WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (czwarta izba)

z dnia 17 kwietnia 2008 r. *

W sprawie T-260/04

Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas), z siedzibą w Bolonii (Włochy), początkowo reprezentowana przez N. Amadeiego oraz C. Turka, a następnie przez N. Amadeiego oraz P. Manziniego, adwokatów,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez E. Montaguti oraz F. Dintilhaca, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

której przedmiotem jest stwierdzenie nieważności decyzji Komisji (delegacji w Republice Gwinei) z dnia 21 kwietnia 2004 r., przesłanej skarżącej listem poleconym, na mocy której skarżąca została wezwana do uiszczenia kwoty 959 543 835 franków gwinejskich (397 126,02 EUR),

* Język postępowania: włoski.

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI
WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (czwarta izba),

w składzie: V. Vadapalas, E. Moavero Milanesi i N. Wahl, sędziowie,

sekretarz: J. Palacio González, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 czerwca 2007 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

1 Europejski Fundusz Rozwoju (EFR) został ustanowiony w celu finansowania współpracy z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), początkowo w drodze załącznika do traktatu WE, by następnie przybrać postać wewnętrznych porozumień państw członkowskich zgromadzonych w Radzie. Jak dotąd pojawiło się 9 kolejnych EFR, z których każdy ustanowiono na okres pięciu lat, co w przypadku ośmiu ostatnich EFR odpowiadało okresom, na jakie zawarto różnego rodzaju porozumienia i konwencje, w drodze których Wspólnota Europejska i jej państwa członkowskie stworzyły szczególną postać partnerstwa z państwami AKP. EFR nie jest objęty ogólnym budżetem Wspólnot Europejskich, czego konsekwencją jest konieczność przyjmowania szczegółowych rozporządzeń finansowych w celu jego wykonania, jak również stworzenia funkcji księgowego ad hoc.

2 W art. 133 ust. 2 rozporządzenia finansowego z dnia 27 marca 2003 r. mającego zastosowanie do 9 EFR (Dz.U. L 83, s. 1, zwanego dalej „rozporządzeniem dotyczącym 9 EFR") przyjęto zasadę, iż zobowiązania odnoszące się do poprzednich EFR zaciągnięte przed wejściem w życie umowy o partnerstwie między członkami grupy państw AKP z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony, podpisanej w Kotonu dnia 23 czerwca 2000 r. (Dz.U. L 317, s. 3, zwanej dalej „umową z Kotonu") są nadal realizowane zgodnie z zasadami mającymi zastosowanie do tych EFR, z wyłączeniem obowiązków kontrolera finansowego, przedłożenia sprawozdania rachunkowego i procedury wezwania do wpłacania wkładów, do których mają zastosowanie przepisy rozporządzenia dotyczącego 9 EFR.

3 Umowy finansowane w ramach 6 i 7 EFR są oparte na odpowiednich przepisach, to jest na trzeciej konwencji AKP-EWG podpisanej w Lomé dnia 8 grudnia 1984 r. (Dz.U. 1986, L 86, s. 3 i czwartej konwencji AKP-EWG podpisanej w Lomé 15 grudnia 1989 r. (Dz.U. 1991, L 229, s. 3), określanych odpowiednio jako konwencja z Lomé III i konwencja z Lomé IV, będących wewnętrznymi porozumieniami ustanawiającymi 6 i 7 EFR, jak również — w związku z faktem, że zobowiązania związane z odpowiednimi wydatkami pochodzą z okresu sprzed wejścia w życie porozumienia z Kotonu — na rozporządzeniu finansowym 86/548/EWG z dnia 11 listopada 1986 r. mającym zastosowanie do 6 EFR (Dz.U. L 325, s. 42) oraz rozporządzeniu finansowym 91/491/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. mającym zastosowanie do współpracy w zakresie finansowania rozwoju na podstawie konwencji z Lomé IV (Dz.U. L 266, s. 1). Tymczasem art. 15 i 16 rozporządzenia 91/491 dotyczące zwrotu należności wymagały interwencji kontrolera finansowego, której to funkcji nie przewidziano już w rozporządzeniu dotyczącym 9 EFR i która jako taka nie istnieje w strukturze organizacyjnej Komisji. W konsekwencji nawet w odniesieniu do zwrotu należności związanych z kredytami EFR z okresu przed wejściem w życie porozumienia z Kotonu Komisja stosuje przepisy rozporządzenia dotyczącego 9 EFR w oparciu o art. 133 ust. 2 tego rozporządzenia.

4 Artykuł 311 konwencji z Lomé IV przewiduje wyznaczenie przez Komisję głównego intendenta, odpowiedzialnego za zarządzanie zasobami EFR, który z tytułu swych uprawnień z jednej strony zaciąga zobowiązania związane z wydatkami, zatwierdza wydatki i zarządza ich wypłatę oraz prowadzi rachunkowość w zakresie zobowiązań

i wypłat, a z drugiej strony czuwa nad przestrzeganiem decyzji dotyczących finansowania, wreszcie podejmuje w ścisłej współpracy z intendentem krajowym decyzje dotyczące zaciągania zobowiązań, niezbędne z ekonomicznego i technicznego punktu widzenia dla sprawnego zarządzania zatwierdzonymi operacjami.

