

POSTANOWIENIE SĄDU (pierwsza izba)

z dnia 13 lipca 2004 r. \*

W sprawie T-29/03

**Comunidad Autónoma de Andalucía**, reprezentowana przez adwokata C. Carretero Espinosa de los Monteros, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

**Komisji Wspólnot Europejskich**, reprezentowanej przez C. Ladenburgera i S. Pardo Quintillán, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

mającej za przedmiot wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji rzekomo zawartej w piśmie dyrektora generalnego Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) z dnia 8 listopada 2002 r., którym zawiadomił on skarżącą o niemożliwości nadania biegu jej zażaleniu skierowanemu przeciwko raportowi nr IO/2000/7057 Urzędu z dochodzenia administracyjnego w sprawie sprzedaży oliwy z oliwek w Andaluzji (Hiszpania),

\* Język postępowania: hiszpański.

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH  
(pierwsza izba),

w składzie: B. Vesterdorf, prezes, P. Mengozzi i M. E. Martins Ribeiro, sędziowie,  
sekretarz: H. Jung,

wydaje następujące

**Postanowienie**

**Ramy prawne**

- 1 Rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) (zwany dalej „Urzędem”) (Dz.U. L 136, str. 1) reguluje inspekcje, kontrole i środki podjęte przez wykonujących swoje obowiązki pracowników Urzędu.
- 2 Artykuł 3 rozporządzenia nr 1073/1999, zatytułowany „Dochodzenia zewnętrzne”, stanowi:

„Urząd wykonuje uprawnienia, przyznane Komisji rozporządzeniem Rady (Euratom, WE) nr 2185/96, do przeprowadzania inspekcji i kontroli na miejscu w Państwach Członkowskich [...]”.

- 3 Artykuł 9 rozporządzenia nr 1073/1999 nosi tytuł „Raport z dochodzenia i działania podejmowane w jego następstwie” i brzmi następująco:

„1. Na zakończenie dochodzenia prowadzonego przez Urząd, opracowuje on, z upoważnienia dyrektora, raport określający ustalony stan faktyczny, możliwe straty finansowe oraz wyniki dochodzenia, włącznie z zaleceniami dyrektora Urzędu na temat działań, jakie należy podjąć.

2. Raporty takie sporządzane są z uwzględnieniem wymogów procedury ustanowionych w prawie krajowym danego Państwa Członkowskiego. Raporty sporządzone na takiej podstawie stanowią dopuszczalny dowód w postępowaniu administracyjnym lub sądowym Państwa Członkowskiego, w którym istnieje potrzeba ich wykorzystania, w taki sam sposób i na takich samych warunkach jak administracyjne raporty sporządzone przez krajowych, administracyjnych kontrolerów [...].

3. Raporty sporządzone w następstwie dochodzenia zewnętrznego i wszystkie dotyczące ich przydatne dokumenty przesyłane są właściwym władzom danych Państw Członkowskich, zgodnie z zasadami dotyczącymi dochodzeń zewnętrznych.

4. [...]”.

- 4 Artykuł 14 rozporządzenia nr 1073/1999 brzmi następująco:

„W oczekiwaniu na zmianę regulaminu pracowniczego każdy urzędnik i inny pracownik Wspólnot Europejskich może złożyć u dyrektora Urzędu zażalenie na mocy niniejszego artykułu na kierowane przeciw niemu zarzuty, sformułowane

przez Urząd w ramach dochodzenia wewnętrznego, zgodnie z procedurą określoną w art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego. Artykuł 91 regulaminu pracowniczego stosuje się do decyzji podjętych w odniesieniu do takich zażaleń.

Powyższe postanowienia stosuje się analogicznie do personelu instytucji, organu, urzędu i agencji, których nie obejmuje regulamin pracowniczy”.

