ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

z 1. decembra 2005 *

Vo veci C-301/03,

ktorej predmetom je žaloba o neplatnosť podľa článku 230 ES, podaná 2. júla 2003,

Talianska republika, v zastúpení: I. M. Braguglia, splnomocnený zástupca, za právnej pomoci G. Aiello a A. Cingolo, avvocati dello Stato, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Komisii Európskych spoločenstiev, v zastúpení: E. de March a L. Flynn, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci A. Dal Ferro, avvocato, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalovanej,

* Jazyk konania: taliančina.

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predseda druhej komory C. W. A. Timmermans (spravodajca), sudcovia C. Gulmann, R. Schintgen, G. Arestis a J. Klučka,

generálny advokát: F. G. Jacobs,
tajomník: L. Hewlett, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 16. júna 2005,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 15. septembra 2005,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Svojou žalobou Talianska republika navrhuje, aby Súdny dvor zrušil:

— akt Komisie CDRR-03-0013-00-IT týkajúci sa dátumu oprávnenosti nových výdavkov v prípade zmeny programových dokumentov (ďalej len „napadnutý akt"),

— oznámenie Komisie č. 106387 zo 14. mája 2003, oznámené talianskym orgánom a týkajúce sa regionálneho operačného programu Sardínia 2000 – 2006,

— oznámenie Komisie č. 107051 z 28. mája 2003, oznámené talianskym orgánom a týkajúce sa regionálneho operačného programu Sicília 2000 — 2006,

— oznámenie Komisie č. 107135 z 2. júna 2003, oznámené talianskym orgánom a týkajúce sa jednotného programového dokumentu Lazio 2000 — 2006 (ďalej len súhrnne „napadnuté oznámenia"), a

— všetky súvisiace skoršie alebo neskoršie akty.

Právny rámec

2 Článok 15 nariadenia Rady (ES) č. 1260/1999 z 21. júna 1999 o všeobecných ustanoveniach o štrukturálnych fondoch (Ú. v. ES L 161, s. 1; Mim. vyd. 14/001, s. 31, ďalej len „nariadenie") s nadpisom „Príprava a schvaľovanie" stanovuje vo svojom odseku 6:

„Členský štát alebo riadiaci orgán prijmú po dohode s monitorovacím výborom programový doplnok definovaný v článku 9 písm. m), ak bol programový doplnok vypracovaný po rozhodnutí Komisie o príspevku fondov, alebo po porade

s príslušnými partnermi, ak bol vypracovaný pred rozhodnutím o príspevku fondov. V poslednom prípade monitorovací výbor buď potvrdí programový doplnok, alebo požiada o jeho zmenu podľa článku 34 ods. 3.

Do troch mesiacov po rozhodnutí Komisie, ktorým schválila operačný program alebo jednotný programový dokument, členský štát zašle Komisii pre informáciu programový doplnok v jedinom dokumente."

3 Článok 30 nariadenia s nadpisom „Oprávnenosť výdavkov" stanovuje vo svojom odseku 2:

„Výdavok nesmie byť považovaný za výdavok pre príspevok z fondov, ak už bol konečným príjemcom zaplatený pred dňom, kedy bola žiadosť o pomoc doručená Komisii. Tento dátum predstavuje východzí bod pre posúdenie oprávnenosti výdavku.

Konečný dátum oprávnenosti výdavku je stanovený v rozhodnutí o poskytnutí príspevku z fondov. Vzťahuje sa na platby, ktoré koneční príjemcovia zaplatili. Komisia môže lehotu predĺžiť na základe riadne odôvodnenej žiadosti členského štátu podľa článkov 14 a 15."

4 Článok 34 nariadenia s nadpisom „Riadenie riadiacim orgánom" uvádza vo svojom odseku 3:

„Na žiadosť monitorovacieho výboru alebo z vlastného podnetu upraví riadiaci orgán programový doplnok bez toho, aby zmenil celkovú čiastku príspevku z fondov poskytnutú na dotknutú prioritu alebo jej špecifické ciele. Po schválení monitoro-

vacím výborom informuje riadiaci orgán o týchto úpravách Komisiu do jedného mesiaca.