5 Artykuł 317 konwencji z Lomé IV definiuje funkcje delegata, który kieruje delegacją Komisji w państwie AKP i który, w ścisłej współpracy z intendentem krajowym, zatwierdza umowy i kosztorysy w przypadku zarządu własnego, załączniki do nich oraz pozwolenia na dokonanie wypłaty udzielane przez intendenta krajowego, czuwa nad prawidłową, z finansowego i technicznego punktu widzenia, realizacją projektów i programów finansowanych ze źródeł EFR zarządzanych przez Komisję, współpracuje z władzami krajowymi państwa AKP albo reprezentuje Komisję, dokonując systematycznej oceny działań, utrzymuje bezpośredni i nieprzerwany kontakt z intendentem krajowym w celu dokonywania analizy i rozwiązywania specyficznych problemów, pojawiających się w toku wdrażania współpracy w zakresie finansowania rozwoju, a także systematycznie upewnia się co do tego, że działania przebiegają według planu przewidzianego w kalendarzu zawartym w decyzji dotyczącej finansowania.

6 W wypadku wypłacenia kwot nienależnych intendent krajowy jest jako strona umowy zobowiązany do ich odzyskania.

7 Zgodnie z art. 23 rozporządzenia dotyczącego 9 EFR:

„W przypadku gdy główny intendent stwierdza problemy w realizacji procedur odnoszących się do zarządzania środkami EFR, w powiązaniu z krajowym lub regionalnym intendentem nawiązuje wszystkie niezbędne kontakty, aby zaradzić sytuacji i podjąć wszystkie niezbędne kroki. Na przykład w przypadkach, gdy krajowy lub

regionalny intendent nie wykonuje lub nie jest w stanie wykonywać spoczywających na nim obowiązków w ramach [umowy z Kotonu], główny intendent może czasowo zająć jego miejsce, a Komisja w takim przypadku może otrzymać ze środków przyznanych danemu państwu AKP rekompensatę finansową za powstałą dodatkową pracę administracyjną.

Wszelkie środki podjęte przez głównego intendenta na podstawie akapitu pierwszego są podejmowane w imieniu danego krajowego lub regionalnego intendenta".

8 Zasady dotyczące odzyskania wierzytelności Komisji zawarto w art. 43–47 rozporządzenia dotyczącego 9 EFR.

9 Artykuł 43 rozporządzenia dotyczącego 9 EFR stanowi:

„1. Kwoty nieprawidłowo wypłacone są zwracane.

2. Komisja określa warunki, w których Wspólnotom należą się odsetki za płatność ze zwłoką".

10 Artykuł 44 rozporządzenia dotyczącego 9 EFR przewiduje:

„1. Zarządzenie uzyskania zwrotu jest działaniem, w ramach którego właściwy intendent udziela instrukcji księgowemu poprzez wydanie polecenia uzyskania zwrotu, w celu uzyskania zwrotu należności, którą ustalił.

2. Bez uszczerbku dla obowiązków państw AKP lub [państw lub terytoriów zamorskich] Komisja może formalnie określić kwotę należną od podmiotów innych niż państwa poprzez decyzję, która podlega wykonaniu na takich samych warunkach jak ustanowione w art. 256 traktatu [WE]".

11 Zgodnie z art. 45 rozporządzenia dotyczącego 9 EFR:

„Każdy dług, który został określony jako pewny, o stałej kwocie i należny w kontekście realizacji środków EFR, jest ustalony poprzez polecenie uzyskania zwrotu wystawione księgowemu, po którym do dłużnika wysłana zostaje nota debetowa; oba dokumenty wystawia właściwy księgowy. Poleceniu uzyskania zwrotu towarzyszą dokumenty uzupełniające poświadczające powstanie należności. Przy sporządzaniu polecenia uzyskania zwrotu właściwy intendent zapewnia, aby:

a) dochód zaksięgowano na właściwej pozycji;

b) polecenie uzyskania zwrotu jest [było] prawidłowe i zgodne z obowiązującymi przepisami;

c) dokumenty towarzyszące są [były] prawidłowe;

d) dane dłużnika są [były] poprawne;

e) termin płatności został wskazany;

f) polecenie jest [było] zgodne z zasadą należytego zarządzania finansami określoną w art. 4;

g) kwota i waluta sumy podlegającej zwrotowi są [były] prawidłowe.

Takie polecenia uzyskania zwrotu są zapisane na rachunkach przez księgowego".

12 Przepis art. 46 rozporządzenia dotyczącego 9 EFR został sformułowany w następujący sposób:

„1. Księgowy działa na podstawie poleceń uzyskania zwrotu kwot należnych, które zostały należycie ustalone przez właściwego intendenta. Z należytą starannością zapewnia, że EFR otrzymuje swoje przychody w terminach płatności wskazanych w poleceniach uzyskania zwrotu oraz że właściwe prawa Wspólnoty są zabezpieczone.

