POSTANOWIENIE SĄDU (piąta izba)

z dnia 8 lutego 2010 r.*

W sprawie T-481/08

Alisei, z siedzibą w Rzymie (Włochy), reprezentowane przez adwokatów F. Sciaudonego, R. Sciaudonego, S. Gobbato, R. Rio oraz A. Neriego,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez P. van Nuffela oraz L. Pretego, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

której przedmiotem jest po pierwsze wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji zawartej w świetle twierdzeń skarżącej w piśmie Komisji z dnia 19 sierpnia 2008 r. w sprawie zwrotu części zaliczek przekazanych skarżącej w ramach pewnych projektów współpracy i rozwoju oraz pomocy humanitarnej finansowanych z budżetu wspólno-

* Język postępowania: włoski.

towego i Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) oraz po drugie wniosek o naprawienie szkody, którą w świetle twierdzeń skarżącej poniosła ona na skutek zachowania Komisji,

SĄD (piąta izba),

w składzie: M. Vilaras (sprawozdawca), prezes, M. Prek i V.M. Ciucă, sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

wydaje następujące

Postanowienie

Ramy prawne i umowne

Umowy pomiędzy Alisei i Komisją

1 Skarżąca Alisei jest stowarzyszeniem prawa włoskiego, niemającym celu zarobkowego, ustanowionym w dniu 20 stycznia 1998 r. w następstwie połączenia włoskich stowarzyszeń non profit Cidis i Nuova Frontiera. W okresie od 27 maja 1998 r. do 21 lipca 2004 r. zawarło ono z Komisją Wspólnot Europejskich 22 umowy o subwencjonowanie w rozumieniu tytułu VI („Dotacje") pierwszej części oraz tytułu IV („Działania zewnętrzne") drugiej części rozporządzenia Rady (WE, Euratom)

nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248, s. 1, zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym").

2 Warunki ogólne mające zastosowanie do 17 [ALI 08, ALI 41, ALI 44, ALI 46, ALI 03, ALI 04, ALI 06, ALI 07, ALI 17, ALI 18, ALI 19, ALI 25, ALI 39, ALI 42, ALI 45, ALI 47 i ALI 48] z 22 umów zawierają klauzulę, w świetle której „wszelkie spory pomiędzy Komisją a [skarżącą], które wystąpią w wykonaniu […] i których nie można rozstrzygnąć w drodze ugody pomiędzy stronami podlegają właściwości sądów w Brukseli".

3 Warunki ogólne pięciu z 22 umów wskazują sądy w Brukseli jako właściwe do rozstrzygania sporów w zakresie ich wykonania, o ile strony nie rozwiążą sporu polubownie lub w ramach procedury koncyliacyjnej.

4 Ponadto warunki ogólne 22 wspomnianych umów przewidują możliwość w odniesieniu do właściwych służb Komisji przeprowadzenia weryfikacji i kontroli wykorzystania udzielonych dotacji.

Umowy pomiędzy Alisei a państwami trzecimi finansowane z EFR

5 Europejski Fundusz Rozwoju (EFR) został ustanowiony w celu finansowania współpracy z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), początkowo w drodze załącznika do traktatu EWG, by następnie przybrać postać wewnętrznych porozumień państw członkowskich zgromadzonych w Radzie. Jak dotąd pojawiło się dziewięć kolejnych EFR, z których każdy ustanowiono na okres pięciu lat, co w przypadku ośmiu ostatnich EFR odpowiadało okresom, na jakie zawarto różnego rodzaju porozumienia i konwencje, w drodze których Wspólnota Europejska i jej państwa członkowskie stworzyły szczególną postać partnerstwa z państwami AKP. EFR nie jest objęty

ogólnym budżetem Wspólnot Europejskich, czego konsekwencją jest konieczność przyjmowania szczegółowych rozporządzeń finansowych w celu jego wykonania.

6 Co się tyczy szóstego, siódmego i ósmego EFR, ich utworzenie zostało przewidziane, odpowiednio, przez trzecią konwencję AKP–EWG, podpisaną w Lomé w dniu 8 grudnia 1984 r. (Dz.U. 1986, L 86, s. 3, zwaną dalej „konwencją z Lomé III"), przez czwartą konwencję AKP–EWG podpisaną w Lomé w dniu 15 grudnia 1989 r. (Dz.U. 1991, L 229, s. 3, zwaną dalej „konwencją z Lomé IV"), przez porozumienie o zmianie konwencji z Lomé IV, podpisane na Mauritiusie w dniu 4 listopada 1995 r. (Dz.U. 1998, L 156, s. 3, zwane dalej „porozumieniem zawartym na Mauritiusie") i przez porozumienie partnerskie pomiędzy członkami grupy AKP a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi podpisane w Kotonu w dniu 23 czerwca 2000 r. (Dz.U. L 317, s. 3, zwane dalej „porozumieniem z Kotonu").

7 Powyższe porozumienia i konwencje przewidują, że jeżeli nie postanowiono inaczej, każdy projekt lub program finansowany z dotacji z EFR powoduje utworzenie porozumienia finansowego między Komisją a zainteresowanym państwem lub zainteresowanymi państwami AKP. Porozumienie to określa w szczególności zaangażowanie finansowe EFR oraz tryb i warunki finansowania (zob. art. 222 ust. 1 konwencji z Lomé III, art. 291 ust. 1 i 2 konwencji z Lomé IV, niezmieniony porozumieniem zawartym na Mauritiusie i art. 17 ust. 1 i 2 załącznika IV, zatytułowany „Procedury realizacji i zarządzania" porozumienia z Kotonu).

8 Ponadto te porozumienia i konwencje ustanawiają funkcję głównego intendenta EFR. Jest on wyznaczany przez Komisję. Jest on odpowiedzialny za zarządzanie zasobami EFR (zob. art. 226 ust. 1 konwencji z Lomé III, art. 311 ust. 1 konwencji z Lomé IV, niezmieniony przez porozumienie zawarte na Mauritiusie i art. 34 ust. 1 załącznika IV do porozumienia z Kotonu).

9 Finansowanie z czterech wymienionych EFR jest przedmiotem czterech wewnętrznych porozumień między państwami członkowskimi zebranymi w Radzie, tj. porozumienia

wewnętrznego 86/126/EWG w sprawie finansowania i zarządzania pomocą Wspólnoty (Dz.U. 1986, L 86, s. 210), decyzji Rady 91/482/EWG z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (Dz.U. L 263, s. 1), umowy wewnętrznej między przedstawicielami rządów państw członkowskich, zebranymi w Radzie, w sprawie finansowania i zarządzania pomocą Wspólnoty w ramach drugiego protokołu finansowego do konwencji z Lomé IV (Dz.U. 1998, L 156, s. 108) oraz umowy wewnętrznej 2000/770/WE między przedstawicielami rządów państw członkowskich, zebranymi w Radzie w sprawie finansowania i zarządzania pomocą Wspólnoty w ramach protokołu finansowego do porozumienia z Kotonu oraz w sprawie udzielania pomocy finansowej dla krajów i terytoriów zamorskich, do których mają zastosowanie postanowienia części IV traktatu WE (Dz.U. L 317, s. 355).

10 Przepisy wykonawcze tych czterech porozumień wewnętrznych podlegają, odpowiednio, przepisom rozporządzenia finansowego 86/548/EWG z dnia 11 listopada 1986 r., mającego zastosowanie do szóstego EFR (Dz.U. L 325, s. 42), przepisom rozporządzenia finansowego 91/491/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. dotyczącego współpracy w zakresie finansowania rozwoju na podstawie konwencji Lomé IV (Dz.U. L 266, s. 1), oraz przepisom rozporządzenia finansowego 98/430/WE z dnia 16 czerwca 1998 r. dotyczącego współpracy w zakresie finansowania rozwoju w ramach konwencji z Lomé IV (Dz.U. L 191, s. 53) oraz rozporządzenia finansowego z dnia 27 marca 2003 r. mającego zastosowanie do dziewiątego EFR (Dz.U. L 83, s. 1).

