WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 10 września 2009 r.*

W sprawach połączonych C-445/07 P i C-455/07 P

mających za przedmiot dwa odwołania na podstawie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości, wniesione w dniach 28 września 2007 r. i 5 października 2007 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez L. Flynna, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez A. Dal Ferra, avvocato, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

wnosząca odwołanie w sprawie C-445/07 P,

w której drugą stroną postępowania jest:

Ente per le Ville Vesuviane, z siedzibą w Neapolu (Włochy), reprezentowana przez E. Soprana, avvocato,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

* Język postępowania: włoski.

oraz

Ente per le Ville Vesuviane, z siedzibą w Neapolu (Włochy), reprezentowana przez E. Soprana, avvocato,

wnosząca odwołanie w sprawie C-455/07 P,

w której drugą stroną postępowania jest:

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez L. Flynna, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez A. Dal Ferra, avvocato, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, M. Ilešič, A. Tizzano, A. Borg Barthet i J.J. Kasel (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,
sekretarz: R. Grass,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 12 lutego 2009 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Wspólnot Europejskich wnosi w swoim odwołaniu o uchylenie wyroku Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie T-189/02 Ente per le Ville Vesuviane przeciwko Komisji (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"), w którym Sąd oddalił podniesiony przez nią zarzut niedopuszczalności.

2 Ente per le Ville Vesuviane (zwany dalej „Ente") wnosi w swoim odwołaniu o uchylenie zaskarżonego wyroku, którym Sąd oddalił jego skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji D (2002) 810111 z dnia 13 marca 2002 r. dotyczącej zamknięcia pomocy finansowej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) z tytułu inwestycji na tworzenie infrastruktury w Regione Campania (Włochy) w zakresie zintegrowanego systemu rewaloryzacji w celach turystycznych trzech willi leżących u podnóża Wezuwiusza (zwanej dalej „sporną decyzją").

Ramy prawne

3 EFRR został stworzony rozporządzeniem Rady (EWG) nr 724/75 z dnia 18 maja 1975 r. (Dz.U. L 73, s. 1; sprostowanie Dz.U. L 110, s. 44), wielokrotnie nowelizowanym, a od dnia 1 stycznia 1985 r. zastąpionym przez rozporządzenie Rady (EWG) nr 1787/84 z dnia 19 czerwca 1984 r. (Dz.U. L 169, s. 1). W 1988 r. system funduszy strukturalnych został zmieniony przez 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).

4 W dniu 19 grudnia 1988 r. Rada przyjęła rozporządzenie (EWG) nr 4254/88 ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia (EWG) nr 2052/88 w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz.U. L 374, s. 15). Rozporządzenie nr 4254/88 zastąpiło rozporządzenie nr 1787/84. Zostało ono zmienione rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2083/93 z dnia 20 lipca 1993 r. (Dz.U. L 193, s. 34).

5 Artykuł 12 rozporządzenia nr 4254/88, zatytułowany „Przepisy przejściowe", stanowi:

„Częściowe sumy zarezerwowane na działania lub programy zatwierdzone przez Komisję przed dniem 1 stycznia 1989 r. w ramach EFRR, względem których wnioski o płatność końcową nie wpłynęły do Komisji do dnia 31 marca 1995 r., zostają automatycznie anulowane nie później niż w dniu 30 września 1995 r., z zastrzeżeniem przedsięwzięć, które zostały zawieszone z powodów prawnych" [tłumaczenie nieoficjalne].

Okoliczności powstania sporu

6 Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu są przedstawione w pkt 4–16 zaskarżonego wyroku następująco:

„4 Skarżącym jest konsorcjum, w którego skład wchodzą państwo włoskie, Regione Campania, Provincia di Napoli oraz szereg gmin. Posiada on osobowość prawną

prawa publicznego. Został utworzony w drodze włoskiej ustawy nº 578 z dnia 29 lipca 1971 r. w celu zachowania i rewaloryzacji zespołów architektonicznych składających się z wybudowanych w XVIII wieku willi wezuwiańskich wraz z przyległościami (parki, ogrody i zabudowania pomocnicze).

5 Zgodnie z dostarczonymi przez skarżącą informacjami, niekwestionowanymi przez Komisję, w 1986 r. państwo włoskie zwróciło się do tej instytucji, na wniosek skarżącego, o przyznanie pomocy EFRR w celu przeprowadzenia inwestycji infrastrukturalnej mającej za przedmiot zintegrowany system rewaloryzacji dolnego parku willi Favorita, ogrodu willi Ruggiero i zespołu architektonicznego willi Campolieto. Pierwsza z tych willi wezuwiańskich należy do państwa włoskiego. Dwie pozostałe są własnością skarżącego.

6 Decyzją C (86) 2029/120 z dnia 18 grudnia 1986 r., skierowaną do Republiki Włoskiej, Komisja przyznała pomoc finansową z EFRR (nr 86/05/04/054) w wysokości maksymalnej 7,5 mld lirów włoskich (ITL), do wysokości 50% wydatków kwalifikujących się do dofinansowania, na inwestycję infrastrukturalną dotyczącą wspomnianego systemu rewaloryzacji w celach turystycznych willi Campolieto, Favorita i Ruggiero (zwaną dalej »decyzją o przyznaniu pomocy«).