2. Jeśli uzyskanie zwrotu nie miało rzeczywiście miejsca przed terminem płatności określonym w poleceniu uzyskania zwrotu, księgowy informuje właściwego intendenta i niezwłocznie wszczyna procedurę ściągania należności wszelkimi dostępnymi środkami prawnymi, łącznie — w odpowiednim przypadku — przez kompensację [z kompensacją]. W przypadku gdy nie jest to możliwe, księgowy wprowadza w życie decyzję uzyskania zwrotu zabezpieczoną albo zgodnie z przepisami art. 44 ust. 2, albo postępowaniami sądowymi [dokonuje wszczęcia egzekucji przymusowej na podstawie art. 44 ust. 2 albo na podstawie tytułu uzyskanego drogą sądową].

3. Księgowy odzyskuje należności poprzez ich kompensację z równoważnymi roszczeniami, które EFR lub Wspólnoty posiadają względem dłużnika, który z kolei posiada roszczenie względem EFR lub Wspólnot, które jest pewne, o ustalonej kwocie i wymagalne.

[…]”.

13 Zgodnie z art. 47 rozporządzenia dotyczącego 9 EFR:

„1. W przypadku gdy właściwy intendent zamierza odstąpić od uzyskania zwrotu ustalonej należności, zapewnia on, że odstąpienie jest właściwe i zgodne z zasadami należytego zarządzania finansami i proporcjonalności zgodnie z procedurami i kryteriami ustanowionymi przez Komisję w tym celu. Decyzja dotycząca odstąpienia musi być uzasadniona. Intendent może przekazać uprawnienia związane z podjęciem tej decyzji wyłącznie w sposób ustanowiony przez Komisję w zasadach określonych w ust. 2.

2. Szczegółowe zasady wykonania ogólnego rozporządzenia finansowego mają zastosowanie mutatis mutandis do wykonania niniejszego artykułu”.

Okoliczności powstania sporu

14 Organizacja pozarządowa (NGO) Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) (zwana dalej „skarżącą”), z siedzibą we Włoszech, prowadzi od 1987 r. działalność na terenie Gwinei, obejmującą różnego rodzaju przedsięwzięcia z zakresu współpracy międzynarodowej w dziedzinie zdrowia, finansowaną w pierwszej kolejności przez włoskie ministerstwo spraw zagranicznych, a w dalszej przez Wspólnotę.

15 Do 1997 r. jej działania dotyczyły infrastruktury i wyposażenia szpitali, natomiast w okresie późniejszym zostały one rozszerzone o pomoc techniczną w zakresie planowania i zarządzania.

16 W celu realizacji tych działań — w zakresie projektów finansowanych przez Wspólnotę — skarżąca zawarła z Republiką Gwinei protokoły porozumienia i umowy o świadczenie usług zatwierdzone przez delegata Komisji w Gwinei i oparte na konwencjach dotyczących finansowania nr 5169/GUI i 4205/GUI, jak również na umowie o finansowanie, przewidującej otwarcie rachunku ponownego wykorzystania Sysmin.

17 W dniu 14 czerwca 1993 r. w ramach konwencji z Lomé IV Europejska Wspólnota Gospodarcza i Republika Gwinei zawarły konwencję dotyczącą finansowania nr 5169/GUI, której przedmiotem była poprawa warunków życia w tym kraju w oparciu o finansowanie ze środków 7 EFR. Całkowity koszt finansowania, który wynosił 30 mln ECU, miał być pokryty w dwóch trzecich ze środków krajowego programu indykatywnego Lomé IV i w jednej trzeciej z funduszy CPF wygenerowanych z ogólnego programu importowego.

18 Konwencja ta przewidywała restrukturyzację i wsparcie dla gwinejskich struktur służby zdrowia przy udziale sześciu NGO działających przy publicznej służbie zdrowia w ramach zamówienia publicznego na usługi.

19 Ogólny program importowy będący przedmiotem konwencji dotyczącej finansowania nr 4205/GUI, zawartej 30 grudnia 1988 r. pomiędzy Europejską Wspólnotą Gospodarczą reprezentowaną przez Komisję i Republiką Gwinei, ma

w założeniu pokryć wartość „koszt, ubezpieczenie i fracht" (cif) towarów importowanych w walucie wymienialnej. Konwencja ta, przewidująca w sposób wyraźny wykorzystanie funduszy CPF na potrzeby sektora służby zdrowia, zakładała ustanowienie funduszy CPF we frankach gwinejskich w następstwie zakupów dokonywanych w sektorze prywatnym i publicznym.

