WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)
z dnia 1 grudnia 2005 r.*

W sprawie C-301/03

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE, wniesioną w dniu 2 lipca 2003 r.,

Republika Włoska, reprezentowana przez I.M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez G. Aiella i A. Cingola, avvocati dello Stato, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez E. de Marcha i L. Flynna, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez A. Dal Ferro, avvocato, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: włoski.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans (sprawozdawca), prezes izby, C. Gulmann, R. Schintgen, G. Arestis i J. Klučka, sędziowie,

rzecznik generalny: F.G. Jacobs,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 czerwca 2005 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 15 września 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze Republika Włoska wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności:

— aktu Komisji nr CDRR-03-0013-00-IT, odnoszącego się do daty zakwalifikowania nowych wydatków w razie wprowadzenia zmian do dokumentów dotyczących programowania (zwanego dalej „zaskarżonym aktem"),

— noty Komisji nr 106387 z dnia 14 maja 2003 r., doręczonej władzom włoskim, a dotyczącej regionalnego programu operacyjnego Sardegna 2000–2006,

— noty Komisji nr 107051 z dnia 28 maja 2003 r., doręczonej władzom włoskim, a dotyczącej regionalnego programu operacyjnego Sicilia 2000–2006,

— noty Komisji nr 107135 z dnia 2 czerwca 2003 r., doręczonej władzom włoskim, a dotyczącej jednolitego dokumentu programowego Lazio 2000–2006 (zwanych dalej wspólnie „zaskarżonymi notami"), oraz

— wszystkich aktów pozostających z nimi w związku, wcześniejszych i późniejszych.

Ramy prawne

2 Artykuł 15 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.U. L 161, str. 1, zwanego dalej „rozporządzeniem"), zatytułowany „Przygotowanie i zatwierdzenie, przewiduje w ust. 6, że:

„Państwo członkowskie lub organ zarządzający przyjmuje uzupełnienie programu określone w art. 9 lit. m), po porozumieniu z komitetem monitorującym, w sytuacji gdy uzupełnienie programu jest przygotowywane po decyzji Komisji w sprawie

wielkości wkładu funduszy lub po konsultacji z odpowiednimi partnerami, w sytuacji gdy jest ono przygotowywane przed decyzją w sprawie wkładu funduszy. W tym ostatnim przypadku komitet monitorujący powinien albo potwierdzić uzupełnienie programu albo zażądać dostosowania zgodnie z art. 34 ust. 3.

Państwo członkowskie przesyła Komisji, w terminie trzech miesięcy od decyzji Komisji zatwierdzającej program operacyjny lub jednolity dokument programowy, uzupełnienie programu w formie jednolitego dokumentu do celów informacyjnych".

3 Artykuł 30 ust. 2 rozporządzenia, zatytułowany „Kwalifikacje", stanowi:

„Wydatki nie mogą zostać uznane za kwalifikujące się do wkładu z funduszy, jeżeli zostały one opłacone przez bezpośredniego beneficjenta przed dniem, w którym wniosek o przyznanie pomocy został doręczony Komisji. Data ta stanowi punkt wyjścia do kwalifikowania wydatków.

Ostateczny termin kwalifikowania wydatków jest ustanawiany w decyzji przyznającej wkład z funduszy. Odnosi się do wypłat dokonanych przez bezpośrednich beneficjentów. Może on być przedłużony przez Komisję na należycie uzasadniony wniosek państwa członkowskiego, zgodnie z art. 14 i 15".

4 Artykuł 34 ust. 3 rozporządzenia, zatytułowany „Zarządzanie przez organ zarządzający", stanowi:

„Organ zarządzający, na żądanie komitetu monitorującego lub z własnej inicjatywy, dostosowuje uzupełnienie programu, bez zmiany całkowitej wielkości środków przyznanych danemu priorytetowi z funduszy ani ich celów. Po zatwierdzeniu przez

komitet monitorujący, w terminie miesiąca powiadamia on Komisję o dokonanym dostosowaniu.

Komisja podejmuje decyzję o wszelkich zmianach w elementach zawartych w decyzji w sprawie wkładu funduszy, w uzgodnieniu z danym państwem członkowskim, w terminie czterech miesięcy od dostarczenia zatwierdzenia komitetu monitorującego".