11 Te cztery rozporządzenia stanowią, że Komisja zarządza EFR na własną odpowiedzialność i powołuje, między innymi, głównego intendenta EFR oraz księgowego (zob. art. 10 ust. 1, art. 11, 13 rozporządzenia finansowego 86/548; art. 9 ust. 1, art. 11, 13 rozporządzenia finansowego 91/491; art. 13 ust. 1, art. 15 ust. 1 tytułu II „Zarządzanie środkami EFR, których wykonanie jest zapewniona przez Komisję" rozporządzenia finansowego 98/430; art. 1 ust. 2, art. 18, 27 rozporządzenia finansowego z dnia 27 marca 2003 r. mającego zastosowanie do dziewiątego EFR). Pierwsze trzy z przywołanych w pkt 10 powyżej rozporządzeń finansowych wprowadzają dodatkowo funkcję kontrolera finansowego. Jednak art. 133 ust. 2 rozporządzenia finansowego z dnia 27 marca 2003 r. mającego zastosowanie do dziewiątego EFR przewiduje, że zobowiązania wynikające z poprzednich EFR przed wejściem w życie umowy z Kotonu w dniu 1 kwietnia 2003 r., są nadal wykonywane zgodnie z przepisami mającymi zastosowanie do tych EFR, z wyjątkiem w odniesieniu do, między innymi, funkcji kontrolera finansowego, do których stosuje się przepisy niniejszego rozporządzenia. To ostatnie rozporządzenie nie przewiduje funkcji kontrolera finansowego.

12 Rozporządzenia finansowe 86/548, 91/491 i 98/430, odpowiednio stosowane do szóstego, siódmego i ósmego EFR przewidują, że w zasadzie wszelkie pewne, płynne i płatne wierzytelności na rzecz EFR w ramach realizacji należności EFR, powinny być objęte przez głównego intendenta zleceniem windykacji. Jednakże główny intendent może odstąpić od odzyskania wierzytelności. Zlecenie windykacji zostaje zarejestrowane przez księgowego, który zobowiązany jest do zachowania staranności w odzyskaniu wskazanej w nim wierzytelności w przewidzianym terminie. Księgowy powiadamia głównego intendenta o braku zwrotu wierzytelności w wyznaczonym terminie i wszczyna w odpowiednim przypadku postępowanie zmierzające do jej odzyskania (zob. art. 15 i 16 rozporządzenia finansowego 86/548; art. 15 ust. 2, art. 16 rozporządzenia finansowego 91/491; art. 18 ust. 2, art. 19 rozporządzenia finansowego 98/430).

13 Rozporządzenie finansowe z dnia 27 marca 2003 r. mające zastosowanie dziewiątego EFR zawiera przepisy analogiczne do ich art. 45–47. Jednakże wprowadzono pewne niezbędne uściślenia w zakresie odzyskiwania wierzytelności. Po pierwsze, art. 45 akapit pierwszy tego rozporządzenia przewiduje, że po zleceniu windykacji wydawana jest „nota debetowa skierowana do dłużnika", sporządzana przez głównego intendenta EFR. Po drugie, art. 46 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, że z braku skutecznego odzyskania wierzytelności księgowy EFR „niezwłocznie wszczyna procedurę windykacji należności, za pomocą wszelkich środków prawnych, w tym, gdzie stosowne, poprzez potrącenie. Jeżeli nie jest możliwe, księgowy przystępuje do przymusowego wykonania zobowiązania bądź na podstawie art. 44 ust. 2, bądź na podstawie tytułu uzyskanego na drodze sądowej". Po trzecie, art. 44 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, że „Komisja może ustalić istnienie wierzytelności ciążącej na osobach innych niż państwa w decyzji stanowiącej tytuł egzekucyjny w okolicznościach wskazanych w art. 256 traktatu [WE]".

14 W okresie od 24 kwietnia 2002 r. do 13 kwietnia 2005 r. skarżąca zawarła dziesięć umów o świadczenie usług, które były finansowane przez EFR. Zawarła ona sześć umów z Komisją działającą w miejsce Demokratycznej Republiki Konga, które były finansowane z szóstego EFR, jedną umowę z Republiką Angoli, która była finansowana w ramach siódmego EFR, jedną umowę z Republiką Gwinei Równikowej, która była finansowana z ósmego EFR, oraz dwie umowy, odpowiednio, z Republiką Gabonu i Demokratyczną Republiką Wysp Świętego Tomasza i Książęcą, które były finansowane z dziewiątego EFR.

15 Wszystkie te umowy są regulowane przez ogólne warunki specyfikacji dotyczące zamówień na usługi finansowane przez EFR, które znajdują się w załączniku IV do decyzji nr 3/90 Rady Ministrów AKP–EWG z dnia 29 marca 1990 r. w sprawie ogólnych przepisów, ogólnych warunków specyfikacji oraz procedury pojednawczej i arbitrażowej w zakresie robót budowlanych, dostaw i usług finansowanych przez EFR, oraz w sprawie ich stosowania (Dz.U. L 382, s. 1), uzupełnione lub zmienione w umowie.

16 Co się tyczy sporów dotyczących umowy, art. 45.2 ogólnych warunków specyfikacji wymienionych powyżej, zatytułowany „Rozstrzyganie sporów", przewiduje ustanowienie procedury polubownego rozstrzygania sporów. W przypadku niepowodzenia takiego postępowania art. 45.3 ogólnych warunków specyfikacji przewiduje, że strony mogą podjąć próbę pojednania przed podmiotem trzecim we wskazanym terminie. Artykuł 45.5 tej specyfikacji dodaje, że „[z] braku ugody lub postępowania pojednawczego w przewidzianym terminie spór jest […] w ramach międzynarodowego zamówienia, rozstrzygane […] bądź, jeżeli strony tak przewidziały, zgodnie z prawem krajowym państwa instytucji zamawiającej lub ustalonymi praktykami międzynarodowymi […] lub przez arbitraż zgodnie z przepisami proceduralnymi przyjętymi na podstawie konwencji".

17 Postanowienia art. 45.5 nie zostały uzupełnione lub zmienione w dziesięciu omawianych umowach. Ponadto w żadnej z tych umów nie przewidziano rozstrzygania sporów zgodnie z prawem lub praktyką danego państwa, tak, że spory między stronami tych umów są rozstrzygane w postępowaniu arbitrażowym. Zasady postępowania arbitrażowego, do których odsyła art. 45.5, są wymienione w załączniku V do decyzji nr 3/90.

18 Ponadto skarżąca zawarła dwie umowy odpowiednio z Republiką Konga i Republiką Wybrzeża Kości Słoniowej, które były finansowane, odpowiednio, z ósmego i dziewiątego EFR. Artykuł 13 ogólnych warunków mających zastosowanie do każdej z tych umów przewiduje procedury polubownego rozstrzygania sporów między stronami tych umów oraz możliwość zgłoszenia sporu, w drodze wzajemnego porozumienia, Komisji. Na mocy tego samego artykułu, w przypadku niepowodzenia wymienionych powyżej postępowań, każda ze stron może przekazać spór sądom państwa instytucji zamawiającej.

Okoliczności powstania sporu

19 W dniu 27 sierpnia 2004 r. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) wszczął dochodzenie dotyczące skarżącej o to, czy została ona poinformowana w dniu 3 czerwca 2005 r. W ramach tego dochodzenia OLAF przeprowadził w okresie od 6 do 10 czerwca 2005 r. szereg inspekcji w lokalach skarżącej w Mediolanie. W tym okresie pracownicy zewnętrznej spółki audytorskiej również przeprowadzili inspekcje w rzeczonych lokalach skarżącej.

20 Pismem z dnia 6 marca 2006 r. OLAF przekazał skarżącej celem przedstawienia przez nią uwag jego sprawozdanie z kontroli i weryfikacji, przygotowany w następstwie inspekcji, które miały miejsce w dniach od 6 do 10 czerwca 2005 r., oraz projekt sprawozdania wspomnianej zewnętrznej spółki biegłych rewidentów. Kopia tego pisma została również wysłana przez OLAF do Biura Współpracy Komisji (EuropeAid). Skarżąca przedstawiła swoje uwagi do tego sprawozdania w dniu 7 kwietnia 2006 r.

21 Pismem z dnia 3 maja 2006 r. EuropeAid poinformowało skarżącą, że ustalenia wspomnianych sprawozdań prowadziły do wątpliwości co do prawidłowości wydatków, o których zwrot skarżąca zwróciła się w ramach różnych projektów. Dlatego EuropeAid przewidziało przeprowadzenie audytu oraz, w międzyczasie, w odniesieniu do bieżących umów i programów prac w ramach jego kompetencji, wstrzymanie wszelkich płatności na rzecz skarżącej.