20 Dnia 1 lutego 1990 r. Europejska Wspólnota Gospodarcza, reprezentowana przez Komisję, i Republika Gwinei zawarły umowę o finansowanie przewidującą otwarcie w Banku Centralnym Republiki Gwinei rachunku ponownego wykorzystania „System stabilizacji przychodów z wywozu produktów górnictwa (Sysmin)". W konsekwencji zawarcia umowy skarżąca i Republika Gwinei podpisały protokół porozumienia „Fundusz ponownego wykorzystania/EWG nr 02/96", którego przedmiotem było określenie szczegółów technicznych, administracyjnych i finansowych działalności skarżącej finansowanej z funduszy ponownego wykorzystania mającej na celu wsparcie sektora służby zdrowia w prefekturze Fria (Gwinea).

21 W wypadku sporu do umów zawartych przez skarżącą w ramach projektów finansowanych z funduszy EFR stosuje się procedurę przewidzianą w „regulaminie procedur pojednawczych i arbitrażowych odnoszących się do zamówień finansowanych przez EFR" zawartym w załączniku V do decyzji nr 3/90 Rady Ministrów AKP-EWG z dnia 29 marca 1990 r. przyjmującej ogólne przepisy, ogólne warunki oraz procedury pojednawcze i arbitrażowe odnoszące się do zamówień na wykonanie robót, realizację dostaw i świadczenie usług finansowanych przez EFR i dotyczącej ich zastosowania (Dz.U. L 382, s. 1).

22 Kontrola przeprowadzona pod koniec 1998 r. przez gwinejskiego ministra współpracy — intendenta krajowego EFR (zwanego dalej „intendentem krajowym") — ujawniła nieprawidłowości w działaniach skarżącej związanych z umowami finansowanymi ze środków 6 i 7 EFR (zwanych dalej „rozpatrywanymi umowami"), polegające na znikomym stopniu realizacji, niewystarczających możliwościach technicznych, ograniczonych możliwościach organizacyjnych i finansowych, jak również na braku przejrzystości.

23 Powyższe ustalenia skłoniły intendenta krajowego do zwrócenia się do firmy audytorskiej o przeprowadzenie audytu księgowego i finansowego projektów z udziałem skarżącej realizowanych na terenie Gwinei.

24 W dniu 30 marca 2000 r., w następstwie sprawozdania z audytu, intendent krajowy wystosował do skarżącej wezwanie do usunięcia uchybień, domagając się nie tylko usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w różnych projektach w zakresie prowadzenia księgowości i zarządzania kadrami, lecz również o zwrot kwoty 261 181 309 franków gwinejskich (którego rozłożenie w czasie pozostawiono do ustalenia) wynikającej z salda kasowego wszystkich projektów finansowanych z funduszu CPF, a także innych kwot, których przeznaczenia nie uzasadniono w sposób dostateczny, wymienionych w sprawozdaniu z audytu, których jednak nie określono liczbowo w wezwaniu do usunięcia uchybień.

25 W dniu 14 kwietnia 2000 r. skarżąca odpowiedziała na wezwanie do usunięcia uchybień, przedstawiając wyjaśnienia, które skłoniły intendenta krajowego do zwrócenia się do tej samej firmy audytorskiej o przeprowadzenie audytu uzupełniającego, uwzględniającego odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybień, jakich udzieliła skarżąca.

26 W dniu 13 kwietnia 2000 r. na zlecenie intendenta krajowego wspomniana firma audytorska sporządziła projekt sprawozdania z audytu uzupełniającego, w którym zasugerowała redukcję długu skarżącej z 1 510 307 148 do 1 085 836 676 franków gwinejskich w odniesieniu do sumy wszystkich wydatków, których nie uzasadniono w sposób dostateczny w oparciu o odpowiednie dokumenty oraz do wydatków niekwalifikujących się do finansowania.

27 Zdaniem Komisji to z tego właśnie powodu intendent krajowy nie skorzystał z posiadanej przez siebie gwarancji bankowej, której termin wygaśnięcia przypadał na dzień 15 września 2000 r.

28 W dniu 21 marca 2001 r. ta sama firma audytorska — po przeprowadzeniu kilku następujących po sobie kontroli — sporządziła sprawozdanie z audytu uzupełniającego, w którym dokonano dalszej redukcji kwoty długu skarżącej, szacując jego wysokość na 1 006 740 345 franków gwinejskich, odliczywszy kwotę 79 096 331 franków gwinejskich tytułem wydatków uzasadnionych.

29 W konsekwencji kolejnego wezwania do usunięcia uchybień wysłanego przez intendenta krajowego skarżąca, której zdaniem dług ograniczał się do kwoty 44 278 586 franków gwinejskich, w piśmie z dnia 31 lipca 2001 r. w dalszym ciągu kwestionowała ustalenia zawarte we wspomnianym sprawozdaniu — mimo że na tym etapie uwzględniono już uwagi przez nią przedstawione — uniemożliwiając tym samym polubowne rozstrzygnięcie sporu.

30 Począwszy od lata 2001 r. kontakty między skarżącą, władzami Gwinei i Komisją uległy ograniczeniu. Skarżąca podnosiła brak dostępu do nowego sprawozdania sporządzonego przez tę samą firmę w 2002 r.

