



## Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (pierwsza izba)

z dnia 3 lipca 2018 r.\*

[Tekst sprostowany postanowieniem z dnia 3 października 2018 r.]

EFR – Państwa AKP – Układ z Kotonu – Program wspierania inicjatyw kulturalnych w portugalskojęzycznych państwach afrykańskich – Kwoty wypłacone przez Komisję na rzecz podmiotu odpowiedzialnego za finansowe wykonanie programu w Gwinei Bissau – Odzyskanie w wyniku audytu finansowego – Kompensata wiarytelności – Proporcjonalność – Bezpodstawne wzbogacenie – Odpowiedzialność pozaumowna

W sprawie T-616/15

**Transtec**, z siedzibą w Brukseli (Belgia), reprezentowany przez adwokata L. Leviego

strona skarżąca,

przeciwko

**Komisji Europejskiej**, reprezentowanej początkowo przez A. Aresu oraz S. Bartelt, a następnie przez A. Aresu, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot, po pierwsze, żądanie oparte na art. 263 TFUE, zmierzające do stwierdzenia nieważności decyzji o potrąceniu zawartych w pismach Komisji z dnia 27 sierpnia, 7, 16, 23 i 25 września 2015 r. mających na celu odzyskanie kwoty 624 388,73 EUR, odpowiadającej kwocie części zaliczek wypłaconych skarżącej w ramach programu wsparcia dla inicjatyw kulturalnych w Gwinei Bissau, finansowanego z dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR), oraz odsetek za opóźnienie, oraz po drugie, żądanie oparte na art. 268 TFUE mające na celu uzyskanie zwrotu kwot rzekomo związanych z bezpodstawnym wzbogaceniem oraz naprawienia szkody, jaką miała ponieść skarżąca na skutek działania Komisji,

SĄD (pierwsza izba),

w składzie: I. Pelikánová, prezes, V. Valančius i U. Öberg (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: M. Marescaux, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 listopada 2017 r.,

wydaje następujący

\* Język postępowania: francuski.

## Wyrok

### Okoliczności powstania sporu

- 1 Zgodnie z umową o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku, z jednej strony, a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony, zawartą w Kotonu dnia 23 czerwca 2000 r. (Dz.U. 2000, L 317, s. 3), zatwierdzoną w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 2003/159/WE z dnia 19 grudnia 2002 r. (Dz.U. 2003, L 65, s. 27), dziewiąty Europejski Fundusz Rozwoju (EFR) wdrożył program wspierania inicjatyw kulturalnych skierowany do pięciu państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), a mianowicie do państw afrykańskich, których językiem urzędowym jest język portugalski (zwanymi dalej „państwami PALOP”).
- 2 Państwa PALOP to Republika Angoli, Republika Zielonego Przylądka, Republika Gwinei Bissau, Republika Mozambiku i Demokratyczna Republika Wysp Świętego Tomasza i Książęcej.
- 3 W ramach programu wsparcia dla inicjatyw kulturalnych, który został im poświęcony, państwa PALOP skorzystały z decyzji Komisji Europejskiej o dofinansowaniu w wysokości 3 mln EUR, wdrożonej umową finansowania o numerze referencyjnym 9888/REG (zwaną dalej „umową finansowania”), podpisaną przez Komisję w dniu 19 grudnia 2007 r. oraz przez państwa PALOP reprezentowane przez krajowego urzędnika Gwinei Bissau w dniu 29 lutego 2008 r. i wchodzącą w życie tego samego dnia. Wyżej wymieniona umowa wygasła w dniu 31 grudnia 2013 r.
- 4 Na podstawie umowy finansowania w dniu 20 lipca 2009 r. zawarto umowę o świadczenie usług o numerze referencyjnym FED/2009/210-646 (zwaną dalej „umową o świadczenie usług”) pomiędzy właściwym krajowym urzędnikiem, tj. ministrem gospodarki i finansów Republiki Gwinei Bissau (zwanym dalej „krajowym urzędnikiem”), działającym w charakterze instytucji zamawiającej a skarżącą, Transtec, który jest biurem doradztwa rozwoju i którego działalność polega na świadczeniu usług pomocy technicznej na rzecz instytucji publicznych, sektora prywatnego i innych organizacji w gospodarkach rozwijających się.
- 5 Umowa o świadczenie usług została również podpisana w celu jej zatwierdzenia przez ministra edukacji, kultury i nauki Republiki Gwinei Bissau, jako beneficjenta, oraz przez szefa delegatury Unii Europejskiej w Republice Gwinei Bissau (zwanego dalej „szefem delegatury”), działającego jako podmiot finansujący.
- 6 Niektóre postanowienia i załączniki do umowy o świadczeniu usług zostały zmienione aneksami w latach 2011 i 2012. Przedmiotowa umowa, zawarta zgodnie z jej art. 3 na kwotę 344 992 euro i na okres 24 miesiące, ostatecznie na podstawie poszczególnych aneksów opiewała na kwotę 484 787 EUR, a okres obowiązywania wynosił nieco ponad 36 miesięcy, tj. do dnia 31 sierpnia 2012 r. Aneksy miały pokrywać wydatki na realizację różnych zadań skarżącej, przedstawionych w załącznikach II i III do tej umowy, dotyczących świadczenia usług pomocy technicznej na rzecz jednostek zarządzających programem inicjatyw kulturalnych państw PALOP.
- 7 Wykonując umowę o świadczenie usług, skarżąca przygotowała i podpisała dokument o numerze referencyjnym FED/2010/249-005, zatytułowany „Orçamento-programa de cruzeiro e de encerramento” (prognoza programu wdrożenia i zamknięcia, zwaną dalej „prognozą programu”), zatwierdzony przez krajowego urzędnika, podpisany w celu zatwierdzenia przez beneficjenta oraz przez szefa przedstawicielstwa.
- 8 W celu realizacji prognozy programu i objęcia nią wszystkich aspektów organizacyjnych powierzono skarżącej zarządzanie dotacją finansową w wysokości 2 531 560 EUR.

- 9 Skarżąca wywiązała się z zadań, które zostały jej powierzone w wyznaczonych terminach, zgodnie z umową o świadczenie usług i prognozą programu. Dnia 31 sierpnia 2012 r. po wygaśnięciu zmienianej aneksami umowy skarżąca złożyła oświadczenie o wydatkach w wysokości 475 108,25 EUR z tytułu umowy o świadczenie usług i w wysokości 1 679 933,71 EUR w odniesieniu do wykonania prognozy programu.
- 10 Komisja następnie wystąpiła o dwa audyty: jeden dotyczący umowy o świadczenie usług i drugi w sprawie prognozy programu. Oba projekty sprawozdań z audytu, które zostały sporządzone odpowiednio w dniach 12 maja i 25 maja 2014 r., wykazały różne niekwalifikowane wydatki na łączną kwotę 607 072,24 EUR, obecnie, po korekcie księgowej, 607 096,08 EUR, w odniesieniu do prognozy i 10 151,17 EUR w odniesieniu do umowy o świadczenie usług.
- 11 Skarżąca przedstawiła swoje uwagi dotyczące projektów sprawozdań z audytu w dniu 11 czerwca 2014 r. Ostateczna wersja sprawozdań, która została wydana w dniu 25 lipca 2014 r., zawierała komentarze audytora odnośnie do uwag skarżącej.
- 12 W następstwie tych sprawozdań delegatura Unii Europejskiej w Republice Gwinei Bissau przyjęła ustalenia audytora za własne. Jednakże przed podjęciem decyzji co do odzyskania kwoty dotyczącej prognozy programu, tj. 607 096,08 EUR, skarżąca została wezwana pismem z dnia 29 października 2014 r. do przedstawienia swoich uwag Komisji. W dniu 7 listopada 2014 r. skarżąca odpowiedziała na to pismo.
- 13 W dniu 12 grudnia 2014 r. pismem podpisanym zarówno przez szefa delegatury, jak i krajowego urzędnika oddalono zastrzeżenia i argumenty skarżącej. W dniu 14 grudnia 2014 r. skarżąca zakwestionowała treść tego pisma i podtrzymała swoje stanowisko.
- 14 W dniu 26 marca 2015 r. delegatura Unii Europejskiej w Republice Gwinei Bissau wysłała skarżącą notę obciążeniową nr 4940150201 na kwotę 607 096,08 EUR o treści „zwrot środków według sprawozdania z audytu”. Po nocie obciążeniowej wystosowano pismo z dnia 30 marca 2015 r., zgodnie z którym:  
  
„Z uwagi na prognozę programu [...], w odniesieniu do której sprawozdanie z audytu wykazało niekwalifikowalną kwotę 607 072,24 EUR, w odrębnym piśmie przekazujemy Państwu notę obciążeniową na ww. kwotę. Artykuł 40 [załącznika I do umowy o świadczenie usług dotyczącego rozstrzygnięcia sporów] nie ma zastosowania w odniesieniu do prognozy programu. Pragniemy Państwa poinformować, że ocena techniczna jest w toku, a jej wyniki zostaną włączone do akt sprawy”.
- 15 W piśmie z dnia 6 maja 2015 r. skarżąca zakwestionowała notę obciążeniową i pismo przewodnie z dnia 30 marca 2015 r. Skarżąca ponownie napisała do Komisji w dniu 22 czerwca 2015 r. W związku z tym skarżącą przekazano pismo Komisji z dnia 24 czerwca 2015 r., żeby poinformować ją, iż odpowiedź zostanie jej udzielona w możliwie najkrótszym terminie.
- 16 Ponieważ skarżąca przedstawiła inne wierzytelności przysługujące jej wobec Komisji, Komisja postanowiła rozliczyć należne kwoty poprzez potrącenie wierzytelności z nieuregulowanymi zobowiązaniami, wyjaśniając, że zdaniem Komisji kwota pozostająca do zapłaty z tytułu prognozy programu ostatecznie została ustalona na 624 388,73 EUR, z uwzględnieniem 17 292,65 EUR odsetek za opóźnienie.