O každej úprave prvkov obsiahnutých v rozhodnutí o príspevku z fondov rozhodne Komisia po dohode s dotknutým členským štátom do štyroch mesiacov po schválení monitorovacím výborom."

5 Podľa znenia článku 35 nariadenia s nadpisom „Monitorovacie výbory":

„1. Na každý rámec podpory Spoločenstva alebo jednotný programový dokument a každý operačný program dohliada monitorovací výbor.

Monitorovacie výbory zriaďuje členský štát po dohode s riadiacim orgánom a po porade s partnermi. Partneri podporia vyváženú účasť mužov a žien.

Monitorovacie výbory sa zriaďujú najneskôr tri mesiace po rozhodnutí o príspevku z fondov. Monitorovacie výbory konajú v rámci príslušnosti členského štátu, vrátane súdnej.

2. Na práci monitorovacieho výboru sa s poradnou funkciou podieľa zástupca Komisie, a ak je to vhodné, zástupca EIB.

Monitorovací výbor si vypracuje vlastný rokovací poriadok v inštitucionálnom, právnom a finančnom rámci dotknutého členského štátu a dohodne ho s riadiacim orgánom.

Monitorovaciemu výboru v zásade predsedá zástupca členského štátu alebo riadiaceho orgánu.

3. Monitorovací výbor sa presvedčа o účinnosti a kvalite vykonávania pomoci. Na tento účel:

a) podľa článku 15 potvrdí alebo upraví programový doplnok, vrátane materiálnych a finančných ukazovateľov, ktoré sa používajú na monitorovanie pomoci. Pred každou ďalšou úpravou sa musí získať jej schválenie;

...“

Skutkové okolnosti a konanie

6 Roku 2002 Komisia v spolupráci s členskými štátmi začala podnikať kroky smerujúce k zjednodušeniu konaní na účely použitia štrukturálnych fondov. V tejto súvislosti predstavila delegátom členských štátov 24. júla 2002 pri príležitosti 67. schôdze výboru pre rozvoj a konverziu regiónov (ďalej len „výbor“) zriadeného podľa článku 47 nariadenia a neskôr 7. októbra 2002 na ministerskej schôdzi združujúcej

ministrov členských štátov a komisára príslušného pre regionálnu politiku návrh dokumentu s názvom „Správa o zjednodušení, sprehľadnení, koordinácii a flexibilite riadenia štrukturálnych politík 2000 — 2006". Jedna z tém rozoberaných v tomto dokumente sa týkala zmien aktuálnych programov.

7 Zo zápisnice zo zasadania 67. schôdze výboru vyplýva, že v jej úvode predseda, riaditeľ generálneho riaditeľstva Komisie „Regionálna politika", vyhlásil, že informačné správy predložené výboru Komisiou „majú za cieľ objasniť členským štátom spôsob, akým oddelenia Komisie vykladajú a uplatňujú pravidlá vykonania štrukturálnych fondov. Svojou povahou sú tieto oznámenia interné a nie sú vždy konečné".

8 Z predmetnej zápisnice tiež vyplýva, že v odpovedi na otázku delegáta Talianskej republiky, zástupca Komisie vyhlásil, že „v prípade zmeny programov východiskový dátum oprávnenosti novej pomoci (alebo zmenenej pomoci) je zhodný s východzím dátumom programu, teda vo väčšine prípadov s dátumom prijatia prípustného programu".

9 Počas nasledujúcich schôdzí výboru sa predniesol a prediskutoval osobitný problém retroaktivity výdavkov v prípade zmeny programov, pričom v nadväznosti na tieto schôdze Komisia informovala členské štáty, že predložila túto otázku svojmu právnemu servisu.

10 Dňa 23. apríla 2003 pri príležitosti 75. schôdze výboru Komisia predložila napadnutý akt.

11 V tomto akte sa na úvod pripomína, že s výnimkou rozhodnutí týkajúcich sa oznámenej štátnej pomoci „pôvodné rozhodnutia, ktoré schvaľujú programové dokumenty, uvádzajú dátum oprávnenosti operácií krytých pomocou podľa ustanovení článkov 30 a 52 nariadenia...".