31 W skierowanym do skarżącej piśmie z dnia 24 lipca 2003 r. Komisja wyraziła żal z powodu niemożności przekonania intendenta krajowego, aby w sposób oficjalny ustosunkował się do kwestii dalszych działań związanych z zaistniałym sporem. Intendent był zdania, iż wybór drogi sądowej może być brany pod uwagę jedynie jako środek ostateczny.

32 W dniu 24 września 2003 r. w Brukseli miało miejsce spotkanie skarżącej z Komisją mające na celu zażegnanie sporu. Rozwiązania jednak nie znaleziono.

33 Pismem z dnia 24 marca 2004 r., które jednak zostało doręczone skarżącej dopiero w dniu 26 kwietnia 2004 r., delegat Komisji w Gwinei poinformował skarżącą o zamiarze wydania polecenia uzyskania zwrotu.

34 W dniu 21 kwietnia 2004 r. przesyłką poleconą za potwierdzeniem odbioru — w której przesłano również pismo z dnia 24 marca 2004 r., w związku z czym oba dokumenty skarżąca otrzymała 26 kwietnia 2004 r. — delegat Komisji w Gwinei doręczył skarżącej notę debetową (zwaną dalej „zaskarżonym aktem") opiewającą na kwotę 959 543 835 franków gwinejskich (397 126,02 EUR), ustalając termin płatności na dzień 25 maja 2004 r.

35 W odpowiedzi na przedstawione przez skarżącą żądanie przedstawienia wyjaśnień dotyczących treści zaskarżonego aktu delegat Komisji w Gwinei skierował do niej pismo z dnia 18 maja 2004 r., do którego załączył ostatnie sprawozdanie z audytu uzupełniającego z dnia 27 marca 2002 r., zaznaczając jednocześnie, że to ostatnie sprawozdanie nie zmienia co do istoty ustaleń zawartych w pierwszym sprawozdaniu z audytu, z wyjątkiem redukcji kwoty wydatków uznanych za niekwalifikujące się do finansowania, którą to kwotę określono tym razem na 988 314 134 franków gwinejskich.

36 Wobec milczenia skarżącej księgowy EFR skierował do niej pismem z dnia 2 lipca 2004 r. upomnienie, w którym wezwał skarżącą do uiszczenia kwoty 959 543 835 franków gwinejskich najpóźniej do dnia 23 lipca 2004 r.

37 W dniu 4 sierpnia 2004 r., już po wniesieniu niniejszej skargi przez skarżącą, Komisja doręczyła jej drugie upomnienie, ponownie wzywając skarżącą do zapłaty kwoty określonej w zaskarżonym akcie, najpóźniej do dnia 6 września 2004 r.

38 W dniu 9 czerwca 2005 r. w związku z nieuiszczeniem przez skarżącą kwoty określonej w zaskarżonym akcie Komisja skierowała do niej wezwanie do usunięcia uchybień.

39 W dniu 20 czerwca 2005 r. skarżąca odpowiedziała na wspomniane wezwanie, stwierdzając, iż należy oczekiwać na rozstrzygnięcie dotyczące niniejszej skargi.

Postępowanie i żądania stron

40 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w dniu 23 czerwca 2005 r., skarżąca wniosła niniejszą skargę.

41 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 30 września 2004 r. Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności na mocy art. 114 § 1 regulaminu Sądu. W dniu 25 października 2005 r. skarżąca przedłożyła uwagi dotyczące tego zarzutu.

42 Postanowieniem Sądu z dnia 22 września 2001 r. wspomniany zarzut oraz koszty pozostawiono do rozstrzygnięcia w wyroku.

43 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (czwarta izba) postanowił otworzyć procedurę ustną.

44 Na rozprawie w dniu 6 czerwca 2006 r. wysłuchano wystąpień stron i ich odpowiedzi na zadane przez Sąd pytania.

45 Skarżąca wnosi do Sądu o:

— oddalenie zarzutu niedopuszczalności;

— stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania, również w przypadku oddalenia skargi jako niedopuszczalnej.

46 Komisja wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi jako niedopuszczalnej lub w drugiej kolejności oddalenie jej jako bezzasadnej;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

Argumenty stron

47 Komisja utrzymuje, że niniejsza skarga jest niedopuszczalna ze względu na fakt, iż zaskarżonego aktu nie można uznać za akt zaskarżalny na podstawie art. 230 WE. Zaskarżony akt jest bowiem aktem przygotowawczym z punktu widzenia ewentualnego postępowania sądowego albo przyjęcia decyzji w oparciu o art. 256 WE.

48 Zdaniem Komisji zaskarżony akt poprzedza ewentualne przyjęcie przez Komisję decyzji o wszczęciu postępowania sądowego i nie jest aktem wywołującym skutki prawne mogące naruszać interesy skarżącej poprzez istotną zmianę jej sytuacji prawnej.

49 Komisja stwierdza, iż nota debetowa jest „ostatnim ostrzeżeniem przed przejściem do kolejnego etapu". Zgodnie z art. 78 ust. 3 rozporządzenia Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 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. L 357, s. 1) stanowi ona powiadomienie dłużnika.