### **Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu**

- 5 W lutym 2000 r. za pośrednictwem Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa do Urzędu wpłynęło szereg skarg w sprawie pewnych praktyk polegających na drugim tłoczeniu wytlóków oliwnych w Hiszpanii, dotyczących 23 podmiotów gospodarczych. Skargi te informowały — po pierwsze — o sprzedaży w Hiszpanii i poza nią oliwy z oliwek uzyskanej z pozostałych po pierwszym tłoczeniu wytlóków jako „oliwy z pierwszego tłoczenia”, a po drugie, o mieszaniu w niektórych młynach oliwnych oliwy z drugiego tłoczenia z oliwą z pierwszego tłoczenia w celu bezpodstawnego zwiększenia ilości oliwy z pierwszego tłoczenia objętej pomocą wspólnotową. Wspomniana pomoc wspólnotowa przyznawana jest ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnictwa (FEOGA), Sekcja Gwarancji.
- 6 Na podstawie tych informacji Urząd wszczął dochodzenie zewnętrzne, w ramach którego zażądał od Guardia Civil (formacja sił zbrojnych wykonująca zadania w zakresie utrzymania porządku w Hiszpanii) udzielenia informacji dotyczących ewentualnych wcześniejszych przypadków nadużyć w branży oliwy z oliwek ze strony wymienionych w skargach 23 podmiotów. W następstwie tej wymiany informacji specjalny prokurator, właściwy do ścigania przestępstw gospodarczych związanych z korupcją w Hiszpanii (zwany dalej „prokuratorem właściwym w sprawach zwalczania korupcji”) wszczął w grudniu 2001 r. dochodzenie, któremu nadano nr 10/2000.

- 7 W wyniku przeprowadzonych inspekcji trzech ze wspomnianych przedsiębiorstw, Urząd stwierdził stosowanie przez te podmioty praktyk noszących znamiona nadużyć finansowych.
- 8 Na początku 2002 r. Urząd przeprowadził kolejne inspekcje trzech innych podmiotów gospodarczych, między innymi przedsiębiorstwa Oleícola El Tejar. W ramach inspekcji, Urząd uzyskał dostęp do protokołów z posiedzeń rady administracyjnej tego przedsiębiorstwa. Niektóre fragmenty tych protokołów dotyczyły należącego do organów wykonawczych skarżącej Consejería de Agricultura (wydziału rolnictwa) i zostały powtórzone w końcowym raporcie Urzędu z 2002 r. o numerze IO/2000/7057 (zwanym dalej „raportem końcowym”) dotyczącym ewentualnych nieprawidłowości w branży oliwy z oliwek w Hiszpanii.
- 9 Wnioski z raportu końcowego w części dotyczącej przedsiębiorstwa Oleícola El Tejar brzmią następująco:

„Sądzimy też, że cała działalność tej spółki była popierana przez Consejería de Agricultura [należącego do organów wykonawczych skarżącej] a w szczególności sprzedaż oliwy uzyskanej z drugiego tłoczenia jako oliwy z oliwek z pierwszego tłoczenia, co stanowi naruszenie prawa wspólnotowego”.

- 10 Urząd przekazał do FEGA (państwowej instytucji, której powierzono bezpośrednią wypłatę środków pomocowych w Hiszpanii) odpis raportu końcowego. W piśmie przewodnim FEGA została wezwana do poczynienia niezbędnych kroków, z jednej strony, celem odzyskania przewidzianych w raporcie kwot i należnych od tych kwot odsetek oraz, z drugiej strony, celem przyjęcia pewnych dodatkowych środków.

- 11 Odpis raportu końcowego został także wysłany do Guardia Civil oraz prokuratorowi właściwemu w sprawach zwalczania korupcji celem załączenia go do akt dochodzenia nr 10/2001.
  
- 12 Pismem z dnia 30 sierpnia 2002 r. skarżąca, na podstawie art. 14 rozporządzenia nr 1073/1999, złożyła u dyrektora generalnego Urzędu zażalenie (zwane dalej „zażaleniem”) na raport końcowy w celu uzyskania zmiany tej części raportu, w której stwierdzono, że skarżąca popierała całą działalność przedsiębiorstwa Oleícola El Tejar.
  
- 13 Pismem z dnia 8 listopada 2002 r. Urząd zawiadomił skarżącą, że niemożliwe jest nadanie biegu temu zażaleniu. Wyjaśnił przy tym, że postępowanie w sprawie zażalenia przewidziane w art. 14 rozporządzenia nr 1073/1999 nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż jest ono zastrzeżone jedynie do przypadków, kiedy urzędnik lub inny pracownik Wspólnot Europejskich zechce wnieść zażalenie na akt wydany przez Urząd w ramach dochodzenia wewnętrznego i zawierający zarzuty przeciwko temu urzędnikowi.
  
- 14 Faksem z dnia 10 czerwca 2003 r. prokurator właściwy w sprawach zwalczania korupcji zawiadomił Urząd o umorzeniu dochodzenia w postępowaniu nr 10/2001.

### **Przebieg postępowania i żądania stron**

- 15 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 27 stycznia 2003 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.

16 Skarżąca wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności decyzji zawartej w piśmie Urzędu z dnia 8 listopada 2002 r.;

— orzeczenie, że Urząd ma obowiązek dopuścić zażalenie wniesione przez skarżącą i zbadać kwestie merytoryczne podniesione w tym zażaleniu.

17 Pismem złożonym w sekretariacie w dniu 24 marca 2003 r. Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności, wskazując, że pełnomocnik skarżącej nie spełnia warunków wymienionych w art. 19 Statutu Trybunału.

18 Pismem złożonym w sekretariacie w dniu 9 maja 2003 r. skarżąca złożyła pisemne uwagi w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności.

19 Po tym, jak Komisja w swoich pisemnych uwagach złożonych w sekretariacie w dniu 16 czerwca 2003 r. wycofała zarzut niedopuszczalności, wyznaczony został termin do złożenia odpowiedzi na skargę.

20 W dniu 24 października 2003 r. Komisja złożyła odpowiedź na skargę, w której wnosi do Sądu o:

— uznanie skargi za niedopuszczalną;

— ewentualnie, oddalenie skargi jako bezzasadnej;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

- 21 Procedura pisemna została zamknięta w dniu 5 stycznia 2004 r., ponieważ skarżąca nie złożyła repliki.

### **Co do prawa**

- 22 Artykuł 113 regulaminu Sądu stanowi, że Sąd, podejmując decyzję zgodnie z art. 114 § 3 i 4, może w każdym czasie rozważyć z urzędu, czy mają miejsce bezwzględne przeszkody procesowe, do których należą przesłanki dopuszczalności skargi określone w art. 230 akapit czwarty WE (postanowienie Sądu z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie T-12/96 Area Cova i in. przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. II-2301, pkt 21).
- 23 W niniejszej sprawie Sąd jest zdania, że na podstawie akt sprawy dysponuje dostateczną wiedzą, aby orzec bez otwierania procedury ustnej.
- 24 Na wstępie należy rozpatrzyć żądanie drugie skarżącej dotyczące orzeczenia przez Sąd, że Urząd ma obowiązek, po pierwsze, dopuścić zażalenie wniesione przez skarżącą, a po drugie zbadać kwestie merytoryczne podniesione w tym zażaleniu. Następnie należy rozpatrzyć żądanie pierwsze skarżącej dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji rzekomo zawartej w piśmie Urzędu z dnia 8 listopada 2002 r. (zwanym dalej „spornym pismem”).



*W przedmiocie żądania drugiego dotyczącego orzeczenia przez Sąd, że Urząd ma obowiązek dopuścić zażalenie wniesione przez skarżącą i zbadać kwestie merytoryczne podniesione w tym zażaleniu*

