WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (druga izba)

z dnia 12 grudnia 2007 r. *

W sprawie T-308/05

Republika Włoska, początkowo reprezentowana przez A. Cingola, a następnie przez P. Gentiliego, avvocati dello Stato,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez L. Flynna oraz M. Velardo, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez adwokata G. Faedo, ,

strona pozwana,

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności decyzji zawartych w pismach Komisji nr 5272 z dnia 7 czerwca 2005 r., nr 5453 z dnia 8 czerwca 2005 r., nr 5726 i 5728 z dnia 17 czerwca 2005 r. oraz nr 5952 z dnia 23 czerwca 2005 r.,

* Język postępowania: włoski.

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI
WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (druga izba),

w składzie: A.W.H. Meij, pełniący obowiązki prezesa, N.J. Forwood i I. Pelikánová, sędziowie,

sekretarz: J. Palacio González, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 25 kwietnia 2007 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

1 Na podstawie art. 159 WE Wspólnota Europejska wspiera realizację celów służących wzmocnieniu spójności gospodarczej i społecznej, w tym rozwoju regionalnego, poprzez działania, które podejmuje za pośrednictwem funduszy strukturalnych [Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej — Sekcja Orientacji, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (zwanych dalej „funduszami strukturalnymi" lub „funduszami")].

2 Na podstawie art. 161 WE Rada określa między innymi zadania, cele priorytetowe oraz organizację funduszy strukturalnych, jak również ogólne zasady mające zastosowanie do tych funduszy.

3 Na podstawie tego ostatniego postanowienia Rada przyjęła rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.U. L 161, str. 1) (zwane dalej „rozporządzeniem ogólnym"), które określa cele, organizację, funkcjonowanie oraz wdrażanie działań prowadzonych przez fundusze strukturalne, a także rolę i uprawnienia Komisji i państw członkowskich w tym zakresie.

Przepisy dotyczące wydatków kwalifikujących się do współfinansowania z funduszy

4 Artykuł 30 rozporządzenia ogólnego określa warunki dotyczące „[k]walifikacji" wydatków do współfinansowania z funduszy. Zgodnie z jego ust. 3 „[w]łaściwe przepisy krajowe stosuje się do wydatków kwalifikujących się, chyba że Komisja ustali wspólne reguły kwalifikowania się wydatków, zgodnie z procedurą określoną w art. 53 ust. 2".

5 Na podstawie art. 30 ust. 3 i art. 53 ust. 2 rozporządzenia ogólnego Komisja przyjęła rozporządzenie (WE) nr 1685/2000 z dnia 28 lipca 2000 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w odniesieniu do warunków, jakie muszą spełniać wydatki na działania współfinansowane z funduszy strukturalnych (Dz.U. L 193, str. 39). Rozporządzenie to weszło w życie w dniu 5 sierpnia 2000 r. Zostało ono następnie zmienione, ze skutkiem wstecznym od dnia jego wejścia w życie, w zakresie przepisów mających związek z niniejszym sporem, rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1145/2003 z dnia 27 czerwca 2003 r. (Dz.U. L 160, str. 48). Następnie Komisja przyjęła rozporządzenie (WE) nr 448/2004

z dnia 10 marca 2004 r. (Dz.U. L 72, str. 66), uchylające rozporządzenie nr 1145/2003 i zmieniające załącznik do rozporządzenia nr 1685/2000, zastępując go przepisami figurującymi w załączniku do tego rozporządzenia (zwanego dalej „załącznikiem do rozporządzenia nr 448/2004"). Rozporządzenie nr 448/2004 weszło w życie w dniu 11 marca 2004 r. Zgodnie z przepisami art. 3 ma ono zastosowanie z mocą wsteczną od dnia 5 lipca 2003 r., tj. daty wejścia w życie rozporządzenia nr 1145/2003, z wyjątkiem między innymi pkt 1.3, 2.1, 2.2 i 2.3 zasady nr 1 jego załącznika, które mają zastosowanie od dnia 5 sierpnia 2000 r., tj. daty wejścia w życie rozporządzenia nr 1685/2000.

6 Zasada nr 1 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004 dotycząca „[w]ydatków rzeczywiście poniesionych" określa, co należy rozumieć pod pojęciem „[p]łatności ponoszon[ych] przez końcowych beneficjentów". Zgodnie z pkt 1.2 tej zasady:

„W przypadku systemów pomocy [ustanowionych] na podstawie art. 87 traktatu oraz pomocy przyznawanej przez podmioty określone przez państwa członkowskie »płatności końcowych beneficjentów« oznaczają pomoc wypłacaną indywidualnym odbiorcom przez podmioty, które przyznają pomoc. Płatności pomocy końcowych beneficjentów muszą zostać uzasadnione przez odniesienie do warunków i celów pomocy".

7 Zgodnie z pkt 1.4 tej samej zasady:

„W przypadkach innych niż określone w ppkt 1.2 »płatności końcowych beneficjentów« oznaczają płatności ponoszone przez podmioty publiczne lub [przedsiębiorstwa] prywatne [firmy], określone w uzupełnieniu programu zgodnie z art. 18 ust. 3 lit. b) rozporządzenia ogólnego, [które] bezpośrednio odpowiadają za zlecanie poszczególnych działań".

8 Zasada nr 1 określa ponadto „[d]owody wydatków". Zgodnie z pkt 2.1:

„Przyjmuje się ogólną zasadę, że płatności poczynione przez końcowych beneficjentów, zgłaszane jako płatności okresowe i płatności salda końcowego, winny być potwierdzone otrzymaną fakturą. Jeśli nie jest to możliwe, płatność potwierdza się dokumentami rachunkowymi o równoważnej wartości dowodowej".

9 Punkt 2.3 zasady nr 1 stanowi:

„Ponadto, gdy działania są realizowane w ramach procedur udzielania zamówień publicznych, płatności poczynione przez końcowych beneficjentów, deklarowane jako płatności okresowe i płatności salda końcowego, są potwierdzane otrzymaną fakturą wystawioną zgodnie z podpisanymi umowami. W pozostałych przypadkach, włącznie z przyznaniem dotacji państwowych, płatności końcowych beneficjentów, deklarowane jako płatności okresowe i płatności salda końcowego, muszą być uzasadnione wydatkami faktycznie poniesionymi (w tym wydatkami, o których mowa w ppkt 1.5) [amortyzacja, wkład rzeczowy i koszty ogólne] przez dane organy i przedsiębiorstwa państwowe lub prywatne firmy uczestniczące w realizacji działania".

Przepisy dotyczące płatności ze środków funduszy

10 Artykuł 32 rozporządzenia ogólnego reguluje „[p]łatności" ze środków funduszy. Zgodnie z art. 32 ust. 1 akapity trzeci i czwarty:

„Płatności mogą przybrać formę płatności na rachunek [zaliczki], płatności tymczasowej lub płatności salda końcowego. Płatności tymczasowe i płatności salda końcowego dotyczą wydatków faktycznie poniesionych, które muszą być powiązane z płatnościami dokonanymi przez bezpośrednich beneficjentów, potwierdzonych przez pokwitowane faktury lub dokumenty rachunkowe o takiej samej wartości dowodowej.