- 17 W związku z tym skarżąca otrzymała od Dyrekcji Generalnej Komisji (DG) „Budżet” sześć decyzji o potrąceniu, mających na celu odzyskanie wierzytelności obejmującej wydatki „niekwalifikowalne” ze sprawozdania z audytu dotyczącego prognozy programu (zwanej dalej „sporną wierzytelnością”). Decyzjami tymi są:
- decyzja z dnia 25 sierpnia 2015 r. dokonująca potrącenia 45 581,87 EUR (pozostała wierzytelność bez odsetek: 561 514,21 EUR);
  - decyzja z dnia 27 sierpnia 2015 r. dokonująca potrącenia 21 639,45 EUR (pozostała wierzytelność bez odsetek: 539 874,76 EUR);
  - decyzja z dnia 7 września 2015 r. dokonująca potrącenia 48 715,20 EUR (pozostała wierzytelność bez odsetek: 491 159,56 EUR);
  - decyzja z dnia 16 września 2015 r. dokonująca potrącenia 21 857,97 EUR (pozostała wierzytelność bez odsetek: 469 301,59 EUR);
  - decyzja z dnia 23 września 2015 r. dokonująca potrącenia 422 302,02 EUR (pozostała wierzytelność bez odsetek: 46 999,57 EUR);
  - decyzja z dnia 25 września 2015 r. dokonująca potrącenia 64 292,22 EUR, uwzględniająca odsetki za opóźnienie w wysokości 17 292,65 EUR (wygaśnięcie spornej wierzytelności).
- 18 Po otrzymaniu decyzji z dnia 25 sierpnia 2015 r. skarżąca wysłała do delegatury Unii Europejskiej w Republice Gwinei Bissau pismo z dnia 26 sierpnia 2015 r., w którym przywołała twierdzenia pisma z dnia 6 maja 2015 r. i wezwała do zawieszenia wszelkich czynności egzekucyjnych noty obciążeniowej do czasu rozpatrzenia jej stanowiska przez służby Komisji.
- 19 Pismem z dnia 2 października 2015 r., przesłanym pocztą elektroniczną w dniu 5 października 2015 r., szef delegatury odpowiedział odmownie, stwierdzając, że:

„Jednakże, zważywszy na wysokość rozpatrywanej kwoty, która jest kwestionowana, podejmiemy dodatkowe badania, o których będą Państwo na bieżąco informowani”.

### **Ramy prawne i umowne**

- 20 EFR został ustanowiony w celu finansowania współpracy z państwami AKP początkowo w drodze załącznika do traktatu WE, a następnie w drodze wewnętrznych porozumień państw członkowskich zgromadzonych w Radzie Unii Europejskiej. Do tej pory odbyło się jedenaście kolejnych EFR, a umowy wewnętrzne ich dotyczące zostały zawarte na okres odpowiadający różnego rodzaju porozumieniom i konwencjom, w drodze których Unia Europejska i jej państwa członkowskie stworzyły szczególną postać partnerstwa z państwami AKP. Kwoty, które finansowały EFR, nie zostały ujęte w budżecie ogólnym Unii, co wyjaśnia, dlaczego zarządzanie każdego EFR było regulowane odrębnym rozporządzeniem finansowym.
- 21 Niniejsza skarga wpisuje się w ramy stosowania rozporządzenia finansowego z dnia 27 marca 2003 r. mającego zastosowanie do dziewiątego EFR (Dz.U. 2003, L 83, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 309/2007 z dnia 19 marca 2007 r. (Dz.U. 2007, L 82, s. 1) (zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym mającym zastosowanie do dziewiątego EFR”).
- 22 Jednakże, jak wynika z art. 156 rozporządzenia Rady (WE) nr 215/2008 z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR (Dz.U. 2008, L 78, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Rady (UE) nr 370/2011 z dnia 11 kwietnia 2011 r. (Dz.U. 2011,

L 102, s. 1) (zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym mającym zastosowanie do dziesiątego EFR”), transakcje finansowane w szczególności od dziewiątego EFR podlegają przepisom rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR, od dnia jego wejścia w życie, tj. od 20 marca 2008 r., w zakresie podmiotów finansowych, transakcji i przychodów, likwidacji, zatwierdzania i realizacji wydatków, systemów informatycznych, przedstawiania sprawozdań finansowych i rachunkowości oraz kontroli zewnętrznej i absolutorium.

- 23 Następnie od dnia 6 marca 2015 r. przepisy rozporządzenia Rady (UE) 2015/323 z dnia 2 marca 2015 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do jedenastego EFR (Dz.U. 2015, L 58, s. 1) miały zastosowanie do transakcji finansowanych z poprzednich EFR bez uszczerbku dla istniejących zobowiązań prawnych. W niniejszym przypadku transakcje finansowane przez Komisję na podstawie umowy finansowania stanowią zobowiązania prawne istniejące przed wejściem w życie rozporządzenia 2015/323, a zatem nie stosuje się do nich przepisów ww. rozporządzenia.

### ***Umowa o świadczenie usług i prognoza programu***

- 24 Umowa o świadczenie usług została przyjęta zgodnie z art. 5 umowy finansowania, według którego właściwy urzędnik krajowy powinien zawrzeć umowy o świadczenie usług z wybranymi podmiotami, odpowiedzialnymi za przygotowanie stosownych prognoz programu (najpierw „uruchomienia”, następnie „pilotażu” i wreszcie „zamknięcia”), do dnia 18 grudnia 2010 r.
- 25 Zgodnie z art. 80 ust. 4 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziewiątego EFR prognoza programu była definiowana jako „dokument określający wymagane zasoby ludzkie i materialne, budżet i szczegółowe techniczne i administracyjne uzgodnienia wdrażające, dotyczące realizacji projektu”.
- 26 Definicja ta została również wymieniona w pkt 2.4.1 praktycznego przewodnika procedur mających zastosowanie do prognoz programów finansowanych z EFR i budżetu ogólnego Unii Europejskiej z 2009 r. (zwanego dalej „przewodnikiem”).

### ***Kontrole i audyty przeprowadzone przez Komisję***

- 27 Artykuły 12 i 13 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziewiątego EFR dotyczyły kontroli sprawowanej przez Komisję w ramach finansowej realizacji projektów i programów wspieranych przez wspomniany EFR.
- 28 Artykuł 13 ust. 3 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziewiątego EFR stanowi w szczególności, co następuje:
- „Realizacja przez państwa AKP [...] działań finansowanych ze środków EFR podlega kontroli Komisji, która może być przeprowadzona po uprzedniej zgodzie, na zasadach kontroli ex post lub procedury połączonej [...]”.
- 29 W tym kontekście w art. 18 załącznika I do umowy finansowania ustanowiono na rzecz Komisji kilka systemów weryfikacji i kontroli wykorzystania przyznanych środków. Systemy te obejmowały w szczególności możliwość przeprowadzenia pełnego audytu, w razie potrzeby na podstawie dokumentów dowodowych sprawozdań finansowych oraz dokumentów księgowych i innych dokumentów odnoszących się do finansowania projektu lub programu w ciągu siedmiu lat od dnia ostatniej płatności. Zgodnie z art. 18.4 wspomnianego załącznika kontrole i audyty mogły „obejmować wykonawców i podwykonawców, którzy skorzystali z funduszy wspólnotowych”. Przeprowadzanie audytów finansowych było także przewidziane w art. 4.5 załącznika II do wspomnianej umowy i w art. 25.1 załącznika I do umowy o świadczenie usług.

- 30 Ponadto zgodnie z art. 4.15 prognozy programu wydatki poniesione w ramach prognozy programu również podlegały audytowi finansowemu, w ramach którego audytorzy mogli przeprowadzać wszelkie kontrole księgowo, techniczne, administracyjne i prawne, które uznali za istotne lub niezbędne.

### ***Odzyskiwanie należności***

- 31 Jeżeli chodzi o ewentualne wierzytelności stwierdzone przez Komisję lub krajowego urzędnika, na początku miały do nich zastosowanie art. 41–47 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziewiątego EFR, a następnie, od dnia wejścia w życie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR (20 marca 2008 r.), art. 63–65 tego rozporządzenia.
- 32 Artykuł 65 ust. 2 rozporządzenia mającego zastosowanie do dziesiątego EFR odzwierciedlał treść art. 46 ust. 3 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziewiątego EFR. Przepisy te, podobnie jak art. 80 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. 2012, L 298, s. 1), przyznawały księgowemu Komisji uprawnienie do odzyskania należności poprzez kompensatę wierzytelności przysługujących EFR lub Unii wobec dłużnika, który sam jest posiadaczem wierzytelności pewnej, o określonej wartości i wymagalnej wobec EFR lub Unii.

### ***Wydatki niekwalifikowalne***

- 33 Punkt 3.3.2 przewodnika rozróżniał wydatki pokrywane w ramach prognozy programu i wydatki pokrywane w ramach umów o świadczenie usług w następujący sposób:

„W przypadku pośredniego zarządzania zdecentralizowanego (wyłącznie EFR) koszty pracownicze danej jednostki oraz własne wydatki administracyjne niezbędne do realizacji finansowej kontrolowanej części budżetu poszczególnych prognoz programów nie mogą być finansowane przez kontrolowaną część budżetu prognoz programów, ponieważ wydatki te są finansowane z budżetu umowy o świadczenie usług podpisanej z tą jednostką”.

- 34 Co się tyczy, po pierwsze, odzyskania kwot przyznanych z tytułu umowy o świadczenie usług będących przedmiotem niniejszej skargi, art. 31.1 załącznika I do rzeczonyj umowy stanowił:

„Wykonawca [umowy o świadczenie usług] zobowiązuje się do zwrotu instytucji zamawiającej wszelkich środków, które zostały mu wypłacone [na podstawie umowy], a które przewyższają ostateczną należność, do dnia upływu terminu wskazanego w nocie obciążeniowej, który wynosi 45 dni od daty wystawienia takiej noty obciążeniowej”.

- 35 W tym względzie art. 31.3 załącznika I do umowy o świadczenie usług przewidywał, że instytucja zamawiająca może dokonać zwrotu należnych jej kwot poprzez ich kompensatę z kwotami należnymi wykonawcy z jakiegokolwiek tytułu, a w stosownych przypadkach, że Komisja jako podmiot finansujący może wstąpić w uprawnienia instytucji zamawiającej.

- 36 Po drugie, jeżeli chodzi o odzyskanie kwot przyznanych w ramach prognozy programu, art. 4.14 prognozy programu uściślał, że kwoty wydatków niekwalifikowalnych powinny zostać niezwłocznie zwrócone przez administratora środków zaliczkowych oraz księgowego lub, w stosownych przypadkach, przez podmiot wymieniony w pkt 4.2. prognozy programu, czyli skarżącą.

37 Zgodnie z ustępem wprowadzającym pkt 4 prognozy programu przepisy techniczne dotyczące wykonania prognozy programu powinny uwzględniać zasady i procedury określone w przewodniku. Jego punkt 3.4.1 stanowił w szczególności, co następuje:

„Zatwierdzenie prognozy programu przez szefa delegacji oznacza jego zgodę odnośnie do finansowania [...] w zakresie, w jakim zasady i procedury przewidziane w niniejszym przewodniku będą przestrzegane. W przypadku nieprzestrzegania tych zasad i procedur wydatki na takie działania będą niekwalifikowalne do finansowania ze środków Unii Europejskiej”.

38 Punkt 4.1.2 przewodnika przewidywał ponadto, że „aby wydatki były kwalifikowalne, muszą być związane z realizacją działań w ramach prognozy programu należycie zatwierdzonej i uprzednio podpisanej”.