7 W decyzji tej skarżący wymieniany jest jednocześnie jako beneficjent pomocy (motyw trzeci i art. 3) i jako podmiot odpowiedzialny za wniosek i za realizację przedsięwzięcia (załącznik do decyzji). Zgodnie z harmonogramem w załączniku do tej decyzji okres kwalifikowania się do dofinansowania wydatków związanych z realizacją tego przedsięwzięcia rozpoczynał się w styczniu 1987 r. i kończył w czerwcu 1990 r. Zgodnie z art. 4 wspomnianej decyzji Komisja mogła zmniejszyć lub cofnąć pomoc EFRR w przypadku naruszenia warunków określonych w tej decyzji, w tym warunków dotyczących harmonogramu realizacji przedsięwzięcia. Przewidziano, że w takim wypadku Komisja może zażądać zwrotu w całości lub części pomocy wypłaconej już »beneficjentowi decyzji«. Zmniejszenie, cofnięcie lub żądanie zwrotu było dopuszczone wyłącznie po »umożliwieniu beneficjentowi przedstawienia jego uwag w terminie wyznaczonym w tym celu przez Komisję« (art. 4).

8 W wykonaniu tej decyzji i na wniosek władz włoskich wypłacono dwie zaliczki w wysokości 3 mld ITL każda w 1988 r. i 1990 r.

9 Pismem z dnia 29 marca 1995 r. państwo włoskie zwróciło się o przedłużenie terminu na złożenie wniosków o płatność końcową, wyznaczonego na dzień 31 marca 1995 r. w art. 12 rozporządzenia nr 4254/88, informując, że prace zostały zawieszone ze względu na »różnego rodzaju postępowania sądowe« lub »spory z osobami wywłaszczonymi«.

10 Pismem z dnia 15 lutego 2000 r. władze włoskie przypomniały, że zwróciły się o przedłużenie wspomnianego terminu. Ponadto wniosły o możliwie szybką wypłatę nowej zaliczki, podnosząc, że kwota poniesionych do tej pory wydatków była znacznie wyższa od wypłaconych już zaliczek. Na poparcie swoich wniosków przekazały Komisji sprawozdanie z dnia 16 czerwca 1999 r., sporządzone na podstawie kontroli przedsięwzięcia przeprowadzonej z ich inicjatywy. Sprawozdanie to zawierało następujące informacje: »data zakończenia płatności« z tytułu prac dotyczących willi Campolieto: 1994 r.; »data zakończenia prac (faktyczna)« w willi Ruggiero: 1994 r.; i »data zakończenia prac (faktyczna)« »[pierwszego] etapu« prac dotyczących willi Favorita: 1993 r. W rubryce zatytułowanej »Powody prawne zawieszenia« w sprawozdaniu tym podano w odniesieniu do willi Campolieto, że »nie ma tam problemów prawnych«. W odniesieniu do willi Ruggiero w sprawozdaniu była informacja o »procedurze usunięcia z ogrodu osób go zajmujących«. Jeżeli chodzi o zakończenie prac dotyczących willi Favorita, wspomniano o »uzyskaniu ostatecznej koncesji państwowej i usunięciu nielegalnych mieszkańców oraz kontenerów dla ofiar trzęsienia ziemi«. Poza tym w sprawozdaniu tym wskazano, że ewentualny brak wypłaty pomocy wspólnotowej »mógłby spowodować, że [skarżący] miałby poważne trudności finansowe, w przypadku gdyby nie znalazł ona kompensacji z innych zewnętrznych źródeł finansowania (na przykład ewentualnego włączenia przedsięwzięcia do [wspólnotowych ram wsparcia] Campania 94/99), zważywszy że [skarżący] nie dyspon[ował] własnymi zasobami, które mogłyby zastąpić wspomniane zasoby«.

11 Pismem z dnia 8 marca 2001 r. władze włoskie złożyły wniosek o wypłatę salda.

12 Pismem z dnia 12 października 2001 r. Komisja powiadomiła władze włoskie o propozycji zamknięcia pomocy finansowej EFRR. Stwierdziwszy, że z przekazanych jej akt nie wynikało, że okoliczności wspomniane w sprawozdaniu z dnia 16 czerwca 1999 r. (zob. pkt 10 powyżej) doprowadziły do postępowań sądowych, wskazała w tym piśmie, że w braku powodów prawnych w rozumieniu art. 12 rozporządzenia nr 4254/88 pomoc finansowa została zamknięta na podstawie wniosku o płatność z dnia 9 kwietnia 1990 r., biorąc pod uwagę, że stanowił on ostatni wniosek o płatność przesłany przed dniem 31 marca 1995 r. Komisja wyjaśniła, że zgłoszone wydatki zostały uznane za kwalifikujące się do dofinansowania w wysokości 2,8 mld ITL, wobec czego pomoc należna z EFRR wynosiła 1,4 mld ITL. W konsekwencji ustaliła ona wysokość kwoty do odzyskania na 4,6 mld ITL i przewidziała anulowanie salda wynoszącego 1,5 mld ITL. Ponadto wskazała, co nastepuje: »Ze względu na to, że zamknięcie pomocy może mieć skutki finansowe dla beneficjenta lub beneficjentów końcowych, wzywam Państwa formalnie do czuwania nad tym, aby byli oni należycie poinformowani i mieli możliwość przedstawienia swojego stanowiska odnośnie do obciążających ich dowodów, na których oparta jest kwestionowana decyzja. Z góry dziękuję za przekazanie nam odnoszących się do tego informacji«. Poza tym Komisja wezwała władze włoskie do przekazania uwag w terminie dwóch miesięcy w przypadku niezgody z ich strony na tę propozycję zamknięcia.