W zależności od dostępnych środków finansowych Komisja dokonuje płatności tymczasowych nie później niż dwa miesiące po otrzymaniu akceptowalnego wniosku o płatność […]".

11 Zgodnie z art. 32 ust. 2 rozporządzenia ogólnego:

„Po dokonaniu pierwszego zobowiązania Komisja dokonuje wpłaty [zaliczki] na rachunek [rzecz] organu wypłacającego. Powyższa wpłata na rachunek [zaliczka] wynosi 7% wkładu z funduszy dla danej pomocy […]".

12 Artykuł 32 ust. 3 rozporządzenia ogólnego stanowi również, że:

„Płatności tymczasowe dokonywane są przez Komisję w celu zwrotu wydatków faktycznie opłacanych przez fundusze jako potwierdzonych przez organ wypłacający […]. Podlegają one [pewnym] warunkom […], państwo członkowskie oraz organ wypłacający zostaną niezwłocznie powiadomione przez Komisję, jeśli nie został spełniony jeden z powyższych warunków, co powoduje, że wniosek o płatność nie może zostać zaakceptowany. Państwo członkowskie i organ wypłacający podejmą niezbędne kroki w celu zaradzenia zaistniałej sytuacji".

13 Zgodnie z art. 32 ust. 4 rozporządzenia ogólnego:

„Ostatnia rata pomocy zostanie wypłacona, jeśli:

a) organ płatniczy przedstawi Komisji w okresie sześciu miesięcy od nieprzekraczalnego terminu płatności, ustanowionego w decyzji przyznającej środki z funduszy, potwierdzoną deklarację rzeczywiście poniesionych wydatków;

[…]”.

Przepisy dotyczące poświadczania wydatków

14 Na podstawie art. 53 ust. 2 rozporządzenia ogólnego oraz w celu zharmonizowania norm dotyczących poświadczania wydatków, dla których wnioskuje się o płatności z funduszy z tytułu płatności tymczasowych i płatności końcowych, Komisja przyjęła w ramach rozporządzenia Komisji (WE) nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych (Dz.U. L 63, str. 21), zasady, które ustanawiają treść poświadczeń dotyczących deklaracji poniesionych wydatków tymczasowych i końcowych oraz określają cechy i jakość informacji będących ich podstawą.

Przepisy dotyczące kontroli finansowej

15 Kontrolę finansową regulują przepisy art. 38 i 39 rozporządzenia ogólnego oraz szczegółowe zasady ich stosowania określone w rozporządzeniu nr 438/2001.

16 Artykuł 38 ust. 1 rozporządzenia ogólnego stanowi, że w ramach konroli finasowej, za którą w pierwszej instancji odpowiedzialność ponoszą państwa członkowskie, „[współpracują one] z Komisją w celu zapewnienia, że fundusze Wspólnoty są wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami".

17 W ramach przepisów dotyczących „[s]ystemu zarządzania i kontroli" art. 7 rozporządzenia nr 438/2001 stanowi:

„1. Systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich zapewnią odpowiedni ślad rewizyjny.

2. Ślad rewizyjny jest uważany za odpowiedni, jeżeli pozwala na:

a) uzgodnienie bilansów kwot poświadczanych Komisji wraz z indywidualnymi rejestrami wydatków i dokumentów towarzyszących, przechowywanych na poszczególnych poziomach administracyjnych i przez beneficjentów końcowych, a, w przypadku gdy ci ostatni nie są odbiorcami końcowymi funduszy, przez organy lub przedsiębiorstwa prowadzące operacje […]".

18 W części poświęconej „Poświadczeniu wydatków" art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 438/2001 stanowi:

„Poświadczenia deklaracji wydatków okresowych i końcowych, określonych w art. 32 ust. 3 i 4 rozporządzenia [ogólnego], są wystawiane w formie przedstawionej w załączniku II, przez osobę lub departament w ramach instytucji płatniczej, która jest funkcjonalnie niezależna od wszelkich służb zatwierdzających wnioski".

19 Artykuł 9 ust. 2 lit. b) pkt i) rozporządzenia nr 438/2001 stanowi, że przed poświadczeniem danej deklaracji wydatków instytucja płatnicza upewnia się, czy deklaracja wydatków obejmuje tylko wydatki „poniesion[e] przez beneficjentów końcowych, w rozumieniu zasady nr 1 ppkt 1.2, 1.3 i pkt 2 załącznika do rozporządzenia […] nr 1685/2000, które mogą być poparte otrzymanymi fakturami lub dokumentami księgowymi o równoważnej wartości dowodowej".

Okoliczności leżące u podstawy sporu

20 W dniu 7 września 2001 r. Komisja przekazała Republice Włoskiej notę dotyczącą wykładni art. 32 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia ogólnego (zwaną dalej „notą dotyczącą wykładni"). W piśmie przewodnim instytucja ta wskazuje, iż „przedmiotem noty jest odpowiedź na pewne pytania postawione Komisji w przedmiocie pojęć »wydatki rzeczywiście ponoszone« i »płatności końcowe beneficjentów«". W tym kontekście, w pkt 8 nota dotycząca wykładni określała w świetle ww. przepisu warunki kwalifikacji do współfinansowania z funduszy zaliczek wypłacanych przez instytucje krajowe (zwane dalej „beneficjentami końcowymi") w ramach pomocy państwa w rozumieniu art. 87 WE lub w związku z przyznaną pomocą (zwane dalej „zaliczkami"): „w przypadku gdy beneficjent końcowy nie pokrywa się z indywidualnym odbiorcą funduszy Wspólnoty, np. w przypadku systemów pomocy, zaliczki na subwencje są wypłacane

przez końcowego beneficjenta indywidualnym odbiorcom. Jednocześnie wydatki zadeklarowane organowi płatniczemu lub organowi pośredniczącemu przez beneficjenta końcowego muszą odnosić się do wydatków rzeczywistych indywidualnych odbiorców i być poparte pokwitowanymi fakturami lub poświadczone dokumentami rachunkowymi o takiej samej wartości dowodowej. Z tego powodu wypłata zaliczek przez końcowego beneficjenta nie może zostać włączona do wydatków zadeklarowanych Komisji, chyba że wspomniany beneficjent jest w stanie wykazać, iż odbiorca indywidualny wykorzystał tę zaliczkę w celu pokrycia rzeczywistych wydatków". Według noty dotyczącej wykładni zaliczki niepoparte dowodami ich wykorzystania przez odbiorców indywidualnych (zwane dalej „zaliczkami niepopartymi dowodami rachunkowymi") nie były kwalifikowane do płatności z funduszy (zasada zwana dalej „sporną zasadą ogólną").

21 Pismem z dnia 20 stycznia 2003 r. Komisja poinformowała Republikę Włoską przy okazji rozpatrywania przesłanego jej wniosku o dokonanie płatności, że odliczy od płatności kwotę odpowiadającą wypłaconym zaliczkom, które nie są poparte dowodami rachunkowymi. Wezwała ona jednocześnie Republikę Włoską do przekazania jej informacji dotyczącej wysokości tej kwoty, gdy w międzyczasie rozpatrywanie wniosku Republiki Włoskiej o dokonanie płatności zostało zawieszone.