5 Zgodnie z art. 35 rozporządzenia, zatytułowanym „Komitety monitorujące":

„1. Każde Wspólnotowe Ramy Wsparcia lub jednolity dokument programowy i każdy program operacyjny jest nadzorowany przez komitet monitorujący.

Komitety monitorujące zostają ustanowione przez państwo członkowskie, w porozumieniu z organem zarządzającym, po konsultacjach z partnerami. Partnerzy wspierają równy udział kobiet i mężczyzn.

Komitety monitorujące ustanawia się w okresie nie dłuższym niż trzy miesiące od decyzji w sprawie wkładu funduszy. Komitety monitorujące działają w ramach kompetencji i jurysdykcji państwa członkowskiego.

2. Przedstawiciel Komisji i w miarę potrzeb EBI uczestniczy w pracach komitetu monitorującego w charakterze doradczym.

Komitet monitorujący opracowuje własny regulamin w ramach instytucjonalnego, prawnego i finansowego systemu danego państwa członkowskiego i uzgadnia go z organem zarządzającym.

Zasadniczo na czele komitetu monitorującego stoi przedstawiciel państwa członkowskiego lub organu zarządzającego.

3. Komitet monitorujący gwarantuje skuteczność i jakość wykonania pomocy. W tym celu:

a) na podstawie art. 15 potwierdza lub dostosowuje uzupełnienie programu wraz ze wskaźnikami rzeczowymi i finansowymi, które mają zostać wykorzystane do monitorowania pomocy. Uzupełnienie musi zostać zatwierdzone przez komitet, zanim mogłyby zostać dokonywane dalsze dostosowania;

[...]".

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu i postępowanie

6 W 2002 r. Komisja, współdziałając na zasadach partnerstwa z państwami członkowskimi, podjęła działania zmierzające do uproszczenia procedur korzystania z funduszy strukturalnych. W tym celu przedstawiła delegatom państw członkowskich w dniu 24 lipca 2002 r., przy okazji 67. posiedzenia Komitetu ds. rozwoju i przekształceń strukturalnych regionów (zwanego dalej „komitetem"), ustanowionego na mocy art. 47 rozporządzenia, a następnie w dniu 7 października 2002 r.

w trakcie spotkania ministrów państw członkowskich i komisarza odpowiedzialnych za politykę regionalną, projekt dokumentu zatytułowanego „Nota o uproszczeniu, wyjaśnieniu, koordynacji i elastyczności zarządzania polityką strukturalną 2000–2006". Jeden z tematów omówionych w rzeczonym dokumencie dotyczył modyfikacji bieżących programów.

7 Z protokołu 67. posiedzenia komitetu wynika, że na wstępie przewodniczący, dyrektor Dyrekcji Generalnej ds. „Polityki regionalnej" Komisji oświadczył, iż noty informacyjne przekazane przez nią komitetowi „zmierzały do zapoznania państw członkowskich ze sposobem, w jaki służby Komisji interpretują i stosują zasady wykorzystywania funduszy strukturalnych. Siłą rzeczy noty te mają charakter wewnętrzny i nie zawsze mają kształt ostateczny".

8 Jednocześnie z powołanego protokołu wynika, iż w odpowiedzi na pytanie delegata Republiki Włoskiej przedstawiciel Komisji oświadczył, iż „w razie modyfikacji programów początkowa data kwalifikacji nowych środków (lub środków będących wynikiem modyfikacji) pozostaje taka sama jak data programu, tzn. w większości przypadków data otrzymania dopuszczalnego programu.

9 W trakcie następnych posiedzeń komitetu podniesiony i przedyskutowany został szczególny problem retroaktywności wydatków w razie modyfikacji programów, w następstwie czego Komisja poinformowała państwa członkowskie, że przedstawiła tę kwestię swoim służbom prawnym.

10 W dniu 23 kwietnia 2003 r. podczas 75. posiedzenia komitetu Komisja przedstawiła zaskarżony akt.

11 Na wstępie akt ów przypomina, iż z wyjątkiem decyzji odnoszących się do zgłoszonych środków pomocy państwa, „wstępne decyzje zatwierdzające dokumenty dotyczące programowania określają datę początkową kwalifikacji działań pokrytych określoną formą pomocy stosownie do przepisów art. 30 i 52 rozporządzenia [...]".