13 Pismem z dnia 21 listopada 2001 r. władze włoskie odpowiedziały, że »skutki finansowe [odzyskania części dwóch pierwszych transz pomocy w wysokości 4,6 mld ITL] dla budżetu beneficjenta końcowego […] [okazały] się bardzo istotne, biorąc pod uwagę, że wykorzystał on zasoby wypłacone już przez Komisję w celu pełnej realizacji przewidzianych prac, w przekonaniu, że wniosek […] o przedłużenie terminów [na złożenie wniosków o płatność końcową] zostanie rozpatrzony pozytywnie«. W tym kontekście wskazały one, że ze sprawozdania z dnia 16 czerwca 1999 r. wynika, że realizacja przedsięwzięcia była podzielona na trzy części funkcjonalne, z których tylko jedna, dotycząca zakończenia prac w willi Favorita, doznała opóźnień w realizacji, i w odniesieniu do nich władze włoskie zwróciły się o zawieszenie terminu na złożenie wniosku o płatność końcową. Wydatki dotyczące

dwóch pierwszych części prac, dotyczących willi Campolieto i Ruggiero, które wyniosły 7 996 087 050 ITL, zostały poniesione przed dniem 31 marca 1995 r. i nie były przedmiotem specjalnych wniosków o przedłużenie terminów.

14 Pismem z dnia 13 marca 2002 r. Komisja powiadomiła władze włoskie o swej ostatecznej decyzji o zamknięciu wspomnianej pomocy finansowej na podstawie ostatniego zgłoszenia wydatków przesłanego jej przed dniem 31 marca 1995 r., zgodnie z tym, co wskazała w propozycji zamknięcia z dnia 12 października 2001 r. [decyzja D (2002) 810111, zwana dalej »zaskarżoną decyzją«]. Decyzja ta została przesłana skarżącej przez władze włoskie faksem z dnia 9 kwietnia 2002 r.

15 W zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że »nie otrzymała uwag beneficjenta końcowego«. Ponadto podkreśliła ona, że władze włoskie nie kwestionowały odmowy uznania przez nią, iż okoliczności wskazane w sprawozdaniu z dnia 16 czerwca 1999 r. (zob. pkt 12 powyżej) stanowiły »powody prawne« w rozumieniu art. 12 rozporządzenia nr 4254/88. Poza tym uzasadniła oddalenie ich wniosku o dopuszczenie wydatków dotyczących dwóch części prac (willa Campolieto i willa Ruggiero), poniesionych przed dniem 31 marca 1995 r., lecz zgłoszonych po tym dniu, podnosząc, że wniosek o przedłużenie terminu złożony przez te władze pismem z dnia 29 marca 1995 r. dotyczył salda pomocy finansowej (1,5 mld ITL) w całości. W tym wniosku o przedłużenie terminu nie wyjaśniono bowiem, iż dotyczył on jedynie określonej części prac, jak twierdzą władze włoskie w piśmie z dnia 21 listopada 2001 r.

16 W tej samej decyzji Komisja zaznaczyła w końcu, że »ani [zaskarżona] decyzja, ani żaden przepis prawa wspólnotowego nie uniemożliwiają państwu członkowskiemu podjęcia decyzji o nieodzyskiwaniu kwot wypłaconych już z jego własnej inicjatywy«. Poza tym wezwała »formalnie« władze włoskie do przekazania tej informacji beneficjentowi końcowemu zaskarżonej decyzji pismem poleconym z potwierdzeniem odbioru. W tym kontekście stwierdziła, że »ze względu na to, iż [zaskarżona] decyzja może dotyczyć bezpośrednio i indywidualnie beneficjenta

końcowego, może on wnieść skargę do Sądu w terminie dwóch miesięcy, przedłożonym o [dziesięć] dni ze względu na odległość«”.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

7 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 18 czerwca 2002 r. Ente wniósł skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.

8 W uzasadnieniu skargi Ente przywołał szereg zarzutów, dotyczących odpowiednio naruszenia art. 12 rozporządzenia nr 4254/88, naruszenia prawa do obrony i braku uzasadnienia, jak również braku przeprowadzenia dochodzenia przez Komisję.

9 W odpowiedzi na skargę Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności skargi, twierdząc, że „sporna decyzja nie dotyczy bezpośrednio” Ente w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE.

10 Zaskarżonym wyrokiem Sąd oddalił zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję i uznał skargę za dopuszczalną.

11 Po przypomnieniu warunków, w których można uznać, iż „decyzja dotyczy bezpośrednio” osoby fizycznej lub prawnej w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE, Sąd stwierdził, że sytuacja prawna Ente różniła się w sposób istotny od sytuacji skarżących, których dotyczył szereg wyroków Trybunału, w których stwierdzono brak bezpośredniego oddziaływania na tych skarżących (zob. wyroki: z dnia 2 maja 2006 r. w sprawie C-417/04 P Regione Siciliana przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-3881; z dnia

22 marca 2007 r. w sprawie C-15/06 P Regione Siciliana przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-2591).

12 W pierwszej kolejności Sąd podkreślił w pkt 43 zaskarżonego wyroku, że w przeciwieństwie do dwóch decyzji o przyznaniu pomocy wspólnotowej, których dotyczyły ww. wyroki z dnia 2 maja 2006 r. w sprawie Regione Siciliana przeciwko Komisji i z dnia 22 marca 2007 r. w sprawie Regione Siciliana przeciwko Komisji, w których Regione Siciliana została jedynie wymieniona jako organ odpowiedzialny za wniosek lub organ odpowiedzialny za realizację przedsięwzięcia, decyzja o przyznaniu pomocy, o której mowa w niniejszej sprawie, w art. 3 oraz w motywie trzecim wskazywała Ente jednocześnie jako organ odpowiedzialny za realizację przedsięwzięcia i jako beneficjenta pomocy wspólnotowej.

13 W drugiej kolejności w pkt 44 i 48 zaskarżonego wyroku Sąd zaznaczył, że władze włoskie w niniejszym przypadku w sposób wyraźny okazały brak woli działania na rzecz beneficjenta, by złagodzić konsekwencje finansowe ewentualnego zmniejszenia pomocy wspólnotowej, wobec czego możliwość, iż Republika Włoska obciąży swój budżet kosztem finansowym odpowiadającym kwocie cofniętego finansowania wspólnotowego, była czysto teoretyczna.