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

39 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 3 listopada 2015 r. skarżąca wniosła rozpatrywaną skargę.

40 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 22 stycznia 2016 r. Komisja podniosła zarzut na podstawie art. 130 ust. 1 regulaminu postępowania przed Sądem. Skarżąca złożyła swoje uwagi w przedmiocie tego zarzutu w dniu 21 marca 2016 r.

41 Postanowieniem z dnia 30 maja 2016 r. Sąd (ósma izba w starym składzie) postanowił włączyć zarzut do rozstrzygnięcia co do istoty.

42 Skarżąca wnosi do Sądu o:

- uznanie skargi za dopuszczalną;
- stwierdzenie nieważności „decyzji Komisji o potrąceniu [...] zawartych w pismach z dnia: 25 sierpnia, 27 sierpnia, 7 września, 16 września i 23 września 2015 r., mających na celu odzyskanie kwoty 624 388,73 EUR”;
- zasądzenie od Komisji kwoty 624 388,73 EUR wraz z odsetkami za opóźnienie obliczonymi w oparciu o stopę referencyjną Europejskiego Banku Centralnego (EBC) podwyższoną o dwa punkty;
- zasądzenie od Komisji odszkodowania oszacowanego na symboliczną kwotę 1 EUR;
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

43 Komisja wnosi do Sądu o:

- tytułem żądania głównego – odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;
- tytułem żądania ewentualnego – uznanie przez Sąd braku swojej właściwości do rozpoznania skargi;
- tytułem dalszego żądania ewentualnego – oddalenie skargi;
- obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

## Co do prawa

### *W kwestii przedmiotu skargi*

- 44 W ramach zarzutu Komisja podnosi na wstępie, że przedmiot niniejszego postępowania powinien ograniczyć się do żądania stwierdzenia nieważności pięciu z sześciu decyzji o potrąceniu, o których mowa w pkt 17 powyżej, jako że skarżąca nie zaskarżyła decyzji z dnia 25 września 2015 r. w skardze. Zdaniem Komisji wynika z tego, że kwota, którą należy uwzględnić w ramach postępowania, powinna zostać ograniczona do 560 096,51 EUR.
- 45 W uwagach w przedmiocie zarzutu skarżąca nie kwestionuje pominięcia decyzji z dnia 25 września 2015 r. w żądaniach zawartych w skardze. Jednakże wskazuje ona, że kwota, której zapłaty żąda, oznacza konieczne uwzględnienie tej decyzji w przedmiocie skargi. Ponadto skarga zawierała wyraźne odesłanie do tej decyzji jako do jednej z decyzji, przeciwko którym wniesiona została skarga.
- 46 Zgodnie z art. 76 lit. d) regulaminu postępowania każda skarga wszczynająca postępowanie powinna wskazywać przedmiot sporu, podnoszone zarzuty i argumenty, a także zwięzłe omówienie tych zarzutów. Owo wskazanie powinno być wystarczająco zrozumiałe i precyzyjne, tak aby umożliwiło stronie pozwanej przygotowanie obrony, a Trybunałowi dokonanie kontroli. Wynika z tego, że istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których opiera się skarga, muszą wynikać w sposób spójny i zrozumiały z tekstu samej skargi (zob. podobnie wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, pkt 17 oraz przytoczone tam orzecznictwo).
- 47 W niniejszym przypadku w skardze skarżąca wskazuje w sposób jasny i jednoznaczny kwotę, o której zwrot wnosi, obejmującą kwotę określoną w decyzji z dnia 25 września 2015 r. Ponadto decyzja ta jest w skardze wskazana co najmniej raz jako jedna z „decyzji zaskarżonych niniejszą skargą”.
- 48 W związku z tym pominięcie decyzji z dnia 25 września 2015 r. w części skargi dotyczącej żądań skarżącej jest bez znaczenia dla przedmiotu postępowania.
- 49 [Sprostowany postanowieniem z dnia 3 października 2018 r.] Jak bowiem wynika jednoznacznie z lektury skargi, argumentacja skarżącej zmierza w szczególności do uzyskania stwierdzenia nieważności wszystkich decyzji o potrąceniu, o których mowa w pkt 17 powyżej, które zmierzają do odzyskania spornej wierzytelności, co nie tylko umożliwi Sądowi sprawowanie kontroli, ale także Komisji przygotowanie obrony. W swoich pismach ta ostatnia odpowiedziała na powyższą argumentację odnosząc się do ww. wierzytelności jako całości.
- 50 Wynika z tego, że niniejsza skarga jest skierowana przeciwko wszystkim decyzjom o potrąceniu, o których mowa w pkt 17 powyżej, (zwanym dalej „zaskarżonymi decyzjami”).
- 51 Należy zatem oddalić argumentację podniesioną na wstępie przez Komisję w ramach zarzutu, zgodnie z którą przedmiot skargi ogranicza się do żądania stwierdzenia nieważności pięciu z sześciu zaskarżonych decyzji.

### *W przedmiocie właściwości i dopuszczalności*

- 52 Na poparcie zarzutu Komisja podnosi trzy argumenty.



- 53 Po pierwsze, Komisja powołuje się na niedopuszczalność skargi z powodu braku w skardze konkretnych zarzutów dotyczących zaskarżonych decyzji. Komisja twierdzi w tym zakresie, że podniesione przez skarżącą zarzuty zmierzają jedynie do podważenia zasadności spornej wiarygodności, a nie prawidłowości pod względem prawnym czy finansowym czynności potrącenia będących przedmiotem wspomnianych decyzji.
- 54 Po drugie, Komisja wnosi do Sądu, aby uznał się za niewłaściwy do rozpoznania skargi, ze względu na okoliczność, iż zaskarżone decyzje nie mogą być jej przypisane. Komisja podnosi, z jednej strony, że uczestniczyła ona jedynie w celu zapewnienia finansowania programu, oraz z drugiej strony, że jej księgowy występował w imieniu krajowego urzędnika, któremu nadal należy je przypisać.
- 55 Po trzecie, Komisja twierdzi, że skarżąca dopuściła się „nadużycia proceduralnego”. Jej zdaniem zaskarżone decyzje dotyczą w istocie kwestii stosunków umownych między skarżącą a właściwymi organami Republiki Gwinei Bissau, w związku z czym skarżąca nie może wobec braku klauzuli arbitrażowej wnieść skargi do Sądu.
- 56 W uwagach w przedmiocie zarzutu skarżąca utrzymuje, że jest adresatem zaskarżonych decyzji. Decyzje te nie wynikały z umowy, ale pochodziły od Komisji działającej na podstawie jej własnych kompetencji w ramach jej prerogatyw władzy publicznej.
- 57 Jeśli chodzi o argumentację Komisji, zgodnie z którą skarżąca dokonała „nadużycia proceduralnego”, należy stwierdzić, że niniejsza skarga jest częściowo oparta na art. 263 TFUE, a w szczególności, że jej przedmiotem jest stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji. Na poparcie skargi skarżąca podniosła zasadniczo pięć zarzutów, a mianowicie: zarzut „braku podstawy prawnej”, zarzut oparty na naruszeniu zasady zakazu bezpodstawnego wzbogacenia, zarzut dotyczący naruszenia uprawnień dyskrecjonalnych na podstawie artykułów 42, 44, 45 i 47 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziewiątego EFR oraz zasady proporcjonalności, zarzut naruszenia zasady dobrej administracji oraz zarzut oparty na oczywistych błędach w ocenie Komisji dotyczących niektórych ustaleń sprawozdania z audytu dotyczącego prognozy programu.
- 58 Wyraźne odniesienia do art. 263 TFUE w skardze i tytuły zarzutów w niej powołanych skłaniają Sąd do wykonania jego kompetencji w zakresie kontroli zgodności z prawem zaskarżonych decyzji. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem akt, poprzez który Komisja dokonuje, tak jak w każdej ze wspomnianych decyzji, pozasądowego potrącenia długów z wiarygodnościami na podstawie różnych stosunków prawnych z tą samą osobą, stanowi akt zaskarżalny w rozumieniu tego przepisu. W ramach takiej skargi o stwierdzenie nieważności do Sądu należy zbadać zgodność z prawem jednej lub kilku decyzji o potrąceniu z uwagi na jej skutki obejmujące brak rzeczywistego wypłacenia spornych kwot stronie skarżącej (zobacz wyrok z dnia 6 października 2015 r., Technion i Technion Research & Development Foundation/Komisja, T-216/12, EU:T:2015:746, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 59 Jednakże, zarzucając Komisji „brak podstawy prawnej” oraz oczywisty błąd w ocenie dotyczący niektórych ustaleń sprawozdania z audytu dotyczącego prognozy programów, skarżąca wnosi zasadniczo do Sądu o stwierdzenie, że zaskarżone decyzje nie mogą opierać się na spornej wiarygodności. W konsekwencji, w ramach zarzutu dotyczącego „braku podstawy prawnej”, skarżąca zarzuca Komisji przede wszystkim uznanie jej za dłużnika wspomnianej wiarygodności, której wymagalność kwestionuje.
- 60 Niniejsza skarga zatem w rzeczywistości zmierza nie tylko do stwierdzenia nieważności zaskarżonych decyzji, zasądzenia od Komisji zapłaty kwoty 624 388,73 EUR i naprawienia szkody skarżącej, ale także do ustalenia przez Sąd, że Unia nie posiada wobec skarżącej spornej wiarygodności (zob. analogicznie wyrok z dnia 6 października 2015 r., Technion i Technion Research & Development Foundation/Komisja, T-216/12, EU:T:2015:746, pkt 54 i 55).