12 Ďalej predmetný akt uvádza:

„...

Pre potreby zachovania programovania, ktoré sa neodkloní od svojho cieľa rozvoja alebo konverzie oprávnených regiónov v prospech samotnej potreby finančnej absorpcie, s prihliadnutím na zrušenie viazania z úradnej povinnosti a s prihliadnutím na prax aktuálne uplatňovanú členskými štátmi, navrhuje sa stanoviť tieto pravidlá:

1. Oprávnenosť nového výdavku vyplývajúceho zo zmeny operačného programu [(ďalej len „OP")] alebo [jednotného programového dokumentu (ďalej len „JPD")] začína od dátumu, keď bola žiadosť o zmenu pomoci doručená Komisii. Dátum oprávnenosti sa teda musí uviesť v rozhodnutí o schválení zmeny JPD alebo OP.

2. Čo sa týka zmien programových doplnkov, je potrebné rozlišovať medzi dvomi situáciami. Pokiaľ si zmeny vyžadujú zmeny JPD alebo OP, použije sa dátum oprávnenosti uvedený v rozhodnutí o schválení zmien JPD alebo OP. Pokiaľ ide naopak o autonómnu zmenu programového doplnku, dátum začiatku oprávnenosti

určí monitorovací výbor, pričom z dôvodov riadneho finančného hospodárenia tento dátum nemôže predchádzať dátumu schválenia navrhovanej zmeny tým istým výborom.

...

5. Pre už prijaté rozhodnutia o zmene bez výslovného uvedenia dátumu je dátumom začatia oprávnenosti dátum pôvodne uvedený v rozhodnutí v jeho nepozmenenej podobe."

13 Listom z 29. apríla 2003 doručeným Komisii talianska vláda spochybnila napadnutý akt.

14 Ďalej v priebehu písomného konzultačného konania o zmene programových doplnkov začatého monitorovacími výbormi pre regióny Sardínia, Sicília a Latium, Komisia zaslala týmto regiónom napadnuté oznámenia, v ktorých Komisia okrem rozličných komentárov a poznámok k oznámeným zmenám odkazovala na napadnutý akt a potvrdzovala jeho obsah.

O prípustnosti žaloby

15 Komisia namieta prípustnosť žaloby. Podľa Komisie napadnutý akt a oznámenia nepredstavujú akty napadnuteľné v zmysle článku 230 ES. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že akt môže byť predmetom žaloby o neplatnosť, iba ak je objektívne určený

na vytvorenie právnych účinkov vo vzťahu k tretím osobám, a môže teda priamo ovplyvniť ich záujmy tým, že závažným spôsobom zmení ich právne postavenie.

16 Podľa Komisie nie sú tieto podmienky v prípade napadnutého aktu a oznámení splnené. Komisia sa obmedzila na oznámenie členským štátom výkladu, ktorý zamýšľa dodržiavať pri uplatňovaní článku 30 nariadenia. Záujmy tretích osôb môžu byť konkrétne ovplyvnené iba opatreniami, ktoré budú skutočne prijaté na základe oznámeného usmernenia postupu.

17 Talianska vláda sa domnieva, že žaloba je prípustná.

18 Tvrdí, že napadnutý akt, hoci obsahuje iba návrh prijatia všeobecných procesných pravidiel, je spôsobilý, ako to dokazujú napadnuté oznámenia, vytvoriť bezprostredné a škodlivé účinky vo vzťahu k členským štátom, ktoré sú v situácii, keď musia bezodkladne prijať rozličné predpisy v oblasti zmien programových doplnkov, pričom nemôžu podstupovať nebezpečenstvo neoprávnenosti výdavkov na účely spolufinancovania Spoločenstva, čo sa týka už vykonaných operácií.

19 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že žalobu o neplatnosť možno podať proti všetkým ustanoveniam prijatým inštitúciami bez ohľadu na ich povahu alebo formu, ktoré smerujú k vytvoreniu právnych účinkov (pozri najmä rozsudok zo 6. apríla 2000, Španielsko/Komisia, C-443/97, Zb. s. I-2415, bod 27 a citovanú judikatúru).