14 W pkt 51 i 52 zaskarżonego wyroku Sąd dodał, że w odróżnieniu od sytuacji skarżącej stanowiącej podstawę postanowienia Sądu z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie T-105/01 SLIM Sicilia przeciwko Komisji, Rec. s. II-2697, skarżący w niniejszym przypadku został wymieniony z nazwy w decyzji o przyznaniu pomocy jako beneficjent pomocy wspólnotowej i w sposób wyraźny uprawniony do złożenia Komisji uwag przed przyjęciem jakiejkolwiek decyzji ostatecznej. Konieczność zapewnienia sądowej ochrony gwarancji procesowych przyznanych w ten sposób potwierdza prawo skarżącego do zaskarżenia spornej decyzji.

15 Co do istoty Sąd oddalił z powodów przedstawionych odpowiednio w pkt 62–77 i 87–100 oraz w pkt 101 zaskarżonego wyroku trzy zarzuty podniesione przez Ente jako bezzasadne.

Żądania stron w postępowaniach odwoławczych

Odwołanie wniesione przez Komisję (sprawa C-445/07 P)

16 Komisja wnosi do Trybunału o:

— uchylenie wyroku Sądu w części, w której stwierdza dopuszczalność skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez Ente;

— stwierdzenie niedopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności spornej decyzji wniesionej przez Ente;

— obciążenie Ente kosztami.

17 Ente wnosi do Trybunału o:

— połączenie sprawy C-445/07 P, w której wnoszącą odwołanie jest Komisja, ze sprawą C-455/07 P, w której wnoszącym odwołanie jest Ente, ponieważ są one obiektywnie i subiektywnie ze sobą związane;

— stwierdzenie bezzasadności i oddalenie odwołania Komisji;

— uwzględnienie odwołania Ente w sprawie C-455/07 P zgodnie z żądaniami sformułowanymi w tym odwołaniu;

— obciążenie Komisji kosztami obu spraw w postępowaniu odwoławczym i sprawy w pierwszej instancji T-189/02.

Odwołanie wniesione przez Ente (sprawa C-455/07 P)

18 Ente wnosi do Trybunału o:

— uchylenie zaskarżonego wyroku w części, odpowiednio do przedstawionych powyżej zarzutów podniesionych w odwołaniu, i w konsekwencji stwierdzenie nieważności spornej decyzji;

— w drugiej kolejności — uchylenie zaskarżonego wyroku w części, odpowiednio do przedstawionych powyżej zarzutów podniesionych w odwołaniu, i skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania jej przez Sąd co do istoty z uwzględnieniem wskazówek, których Trybunał udzieli w tym celu;

— obciążenie Komisji kosztami zarówno w niniejszym postępowaniu, jak i postępowaniu w pierwszej instancji w sprawie T-189/02.

19 Komisja wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie niedopuszczalności lub bezzasadności odwołania wniesionego przez Ente od zaskarżonego wyroku;

— obciążenie Ente kosztami niniejszego postępowania i postępowania w pierwszej instancji.

20 Postanowieniem prezesa czwartej izby Sądu z dnia 12 marca 2008 r. r. sprawy C-445/07 P i C-455/07 P zostały połączone do celów procedury ustnej oraz wydania wyroku.

W przedmiocie odwołań

W przedmiocie odwołania w sprawie Komisja przeciwko Ente (C-445/07 P)

Argumentacja stron

21 Na wstępie Komisja twierdzi, że pomimo wygrania przez nią sprawy, zgodnie z art. 56 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości może wnieść odwołanie od wyroku Sądu, ponieważ zakończył on postępowanie dotyczące kwestii niedopuszczalności skargi, gdyż w zaskarżonym wyroku skarga Ente została oddalona jako bezzasadna.

22 W tym kontekście Komisja wyjaśnia, że wyroki z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie C-23/00 P Rada przeciwko Boehringer, Rec. s. I-1873, i z dnia 22 lutego 2005 r. w sprawie C-141/02 P Komisja przeciwko max.mobil, Zb.Orz. s. I-1283, mają do niej zastosowanie, nawet jeżeli zarzut niedopuszczalności podniosła w odpowiedzi na skargę, a nie w odrębnym piśmie, jak przewidziano w art. 114 § 1 regulaminu Sądu.

23 W uzasadnieniu odwołania Komisja podnosi jeden zarzut, zmierzający do stwierdzenia, iż Sąd naruszył prawo, odstępując w niniejszym przypadku od utrwalonego orzecznictwa Trybunału dotyczącego pojęcia „osoby, której decyzja dotyczy bezpośrednio", o którym mowa w art. 230 akapit czwarty WE.

24 Jej zdaniem Sąd błędnie oparł się na pewnych elementach odróżniających sytuację Ente od sytuacji skarżących w ww. wyrokach z dnia 2 maja 2006 r. w sprawie Regione Siciliana i z dnia 22 marca 2007 r. w sprawie Regione Siciliana przeciwko Komisji.

25 Komisja zauważa najpierw, że dla ustalenia „bezpośredniego" oddziaływania w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE nie można uwzględniać okoliczności, iż Ente został wymieniony z nazwy w decyzji o przyznaniu pomocy jako beneficjent końcowy pomocy wspólnotowej, w odróżnieniu od skarżących we wspomnianych wyżej sprawach Regione Siciliana przeciwko Komisji, które występowały tam odpowiednio jako organ odpowiedzialny za wniosek i organ odpowiedzialny za realizację przedsięwzięcia.