22 Pismem z dnia 3 marca 2003 r. Komisja poinformowała Republikę Włoską, iż zleciła dokonanie płatności kwoty niższej niż kwota będąca przedmiotem wniosku, wskutek odliczenia kwoty odpowiadającej zaliczkom niepopartym dowodami rachunkowymi.

23 W dniu 27 marca 2003 r. Republika Włoska wniosła skargę o stwierdzenie nieważności tych dwóch pism (sprawa C-138/03).

24 Równocześnie w ramach Komitetu ds. Rozwoju i Przekształceń Strukturalnych Regionów (zwanego dalej „komitetem") wszczęto procedurę konsultacji zmierzającą

do określenia szczegółowych zasad uproszczenia zarządu funduszami strukturalnymi. W tej sytuacji Komisja zwróciła się do komitetu z wnioskiem o zbadanie kwestii kwalifikacji zaliczek w ramach programów pomocy i określenie warunków tej kwalifikacji. Wobec faktu, iż w dniu 19 lutego 2003 r. podczas siedemdziesiątego trzeciego zebrania komitetu nie osiągnięto porozumienia z państwami członkowskimi, Komisja podjęła decyzję o odstąpieniu od występowania z inicjatywą jakiegokolwiek innego projektu w tej dziedzinie.

25 Pismem z dnia 14 maja 2003 r. Komisja poinformowała Republikę Włoską o zamknięciu debaty odbywającej się w ramach komitetu, potwierdzając, iż jej stanowisko w odniesieniu do warunków, jakie winny spełniać zaliczki wypłacane w ramach programu pomocy, wyrażone w nocie dotyczącej wykładni, pozostaje niezmienne. Odnosząc się jednak do wątpliwości, jakie mogły powstać w przedmiocie wykładni obowiązujących przepisów, oraz biorąc pod uwagę oczekiwania uzasadnione debatą prowadzoną w ramach komitetu, Komisja oświadczyła, iż jest skłonna uznać za podlegające kwalifikacji zaliczki niepoparte dowodami rachunkowymi, odnoszące się albo do pomocy, co do której ostateczne decyzje o przyznaniu zostały podjęte najpóźniej dnia 19 lutego 2003 r., albo do pomocy przyznanej w ramach procedury przetargowej zamkniętej najpóźniej w tymże dniu. Ponadto Komisja poinformowała Republikę Włoską, że kwota zaliczek powinna być, zgodnie z ustalonymi zasadami, określona w deklaracjach poniesionych wydatków, załączonych do wniosków o płatność, które do niej prześle. W dniu 24 lipca 2003 r. Republika Włoska wniosła skargę o stwierdzenie nieważności pisma z dnia 14 maja 2003 r. (sprawa C-324/03).

26 Zgodnie z zasadami wyjaśnionymi w piśmie z dnia 14 maja 2003 r. w dniu 5 czerwca 2003 r. wypłacone zostały władzom włoskim kwoty określone w pismach z dnia 20 stycznia i 3 marca 2003 r., których Republika Włoska dochodziła w sprawie C-138/03.

27 Pismem z dnia 29 lipca 2003 r. Komisja przekazała władzom włoskim nową wersję swojego pisma z dnia 14 maja 2003 r., w którym skorygowane zostało kilka zawartych w nim błędów w tłumaczeniu. W dniu 9 października 2003 r. Republika Włoska wniosła skargę o stwierdzenie nieważności pisma z dnia 29 lipca 2003 r. (sprawa C-431/03). Podobnie jak w sprawie C-324/03 Republika Włoska zakwestionowała pismo w zakresie, w jakim odmawiało kwalifikacji do płatności z funduszy

strukturalnych zaliczek niepopartych dowodami ich wykorzystania przez odbiorców indywidualnych w przypadkach, kiedy ostateczna decyzja o przyznaniu pomocy została podjęta lub zamknięcie procedury przetargowej miało miejsce po dniu 19 lutego 2003 r. (zwane dalej „spornymi zaliczkami").

28 W dniu 25 września 2003 r. Republika Włoska zaskarżyła również rozporządzenie nr 1145/2003, które weszło w życie w dniu 5 lipca 2003 r. (sprawa C-401/03, która po przeniesieniu jej do Sądu, otrzymała numer T-223/04).

29 Pismem z dnia 25 marca 2004 r. Komisja poinformowała Republikę Włoską, że kwoty zaliczek wypłaconych w ramach systemów pomocy państwa dla programów objętych celami nr 1 i 2 powinny być wyszczególnione dla każdego działania, w przyszłych deklaracjach poniesionych wydatków, zgodnie z jej informacjami zawartymi w pismach z dnia 14 maja i 29 lipca 2003 r. Republika Włoska wniosła skargę o stwierdzenie nieważności tego pisma oraz dodatkowo rozporządzenia nr 448/2004, które weszło w życie w dniu 11 marca 2004 r. (sprawa T-207/04).

30 Pismem nr 6311 z dnia 1 marca 2005 r. Republika Włoska skierowała do Komisji wniosek o dokonanie płatności okresowej w ramach realizacji regionalnego programu operacyjnego (zwanego dalej „POR") na podstawie celu nr 1 dotyczącego regionu Kampania za okres 2000–2006.

31 Pismem nr 2772 z dnia 21 marca 2005 r. Komisja wezwała Republikę Włoską do uzupełnienia deklaracji poniesionych wydatków załączonej do tego wniosku i wyraźnie określiła kwotę wypłaconych spornych zaliczek.

32 Pismem nr 12827 z dnia 29 kwietnia 2005 r. Republika Włoska skierowała do Komisji nowy wniosek o dokonanie płatności na kwotę 17 341 776,84 EUR, w ramach realizacji tego samego POR.

33 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 30 maja 2005 r. Republika Włoska wniosła skargę o stwierdzenie nieważności pisma nr 2772 z dnia 21 marca 2005 r. (sprawa T-212/05).

34 Pismem nr 5272 z dnia 7 czerwca 2005 r. (zwanym dalej „pierwszym zaskarżonym pismem") Komisja wezwała Republikę Włoską do uzupełnienia deklaracji poniesionych wydatków załączonych do wniosków o płatność, które Republika Włoska skierowała do Komisji pismami nr 6311 z dnia 1 marca 2005 r. oraz nr 12827 z dnia 29 kwietnia 2005 r. (zwane dalej odpowiednio „spornymi deklaracjami poniesionych wydatków" oraz „spornymi wnioskami o płatność"), określając dla każdego działania kwotę spornych zaliczek wypłaconych lub ewentualnie wypłaconych. Komisja również wyjaśniła, że procedury płatności odpowiadające spornym wnioskom o płatność zostaną zawieszone lub pozostaną zawieszone do czasu doręczenia żądanych informacji. Pismo to dotarło do właściwych władz włoskich w dniu 8 czerwca 2005 r.