50 Komisja podnosi w związku z powyższym, że w niniejszej sprawie mogłaby raz jeszcze zwrócić się do intendenta krajowego o wypowiedzenie się w kwestii dalszych działań związanych ze sporem ze skarżącą. Jednakże w aktualnym stanie sprawy Komisja nie podjęła jak dotąd decyzji co do swoich dalszych działań, jako gwaranta interesów finansowych EFR.

51 W tym kontekście Komisja wyjaśnia, że jej ostateczna decyzja może przybrać postać decyzji opartej na art. 256 WE, decyzji odszkodowawczej albo decyzji o wniesieniu skargi do właściwych sądów na podstawie art. 46 ust. 2 rozporządzenia dotyczącego 9 EFR. W tym ostatnim przypadku byłyby to właściwe sądy włoskie, jako że Komisja, nie będąc stroną wspomnianych umów, nie może skorzystać z przewidzianego w nich postępowania arbitrażowego, którą to możliwość mają jedynie organy państwowe Gwinei.

52 Zdaniem Komisji, gdyby Trybunał uznał zaskarżony akt za zaskarżalny w rozumieniu art. 230 WE, uprzedziłby tym samym decyzję ostateczną Komisji, do której przyjęcia mogłoby nigdy nie dojść, gdyby intendent krajowy podjął działania wcześniej niż Komisja.

53 Komisja kwestionuje twierdzenia skarżącej, której zdaniem zaskarżony akt jest prawdziwą decyzją, ze względu w pierwszym rzędzie na fakt, że został przyjęty w ramach wykonania art. 44 ust. 2 rozporządzenia dotyczącego 9 EFR, w drugim rzędzie — na fakt, iż wykonawczy charakter „decyzji" znajduje potwierdzenie w jej treści, wreszcie — z uwagi na to, że drugie upomnienie potwierdza powyższą analizę i w konsekwencji wspomniane upomnienia wywołują skutki prawne mogące naruszać interesy skarżącej i powodować zmianę jej sytuacji prawnej w rozumieniu orzecznictwa Trybunału.

54 Komisja podnosi, iż zgodnie z art. 44 ust. 2 rozporządzenia dotyczącego 9 EFR „może [ona] formalnie określić kwotę należną od podmiotów innych niż państwa poprzez decyzję, która podlega wykonaniu na takich samych warunkach, jak ustanowione w art. 256 traktatu [WE]". Jak wynika z powyższego, ani zaskarżony akt, ani żadne inne pismo skierowane później do skarżącej nie stanowi tytułu wykonawczego w rozumieniu art. 256 WE.

55 Ponadto zdaniem Komisji wspomniane pisma nie są w żaden sposób związane z wykonywaniem przez nią kompetencji władzy publicznej, wobec czego nie mogą być wykonalne.

56 Komisja twierdzi, iż jedynym celem, dla którego w drugim upomnieniu skierowanym do skarżącej 4 sierpnia 2004 r. użyto sformułowania „W razie braku reakcji z Państwa strony Komisja wykorzysta wszelkie dostępne środki prawne w celu przeprowadzenia egzekucji przymusowej z Państwa majątku, w odniesieniu zarówno do kwoty długu, jak i odsetek", było odesłanie do fazy egzekucji.

57 Tym samym zastosowanie przez Komisję formy czasu przyszłego „wykorzysta" w ramach powyższego sformułowania oznacza, iż nie podjęto jeszcze decyzji w rozumieniu art. 249 WE. Z wyżej wymienionych pism wynika, iż Komisja może przyjąć decyzję w oparciu o art. 256 WE jedynie w późniejszym stadium.

58 Komisja podnosi, że niezależnie od sytuacji, w ramach reżimu prawnego EFR to intendent krajowy, posiadający jako wyodrębniony podmiot własne kompetencje, odzyskuje należne kwoty. W niniejszej sprawie Komisja nie ma co do tego wątpliwości, z uwagi na fakt, iż w ramach ścisłej współpracy ustanowionej w ramach reżimu konwencji z Lomé IV intendentowi krajowemu nadal przysługują uprawnienia w tej materii.

59 Komisja podkreśla, że skierowanie do skarżącej dwóch upomnień i wezwania do usunięcia uchybienia już po przesłaniu jej zaskarżonego aktu stanowi potwierdzenie niemożliwości interpretowania tego ostatniego jako zaskarżalnej decyzji ostatecznej.

60 Komisja przypomina również, iż w okresie właściwym dla okoliczności faktycznych sprawy decyzje oparte na art. 256 WE były przyjmowane przez Komisję działającą jako organ kolegialny w ramach szczególnej procedury i różniły się formą od pism kierowanych do skarżącej w ramach fazy przygotowawczej procedury odzyskania kwot należnych.

61 Komisja uważa, że zaskarżony akt, podobnie jak dwa upomnienia i wezwanie do usunięcia uchybienia, są aktami należącymi do fazy przygotowawczej procedury odzyskania kwot należnych, niezwiązanymi z wykonywaniem przez Komisję kompetencji władzy publicznej i w konsekwencji niebędącymi aktami zaskarżalnymi w rozumieniu art. 230 WE. Tym samym wobec braku zajęcia ostatecznego stanowiska nie rozpoczęło się jeszcze stadium egzekucji kwot należnych.