26 Ponadto rozróżnienie dokonane przez Sąd między beneficjentem końcowym i podmiotem odpowiedzialnym za przedsięwzięcie jest sprzeczne z logiką i terminologią systemu funduszy strukturalnych, który jest oparty na ścisłej zależności między tymi dwiema funkcjami. W tym zakresie Komisja przypomina, że beneficjent pomocy przyznanej państwu członkowskiemu jest uprawniony do jej otrzymania nie na podstawie decyzji wspólnotowej, lecz jedynie na podstawie przepisów krajowych przyjętych w następstwie tej decyzji.

27 Następnie fakt, iż w niniejszym przypadku władze włoskie okazały zamiar przeniesienia konsekwencji finansowych spornej decyzji na beneficjenta końcowego, nie ma znaczenia dla celów analizy dopuszczalności skargi na podstawie art. 230 akapit czwarty WE. Zdaniem Komisji samo istnienie po stronie państw członkowskich będących adresatami decyzji Komisji uprawnień dyskrecjonalnych w zakresie jej wykonania wystarcza, by wykluczyć, iż decyzja ta może oddziaływać bezpośrednio na osoby, które nie są jej adresatami (zob. w szczególności: ww. postanowienie Sądu w sprawie SLIM Sicilia przeciwko Komisji; postanowienie Sądu z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie T-341/02 Regione Siciliana przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2877).

28 W końcu Komisja podnosi, że uznając w pkt 52 zaskarżonego wyroku legitymację procesową Ente ze względu na zapewnienie jej skutecznej ochrony sądowej gwarancji procesowych przyznanych w decyzji o przyznaniu pomocy, Sąd postąpił sprzecznie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, zgodnie z którym na podstawie zasady skutecznej ochrony sądowej nie można przyznać osobie fizycznej lub prawnej niespełniającej warunków ustanowionych w art. 230 akapit czwarty WE prawa do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności aktu wspólnotowego, którego nie jest adresatem (zob. wyroki: z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, Rec. s. I-6677; z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C-263/02 P Komisja przeciwko Jégo-Quéré, Rec. s. I-3425).

29 Zgodnie z tym orzecznictwem na państwach członkowskich ciąży obowiązek stworzenia systemu środków zaskarżenia i procedur, który pozwalałby na zapewnienie poszanowania prawa do skutecznej ochrony sądowej. W konsekwencji Ente powinien był dochodzić nieważności spornej decyzji przed sądami krajowymi, wzywając je do zadania pytania prejudycjalnego w przedmiocie ważności na podstawie art. 234 WE.

30 Ente uważa odmiennie, że Sąd słusznie uznał go za „osobę, której decyzja dotyczy bezpośrednio" w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE.

31 Jeżeli chodzi w pierwszej kolejności o przymiot beneficjenta pomocy wspólnotowej, Ente uważa, że z interpretacji a contrario pkt 67 ww. postanowienia Sądu w sprawie Regione Siciliana przeciwko Komisji wynika jasno, że decyzja cofająca lub zmniejszająca pomoc finansową dotyczy bezpośrednio beneficjenta tej pomocy. Interpretacja taka jest zgodna z orzecznictwem w dziedzinie pomocy państwa, na podstawie którego decyzje Komisji uchylające lub zmniejszające pomoc dotyczą bezpośrednio beneficjentów tej pomocy, którzy mogą wnieść skargę o stwierdzenie ich nieważności na podstawie art. 230 akapit czwarty WE (zob. w szczególności wyroki: z dnia 19 października 2000 r. w sprawach połączonych C-15/98 i C-105/99 Włochy i Sardegna Lines przeciwko Komisji, Rec. s. I-8855, pkt 34–36; a także z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-298/00 P Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-4087, pkt 39).

32 Ente uważa, że przywołana przez Komisję logika systemu funduszy strukturalnych nie ma znaczenia w ramach rozpoznania niniejszego odwołania, ponieważ przepisy ustanawiające zasadę połączenia funkcji organu odpowiedzialnego i beneficjenta końcowego miały zastosowanie do późniejszych okresów programowania niż okres, którego dotyczy niniejszy przypadek. W tym kontekście bezcelowe jest odwoływanie się do przepisów krajowych przyjętych po wydaniu decyzji o przyznaniu pomocy finansowej, ponieważ nie mogą one mieć żadnego wpływu na prawo przyznane przez Komisję Ente, który jest beneficjentem pomocy w niniejszym przypadku.

33 Ente odrzuca następnie argumentację Komisji odnośnie do uprawnień dyskrecjonalnych władz włoskich. W tym względzie podnosi zasadniczo, że rozumowanie Sądu opiera się na tym, że sporna decyzja doprowadziła obok powstania obowiązku zwrotu nienależnie pobranych kwot do anulowania kwoty początkowo przyznanej, lecz niewypłaconej. Otóż takie anulowanie wywiera bezpośrednie skutki wobec Ente, beneficjenta dofinansowania, przy czym nie jest tu konieczne działanie na poziomie władz włoskich lub prawa krajowego.

34 W każdym razie jak wynika zarówno z ww. postanowienia Sądu w sprawie Regione Siciliana przeciwko Komisji, jak też opinii rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera w postępowaniu, w którym zapadł ww. wyrok z dnia 2 maja 2006 r. w sprawie Regione Siciliana przeciwko Komisji, jeżeli uprawnienia dyskrecjonalne władz krajowych mają charakter teoretyczny, gdyż nie ma wątpliwości co do woli władz

krajowych, którym powierzono wykonanie decyzji wspólnotowej, decyzja dotyczy skarżącego bezpośrednio. Ma to miejsce w niniejszym przypadku, gdyż władze włoskie formalnie powiadomiły Komisję w piśmie z dnia 21 listopada 2001 r. o swej woli odzyskania od Ente kwot, które należy zwrócić Komisji w przypadku podjęcia decyzji o zamknięciu pomocy. W konsekwencji dla relacji między sporną decyzją a jej skutkami dla beneficjenta pomocy finansowej autonomiczna wola wspomnianych władz nie miała znaczenia.