35 Pismami nr 5453 z dnia 8 czerwca 2005 r. (zwanym dalej „drugim zaskarżonym pismem"), nr 5726 i nr 5728 z dnia 17 czerwca 2005 r. (zwanymi dalej, odpowiednio, „trzecim zaskarżonym pismem" oraz „czwartym zaskarżonym pismem") i nr 5952 z dnia 23 czerwca 2005 r. (zwanym dalej „piątym zaskarżonym pismem") Komisja poinformowała Republikę Włoską, że kwoty dokonanych płatności będą różniły się od kwot będących przedmiotem wniosków dotyczących realizacji, z jednej strony, jednolitego dokumentu programowania w ramach celu nr 2 odnoszącego się do regionu Lazio za okres 2000–2006 oraz, z drugiej strony, POR w ramach celu nr 1 dotyczącego regionu Pulii dla tego samego okresu, na skutek odliczenia kwot odpowiadających spornym zaliczkom.

36 Wyrokiem z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawach połączonych C-138/03, C-324/03 i C-431/03 Włochy przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-10043 (zwanym dalej „wyrokiem z dnia 24 listopada 2005 r."), Trybunał orzekł, że sprawa C-138/03 zostaje umorzona, a skargi w sprawach C-324/03 i C-431/03 zostają odrzucone jako, odpowiednio, bezzasadna oraz niedopuszczalna.

Przebieg postępowania i żądania stron

37 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 10 sierpnia 2005 r. Republika Włoska wniosła niniejszą skargę.

38 Pismem z dnia 10 stycznia 2006 r. sekretariat wezwał strony do przedstawienia uwag dotyczących ewentualnych wniosków, jakie w niniejszej sprawie należy wyciągnąć z ww. w pkt 36 wyroku z dnia 24 listopada 2005 r. Strony przedstawiły uwagi w wyznaczonych terminach, a w dniu 2 marca 2006 r. Komisja przekazała do sekretariatu sprostowanie, w którym poprawiła merytoryczny błąd, jaki znajdował się w jej uwagach.

39 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (druga izba) zdecydował o otwarciu procedury ustnej oraz w ramach środków organizacji postępowania wezwał Komisję do udzielenia odpowiedzi na określone pytania, a Republikę Włoską do przedstawienia dokumentu. Strony zastosowały się do tego wezwania.

40 Postanowieniem z dnia 2 lutego 2007 r. sędziowie A.W.H. Meij i N.J. Forwood zostali wyznaczeni odpowiednio na pełniącego obowiązki prezesa izby oraz sędziego, w zastępstwie sędziego J. Pirrunga, który nie mógł uczestniczyć w obradach.

41 Na rozprawie, która odbyła się w dniu 25 kwietnia 2007 r., strony zostały wysłuchane w przedmiocie żądań i udzieliły odpowiedzi na pytania Sądu. Po zakończeniu rozprawy zostało zorganizowane przed Sądem nieformalne spotkanie z udziałem przedstawicieli stron.

42 Republika Włoska wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności pierwszego zaskarżonego pisma w zakresie, w jakim zawiera ono skierowane do niej żądanie uzupełnienia deklaracji poniesionych wydatków załączonych do spornych wniosków o płatność, określając dla każdego działania kwotę spornych zaliczek wypłaconych lub ewentualnie wypłaconych oraz w jakim informuje ono, że procedury płatności odpowiadające spornym wnioskom o płatność zostaną zawieszone lub pozostaną zawieszone do czasu przekazania żądanych informacji;

— stwierdzenie nieważności drugiego, trzeciego, czwartego i piątego zaskarżonego pisma w zakresie, w jakim informują one Republikę Włoską, że kwoty dokonanych płatności będą różniły się od kwot będących przedmiotem wniosków na skutek odliczenia kwot odpowiadających spornym zaliczkom;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

43 Komisja wnosi do Sądu o:

— odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej lub oddalenie jej jako bezzasadnej;

— obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania.

W przedmiocie dopuszczalności

Argumenty stron

44 Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności, opierając się na fakcie, iż pierwsze zaskarżone pismo nie stanowi aktu zaskarżalnego na podstawie art. 230 WE, ponieważ ma charakter noty dotyczącej wykładni oraz ewentualnie, potwierdza jedynie jej stanowisko wyrażone w nocie dotyczącej wykładni.

45 Tytułem żądania głównego Komisja podnosi, że pierwsze zaskarżone pismo nie powoduje żadnego skutku prawnego i posiada charakter noty dotyczącej wykładni.

46 Po pierwsze, co się tyczy spornej zasady ogólnej, pierwsze zaskarżone pismo ogranicza się do przypomnienia wykładni art. 32 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia ogólnego, dokonanej przez Komisję i nie powoduje żadnego skutku prawnego w stosunku do Republiki Włoskiej.

47 Po drugie, względem żądania dostarczenia informacji dotyczących zaliczek, jest ono wyłącznie sposobem wykonania i praktycznym wyjaśnieniem przepisów dotyczących kwalifikowania wydatków, a w szczególności zasad potwierdzania wydatków, ustanowionych rozporządzeniem nr 448/2004.

48 Po trzecie, informacja, że do momentu przekazania danych dotyczących zaliczek rozpatrywane procedury płatności są lub pozostają zawieszone, odpowiada zobowiązaniu spoczywającemu na Komisji, zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami, nierozpatrywania niekompletnych lub niewłaściwych wniosków o płatność lub

sporządzonych z naruszeniem zasad poświadczania wydatków. Pismem tym Komisja informuje o niemożności dokonania płatności będących przedmiotem wniosku w przypadku niedostarczenia wymaganych informacji, ale nie zajmuje w nim stanowiska dotyczącego zasadności spornych wniosków o dokonanie płatności.

49 W odpowiedzi na argumentację Republiki Włoskiej Komisja podnosi, że zgodnie z orzecznictwem pierwsze zaskarżone pismo nie stanowi aktu zaskarżalnego, bowiem jego zaskarżalność nie może być wywiedziona z ewentualnej sprzeczności z prawem spornej zasady ogólnej, na którą pismo się powołuje, ani nawet z ewentualnego przekroczenia uprawnień przez Komisję przy jego przyjęciu.

50 Tytułem żądania ewentualnego Komisja stwierdza, iż pierwsze zaskarżone pismo potwierdza jedynie jej stanowisko wyrażone w nocie dotyczącej wykładni. Potwierdza ono sporną zasadę ogólną przedstawioną w pismach z dnia 14 maja i 29 lipca 2003 r. oraz, jeszcze przed przyjęciem tych pism, w nocie dotyczącej wykładni. Pisma te zamknęły ostatecznie dyskusję pomiędzy instytucjami dotyczącą kwestii kwalifikowania zaliczek. W pkt 36 i 37 wyroku z dnia 24 listopada 2005 r., w pkt 36 powyżej, Trybunał potwierdził, że pismo z dnia 14 maja 2003 r. należy uznać za ostateczny wynik ponownej oceny sytuacji.