- 61 Jeśli chodzi o charakter spornej wierzytelności, z jednej strony należy stwierdzić, że nie istnieje stosunek umowny między Unią, reprezentowaną przez Komisję, a skarżącą. Drugą stroną umowy o świadczenie usług, na podstawie której skarżąca przygotowała prognozę programu, jest minister gospodarki i finansów Republiki Gwinei Bissau, a nie Unia, reprezentowana przez Komisję. W odniesieniu do prognozy programu skarżąca wskazała w swych uwagach w przedmiocie zarzutu, że nie chodziło o umowę, ale o sporządzony przez nią dokument programowy w sprawie wykonania środków przekazywanych przez Komisję do budżetu, który nie tworzył wzajemnych zobowiązań z Komisją. Na rozprawie Komisja oświadczyła, że podziela stanowisko skarżącej w tym względzie. Komisja zakwalifikowała prognozę programu do jednostronnego aktu mogącego przypominać oświadczenie woli skarżącej, na mocy którego stała się ona odpowiedzialna za właściwą realizację projektu.
- 62 W tym zakresie należy uściślić, że z art. 54 ust. 4 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziewiątego EFR wynika, iż prognozy programów stanowią „indywidualne zobowiązania prawne” oraz że zawierane są przez państwa AKP, kraje lub terytoria zamorskie (KTZ) lub przez Komisję działającą w ich imieniu i na ich rachunek. W związku z tym sama okoliczność, że szef delegatury podpisał prognozę programu „w celu zatwierdzenia”, nie może prowadzić do wniosku, iż chodzi tu o umowę między skarżącą i – reprezentowaną przez Komisję – Unią, gdyż byłoby to sprzeczne z samym brzmieniem tego przepisu.
- 63 Co więcej, wypłata dotacji finansowej przyznanej dla prognozy programu przez Komisję stanowiła realizację obowiązku płatności, do której była ona zobowiązana zgodnie z art. 54 ust. 3 lit. a) rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziewiątego EFR, przy czym obowiązek taki nie został przewidziany w prognozie programu. W tych okolicznościach uprawnienia Komisji odnoszące się do wierzytelności, które wynikają z tej samej dotacji, nie mogą również wynikać z prognozy programu i wpisują się wyłącznie w ramy wykonywania uprawnień przyznanych na mocy prawa Unii, które Komisja posiadała na mocy różnych rozporządzeń finansowych regulujących środki przeznaczone na EFR.
- 64 Z drugiej strony należy zauważyć, że sporna wierzytelność była oparta wyłącznie na ustaleniach sprawozdania z audytu dotyczącego prognozy programu, który został sporządzony zgodnie z art. 4.15 prognozy programu i art. 4.5 umowy finansowania, bez odniesienia do postanowień umowy o świadczenie usług. Jak wynika ponadto z pkt 2.5 tego sprawozdania, dotyczyło ono tylko wydatków niekwalifikowalnych, stwierdzonych w ramach zarządzania budżetem składającym się ze środków unijnych wypłacanych w formie zaliczek. Sprawozdanie to nie uwzględniało zatem wydatków objętych wspomnianą umową, tj. wydatków na personel skarżącej oraz jej własnych wydatków administracyjnych niezbędnych do finansowej realizacji kontrolowanej części budżetu prognozy programu.
- 65 Z powyższego wynika, że kwestia istnienia spornej wierzytelności nie wynika ani z kontekstu umownego związanego z zawarciem umowy o świadczenie usług między skarżącą a krajowym urzędnikiem, ani z wykładni postanowień umowy lub jakiegokolwiek porozumienia w sprawie udzielenia subwencji zawartych między skarżącą a Unią, reprezentowaną przez Komisję.
- 66 W tych okolicznościach, wbrew temu, co twierdzi Komisja, skarżąca, wnosząc do Sądu o stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji, nie dopuściła się „nadużycia proceduralnego”. Z orzecnictwa wynika bowiem, że sądy Unii mogą rozpatrywać skargi na podstawie art. 263 TFUE, gdy zaskarżony akt zmierza do wywarcia wiążących skutków prawnych, które wykraczają poza wiążący strony stosunek umowny i prowadzą do wykonywania prerogatyw władzy publicznej przyznanych instytucji działającej jako organ administracyjny (postanowienie z dnia 29 września 2016 r., *Investigación y Desarrollo en Soluciones y Servicios IT/Komisja*, C-102/14 P, niepublikowane, EU:C:2016:737, pkt 55; zob. także podobnie wyrok z dnia 9 września 2015 r., *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Komisja*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, pkt 20).

- 67 Ponadto, jeśli chodzi o argument Komisji, zgodnie z którym nie można jej przypisać zaskarżonych decyzji, ponieważ podjęła je w drodze delegacji na krajowego urzędnika, należy podkreślić, że przepisy finansowe mające zastosowanie do zasobów EFR, a mianowicie art. 46 ust. 3 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziewiątego EFR i art. 80 ust. 1 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR w sprawie odzyskania poprzez potrącenie wierzytelności, nie przewidywały systemu delegacji. Taki system był wyłącznie ustanowiony na podstawie art. 31.1 umowy o świadczenie usług. Tymczasem z pkt 64 powyżej wynika, że postanowienia tej umowy nie mają zastosowania do celów odzyskania spornej wierzytelności. W każdym razie, ze względu na to, że subdelegacja umożliwia przekazywanie wierzytelności na delegowanego, który staje się posiadaczem praw związanych z wierzytelnością, należy stwierdzić, że zaskarżone decyzje nawet w przypadku subdelegacji trzeba przypisać Komisji.
- 68 Wreszcie, jeśli chodzi o argumenty Komisji dotyczące niedopuszczalności żądań skarżącej o stwierdzenie nieważności, to nie można ich uwzględnić. Zgodnie z art. 63 ust. 2 i 3 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR weryfikacja przez właściwego urzędnika zatwierdzającego i księgowego tego, czy wierzytelność jest pewna, wyrażona w kwocie pieniężnej [o określonej wartości] i wymagalna, stanowi warunek wstępny przyjęcia decyzji o odzyskaniu i obowiązuje a fortiori w odniesieniu do decyzji o potrąceniu wierzytelności na podstawie art. 65 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR. Tym samym nie można odmówić skarżącej możliwości zakwestionowania wierzytelności, która przysługuje Komisji względem niej, skoro stanowi ona podstawę prawną zaskarżonych decyzji.
- 69 Z uwagi na ogół rozważań Sąd jest właściwy do rozstrzygnięcia niniejszego sporu. W związku z tym należy oddalić zarzut Komisji i uznać skargę za dopuszczalną w całości.

### **Co do istoty**

#### *W przedmiocie żądań stwierdzenia nieważności*

- 70 Należy rozpatrzyć pierwszy, trzeci i piąty zarzut przed zarzutem czwartym, dotyczącym naruszenia gwarancji procesowych, w zakresie, w jakim dotyczą one „braku [konkretnej] podstawy prawnej” roszczeń Komisji oraz zakresu jej uprawnienia dyskrejonalnego w związku z przepisami finansowymi mającymi zastosowanie w ramach realizacji zasobów EFR i zmierzają do wykazania, że Komisja popełniła oczywiste błędy w ocenie, zatwierdzając niektóre ustalenia sprawozdania z audytu dotyczącego prognozy programu.
- 71 Co się tyczy zarzutu drugiego, to należy go zbadać w ramach oceny żądania zmierzającego do uzyskania zwrotu kwot rzekomo związanych z bezpodstawnym wzbogaceniem Komisji wraz z odsetkami za opóźnienie, które należy ustalić w oparciu o stopę referencyjną EBC podwyższoną o dwa punkty. Żądanie to zostanie omówione po żądaniach dotyczących stwierdzenia nieważności.
- *W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego „braku podstawy prawnej”*
- 72 W pierwszej kolejności skarżąca podnosi, że w zaskarżonych decyzjach Komisja nie wskazała konkretnej „podstawy prawnej” swoich roszczeń i w konsekwencji naruszyła zasadę pewności prawa. W tym zakresie opiera się ona na pismach z dnia 29 października, 12 grudnia 2014 r. oraz 2 października 2015 r., w których w celu uzasadnienia istnienia wierzytelności Unii wobec niej Komisja odnosi się tylko do artykułów 28–31 ogólnych warunków umowy o świadczenie usług oraz do „zasad finansowych mających zastosowanie do [dziewiątego] EFR”, bez dalszych wyjaśnień.

- 73 W drugiej kolejności skarżąca utrzymuje, że nie można jej uznać za dłużnika spornej wierzytelności, ponieważ działała ona jako pośrednik pomiędzy Komisją a Republiką Gwinei Bissau, która stanowi odrębny podmiot prawny. Skarżąca twierdzi, że art. 46 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR nie pozwalał na odzyskanie należności od podmiotu prywatnego, zaangażowanego w ramach działania zdecentralizowanego pośredniego, który nie był beneficjentem danych środków. Według niej z art. 3 załącznika I do umowy finansowania wynika, że państwo będące beneficjentem pozostaje odpowiedzialne wobec Komisji za realizację programu. Skarżąca wyjaśnia w tym zakresie, że kwoty uznane za niekwalifikowalne w ramach prognozy programu nie zostały wykorzystane na pokrycie jej kosztów i nie zostały przeznaczone na jakkolwiek marżę beneficjenta.
- 74 Komisja kwestionuje argumenty skarżącej. Twierdzi ona, że art. 13 ust. 3 i art. 42–47 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR przyznawały jej księgowemu uprawnienie do przystąpienia do odzyskania spornej wierzytelności, a zatem stanowiły podstawę prawną zaskarżonych decyzji. Ponadto Komisja podnosi, że nie można uznać, iż skarżąca była jedynie pośrednikiem finansowym, oraz że była ona w pełni odpowiedzialna za zarządzanie funduszami przyznanymi w ramach prognozy programu na mocy art. 80 tego rozporządzenia, który w ust. 3 stanowi, że „dana instytucja [prawa prywatnego] przejmuje odpowiedzialność za [zarządzanie i] realizację programu lub projektu za krajowego intendenta [urzędnika]”.
- 75 Na wstępie należy przypomnieć, że zasada pewności prawa należy do podstawowych zasad prawa wspólnotowego, której poszanowanie zapewnia Sąd. Wymaga ona, by każdy akt rodzący skutki prawne czerpał swą moc wiążącą z przepisu prawa wspólnotowego, który winien być wyraźnie wskazany jako jego podstawa prawna oraz który decyduje o formie prawnej, jaką akt ten ma przyjąć (zobacz wyrok z dnia 12 grudnia 2007 r., Włochy/Komisja, T-308/05, EU:T:2007:382, pkt 123 i przytoczone tam orzecznictwo). Obowiązek ten znajduje zastosowanie a fortiori do decyzji skierowanych do osób fizycznych lub prawnych, o których mowa w art. 288 akapit czwarty TFUE.
- 76 Jednakże brak powołania konkretnej podstawy prawnej aktu bądź decyzji może nie stanowić naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, jeżeli tylko jej ustalenie możliwe jest w oparciu o inne elementy danego aktu czy decyzji. Wyraźne powołanie podstawy prawnej jest jednak niezbędne w sytuacji, gdy jej brak powoduje, że zainteresowane podmioty i sąd wspólnotowy [właściwy sąd Unii] pozostają w stanie niepewności co do dokładnej podstawy prawnej (wyroki: z dnia 26 marca 1987 r., Komisja/Rada, 45/86, EU:C:1987:163, pkt 9; z dnia 12 grudnia 2007 r., Włochy/Komisja, T-308/05, EU:T:2007:382, pkt 124).
- 77 W niniejszym przypadku należy stwierdzić, że zaskarżone decyzje zawierają odpowiednio w ich przypisie, wyraźne odniesienie do art. 65 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR i art. 80 rozporządzenia nr 966/2012.
- 78 Natomiast z brzmienia art. 65 ust 2 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR wynika, że Komisja może przystąpić do odzyskiwania wierzytelności EFR poprzez potrącenie.
- 79 W odniesieniu do art. 80 rozporządzenia nr 966/2012 należy wyjaśnić, że ust. 1 akapit drugi tego przepisu zastąpił art. 83 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 2342/2002 Komisji z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. 2002, L 357, s. 1), które stosuje się odpowiednio do wdrożenia art. 65 ust. 2 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR, zgodnie z art. 65 ust. 7 tego rozporządzenia.
- 80 Wynika z tego, że skoro zaskarżone decyzje opierały się na art. 65 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR i na art. 80 rozporządzenia nr 966/2012, nie można zarzucać Komisji, że uchybiła ona ciążącemu na niej obowiązkowi wskazania konkretnej podstawy prawnej do dokonania potrącenia w zaskarżonych decyzjach.