22 Po spotkaniu przedstawicieli Komisji oraz skarżącej w dniu 16 maja 2006 r. EuropeAid pismem z dnia 2 czerwca 2006 r. potwierdziło zamiar zarządzenia audytu celem weryfikacji prawidłowości kosztów zgłoszonych przez skarżącą. Pismem z dnia 7 lipca 2006 r. EuropeAid poinformowało skarżącą, z jednej strony, o tożsamości zewnętrznego rewidenta, któremu powierzono badanie, z drugie zaś o tym, których projektów będzie dotyczyć audyt.

23 Audyt rozpoczął się od fazy wyjaśniającej przeprowadzonej w siedzibie wnioskodawcy w okresie od 12 do 16 lipca 2006 r. Ta faza wyjaśniająca audytu miała na celu identyfikację i lokalizację dokumentacji niezbędnej dla dochodzenia. Od dnia 20 września 2006 r. przeprowadzano kontrole na miejscu. W dniu 7 grudnia 2006 r. zorganizowano wstępne spotkanie na zakończenie kontroli pomiędzy rewidentem zewnętrznym a skarżącą, w obecności przedstawicieli Komisji. W dniu 2 marca 2007 r. kolejne spotkanie miało miejsce pomiędzy rewidentem zewnętrznym a skarżącą, również w obecności przedstawicieli Komisji. Spotkanie to zakończyło kontrole na miejscu.

24 Pismami z dnia 18 stycznia, z dnia 28 lutego, z dnia 23 kwietnia i z dnia 13 czerwca 2007 r. skarżąca przedstawiła pewne krytyczne uwagi dotyczące rewidenta, któremu powierzono audyt, oraz sposobu przeprowadzenia tego audytu. EuropeAid odpowiedziało na pierwsze trzy pisma skarżącej w pismach z dnia 2 lutego, z dnia 22 marca i z dnia 15 maja 2007 r.

25 Pismem z dnia 20 lipca 2007 r. Komisja przekazała skarżącej, w celu przedstawienia przez nią uwag, skonsolidowaną wersję projektu sprawozdania z audytu wraz z własnymi uwagami. Wezwała ona też skarżącą do przedstawienia uwag w przedmiocie zwrotu kwoty 6 433 424,80 EUR i poinformowała ją o zamiarze Komisji wszczęcia postępowania spornego w zakresie poważnego uchybienia zawodowego i poważnego naruszenia zobowiązań umownych wynikających z art. 93, 96 i 114 rozporządzenia finansowego, oraz o wyłączeniu jej na okres dwóch lat z udziału we wszelkich procedurach przetargowych i procedurach przyznawania dotacji finansowanych przez Wspólnotę. Wyznaczyła ona skarżącej okres jednego miesiąca na przedstawienie jej uwag w tym zakresie.

26 Po piśmie Komisji nastąpiła wymiana korespondencji między stronami, na którą składa się pięć pism skierowanych przez skarżącą do EuropeAid odpowiednio z dnia 20 września i z dnia 28 września oraz z dnia 22 października 2007 r., z dnia 4 kwietnia i z dnia 13 sierpnia 2008 r., oraz trzy pisma skierowane przez EuropeAid do skarżącej, odpowiednio z dnia 22 września, z dnia 9 października 2007 r. i z dnia 5 marca 2008 r.

27 Pismem z dnia 19 sierpnia 2008 r. Komisja przesłała wnioskodawcy sprawozdanie końcowe z audytu, które rewident zewnętrzny przekazał w dniu 28 lipca 2008 r. Odpowiedziała ona też na pismo skarżącej z dnia 4 kwietnia i z dnia 13 sierpnia 2008 r. i poinformowała ją o wszczęciu postępowania w sprawie odzyskania łącznie kwoty 4 750 121 EUR dotyczącego kwot nienależnie pobranych w ramach 34 przedmiotowych umów w dniu późniejszego powiadomienia o nim przez właściwego intendenta.

Przebieg postępowania i żądania stron

28 Pismem wniesionym do sekretariatu Sądu w dniu 5 listopada 2008 r. skarżąca przedstawiła niniejszą skargę, zwracając się do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności decyzji rzekomo zawartej w piśmie z dnia 19 sierpnia 2008 r.;

— zasądzenie od Komisji odszkodowania na rzecz skarżącej;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

29 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 19 stycznia 2009 r. Komisja podniosła, na podstawie art. 114 regulaminu Sądu, zarzut niedopuszczalności skargi. Zwróciła się ona do Sądu o:

— odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

30 W dniu 4 marca 2009 r. skarżąca przedstawiła swe uwagi w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności. W swych uwagach zwróciła się ona do Sądu o:

— oddalenie zarzutu niedopuszczalności;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

31 W ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 64 regulaminu Sąd wezwał Komisję do przedstawienia niektórych dokumentów. Komisja zastosowała się do wezwania w wyznaczonym terminie.

32 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 2 lipca 2009 r. skarżąca wystąpiła o zastosowanie „środków organizacji postępowania" celem nakazania Komisji przedstawienia całej umowy zawartej z rewidentem zewnętrznym, któremu powierzono przeprowadzenie wspomnianego wyżej audytu (zob. pkt 21, 22 powyżej)

oraz przesłuchania przez Sąd jako świadków dyrektora generalnego Europeaid i wspólnika zewnętrznego rewidenta, któremu powierzono audyt.

33 Komisja przedstawiła swe uwagi w przedmiocie tego wniosku w dniu 17 lipca 2009 r. Podniosła ona, że wniosek skarżącej zmierza w istocie do przyjęcia środków dowodowych i musi zostać odrzucony jako niedopuszczalny lub, pomocniczo, jako bezzasadny.

34 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 30 września 2009 r. skarżąca wystąpiła o zastosowanie środków organizacji postępowania celem wezwania Komisji do wyjaśnienia, czy rewident zewnętrzny przeprowadził audyt na podstawie „międzynarodowych standardów rachunkowych", czy też przeprowadził „procedurę uzgodnioną" na podstawie „międzynarodowych norm w zakresie usług powiązanych 4400 – Zadania w zakresie badania informacji finansowych na podstawie procedur uzgodnionych", co byłoby sprzeczne z treścią umowy zawartej pomiędzy rewidentem a Komisją.

35 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 1 grudnia 2009 r. skarżąca przedstawiła umowę zawartą pomiędzy Komisją i rewidentem zewnętrznym oraz podniosła dwa nowe zarzuty na poparcie swej skargi.

Co do prawa

36 Zgodnie z art. 114 § 1 regulaminu, jeżeli strona tego zażąda, Sąd może rozstrzygnąć o niedopuszczalności skargi bez rozpoznawania istoty sprawy. Zgodnie z art. 114 § 3 regulaminu, jeżeli Sąd nie zadecyduje inaczej, dalsze postępowanie odbywa się ustnie. Zgodnie z art. 111 regulaminu, jeżeli skarga jest oczywiście pozbawiona podstawy

prawnej, Sąd może, nie podejmując dalszych czynności procesowych, podjąć decyzję w przedmiocie skargi, wydając postanowienie wraz z uzasadnieniem.

37 W niniejszej sprawie Sąd uważa, że na podstawie akt sprawy jest poinformowany w sposób wystarczający i że nie ma potrzeby otwierania procedury ustnej.

W przedmiocie wniosku o stwierdzenie nieważności

Argumenty stron

38 Komisja twierdzi, że pismo z dnia 19 sierpnia 2008 r. jest objęte wyłącznie umownymi ramami regulacji zawartych w różnych umowach wskazanych w tym piśmie. Warunki umowne stosowane do umów zawartych pomiędzy skarżącą a Komisją nie zawierają klauzuli arbitrażowej wskazującej Sąd jako organ właściwy do orzekania w niniejszym sporze, lecz wręcz przeciwnie, stanowią, że sądy w Brukseli są właściwe w zakresie wszelkich sporów odnoszących się do tych umów. Inne umowy, o których mowa w tym samym piśmie, zawarte pomiędzy skarżącą a pewną liczbą państw trzecich, finansowane przez EFR, podlegają uregulowaniom umownym, w świetle których spory dotyczące tych umów powinny być rozwiązywane „zgodnie z ustawodawstwem krajowym państwa instytucji zamawiającej". Sąd nie jest zatem właściwy do rozstrzygania sporów dotyczących tych umów. Ponadto, biorąc pod uwagę ramy umowne pisma z dnia 19 sierpnia 2008 r., nie stanowi ono czynności, która może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności przed Sądem.

39 Komisja dodaje, że w każdym razie, biorąc pod uwagę jego treść, pismo z dnia 19 sierpnia 2008 r. nie może zostać uznane za czyn, który wywołuje wiążące skutki prawne, lecz co najwyżej akt przygotowawczy, niepodlegający zaskarżeniu w drodze wniosku o stwierdzenie nieważności.

40 Skarżąca przyznaje, że Sąd nie jest właściwy do rozstrzygania sporów dotyczących 34 umów, których dotyczy pismo z dnia 19 sierpnia 2008 r. Twierdzi ona jednak, że oświadczenie Komisji, w świetle którego pismo to objęte jest ramami wyłącznie umownymi, a zatem nie jest aktem prawnym, który mógłby być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności przed Trybunałem, opiera się na błędnej i fragmentarycznej wykładni tego pisma oraz nieznajomości przedmiotu i treści wniosku o stwierdzenie nieważności.

41 Zdaniem skarżącej w piśmie z dnia 19 sierpnia 2008 r. Komisja nie tylko odpowiedziała na jej twierdzenia dotyczące zawieszenia płatności i rzekomych nieprawidłowości w audycie oraz powiadomiła o wszczęciu postępowania w zakresie odzyskania wypłaconych kwot. Przekazała jej też sprawozdanie z audytu i poinformowała ją, że uznaje to sprawozdanie za wiarygodną i zgodną z prawem podstawę techniczną w zakresie konsekwencji, które należy wyciągnąć w tej sprawie. Innymi słowy, w piśmie z dnia 19 sierpnia 2008 r. Komisja zatwierdziła ustalenia rewidenta zewnętrznego, przyjmując sprawozdanie końcowe.

42 To właśnie tego konkretnego aspektu pisma z dnia 19 sierpnia 2008 r. dotyczy wniosek o stwierdzenie nieważności, którym skarżąca kwestionuje przyjętą w ramach jej uprawnień administracyjnych przez Komisję decyzję o uznaniu za zamkniętą i rozliczoną procedurę badania powierzoną zewnętrznemu rewidentowi i zatwierdzeniu wszystkich ustaleń przez przyjęcie sprawozdania końcowego.

43 Ponadto naruszenie niektórych jej uprawnień i pewnych ogólnych zasad prawa przywołanych w skardze w sprawie przyjęcia i zatwierdzenia sprawozdania jest związane z przyjęciem i zatwierdzeniem omawianego sprawozdania jako czynnością wynikającą z woli i uprawnień administracji w ramach wykonywania jej prerogatyw z zakresu władzy publicznej, a nie z ewentualnymi stosunkami umownymi pomiędzy nią a Komisją. Chodzi zatem o zarzuty dotyczące nie tyle naruszenia szczególnych postanowień umownych, co naruszenia ogólnych zasad prawa.

44 Orzecznictwo dotyczące dopuszczalności wniosku o stwierdzenie nieważności czynności dokonanej w ramach umownych jest pozbawione znaczenia w niniejszej sprawie. Z jednej strony pismo z dnia 19 sierpnia 2008 r. nie stanowi ani zlecenia windykacji, ani noty debetowej, co przyznała zresztą Komisja. Z drugiej strony w tym samym piśmie Komisja uznała procedurę badania powierzoną zewnętrznemu rewidentowi za zamkniętą i zgodną z przepisami oraz zatwierdziła ustalenia rewidenta. Procedura zostałaby zatem – niezależnie od ram umownych, w których pozostawało to pismo, i tym bardziej że dotyczyła również umów zawartych z pewną ilością państw trzecich – wyłącznie sfinansowana przez EFR.

45 Skarżąca podnosi ponadto, że ponieważ w piśmie z dnia 19 sierpnia 2008 r. Komisja ostatecznie zakończyła procedurę badania powierzoną rewidentowi zewnętrznemu i uznała tę procedurę za przeprowadzoną prawidłowo oraz zatwierdziła ustalenia rewidenta zewnętrznego poprzez przyjęcie sprawozdania końcowego, zmieniło to sytuację prawną skarżącej. Skarżąca twierdzi bowiem, że zmieniła status z „wierzyciela, któremu należny jest jeszcze szereg płatności" na „przynajmniej potencjalnie dłużnika, w odniesieniu do kwot wypłaconych i będących obecnie przedmiotem zarzutów rewidenta". Ponadto zgodnie z zasadami ostrożności mającymi zastosowanie w rachunkowości rzeczone pismo zobowiązuje skarżącą do usunięcia z jej bilansu wierzytelności kwoty przekraczającej 2 mln EUR i zaksięgowania w to miejsce nieprzewidzianego długu w wysokości 4,7 mln EUR.

46 Skarżąca podnosi, że nawet jeśli pismo z dnia 19 sierpnia 2008 r. w części może być traktowane jako akt przygotowawczy, w zakresie, w jakim Komisja odniosła się do zarzutów skarżącej i zapowiedziała wszczęcie postępowania w zakresie odzyskania wypłaconych kwot, część pisma dotycząca zamknięcia procedury audytu i przyjęcia sprawozdania końcowego ma charakter ostateczny i jest odrębna od kontekstu umownego w rozumieniu wyroku Trybunału z dnia 22 kwietnia 1997 r. w sprawie C-395/95 P Geotronics przeciwko Komisji, Rec. s. I-2271, pkt 12–15), zawierającego rozwiązanie kwestii prawnej znajdujące zastosowanie przez analogię w niniejszej sprawie, tak że pismo to może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności. Taką wykładnię potwierdzają również uwagi przedstawione przez Komisję przed Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich w odpowiedzi na skargę wniesioną przez skarżącą.

Ocena Sądu

47 W ramach skargi o stwierdzenie nieważności sąd kontroluje legalność przyjętych przez instytucje aktów, które zmierzają do wywołania skutków prawnych wiążących osoby trzecie poprzez istotną zmianę ich sytuacji prawnej (postanowienie Sądu z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie T-97/07 Imelios przeciwko Komisji, niepublikowane w Zbiorze, pkt 21; zob. też podobnie wyroki: z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 60/81 IBM przeciwko Komisji, Rec. s. 2639, pkt 9; z dnia 12 września 2006 r. w sprawie C-131/03 P Reynolds Tobacco i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-7795, pkt 54).

48 W przypadku aktów bądź decyzji, których wydanie następuje w kilku etapach, w szczególności po zakończeniu postępowania wewnętrznego, aktami zaskarżalnymi są co do zasady jedynie te akty, które w sposób definitywny określają stanowisko instytucji po zakończeniu owego postępowania, z wyłączeniem aktów tymczasowych, które służą jedynie przygotowaniu wydania ostatecznej decyzji (ww. w pkt 47 wyrok w sprawie IBM przeciwko Komisji, pkt 10; wyrok Sądu z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie Satellimages TV5 przeciwko Komisji, Rec. s. II-1425, pkt 32).

49 Byłoby inaczej jedynie wtedy, gdyby akty lub decyzje wydane w ramach procedury przygotowawczej nie tylko miały wszystkie opisane powyżej cechy o charakterze prawnym, ale również same stanowiły akty kończące postępowanie szczególne, odrębne od tego, którego celem jest wydanie przez instytucję decyzji co do istoty sprawy (ww. w pkt 47 wyrok w sprawie IBM przeciwko Komisji, pkt 11; postanowienie Sądu z dnia 9 czerwca 2004 r. w sprawie T-96/03 Camós Grau przeciwko Komisji, Zb.Orz. SP s. I-A-157, II-707, pkt 30).

50 Ponadto wydane przez instytucje akty, które wpisują się w zakres umowy, z którą są nierozerwalne, ze względu na swój charakter nie znajdują się pośród aktów, o których stwierdzenie nieważności można wystąpić do Sądu (postanowienia Sądu: z dnia 10 maja 2004 r. w sprawach połączonych T-314/03 i T-378/03 Musée Grévin przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1421, pkt 64; ww. w pkt 47 wyrok w sprawie Imelios przeciwko Komisji, pkt 22).

51 W niniejszej sprawie należy rozważyć, czy pismo z dnia 19 sierpnia 2008 r. jest aktem prawnym, który może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności przed Sądem. Skarżąca podnosi, że tak jest, ponieważ pismo to, po pierwsze, zawiera decyzję o zakończeniu administracyjnej procedury audytu zleconej przez Komisję zewnętrznemu rewidentowi, a po drugie, przyjmuje sporządzone przez tego rewidenta sprawozdanie z audytu.

52 Po pierwsze, w odniesieniu do 22 umów wymienionych w pkt 1 powyżej należy zauważyć, że w celu ochrony swoich uprawnień wynikających z rzeczonych umów i zapewnienia należytego wykonania przez wnioskodawcę zobowiązań wynikających z tychże umów, Komisja może przeprowadzać kontrole i inspekcje, jakie uzna za konieczne i odpowiednie. Takie kontrole i weryfikacje są ponadto wyraźnie dozwolone w świetle warunków omawianych umów (zob. pkt 4 powyżej).

53 W tym kontekście Komisja może powierzyć rewidentowi zewnętrznemu przeprowadzenie w jej imieniu audytu i przekazania jej ustaleń z tego audytu w postaci sprawozdania. Jeśli uzna ustalenia z tego sprawozdania za prawidłowe i uzasadnione, może też oprzeć się na nich celem dochodzenia przed właściwymi organami przysługujących jej na podstawie omawianych umów uprawnień.

54 Wynika z tego, że w odniesieniu do 22 omawianych umów audyt przeprowadzany przez zewnętrznego rewidenta, którego wybrała Komisja, wchodzi w zakres korzystania z jej uprawnień wynikających z tych umów i objęty jest zatem ramami umownymi zakreślonymi tymi umowami.

55 W konsekwencji, choć pismo z dnia 19 sierpnia 2008 r. należy rozumieć w ten sposób, że kończy procedurę audytu w odniesieniu do 22 wspomnianych umów i zatwierdza ustalenia rewidenta zewnętrznego poprzez przyjęcie sprawozdania końcowego, nie podlega ono wyodrębnieniu z ram umownych zakreślonych tymi umowami i nie podlega kwalifikacji jako akt, który może być przedmiotem skargi o stwierdzenie

nieważności przed Sądem. Wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji zawartej w świetle twierdzeń skarżącej w tym piśmie w zakresie, w jakim dotyczy tych 22 umów, jest zatem niedopuszczalny.

56 Ponadto nie można zmienić kwalifikacji tego wniosku w ten sposób, że miałby on wskazywać na naruszenie przez Komisję obowiązków ciążących na niej na mocy 22 wspomnianych umów i byłby zatem przedstawiony na podstawie klauzuli arbitrażowej wskazującej na właściwość Sądu. To do skarżącego należy dokonanie wyboru podstawy prawnej swojej skargi, a nie do sądu wspólnotowego (wyrok Trybunału z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-160/03 Hiszpania przeciwko Eurojustowi, Zb.Orz. s. I-2077, pkt 35; postanowienie Sądu z dnia 26 lutego 2007 r. w sprawie T-205/05 Evropaïki Dynamiki przeciwko Komisji, niepublikowane w Zbiorze, pkt 38; ww. w pkt 47 wyrok w sprawie Imelios przeciwko Komisji, 19).

57 W każdym razie, nawet gdyby można było dokonać zmiany kwalifikacji prawnej wniosku o stwierdzenie nieważności w zakresie, w jakim dotyczy pisma z dnia 19 sierpnia 2008 r. dotyczącego 22 omawianych umów, byłby on niedopuszczalny, gdyż Sąd byłby oczywiście niewłaściwy do jego rozpatrzenia.

58 Sąd jest uprawniony do rozpoznawania w pierwszej instancji sporów z zakresu umów, które zostały mu przedstawione do rozpoznania przez osobę fizyczną lub prawną wyłącznie na podstawie klauzuli arbitrażowej. Wobec braku takiej klauzuli Sąd rozszerzyłby swoje kompetencje poza zakres enumeratywnie wyliczonych spraw, których rozpoznawanie dlań zastrzeżono (postanowienie Sądu z dnia 3 października 1997 r. w sprawie T-186/96 Mutual Aid Administration Services przeciwko Komisji, Rec. s. II-1633, pkt 47).

59 W niniejszej sprawie 22 umowy wymienione w pkt 1 powyżej nie zawierają żadnej klauzuli arbitrażowej wskazującej Sąd jako właściwy do orzekania w niniejszym sporze, lecz stanowią, że spory dotyczące tych umów należą do właściwości sądów w Brukseli.

60 Po drugie, w zakresie, w jakim pismo z dnia 19 sierpnia 2008 r. dotyczy 12 umów, o których mowa w pkt 14 i 18 powyżej, zawartych między skarżącą i niektórymi państwami AKP i finansowanych przez EFR, należy zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w dziedzinie zamówień publicznych korzystających ze środków z EFR, interwencje przedstawicieli Komisji, gdy chodzi o zatwierdzenia lub odmowę zatwierdzenia, awizowanie lub jego odmowę, zmierzają wyłącznie do ustalenia, czy warunki finansowania są czy też nie są spełnione, i nie mają na celu ani nie mogą mieć wpływu na osłabienie zasady, w świetle której omawiane zamówienia pozostają zamówieniami krajowymi, za których przygotowanie, negocjowanie i zawieranie odpowiedzialne są tylko państwa beneficjenci (wyroki Trybunału: z dnia 10 lipca 1984 r. w sprawie 126/83 STS przeciwko Komisji, Rec. s. 2769, pkt 16; z dnia 10 lipca 1985 r. w sprawie 118/83 CMC i in. przeciwko Komisji, Rec. s. 2325, pkt 28).

61 Przedsiębiorstwa składające oferty lub wykonujące zamówienie nawiązują stosunki prawne wyłącznie z państwem beneficjentem odpowiedzialnym za zamówienie, toteż działania przedstawicieli Komisji nie mogą prowadzić do zastąpienia wobec nich decyzji państw AKP mających wyłączną kompetencję do zawarcia i podpisania zamówienia przez decyzję tej instytucji (ww. w pkt 60 wyrok w sprawie STS przeciwko Komisji, pkt 18; wyroki: z dnia 14 stycznia 1993 r. w sprawie C-257/90 Italsolar przeciwko Komisji, Rec. s. I-9, pkt 22; z dnia 29 kwietnia 1993 r. w sprawie C-182/91 Forafrique Burkinabe przeciwko Komisji, Rec. s. I-2161, pkt 23).

62 Te zasady mające zastosowanie do umów o świadczenie usług wymienionych w pkt 14 powyżej, zawartych po przeprowadzeniu krajowego przetargu organizowanego przez zainteresowane państwa AKP, mają też zastosowanie przez analogię do umów subwencyjnych zawartych przez państwo AKP, o których mowa w pkt 18 powyżej.

63 Jednak rozważania te nie są same w sobie wystarczające, aby stwierdzić niedopuszczalność skargi o stwierdzenie nieważności dotyczącej aktu przyjętego przez Komisję w wykonywaniu jej kompetencji własnych, przez podmiot, którego dotyczy ten akt, nawet jeśli akt ten jest częścią postępowania o charakterze umownym (zob. podobnie ww. w pkt 46 wyrok w sprawie Geotronics przeciwko Komisji, pkt 13, 14).

64 Aby podjąć decyzję w sprawie dopuszczalności wniosku o stwierdzenie nieważności w zakresie, w jakim dotyczy 12 umów zawartych pomiędzy skarżącą, z jednej strony, a różnymi państwami AKP, z drugiej strony, należy zatem ustalić, czy to pismo formalnie skierowane do skarżącej rzeczywiście zawiera decyzję Komisji przyjętą w ramach wykonywania jej kompetencji własnych, która może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności przed Sądem.

65 Skarżąca sama przyznaje, że w zakresie, w jakim w piśmie z dnia 19 sierpnia 2008 r. Komisja poinformowała ją, że nota debetowa wkrótce zostanie do niej wysłana, pismo to nie stanowi aktu rodzącego w odniesieniu do niej wiążące skutki prawne. Twierdzi ona jednak, że w piśmie tym Komisja nie ogranicza się do odpowiedzi na zarzuty odnoszące się do audytu przeprowadzonego na wniosek Komisji przez zewnętrznego rewidenta, lecz podejmuje formalną decyzję kończącą postępowanie administracyjne w zakresie audytu i zatwierdzającą ustalenia zewnętrznego rewidenta poprzez przyjęcie sprawozdania końcowego. Decyzja ta może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności przed Sądem.

66 Należy zauważyć w tym względzie, że audyt prowadzony w ramach umów finansowanych przez EFR ma na celu weryfikację prawidłowości operacji finansowych dokonywanych w ramach wykonywania tych umów. W tym kontekście mogą zostać stwierdzone nieprawidłowości powodujące obowiązek zwrotu pewnych kwot na rzecz EFR.

67 Jednakże wierzytelności należne EFR stwierdzone w następstwie kontroli przeprowadzonej przez Komisję lub na jej wniosek nie wywodzą się z samego audytu, lecz z naruszenia przez jedną ze stron umowy finansowanej z EFR jej zobowiązań umownych. Sprawozdanie z audytu wskazuje jedynie ewentualne istniejące już nieprawidłowości oraz wynikające z nich wierzytelności. Nie zmienia zatem w żadnym razie sytuacji prawnej dłużnika, na którym ciążą te wierzytelności. Ten ostatni ma zresztą możliwość zakwestionowania ustaleń i wniosków ze sprawozdania z audytu przed właściwym sądem, w ramach sporu dotyczącego omawianych wierzytelności.

68 Argument skarżącej oparty na tym, że przyjęcie sprawozdania końcowego zobowiązało ją do zmiany jej bilansu przez usunięcie wierzytelności i zastąpienie jej nieprzewidzianym długiem, nie może prowadzić do odmiennego wniosku, gdyż, jak już wspomniano, sprawozdanie z audytu nie wiąże się z obowiązkiem skarżącej w zakresie zmiany jej rachunkowości, co pozostaje w sferze jej własnej odpowiedzialności.

69 Należy również przypomnieć, że na Komisji ciąży obowiązek, na podstawie porozumień i konwencji wprowadzających różne EFR, a także odpowiednich regulacji finansowych, zapewnienia zarządzania tym EFR. W tym kontekście ma ona nie tylko prawo, ale i obowiązek zapewnienia, przed dokonaniem wypłaty środków wspólnotowych, że warunki takiej płatności są rzeczywiście spełnione, i w tym celu powinna poszukiwać informacji niezbędnych dla zapewnienia gospodarczego zarządzania środkami EFR (wyrok Sądu z dnia 11 lipca 1996 r. w sprawie T-175/94 International Procurement Services przeciwko Komisji, Rec. s. II-729, pkt 45; zob. też podobnie ww. w pkt 60 wyrok w sprawie CMC i in. przeciwko Komisji, pkt 44, 47).

70 Jak wskazano w pkt 12 i 13 powyżej, główny intendent EFR, który został wyznaczony przez Komisję, wydaje zlecenie windykacji wszelkich pewnych, płynnych i wymagalnych wierzytelności należnych EFR. Zlecenie to jest kierowane do księgowego, który również jest mianowany przez Komisję. Ten ostatni starannie zapewnia zwrot dochodów EFR, a jeśli w terminie wyznaczonym w zleceniu windykacji nie nastąpiło rzeczywiste odzyskanie, informuje on o tym głównego intendenta EFR i wszczyna procedurę odzyskania. Rozporządzenie finansowe z dnia 27 marca 2003 r. mające zastosowanie do dziewiątego EFR dodaje, że po zleceniu windykacji następuje wydanie noty debetowej skierowanej do dłużnika.

71 Stwierdzenie wierzytelności należnej EFR w sprawozdaniu z audytu dotyczące umów finansowanych z EFR może zatem prowadzić do wydania zlecenia windykacji i w odpowiednim przypadku noty debetowej skierowanej do dłużnika.

72 Jednakże, jak orzeczono już wcześniej, nota debetowa jest zwykłą informacją przekazaną dłużnikowi o zobowiązaniach wynikających z umowy finansowanej przez dziewiąty EFR, której Komisja nie była stroną. W przypadku gdy dłużnik nie zapłaci żądanej kwoty, Komisja może odstąpić od odzyskania wierzytelności, dokonać potrącenia lub zastosować przymusową egzekucję w drodze decyzji egzekucyjnej lub tytułu wykonawczego uzyskanego w postępowaniu sądowym. Zatem nota debetowa nie ma charakteru egzekucyjnego, lecz jest tylko aktem przygotowawczym przed wydaniem decyzji Komisji o kontynuowaniu procedury odzyskania wierzytelności w drodze sądowej lub poprzez wydanie decyzji stanowiącej tytuł egzekucyjny. Nota debetowa nie jest zatem środkiem ustanawiającym ostateczne stanowisko Komisji, nie rodzi wiążących skutków prawnych mogących naruszyć interesy dłużnika, a zatem nie może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie T-260/04 Cestas przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-701, pkt 75, 76).

73 Wniosek ten dotyczy również zlecenia windykacji, o którym mowa we wszystkich rozporządzeniach finansowych regulujących cztery rozpatrywane w niniejszej sprawie EFR. Poza tym takie zlecenie nie jest nawet skierowane do dłużnika, lecz ma charakter czysto wewnętrzny, gdyż jest kierowane wyłącznie do księgowości, i rodzi jedynie obowiązek po stronie tego ostatniego w razie braku zwrotu danej wierzytelności, wszczęcia postępowania w zakresie odzyskania w jednym ze wskazanych powyżej trybów.

74 Nie jest zatem pewne, że sprawozdanie z audytu stwierdzające wierzytelności należne EFR doprowadzi do wydania aktu wywołującego wiążące skutki prawne mogące naruszyć interesy dłużnika. Nie będzie tak oczywiście, w przypadku gdy Komisja zdecyduje o odstąpieniu od odzyskania wierzytelności. Nie stanie się tak też, jeżeli Komisja postanowi wszcząć procedurę odzyskania wierzytelności na drodze sądowej, w którym to przypadku skarga zostanie wniesiona bezpośrednio do właściwego sądu. W tym ostatnim przypadku, jak już wspomniano, dłużnik będzie miał możliwość zakwestionowania wyników audytu w ramach tej procedury.

75 Nawet zakładając, że sprawozdanie z audytu dotyczące umów finansowanych z EFR prowadzi do późniejszego aktu wywołującego wiążące skutki prawne w odniesieniu do umawiających się stron, rzeczone sprawozdanie z audytu stanowi jedynie działanie przygotowawcze do tego ostatniego aktu, który jako jedyny mógłby wyrządzać szkodę zainteresowanemu. Decyzja Komisji o zakończeniu audytu i zatwierdzaniu ustaleń zewnętrznego rewidenta poprzez przyjęcie sprawozdania końcowego nie może być

zatem, w świetle orzecznictwa przywołanego w pkt 47 i 48 powyżej, przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności przed Sądem.

76 Skarżąca błędnie powołuje w tym zakresie rzekomą procedurę administracyjną w zakresie audytu. Żadna z regulacji finansowych wymienionych w pkt 11 powyżej nie zawiera przepisów odnoszących się do audytów w zakresie umów finansowanych przez EFR. O ile nie oznacza to, że jest zabronione, by Komisja prowadziła samodzielnie lub zlecała zewnętrznemu rewidentowi przeprowadzenia na jej rzecz takich audytów, pozostaje faktem, że nie chodzi w tym przypadku o specjalną i odrębną procedurę audytu, rzekomo zakończoną decyzją zatwierdzającą sprawozdanie z audytu. Orzecznictwo przywołane w pkt 49 powyżej nie jest zatem istotne w sprawie.

77 W świetle powyższych ustaleń wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji rzekomo zawartej w piśmie z dnia 19 sierpnia 2008 r. jest również niedopuszczalny w zakresie, w jakim pismo to dotyczy 12 umów pomiędzy skarżącą a różnymi państwami AKP, finansowanymi przez EFR, i należy go zatem odrzucić w całości.

78 Po trzecie, ustalenie, w świetle którego wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji rzekomo zawartej w piśmie z dnia 19 sierpnia 2008 r. jest niedopuszczalne zarówno w zakresie, w jakim dotyczy 22 umów wymienionych w pkt 1 powyżej, jak i w zakresie, w jakim dotyczy 12 umów wymienionych w pkt 14 i 18 powyżej, nie jest podważone przez argumenty podniesione przez skarżącą w jej memorandum przedstawionym w dniu 1 grudnia 2009 r. (zob. pkt 35 powyżej).

79 W istocie skarżąca podnosi, że gdy umowa zawarta między Komisją i rewidentem zewnętrznym, załączona do niniejszego memorandum, przewiduje, że rzeczony rewident przeprowadza „audyt" zgodnie z „międzynarodowymi standardami rachunkowości", Komisji zgodziła się później, nie zmieniając formalnie umowy, by rewident przeprowadził jedynie weryfikację według „uzgodnionej procedury". Skarżąca podnosi, że okoliczność ta potwierdza słuszność zarzutów podniesionych w skardze i przed-

stawia dwa nowe zarzuty oparte, odpowiednio, na naruszeniu „obowiązku bezstronności działań administracji" oraz przekroczeniu uprawnień lub nadużycia władzy.