12 Następnie akt ten stanowi:

„[...]

Wobec konieczności utrzymania programowania nieodstępującego od realizacji jego celów w postaci rozwoju lub przekształceń strukturalnych podlegających kwalifikacji regionów na korzyść wyłącznie chłonności finansowej, a nawet nadużywania automatycznego anulowania oraz wobec praktyk stosowanych obecnie przez państwa członkowskie, proponuje się przyjęcie następujących zasad:

1. Kwalifikacja nowego wydatku wprowadzonego w trakcie modyfikacji programu operacyjnego [(zwanego dalej „PO")] lub [jednolitego dokumentu programowego (zwanego dalej „JDP")] rozpoczyna się z datą otrzymania przez Komisję wniosku o zmianę pomocy. Data kwalifikacji winna zatem figurować w decyzji o zatwierdzeniu modyfikacji JDP i PO.

2. Co się tyczy modyfikacji uzupełnienia programu, należy dokonać rozróżnienia pomiędzy dwiema sytuacjami. Jeżeli modyfikacje wymagają zmiany JDP lub PO, datą, którą należy stosować, będzie data kwalifikacji figurująca w decyzji o zatwierdzeniu modyfikacji JDP i PO. Jeżeli natomiast chodzi o samoistną

modyfikację uzupełnienia programu, data początkowa kwalifikacji zostanie określona przez komitet monitorujący, jakkolwiek ze względu na zasadę dobrego zarządzania finansami data ta nie może poprzedzać zatwierdzenia zaproponowanej modyfikacji przez komitet.

[...]

5. Co do wcześniej podjętych decyzji o modyfikacjach, które nie powołują w sposób wyraźny żadnej daty, początkową datą kwalifikacji będzie data wstępnie określona decyzją, w swej niezmienionej wersji".

13 Pismem z dnia 29 kwietnia 2003 r., przekazanym Komisji, rząd włoski zakwestionował zaskarżony akt.

14 Następnie, w trakcie pisemnej procedury konsultacji dotyczących modyfikacji uzupełnienia programu wszczętej przez komitety monitorujące regionów Sardegna, Sicilia i Lazio, Komisja wystosowała do tych regionów zaskarżone noty, w których poza rozmaitymi komentarzami i uwagami odnośnie do proponowanych modyfikacji odniosła się ona do zaskarżonego aktu, potwierdzając jego treść.

W przedmiocie dopuszczalności skargi

15 Komisja kwestionuje dopuszczalność skargi. W jej opinii zaskarżony akt i noty nie stanowią aktu podlegającego zaskarżeniu na podstawie art. 230 WE. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, iż akt może stanowić przedmiot skargi o stwierdzenie

nieważności jedynie wówczas, gdy obiektywnie rodzi skutki prawne względem osób trzecich i może tym samym dotyczyć bezpośrednio ich interesów, zmieniając w istotny sposób ich sytuację prawną.

16 Zdaniem Komisji przesłanki te nie są spełnione w przypadku zaskarżonego aktu i not. Ograniczyła się ona bowiem do zakomunikowania państwom członkowskim wykładni, jaką zamierzała przyjąć stosując art. 30 rozporządzenia. Interesów osób trzecich mogły dotyczyć konkretnie jedynie działania rzeczywiście podjęte wskutek zastosowania zakomunikowanej linii interpretacji.

17 Rząd włoski jest zdania, że skarga jest dopuszczalna.

18 Utrzymuje on, że zaskarżony akt, mimo faktu, iż formułuje jedynie propozycję zatwierdzenia zasad postępowania o charakterze ogólnym, może, jak na to wskazują zaskarżone noty, rodzić bezpośrednie i szkodliwe skutki dla państw członkowskich, które znajdą się w sytuacji obowiązku niezwłocznego przyjęcia odmiennej regulacji dotyczącej modyfikacji uzupełnień programów, nie mogąc podjąć ryzyka niezakwalifikowania do współfinansowania wspólnotowego wydatków poniesionych na działania już wykonane.