51 Wreszcie Komisja podnosi, że Republika Włoska nie może spodziewać się żadnej rzeczywistej korzyści z ewentualnego stwierdzenia nieważności pierwszego zaskarżonego pisma, bowiem w każdym stanie rzeczy przy badaniu spornych wniosków o dokonanie płatności będzie ona nadal stosować kryteria określone w nocie dotyczącej wykładni.

52 Republika Włoska utrzymuje, że skarga o stwierdzenie nieważności pierwszego zaskarżonego pisma jest dopuszczalna. Pismo to wywiera skutki prawne i może

bezpośrednio zmienić jej sytuację prawną a tym samym, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, stanowi w świetle art. 230 WE akt zaskarżalny.

53 Z jednej strony pierwsze zaskarżone pismo zawiera, zgodnie z treścią pism z dnia 29 lipca 2003 r. i 25 marca 2004 r. wezwanie do podania w spornych deklaracjach poniesionych wydatków informacji dotyczących wypłaconych zaliczek. Obowiązek złożenia deklaracji, który został na nią nałożony, nie wynika z przepisów rozporządzenia nr 438/2001 ustalającego sposoby poświadczania wydatków, ale ze spornej zasady ogólnej, która opiera się na błędnej wykładni przepisów rozporządzenia ogólnego i rozporządzenia nr 448/2004 dotyczącej kwalifikowania wydatków do pomocy z funduszy strukturalnych.

54 Z drugiej strony pierwsze zaskarżone pismo określa nowy, w stosunku po wcześniejszych pism Komisji, zakres przepisów, które dotyczą kwalifikowania wydatków i ich poświadczania w zakresie, w jakim wezwanie do dostarczenia informacji dotyczących wypłaconych zaliczek zagrożone jest sankcją. W istocie bowiem pismo to informuje, że sporne wnioski o płatność nie będą rozpatrywane tak długo, jak długo nie zostaną dostarczone informacje dotyczące wypłaconych zaliczek. Pierwsze zaskarżone pismo, naruszając obowiązujące przepisy, wprowadziło nową możliwość odrzucenia wniosków o dokonanie płatności, o czysto proceduralnym charakterze.

55 Wreszcie Republika Włoska podważa argumentację Komisji, zgodnie z którą pierwsze zaskarżone pismo wyłącznie potwierdza jej stanowisko wyrażone w nocie dotyczącej wykładni. Sporna zasada ogólna wspomniana w nocie została bowiem, po jej zakwestionowaniu, dogłębnie przeanalizowana w ramach debaty międzyinstytucjonalnej dotyczącej zmiany rozporządzenia nr 1685/2000, a pierwsze zaskarżone pismo, przyjęte krótko po ustanowieniu rozporządzenia nr 448/2004, jest wynikiem jej zamknięcia.

Ocena Sądu

56 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem skarga o stwierdzenie nieważności w rozumieniu art. 230 WE może zostać skierowana przeciwko wszelkim przepisom wydanym przez instytucje, bez względu na ich charakter lub formę, jeżeli tylko rodzą one skutki prawne (zob. ww. w pkt 36 wyrok z dnia 24 listopada 2005 r., pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

57 Aby ocenić, czy pierwsze zaskarżone pismo rodzi skutki prawne w rozumieniu przytoczonego orzecznictwa przez fakt, że wzywa Republikę Włoską do uzupełnienia spornych deklaracji poniesionych wydatków, wskazując dla każdego działania kwotę spornych zaliczek wypłaconych lub ewentualnie wypłaconych i informując, że rozpoczęte procedury płatności dotyczące spornych wniosków o dokonanie płatności będą zawieszone lub pozostaną zawieszone aż do przekazania wspomnianych informacji, należy przeanalizować istotę tego pisma oraz kontekst, w jakim zostało ono przyjęte (zob. postanowienie Trybunału z dnia 13 czerwca 1991 r. w sprawie C-50/90 Sunzest przeciwko Komisji, Rec. str. I-2917, pkt 13).

58 Po pierwsze, co się tyczy twierdzenia Republiki Włoskiej, iż pierwsze zaskarżone pismo nakładało na nią sankcję, informując ją, że sporne wnioski o płatność nie będą rozpatrywane do momentu dostarczenia przez nią informacji dotyczących wypłaconych zaliczek, należy stwierdzić, że jest ono równoznaczne w swojej istocie z podniesieniem zarzutu przedłużającego się stanu bezczynności Komisji. Republika Włoska, jak potwierdziła ona na rozprawie, stoi na stanowisku, że w tym przypadku Komisja była zobowiązana dokonać płatności odpowiadających spornym wnioskom o płatność w terminie dwóch miesięcy przewidzianym w art. 32 ust. 1 akapit czwarty rozporządzenia ogólnego.

59 W tym zakresie należy przypomnieć, że kiedy do Komisji wpływa akceptowalny wniosek o płatność w rozumieniu art. 32 ust. 3 rozporządzenia ogólnego, Komisja nie może przedłużać czasu trwania stanu bezczynności. Zgodnie z art. 32 ust. 1 akapit

czwarty rozporządzenia ogólnego w zależności od dostępnych środków finansowych, Komisja dokonuje płatności tymczasowych nie później niż dwa miesiące po otrzymaniu tego wniosku. A zatem jeżeli, jak twierdzi Republika Włoska, Komisja naruszyła w tym przypadku spoczywający na niej obowiązek działania, państwo to powinno było wnieść skargę na jej bezczynność (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 26 maja 1982 r. w sprawie 44/81 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. 1855, pkt 6 i wyrok Sądu z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawach połączonych T-314/04 i T-414/04 Niemcy przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, Zb.Orz. str. II-103*, pkt 48). Przy założeniu, że skarga na bezczynność byłaby uznana za zasadną, Komisja byłaby zobowiązana, zgodnie z przepisami art. 233 WE, podjąć działania zmierzające do wykonania wyroku (ww. w pkt 48 wyrok z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie Niemcy przeciwko Komisji).

60 To rozwiązanie nie może być podważane w oparciu o argument, że pierwszym zaskarżonym pismem Republika Włoska została wyraźnie poinformowana o odmowie działania ze strony Komisji. Odmowa działania, niezależnie od tego, jak wyraźnie została sformułowana, może być zaskarżona do Trybunału na podstawie art. 232 WE, jeżeli tylko powoduje przedłużającą się bezczynność (wyrok Trybunału z dnia 27 września 1988 r. w sprawie 302/87 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. 5615, pkt 17).

61 W każdym stanie rzeczy, jak potwierdziła to Komisja na rozprawie i czemu nie zaprzeczyła Republika Włoska, stan bezczynności ujawniony pierwszym zaskarżonym pismem był wyłącznie tymczasowy i ustał natychmiast po usunięciu jego przyczyn, ponieważ Komisja ostatecznie wydała decyzję dotyczącą spornych wniosków o płatność. Republika Włoska została poinformowana o ostatecznej decyzji pismem nr 8799 z dnia 24 sierpnia 2005 r. i wniosła skargę o stwierdzenie jej nieważności (T-402/05).