62 Skarżąca podnosi, iż należy oddalić podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności, ponieważ zaskarżony akt jest aktem ostatecznym, prawdziwą decyzją formalną, która wywołuje skutki prawne zgodnie z art. 256 WE.

63 Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w treści zaskarżonego aktu, zgodnie z którym „[w] razie niedokonania płatności przed upływem terminu Komisja […] zastrzega sobie prawo skorzystania z wszelkich gwarancji finansowych, które zostały wcześniej zastrzeżone, i podjęcia w danej sytuacji egzekucji przymusowej zgodnie z art. 256 [WE]". Stanowi to więc groźbę natychmiastowego podjęcia egzekucji przymusowej w przypadku niedokonania płatności.

64 Skarżąca podkreśla, że dalszym potwierdzeniem powyższej uwagi jest „nakaz płatniczy", przesłany skarżącej już po wniesieniu niniejszej skargi listem poleconym za potwierdzeniem odbioru z dnia 4 sierpnia 2004 r., w którym Komisja ponownie nakazała jej zapłatę kwoty 959 543 835 franków gwinejskich, zaznaczając, że w przypadku braku zapłaty „wykorzysta wszelkie dostępne środki prawne w celu przeprowadzenia egzekucji przymusowej z jej majątku, w odniesieniu zarówno do kwoty długu, jak i odsetek".

65 Skarżąca podkreśla, iż użycie takiego sformułowania w zaskarżonym akcie nie stwarza możliwości wprowadzenia w błąd, jako że jej zdaniem dotyczy ono przejścia do stosowania środków egzekucji przymusowej bez konieczności przyjęcia innych aktów, które mogłyby mieć charakter ostateczny. W rezultacie decyzja ta wywołuje wiążące skutki prawne.

66 Skarżąca uważa, że Komisja myli „wykonalność" aktu z aktem „egzekucji przymusowej". Tym samym sformułowanie „W razie braku reakcji z Państwa strony Komisja wykorzysta wszelkie dostępne środki prawne w celu przeprowadzenia egzekucji przymusowej z Państwa majątku, w odniesieniu zarówno do kwoty długu, jak i odsetek" użyte w piśmie z 4 sierpnia 2004 r. nie stanowi — co odpowiadałoby twierdzeniom Komisji — zapowiedzi przyjęcia w przyszłości aktu o charakterze decyzji, a więc podlegającego wykonaniu, lecz raczej wezwanie do zapłaty, co oznacza, iż decyzja ostateczna dotycząca zarówno istnienia długu, jak i jego kwoty została już przyjęta.

Ocena Sądu

67 W ramach oceny dopuszczalności niniejszej skargi należy w pierwszym rzędzie przypomnieć, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jedynie akty wywołujące wiążące skutki prawne, mogące naruszyć interesy skarżącego poprzez istotną zmianę jego sytuacji prawnej, stanowią akty mogące być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności w rozumieniu art. 230 WE (wyrok Trybunału z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 60/81 IBM przeciwko Komisji, Rec. s. 2639, pkt 9, i postanowienie Trybunału z dnia 4 października 1991 r. w sprawie C-117/91 Bosman przeciwko Komisji, Rec. s. I-4837, pkt 13; wyrok Sądu z dnia 15 stycznia 2003 r. w sprawach połączonych T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 i T-272/01 Philip Morris International przeciwko Komisji, Rec. s. II-1, pkt 81).

68 Podobnie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, ustalenie, czy akt, którego dotyczy żądanie stwierdzenia nieważności, może być przedmiotem skargi, wymaga wzięcia pod uwagę jego istoty, forma zaś jest tu co do zasady bez znaczenia (ww. wyrok Trybunału w sprawie IBM przeciwko Komisji, pkt 9, i wyrok z dnia 28 listopada 1991 r. w sprawach połączonych C-213/88 i C-39/89 Luksemburg przeciwko Parlamentowi, Rec. s. I-5643, pkt 15; zob. również wyrok Sądu z dnia 24 marca 1994 r. w sprawie T-3/93 Air France przeciwko Komisji, Rec. s. II-121, pkt 43 i 57).

69 W przypadku aktów bądź decyzji, których wydanie następuje w kilku etapach, w szczególności po zakończeniu postępowania wewnętrznego, z wyżej cytowanego orzecznictwa wynika, iż aktami zaskarżalnymi są co do zasady jedynie te akty, które w sposób definitywny określają stanowisko Komisji po zakończeniu owego postępowania, z wyłączeniem aktów tymczasowych, które służą jedynie przygotowaniu wydania ostatecznej decyzji (ww. wyrok w sprawie IBM przeciwko Komisji, pkt 10, i wyrok Sądu z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie T-95/99 TV5 przeciwko Komisji, Rec. s. II-1425, pkt 32).