80 Nawet gdyby stwierdzenia te były dopuszczalne i zasadne, nie wykazują one w żaden sposób, że pismo z dnia 19 sierpnia 2008 r. zawiera decyzję, która może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności przed Sądem. Ponadto dążą one do wykazania nieprawidłowego charakteru audytu przeprowadzonego przez zewnętrznego rewidenta na wniosek Komisji. Jednakże, jak już wspomniano, audyt ten jest objęty ramami umownymi, z których nie może zostać wyłączony.

W przedmiocie wniosku odszkodowawczego

Argumenty stron

81 Komisja podnosi, że zarzucane jej w ramach wniosku o odszkodowanie rzekomo szkodliwe zachowanie dotyczy okoliczności, że nie wykonuje lub nie wykonuje prawidłowo obowiązków wynikających z różnych zawartych przez siebie umów w sprawie finansowania, zawieszając pewne płatności. Treść części wniosku poświęconych rzekomo bezprawnemu zachowaniu Komisji, istnieniu związku przyczynowego między tym zachowaniem a szkodą rzekomo poniesioną przez skarżącą oraz jej zakresem potwierdza ten wniosek.

82 Zdaniem Komisji weryfikacja rzekomo bezprawnego charakteru zarzucanego jej przez skarżącą zachowania wymaga analizy praw i obowiązków wynikających z rozpatrywanych umów. Jednakże z braku klauzuli arbitrażowej wskazującej Sąd jako właściwy do orzekania w tej sprawie w kwestii tych umów takie badanie wykracza poza właściwość

Sądu. Komisja uważa zatem, że w drodze wniosku o odszkodowanie skarżąca zmierza do osiągnięcia rezultatu, który może osiągnąć, wyłącznie wnosząc do właściwego sądu skargę w zakresie odpowiedzialności umownej. Wniosek o odszkodowanie jest zatem oczywiście niedopuszczalny.

83 W skardze skarżąca wskazuje na poparcie wniosku o odszkodowanie, brak niezwłocznego powiadomienia przez Komisję o jej decyzji przyjętej w listopadzie 2005 r. w przedmiocie zawieszenia wszystkich płatności na jej rzecz, oraz odmowę przedstawienia przez Komisję wyjaśnień tej kwestii i spotkania się z jej przedstawicielami. Takie zachowanie trwało kilka miesięcy, do czasu, gdy Komisja poinformowała w piśmie, w maju 2006 r., o jej decyzji. Zdaniem skarżącej to zachowanie Komisji nosi te same znamiona niezgodności z prawem, które podniesiono na poparcie wniosku o stwierdzenie nieważności, naruszając również zasady dobrej administracji i przejrzystości przez Komisję.

84 Jeśli chodzi o związek przyczynowy pomiędzy zarzucanym Komisji zachowaniem a szkodą rzekomo poniesioną i jej zakresem, skarżąca podnosi, że nie mając wiedzy na temat decyzji Komisji o zawieszeniu płatności w jej imieniu, kontynuowała realizację kilku projektów bez zmiany jej struktury operacyjnej i programów wydatków, a zatem zaciągnęła nowe „długi" zarówno z powodu realizacji innych projektów, w których uczestniczyła, jak i z powodu udziału w licznych postępowaniach sądowych. Poniosła ona też „bardzo poważną" krzywdę moralną. Ponadto skarżąca podnosi odpowiedzialność pozaumowną Wspólnoty z powodu zachowania zgodnego z prawem.

85 W swoich uwagach dotyczących zarzutu niedopuszczalności skarżąca twierdzi, że argumenty Komisji dotyczące niedopuszczalności wniosku o odszkodowanie opierają się na zniekształceniu treści jej skargi. Z lektury części skargi poświęconej wnioskowi odszkodowawczemu wynika, że skarżąca żąda naprawienia szkody, którą poniosła wskutek niepoinformowania jej w odpowiednim terminie przez Komisję o decyzji w zakresie zawieszenia wypłat na jej rzecz. Wniosek o odszkodowanie jest zatem oparty

na naruszeniu zasady przejrzystości i dobrej administracji przez Komisję oraz na innych zarzutach bezprawności podniesionych na poparcie wniosku o stwierdzenie nieważności.

86 Fakt, że skarżąca żąda naprawienia szkody majątkowej w zakresie utraty kwot wyraźnie odrębnych płatności, których mogła żądać na podstawie przedmiotowych umów, i domaga się ponadto naprawienia krzywdy moralnej, potwierdza pozaumowny charakter wniosku o odszkodowanie, a zatem dopuszczalności wniosku.

Ocena Sądu

87 Należy stwierdzić w pierwszej kolejności, że powstanie pozaumownej odpowiedzialności Wspólnoty w rozumieniu art. 288 akapit drugi WE z tytułu niezgodnego z prawem zachowania jej organów uzależnione jest od jednoczesnego spełnienia przesłanek, którymi są: bezprawność zachowania zarzucanego instytucjom, rzeczywiste wystąpienie szkody i istnienie związku przyczynowego między zachowaniem a wskazaną szkodą (wyrok Trybunału z dnia 29 września 1982 r. w sprawie 26/81 Oleifici Mediterranei przeciwko EWG, Rec. s. 3057, pkt 16; ww. wyrok w sprawie Tribunal International Procurement Services przeciwko Komisji, pkt 44; wyrok z dnia 11 lipca 1997 r. w sprawie T-267/94 Oleifici Italiani przeciwko Komisji, Rec. s. II-1239, pkt 20).

88 Po drugie, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, odpowiedzialność pozaumowna Wspólnoty z tytułu zachowania zgodnego z prawem powstaje wyłącznie w razie kumulatywnego wystąpienia trzech przesłanek: rzeczywistego wystąpienia podnoszonej szkody, związku przyczynowego pomiędzy szkodą a działaniem zarzucanym instytucjom Wspólnoty oraz nadzwyczajnego i szczególnego charakteru podnoszonej szkody (wyrok Trybunału z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawie C-237/98 P Dorsch Consult przeciwko Radzie i Komisji, Rec. s. I-4549, pkt 19, 53; postanowienie Trybunału z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie C-325/06 P Galileo International Technology i in. przeciwko Komisji, niepublikowane w Zbiorze, pkt 76).

89 W trzeciej i ostatniej kolejności, zgodnie z art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, mającego zastosowanie do postępowania przed Sądem zgodnie z art. 53 akapit pierwszy tego statutu i art. 44 § 1 lit. c) regulaminu, skarga powinna zawierać wskazanie przedmiotu sporu i zwięzłe przedstawienie powołanych zarzutów. Elementy te powinny być wystarczająco jasne i dokładne, by umożliwić stronie pozwanej przygotowanie jej obrony, a Sądowi wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi, w razie potrzeby, bez dodatkowych informacji na jej poparcie. W celu zapewnienia bezpieczeństwa prawnego i dobrej administracji wymiarem sprawiedliwości do tego, by skarga była dopuszczalna, konieczne jest, by istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których została oparta, wynikały, choćby w sposób zwięzły, lecz spójny i zrozumiały, z samej treści skargi (postanowienia Sądu: z dnia 28 kwietnia 1993 r. w sprawie T-85/92 De Hoe przeciwko Komisji, Rec. s. II-523, pkt 20; z dnia 21 maja 1999 r. w sprawie T-154/98 Asia Motor France i in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-1703, pkt 49; wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 1999 r. w sprawie T-277/97 Ismeri Europa przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu, Rec. s. II-1825, pkt 28, 29).

90 Co się tyczy wniosku o naprawienie szkody rzekomo poniesionej wskutek zawieszenia przez Komisję wszelkich płatności na rzecz skarżącej, ta ostatnia powinna, w celu zadośćuczynienia swym przywołanym powyżej obowiązkom, wskazać w swej skardze okoliczności faktyczne i prawne, z których wywodzi się podnoszony obowiązek Komisji w zakresie dokonania płatności na jej rzecz, lub, co najmniej, obowiązek poinformowania jej w odpowiednim czasie o decyzji w przedmiocie zawieszenia tych płatności.

91 Takie doprecyzowanie jest przede wszystkim niezbędne w celu umożliwienia weryfikacji przez Sąd, czy skarga rzeczywiście dotyczy odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty, zarówno w wyniku aktu bezprawnego, jak i aktu zgodnego z prawem, czy też dotyczy raczej jej odpowiedzialności umownej, w którym to przypadku, jak wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 58 niniejszego wyroku, Sąd byłby właściwy do rozpoznania skargi wyłącznie w przypadku, gdy rozpatrywane umowy zawierają klauzulę arbitrażową wskazującą Sąd jako właściwy do rozpatrywania sporów w zakresie ich wykonania.