- 25 W żądaniu drugim skarżąca wnosi wyraźnie, aby Sąd wydał nakaz jednemu z wydziałów pozwanej instytucji.
- 26 Otóż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądy wspólnotowe nie są uprawnione w ramach kontroli legalności na podstawie art. 230 WE do wydawania nakazów skierowanych do instytucji wspólnotowych (wyrok Trybunału z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-5/93 P DSM przeciwko Komisji, Rec. str. I-4695, pkt 36 i postanowienie Trybunału z dnia 26 października 1995 r. w sprawach połączonych C-199/94 P i C-200/94 P Pevasa i Inpesca przeciwko Komisji, Rec. str. I-3709, pkt 24). Ponadto sądy te nie mogą też zastąpić tych instytucji, ponieważ na mocy art. 233 WE do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku wydanego w związku ze skargą o stwierdzenie nieważności, zobowiązana jest dana instytucja (wyroki Sądu z dnia 27 stycznia 1998 r., w sprawie T-67/94 Ladbroke Racing przeciwko Komisji, Rec. str. II-1, pkt 200 i z dnia 16 września 1998 r. w sprawie T-110/95 IECC przeciwko Komisji, Rec. str. II-3605, pkt 33).
- 27 Z powyższego wynika, że żądanie to jest niedopuszczalne.

*W przedmiocie żądania pierwszego dotyczącego stwierdzenia nieważności spornego pisma*

- 28 W żądaniu pierwszym skarżąca wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji rzekomo zawartej w spornym piśmie, którym Urząd zawiadomił skarżącą o niemożliwości nadania biegu zażaleniu na raport końcowy.

- 29 Jeśli chodzi o dopuszczalność skargi o stwierdzenie nieważności, przypomnieć należy, że decyzjami lub aktami zaskarżalnymi skargą o stwierdzenie nieważności są jedynie akty wywierające wiążące skutki prawne, które wpływają na interes skarżącej, zmieniając w sposób istotny jej sytuację prawną (wyroki Trybunału z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 60/81 IBM przeciwko Komisji, Rec. str. 2639, pkt 9 i z dnia 23 listopada 1995 r. w sprawie C-476/93 P Nutral przeciwko Komisji, Rec. str. I-4125, pkt 28 i 30 ; wyroki Sądu z dnia 15 września 1998 r. w sprawie T-54/96 Oleifici Italiani i Fratelli Rubino przeciwko Komisji, Rec. str. II-3377, pkt 48 i z dnia 22 marca 2000 r. w sprawach połączonych T-125/97 i T-127/97 Coca-Cola przeciwko Komisji, Rec. str. II-1733, pkt 77). Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wysłanie pisma przez instytucję wspólnotową do jej adresata w odpowiedzi na jego wniosek nie wystarcza do zakwalifikowania tego pisma jako decyzji w rozumieniu art. 230 WE, otwierając w ten sposób drogę do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności (wyrok Sądu z dnia 22 maja 1996 r. w sprawie T-277/94 AITEC przeciwko Komisji, Rec. str. II-351, pkt 50 i postanowienie Sądu z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie T-280/02 Pikaart i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-1621, pkt 23).
- 30 Ponadto należy zauważyć, że jeśli akt Komisji ma charakter odmowny, tak jak w niniejszej sprawie, to należy oceniać go w zależności od rodzaju wniosku, na który stanowi on odpowiedź (wyrok Trybunału z dnia 8 marca 1972 r. w sprawie 42/71 Nordgetreide przeciwko Komisji, Rec. str. 105, pkt 5; postanowienie Sądu z dnia 13 listopada 1995 r. w sprawie T-126/95 Dumez przeciwko Komisji, Rec. str. II-2863, pkt 34). W szczególności, wydana przez instytucję wspólnotową odmowa wycofania lub zmiany aktu może jedynie wtedy stanowić sama w sobie akt podlegający kontroli legalności zgodnie z art. 230 WE, jeśli akt, którego wycofania lub zmiany odmawia instytucja wspólnotowa, mógłby zostać zaskarżony na mocy tego postanowienia (wyrok Sądu z dnia 22 października 1996 r. w sprawie T-330/94 Salt Union przeciwko Komisji, Rec. str. II-1475, pkt 32 i postanowienie Sądu z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie T-238/00 IPSO i USE przeciwko EBC, Rec. str. II-2237, pkt 45).
- 31 W niniejszej sprawie aktem zaskarżonym na mocy art. 230 WE jest sporne pismo, w którym Urząd zawiadomił skarżącą o niemożliwości nadania biegu zażaleniu na raport końcowy.