70 Należy więc ustalić, czy ze zaskarżonego aktu wynika, że Komisja określiła w nim w sposób definitywny swoje stanowisko wobec skarżącej.

71 Rzeczywiście zaskarżony akt został zredagowany w taki sposób, iż może sprawiać wrażenie aktu definitywnego, w szczególności ze względu na wskazanie, iż „[w] razie niedokonania płatności przed upływem terminu Komisja […] zastrzega sobie prawo skorzystania z wszelkich gwarancji finansowych, które zostały wcześniej zastrzeżone, i podjęcia w danej sytuacji egzekucji przymusowej zgodnie z art. 256 [WE]". Podobnie treść upomnień z 2 lipca i 4 sierpnia 2004 r., przesłanych po wniesieniu niniejszej skargi, może pogłębiać to wrażenie.

72 Komisja przyznała nawet podczas rozprawy, że we wzorze noty debetowej, na podstawie którego opracowano zaskarżony akt, użyto sformułowania, z którego nie wynika w sposób wyraźny przygotowawczy charakter aktu, co miało na celu skłonienie dłużnika do spłaty długu.

73 Sąd jest więc zdania, że Komisja nie sformułowała treści zaskarżonego aktu w sposób jasny i jednoznaczny

74 Niemniej, choć zaskarżony akt wskazuje termin i warunki płatności, Komisja nie zajęła w nim stanowiska co do środków, które zamierza zastosować, aby odzyskać należną kwotę.

75 Zgodnie z zobowiązaniem ciążącym na niej na podstawie art. 42–47 rozporządzenia dotyczącego 9 EFR Komisja sporządza notę debetową, która w wypadku niezastosowania się do niej przez dłużnika umożliwia Komisji, w oparciu o przepisy tego rozporządzenia, odstąpienie od uzyskania zwrotu należności (art. 47), żądanie kompensacji

(art. 46 ust. 2) albo wszczęcie procedury egzekucji przymusowej (art. 46 ust. 2), która może zostać wszczęta na mocy decyzji stanowiącej tytuł wykonawczy opartej na art. 256 WE (art. 44 ust. 2), bądź też na mocy tytułu wykonawczego uzyskanego w postępowaniu sądowym (art. 46 ust. 2).

76 Jak wynika z powyższych przepisów, nota debetowa jest powiadomieniem dłużnika. Skoro w art. 44 i art. 46 ust. 2 rozporządzenia dotyczącego 9 EFR jest mowa o decyzji stanowiącej tytuł wykonawczy, będącej w ramach procedury uzyskania zwrotu długu aktem odrębnym i późniejszym od noty debetowej, jest oczywiste, że ta ostatnia nie ma charakteru wykonawczego. Stanowi ona akt przygotowawczy poprzedzający ewentualne przyjęcie przez Komisję decyzji o wszczęciu procedury uzyskania zwrotu należności poprzez wszczęcie postępowania sądowego albo przyjęcie decyzji na podstawie art. 256 WE. Zaskarżony akt należy uznać za notę debetową w rozumieniu art. 45 rozporządzenia dotyczącego 9 EFR, gdyż artykuł ten wskazuje, że „Komisja […] zastrzega sobie prawo do skorzystania z kompensacji w odniesieniu do należności wzajemnych, pewnych, wyrażonych w pieniądzu i wymagalnych". W konsekwencji zaskarżony akt nie jest środkiem określającym w sposób definitywny stanowisko Komisji, nie wywołuje wiążących skutków prawnych mogących naruszyć interesy skarżącej i tym samym nie może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności w rozumieniu art. 230 WE.

77 Należy zatem oddalić niniejszą skargę jako niedopuszczalną.

W przedmiocie kosztów

78 Na podstawie art. 87 ust. 3 regulaminu Sądu w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron albo w wypadkach szczególnych Sąd może postanowić, że koszty zostaną rozdzielone albo że każda ze stron poniesie swoje własne koszty.

79 W niniejszym przypadku, mimo że skarżąca przegrała sprawę, Sąd uznaje jednak, że Komisja nie sformułowała treści zaskarżonego aktu w sposób jasny i jednoznaczny. Z uwagi na tę okoliczność Sąd stwierdza, że słuszna ocena okoliczności faktycznych niniejszego przypadku wymaga, aby skarżąca pokryła trzy piąte własnych kosztów i trzy piąte kosztów poniesionych przez Komisję, natomiast Komisja — dwie piąte własnych kosztów oraz dwie piąte kosztów poniesionych przez skarżącą.

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona jako niedopuszczalna.

2) Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) pokrywa trzy piąte własnych kosztów. Pokrywa ono także trzy piąte kosztów poniesionych przez Komisję.

3) **Komisja pokrywa dwie piąte własnych kosztów. Pokrywa ona także dwie piąte kosztów poniesionych przez Cestas.**

Vadapalas Moavero Milanesi Wahl

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 17 kwietnia 2008 r.

Sekretarz

E. Coulon

Pełniący obowiązki prezesa

V. Vadapalas