62 Wobec powyższego należy uznać, że pierwsze zaskarżone pismo w zakresie, w jakim poinformowano w nim Republikę Włoską o odmowie działania ze strony Komisji w sprawie spornych wniosków o płatność, nie wywarło żadnych skutków praw-

nych, które mogłyby być zaskarżone w ramach skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej na podstawie art. 230 WE.

63 Po drugie, co się tyczy wskazówki, że Republika Włoskia winna przekazać Komisji informacje dotyczące zaliczek, należy uściślić, że pierwsze zaskarżone pismo powołuje się również, przez odesłanie, na obowiązek złożenia deklaracji, który dla tego państwa członkowskiego wynika z zastosowania spornej zasady ogólnej w związku z decyzją zawartą w piśmie z dnia 14 maja 2003 r. (zob. pkt 25 powyżej), z których wynika, że kwalifikacji do współfinansowania z funduszy podlegają wyłącznie te zaliczki niepoparte dowodami rachunkowymi, co do których ostateczne decyzje o przyznaniu zostały podjęte najpóźniej w dniu 19 lutego 2003 r. lub w dniu tym miało miejsce zamknięcie procedury przetargowej. W istocie pierwsze zaskarżone pismo wyraźnie odwołuje się do pisma nr 2772 z dnia 21 marca 2005 r. (zob. pkt 31 powyżej), które z kolei powołuje się na pismo z dnia 29 lipca 2003 r. zawierające sprostowanie pisma z dnia 14 maja 2003 r. (zob. pkt 27 powyżej).

64 Z treści pierwszego zaskarżonego pisma wynika, że miało ono na celu przypomnienie Republice Włoskiej, przy okazji rozpatrywania spornych wniosków o płatność, o spoczywającym na niej obowiązku złożenia deklaracji, wynikającym z przepisów dotyczących kwalifikowania wydatków, a w szczególności ze spornej zasady ogólnej.

65 W celu ustalenia, czy pierwsze zaskarżone pismo rzeczywiście ogranicza się do zwrócenia Republice Włoskiej uwagi na spoczywające na niej obowiązki wynikające z przepisów wspólnotowych, nie zmieniając zakresu ich zastosowania, czy też raczej może ono powodować skutki prawne, należy rozstrzygnąć pewne kwestie dotyczące istoty niniejszego sporu (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 20 marca 1997 r. w sprawie C-57/95 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-1627, pkt 9 i 10 oraz ww. w pkt 36 wyrok z dnia 24 listopada 2005 r., pkt 33–35).

W przedmiocie istoty sprawy

66 Na poparcie swojej skargi o stwierdzenie nieważności pierwszego, drugiego, trzeciego, czwartego i piątego zaskarżonego pisma (zwanych dalej razem „zaskarżonymi pismami"), Republika Włoska podnosi dziewięć zarzutów. Pierwszy zarzut opiera na braku podstaw prawnych i naruszeniu przepisów dotyczących kontroli finansowej. Drugi zarzut oparty jest na całkowitym braku uzasadnienia. Trzeci zarzut dotyczy naruszenia procedury wydawania decyzji przez Komisję oraz naruszenia jej regulaminu wewnętrznego. Czwarty zarzut opiera się na naruszeniu art. 32 rozporządzenia ogólnego i zasady nr 1 pkt 1 i 2 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004. Piąty zarzut dotyczy naruszenia przepisów dotyczących kwalifikowania wydatków. Szósty zarzut opiera się na naruszeniu zasady proporcjonalności i nadużyciu władzy. Siódmy zarzut oparty jest na naruszeniu rozporządzenia nr 448/2004, zasady równego traktowania i zasady pewności prawa, jak również kontradyktoryjnego charakteru zaskarżonych pism. Ósmy zarzut dotyczy naruszenia art. 9 rozporządzenia nr 438/2001. Ostatni, dziewiąty zarzut jest oparty na naruszeniu zasady uproszczenia procedur.

67 Ponieważ Komisja podniosła niedopuszczalność trzeciego zarzutu, należy zbadać go w pierwszej kolejności.

68 Należy również przypomnieć, że rozstrzygnięcie kwestii dopuszczalności podniesionej w pkt 65 powyżej zależy od rozwiązania kwestii zasadniczych dotyczących z jednej strony wykładni przepisów wspólnotowych dotyczących kwalifikowania wydatków oraz z drugiej strony nieuchronnych skutków wynikających z tych przepisów na etapie deklaracji i poświadczania wydatków. Jako że kwestie te dotyczące istoty sprawy podniesione są, po pierwsze, w zarzutach czwartym i piątym oraz, po drugie, w ósmym i dziewiątym, należy je zbadać w następnej kolejności.

W przedmiocie trzeciego zarzutu opartego na naruszeniu procedury wydawania decyzji przez Komisję, jak również na naruszeniu jej regulaminu wewnętrznego

Argumenty stron

69 Republika Włoska podnosi zasadniczo, że Komisja, przesyłając jej zaskarżone pisma, doręczyła jej decyzje, które zostały wydane prawdopodobnie z naruszeniem procedury określonej w regulaminie wewnętrznym Komisji.

70 Komisja wnosi o odrzucenie trzeciego zarzutu jako niedopuszczalnego na podstawie art. 44 § 1 lit. c) regulaminu Sądu. Podnosi, że argumenty powołane na poparcie niniejszego zarzutu nie są dostatecznie zrozumiałe i nie wskazują dokładnie przepisów, które zdaniem skarżącej miały zostać naruszone.

Ocena Sądu

71 Artykuł 44 § 1 lit. c) regulaminu stanowi, że skarga powinna zawierać zwięzłe przedstawienie powołanych zarzutów. Oznacza to, że skarga powinna wyjaśniać, na czym polegają zarzuty, na których się opiera, i nie może ograniczyć się wyłącznie do ich abstrakcyjnego sformułowania (wyrok Sądu z dnia 18 listopada 1992 r. w sprawie T-16/91 Rendo i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-2417, pkt 130 i z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie T-251/97 T. Port przeciwko Komisji, Rec. str. II-1775, pkt 90).

72 Ponadto przedstawienie zarzutów powinno być dostatecznie zrozumiałe i dokładne, aby pozwolić pozwanej na przygotowanie obrony, a Sądowi — na rozstrzygnięcie skargi, jeśli okaże się to konieczne, bez pomocy innych informacji. Zasada pewności prawa i prawidłowego administrowania wymierzaniem sprawiedliwości wymaga dla dopuszczalności skargi, a w szczególności zarzutu zawartego w skardze, by istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których zostały oparte, wynikały w sposób spójny i zrozumiały z samej treści skargi (zob. w przedmiocie dopuszczalności skargi wyrok Sądu z dnia 14 maja 1998 r. w sprawie T-348/94 Enso Española przeciwko Komisji, Rec. str. II-1875, pkt 143 i ww. w pkt 71 wyrok w sprawie T. Port przeciwko Komisji, pkt 91).

73 W niniejszym przypadku argumenty podniesione na poparcie trzeciego zarzutu nie są dostatecznie zrozumiałe i nie wskazują dokładnie, które przepisy regulaminu wewnętrznego Komisji zostały naruszone przy okazji sformułowania zaskarżonych pism pomimo faktu, że regulamin wewnętrzny Komisji jest dokumentem, który jest dostępny we wszystkich językach i został opublikowany w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich* (Dz.U. 2000, L 308, str. 26).

