se poziva, s obzirom na to da tužitelj nije podnio nijedan dokaz na temelju kojeg bi se utvrdilo postojanje nematerijalne štete koja je odvojiva od nezakonitosti zbog koje su pobijane odluke djelomično poništene prije nego što se zahtjev za naknadu štete odbije.
- 167 S obzirom na sve prethodno navedeno, treba odbiti tužiteljeve zahtjeve za naknadu štete.

Troškovi

- 168 U skladu s člankom 134. stavkom 3. Poslovnika, svaka stranka snosi vlastite troškove ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima.
- 169 U ovom slučaju, s obzirom na to da pobijane odluke treba poništiti samo djelomično, Opći sud odlučuje da će svaka stranka snositi svoje troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (prvo vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Odluke o prijeloju sadržane u dopisima Europske komisije od 27. kolovoza te 7., 16., 23. i 25. rujna 2015. koje se odnose na naplatu iznosa od 624 388,73 eura, koji odgovara iznosu dijela predujmova isplaćenih tužitelju u okviru programa potpore kulturnim inicijativama u Gvineji Bisau koji se financira u okviru devetog Europskog razvojnog fonda (ERF) i koji je uvećan za zatezne kamate, djelomično se poništavaju, u dijelu u kojem se njima traži povrat iznosa od 312 265,42 eura, koji odgovara iznosu neprihvatljivih rashoda utvrđenih financijskim utvrđenjem br. 2 iz revizijskog izvješća FED 2007/20859 o procjeni razvoja i zaključenja programa pod oznakom FED/2010/249-005.**
- 2. U preostalom dijelu tužba se odbija.**
- 3. Komisija i Transtec snose vlastite troškove.**

Pelikánová

Valančius

Öberg

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 3. srpnja 2018.

Potpisi