35 W końcu w odniesieniu do rozumowania Sądu dotyczącego zasady skutecznej ochrony sądowej Ente przypomina, że na mocy decyzji o przyznaniu pomocy przysługiwało mu prawo do bycia wysłuchanym i że prawo to zostało naruszone przez Komisję przy przyjęciu spornej decyzji. Istnienie tego prawa przyczynia się ponadto do wykazania bezpośredniej zależności prawnej między decyzją Komisji a pozycją Ente.

36 Wbrew temu co twierdzi Komisja, uznając dopuszczalność skargi w pierwszej instancji, Sąd w żaden sposób nie zamierzał stworzyć nadzwyczajnego środka prawnego, lecz prawidłowo zastosował art. 230 WE.

37 Ente podkreśla, że sugerowany przez Komisję środek prawny, zmierzający do zaskarżenia ważności decyzji o zamknięciu pomocy przed sądami włoskimi, wzywając je do zadania pytania prejudycjalnego na podstawie art. 234 CE, w rzeczywistości prowadziłby do niedopuszczalności tego postępowania. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału (wyrok z dnia 14 grudnia 1962 r. w sprawach połączonych 16/62 i 17/62 Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes i in. przeciwko Radzie, Rec. s. 901; a także ww. wyrok w sprawie Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie) kompetencja Trybunału w ramach art. 234 akapit pierwszy lit. b) CE ogranicza się jedynie do aktów normatywnych lub powszechnie obowiązujących. Sporna decyzja, jako akt o charakterze indywidualnym, nie może być zatem przedmiotem odesłania prejudycjalnego.

38 Poza tym przyznanie, że skarżący może sprzeciwić się przed sądami krajowymi wykonaniu spornej decyzji, opierając się na jej bezprawności, prowadziłoby do

przyznania mu możliwości obejścia ostatecznego charakteru, który decyzja ta ma wobec niego po upływie terminów zaskarżenia, o których mowa w art. 230 akapit piąty WE.

Ocena Trybunału

39 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 56 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości odwołanie może zostać wniesione przez każdą stronę, której żądania nie zostały uwzględnione w całości lub w części.

40 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału dopuszczalne jest wniesienie odwołania od wyroku Sądu w części, w której on oddalił zarzut niedopuszczalności skargi podniesiony przez jedną ze stron, nawet jeśli w dalszej części tego wyroku Sąd oddalił tę skargę jako bezzasadną (ww. wyroki: w sprawie Rada przeciwko Boehringer, pkt 50; w sprawie Komisja przeciwko max.mobil, pkt 50, 51; a także wyrok z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie C-362/05 P Wunenburger przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-4333, pkt 37).

41 W niniejszym przypadku jest bezsporne, że Komisja podniosła przed Sądem zarzut niedopuszczalności, jak wynika z pkt 23 zaskarżonego wyroku, że zarzut ten został oddalony w pkt 53 tego wyroku i że w jego dalszej części skarga Ente została oddalona jako bezzasadna.

42 W celu orzeczenia w przedmiocie zasadności odwołania wniesionego przez Komisję należy podkreślić, że na podstawie art. 230 akapit czwarty WE jednostka regionalna lub lokalna może, o ile na mocy prawa krajowego posiada osobowość prawną, wnieść skargę na decyzje, których jest adresatem, i na decyzje, które — chociaż wydane są w formie rozporządzenia lub decyzji skierowanej do innego podmiotu — dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie (zob. wyroki: z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie C-452/98 Nederlandse Antillen przeciwko Radzie, Rec. s. I-8973, pkt 51; z dnia

10 kwietnia 2003 r. w sprawie C-142/00 P Komisja przeciwko Nederlandse Antillen, Rec. s. I-3483, pkt 59).

43 Ze względu na to, że sporna decyzja została notyfikowana przez Komisję Republice Włoskiej, należy sprawdzić, czy Ente jest uprawniony do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności tej decyzji, a w szczególności, czy dotyczy ona go bezpośrednio i indywidualnie.

44 Z powodu tego, że nie zostało zakwestionowane, iż sporna decyzja dotyczyła Ente indywidualnie, badanie Sądu ograniczyło się do kwestii oddziaływania bezpośredniego.

45 W tym zakresie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że warunek ustanowiony w art. 230 akapit czwarty WE, iż będąca przedmiotem skargi decyzja musi dotyczyć bezpośrednio osoby fizycznej lub prawnej, wymaga łącznego spełnienia dwóch kryteriów, mianowicie by, po pierwsze, zaskarżony akt wspólnotowy wywoływał bezpośredni wpływ na sytuację prawną jednostki i, po drugie, nie pozostawiał żadnej uznaniowości adresatom, których obowiązkiem jest go wykonać, co ma mieć charakter automatyczny i wynikać z samego aktu wspólnotowego, bez stosowania innych przepisów pośrednich (wyroki: z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-404/96 P Glencore Grain przeciwko Komisji, Rec. s. I-2435, pkt 41; z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie C-486/01 P Front national przeciwko Parlamentowi, Zb.Orz. s. I-6289, pkt 34; ww. wyroki: z dnia 2 maja 2006 r. w sprawie Regione Siciliana przeciwko Komisji, pkt 28; z dnia 22 marca 2007 r. w sprawie Regione Siciliana przeciwko Komisji, pkt 31).