- 81 Jeśli chodzi o kwestię, czy Komisja mogła słusznie oprzeć się na spornej wierzytelności, dokonując potrącenia będącego przedmiotem zaskarżonych decyzji, skoro, zdaniem skarżącej, nie wskazała konkretnej „podstawy prawnej” jej roszczeń, należy przypomnieć, że sporna wierzytelność została oparta, jak wyraźnie wynika z zaskarżonych decyzji i noty obciążeniowej, na sprawozdaniu z audytu dotyczącego prognozy programu. Natomiast pkt 2.2 tego sprawozdania wymienia wyraźnie wszystkie przepisy, które umożliwiły ustalenie spornej wierzytelności.
- 82 Ponadto, co się tyczy argumentów skarżącej dotyczących jej funkcji pośrednika między Komisją a Republiką Gwinei Bissau, to zarzucają one w istocie Komisji, że przyjęła zaskarżone decyzje bez jakiegokolwiek podstawy prawnej umożliwiającej jej uznanie skarżącej za dłużnika spornej wierzytelności i w konsekwencji – za adresata tych decyzji.
- 83 W tym względzie najpierw należy wskazać, że jak wynika z art. 64 ust. 2 rozporządzenia mającego zastosowanie do dziesiątego EFR, Komisja może, bez uszczerbku dla obowiązków państw AKP, „formalnie ustalić kwotę należną od podmiotów innych niż państwa na mocy decyzji, która podlega wykonaniu na takich samych warunkach, jak ustanowione w art. [299] traktatu”.
- 84 Wynika z tego, że wbrew temu, co twierdzi skarżąca, Komisja dysponowała na podstawie art. 64 ust. 2 rozporządzenia mającego zastosowanie do dziesiątego EFR podstawą prawną umożliwiającą jej ustalenie wierzytelności wobec skarżącej jako podmiotu prawa prywatnego, odrębnego od państwa beneficjenta, w niniejszym przypadku Republiki Gwinei Bissau.
- 85 Następnie należy zbadać, czy w niniejszej sprawie sporna wierzytelność była wymagalna, w rozumieniu art. 63 ust. 2 i 3 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR, wobec skarżącej.
- 86 W tym zakresie należy zauważyć, że art. 4.14 prognozy programu przewidywał wyraźnie, że dokonanie zwrotu należności niekwalifikowalnych należy do administratora, wyznaczonego przez skarżącą księgowego lub przez nią samą oraz że jedynie jeśli nie występują niekwalifikowalne należności ani nie uzyskano żadnej gwarancji bankowej przed wypłatą pierwotnej dotacji, przedstawiciel państwa beneficjenta, tj. krajowy urzędnik, może być odpowiedzialny za zwrot tych należności.
- 87 Wynika z tego, że zgodnie z art. 4.14 prognozy programu skarżąca zobowiązała się jednostronnie, ustanawiając prognozę programu, do zwrotu ewentualnych wydatków niekwalifikowalnych, stwierdzonych przez Komisję. Zatem Komisja słusznie uznała ją za dłużnika spornej wierzytelności.
- 88 Wniosku tego nie można podważyć na podstawie pkt 2.5 i 4.1.5 przewodnika, które przewidywały odpowiednio, że „niezależnie od zakresu uprawnień i obowiązków delegowanych odpowiedzialność finansowa za wykonanie prognozy programu przed Komisją [...] pozostaje nadal w gestii właściwego przedstawiciela państwa (państw) beneficjenta (beneficjentów)” oraz że „w przypadku nakazu odzyskania środków dany przedstawiciel państwa (państw) beneficjenta (beneficjentów) powinien zapewnić skuteczny zwrot należnej kwoty”.
- 89 Jak wynika bowiem z akapitu wprowadzającego pkt 4 prognozy programu, elementy rozwinięte w tym punkcie miały na celu określenie i uzupełnienie postanowień przewodnika mających zastosowanie do prognozy programu, tak by nie można było powoływać tych postanowień w celu podważenia odpowiedzialności finansowej podmiotów ustanowionych szczególnymi postanowieniami prognozy programu.
- 90 W ten sam sposób, w zakresie, w jakim umowa finansowania miała zastosowanie do wszystkich programów lub projektów, które niekoniecznie są przedmiotem prywatnego, pośredniego i zdecentralizowanego zarządzania funduszami, nie można powoływać tej umowy w celu podważenia znaczenia konkretnych zobowiązań przyjętych przez skarżącą w ramach prognozy programu.

- 91 Wreszcie, jeśli chodzi o argument skarżącej, zgodnie z którym kwoty uznane za niekwalifikowalne w ramach prognozy programu nie zostały wykorzystane na pokrycie jej kosztów i nie zostały przeznaczone na marżę beneficjenta, nie może zostać uwzględniony. Jak wynika bowiem z art. 65 ust. 2 rozporządzenia mającego zastosowanie do dziesiątego EFR, odzyskanie przez potrącenie może odbywać się w odniesieniu do „zobowiązań wobec dłużnika”. Może ono zatem dotyczyć wszelkich dotacji finansowych Komisji, powierzonych w ramach zarządzania zasobami EFR, niezależnie od tego, czy chodzi o kwoty wypłacone na pokrycie kosztów lub wynagrodzenia dłużnika, czy w celu przyznania mu marży.
- 92 W świetle całości powyższych rozważań należy oddalić zarzut pierwszy.
- *W przedmiocie zarzutów trzeciego i piątego, opartych na naruszeniu przez Komisję przysługujących jej na podstawie przepisów finansowych mających zastosowanie w ramach realizacji zasobów EFR uprawnień dyskrecjonalnych, na naruszeniu zasady proporcjonalności oraz oczywistych błędach w ocenie dotyczących niektórych ustaleń sprawozdania z audytu w sprawie prognozy programu*
- 93 W zarzucie trzecim skarżąca twierdzi, z jednej strony, że Komisja nie skorzystała z uprawnienia dyskrecjonalnego przyznanego jej przez przepisy rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziewiątego EFR dotyczące ustalania i odzyskiwania wierzytelności w związku z przewodnikiem w zakresie, w jakim po przedstawieniu sprawozdania z audytu dotyczącego prognozy programu ograniczyła się ona do przyjęcia ustaleń audytora bez podjęcia autonomicznej decyzji.
- 94 Z drugiej strony, skarżąca podnosi, że Komisja dopuściła się naruszenia zasady proporcjonalności poprzez brak wyważenia wysokości wierzytelności i wartości umowy o świadczenie usług oraz poprzez brak uwzględnienia faktu, że umowa o świadczenie usług przewidywała kary w przypadku, gdy skarżąca nie wywiązała się z zobowiązań ciążących na niej na podstawie wspomnianej umowy. Skarżąca twierdzi, iż Komisja nie wzięła pod uwagę, że wydatki niekwalifikowalne zostały uznane za poniesione i wypłacone poszczególnym beneficjentom końcowym oraz że kwota spornej wierzytelności stanowi 97% kwot wypłaconych przez nią tym beneficjentom.
- 95 Komisja kwestionuje argumenty skarżącej. Uważa ona, że sprawozdanie z audytu dotyczące prognozy programu było prawidłowe i dobrze uzasadnione, wobec czego mogła go zaakceptować bez dodatkowych uwag. Jeśli chodzi o uwzględnienie danych dotyczących wartości umowy o świadczenie usług i kar przewidzianych w tej umowie, Komisja przypomina, że wspomnianą umowę i prognozę programu powinno się traktować jako odrębne dokumenty.
- 96 W ramach zarzutu piątego skarżąca twierdzi, że Komisja popełniła oczywiste błędy w ocenie, w szczególności dlatego, że Komisja przyjęła ustalenia finansowe nr 1, 2 i 8 sprawozdania z audytu dotyczącego prognozy programu.
- 97 W tym względzie należy wyjaśnić, że w ramach ustalenia finansowego nr 1 wspomnianego sprawozdania z audytu, zatytułowanego „Przekroczenie wykonania linii budżetowych”, audytor stwierdził niekwalifikowalne wydatki w wysokości 200 779,27 EUR ze względu na przekroczenie w kilku działach budżetu prognozy programu, w wyniku relokacji wydatków początkowo błędnie sklasyfikowanych przez skarżącą.
- 98 W ramach ustalenia finansowego nr 2, zatytułowanego „Wydatki związane z zawieraniem umów o udzielenie dotacji po okresie obowiązywania aneksów nr 1”, audytor stwierdził, że wydatki poniesione w okresie wdrażania aneksów nr 2 do różnych umów o udzielenie dotacji w wysokości 312 265,42 EUR są niekwalifikowalne ze względu na to, że brak było ciągłości pomiędzy wygaśnięciem aneksów nr 1 (w dniach od 24 stycznia do 16 kwietnia 2012 r.) a rozpoczęciem obowiązywania aneksów nr 2 (23 maja 2012 r.).