74 Komisja ma zatem podstawy, by podnosić, że niniejszy zarzut skargi nie został przedstawiony w sposób dostatecznie zrozumiały i dokładny, by pozwolić jej na przygotowanie obrony. Nie pozwala również Sądowi na rozstrzygnięcie w przedmiocie jego zasadności.

75 Wobec powyższego trzeci zarzut należy odrzucić jako niedopuszczalny.

W przedmiocie czwartego zarzutu opartego na naruszeniu art. 32 rozporządzenia ogólnego i zasady nr 1 pkt 1 i 2 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004 oraz w przedmiocie piątego zarzutu opartego na naruszeniu przepisów dotyczących kwalifikowania wydatków

Argumenty stron

76 Republika Włoska podnosi, że zaskarżone pisma naruszają art. 32 rozporządzenia ogólnego oraz zasadę nr 1 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004 w zakresie, w jakim opierają się na spornej zasadzie ogólnej. Przyjmując założenie, że rozporządzenie nr 448/2004 mogłoby stanowić podstawę spornej zasady ogólnej, podnosi jego niezgodność z prawem, argumentując, że narusza art. 32 rozporządzenia ogólnego.

77 Republika Włoska podnosi, że rozstrzygnięcie Trybunału w ww. w pkt 36 wyroku z dnia 24 listopada 2005 r., nie może być zastosowane w niniejszym przypadku. Po pierwsze, zasada nr 1 pkt 2 załącznika do rozporządzenia nr 1685/2000, na której opiera się to rozstrzygnięcie, została zmieniona w istotnym zakresie rozporządzeniem nr 448/2004. Po drugie, niniejszy spór dotyczy wyłącznie art. 30 rozporządzenia ogólnego oraz przepisów załącznika do rozporządzenia nr 448/2004, które dotyczą kwalifikowania wydatków poczynionych przez bezpośrednich beneficjentów, podczas gdy wyrok Trybunału dokonał wykładni innego przepisu, mianowicie art. 32 rozporządzenia ogólnego, który dotyczy wypłaty przez Komisję pomocy z funduszy.

78 Republika Włoska podważa ponadto, by można było dokonać wykładni art. 32 rozporządzenia ogólnego oraz zasady nr 1 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004 zgodnie ze sporną zasadą ogólną.

79 Po pierwsze, przepisy rozporządzenia ogólnego lub rozporządzenia nr 448/2004 nie pozwalają na uwzględnienie działań odbiorców indywidualnych w celu dokonania

oceny kwalifikacji zaliczek. Nowe przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie ogólne (Dz.U. L 210, str. 25), potwierdzają, a contrario, że przepisy tego ostatniego rozporządzenia nie pozwalały dotychczas uwzględniać działań odbiorców indywidualnych. W istocie ich uwzględnienie umożliwia zmiana pojęcia „beneficjent", wprowadzona rozporządzeniem nr 1083/2006.

80 Po drugie, zasada nr 1 pkt 2.1 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004 dopuszcza implicite kwalifikację zaliczek niepopartych dowodami rachunkowymi do współfinansowania z funduszy strukturalnych, nakładając wyłącznie na beneficjentów końcowych obowiązek udowodnienia płatności poczynionych z tytułu „płatności tymczasowych i płatności salda końcowego".

81 Po trzecie, zasada konieczności pomocy państwa, zgodnie z którą pomoc może zostać uznana za zgodną z prawem wspólnotowym wyłącznie wówczas, kiedy zostaje udzielona przedsiębiorstwom, które nie dysponują wystarczającymi własnymi zasobami finansowymi pozwalającymi im na zrealizowanie planowanej inwestycji, sprzeciwia się temu, by kwalifikacja zaliczek była uwarunkowana przedstawieniem dokumentów potwierdzających ich wykorzystanie przez odbiorców indywidualnych. Zgodnie z tą zasadą dokonanie płatności zaliczki powinno zawsze mieć miejsce przed dokonaniem inwestycji przez przedsiębiorstwo. W ten sam sposób zasada ta, uzasadniając płatności dokonane na rzecz kapitału podwyższonego ryzyka, funduszu pożyczkowego i gwarancyjnego za wydatki kwalifikowane, zgodnie z zasadą 1 pkt 1.3 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004, tak samo oznacza ona, że kwalifikacji podlegają zaliczki niepoparte dowodami rachunkowymi.

82 Ponadto przepisy załącznika do rozporządzenia nr 448/2004 dotyczące amortyzacji, wkładu rzeczowego i kosztów ogólnych świadczą o tym, że szczególny charakter niektórych wydatków może uzasadniać fakt, że ich kwalifikacja nie jest uwarunkowana przedstawieniem dowodów dokumentujących ich wykorzystanie.

83 Komisja podważa wszystkie argumenty przedstawione przez Republikę Włoską. Podnosi, że zaskarżone pisma w zakresie, w jakim odwołują się do spornej zasady ogólnej lub ją stosują, są zgodne z duchem i literą art. 32 rozporządzenia ogólnego i zasady nr 1 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004. Wobec powyższego wnosi o odrzucenie czwartego i piątego zarzutu. Co się tyczy zarzutu niezgodności z prawem rozporządzenia nr 448/2004 w świetle art. 32 rozporządzenia ogólnego, Komisja podnosi, że jest on niedopuszczalny, ponieważ został podniesiony zbyt późno, oraz że w każdym stanie rzeczy rozporządzenie to jest zgodne z rozporządzeniem ogólnym.

Ocena Sądu

84 W zarzutach czwartym i piątym Republika Włoska zasadniczo utrzymuje, że Komisja dokonała błędnej wykładni art. 32 rozporządzenia ogólnego i zasady nr 1 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004, wywodząc z tych przepisów sporną zasadę ogólną.

85 Należy w pierwszej kolejności wskazać, że w ww. w pkt 36 wyroku z dnia 24 listopada 2005 r., Trybunał na podstawie art. 32 rozporządzenia ogólnego i zasady nr 1 załącznika do rozporządzenia nr 1685/2000 udzielił odpowiedzi na pytanie, czy w danym przypadku zaliczki mogą być kwalifikowane do współfinansowania ze środków funduszy i w jakich warunkach.