46 To samo ma zastosowanie, jeżeli możliwość niewykonania danego aktu przez adresatów jest czysto teoretyczna, ponieważ ich wola działania zgodnego z tym aktem nie ulega wątpliwości (wyrok z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-386/96 P Dreyfus przeciwko Komisji, Rec. s. I-2309, pkt 44; zob. również podobnie wyrok z dnia 17 stycznia 1985 r. w sprawie 11/82 Piraiki-Patraiki i in. przeciwko Komisji, Rec. s. 207, pkt 8–10).

47 Jeżeli chodzi o pierwsze kryterium, Trybunał orzekł już, że określenie w decyzji o przyznaniu wspólnotowej pomocy finansowej jednostki regionalnej lub lokalnej jako organu odpowiedzialnego za realizację przedsięwzięcia EFRR nie oznacza, że jednostka ta jest sama uprawniona do tej pomocy (ww. wyroki: z dnia 2 maja 2006 r. w sprawie Regione Siciliana przeciwko Komisji, pkt 29, 30; z dnia 22 marca 2007 r. w sprawie Regione Siciliana przeciwko Komisji, pkt 32).

48 Ponadto fakt, iż jednostka ta jest wymieniona jako organ odpowiedzialny za wniosek o pomoc finansową, również nie powoduje stworzenia bezpośredniego związku między tą jednostką a pomocą wspólnotową, o którą zgodnie z decyzją o przyznaniu pomocy wniosek złożyło państwo członkowskie i która temu państwu została przyznana (ww. wyrok z dnia 22 marca 2007 r. w sprawie Regione Siciliana przeciwko Komisji, pkt 36).

49 W niniejszym przypadku z pkt 4 zaskarżonego wyroku wynika, że Ente został utworzony w drodze ustawy włoskiej w celu zachowania i rewaloryzacji zespołów architektonicznych Regione Campania, że w jego skład wchodzą różne włoskie jednostki publiczne, w tym państwo włoskie, i że Komisja nie jest w żaden sposób z nim związana.

50 Ponadto z pkt 5 tego wyroku wynika, że wniosek o przyznanie pomocy EFRR na realizację przez Ente przewidzianych działań infrastrukturalnych został złożony Komisji przez państwo włoskie i że pomoc została przyznana przez Komisję temu państwu członkowskiemu.

51 W tych warunkach, jak zaznaczył rzecznik generalny w pkt 50 opinii, państwo włoskie jako adresata spornej decyzji należy uznać za uprawnionego do omawianej pomocy.

52 Poza tym z zaskarżonego wyroku nie wynika, by Ente był zobowiązany na podstawie samej spornej decyzji lub jakiegoś przepisu prawa wspólnotowego regulującego skutki tej decyzji do zwrotu kwoty odpowiadającej wysokości anulowanego salda pomocy wspólnotowej.

53 Przeciwnie, z pkt 7 zaskarżonego wyroku wynika, że Komisja wyraźnie zastrzegła w spornej decyzji dla państwa włoskiego możliwość nieodzyskiwania kwot wypłaconych już z jego własnej inicjatywy beneficjentowi pomocy finansowej.

54 Wynika z tego, że wbrew temu, co Sąd stwierdził w pkt 43 zaskarżonego wyroku, sama okoliczność, iż Ente został określony z nazwy w motywie trzecim i art. 3 decyzji o przyznaniu pomocy jako beneficjent pomocy wspólnotowej, nie może odróżniać sytuacji prawnej Ente od sytuacji prawnej jednostek, których dotyczyły postępowania, w których zapadły ww. wyroki z dnia 2 maja 2006 r. w sprawie Regione Siciliana przeciwko Komisji i z dnia 22 marca 2007 r. w sprawie Regione Siciliana przeciwko Komisji, i nie powoduje, że Ente sam jest uprawniony do tej pomocy.

55 Jeżeli chodzi o drugie kryterium bezpośredniego oddziaływania, z orzecznictwa przywołanego w pkt 45 niniejszego wyroku wynika, że jest ono spełnione, jeżeli środek wspólnotowy ma charakter automatyczny i jego wykonanie wynika z samego uregulowania wspólnotowego, bez stosowania innych przepisów pośrednich.

56 W niniejszym przypadku sam fakt, że władze włoskie powiadomiły o swoim zamiarze odzyskania kwot otrzymanych nienależnie przez Ente, stanowi wyraz istnienia ich autonomicznej woli, gdyż brak jest zobowiązań w tym zakresie na podstawie prawa wspólnotowego.

57 Wynika z tego, że wbrew temu, co Sąd stwierdził w pkt 46–48 zaskarżonego wyroku, okoliczność, iż władze włoskie wyraziły w piśmie skierowanym do Komisji zamiar przeniesienia na Ente konsekwencji finansowych ewentualnej decyzji Komisji o cofnięciu pomocy wspólnotowej, nie wystarcza dla wykazania bezpośredniego interesu wymaganego w art. 230 akapit czwarty WE.

58 Co prawda Trybunał orzekł, że wyjątkowo, pomimo braku przepisów wykonawczych przyjętych na poziomie krajowym, akt może „dotyczyć bezpośrednio" skarżącego w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE, o ile inne czynniki, w tym czysto teoretyczna możliwość niewykonania spornej decyzji, pozwalają stwierdzić, że ma on bezpośredni interes (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Dreyfus przeciwko Komisji, pkt 47, 52; w sprawie Piraiki-Patraiki i in. przeciwko Komisji, pkt 7, 9, 10).

59 Należy jednak stwierdzić, że orzecznictwo to nie znajduje zastosowania w niniejszym przypadku.

60 Jak bowiem podkreślił rzecznik generalny w pkt 64 opinii, stwierdzenia Sądu nie są wystarczające dla wyciągnięcia wniosku dotyczącego późniejszego zachowania adresata spornej decyzji. Nie można stwierdzić bezpośredniego oddziaływania na Ente na podstawie zwykłej, niewiążącej prawnie zapowiedzi władz włoskich o ich zamiarze odzyskania od niego pomocy, ponieważ w szczególności nie można wykluczyć, że okoliczności szczególne mogą skłonić państwo włoskie jako udziałowca Ente do rezygnacji z żądania od niego zwrotu wspomnianej pomocy.