- 99 W ramach ustalenia finansowego nr 8, zatytułowanego „Wydatki poza okresem obowiązywania umowy”, audytor stwierdził, że niektóre wydatki, w łącznej kwocie 32 585 EUR, zostały poniesione już po zakończeniu prognozy programu, a zatem były niekwalifikowalne.
- 100 W odniesieniu do ustalenia finansowego nr 1 skarżąca twierdzi, że pkt 3.5.2 przewodnika, art. 2.1 załącznika I do umowy finansowej i art. 4.12 prognozy programu umożliwiały jedynie przesunięcia kwot między głównymi działami budżetu lub w ramach tego samego działu w taki sposób, że nie można było dokonywać przesunięć kwot między poddziałami budżetu. W odniesieniu do niektórych kwot relokowanych audytor nie przedstawił wystarczającego uzasadnienia. Ponadto skarżąca twierdzi, że w następstwie zmiany klasyfikacji kwoty wskazanej w pozycji budżetowej 390000 na pozycję budżetową 177000 przez audytora była zmuszona do zapewnienia środków związanych, z jednej strony, z koniecznością utrzymania w mocy dwóch pierwszych gwarancji finansowych po upływie przewidzianego terminu, a z drugiej strony, z udzieleniem trzeciej gwarancji finansowej.
- 101 Komisja podnosi, że budżet prognozy programu powinien być postrzegany jako suma jego składników, a reklasyfikacje i korekty księgowe dokonane przez audytora zostały dokonane na podstawie rzetelnej analizy oryginałów dokumentów potwierdzających odnośne wydatki.
- 102 W odniesieniu do ustalenia finansowego nr 2 skarżąca przyznała brak ciągłości pomiędzy wygaśnięciem aneksów nr 1 i początkiem obowiązywania aneksów nr 2 do umów o udzielenie dotacji. Niemniej jednak skarżąca zarzuca w istocie Komisji, że odmówiła przyznania aneksom do umów o udzielenie dotacji mocy wstecznej, na którą zezwoliła w odniesieniu do aneksu nr 2 do umowy o świadczenie usług celem usunięcia skutków jej opóźnienia w zawarciu aneksu do ww. umowy, co zmusiło ją do wykonywania jej zadań bez umowy w okresie od 1 stycznia do 10 lutego 2012 r.
- 103 Komisja twierdzi, że zgodnie z artykułami 11 i 14.1 ogólnych warunków mających zastosowanie do umów o udzielenie dotacji zawartych w ramach działań na zewnątrz Unii Europejskiej, takich jak podjęte przez prognozę programu i załączniki do każdej umowy o udzieleniu dotacji, okres realizacji przedmiotowych działań nie może być zgodnie z prawem przedłużony.
- 104 W odniesieniu do ustalenia finansowego nr 8 skarżąca podnosi, że wskazane wydatki są związane z usługami zrealizowanymi w okresie objętym prognozą programu, tj. z czynnościami monitorowania i przeglądu prac wykonanych w ramach umów o udzielenie dotacji przed zakończeniem okresu operacyjnego w dniu 30 czerwca 2012 r.
- 105 Komisja uważa, iż skarżąca nie może twierdzić, że wykonała przedmiotowe usługi w całości, skoro nie dostarczyła sprawozdań końcowych dotyczących tych usług przed wymaganą datą ani nie przedłożyła dowodów na poparcie swojego wniosku.
- 106 Należy przypomnieć, że zasada należytego zarządzania finansowego zasobami Unii jest zawarta w art. 4 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziewiątego EFR oraz art. 6 lit. d) rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR. Jak wynika z art. 11 tego ostatniego rozporządzenia, zasada ta obejmuje zasady oszczędności, wydajności i skuteczności.
- 107 Zobowiązanie Komisji do czuwania nad prawidłowym zarządzaniem środkami finansowymi Unii zgodnie z art. 317 TFUE i konieczność zwalczania nadużyć w zakresie pomocy Unii nadają zasadnicze znaczenie zobowiązaniom dotyczącym warunków finansowych (zob. wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r., CEVA/Komisja, T-428/07 i T-455/07, EU:T:2010:240, pkt 126).
- 108 Z powyższego wynika, że w niniejszym przypadku wymóg przedstawienia przez skarżącą wydatków poniesionych podczas okresu realizacji projektu i zgodnie z wymogami określonymi w prognozie programu, przewodniku oraz umowie finansowania stanowił istotne zobowiązanie, mające na celu

umożliwienie Komisji uzyskanie danych potrzebnych do sprawdzenia, czy wypłacone środki były kwalifikowalne do finansowania EFR, i żądanie, w stosownych przypadkach, zwrotu stwierdzonych wierzitelności.

- 109 W związku z zasadą prawidłowego zarządzania finansami, a w szczególności z zasadą skuteczności, nie można ponadto zarzucać Komisji, że oparła się na wnioskach sprawozdania z audytu dotyczącego prognozy programu w celu dochodzenia wierzitelności, które jej przysługiwały jako podmiotowi finansującemu, jeżeli te wydawały jej się słuszne i uzasadnione.
- 110 Niezależnie od tego z art. 63 ust. 1 i art. 65 ust. 2 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR wynika, że właściwy urzędnik zatwierdzający, wyznaczony przez Komisję, był zobowiązany sprawdzić istnienie i wysokość długu, a także warunki jego wymagalności oraz że mógł on anulować lub skorygować kwotę należności.
- 111 W związku z tym Komisja w ramach wykonywania przysługującego jej uprawnienia dyskrejonalnego przy windykacji wierzitelności nie może uniknąć kontroli sądowej. W przeciwnym razie zakres uznania właściwego urzędnika Komisji stałby się w rzeczywistości uprawnieniem niemal arbitralnym, znajdującym się poza kontrolą unijnych sądów (zobacz podobnie wyrok z dnia 13 lipca 2011 r., Grecja/Komisja, T-81/09, niepublikowany, EU:T:2011:366, pkt 142).
- 112 To w świetle tych rozważań należy zbadać, czy dokonano wystarczająco niezależnej oceny na podstawie przepisów rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR oraz w odpowiednim przypadku, czy Komisja słusznie uznała, że nieprawidłowości finansowe popełnione przez skarżącą były wystarczająco poważne, aby konieczny był w świetle zasady proporcjonalności zwrot całości niekwalifikowalnych wydatków określonych w sprawozdaniu z audytu dotyczącym prognozy programu.
- 113 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem zasada proporcjonalności wymaga, by akty instytucji Unii nie wykraczały poza to, co jest właściwe i konieczne do realizacji uzasadnionych celów zamierzonych przez dane uregulowanie, przez co rozumie się, że jeżeli istnieje wybór pomiędzy kilkoma odpowiednimi środkami, należy stosować środek najmniej uciążliwy oraz że wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. wyrok z dnia 26 lutego 2016 r., Bodson i in./EBI, T-240/14 P, EU:T:2016:104, pkt 116 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 114 W niniejszym przypadku należy zbadać, czy czynności potrącenia w zakresie, w jakim opierały się na spornej wierzitelności, złożonej w szczególności z wydatków niekwalifikowalnych w ramach ustalenia nr 1, 2 i 8 sprawozdania z audytu dotyczącego prognozy programu, nie przekroczyły granic tego, co konieczne do osiągnięcia celów należytego zarządzania finansami i zwalczania defraudacji środków finansowych z Unii, o których przypomniano w pkt 105 i 106 powyżej.
- 115 Odnosząc się w pierwszej kolejności do ustalenia finansowego nr 1 sprawozdania z audytu, należy stwierdzić, że argument skarżącej, w którym podnosi, że musiała ponieść całość kosztów gwarancji bankowych i inne koszty związane z subwencjami i gwarancjami budżetowymi, opiera się na błędnych stwierdzeniach. W istocie bowiem realokacja dokonana przez audytora w odniesieniu do linii budżetowej 177000, zatytułowanej „Inne koszty z dotacji i gwarancji”, polegała na odjęciu kwoty 53 279,17 EUR, tak że całkowita kwota po korekcie wynosiła 2672,17 EUR. W następstwie korekt audytora nie spoczywał na skarżącej żaden wydatek niekwalifikowalny w ramach linii budżetowej 177000.
- 116 [Sprostowany postanowieniem z dnia 3 października 2018 r.] Ostatecznie korekty audytora wniesione do poszczególnych linii budżetowych doprowadziły do zidentyfikowania wydatków niekwalifikowalnych w wysokości 80 988,96 EUR w ten sposób, że powiększyły lub spowodowały przekroczenie niektórych podrubryk budżetu (dla linii budżetowych 250000, 320000, 340000, 350000, 370000, 112000 i 172000).



Jednakże w odniesieniu do innych podrubryk budżetu realokacja dokonana przez audytora doprowadziła do zmniejszenia przekroczenia budżetu (dla linii budżetowych 154000, 174000 i 360000), a nawet jej likwidacji (dla linii budżetowych 152000, 156000, 177000 i 390000).

- 117 W następstwie korekt audytora kwota 50 554,74 EUR została odliczona od całkowitej kwoty odpowiadającej przekroczeniom budżetu przypisywanych skarżącej przy wykonywaniu ostatecznego budżetu prognozy programu. W związku z tym realokacja dokonana przez audytora stanowi jedynie kwotę 30 434,22 EUR (tj. różnicę między 80 988,96 EUR a 50 554,74 EUR) z łącznej kwoty 200 779,27 EUR odpowiadającej całości wydatków niekwalifikowalnych zidentyfikowanych w ramach ustalenia finansowego nr 1.
- 118 Z powyższego wynika, że nie można zarzucać Komisji, iż zaakceptowała ona korekty audytora w zakresie, w jakim stanowiły one jedynie ograniczoną część całej kwoty wynikającej z przekroczeń budżetu przypisywanych skarżącej, których istnienia ani zakresu ta ostatnia nie zakwestionowała. Ponadto, jako że korekty te zostały dokonane przez audytora na podstawie dokumentów i faktur przedstawionych audytorowi na miejscu przez skarżącą, Komisja nie była w stanie w żadnym razie przeprowadzić własnego badania w odniesieniu do szczegółów kwoty przeznaczonych dla każdej linii budżetowej.
- 119 W związku z tym, przyjmując ustalenie finansowe nr 1 sprawozdania z audytu, Komisja nie dopuściła się naruszenia zasady proporcjonalności. Nie można ponadto zarzucać Komisji braku dokonania niezależnej oceny ustaleń audytora, ponieważ nie posiadała ona wszystkich dokumentów uwzględnionych przez audytora.
- 120 Podobnie, jeżeli chodzi o ustalenie finansowe nr 8 sprawozdania z audytu, należy stwierdzić, że skoro skarżąca nie była w stanie dostarczyć Komisji sprawozdań końcowych dotyczących usług świadczonych przed zakończeniem okresu obowiązywania umowy i dysponowała wyłącznie fakturami po dacie zakończenia prognozy programu, to nie przedstawiła ona żadnego dowodu pozwalającego na stwierdzenie oczywistego błędu w ocenie bądź naruszenia zasady proporcjonalności.
- 121 Natomiast w odniesieniu do ustalenia finansowego nr 2 sprawozdania z audytu należy stwierdzić, że jak słusznie podniosła skarżąca w swoich pismach i podczas rozprawy, Komisja nie uwzględniła okoliczności, iż zawarcie aneksu nr 2 do umowy o świadczenie usług również było spóźnione w okresie od 1 stycznia do 10 lutego 2012 r.
- 122 W tym względzie należy uściślić, że z dołączonej do skargi wiadomości elektronicznej z dnia 23 stycznia 2012 r., przesłanej do skarżącej przez przedstawiciela Komisji, wynika, że w tym dniu wciąż nie doszło do zatwierdzenia przedłużenia umowy o świadczenie usług. W wiadomości tej przedstawiciel Komisji, doradca ds. polityki i kontaktów z mediami w ramach delegacji Unii Europejskiej w Republice Gwinei Bissau, wyraził swój żal odnośnie do zaszłego opóźnienia i zapewnił, że przedłużenie obowiązywania wspomnianej umowy z mocą wsteczną „nie stanowi problemu”.
- 123 Z powyższego wynika, że nakazując odzyskanie wydatków stwierdzonych w ramach ustalenia finansowego nr 2 sprawozdania z audytu, Komisja w istocie odmówiła rozszerzenia mocy wstecznej na aneksy do umów o udzielenie dotacji, którą przyznała aneksowi do umowy o świadczenie usług, przy pełnej wiedzy o opóźnieniu jej przedłużenia.
- 124 Odmowa ta mogła zgodnie z prawem opierać się na treści ogólnych warunków mających zastosowanie do umów o udzielenie dotacji w ramach działań na zewnątrz Unii Europejskiej w zakresie, w jakim, z jednej strony, na podstawie art. 11.1 tych ogólnych warunków, każde przedłużenie okresu realizacji umów o udzielenie dotacji powinno odbywać się na wniosek beneficjenta dotacji zgodnie z art. 9, który przewiduje, że „umowa o udzielenie dotacji może zostać zmieniona jedynie w okresie jej wykonywania”, a z drugiej strony, zgodnie z art. 14.1 tych samych warunków ogólnych tylko koszty faktycznie poniesione w „okresie realizacji działania” mogą zostać uznane za kwalifikowalne.

- 125 Odmowa ta jednak mogła stanowić naruszenie zasady proporcjonalności ze względu na okoliczność, że w wiadomości elektronicznej z dnia 23 stycznia 2012 r. przedstawiciel Komisji wyraźnie zachęcał skarżącą do kontynuowania skutecznej współpracy do czasu zakończenia programu i zachowania cierpliwości „pomimo wszelkich napotkanych przeszkód i perypetii”.
- 126 W tych okolicznościach i wobec faktu, że realizacja projektu opierała się in fine na prognozie programu, a w szczególności na jej pkt 1.5.4.3 w sprawie przyznawania dotacji przez skarżącą dla ostatecznych beneficjentów, realizacja projektu nie mogła być kontynuowana zgodnie z zapewnieniami przekazanymi przez Komisję dotyczącymi mocy wstecznej aneksu do umowy o świadczenie usług, chociaż skarżąca zapewnia z kolei ciągłość realizacji umów o udzielenie dotacji.
- 127 W tym względzie należy ponadto stwierdzić, że wydatki niekwalifikowalne w ramach ustalenia finansowego nr 2 wynoszą łącznie 312 265,42 EUR, co odpowiada połowie spornej wierzytelności i płatnościom na rzecz ostatecznych beneficjentów, z którymi skarżąca zawarła umowy o udzielenie dotacji.
- 128 Biorąc pod uwagę te informacje, należy stwierdzić w niniejszej sprawie, po pierwsze, że nie doszło do defraudacji środków z UE, oraz po drugie, że interesy Unii związane z koniecznością zapewnienia przestrzegania zasady należytego zarządzania finansami nie zostały w sposób istotny naruszone w tym zakresie.
- 129 Wynika z tego, że Komisja powinna była stwierdzić w świetle szczególnych okoliczności niniejszego przypadku, a w szczególności z uwagi na opóźnienia zawarcia aneksu do umowy o świadczenie usług, za które ponosi odpowiedzialność, oraz skutków decyzji o odzyskaniu dla skarżącej, nieproporcjonalny charakter czynności odzyskania dotyczącej wniosków audytora w ramach ustalenia finansowego nr 2 sprawozdania z audytu.
- 130 Tytułem ewentualnym Sąd przypomina, że w przypadku aktów bądź decyzji, których wydanie następuje w kilku etapach, w szczególności po zakończeniu postępowania wewnętrznego, aktami zaskarżalnymi są jedynie te akty, które ustalają ostateczne stanowisko instytucji na koniec tego postępowania, z wyłączeniem aktów tymczasowych, które służą przygotowaniu wydania ostatecznej decyzji (zob. postanowienie z dnia 8 lutego 2010 r., Alisei/Komisja, T-481/08, EU:T:2010:32, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 131 Jak słusznie podniosła skarżąca na rozprawie, sprawozdanie z audytu nie jest aktem zaskarżalnym. Sprawozdanie z audytu stwierdza jedynie ewentualne, już istniejące nieprawidłowości, jak również wierzytelności, które z nich wynikają, nie zmienia zatem w ogóle sytuacji prawnej dłużnika tych wierzytelności (zob. podobnie postanowienie z dnia 8 lutego 2010 r., Alisei/Komisja, T-481/08, EU:T:2010:32, pkt 67).
- 132 To właśnie z tego względu, co wynika z pkt 107 powyżej oraz orzecznictwa (zob. podobnie postanowienie z dnia 8 lutego 2010 r., Alisei/Komisja, T-481/08, EU:T:2010:32, pkt 53), Komisja w ramach przyjęcia aktu potrącenia określającego ostatecznie jej stanowisko może powoływać się na wnioski z audytu tylko wtedy, gdy uzna je za prawidłowe i uzasadnione. W tym kontekście Komisja nie może zaniechać, jak to uczyniła w niniejszej sprawie, dokonania oceny wniosków sprawozdania z audytu w świetle zasady proporcjonalności.
- 133 W konsekwencji należy uwzględnić skargę na podstawie trzeciego i piątego zarzutu wyłącznie w zakresie, w jakim dotyczy ona ustalenia finansowego nr 2 sprawozdania z audytu dotyczącego prognozy programu.

– W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na naruszeniu zasady dobrej administracji

- 134 Skarżąca podnosi w istocie, że Komisja naruszyła gwarancje proceduralne przewidziane w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 135 Po pierwsze, skarżąca utrzymuje, że Komisja nie podała powodów, ze względu na które w odpowiedzi na szczegółowe uwagi skarżącej, przedstawione w jej piśmie z dnia 7 listopada 2014 r. i wiadomości elektronicznej z dnia 14 grudnia 2014 r., postanowiła utrzymać swoje stanowisko wyrażone w piśmie z dnia 29 października 2014 r.
- 136 Po drugie, skarżąca zarzuca Komisji, że poprzestała na dwóch stronach odpowiedzi na jej pismo z dnia 6 maja 2015 r., podczas gdy zawierało ono siedem stron szczegółowych argumentów. Skarżąca dodaje, że wspomniana odpowiedź została do niej przesłana pismem z dnia 2 października 2015 r., tj. po upływie pięciu miesięcy, co utrzymywało ją w niepewności. W tym ostatnim piśmie zostało wskazane ponadto, że „dodatkowe badania” są w trakcie, co oznaczało, że Komisja zamierza kontynuować rozpatrywanie sprawy.
- 137 Po trzecie, skarżąca utrzymuje, że sprawozdanie z audytu, a w szczególności jego ustalenie finansowe nr 1, nie zawierało wystarczającego uzasadnienia. Uważa ona, że nie była w stanie zrozumieć zakresu tego ustalenia ani zaskarżonych decyzji i wykonać prawa do bycia wysłuchaną.
- 138 Komisja uważa, że uwagi skarżącej w odniesieniu do przebiegu postępowania, które doprowadziły do ustalenia spornej wierzytelności i jej potrącenia z wierzytelnościami, które podnosi skarżąca, są błędne. W tym zakresie Komisja przypomina, że pismo skarżącej z dnia 7 listopada 2014 r. i wiadomość elektroniczna skarżącej z dnia 14 grudnia 2014 r. zostały przesłane Komisji w odpowiedzi na pismo z dnia 29 października 2014 r., w którym Komisja zawiadomiła ją o zamiarze odzyskania wspomnianej wierzytelności i wezwała ją do przedstawienia uwag.
- 139 Zdaniem Komisji skarżąca nie przedstawiła żadnych dowodów mogących wykazać, że pismo z dnia 2 października 2015 r. nie dostarczyło zadowalającej odpowiedzi na jej uwagi z dnia 6 maja 2015 r. Ponadto odniesienie do „dodatkowych badań” w toku służyło wyłącznie na wypadek, gdyby nowe powody uzasadniały ponowne otwarcie postępowania.
- 140 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 41 ust. 1 karty „każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii”. Artykuł 41 ust. 2 lit. a) karty uściśla, że prawo to obejmuje w szczególności „prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację”.
- 141 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału poszanowanie prawa do obrony wymaga, aby adresaci decyzji, które dotyczą w sposób istotny ich interesów, mieli możliwość przedstawienia w sposób użyteczny swojego stanowiska (zob. wyroki: z dnia 21 września 2000 r. *Mediocrurso/Komisja*, C-462/98 P, EU:C:2000:480, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 26 września 2013 r., *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 142 W niniejszej sprawie Komisja wezwała skarżącą pismem z dnia 29 października 2014 r. do przedstawienia uwag w przedmiocie jej zamiaru odzyskania spornej wierzytelności w terminie dwóch tygodni od doręczenia tego pisma. W dniach 7 listopada i 14 grudnia 2014 r. oraz 6 maja i 22 czerwca 2015 r. skarżąca była w stanie skierować do Komisji cztery pisma przed wydaniem zaskarżonych decyzji. Ponadto Komisja pozostawiła rozsądny okres pomiędzy pismem skarżącej z dnia 6 maja 2015 r. a przyjęciem zaskarżonych decyzji, począwszy od dnia 25 sierpnia 2015 r.
- 143 Wynika z tego, że skarżąca była w stanie przedstawić skutecznie swój punkt widzenia, a zatem skorzystać ze swego prawa do bycia wysłuchaną przed wydaniem zaskarżonych decyzji.

- 144 Wniosku tego nie jest w stanie podważyć okoliczność, że skarżąca otrzymała odpowiedź na pismo z dnia 6 maja 2015 r. dopiero po przyjęciu zaskarżonych decyzji.
- 145 W rzeczywistości bowiem prawo do bycia wysłuchanym nie wyłącza prawa do kontradyktoryjnej debaty pomiędzy autorem zaskarżonych aktów, a ich adresatem, lecz gwarantuje każdej osobie możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia jej stanowiska w trakcie postępowania administracyjnego i przed wydaniem jakiegokolwiek decyzji, która mogłaby niekorzystnie wpłynąć na jej interesy (zobacz podobnie wyroki: z dnia 11 grudnia 2014 r., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 36 oraz z dnia 9 lutego 2017 r., M, C-560/14, EU:C:2017:101, pkt 25 i 31).
- 146 W świetle ogółu powyższych rozważań należy stwierdzić, że Komisja nie naruszyła przysługującego skarżącej prawa do bycia wysłuchaną, o którym mowa w art. 41 ust. 2 karty.
- 147 Ponadto, jeżeli chodzi o argumenty skarżącej, w których podnosi ona, że Komisja ograniczyła się do przedstawienia dwóch stron odpowiedzi na jej pismo z dnia 6 maja 2015 r. i zwięźlej odpowiedzi na jej szczegółowe wyjaśnienia z 7 listopada i 14 grudnia 2014 r., dotyczą one raczej analizy obowiązku uzasadnienia, spoczywającego na Komisji, przewidzianego w art. 41 ust. 2 karty oraz w art. 296 TFUE.
- 148 W tym względzie z orzecznictwa wynika, że uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 akapit drugi TFUE, musi przedstawiać w sposób wyraźny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, tak aby umożliwić zainteresowanym poznanie podstaw podjętej decyzji, a właściwemu sądowi przeprowadzenie jego kontroli (zob. podobnie wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 149 W ramach decyzji indywidualnych, celem obowiązku uzasadnienia decyzji indywidualnej obok umożliwienia kontroli sądowej jest dostarczenie zainteresowanemu danych wystarczających do zweryfikowania, czy decyzja jest ewentualnie obciążona wadą pozwalającą zakwestionować jej ważność (zob. wyrok z dnia 29 września 2011 r., Elf Aquitaine/Komisja, C-521/09 P, EU:C:2011:620, pkt 148 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 150 W niniejszej sprawie skarżąca nie może opierać się wyłącznie na odpowiedzi Komisji na pismo z dnia 6 maja 2015 r., jako że odpowiedź ta nie może sama w sobie stanowić istotnego elementu naruszenia obowiązku uzasadnienia w rozumieniu art. 296 akapit drugi TFUE. Ponadto skarżąca nie powinna pomijać okoliczności, że z zaskarżonych decyzji jasno wynika rozumowanie Komisji oparte na sprawozdaniu z audytu dotyczącym prognozy programu, które zostało przekazane skarżącej, oraz na zamieszczonych tam wyjaśnieniach audytora finansowego.
- 151 W każdym razie skarżąca nie może twierdzić, że przedstawiła szczegółowe wyjaśnienia w piśmie z dnia 7 listopada 2014 r. i w wiadomości elektronicznej z dnia 14 grudnia 2014 r., gdyż z tej ostatniej jasno wynika, że dotyczyła ona przede wszystkim wniosku o zastosowanie art. 40 umowy o świadczenie usług odnośnie do spornej wierzytelności, który przewidywał możliwość polubownego rozstrzygnięcia w odniesieniu do spornej wierzytelności. Skarżąca ograniczyła się do stwierdzenia, że ustalenia sprawozdania z audytu są „błędne, prawnie niedopuszczalne, stronnicze, wynikające z jednostronnego rozumowania”, bez przedstawienia dowodów czy dodatkowych argumentów.
- 152 A zatem Komisja słusznie stwierdziła, że może utrzymać swoje stanowisko, bez przedstawienia dodatkowych powodów skarżącej po przedmiotowych pismach lub wiadomościach elektronicznych.
- 153 Tym samym należy oddalić zarzut czwarty.

*W przedmiocie żądań zmierzających do uzyskania zwrotu kwot rzekomo związanych z bezpodstawnym wzbogaceniem się Unii*

- 154 [Sprostowany postanowieniem z dnia 3 października 2018 r.] W ramach zarzutu drugiego, podniesionego na poparcie żądań zmierzających do uzyskania zwrotu kwot składających się na sporną wierzytelność, skarżąca podnosi, że w zakresie, w jakim zaskarżone decyzje są pozbawione podstawy prawnej i doprowadziły do zwiększenia majątku Komisji o kwotę 624 388,73 EUR, czyli o kwotę spornej wierzytelności, która wynosiła 60 096,08 EUR, powiększoną o odsetki, jest ona uprawniona do żądania zwrotu kwot związanych z tym bezpodstawnym wzbogaceniem.
- 155 Komisja twierdzi, że wykazała, iż sporna wierzytelność była oparta na solidnej podstawie prawnej i przysługiwała jej wobec skarżącej. Podnosi ona, że w niniejszej sprawie nie doszło zatem do naruszenia zasady zakazu bezpodstawnego wzbogacenia.
- 156 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, aby można było uznać skargę o zwrot wynikającą z bezpodstawnego wzbogacenia się Unii, konieczne jest wykazanie wzbogacenia się Unii bez ważnej podstawy prawnej oraz zubożenia skarżącego związanego z tym wzbogaceniem się (zob. wyrok z dnia 28 lipca 2011 r., Agrana Zucker, C-309/10, EU:C:2011:531, pkt 53 i przytoczone orzecznictwo).
- 157 Według zasad wspólnych dla praw państw członkowskich prawo do odszkodowania od wzbogaconej osoby jest uzależnione od braku podstawy prawnej takiego wzbogacenia [zob. podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Masdar (UK)/Komisja, C-47/07 P, EU:C:2008:726, pkt 44–46, 49].
- 158 W niniejszej sprawie nie można uznać, że potrącenie wierzytelności dokonane przez Komisję było pozbawione podstawy prawnej, ponieważ, jak wynika z analizy ww. zarzutu pierwszego, zaskarżone decyzje wydano zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR i rozporządzenia nr 966/2012. Ponadto skarżąca zobowiązała się jednostronnie w prognozie programu do zwrócenia Komisji wydatków niekwalifikowalnych w finansowaniu z EFR.
- 159 Wynika z tego, że Komisja nie może zostać poddana z powodu bezpodstawnego wzbogacenia Unii obowiązkowi zwrotu kwoty spornej wierzytelności składającej się z wydatków niekwalifikowalnych, stwierdzonych w sprawozdaniu z audytu dotyczącego prognozy programu.
- 160 Natomiast Komisja powinna wyciągnąć konsekwencje ze stwierdzenia częściowej nieważności decyzji opartego na naruszeniu zasady proporcjonalności.
- 161 W konsekwencji należy oddalić zarzut drugi oraz żądanie zmierzające do uzyskania zwrotu kwot składających się na sporną wierzytelność, powiększoną o odsetki za opóźnienie ustalone w oparciu o stopę referencyjną Europejskiego Banku Centralnego podwyższoną o dwa punkty.

*W przedmiocie żądania odszkodowania*

- 162 Skarżąca uważa, że poniosła szkodę ze względu na niepewność spowodowaną przez opóźnione odpowiedzi Komisji na jej pismo z dnia 6 maja 2015 r. oraz ze względu na naruszenie jej wizerunku i reputacji. Podnosi ona, że zaskarżone decyzje zakwestionowały jej wiarygodność jako przedsiębiorcy i stałego partnera Komisji.
- 163 Komisja podnosi, że żądanie odszkodowawcze skarżącej jest czysto symboliczne i nie spełnia trzech przesłanek określonych w artykułach 268 i 340 TFUE, zgodnie z którymi należy dowieść bezprawności zachowania zarzucanego Komisji, istnienia rzeczywistej szkody i związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem a podnoszoną szkodą.

- 164 W odniesieniu do symbolicznego odszkodowania z art. 340 akapit drugi TFUE wynika, że powstanie odpowiedzialności pozaumownej Unii i skorzystanie z uprawnienia do naprawienia poniesionej szkody jest uzależnione od łącznego spełnienia przesłanek dotyczących bezprawności zachowania zarzucanego instytucjom, rzeczywistego charakteru szkody oraz istnienia związku przyczynowego pomiędzy tym zachowaniem a podniesioną szkodą. Rzeczona odpowiedzialność nie powstaje w razie braku spełnienia wszystkich przesłanek, od których jest uzależniony obowiązek naprawienia szkody wskazany we wspomnianym przepisie (zob. wyrok z dnia 11 grudnia 2014 r., Heli-Flight/EASA, T-102/13, EU:T:2014:1064, pkt 116 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 165 Ponadto stwierdzenie nieważności niezgodnego z prawem aktu może samo w sobie stanowić stosowne i co do zasady wystarczające zadośćuczynienie za krzywdę, jaką mógł spowodować ten akt, chyba że strona skarżąca wykaże, iż doznana przez nią krzywda da się oddzielić od niezgodności z prawem stanowiącej podstawę stwierdzenia nieważności i nie może zostać w pełni naprawiona poprzez samo stwierdzenie nieważności (zob. wyrok z dnia 14 września 2017 r., Bodson i in./EBI, T-504/16 i T-505/16. EU:T:2017:603, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 166 [Sprostowany postanowieniem z dnia 3 października 2018 r.] W niniejszej sprawie należy zaznaczyć, po pierwsze, w odniesieniu do bezprawności zachowania zarzucanego Komisji, że skarżąca nie powołuje się na inne okoliczności, tylko na zarzuty podniesione na poparcie wniosku o stwierdzenie nieważności, po drugie, że jedynie zarzuty trzeci i piąty zostały w części uwzględnione, a po trzecie, że stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji stanowi samo w sobie stosowne naprawienie powoływanej krzywdy moralnej w zakresie, w jakim skarżąca nie przedstawiła żadnego dowodu mogącego wykazać poniesienie krzywdy moralnej dającej się oddzielić od niezgodności z prawem stanowiącej podstawę stwierdzenia nieważności zaskarżonych decyzji.
- 167 Z uwagi na ogół powyższych rozważań należy oddalić żądania odszkodowawcze skarżącej.

### **W przedmiocie kosztów**

- 168 Zgodnie z art. 134 ust. 3 regulaminu postępowania każda ze stron poniesie własne koszty w przypadku nieuwzględnienia, odpowiednio, jednego lub kilku żądań.
- 169 W niniejszej sprawie, jako że stwierdzono nieważność zaskarżonych decyzji tylko w części, Sąd postanowił, że każda ze stron poniesie własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdza się nieważność części decyzji dotyczących potrącenia zawartych w pismach Komisji Europejskiej z dnia 27 sierpnia, 7, 16, 23 i 25 września 2015 r., zmierzających do odzyskania kwoty 624 388,73 EUR odpowiadającej kwocie części zaliczek wypłaconych skarżącej w ramach programu wspierania inicjatyw kulturalnych w Gwinei Bissau finansowanych z dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR), powiększonej o odsetki za zwłokę, w zakresie, w jakim zmierzają one do odzyskania kwoty 312 265,42 EUR odpowiadającej kwocie niekwalifikujących się wydatków wskazanych w ustaleniu finansowym nr 2 w sprawozdaniu z audytu EDF 2007/20859 dotyczącego prognozy programu wdrożenia i zamknięcia pod numerem referencyjnym FED/2010/249-005.**
- 2) **Skarga zostaje oddalona w pozostałej części.**

**3) Komisja i Transtec ponoszą własne koszty postępowania.**

Pelikánová

Valančius

Öberg

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 3 lipca 2018 r.

Podpisy