92 Należy jednakże stwierdzić, że jeżeli skarżąca podnosi w swej skardze rzekome zawieszenie płatności na jej rzecz, o którym Komisja zadecydowała już w listopadzie 2005 r., nie wskazuje ona płatności, do których byłaby uprawniona z braku tego

zawieszenia, nie wskazuje również, czy wynikały one z umów zawartych między nią a Komisją, czy też wynikają bezpośrednio z mających zastosowanie przepisów, których nie przywołano w innych częściach skargi. Wynika stąd, że w odniesieniu do wniosku o odszkodowanie skarga nie spełnia minimalnych wymogów wskazanych w art. 44 § 1 lit. c) regulaminu.

93 Okoliczność, że w skardze skarżąca podnosi wyłącznie odpowiedzialność pozaumowną Wspólnoty oraz naruszenie przez Komisję zasady dobrej administracji i przejrzystości, nie podważa tych wniosków.

94 Gdy chodzi bowiem o spory dotyczące umów, zwykłe przywołanie przepisów prawnych, które nie wynikają z umowy, ale wiążą strony, nie prowadzi do zmiany umownego charakteru sporu i wyłączenia w konsekwencji strony przywołującej te przepisy z właściwej jurysdykcji. W przeciwnym razie charakter sporu, a tym samym właściwa jurysdykcja mogą ulec zmianie zgodnie z normami powołanymi przez strony, co naruszałoby zasady właściwości sądów w różnych jurysdykcjach (wyrok Trybunału z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie C-214/08 P Guigard przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 43).

95 Ponadto instytucje podlegają obowiązkom wynikającym z zasady dobrej administracji w stosunku do administrowanych wyłącznie w ramach wykonywania swoich obowiązków administracyjnych. Natomiast gdy stosunki między Komisją a skarżącą mają wyraźnie charakter umowny, ta ostatnia może zarzucić Komisji wyłącznie naruszenie postanowień umowy lub naruszenie prawa mającego zastosowanie do umów (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 3 czerwca 2009 r. w sprawie T-179/06 Komisja przeciwko Burie Onderzoek en advies, niepublikowany w Zbiorze, pkt 118).

96 Z powyższych rozważań wynika, że skarżąca nie mogła ograniczyć się do przywołania w skardze odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty i domniemanego naruszenia przez Komisję zasad dobrej administracji i przejrzystości, lecz powinna wskazać

umowne lub pozaumowne źródła obowiązków, które Komisja naruszyła, podejmując decyzję o zawieszeniu wszelkich płatności na rzecz skarżącej oraz nie powiadamiając skarżącej przez znaczny okres czasu o tym zawieszeniu.

97 W świetle powyższego wniosek o odszkodowanie jest niedopuszczalny i podlega odrzuceniu.

98 Stwierdzenia tego nie podważają argumenty podniesione przez skarżącą w jej memorandum złożonym w dniu 1 grudnia 2009 r. (zob. pkt 35 powyżej). Argumenty te nie mają znaczenia dla dochodzenia roszczenia o odszkodowanie, ponieważ dotyczą audytu przeprowadzonego przez zewnętrznego rewidenta na wniosek Komisji i odnoszą się zatem do okresu późniejszego niż objęty wnioskiem o odszkodowanie. Zgodnie z oświadczeniami skarżącej zarzucane zawinione zachowanie Komisja zakończyło się wysłaniem pisma EuropeAid w dniu 3 maja 2006 r., informującego skarżącą o zawieszeniu wszelkich płatności na jej rzecz. Jednakże audyt rozpoczął się dopiero w dniu 12 lipca 2006 r. (zob. pkt 21, 23 powyżej).

99 W każdym razie, nawet jeśli skargę należy rozumieć w ten sposób, że płatności objęte zawieszeniem, o którym decyzję podjęto rzekomo w listopadzie 2005 r., wywodzą się z 34 umów wyżej wymienionych i objętych zleconym przez Komisję audytem, należy stwierdzić po pierwsze, że w przypadku 22 umów zawartych między Komisją a skarżącą, o których mowa w pkt 1 powyżej, domniemane naruszenie przez Komisję jej obowiązków wynikających z tych umów prowadzi do powstania odpowiedzialności umownej i sporów w zakresie umów, które nie podlegają jurysdykcji Sądu, w razie braku klauzuli arbitrażowej wskazującej go jako właściwy do rozstrzygania tego sporu.

100 Po drugie, w odniesieniu do 12 umów, o których mowa w pkt 14 i 18 powyżej, zawartych między skarżącą i niektórymi państwami AKP i finansowanych przez EFR, prawdą jest, że uwagi zawarte w pkt 60 i 62 powyżej nie mogą mieć wpływu na środki zaskarżenia

dostępne dla wszystkich zainteresowanych stron w stosunku do Komisji w ramach postępowań wszczętych na podstawie art. 235 i art. 288 akapit drugi WE (wyrok Trybunału z dnia 19 września 1985 r. w sprawie 33/82 Murri przeciwko Komisji, Rec. s. 2759, pkt 35).

101 Jednakże orzeczono, że, w przypadku gdy spór dotyczący umowy między państwem AKP a jego kontrahentem w ramach umowy finansowanej przez EFR nie został wcześniej rozwiązany polubownie lub poprzez wykorzystanie procedury przewidzianej w umowie takiej jak arbitraż, druga strona umowy nie jest w stanie wykazać, że zachowanie Komisji odnośnie do tego sporu wyrządziło jej szkodę odrębną od tej, której naprawienia należy dochodzić od zainteresowanego państwa AKP, w odpowiednim trybie. W takich okolicznościach wniosek o odszkodowanie przedstawiony przez tę samą stronę przeciwko Komisji na podstawie art. 235 WE i art. 288 akapit drugi WE należy odrzucić, z braku wykazania przez skarżącą istnienia związku przyczynowego między zarzucanym zachowaniem Komisji a podnoszoną szkodą (zob. podobnie ww. w pkt 100 wyrok w sprawie Murri przeciwko Komisji, pkt 36–39; ww. w pkt 69 wyrok w sprawie International Procurement Services przeciwko Komisji, pkt 58–61).

102 Jest tak właśnie w niniejszej sprawie, w odniesieniu do wyżej wymienionych 12 umów zawartych pomiędzy skarżącą a różnymi państwami AKP. Według oświadczenia samej skarżącej szkoda objęta wnioskiem o odszkodowanie wynika z zawieszenia płatności na jej rzecz, których, w wyniku zawarcia tych umów, państwa AKP zobowiązały się dokonywać w razie spełnienia wszystkich przesłanek wymaganych w tym zakresie.

103 Do skarżącej należało i nadal należy, jeśli uzna, że ma do tego podstawy, dochodzenie od zainteresowanych państw AKP, we właściwym trybie prawnym, naprawienia ewentualnej szkody wynikającej z zarzucanego naruszenia przez te państwa ich zobowiązań wynikających z omawianych umów. Dlatego zakładając, że wniosek o odszkodowanie może być rozumiany jako mający na celu naprawienie szkody rzekomo poniesionej przez skarżącą z powodu zawieszenia płatności przewidzianych w ramach 12 omawianych umów, należy go odrzucić jako oczywiście bezzasadny.

104 W świetle całości powyższych rozważań wniosek o odszkodowanie należy również odrzucić, a tym samym skargę w całości. W tych okolicznościach nie ma potrzeby zarządzania środków, których skarżąca żądała w swych wnioskach z dnia 2 lipca i 30 września 2009 r. (pkt 32 i 34 powyżej), niezależnie od ich rzeczywistej natury prawnej, a mianowicie niezależnie od tego, czy są to środki organizacji postępowania, czy środki dowodowe. Zdaniem skarżącej celem tych środków jest przede wszystkim sprecyzowanie instrukcji udzielonych przez Komisję rewidentowi zewnętrznemu, któremu powierzono przeprowadzenie audytu, co jest pozbawione znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszego sporu.

W przedmiocie kosztów

105 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami, zgodnie z żądaniem Komisji.

Z powyższych względów

SĄD (piąta izba)

postanawia, co następuje:

1) Skarga zostaje odrzucona.

2) Alisei pokrywa koszty postępowania.

Sporządzono w Luksemburgu w dniu 8 lutego 2010 r.

Sekretarz — Prezes

E. Coulon — M. Vilaras