61 Nie ma również znaczenia przywołane przez Ente w jego odwołaniu orzecznictwo w dziedzinie pomocy państwa. W przeciwieństwie do praktyki ogólnie przyjętej przez Komisję w dziedzinie pomocy państwa uznanej za niezgodną ze wspólnym rynkiem, gdzie jej decyzje zawierają przepisy nakazujące państwom członkowskim odzyskanie nienależnych kwot od beneficjentów pomocy, sporna decyzja nie nałożyła bowiem na

zainteresowane państwo członkowskie, jak już przypomniano w pkt 52 niniejszego wyroku, obowiązku odzyskania kwot od beneficjentów końcowych.

62 W tym kontekście, wbrew temu, co utrzymuje Ente, obowiązku przekazania informacji beneficjenta końcowego nie można porównywać z takim nakazem.

63 Z powyższego wynika, że sporna decyzja nie „dotyczyła bezpośrednio" Ente w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE, a zatem jego skarga do Sądu była niedopuszczalna.

64 Wniosku tego nie podważa argument przyjęty przez Sąd w pkt 52 zaskarżonego wyroku, iż konieczność zapewnienia sądowej ochrony gwarancji procesowych przyznanych Ente, w szczególności wyraźnego uprawnienia do przedstawienia uwag Komisji, potwierdza, iż powinien on mieć prawo do wniesienia skargi na jej decyzję.

65 Jednostki powinny mieć wprawdzie możliwość korzystania ze skutecznej ochrony sądowej praw, które wywodzą ze wspólnotowego porządku prawnego (ww. wyroki: w sprawie Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, pkt 29; w sprawie Komisja przeciwko Jégo-Quéré, pkt 29; z dnia 22 marca 2007 r. w sprawie Regione Siciliana przeciwko Komisji, pkt 39), niemniej powołanie się na prawo do takiej obrony nie może kwestionować warunków ustanowionych w art. 230 WE.

66 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ochrona sądowa osób fizycznych i prawnych, które nie mogą ze względu na przesłanki dopuszczalności ustanowione w art. 230 akapit czwarty WE zaskarżać bezpośrednio aktów wspólnotowych takich jak sporna decyzja, winna być zapewniona w sposób skuteczny poprzez środki zaskarżenia do sądów krajowych. Sądy te, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 10 WE,

są zobowiązane do interpretowania i stosowania wewnętrznych przepisów proceduralnych regulujących korzystanie ze środków prawnych na ile to możliwe w taki sposób, by umożliwić tym osobom zakwestionowanie na drodze sądowej legalności każdej decyzji lub każdego innego krajowego środka odnoszącego się do stosowania wobec nich aktu wspólnotowego takiego jak w niniejszej sprawie, poprzez podniesienie zarzutu nieważności takiego aktu i skłonienie tym samym sądów do zwrócenia się w tym zakresie do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi (zob. ww. wyroki: w sprawie Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, pkt 40–42; w sprawie Komisja przeciwko Jégo-Quéré, pkt 30–32; z dnia 22 marca 2007 r. w sprawie Regione Siciliana przeciwko Komisji, pkt 39).

67 W konsekwencji Sąd błędnie zastosował prawo, uznając, że sporna decyzja dotyczy Ente w sposób bezpośredni. Dlatego też należy uchylić zaskarżony wyrok.

W przedmiocie dopuszczalności skargi Ente

68 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości w razie uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może sam wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

69 W niniejszej sprawie Trybunał uznaje, iż dysponuje wszelkimi dowodami niezbędnymi do wydania orzeczenia w przedmiocie dopuszczalności skargi wniesionej do Sądu przez Ente.

70 Z powodów przedstawionych w pkt 49–66 niniejszego wyroku nie można uznać, że sporna decyzja dotyczy Ente bezpośrednio.

71 W tych okolicznościach należy odrzucić skargę wniesioną do Sądu przez Ente jako niedopuszczalną.

W przedmiocie odwołania wniesionego przez Ente (sprawa C-455/07 P)

72 Ze względu na niedopuszczalność skargi wniesionej do Sądu przez Ente, jego odwołanie od zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim rozstrzyga on o zasadności tej skargi, stało się bezprzedmiotowe, wobec czego nie podlega rozpoznaniu.

W przedmiocie kosztów

73 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu Trybunału, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Ente przegrał sprawę, należy — zgodnie z żądaniem Komisji — obciążyć go kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) **Wyrok Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie T-189/02 Ente per le Ville Vesuviane przeciwko Komisji zostaje uchylony w części, w której stwierdzono w nim dopuszczalność wniesionej przez Ente per le Ville Vesuviane skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji D (2002) 810111 z dnia 13 marca 2002 r. dotyczącej zamknięcia pomocy finansowej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) z tytułu inwestycji na tworzenie infrastruktury w Regione Campania (Włochy) w zakresie zintegrowanego systemu rewaloryzacji w celach turystycznych trzech willi leżących u podnóża Wezuwiusza.**

2) Skarga Ente per le Ville Vesuviane o stwierdzenie nieważności wspomnianej decyzji zostaje odrzucona jako niedopuszczalna.

3) Umarza się postępowanie w zakresie odwołania wniesionego przez Ente per le Ville Vesuviane.

4) Ente per le Ville Vesuviane zostaje obciążony kosztami niniejszego postępowania, jak również kosztami postępowania w pierwszej instancji.

Podpisy