19 Należy w tym względzie przypomnieć, iż skarga o stwierdzenie nieważności może zostać skierowana przeciwko wszelkim przepisom wydanym przez instytucje, bez względu na ich charakter lub formę, jeżeli tylko rodzą one skutki prawne (zob. w szczególności wyrok z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie C-443/97 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. str. I-2415, pkt 27 i powołane tam orzecznictwo).

20 Należy zatem zbadać, czy zaskarżony akt i noty stanowią tego rodzaju przepisy.

21 Odnosząc się do zaskarżonego aktu należy stwierdzić, iż posługuje się on sformułowaniem „proponuje się przyjęcie następujących zasad".

22 Posłużenie się pojęciem propozycji stanowi jasną wskazówkę, że treść powołanego aktu nie ma na celu spowodowania skutków prawnych.

23 Poza tym przekazanie zaskarżonego aktu państwom członkowskim zostało poprzedzone wyraźnym ostrzeżeniem poczynionym przez Komisję w trakcie 67. posiedzenia komitetu, iż tego rodzaju dokument ma charakter wewnętrzny, że nie zawsze ma on ostateczny kształt oraz że przekazuje jedynie opinie służb Komisji.

24 Stąd też, biorąc pod uwagę treść zaskarżonego aktu, jak i szczególne okoliczności w jakich został on przedstawiony, należy stwierdzić, iż akt ten nie miał na celu spowodowania skutków prawnych.

25 Identyczny wniosek nasuwa się w odniesieniu do zaskarżonych not.

26 Powołane noty odnoszą się bowiem do zaskarżonego aktu, który z kolei sam w sobie nie ma na celu spowodowania skutków prawnych.

27 Po drugie z akt sprawy wnika, iż powołane noty zostały przekazane przez Komisję w ramach pisemnej procedury konsultacji dotyczącej uzupełnienia programu, zainicjowanej przez komitety monitorujące regionów Sardegna, Sicilia i Lazio.

28 Jak wskazuje rzecznik generalny w 59 pkt opinii, z art. 15 ust. 6 i art. 34 w związku z art. 35 rozporządzenia wynika, iż w ramach tej procedury Komisja sprawuje rolę konsultacyjną i nie ma uprawnień do wydawania wiążących aktów prawnych, chyba że ewentualne zmiany dotyczą elementów decyzji dotyczącej wielkości wkładu funduszy strukturalnych w rozumieniu art. 34 ust. 3 rozporządzenia. Nie podniesiono jednak, by miało to miejsce w niniejszym przypadku.

29 Stwierdzenia, iż zaskarżony akt i noty nie miały na celu spowodowania skutków prawnych, nie podważa argument rządu włoskiego, zgodnie z którym działając pod presją niezakwalifikowania pewnych wydatków do współfinansowania wspólnotowego, państwa członkowskie są zmuszone przyjmować odmienną regulację dotyczącą zmian w uzupełnieniu programu.

30 O ile bowiem skutkiem powołanego aktu i not mogło być uświadomienie państwom członkowskim, iż ponoszą ryzyko odmowy zakwalifikowania do finansowania wspólnotowego pewnych wydatków poniesionych wskutek zastosowania innej wykładni tego samego przepisu rozporządzenia, stanowi to raczej zwykłą konsekwencję faktyczną, a nie skutek prawny, jaki powodować mają zaskarżony akt i noty (zob. podobnie wyrok z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 60/81 IBM przeciwko Komisji, Rec. str. 2639, pkt 19).

31 Argument rządu włoskiego, jakoby zaskarżony akt i noty zmierzały do wywołania skutków prawnych z powodu dokonania przez Komisję w tym akcie błędnej wykładni zobowiązań wynikających z art. 30 rozporządzenia, nie może zostać uwzględniony.

32 Nawet bowiem przy założeniu, iż ów akt i noty formułują błędną wykładnię powołanego przepisu, okoliczność ta sama w sobie nie może podważyć wniosku opartego na treści i okolicznościach wydania powołanego aktu i not, iż nie miały one na celu wywołania skutków prawnych.

33 W konsekwencji skargę należy odrzucić jako niedopuszczalną.

W przedmiocie kosztów

34 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

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

1) Skarga zostaje odrzucona jako niedopuszczalna.

2) Republika Włoska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy