WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (druga izba)

z dnia 30 czerwca 2009 r. *

W sprawie T-444/07

Centre de promotion de l'emploi par la micro-entreprise (CPEM), z siedzibą w Marsylii (Francja), reprezentowany przez adwokata C. Bonnefoi,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez L. Flynna oraz A. Steiblytė, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji C(2007) 4645 z dnia 4 października 2007 r. dotyczącej cofnięcia pomocy finansowej przyznanej z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) mocą decyzji C(1999) 2645 z dnia 17 sierpnia 1999 r., a także żądanie odszkodowania,

* Język postępowania: francuski.

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI
WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (druga izba),

w składzie: I. Pelikánová (sprawozdawca), prezes, K. Jürimäe i S. Soldevila Fragoso, sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 grudnia 2008 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

1 Artykuł 147 akapit pierwszy WE powierza Komisji zarządzanie Europejskim Funduszem Społecznym (EFS) ustanowionym na mocy art. 146 WE. EFS, zgodnie z art. 159 akapit pierwszy WE, jest jednym z funduszy strukturalnych.

2 Ramy prawne regulujące fundusze strukturalne w okresie programowania trwającym od roku 1994 do roku 1999, istotnym dla rozpoznawanej sprawy, tworzyło w szczególności rozporządzenie Rady (EWG) nr 2052/88 z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie zadań funduszy strukturalnych i ich skuteczności oraz w sprawie koordynacji działań funduszy między sobą i z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego

i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi (Dz.U. L 185, s. 9) w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2081/93 z dnia 20 lipca 1993 r. (Dz.U. L 193, s. 5, zwane dalej „rozporządzeniem nr 2052/88").

3 Na podstawie tego rozporządzenia Rada przyjęła rozporządzenie (EWG) nr 4255/88 z dnia 19 grudnia 1988 r. ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia nr 2052/88 w odniesieniu do EFS (Dz.U. L 374, s. 21), zmienione rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2084/93 z dnia 20 lipca 1993 r. (Dz.U. L 193, s. 39, zwane dalej „rozporządzeniem nr 4255/88"). Rada przyjęła również rozporządzenie (EWG) nr 4253/88 z dnia 19 grudnia 1988 r. ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia nr 2052/88 w odniesieniu do koordynacji działań różnych funduszy strukturalnych między nimi oraz z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi (Dz.U. L 374, s. 1), zmienione rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2082/93 z dnia 20 lipca 1993 r. (Dz.U. L 193, s. 20) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 4253/88").

4 Rozporządzenia nr 2052/88 i 4253/88 zostały uchylone z dniem 1 stycznia 2000 r. na podstawie art. 54 akapit pierwszy rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.U. L 161, s. 1), z zastrzeżeniem art. 52 ust. 1 tego ostatniego rozporządzenia.

5 Rozporządzenie nr 4255/88 zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2000 r. na podstawie art. 11 rozporządzenia (WE) nr 1784/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie EFS (Dz.U. L 213, s. 5), którego art. 9 odsyła do przepisów przejściowych określonych w art. 52 rozporządzenia nr 1260/1999.

6 Ustęp 1 tego ostatniego przepisu przewiduje w szczególności, że „niniejsze rozporządzenie nie ma wpływu na kontynuację lub modyfikację, w tym całkowite lub częściowe anulowanie, pomocy zatwierdzonej przez Radę lub Komisję na podstawie rozporządzeń […] nr 2052/88 i […] nr 4253/88 lub jakiegokolwiek innego prawodawstwa, które miało zastosowanie do tej pomocy w dniu 31 grudnia 1999 r.".

7 Ze wszystkich tych przepisów łącznie wynika, że chociaż rozporządzenie nr 4255/88 zostało uchylone rozporządzeniem nr 1784/1999, to to ostatnie — poprzez odesłanie do przepisów przejściowych zawartych w art. 52 rozporządzenia nr 1260/1999 — przewiduje, że rozporządzenie nr 4255/88 oraz rozporządzenie nr 4253/88 nadal obowiązują w odniesieniu do pomocy zatwierdzonej na podstawie rozporządzenia nr 4255/88.

8 Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 4255/88 zatytułowanym „Pomoc techniczna, projekty pilotażowe i pokazowe":

„[EFS] może finansować, wykraczając poza wspólnotowe ramy wsparcia, w granicach 0,5% wysokości swojego rocznego budżetu na dotacje: działania przygotowawcze, ocenę, nadzór i kontrolę wyników, w państwach członkowskich lub na szczeblu wspólnotowym, niezbędne do realizacji działań określonych w art. 1. Działania te są podejmowane z inicjatywy Komisji lub na rachunek Komisji i obejmują:

a) działania o nowatorskim charakterze, których celem jest potwierdzenie nowych założeń związanych z treścią, metodologią i organizacją kształcenia zawodowego, obejmujących włączenie wymiaru wspólnotowego do kształcenia zawodowego oraz, bardziej ogólnie, wzrost zatrudnienia, w tym także promowanie równości szans na rynku pracy dla mężczyzn i kobiet oraz integracji zawodowej osób narażonych na wykluczenie z rynku pracy — w celu stworzenia bazy dla późniejszych działań [EFS] w wielu krajach członkowskich […]" [tłumaczenie nieoficjalne].

9 Zgodnie z art. 24 rozporządzenia nr 4253/88 zatytułowanym „Zmniejszenie, zawieszenie i cofnięcie pomocy":

„1. Jeśli zachodzi podejrzenie, że realizacja działania lub jednego ze środków nie uzasadnia ani części, ani całości przyznanej pomocy finansowej, Komisja w odpowiedni

sposób bada dany przypadek w ramach partnerstwa, w tym w szczególności wzywa państwo członkowskie lub władze wyznaczone przez nie do realizacji działania do przedstawienia uwag w określonym terminie.

2. W wyniku powyższego badania Komisja może zmniejszyć lub zawiesić pomoc przeznaczoną na dane działanie lub środek, jeśli badanie potwierdzi występowanie nieprawidłowości lub istotnej zmiany, która wpływa na charakter lub warunki realizacji działania lub środka i która nie została przedłożona Komisji w celu zatwierdzenia.

3. Nienależnie wypłacone kwoty podlegają zwrotowi Komisji. Od niezwróconych sum będą naliczane odsetki za opóźnienie, zgodnie z rozporządzeniem finansowym i na zasadach, które zostaną ustalone przez Komisję, zgodnie z procedurami określonymi w tytule VIII" [tłumaczenie nieoficjalne].

Okoliczności powstania sporu

10 W dniu 21 lipca 1998 r. Komisja opublikowała zaproszenie do składania wniosków dotyczących realizacji akcji pilotażowej „Lokalny kapitał społeczny" (Dz.U. C 228, s. 15). Komisja określiła w zaproszeniu wytyczne w zakresie przyznawania dotacji globalnych instytucjom pośredniczącym, przeznaczonych na wspieranie osób, które będą realizować mikroprojekty wpływające na wzrost zatrudnienia i spójności społecznej. Jak wynika z pkt 2 zaproszenia do składania wniosków, jest ono „przeznaczone wyłącznie dla organizacji o celach niezarobkowych, a także już istniejących konsorcjów utworzonych przez tego rodzaju organizacje". Zgodnie z tym samym punktem „[o]rganizacje pośredniczące […] powinny zapewnić współfinansowanie, którego wysokość nie może być niższa niż 15% wnioskowanej dotacji".

11 Decyzją C(1999) 2645 z dnia 17 sierpnia 1999 r. (zwaną dalej „decyzją o przyznaniu pomocy") Komisja przyznała pomoc ze środków EFS w formie dotacji globalnej na

finansowanie projektu pilotażowego zgłoszonego przez Centre de promotion de l'emploi par la micro-entreprise (zwany dalej „CPEM" lub „skarżącym"). Maksymalna kwota całkowita w wysokości 1 000 000 EUR została przyznana przez EFS na ten projekt pilotażowy.

12 Zgodnie z art. 1 decyzji o przyznaniu pomocy określa ona procedury przyznania pomocy oraz wykorzystania dotacji przyznanej dla CPEM przez Komisję. Zgodnie z jej art. 2 szczegółowe warunki dotyczące dotacji są opisane w załączniku III do decyzji o przyznaniu pomocy. Artykuł 3 ust. 2 i 3 decyzji o przyznaniu pomocy ustala termin zakończenia okresu wydatkowania dla projektu pilotażowego na dzień 31 sierpnia 2001 r. oraz termin zakończenia okresu wykonania na dzień 28 lutego 2002 r. Artykuł 7 decyzji o przyznaniu pomocy stanowi, że CPEM ma obowiązek przestrzegać warunków realizacji projektu określonych w „Przewodniku dotyczącym art. 6 rozporządzenia w sprawie EFS — »Lokalny kapitał społeczny«" (zwanym dalej „przewodnikiem promotora").

13 Decyzją nr C(2001) 2144 z dnia 18 września 2001 r., wydaną w związku z wnioskiem skarżącego, Komisja przedłużyła okres wydatkowania dla projektu pilotażowego do dnia 31 grudnia 2001 r., a okres wykonania do dnia 30 czerwca 2002 r.

14 Po przyznaniu dotacji globalnej zgodnie z tym, co zostało zapowiedziane w jego dokumentach zgłoszeniowych, CPEM zawarł w dniu 20 września 2000 r. umowę w sprawie wdrożenia projektu pilotażowego z Centre de formation professionnelle et de promotion sociale (CFPPS), podmiotem będącym stowarzyszeniem o celach niezarobkowych, który później przybrał nazwę Marseille Service Développement (MSD).

15 W dniu 7 października 2002 r. Komisja otrzymała od MSD sprawozdanie końcowe i wniosek o rozliczenie końcowe przedsięwzięć przeprowadzonych w ramach projektu pilotażowego.

16 Komisja dokonała płatności częściowych oraz rozliczenia końcowego tego projektu na kwotę łączną 1 000 000 EUR.

17 W sierpniu 2004 r. Dyrekcja Generalna Komisji (DG) ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans (zwana dalej „DG ds. Zatrudnienia") przeprowadziła w MSD audyt, który nie wykazał poważnych nieprawidłowości i w wyniku którego nastąpił zwrot kwoty w wysokości 4472,30 EUR.

18 W maju 2004 r. pewna osoba składająca skargę skontaktowała się z DG ds. Zatrudnienia oraz z Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w celu zawiadomienia o nieprawidłowościach w zarządzaniu finansami i sprawami administracyjnymi ze strony CPEM lub jego pełnomocników w zakresie dotyczącym jej indywidualnego projektu. OLAF wszczął dochodzenie zewnętrzne w dniu 2 maja 2005 r. i przeprowadził kontrole na miejscu w Marsylii w dniach od 27 czerwca do 1 lipca 2005 r. w CPEM oraz w innych podmiotach gospodarczych, które miały związek z projektem pilotażowym.

19 W dniu 8 września 2005 r. OLAF przekazał sprawozdanie z kontroli skarżącemu, który udzielił odpowiedzi pismem z dnia 13 października 2005 r. OLAF odpowiedział na nie pismem z dnia 11 kwietnia 2006 r. Skarżący wysłał swoją odpowiedź w dniu 21 kwietnia 2006 r. Następnie w dniu 25 kwietnia 2006 r. w siedzibie OLAF-u w Brukseli na wniosek skarżącego odbyło się spotkanie z udziałem DG ds. Zatrudnienia.

20 Pismem z dnia 24 maja 2006 r. OLAF poinformował skarżącego, że zakończyła się faza dochodzeniowa i że zostanie sporządzone sprawozdanie końcowe. OLAF przyjął swoje sprawozdanie końcowe w dniu 4 października 2006 r. Sprawozdanie to zostało przekazane skarżącemu pismem z dnia 20 października 2006 r. W sprawozdaniu końcowym OLAF-u stwierdzono liczne poważne nieprawidłowości, ze względu na które zaproponowano cofnięcie pomocy ze środków wspólnotowych w wysokości 1 000 000 EUR i odzyskanie kwoty wynoszącej 995 527,70 EUR.

21 Pismem z dnia 18 stycznia 2007 r. Komisja powiadomiła skarżącego o zamiarze wszczęcia postępowania przewidzianego w art. 24 rozporządzenia nr 4253/88.

22 Pismem z dnia 19 marca 2007 r. skarżący odpowiedział na pismo z dnia 18 stycznia 2007 r., przedstawiając swoje zastrzeżenia do sprawozdania końcowego OLAF.

23 Komisja — uważając, iż odpowiedź skarżącego z dnia 19 marca 2007 r. nie wniosła argumentów prawnych ani informacji dotyczących stanu faktycznego mogących podważyć ustalenia przedstawione w sprawozdaniu końcowym OLAF-u — stwierdziła, że skarżący nie zrealizował projektu w sposób opisany w decyzji o przyznaniu pomocy i zastosował system zarządzania, który naruszał obowiązujące zasady. Decyzją C(2007) 4645 z dnia 4 października 2007 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją") Komisja cofnęła pomoc udzieloną na podstawie decyzji o przyznaniu pomocy. Na mocy art. 2 zaskarżonej decyzji beneficjent jest dłużny Komisji kwotę należności głównej w wysokości 995 527,70 EUR.

Przebieg postępowania i żądania stron

24 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 5 grudnia 2007 r. skarżący wniósł niniejszą skargę.

25 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 16 stycznia 2008 r. skarżący zgłosił wniosek o zastosowanie środków tymczasowych. Postanowieniem z dnia 19 lutego 2008 r. w sprawie T-444/07 R CPEM przeciwko Komisji, niepublikowane w Zbiorze, prezes Sądu odrzucił wyżej wymieniony wniosek o zastosowanie środków tymczasowych.

26 Procedura pisemna została zakończona w dniu 29 kwietnia 2008 r.

27 W dniu 23 października 2008 r., w ramach środka organizacji postępowania na podstawie art. 64 regulaminu, Sąd zwrócił się do CPEM o zajęcie stanowiska wobec zarzutów niedopuszczalności podniesionych przez Komisję w jej odpowiedzi na skargę i równocześnie zwrócił się do Komisji o przekazanie niektórych dokumentów. Ponadto strony zostały wezwane do udzielenia przed rozprawą odpowiedzi na piśmie na pewne pytania zadane przez Sąd. Strony spełniły powyższe żądania w wyznaczonych im terminach.

28 Skarżący wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

— uznanie prawa do odszkodowania za publiczne naruszenie jego wizerunku w wysokości 100 000 EUR;

— uznanie prawa do indywidualnego odszkodowania w wysokości symbolicznego euro na rzecz pracowników CPEM z tytułu poważnego naruszenia ich spokoju w środowisku pracy;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

29 Komisja wnosi do Sądu o:

— uznanie skargi za niedopuszczalną lub ewentualnie za bezzasadną;

— obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

W przedmiocie dopuszczalności

1. *Argumenty stron*

30 Komisja podważa dopuszczalność żądań drugiego i trzeciego wysuniętych przez skarżącego, ponieważ nie wskazano w nich wystarczająco precyzyjnie, w jaki sposób zostały spełnione wszystkie przesłanki naprawienia rzekomo poniesionej szkody. Skarga nie pozwala bowiem na ustalenie powodów, dla których stanowisko zajęte przez Komisję w zaskarżonej decyzji miałoby stanowić przyczynę powstania szkody zarzucanej przez skarżącego, przy czym skarżący nie przedstawił żadnego dowodu na rzeczywiste istnienie zarzucanych szkód.

31 W uwagach z dnia 17 listopada 2008 r. na temat zarzutów niedopuszczalności podniesionych przez Komisję CPEM oświadczył, że przedmiotem sporu w tym zakresie nie jest wypłata odszkodowania, a jedynie uznanie prawa do odszkodowania. Ponadto wyjaśnia, na czym — jego zdaniem — polegało zachowanie zarzucane Komisji, poniesiona szkoda oraz związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy nimi. Na koniec skarżący przedstawił wyjaśnienia dotyczące powodów, dla których pracownicy CPEM żądają odszkodowania w wysokości symbolicznego euro.

2. *Ocena Sądu*

W przedmiocie dopuszczalności drugiego żądania dotyczącego uznania prawa CPEM do odszkodowania

32 Zgodnie z art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości, który znajduje zastosowanie do Sądu na podstawie art. 53 akapit pierwszy tego statutu oraz art. 44 § 1 lit. c) regulaminu, skarga winna wskazywać przedmiot sporu oraz wymieniać podnoszone zarzuty. Opis ten winien być wystarczająco zrozumiały i precyzyjny, by umożliwić stronie pozwanej przygotowanie obrony, a Sądowi rozstrzygnięcie sporu, w razie konieczności bez dodatkowych informacji. Ze względów pewności prawa i wymogów prawidłowego administrowania wymierzaniem sprawiedliwości dopuszczalność skargi wymaga, by z samej jej treści wynikały, przynajmniej w skrócie, lecz w sposób spójny i zrozumiały, podstawowe okoliczności faktyczne i prawne, na których skarga ta jest oparta (postanowienie Sądu z dnia 28 kwietnia 1993 r. w sprawie T-85/92 De Hoe przeciwko Komisji, Rec. s. II-523, pkt 20; wyrok Sądu z dnia 29 stycznia 1998 r. w sprawie T-113/96 Dubois et Fils przeciwko Radzie i Komisji, Rec. s. II-125, pkt 29).

33 Aby zadośćuczynić tym wymogom, skarga o naprawienie szkód, jakie miały zostać spowodowane przez instytucję wspólnotową powinna zawierać informacje pozwalające zidentyfikować zachowanie zarzucane instytucji przez skarżącego, powody, dla których utrzymuje on, że istnieje związek przyczynowy między tym zachowaniem a szkodą, którą miałby ponieść, a także rodzaj i rozmiary szkody (wyroki Sądu: z dnia 18 września 1996 r. w sprawie T-387/94 Asia Motor France i in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-961, pkt 107; z dnia 6 maja 1997 r. w sprawie T-195/95 Guérin automobiles przeciwko Komisji, Rec. s. II-679, pkt 21; z dnia 10 lipca 1997 r. w sprawie T-38/96 Guérin automobiles przeciwko Komisji, Rec. s. II-1223, pkt 42; ww. wyrok w sprawie Dubois et Fils przeciwko Radzie i Komisji, pkt 30).

34 Tymczasem w rozpoznawanej sprawie należy stwierdzić, że jedyną okolicznością przedstawioną przez CPEM w celu uzasadnienia roszczenia odszkodowawczego zawartego w drugim żądaniu stanowi właśnie samo żądanie w następującym brzmieniu:

„CPEM wnosi do Sądu o […] uznanie prawa do odszkodowania za naruszenie publicznego wizerunku organizacji realizującej zadania z zakresu interesu publicznego (oszacowanego na 100 000 EUR)".

35 Na podstawie takiego sformułowania można wywnioskować, że zarzucana szkoda polega na naruszeniu wizerunku CPEM, przy czym skarżący nie precyzuje, w jaki sposób uzasadnia kwotę 100 000 EUR. Co do zarzucanego zachowania z całej skargi oraz z uwag CPEM z dnia 17 listopada 2008 r. wynika — jak się wydaje — że chodzi o rzekome uchybienia proceduralne przypisywane OLAF-owi i Komisji, których dotyczą argumenty podniesione przez CPEM w ramach zarzutu pierwszego. Należy jednak stwierdzić całkowity brak w skardze jakichkolwiek wskazówek dotyczących związku przyczynowego między zarzucanym zachowaniem a rzekomo doznaną szkodą.

36 Otóż wobec braku jakichkolwiek informacji ze strony skarżącego Sąd nie jest obowiązany do oceny i badania istnienia ewentualnego związku przyczynowego między zarzucanym zachowaniem a rzekomo doznaną szkodą (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie T-228/02 Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-4665, pkt 179).

37 Prawdą jest, że CPEM w uwagach z dnia 17 listopada 2008 r. wskazał, iż „bezpośredni związek przyczynowy z naruszeniem dobrego imienia" istnieje, w przypadku gdy podmiot działający w dziedzinie finansów zostaje oskarżony i skazany za nieprawidłowe zarządzanie finansami, podczas gdy nie miała miejsca ani malwersacja, ani oszustwo finansowe, a co najwyżej „błędna interpretacja administracyjna" przy skomplikowanych procedurach. Jednakże należy w tym względzie przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 32 niniejszego wyroku podstawowe okoliczności faktyczne i prawne, na których skarga jest oparta, powinny wynikać z treści samej skargi, przynajmniej w skrócie, lecz w sposób spójny i zrozumiały. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie Sąd stwierdził już wcześniej, iż w skardze nie ma żadnej informacji,

nawet zwięzłej, dotyczącej związku przyczynowego między zachowaniem zarzucanym Komisji a szkodą poniesioną przez CPEM. Wobec tego wszelkie późniejsze wskazówki na temat tego związku należy odrzucić jako spóźnione (zob. podobnie ww. postanowienie w sprawie De Hoe przeciwko Komisji, pkt 25).

38 Wynika stąd, iż drugie żądanie CPEM powinno zostać odrzucone jako niedopuszczalne.

W przedmiocie dopuszczalności żądania trzeciego dotyczącego uznania prawa pracowników CPEM do odszkodowania

39 Jeśli chodzi o trzecie żądanie, którego przedmiotem jest roszczenie odszkodowawcze na rzecz pracowników CPEM, należy podkreślić, iż skarżący ani nie poinformował, ani nie udowodnił, że został upoważniony przez tych pracowników do wniesienia skargi o odszkodowanie w ich imieniu.

40 W związku z powyższym należy odrzucić to żądanie jako niedopuszczalne ze względu na brak interesu prawnego.

Co do istoty

41 Skarżący podniósł dwa zarzuty dotyczące, po pierwsze, postępowania przeprowadzonego przez OLAF i przez Komisję, a po drugie zaskarżonej decyzji co do jej istoty.

1. *W przedmiocie zarzutu pierwszego kwestionującego postępowanie przeprowadzone przez OLAF oraz przez Komisję*

Argumenty stron

42 W zarzucie pierwszym CPEM podnosi, iż Komisja nie przestrzegała w toku postępowania, które doprowadziło do wydania zaskarżonej decyzji, ogólnych zasad prawa, a w szczególności zasady prawa do obrony. Zarzut ten składa się z pięciu części.