- 32 W świetle orzecznictwa przywołanego w pkt 30 powyżej, pismo to mogłoby zostać uznane za decyzję zaskarżalną skargą o stwierdzenie nieważności jedynie wtedy, gdyby raport końcowy stanowił akt wywierający wiążące skutki prawne, wpływające na interes skarżącej, zmieniając w sposób istotny jej sytuację prawną.
- 33 Otóż stwierdzić należy, że raporty tego rodzaju, jak raport końcowy, sporządzane przez Urząd w wyniku zewnętrznego dochodzenia i przesyłane właściwym władzom Państw Członkowskich zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 1073/1999, są jedynie zaleceniami lub opiniami pozbawionymi wiążących skutków prawnych.
- 34 Zaznaczyć należy w tym względzie, że Urząd wysłał raport końcowy właściwym władzom hiszpańskim po zakończeniu zewnętrznego dochodzenia, które przeprowadził zgodnie z rozporządzeniem nr 1073/1999.
- 35 Artykuł 9 rozporządzenia nr 1073/1999 stanowi w istocie, że raporty przesłane właściwym władzom Państw Członkowskich, które są opracowane z upoważnienia dyrektora i które zawierają w szczególności wyniki dochodzenia oraz zalecenia dyrektora Urzędu, stanowią dopuszczalny dowód w postępowaniu administracyjnym lub sądowym Państwa Członkowskiego, w którym istnieje potrzeba ich wykorzystania, w taki sam sposób i na takich samych warunkach jak administracyjne raporty sporządzone przez krajowych kontrolerów.
- 36 Ponadto motyw 13 rozporządzenia nr 1073/1999 stwierdza, że „do właściwych krajowych władz lub instytucji, organów, urzędów lub agencji, w zależności od przypadku, należy podejmowanie decyzji w sprawie dalszego postępowania po zakończeniu dochodzeń na podstawie raportu sporządzonego przez Urząd”.

- 37 Z przepisów tych wynika, że wnioski Urzędu zawarte w raporcie końcowym nie mogą automatycznie doprowadzić na szczeblu krajowym do wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego, ponieważ władzom krajowym przysługuje swoboda w zakresie podjęcia decyzji co do dalszego postępowania po sporządzeniu raportu końcowego. Są one zatem jedynymi władzami uprawnionymi do wydania decyzji mogących wpłynąć na sytuację prawną skarżące.
- 38 Analizę tę potwierdza fakt — przywołany przez Komisję w odpowiedzi na skargę — że prokurator właściwy w sprawach zwalczania korupcji umorzył dochodzenie nr 10/2001 postanowieniem z dnia 10 czerwca 2003 r.; raport końcowy był dołączony do akt dochodzenia.
- 39 Biorąc pod uwagę, że raport końcowy nie wywołuje wiążącego skutku prawnego w stosunku do właściwych władz hiszpańskich, nie należy traktować go jako decyzji mogącej wpłynąć na sytuację prawną skarżące.
- 40 Z powyższych rozważań wynika, że skarżąca nie mogła wnieść skargi o stwierdzenie nieważności końcowego raportu, ponieważ nie stanowi on aktu dającego jej podstawę do zaskarżenia w rozumieniu art. 230 WE. W konsekwencji niedopuszczalne jest zaskarżenie spornego pisma.
- 41 Z tego względu niniejszą skargę uznać należy w całości za niedopuszczalną.

**W przedmiocie kosztów**

- <sup>42</sup> Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem Komisji należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI (pierwsza izba)

postanawia:

- 1) Skarga zostaje odrzucona jako niedopuszczalna.
- 2) Skarżąca pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję.

Sporządzono w Luksemburgu w dniu 13 lipca 2004 r.

Sekretarz

H. Jung

Prezes

B. Vesterdorf