20 Je teda dôležité preskúmať, či napadnutý akt a oznámenia predstavujú takéto ustanovenia.

21 Čo sa týka napadnutého aktu, je potrebné poznamenať, že tento akt používa formuláciu „navrhuje sa stanoviť tieto pravidlá".

22 Odkaz na výraz návrh predstavuje teda jasný údaj o tom, že obsah predmetného aktu nie je určený na vytvorenie právnych účinkov.

23 Okrem toho predloženiu napadnutého aktu členským štátom predchádzalo výslovné oznámenie Komisie počas 67. schôdze výboru o tom, že tento dokument je interným dokumentom, nemusí byť konečný a vyjadruje iba názor oddelení Komisie.

24 Preto vzhľadom na znenie napadnutého aktu, ako aj kontext, v ktorom sa tento akt predložil, je potrebné konštatovať, že predmetný akt nie je určený na vytvorenie právnych účinkov.

25 Rovnaké konštatovanie sa nanucuje, čo sa týka napadnutých oznámení.

26 V skutočnosti na jednej strane predmetné oznámenia nerobia nič iné než to, že odkazujú na napadnutý akt, ktorý nie je určený na vytvorenie právnych účinkov.

27 Na druhej strane zo spisu vyplýva, že predmetné oznámenia boli Komisiou zaslané v rámci písomného konzultačného konania o zmene programových doplnkov začatého monitorovacími výbormi pre regióny Sardínia, Sicília a Latium.

28 Ako to poznamenal generálny advokát v bode 59 svojich návrhov, zo spojených ustanovení článku 15 ods. 6, článku 34 ods. 3 a článku 35 nariadenia vyplýva, že v rámci takéhoto konania má Komisia iba konzultačnú úlohu a nie je spôsobilá prijať právne záväzné akty s výnimkou, ak sa eventuálne zmeny týkajú údajov obsiahnutých v rozhodnutí o príspevku zo štrukturálnych fondov v zmysle článku 34 ods. 3 nariadenia. Netvrdilo sa však, že to platí v prejednávanej veci.

29 Konštatovanie, že napadnutý akt a oznámenia nie sú určené na vytvorenie právnych účinkov, nespochybňuje tvrdenie talianskej vlády, podľa ktorého pod hrozbou neoprávnenosti určitých výdavkov na účely spolufinancovania Spoločenstva musia členské štáty bezodkladne prijať rozličné predpisy v oblasti zmien programových doplnkov.

30 V konečnom dôsledku, hoci predmetný akt a oznámenia môžu upozorniť členské štáty na existenciu rizika odmietnutia financovania určitých vynaložených výdavkov Spoločenstvom na základe uplatnenia iného výkladu toho istého právneho ustanovenia, predstavuje to však iba jednoduchý faktický dôsledok a nie právny účinok, ktorý predmetný akt a oznámenia mali vyvolať (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. novembra 1981, IBM/Komisia, 60/81, Zb. s. 2639, bod 19).

31 Nemôže sa tiež vyhovieť tvrdeniu talianskej vlády, podľa ktorého napadnutý akt a oznámenia vytvárajú právne účinky z dôvodu, že Komisia v nich uviedla mylný výklad povinností vyplývajúcich z článku 30 nariadenia.

32 Dokonca za predpokladu, že by tento akt a oznámenia obsahovali mylný výklad predmetného ustanovenia, táto okolnosť nie je sama osebe takej povahy, že by spochybňovala konštatovanie založené na znení a kontexte predmetného aktu a oznámení o tom, že tieto dokumenty neboli určené na vytvorenie právnych účinkov.

33 Z toho vyplýva, že žaloba sa musí odmietnuť ako neprípustná.

O trovách

34 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazať Taliansku republiku na náhradu trov konania a Talianska republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (druhá komora) rozhodol a vyhlásil:

1. Žaloba sa odmieta ako neprípustná.

2. Talianska republika je povinná nahradiť trovy konania.

Podpisy