43 W ramach pierwszej części zarzutu CPEM, powołując się na relacje swoich pracowników, CPEM twierdzi, że OLAF przeprowadził dochodzenie w formie ukierunkowanej na badanie wyłącznie okoliczności obciążających.

44 W drugiej części tego zarzutu CPEM poddaje krytyce procedurę zastosowaną przez OLAF z racji pomieszania procedur przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE, Euratom) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami (Dz.U. L 292, s. 2) z procedurami przewidzianymi w rozporządzeniu Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 312, s. 1). CPEM podkreśla zwłaszcza, że pracownicy OLAF-u wspominali o możliwości zastosowania sankcji karnych oraz że ich zachowanie stwarzało atmosferę niepewności i zastraszenia wśród osób obecnych podczas kontroli, w szczególności na skutek permanentnego używania pojęcia „nadużycie finansowe" oraz przez fakt, iż słowa „dochodzenie" i „kontrola" były używane bez rozróżnienia w tej samej procedurze. Ponadto włączenie w sprawę prokuratora przed zakończeniem kontroli administracyjnej oraz obecność funkcjonariusza policji kryminalnej podczas kontroli przeprowadzanych na miejscu wskazywały, iż kontrola nie miała charakteru wyłącznie administracyjnego.

45 W trzeciej części zarzutu CPEM kwestionuje wiarygodność dochodzenia przeprowadzonego przez OLAF. Skarżący podkreśla w tym zakresie, że w dochodzeniu wystąpiło wiele elementów proceduralnych nieuzasadnionych, obraźliwych lub noszących znamiona nadużycia, niedopuszczalnych z punktu widzenia przestrzegania ogólnych zasad prawa wspólnotowego oraz rzetelności postępowania. W szczególności śledczy OLAF-u wybrali niewłaściwe osoby do przesłuchania oraz wyrażali opinie nie na miejscu pod adresem urzędników państwowych i adwokata CPEM. Ponadto niektóre sprawozdania z przesłuchań oraz sprawozdanie z dwustronnego spotkania, które odbyło się w dniu 25 kwietnia 2006 r. pomiędzy CPEM a OLAF-em, są niezgodne z prawdą lub niepodpisane przez odpowiednie osoby, a sprawozdania OLAF-u, które służyły Komisji za podstawę wydania zaskarżonej decyzji, zawierają błędy faktyczne.

46 Czwarta część zarzutu dotyczy naruszenia prawa do obrony w toku dochodzenia. W tej kwestii CPEM podnosi szereg argumentów dotyczących potraktowania przez OLAF skarg, które spowodowały wszczęcie przezeń dochodzenia. Skarżącemu w szczególności nie przekazano treści tych skarg i nie miał możliwości przedstawienia swoich uwag na ich temat. Ponadto nawet gdyby skarga z maja 2004 r. faktycznie dotyczyła praktyki „waloryzacji", to jest ona bezzasadna. Co więcej, OLAF składał sprzeczne oświadczenia odnośnie do roli, jaką skargi otrzymane przez OLAF w maju 2005 r. odegrały we wszczęciu postępowania kontrolnego. Wreszcie OLAF poinformował o sprawie prasę jeszcze przed wydaniem przez Komisję zaskarżonej decyzji.

47 Na koniec, w piątej części zarzutu CPEM zgłasza zastrzeżenia wobec wykorzystania przez OLAF w dochodzeniu różnych wydań przewodnika promotora. Dokument ten miał bowiem wiele wersji, w tym jedną o charakterze tymczasowym, której skarżący nie uważał za wiążącą i w związku z tym nie brał pod uwagę.

48 Komisja odrzuca argumenty CPEM.

Ocena Sądu

49 Przede wszystkim należy stwierdzić, jeśli chodzi o piątą część zarzutu, że ustalenie, czy przewodnik promotora mógł być traktowany jako wiążący dla CPEM pomimo zmian, jakim ulegał, nie dotyczy strony formalnej postępowania administracyjnego, lecz strony merytorycznej zaskarżonej decyzji. Zważywszy, że CPEM podnosi również kwestię wiążącego charakteru tego przewodnika w trzeciej części zarzutu drugiego, wszystkie argumenty związane z tą kwestią zostaną zbadane w jej ramach.

50 Następnie należy zaznaczyć, że w tekście skargi nie sprecyzowano, jakie to zasady, inne niż zasada prawa do obrony, zostały według skarżącego naruszone. W tych okolicznościach trzeba ograniczyć badanie zarzutu pierwszego wyłącznie do zasady poszanowania prawa do obrony, ponieważ przy braku informacji ze strony skarżącego Sąd nie jest obowiązany do poszukiwania i wskazania zasad, na których naruszenie można by się powołać.

51 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada prawa do obrony wymaga, aby adresaci decyzji, które dotyczą w sposób istotny ich interesów, mieli możliwość przedstawienia w skuteczny sposób swojego stanowiska (wyroki Sądu: z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie T-217/01 Forum des migrants przeciwko Komisji, Rec. s. II-1563, pkt 56; z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie T-306/00 Conserve Italia przeciwko Komisji, Rec. s. II-5705, pkt 107; zob. także podobnie wyrok Trybunału z dnia 10 lipca 1986 r. w sprawie 234/84 Belgia przeciwko Komisji, Rec. s. 2263, pkt 27).

52 W rozpoznawanej sprawie, jeśli chodzi o argument podniesiony w ramach czwartej części zarzutu, że OLAF poinformował o sprawie prasę jeszcze przed wydaniem przez Komisję zaskarżonej decyzji, trzeba stwierdzić, że tego rodzaju zarzut — nawet jeśli założyć, że jest zasadny — nie może stanowić naruszenia prawa CPEM do obrony określonego w punkcie poprzedzającym. W związku z tym należy go odrzucić jako nieskuteczny, i to bez potrzeby badania kwestii, czy — jak twierdzi CPEM — artykuł prasowy z dnia 7 października 2007 r., na który się powołuje, jest rzeczywiście oparty na informacjach uzyskanych od OLAF-u.

53 Ponadto z orzecznictwa wynika także, iż prawo do obrony zostaje naruszone z powodu uchybień proceduralnych tylko wtedy, gdy te uchybienia miały konkretny wpływ na możliwość obrony zainteresowanych przedsiębiorstw. Wobec powyższego nieposzanowanie obowiązujących przepisów, których celem jest ochrona prawa do obrony, może prowadzić do uchybień w postępowaniu administracyjnym tylko wtedy, gdy zostanie wykazane, że to postępowanie miałoby inny wynik, gdyby te przepisy nie zostały naruszone (zob. wyrok Sądu z dnia 14 grudnia 2005 r. w sprawie T-210/01 General Electric przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-5575, pkt 632 i przytoczone tam orzecznictwo).

54 Należy zatem zbadać w odniesieniu do każdego z argumentów podniesionych przez CPEM w ramach zarzutu pierwszego, po pierwsze, czy przed wydaniem zaskarżonej decyzji skarżący miał możliwość przedstawienia w skuteczny sposób swojego stanowiska, a po drugie, jeśli nie miał, to czy postępowanie miałoby inny wynik, gdyby CPEM mógł w skuteczny sposób przedstawić swoje stanowisko.

55 Otóż, co się tyczy pierwszej kwestii, która wymaga ustalenia, czy CPEM miał możliwość przedstawienia w skuteczny sposób swojego stanowiska na temat okoliczności faktycznych wskazanych w ramach zarzutu pierwszego, innych niż okoliczności, o których mowa w pkt 52 niniejszego wyroku, należy odrzucić twierdzenie o naruszeniu jego prawa do obrony. W świetle korespondencji wymienionej pomiędzy CPEM a OLAF-em, tj. pisma CPEM z dnia 13 października 2005 r. zawierającego uwagi na temat sprawozdania z kontroli OLAF-u z dnia 8 września 2005 r., pisma OLAF-u z dnia 11 kwietnia 2006 r. oraz pisma CPEM z dnia 21 kwietnia 2006 r. (zob. pkt 19 niniejszego wyroku), należy stwierdzić, że CPEM miał możliwość przedstawienia wszelkich uwag, jakie uznał za istotne, na temat zachowań OLAF-u, które poddaje krytyce w zarzucie pierwszym, i zresztą skorzystał z niej w szerokim zakresie w odniesieniu do niektórych argumentów. W sposób szczegółowy wyraził swoją opinię zwłaszcza na temat procedury zastosowanej przez OLAF. Zatem skarżący miał możliwość przedstawienia uwag we wszystkich sprawach związanych z okolicznościami faktycznymi wskazanymi w zarzucie pierwszym, a które miały miejsce przed omawianą wymianą korespondencji, wobec czego jego prawo do obrony było w pełni respektowane w tym zakresie.

56 Wynika stąd, iż należy oddalić pierwszy zarzut jako bezzasadny i to bez potrzeby badania, czy twierdzenia CPEM na temat okoliczności faktycznych w tym zakresie są zgodne z prawdą.

2. *W przedmiocie zarzutu drugiego podważającego zaskarżoną decyzję co do istoty*

57 W drugiej podstawie skargi CPEM zarzuca Komisji różnego rodzaju naruszenia prawa, które jego zdaniem mają wpływ na legalność zaskarżonej decyzji.

58 Zarzut ten składa się z pięciu części. W części pierwszej skarżący utrzymuje, że OLAF i Komisja nie uwzględnili francuskiego pojęcia organizacji o celach niezarobkowych. Część druga opiera się na rzekomym nieuwzględnieniu stosunków prawnych pomiędzy skarżącym a władzami miejskimi Marsylii. Część trzecia dotyczy braku wiążącego charakteru przewodnika promotora. Część czwarta wiąże się z nieprawidłowościami zarzucanymi skarżącemu. Wreszcie w ramach piątej części zarzutu skarżący kwestionuje możliwość zastosowania 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) w zakresie, w jakim służyło ono za podstawę zaskarżonej decyzji.

W przedmiocie pierwszej części zarzutu dotyczącej nieuwzględnienia francuskiego pojęcia organizacji o celach niezarobkowych

Argumenty stron

59 CPEM utrzymuje, że OLAF, a także Komisja nie uwzględnili jego statusu stowarzyszenia, który reguluje francuska ustawa z dnia 1 lipca 1901 r. z późniejszymi zmianami, określając go jako stowarzyszenie niedziałające w celu osiągnięcia zysku (ASBL), będące instytucją prawa belgijskiego. Według skarżącego, jest niedopuszczalne, żeby w sprawozdaniu OLAF-u podważano fakt, że CPEM i MSD są organizacjami o celach niezarobkowych, podczas gdy obydwa stowarzyszenia spełniają wszystkie kryteria pojęcia „niedziałające w celu osiągnięcia zysku" i zostały uznane za takie przez władze francuskie. Skarżący zarzuca także OLAF-owi, że pomylił status „organizacji o celach niezarobkowych" ze statusem „podmiotu prawa publicznego", „podmiotu prowadzącego działalność regulowaną przepisami prawa publicznego" oraz „instytucji parapublicznej".

60 Komisja nie zgadza się z argumentami skarżącego.

Ocena Sądu

61 Należy zaznaczyć, że OLAF opisywał skarżącego zarówno w swoim sprawozdaniu z kontroli z dnia 8 września 2005 r., jak i w sprawozdaniu końcowym z dnia 4 października 2006 r., jako „podmiot o charakterze stowarzyszenia w świetle ustawy z 1901 r." albo jako „stowarzyszenie w świetle ustawy z 1901 r.". Jedynie w nagłówku obydwu sprawozdań, a także w nagłówkach dokumentów z kontroli na miejscu w dniach 27 i 29 czerwca 2005 r., CPEM określił go jako ASBL. Użycie tego skrótu, co do którego Komisja zaznacza, że był używany wyłącznie w znaczeniu „organizacji o celach niezarobkowych", bez odniesienia do statusu prawnego CPEM, nie miało jednak żadnego wpływu na ocenę czynów zarzucanych CPEM we wspomnianych sprawozdaniach oraz w zaskarżonej decyzji. Kwestia statusu prawnego CPEM nie została bowiem poruszona w żadnym punkcie tych dokumentów.

62 Co więcej, sam CPEM, zgłaszając swoją kandydaturę w dokumentacji w punkcie „[T]ożsamość zgłaszającego wniosek", określił siebie jako „[s]towarzyszenie niedziałające w celu osiągnięcia zysku", co mogło przyczynić się do pomieszania pojęć w tym względzie wśród służb Komisji.

63 Wynika stąd, iż fakt, że OLAF w niektórych dokumentach błędnie określił CPEM oraz MSD jako ASBL, nie może spowodować wadliwości zaskarżonej decyzji. W związku z powyższym należy oddalić pierwszą część zarzutu drugiego.

W przedmiocie drugiej części zarzutu dotyczącej nieuwzględnienia stosunków pomiędzy skarżącym a miastem Marsylia

Argumenty stron

64 CPEM wyraża się krytycznie na temat analizy przeprowadzonej przez OLAF w sprawozdaniu końcowym oraz przez Komisję w zaskarżonej decyzji, dotyczącej stosunków między miastem Marsylia a samym skarżącym i przedstawia w tej kwestii cztery argumenty.

65 Komisja nie zgadza się z argumentami skarżącego.

Ocena Sądu

66 W tej części zarzutu drugiego CPEM kwestionuje pkt 11 sprawozdania końcowego OLAF-u, w którym analizuje on stosunki pomiędzy miastem Marsylia, CPEM i MSD. W szczególności stwierdzono tam, że:

— miasto Marsylia nie mogło samo zgłosić swojej kandydatury jako beneficjenta dotacji z EFS, ponieważ jednym z dwóch głównych kryteriów projektu pilotażowego było powierzenie jego realizacji podmiotom prywatnym o celach niezarobkowych (pkt 11-1);

— MSD, w świetle swojego statutu, jest bez wątpienia stowarzyszeniem ściśle powiązanym z miastem Marsylia (pkt 11-2);

— należy silnie zrelatywizować „demunicypalizację” MSD, jaka nastąpiła przy okazji zmiany w statucie dokonanej w dniu 11 maja 2000 r., w tym znaczeniu, że członkowie, których mandaty są obsadzane przez miasto, od tej pory mają jedynie głos doradczy, ponieważ inne elementy wskazujące na ścisły związek z miastem Marsylia nie uległy zmianie (pkt 11-3);

— CPEM oraz MSD są zależne od miasta Marsylia, jeśli chodzi o ich pomieszczenia, pracowników oraz działalność, i zajmują się realizowaniem niektórych aspektów polityki miasta (pkt 11-4);

— miasto Marsylia wpłaciło tylko część swojego planowanego wkładu w finansowanie projektu pilotażowego, a CPEM i MSD nie wymogły na nim wykonania jego zobowiązań finansowych, co wskazuje na ich zależność od miasta oraz na względność ich rzeczywistych uprawnień decyzyjnych (pkt 11-7 i 11-8);

— OLAF uważa, że konsekwencją, a wręcz celem decyzji CPEM o powierzeniu MSD wykonania i wdrożenia przedsięwzięcia było obejście przewidzianego w projekcie pilotażowym wymogu powierzenia jego wdrożenia podmiotom prywatnym o celach niezarobkowych (pkt 11-12).

67 Należy jednak stwierdzić, iż akta sprawy nie zawierają dowodów zdolnych podważyć ocenę OLAF-u lub świadczyć o tym, że zaskarżona decyzja mogła być wadliwa z powodu tych ocen. Informacje tego rodzaju nie wynikają zwłaszcza z argumentów CPEM przedstawionych przed Sądem.

68 Po pierwsze, należy odrzucić argument CPEM, że sprawozdanie końcowe sugeruje, iż miasto Marsylia starało się zgłosić swoją kandydaturę do projektu pilotażowego lub że wykorzystało podstawione stowarzyszenia i dążyło do obejścia wymogu dotyczącego

udziału podmiotów prywatnych. Sprawozdanie ogranicza się bowiem do przypomnienia, że miasto Marsylia nie mogło zgłosić swojej kandydatury, bez wskazywania, czy miało taki zamiar. Jeśli chodzi o wykorzystanie stowarzyszenia MSD do wykonania przedsięwzięcia, czego skutkiem miałoby być obejście niektórych wymogów projektu pilotażowego, to uwaga ta nie została sformułowana pod adresem miasta Marsylii, lecz pod adresem samego skarżącego, wbrew temu, co twierdzi ten ostatni. Wobec powyższego nie można przyznać słuszności pierwszemu argumentowi CPEM.

69 Po drugie, jeśli chodzi o twierdzenie CPEM, że OLAF, poprzez uwagi zawarte w pkt 11-3 sprawozdania końcowego, ingerował w krajowe prawo francuskie i problematykę „demunicypalizacji", należy je odrzucić jako bezzasadne i pozbawione znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszego sporu. W tym punkcie OLAF zaznaczył mianowicie jedynie, że pomimo ograniczenia roli decyzyjnej radnych miejskich w MSD, stowarzyszenie to ze względu na inne okoliczności faktyczne ma nadal ścisłe powiązania z miastem Marsylia. Wynika stąd, iż drugi argument CPEM powinien zostać odrzucony.

70 Po trzecie, co się tyczy uwag krytycznych dotyczących oceny OLAF-u, że CPEM i MSD są zależne od miasta Marsylia, jeśli chodzi o ich pomieszczenia, pracowników oraz działalność, należy stwierdzić, że CPEM nie podważa faktów, na których opiera się ta ocena, lecz ogranicza się do twierdzenia, iż oddanie do dyspozycji pomieszczeń i pracowników przez miasto Marsylia nie oznacza, że CPEM i MSD wykonują polecenia władz tego miasta. Otóż ani OLAF, ani Komisja nie utrzymywali wcale, iż tak się dzieje. OLAF jedynie uznał udostępnienie tych zasobów za oznakę zależności obydwu stowarzyszeń od miasta Marsylia, co jest prawidłowym wnioskiem w świetle okoliczności faktycznych rozpoznawanej sprawy. W tym zakresie, pomijając okoliczność, iż MSD jest zależne od miasta Marsylia, jeśli chodzi o jego pomieszczenia, pracowników oraz działalność, należy wziąć zwłaszcza pod uwagę statut MSD. W szczególności jego art. 2 zatytułowany „Cel stowarzyszenia" stanowi, że stowarzyszenie ma realizować swoje działania szkoleniowe „w ramach polityki kształcenia zawodowego określonej przez radę miejską" oraz że pomoc dla placówek kształcenia zawodowego w Marsylii, w szczególności poprzez oddanie do dyspozycji pomieszczeń, jest udzielana „po wyrażeniu zgody przez radę miejską". Wobec powyższego trzeci argument CPEM nie może podważyć zasadności zaskarżonej decyzji.

71 Po czwarte, CPEM kwestionuje punkty 11-7 i 11-8 sprawozdania końcowego OLAF-u, w których stwierdza on, że miasto Marsylia nie wypełniło swoich obowiązków w zakresie współfinansowania i że ani CPEM, ani MSD nie wymogły na nim ich wypełnienia, wykazując tym samym swoją zależność wobec miasta oraz względność swoich rzeczywistych uprawnień decyzyjnych.

72 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że obydwa te punkty sprawozdania mają niewielki wpływ na treść zaskarżonej decyzji. W sprawozdaniu końcowym OLAF-u nie przedstawiono bowiem danych liczbowych wymienionych w pkt 11-7 sprawozdania końcowego, wskazujących, iż miasto Marsylia nie dochowało swoich zobowiązań po to, by czynić z tego zarzut pod adresem skarżącego, lecz wyłącznie w celu powołania tej okoliczności w związku z faktem, iż CPEM i MSD nie wymogły na mieście wykonania omawianych zobowiązań, aby uzasadnić swój wniosek dotyczący zależności obydwu stowarzyszeń względem miasta Marsylia.

73 Następnie należy odrzucić argument skarżącego, jakoby miasto Marsylia wypełniło wszystkie swoje zobowiązania finansowe wręcz z nadwyżką.

74 Otóż projekt zatwierdzony w decyzji o przyznaniu pomocy przewidywał wkład miasta Marsylii w wysokości 274 231 EUR. Jest bezsporne pomiędzy stronami, że kwota ta była podzielona na część przeznaczoną na „Prowadzenie działalności" (lub „Wydatki bieżące" według określenia CPEM) oraz część przeznaczoną na „Dotowanie mikroprojektów". Zdaniem CPEM wkład miasta Marsylii wynosił 129 581,66 EUR z tytułu części na „Prowadzenie działalności" oraz 21 769 EUR z tytułu części „Dotowanie mikroprojektów", zatem łącznie jego wkład wynosił 151 350,66 EUR. Komisja ze swej strony wspomina o całkowitym wkładzie miasta Marsylii w wysokości 141 860,29 EUR.

75 Sąd uważa, że do celów rozstrzygnięcia niniejszego sporu nie jest konieczne ustalenie, skąd się wzięła różnica pomiędzy tymi dwiema liczbami, ponieważ nawet przy zastosowaniu metody kalkulacji zaproponowanej przez skarżącego rzeczywista wysokość wkładu miasta Marsylii jest niższa o 122 880,34 EUR od kwoty przewidzianej w projekcie zatwierdzonym przez decyzję o przyznaniu pomocy. Jeśli chodzi

o twierdzenie skarżącego, że w zakresie dotyczącym pomocy finansowej na rzecz mikroprojektów obowiązki przewidziane w projekcie zatwierdzonym przez Komisję były sprzeczne z prawem francuskim, wystarczy zaznaczyć, że — pomijając fakt, iż twierdzenie to nie zostało poparte żadnymi dowodami — nie przeczy ono ustaleniu zawartemu w pkt 11-8 sprawozdania końcowego OLAF-u, że ani CPEM, ani MSD nie zmusiły miasta Marsylii do wypełnienia jego zobowiązań finansowych w kwestii współfinansowania. Ponadto należy podkreślić, że CPEM nie może w żadnym razie powoływać się na fakt, iż plan finansowy, który sam przedstawił, obejmował przychody, których legalnie nie mógł uzyskać.

76 Wynika stąd, iż czwarty argument skarżącego nie powinien zostać uwzględniony, podobnie jak druga część zarzutu drugiego.

W przedmiocie trzeciej części zarzutu dotyczącej niewiążącego charakteru przewodnika promotora

Argumenty stron

77 CPEM utrzymuje, że przewodnik promotora, który OLAF uznał za wiążący dla niego, nie został mu przekazany w załączeniu do decyzji o przyznaniu pomocy i że dopiero we wrześniu 1999 r. otrzymał jego wersję tymczasową zawierającą fiszki, na które powołuje się OLAF w swoich sprawozdaniach. Tymczasem skarżący nie uważał wersji tymczasowej za wiążącą, a zatem jej nie uwzględnił. Co więcej, wersja, na której OLAF opiera swoje zarzuty wobec skarżącego, nigdy nie została wyraźnie określona i nie ma żadnego dowodu, że została przekazana skarżącemu. Wreszcie wersja ostateczna przewodnika promotora nie zawierała wyżej wspomnianych fiszek. Zatem wszystkie uwagi dotyczące fiszek są bezprzedmiotowe.

78 Ponadto CPEM utrzymuje, iż — zakładając, że przewodnik promotora mógł być dla niego wiążący — zgodnie z hierarchią norm nie można go interpretować w sposób

sprzeczny z rozporządzeniami dotyczącymi reformy funduszy strukturalnych oraz z rozporządzeniem finansowym, które obowiązywało w okresie, gdy miały miejsce okoliczności faktyczne sprawy, jak to mimo wszystko uczynił OLAF, a za nim Komisja.

79 Komisja nie zgadza się z argumentami skarżącego.

Ocena Sądu

80 Należy w pierwszym rzędzie zaznaczyć, że CPEM potwierdził w dniu 10 listopada 1999 r. podpisem pana R., ówczesnego prezesa, zgodę na przestrzeganie warunków ustalonych w przewodniku promotora.

81 Z akt sprawy wynika ponadto, że uczestników spotkania w Belfaście w dniach od 16 do 19 września 1999 r., na którym konsorcjum CPEM/MSD reprezentował pan G., dyrektor MSD, proszono o uważne zapoznanie się z projektem przewodnika, który im rozdano, i jak najszybsze nadesłanie pytań i komentarzy w celu uzupełnienia projektu. Komisja zatem starała się zebrać uwagi poszczególnych beneficjentów projektu pilotażowego, aby uwzględnić ich potrzeby i interesy i opracować ostateczną wersję przewodnika przy ich współpracy. Wobec tego CPEM powinien mieć świadomość, że tymczasowa wersja przewodnika promotora nie była dokumentem pozbawionym wszelkiego znaczenia i że przewodnik zawierał warunki określone specjalnie dla potrzeb wykonania projektu pilotażowego, które oczywiście mogły zostać zmienione w wersji ostatecznej, a których miał jednak obowiązek przestrzegać, do czego się zobowiązał podpisem pana R. złożonym w dniu 10 listopada 1999 r., po otrzymaniu wersji przekazanej podczas spotkania w Belfaście, a więc po zapoznaniu się z nią.

82 W tej sytuacji nie można uznać argumentu CPEM, że nie uwzględnił wersji przewodnika rozdawanej w Belfaście, ponieważ została ona określona jako tymcza-

sowa. W okolicznościach, które zostały właśnie opisane, taka formalistyczna postawa naruszałaby bowiem obowiązek lojalności, jaki spoczywa na zgłaszających wnioski oraz na beneficjentach pomocy i jest nieodłącznym elementem systemu pomocy funduszy wspólnotowych o zasadniczym znaczeniu dla jego prawidłowego funkcjonowania (zob. analogicznie wyroki Sądu: z dnia 7 listopada 2002 r. w sprawach połączonych T-141/99, T-142/99, T-150/99 i T-151/99 Vela i Tecnagrind przeciwko Komisji, Rec. s. II-4547, pkt 322; z dnia 28 stycznia 2004 r. w sprawie T-180/01 Euroagri przeciwko Komisji, Rec. s. II-369, pkt 83).

83 Po drugie, należy stwierdzić, że wbrew temu, co utrzymuje CPEM, przekazano mu ostateczną wersję przewodnika promotora, co wynika z okazanego przez Komisję potwierdzenia odbioru wiadomości elektronicznej z dnia 5 stycznia 2000 r. przez pana B., pracownika MSD.

84 Po trzecie — jak słusznie zwraca uwagę Komisja — CPEM nie twierdzi w skardze, że zachowania, które zarzucono mu w zaskarżonej decyzji, były zgodne z prawem w świetle którejkolwiek z kolejnych wersji przewodnika promotora. Nie wiadomo zatem, w jaki sposób ewentualne różnice, które mogą występować pomiędzy poszczególnymi wersjami przewodnika, mogłyby spowodować stan niepewności u współpracowników CPEM w kwestii jego obowiązków przy wdrażaniu projektu pilotażowego.

85 Wreszcie po czwarte, jeśli chodzi o argument, że OLAF nie przestrzegał hierarchii norm, przyznając pierwszeństwo przewodnikowi promotora przed właściwymi rozporządzeniami wspólnotowymi, CPEM powołuje się na pkt 71 pisma OLAF-u z dnia 11 kwietnia 2006 r., w którym OLAF udzielił odpowiedzi na zastrzeżenia CPEM dotyczące jego sprawozdania z kontroli. Punkt ten brzmi następująco:

„Jeśli chodzi o hierarchię właściwych aktów prawnych, przewodnik promotora 1999 w fiszce B — pole pkt 1, druga strzałka, ostatni akapit — (strona 8) stanowi, że akty prawne mające zastosowanie do programu są ułożone według następującego porządku:

— Decyzja Komisji Europejskiej w sprawie przyznania dotacji podmiotowi pośredniczącemu wraz z załącznikami.

— Rozporządzenia określające rodzaje działalności, które się kwalifikują do uzyskania środków z EFS (wykaz wydatków kwalifikowalnych został sporządzony przez Komisję i ukazał się w Dzienniku Urzędowym).

— Rozporządzenie ogólne w sprawie funduszy strukturalnych".

86 W tym względzie należy stwierdzić, po pierwsze, że z powyższej listy nie wynika wcale, by została ona sporządzona w kolejności od normy wyższej rangi do niższej, lecz raczej w odwrotnym porządku. Po drugie, nawet jeśli przyjąć pierwsze założenie, tego rodzaju informacja wywnioskowana przez OLAF na podstawie nieprawidłowo ustalonej hierarchii właściwych przepisów prawnych nie jest w stanie, sama w sobie, spowodować wadliwości zaskarżonej decyzji. Trzeba bowiem zaznaczyć w pierwszej kolejności, że sam przewodnik promotora nie pojawia się w hierarchii norm przytoczonej przez OLAF. W drugiej kolejności CPEM nie wskazał żadnego konkretnego zapisu z przewodnika promotora, który byłby niezgodny z którąkolwiek z norm wyższego rzędu, ograniczywszy się do twierdzenia, że „żaden zapis [zawarty w przewodniku promotora] nie może istnieć lub być interpretowany w sposób sprzeczny z [właściwymi] rozporządzeniami, zgodnie z prawidłowo stosowaną hierarchią aktów prawnych". W tych okolicznościach należy odrzucić czwarty argument CPEM.

87 Jak stąd wynika, należy oddalić trzecią część zarzutu drugiego, a także piątą część zarzutu pierwszego.

W przedmiocie czwartej części zarzutu dotyczącej zarzucanych nieprawidłowości

88 W sześciu argumentach, które CPEM podnosi w ramach tej części zarzutu drugiego, utrzymuje on zasadniczo, że Komisja przyzwoliła na pewne nieprawidłowości, które zarzucono mu w zaskarżonej decyzji lub przynajmniej o nich wiedziała, lub że nie chodziło o nieprawidłowości uzasadniające cofnięcie pomocy wspólnotowej.

W przedmiocie argumentu pierwszego dotyczącego praktyk Komisji w ramach EFS oraz rzekomej zgody Komisji na technikę zwaną „waloryzacja"

— Argumenty stron

89 CPEM utrzymuje zasadniczo, że Komisja zezwoliła na praktykę zwaną „waloryzacja" w odniesieniu do projektów realizowanych w ramach EFS we Francji. W tym zakresie powołuje się, po pierwsze, na praktykę stosowaną w ramach projektów podlegających EFS we Francji, po drugie, na udział niektórych organów krajowych w „waloryzacji" stosowanej przez CPEM, a po trzecie na wiadomość z dnia 28 czerwca 2001 r. przesłaną pocztą elektroniczną do CPEM przez Komisję, gdzie wyrażono zgodę na tę praktykę. Wobec powyższego nie można było w zaskarżonej decyzji uznać tej praktyki za nieprawidłową.

90 Komisja uważa, że w odniesieniu do „waloryzacji" należy rozróżnić z jednej strony projekty zaliczane do „głównego zakresu" EFS, a z drugiej strony projekty pilotażowe, o których mowa w art. 6 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 4255/88, takie jak projekt będący przedmiotem rozpoznawanej sprawy. Zdaniem Komisji, w ramach „głównego zakresu" EFS pomoc finansowa z EFS ma formę współfinansowania programu krajowego lub dotacji globalnej, którymi zarządza państwo członkowskie lub inne organy krajowe,

natomiast w ramach art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 4255/88 pomocą finansową z EFS zarządza bezpośrednio Komisja, co oznacza, że to ona sama wybiera beneficjentów w drodze odrębnej decyzji o przyznaniu pomocy zawierającej odpowiednie uregulowania prawne. Według Komisji w ramach „głównego zakresu" EFS „waloryzacja" jest akceptowana, podczas gdy w ramach art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 4255/88 technika ta nigdy nie była akceptowana.

— Ocena Sądu

91 Należy przede wszystkim stwierdzić, jeśli chodzi o technikę zwaną „waloryzacja", że z akt sprawy oraz z wyjaśnień przedstawionych przez strony podczas rozprawy wynika, iż polega ona na zaliczeniu wydatków poniesionych przez związki publiczno-prawne, w ramach wykonywania swoich zadań, na poczet wkładu finansowego, jaki powinny wnieść na rzecz projektu. W rozpoznawanej sprawie „waloryzacja" była stosowana w szczególności w przypadku wkładu finansowego conseil général des Bouches-du-Rhône [rady generalnej departamentu Bouches-du-Rhône] do budżetu projektu pilotażowego, na którego poczet zaliczono wydatki direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle des Bouches-du-Rhône [dyrekcji ds. zatrudnienia i kształcenia zawodowego departamentu Bouches-du-Rhône] (DDTEFP), poniesione w ramach jej polityki zatrudnienia i reintegracji bezrobotnych. Jak wynika z decyzji o przyznaniu pomocy, wkład conseil général, który został ujęty w rubryce „Wkład pieniężny" („Contribution in cash") budżetu, powinien wynosić 200 000 EUR. CPEM nie zaprzeczył, że co najmniej pewna część tego wkładu nie została wpłacona, tylko wniesiona w formie „waloryzacji", wobec czego żadna bezpośrednia płatność pomiędzy conseil général a CPEM lub MSD nie miała miejsca.

92 Należy w tym względzie podkreślić, że w ramach „głównego zakresu" EFS określonego przez Komisję wydatki publiczne, które są „waloryzowane" jako wkład własny w ramach pomocy wspólnotowej, to wydatki poniesione przez samego beneficjenta pomocy, a mianowicie państwo członkowskie lub wyznaczony przez nie organ krajowy. Natomiast, skoro w rozpoznawanej sprawie CPEM zamierzał „waloryzować" w taki sam sposób wydatki poniesione przez samorządy lokalne, trzeba stwierdzić, że nie mamy tu do czynienia z jego własnymi wydatkami jako beneficjenta pomocy wspólnotowej, lecz z wydatkami podmiotu trzeciego, który miał wnieść swój wkład. Zatem w postaci zastosowanej przez CPEM „waloryzacja" nie służyła mu do

wywiązania się z jego własnych obowiązków związanych z udziałem w projekcie, lecz do wypełnienia zobowiązań podmiotu trzeciego. Tymczasem wkłady te, zgodnie z budżetem zaproponowanym przez CPEM i przyjętym w decyzji o przyznaniu pomocy, powinny mieć formę pieniężną, co wyklucza uwzględnianie jakichkolwiek nakładów poczynionych w inny sposób, które nie wpłynęły faktycznie do konsorcjum CPEM/MSD. W tym kontekście należy przypomnieć utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym, wziąwszy pod uwagę sam charakter pomocy finansowej udzielanej przez Wspólnotę, obowiązek spełnienia warunków finansowych wskazanych w decyzji o przyznaniu finansowania stanowi, podobnie jak obowiązek realizacji projektu, jedno z podstawowych zobowiązań beneficjenta i jest zatem jedną z przesłanek przyznania wspólnotowej pomocy finansowej (wyrok Trybunału z dnia 19 stycznia 2006 r. w sprawie C-240/03 P Comunità montana della Valnerina przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-731, pkt 86; wyrok Sądu z dnia 26 września 2002 r. w sprawie T-199/99 Sgaravatti Mediterranea przeciwko Komisji, Rec. s. II-3731, pkt 130; ww. wyrok w sprawie Vela i Tecnagrind przeciwko Komisji, pkt 399).

93 Wynika stąd, że „waloryzacja", jaką zastosował CPEM, nie jest zgodna z powszechną praktyką Komisji wykorzystywaną w ramach EFS, a wręcz została zakazana w decyzji o przyznaniu pomocy.

94 Argumenty przedstawione przez CPEM nie są w stanie podważyć tego ustalenia.

95 Jeśli chodzi, po pierwsze, o praktykę stosowaną na szczeblu krajowym w ramach EFS, to dotyczy ona właśnie uwzględniania tytułem „waloryzacji" wydatków organów krajowych jako beneficjentów pomocy wspólnotowej i nie obejmuje wydatków podmiotów trzecich. Zatem argument jest chybiony, wobec czego nie ma żadnych powodów, by przesłuchiwać osoby i instytucje, których przesłuchania z tego tytułu domaga się CPEM.

96 Po drugie, fakt, iż władze krajowe na szczeblu departamentu oraz lokalnym wiedziały o „waloryzacji", jaką stosował CPEM, a nawet w niej uczestniczyły, nie ma żadnego znaczenia dla oceny legalności zaskarżonej decyzji w zakresie, w którym stwierdza ona uchybienie przez CPEM obowiązkom wynikającym z decyzji o przyznaniu pomocy.

97 Po trzecie, wiadomość elektroniczna z dnia 28 czerwca 2001 r. od pani G., pracownicy DG ds. Zatrudnienia, przywołana przez CPEM, nie może być interpretowana jako wyrażenie zgody ze strony Komisji na „waloryzację" w formie, jaką stosował CPEM. Chodzi tu bowiem o odpowiedź na wiadomość elektroniczną, w której pracownica CPEM zadała pytanie dotyczące wyraźnie i wyłącznie zasad wypełniania pewnego formularza w ramach przygotowania cząstkowego sprawozdania finansowego, a nie zgodności z prawem określonej praktyki finansowania projektu. Termin „waloryzacja" tam nie figurowało, a z kontekstu wynikały tylko „dotacje i pomoc przyznana […] na mikroprojekty" przez partnerów CPEM, wspomniane w wiadomości elektronicznej pracownicy CPEM, będące w rzeczywistości wydatkami poniesionymi przez władze publiczne i uwzględnionymi w ramach projektu pilotażowego bez dokonania faktycznej wpłaty wkładu finansowego przez te władze. Wreszcie z treści odpowiedzi pani G. wynika wyraźnie, że zamierzała ona wypowiadać się wyłącznie w kwestii wypełniania formularza, a nie na temat praktyki „waloryzacji" stosowanej przez CPEM.

98 W związku z powyższym należy odrzucić argument CPEM oparty na twierdzeniu, że Komisja rzekomo wyraziła zgodę na praktykę zwaną „waloryzacją".

W przedmiocie drugiego argumentu dotyczącego braku poważnej nieprawidłowości w zaksięgowaniu pożyczek honorowych

— Argumenty stron

99 Drugi argument dotyczy okoliczności, iż CPEM księgował z tytułu własnego wkładu finansowego do projektu pożyczki honorowe, których udzielił poszczególnym realizatorom mikroprojektów. Według definicji przedstawionej przez CPEM, wobec której Komisja nie zgłosiła zastrzeżeń, chodzi o pożyczki osobiste nieoprocentowane i niezabezpieczone w wysokości od 1500 do 15 000 EUR. CPEM utrzymuje, że po pierwsze zamiar wykorzystania pożyczek honorowych wynikał jasno z jego dokumentów zgłoszeniowych. Ponadto wskazuje, że analiza jego sprawozdania finansowego na dzień 31 grudnia 1997 r., a także projektu jego budżetu na rok 1998, stanowiących załączniki do jego dokumentów zgłoszeniowych, wykazuje, iż nie dysponuje on środkami na prowadzenie działalności innymi niż pochodzące z dotacji publicznych, stanowiących jego fundusz pożyczkowy. Po drugie, CPEM zwraca uwagę, iż Komisja została poinformowana o wykorzystaniu pożyczek honorowych najpóźniej w sierpniu 2001 r. przy przekazywaniu sprawozdania częściowego.

100 Komisja nie zgadza się z argumentami CPEM.

— Ocena Sądu

101 Co się tyczy powstania poważnych nieprawidłowości w wyniku zaksięgowania pożyczek honorowych, należy przypomnieć, że spełnienie warunków finansowych

wynikających z decyzji o przyznaniu pomocy stanowi jedno z podstawowych zobowiązań beneficjenta (zob. pkt 92 niniejszego wyroku). W tym zakresie art. 24 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 4253/88 powinien być interpretowany w ten sposób, że uprawnia on Komisję do cofnięcia przyznanej pomocy finansowej w razie naruszenia warunków finansowych przewidzianych w decyzji o przyznaniu pomocy (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Sgaravatti Mediterranea przeciwko Komisji, pkt 130; 131).

102 W rozpoznawanej sprawie budżet znajdujący się w załączniku II do decyzji o przyznaniu pomocy, w rubryce „Wkład pieniężny", przewidywał wkład finansowy ze strony CPEM w wysokości 184 615 EUR.

103 Tymczasem — jak słusznie zwróciła uwagę Komisja — zwrócone pożyczki honorowe przyznane przez CPEM stanowiły przychody, które powinny zostać odliczone od kwot wpłaconych przez CPEM w celu ustalenia rzeczywistej wysokości jego nakładów. Ponieważ zwroty mogą osiągnąć wysokość do 100% wartości kwot przyznanych w formie kredytów, zatem wkład finansowy CPEM będzie się stopniowo zmniejszał aż do całkowitego zniknięcia w miarę zwracania pożyczek. Wobec tego przyznawanie pożyczek przez CPEM realizatorom mikroprojektów z definicji nie może być uwzględnione w wysokości kwoty nominalnej z tytułu jego własnego wkładu finansowego do projektu. Temu faktowi nie zaprzecza zresztą sam CPEM. Wynika stąd, iż CPEM nie dopełnił obowiązku wynikającego z budżetu załączonego do decyzji o przyznaniu pomocy, wniesienia własnego wkładu finansowego w wysokości 184 615 EUR.

104 W związku z powyższym Komisja słusznie stwierdziła w tym zakresie w motywie 8 lit. c) zaskarżonej decyzji wystąpienie poważnej nieprawidłowości.

105 Argumenty CPEM nie są w stanie podważyć tego ustalenia.

106 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że w jego dokumentach zgłoszeniowych nic nie wskazuje na zamiar CPEM regularnego wykorzystywania pożyczek w celu uregulowania swojego wkładu finansowego do projektu. Wyrażenie „pożyczka honorowa" pojawia się tam tylko jeden raz w następującym zdaniu: „Działania Unii Europejskiej w ramach tego zaproszenia do składania wniosków umożliwią przyspieszenie i stworzenie sprzyjających warunków dla uruchamiania różnego rodzaju pomocy, funduszy gwarancyjnych i ewentualnych pożyczek honorowych, których efektywność zostanie zwiększona poprzez współdziałanie i skoordynowanie, przyczynią się one także do utrwalenia skutków tych akcji w formie stałego, lokalnego systemu finansowania". Ta pojedyncza wzmianka o pożyczkach honorowych, której towarzyszy w dodatku określenie „ewentualne", nie mogła być zrozumiana jako oznaczająca systematyczne wykorzystywanie tego instrumentu w ramach projektu. Co więcej, wzmianka ta pojawia się w kontekście wyliczenia instrumentów, o których powiedziano, że projekt pilotażowy będzie sprzyjał ich uruchamianiu, tak więc nawet nie wiadomo na pewno, czy chodzi o instrument wewnętrzny należący do projektu, czy instrument zewnętrzny, który będzie mógł zostać uruchomiony dzięki projektowi.

107 Jeśli chodzi o twierdzenie, że wspominano o pożyczkach honorowych podczas prezentowania planu finansowego — w niesprecyzowanym terminie, lecz najprawdopodobniej w ramach badania wniosków zgłoszeniowych — oraz podczas publicznej prezentacji z okazji kolokwium zorganizowanego w dniach 8 i 11 lipca 2000 r., to CPEM nie przedstawił żadnego dowodu. Zatem należy je odrzucić jako niepoparte dowodami.

108 W drugiej kolejności fakt, iż w sprawozdaniu cząstkowym przekazanym w sierpniu 2001 r. wspomniano o pożyczkach honorowych, nie może prowadzić do uznania, że Komisja zbyt późno poinformowała CPEM, iż pożyczki te nie mogły być księgowane jako jego wkład finansowy. W art. 3 ust. 3 decyzji o przyznaniu pomocy jest bowiem powiedziane wyraźnie, że „jedynie wydatki poniesione do dnia 30 sierpnia 2001 r. i pokryte do dnia 28 lutego 2002 r. mogą być uważane za kwalifikowalne i zostać uwzględnione przy obliczaniu wysokości całkowitych kwot należnych beneficjentowi z tytułu niniejszej decyzji". Powyższe terminy końcowe zostały przedłużone decyzją z dnia 18 września 2001 r. odpowiednio do dnia 31 grudnia 2001 r. oraz do dnia 30 czerwca 2002 r. Należy zatem stwierdzić, że sprawozdanie „cząstkowe" pojawiło się niemal na koniec pierwotnie ustalonego okresu wydatkowania i mniej więcej cztery miesiące przed upływem przedłużonego terminu. Informacja przekazana w tym stadium projektu nie może w żadnym razie zostać uznana za podaną w odpowiednim czasie.

109 W trzeciej kolejności w odniesieniu do twierdzenia CPEM, że faktycznie nie uzyskano odpowiedzi na wiadomość elektroniczną MSD do pani G. z dnia 5 lutego 2002 r. dotyczącą pożyczek honorowych, należy zaznaczyć po pierwsze, iż odpowiedź pani G. wysłana pocztą elektroniczną w dniu 6 lutego 2002 r. wskazywała jasno, że w dokumentach zgłoszeniowych nie wspominano o pożyczkach honorowych, że ich uwzględnienie nie jest możliwe, ponieważ ich zwrot zmniejszyłby całkowity koszt projektu, czego skutkiem byłoby zmniejszenie pomocy z EFS i że problem powinien zostać rozwiązany poprzez wkład „trwały". Po drugie, ta wiadomość elektroniczna została wysłana po zakończeniu przedłużonego okresu wydatkowania. Wobec powyższego pytania CPEM mogły dotyczyć jedynie zasad księgowania i odpowiedź udzielona na te pytania nie mogła mieć żadnego wpływu na zgodność wydatków rzeczywiście poniesionych z warunkami ustalonymi w decyzji o przyznaniu pomocy. Należy zatem odrzucić to twierdzenie jako bezzasadne i bez znaczenia dla sprawy.

110 Wynika stąd, że należy odrzucić drugi argument CPEM.

W przedmiocie trzeciego argumentu dotyczącego rzekomej sprzeczności pomiędzy zaskarżoną decyzją a decyzją o przyznaniu pomocy

111 W ramach argumentu trzeciego CPEM porusza cztery punkty, co do których Komisja w zaskarżonej decyzji zarzuciła mu czyny, które były wspominane już w dokumentach zgłoszeniowych i w związku z tym zostały zaakceptowane przez Komisję w decyzji o przyznaniu pomocy. Zatem Komisja jest co najmniej współodpowiedzialna za zarzucane czyny.

112 Po pierwsze, CPEM podkreśla, że Komisja od momentu zbadania jego dokumentów zgłoszeniowych wiedziała, że będą wykorzystywane środki publiczne. Wobec tego nie może z tego robić zarzutu pod jego adresem.

113 W tym względzie Sąd przede wszystkim zaznacza, że Komisja w zaskarżonej decyzji nie zgłaszała wobec CPEM zarzutu z tytułu współfinansowania projektu pilotażowego przez związki publiczno-prawne. Wręcz przeciwnie, Komisja wyraźnie krytykuje w motywie 8 lit. d) zaskarżonej decyzji niedostateczną wysokość współfinansowania publicznego w stosunku do zatwierdzonego budżetu. Natomiast zarzuca się CPEM w motywie 8 lit. b) zaskarżonej decyzji uwzględnienie wydatków pokrytych przez samorządy lokalne, które nie były poniesione z tytułu projektu pilotażowego, lecz z tytułu działalności prowadzonej w ramach kompetencji własnych tych samorządów (technika „waloryzacji").

114 Tymczasem, jak już zostało ustalone w pkt 93 i 98 niniejszego wyroku, Komisja wcale nie wyraziła zgody na taką praktykę „waloryzacji" i — wbrew temu, co utrzymuje CPEM — dokumenty zgłoszeniowe nie zawierają żadnej wzmianki na temat zamiaru wykorzystania przez niego „waloryzacji". Wręcz przeciwnie, wkłady finansowe związków publiczno-prawnych zostały ujęte w planie finansowym projektu w rubryce „Wkład pieniężny". Komisja nie mogła więc wywnioskować na podstawie dokumentów zgłoszeniowych, że wkłady te miały polegać na zwykłym zapisaniu w księgach projektu pilotażowego kwot, które nie zostały rzeczywiście wypłacone CPEM lub MSD.

115 Co się tyczy następnie pisma DDTEFP z dnia 14 października 1998 r., które znajdowało się w załączniku 7 do dokumentów zgłoszeniowych i które — według CPEM — dowodzi, iż Komisja była poinformowana o zarzucanych czynach, nie ma w nim wcale mowy o „waloryzacji". DDTEFP ogranicza się w tym piśmie do zapewnienia prezesa CPEM w sposób ogólnikowy, że „będzie mogła wesprzeć projekt […], uruchamiając środki państwowe w celu ewentualnego uzupełnienia środków pomocowych oraz uczestniczenia w finansowaniu działań uzupełniających niezbędnych do powodzenia projektu". Natomiast nic w tym piśmie nie wskazuje, by wkłady finansowe związków publiczno-prawnych ujęte w rubryce „Wkład pieniężny" planu finansowego miały być realizowane w formie „waloryzacji".

116 Po drugie, CPEM utrzymuje, że Komisja od momentu zbadania jego dokumentów zgłoszeniowych wiedziała o współpracy instytucjonalnej wiążącej go z różnymi związkami publiczno-prawnymi zaangażowanymi w projekt.

117 W tym względzie wystarczy stwierdzić, że powyższy zarzut nie ma żadnego znaczenia dla oceny legalności zaskarżonej decyzji. W decyzji tej bowiem nie zarzucono CPEM faktu współpracy ze związkami publiczno-prawnymi, lecz prowadzenie tej współpracy w sposób sprzeczny z warunkami decyzji o przyznaniu pomocy.

118 Po trzecie, CPEM twierdzi, że Komisja od momentu zbadania jego dokumentów zgłoszeniowych wiedziała o ścisłym związku łączącym go z MSD.

119 W tym względzie również wystarczy stwierdzić, iż powyższy zarzut jest bez znaczenia dla oceny legalności zaskarżonej decyzji. Jak wynika bowiem z motywu 8 lit. e) zaskarżonej decyzji, nie zarzuca się CPEM jego relacji z MSD, ale co najwyżej niektóre aspekty relacji obydwu stowarzyszeń z miastem Marsylia.

120 Po czwarte, CPEM utrzymuje, że „OLAF krytykuje w swoim sprawozdaniu" jego sposób zarządzania mikroprojektami, tymczasem na pewnych spotkaniach, które odbywały się w okresie wdrażania projektu pilotażowego, Komisja nigdy nie zgłosiła żadnych uwag na ten temat.

121 W tej kwestii należy zauważyć, że CPEM nie wskazuje, w którym sprawozdaniu OLAF-u i w którym dokładnie miejscu tego sprawozdania zgłoszono zastrzeżenia co do jego sposobu zarządzania mikroprojektami. Należy zatem odrzucić powyższy zarzut jako niedopuszczalny, ponieważ nie spełnia wymogów art. 44 § 1 lit. c) regulaminu Sądu. Sposób jego przedstawienia przez CPEM nie umożliwia bowiem Komisji przygotowania obrony ani Sądowi sprawowania kontroli sądowej (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 30 listopada 2000 r. w sprawie T-5/97 Industrie des poudres sphériques przeciwko Komisji, Rec. s. II-3755, pkt 192).

122 W związku z powyższym należy odrzucić trzeci argument CPEM.

W przedmiocie argumentu czwartego dotyczącego wiedzy Komisji na temat niektórych czynów zarzuconych w zaskarżonej decyzji

— Argumenty stron

123 CPEM utrzymuje zasadniczo, że urzędnicy Komisji wiedzieli o jego trudnościach z dotrzymaniem warunków planu finansowego. W szczególności pan C., ówczesny kierownik zespołu w DG ds. Zatrudnienia zajmującego się projektem pilotażowym, doradził CPEM najprawdopodobniej we wrześniu 1999 r., żeby nie występował oficjalnie o zmianę decyzji o przyznaniu pomocy, ale zastąpił pożyczki honorowe środkami publicznymi, a następnie wystąpił o przeprowadzenie zwykłej nowelizacji budżetu. Co więcej, w następstwie pisma CPEM z dnia 9 kwietnia 2002 r. zawierającego wniosek o częściowe zwolnienie gwarancji bankowej oraz zmodyfikowanie budżetu w celu uwzględnienia wycofania udziału finansowego CPEM, Komisja nie tylko nie zgłosiła żadnych uwag na temat zmienionego planu, lecz także zwolniła wyżej wymienione zabezpieczenie. Zatem mamy do czynienia ze współodpowiedzialnością Komisji.

124 Komisja nie zgadza się z argumentami CPEM.

— Ocena Sądu

125 W tym argumencie CPEM powołuje się, co do istoty, na naruszenie zasady ochrony jego uzasadnionych oczekiwań, opartych na wiedzy pracowników Komisji o jego trudnościach z dotrzymaniem planu finansowego oraz na radach rzekomo udzielonych przez pana C. co do tego, że niewniesienie przewidywanego udziału finansowego nie doprowadzi do cofnięcia przyznanej pomocy finansowej.

126 W tym względzie należy przypomnieć, że istnienie uprawnienia do powoływania się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań uzależnione jest od łącznego spełnienia trzech przesłanek. Po pierwsze, administracja wspólnotowa musi przekazać zainteresowanemu dokładne, bezwarunkowe i zgodne zapewnienia, pochodzące z uprawnionych i wiarygodnych źródeł. Po drugie, zapewnienia te muszą być takiego rodzaju, by wzbudzały u podmiotu, do którego są skierowane, uzasadnione oczekiwanie. Po trzecie, udzielone zapewnienia muszą być zgodne z właściwymi przepisami (zob. wyroki Sądu: z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie T-347/03 Branco przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2555, pkt 102 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 23 lutego 2006 r. w sprawie T-282/02 Cementbouw Handel & Industrie przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-319, pkt 77).

127 Tymczasem druga z tych przesłanek z całą pewnością nie została spełniona w rozpoznawanej sprawie. Artykuł 119 ust. 1 rozporządzenia nr 1605/2002 stanowi bowiem, że „[k]wota dotacji nie jest ostatecznie określona do momentu zatwierdzenia przez instytucję końcowych sprawozdań i rozliczeń bez uszczerbku dla dalszych kontroli przeprowadzanych przez instytucję". Ponadto art. 2 ust. 1 „Warunków szczegółowych", znajdujących się w załączniku III do decyzji o przyznaniu pomocy, stanowi wyraźnie, że ewentualne zmiany postanowień zawartych w załącznikach I (Szczegółowe informacje o akcji „Lokalny kapitał społeczny") oraz II (Szczegółowe informacje nt. budżetu akcji „Lokalny kapitał społeczny") do tej decyzji „powinny być sformułowane na piśmie i załączone do decyzji" oraz że „[p]orozumienia ustne nie wiążą stron". CPEM był zatem świadomy lub powinien być świadomy faktu, że zapewnienia i rady udzielone ustnie przez pracowników Komisji nie mogły zwolnić go z przestrzegania jego zobowiązań z tytułu decyzji o przyznaniu pomocy, a w szczególności z tytułu planu finansowego znajdującego się w jej załączniku II. W związku z powyższym zapewnienia udzielone ustnie przez urzędników Komisji — przy założeniu, iż fakt ten został udowodniony — nie były zapewnieniami takiego rodzaju, by wzbudzić w CPEM uzasadnione oczekiwanie, że brak jakiegokolwiek wkładu

finansowego z jego strony zostanie milcząco zaakceptowany przez Komisję lub zatwierdzony w formie zwykłej nowelizacji budżetu. Tym bardziej więc CPEM nie może wykorzystywać — jako argumentu w celu znalezienia podstaw dla uzasadnionego oczekiwania — ani milczenia, jakie zachowała Komisja po odebraniu przez jej pracowników informacji dotyczących pożyczek honorowych lub trudności z dotrzymaniem planu finansowego, ani faktu, iż Komisja zwolniła częściowo gwarancję bankową.

128 Ponadto trzecia przesłanka sformułowana w orzecznictwie przytoczonym w pkt 126 niniejszego wyroku również nie została spełniona. Zaproszenie do składania wniosków w pkt II.2 akapit drugi przewidywało bowiem, że beneficjenci „powinni zapewnić współfinansowanie w wysokości nie niższej niż 15% wnioskowanej dotacji". Co się tyczy decyzji o przyznaniu pomocy, w jej załączniku II zawierającym plan finansowy jest mowa o „wkładzie pieniężnym" ze strony CPEM w wysokości 184 615 EUR. Zgodnie z art. 2 ust. 4 decyzji o przyznaniu pomocy załączniki stanowią integralną część tej decyzji. Wobec tego ewentualne zapewnienia pracowników Komisji wskazujące, że Komisja nie będzie wymagała faktycznego wpłacenia wkładu finansowego CPEM oraz że zaakceptuje zastąpienie go wkładami ze strony związków publiczno-prawnych, naruszyłoby warunki zaproszenia do składania wniosków i postanowienia decyzji o przyznaniu pomocy.

129 Wynika stąd, iż należy odrzucić czwarty argument CPEM.

W przedmiocie argumentu piątego dotyczącego nieuwzględnienia przez Komisję, przed nadaniem biegu skargom, sprawozdań z oceny sporządzonych na szczeblu krajowym

130 CPEM utrzymuje, co do istoty, że przed nadaniem biegu skargom, które otrzymały jej służby, Komisja powinna była wziąć pod uwagę sprawozdanie sporządzone na szczeblu krajowym wyrażające zadowolenie realizatorów mikroprojektów ze sposobu zarządzania projektem pilotażowym przez CPEM.

131 W tej kwestii wystarczy stwierdzić, że zarzuty sformułowane pod adresem CPEM w zaskarżonej decyzji opierają się wyłącznie na wynikach dochodzenia OLAF-u, a nie na skargach, jakie otrzymały służby Komisji i na podstawie których po prostu wszczęto to dochodzenie.

132 Ponadto okoliczność, iż realizatorzy mikroprojektów mogą być zadowoleni z zarządzania projektem pilotażowym przez CPEM, nie zmienia faktu, że zarządzanie to mogło być nieprawidłowe w świetle właściwych przepisów prawnych.

133 W związku z powyższym należy odrzucić ten argument CPEM.

W przedmiocie argumentu szóstego opartego na wynikach audytu przeprowadzonego w sierpniu 2003 r. przez DG ds. Zatrudnienia

134 CPEM twierdzi zasadniczo, że — wziąwszy pod uwagę, iż audyt przeprowadzony w sierpniu 2003 r. przez DG ds. Zatrudnienia nie wykazał poważniejszych nieprawidłowości i doprowadził do zwrócenia jedynie sumy 4472,30 EUR z kwoty 1 miliona EUR przyznanej pomocy wspólnotowej, żądanie zwrotu całości zgłoszone w tej samej sprawie wskazuje na brak spójności oraz na współodpowiedzialność Komisji. Skarżący domaga się przesłuchania w charakterze świadków czterech urzędników Komisji, którzy w tamtym czasie w DG ds. Zatrudnienia zajmowali się wspomnianym audytem.

135 W tym zakresie z orzecznictwa wynika, że jest rzeczą normalną, iż kontrola wszczęta w związku z pojawieniem się nowych informacji, które wzbudziły podejrzenia co do istnienia nieprawidłowości dotyczących niektórych projektów, jest dokładniejsza i daje wyniki różne od wyników wcześniejszej kontroli rutynowej, przeprowadzonej przy

braku jakichkolwiek podejrzeń (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie Euroagri przeciwko Komisji, pkt 59). Wobec tego okoliczność, iż dochodzenie OLAF-u umożliwiło ujawnienie nieprawidłowości, które nie zostały wykryte podczas audytu przeprowadzonego przez DG ds. Zatrudnienia, w żadnym stopniu nie świadczy o niespójności i nie może wpływać na zgodność z prawem zaskarżonej decyzji.

136 Wynika stąd, iż należy odrzucić ten argument CPEM, a także jego wniosek o przesłuchanie świadków.

W przedmiocie piątej części zarzutu dotyczącej niemożności zastosowania rozporządzenia nr 1605/2002

Argumenty stron

137 CPEM ma zastrzeżenia do odesłania umieszczonego w zaskarżonej decyzji do rozporządzenia finansowego w brzmieniu nadanym rozporządzeniem nr 1605/2002. To ostatnie rozporządzenie obowiązuje bowiem dopiero od dnia 1 stycznia 2003 r., natomiast w czasie, gdy wystąpiły okoliczności faktyczne sprawy, obowiązywało rozporządzenie finansowe z dnia 21 grudnia 1977 r. mające zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 356, s. 1), w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Rady (WE, EWWiS, Euratom) nr 2779/98 z dnia 17 grudnia 1998 r. zmieniającym rozporządzenie finansowe z dnia 21 grudnia 1977 r. (Dz.U. L 347, s. 3).

138 Komisja nie zgadza się z argumentami CPEM.

Ocena Sądu

139 Zgodnie z art. 186 i 187 rozporządzenia nr 1605/2002 z dniem 1 stycznia 2003 r. rozporządzenie finansowe z dnia 21 grudnia 1977 r. zostało uchylone i odniesienia do uchylonego rozporządzenia rozumiane są jako odniesienia do rozporządzenia nr 1605/2002 zgodnie z tabelą korelacji zamieszczoną w załączniku do tego ostatniego rozporządzenia.

140 Wynika stąd, iż od dnia 1 stycznia 2003 r. przepisy rozporządzenia nr 1605/2002 zastąpiły przepisy rozporządzenia z dnia 21 grudnia 1977 r. we wszystkich przypadkach, do których miało ono zastosowanie, także w odniesieniu do pomocy wspólnotowej przyznanej pod rządami poprzedniego rozporządzenia.

141 W rozpoznawanej sprawie wystarczy stwierdzić, że CPEM nie wykazał ani nawet nie utrzymuje, że czyny zarzucane przez Komisję, które doprowadziły do cofnięcia pomocy wspólnotowej, były zgodne z prawem w świetle rozporządzenia finansowego z dnia 21 grudnia 1977 r., lecz ogranicza się do zakwestionowania możliwości zastosowania rozporządzenia nr 1605/2002 do okoliczności rozpoznawanej sprawy. Zatem w świetle materiałów zawartych w aktach sprawy zastąpienie rozporządzenia finansowego z dnia 21 grudnia 1977 r. w brzmieniu nadanym rozporządzeniem nr 2779/98 przez rozporządzenie nr 1605/2002 nie ma żadnego znaczenia dla rozpoznawanej sprawy.

142 W tych okolicznościach należy oddalić piątą część zarzutu drugiego jako bezzasadną.

143 Ponieważ obydwa zarzuty podniesione przez CPEM muszą zostać oddalone, należy oddalić skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

144 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ CPEM przegrał sprawę, zgodnie z żądaniami Komisji należy go obciążyć kosztami postępowania, włącznie z kosztami postępowania w sprawie zastosowania środków tymczasowych.

Z powyższych względów

SĄD (druga izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Centre de promotion de l'emploi par la micro-entreprise (CPEM) zostaje obciążony kosztami postępowania, włącznie z kosztami postępowania w sprawie zastosowania środków tymczasowych.

Pelikánová Jürimäe Soldevila Fragoso

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 30 czerwca 2009 r.

Podpisy

Spis treści

Ramy prawne . . . . . II - 2125

Okoliczności powstania sporu . . . . . II - 2128

Przebieg postępowania i żądania stron . . . . . II - 2131

W przedmiocie dopuszczalności . . . . . II - 2133

1. Argumenty stron . . . . . II - 2133

2. Ocena Sądu . . . . . II - 2134

W przedmiocie dopuszczalności drugiego żądania dotyczącego uznania prawa CPEM do odszkodowania . . . . . II - 2134

W przedmiocie dopuszczalności żądania trzeciego dotyczącego uznania prawa pracowników CPEM do odszkodowania . . . . . II - 2136

Co do istoty . . . . . II - 2136

1. W przedmiocie zarzutu pierwszego kwestionującego postępowanie przeprowadzone przez OLAF oraz przez Komisję . . . . . II - 2137

Argumenty stron . . . . . II - 2137

Ocena Sądu . . . . . II - 2139

2. W przedmiocie zarzutu drugiego podważającego zaskarżoną decyzję co do istoty . . . II - 2141

W przedmiocie pierwszej części zarzutu dotyczącej nieuwzględnienia francuskiego pojęcia organizacji o celach niezarobkowych . . . . . II - 2141

Argumenty stron . . . . . II - 2141

Ocena Sądu . . . . . II - 2142

W przedmiocie drugiej części zarzutu dotyczącej nieuwzględnienia stosunków pomiędzy skarżącym a miastem Marsylia . . . . . II - 2143

Argumenty stron . . . . . II - 2143

Ocena Sądu . . . . . II - 2143

W przedmiocie trzeciej części zarzutu dotyczącej niewiążącego charakteru przewodnika promotora . . . . . II - 2147

Argumenty stron . . . . . II - 2147

Ocena Sądu . . . . . II - 2148

W przedmiocie czwartej części zarzutu dotyczącej zarzucanych nieprawidłowości . . . II - 2151

W przedmiocie argumentu pierwszego dotyczącego praktyk Komisji w ramach EFS oraz rzekomej zgody Komisji na technikę zwaną „waloryzacja” . . . . . II - 2151

— Argumenty stron . . . . . II - 2151

— Ocena Sądu . . . . . II - 2152

W przedmiocie drugiego argumentu dotyczącego braku poważnej nieprawidłowości w zaksięgowaniu pożyczek honorowych . . . . . II - 2155

— Argumenty stron . . . . . II - 2155

— Ocena Sądu . . . . . II - 2155

W przedmiocie trzeciego argumentu dotyczącego rzekomej sprzeczności pomiędzy zaskarżoną decyzją a decyzją o przyznaniu pomocy . . . . . II - 2158

W przedmiocie argumentu czwartego dotyczącego wiedzy Komisji na temat niektórych czynów zarzuconych w zaskarżonej decyzji . . . . . II - 2161

— Argumenty stron . . . . . II - 2161

— Ocena Sądu . . . . . II - 2162

W przedmiocie argumentu piątego dotyczącego nieuwzględnienia przez Komisję, przed nadaniem biegu skargom, sprawozdań z oceny sporządzonych na szczeblu krajowym . . . . . II - 2163

W przedmiocie argumentu szóstego opartego na wynikach audytu przeprowadzonego w sierpniu 2003 r. przez DG ds. Zatrudnienia . . . . . II - 2164

W przedmiocie piątej części zarzutu dotyczącej niemożności zastosowania rozporządzenia nr 1605/2002 . . . . . II - 2165

Argumenty stron . . . . . II - 2165

Ocena Sądu . . . . . II - 2166

W przedmiocie kosztów . . . . . II - 2167