86 W tym kontekście Trybunał w pierwszej kolejności podkreślił, że z motywu 43 rozporządzenia ogólnego wynika, iż jednym z jego celów jest zapewnienie gwarancji właściwego zarządzania finansami poprzez wymóg należytego uzasadniania i poświadczania wydatków (ww. w pkt 36 wyrok z dnia 24 listopada 2005 r., pkt 44). Dlatego też system ustanowiony przez art. 32 rozporządzenia ogólnego oraz zasadę nr 1 załącznika do rozporządzenia nr 1685/2000, opiera się na zasadzie

zwrotu kosztów (ww. w pkt 36 wyrok z dnia 24 listopada 2005 r., pkt 45). Oznacza to co do zasady, iż kwalifikacja wydatków poczynionych przez instytucje krajowe do wsparcia z funduszy strukturalnych jest uzależniona od przedstawienia służbom Komisji dowodu na ich wykorzystanie w ramach projektu finansowanego przez Unię Europejską. Taki dowód może zostać przedstawiony w postaci zapłaconych faktur lub, jeśli to okazuje się niemożliwe, w postaci dokumentów rachunkowych o równoważnej wartości dowodowej (ww. w pkt 36 wyrok z dnia 24 listopada 2005 r., pkt 46). O ile w przypadku płatności dokonanej przez Komisję tytułem zaliczki wynoszącej 7% wkładu funduszy strukturalnych dla danej pomocy, przewidzianej w art. 32 ust. 2 rozporządzenia ogólnego, organy krajowe nie są zobowiązane do przedstawienia, już na tym etapie, dokumentów uzasadniających poniesione wydatki (ww. w pkt 36 wyrok z dnia 24 listopada 2005 r., pkt 47), o tyle takie dokumenty muszą być przedstawione przy dokonywaniu płatności tymczasowych i płatności salda końcowego (ww. w pkt 36 wyrok z dnia 24 listopada 2005 r., pkt 49).

87 Wobec powyższego Trybunał orzekł, że zasada, zgodnie z którą zaliczki wypłacone przez państwa członkowskie w ramach programu pomocy i zgłoszone przez nie tytułem płatności tymczasowych i płatności salda końcowego nie kwalifikują się do współfinansowania z funduszy strukturalnych, chyba że zostaną przedstawione dokumenty uzasadniające ich wykorzystanie przez odbiorców indywidualnych, pozostaje w zgodzie z art. 32 rozporządzenia ogólnego, jak i z zasadą nr 1 pkt 1 i 2 załącznika do rozporządzenia nr 1685/2000 (ww. w pkt 36 wyrok z dnia 24 listopada 2005 r., pkt 50).

88 Żadna okoliczność powołana przez Republikę Włoską nie sprzeciwia się temu, by rozstrzygnięcie Trybunału przyjęte w ww. w pkt 36 wyroku z dnia 24 listopada 2005 r., zostało zastosowane w tej sprawie w celu zachowania zgodności spornej zasady ogólnej z art. 32 rozporządzenia ogólnego i zasadą nr 1 pkt 1 i 2 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004.

89 Argumenty oparte na wejściu w życie rozporządzenia nr 448/2004 należy odrzucić. Z jednej strony rozporządzenie nr 448/2004 nie zmieniło ani znaczenia, ani zakresu stosowania art. 32 rozporządzenia ogólnego, ustanawiając wyłącznie szczegółowe zasady jego wykonania zgodnie z art. 53 ust. 2 rozporządzenia ogólnego. Z drugiej strony, co się tyczy zasady nr 1 pkt 2 załącznika do rozporządzenia nr 1685/2000,

przyjęcie ogólnej zasady, wprowadzone rozporządzeniem nr 448/2004, że płatności poczynione przez końcowych beneficjentów, „zgłaszane jako płatności tymczasowe i płatności salda końcowego" winny być potwierdzone otrzymaną fakturą jawi się, uwzględniając ogólny kontekst przepisów, do których zostaje włączona, jako zwyczajne uściślenie zasady wcześniej stosowanej, a nie jako jej zmiana. Trybunał stwierdził bowiem, na podstawie zasady nr 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia nr 1685/2000, że zasada zwrotu poniesionych wydatków ma zastosowanie wyłącznie do płatności dokonywanych przez Komisję z tytułu płatności okresowej lub płatności salda końcowego w rozumieniu art. 32 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia ogólnego (ww. w pkt 36 wyrok z dnia 24 listopada 2005 r., pkt 48 i 49).

90 Wobec powyższego Republika Włoska niesłusznie twierdzi, że rozporządzenie nr 448/2004 zmieniło znaczenie zasady nr 1 pkt 1 i 2 załącznika do rozporządzenia nr 1685/2000. W tym zakresie zaprzeczyła sobie w swoich pismach potwierdzając wielokrotnie zasadniczą tożsamość odpowiednich przepisów rozporządzenia nr 1685/2000 przed i po wejściu w życie rozporządzenia nr 448/2004. Tożsamość ta uzasadnia, w tym przypadku, zastosowanie przez analogię rozstrzygnięcia przyjętego przez Trybunał w ww. w pkt 36 wyroku z dnia 24 listopada 2005 r.

91 Należy również odrzucić argument, według którego różnica pomiędzy zasadami badanymi przez Trybunał w ww. w pkt 36 wyroku z dnia 24 listopada 2005 r., oraz zasadami zaskarżonymi w niniejszym sporze stoi na przeszkodzie temu zastosowaniu przez analogię. Z pism Republiki Włoskiej, a w szczególności z czwartego i piątego zarzutu podniesionego w skardze, wynika wyraźnie, że w niniejszym sporze chodzi o rozstrzygnięcie, czy zaliczki są kwalifikowane do współfinansowania z funduszy w świetle art. 32 rozporządzenia ogólnego i przepisów wykonawczych określonych w rozporządzeniu nr 448/2004, czyli o kwestię analogiczną do kwestii, która była badana przez Trybunał w wyroku z dnia 24 listopada 2005 r. (zob. pkt 85 i 87 powyżej).

92 Wobec powyższego, na podstawie motywów tożsamych z motywami przedstawionymi przez Trybunał w wydanym przez niego wyroku, które zostały przypomniane

w pkt 86 i 87 powyżej, należy stwierdzić, że sporna zasada ogólna jest zgodna z art. 32 rozporządzenia ogólnego i zasadą nr 1 pkt 1 i 2 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004. Bez potrzeby orzekania w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Komisję należy zatem odrzucić zarzut niezgodności z prawem rozporządzenia nr 448/2004, podniesiony przez Republikę Włoską.

93 Ponadto żaden argument przytoczony przez Republikę Włoską nie pozwala na podważenie zgodności spornej zasady ogólnej z przepisami regulującymi kwalifikowanie wydatków.

94 Przede wszystkim należy odrzucić argument, według którego obowiązujące przepisy nie pozwalają uwzględniać działań odbiorców indywidualnych w celu dokonania oceny kwalifikowania zaliczek. Ten argument, który został już podniesiony przed Trybunałem na podstawie art. 32 rozporządzenia ogólnego i zasady nr 1 załącznika do rozporządzenia nr 1685/2000, został przez niego odrzucony (ww. w pkt 36 wyrok z dnia 24 listopada 2005 r., pkt 39, 40 i 44–50). Tym bardziej nie może zostać dopuszczony po wejściu w życie rozporządzenia nr 448/2004, które nie zmieniło ani znaczenia, ani zakresu mających zastosowanie właściwych przepisów (zob. pkt 90 powyżej).

95 Z punktu 2.1 zasady nr 1 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004 dotyczącego dowodów wydatków wynika, że płatności poczynione przez końcowych beneficjentów, zgłaszane jako płatności tymczasowe i płatności salda końcowego, winny być potwierdzone dowodami dokumentującymi ich wykorzystanie. Uwzględniając logikę tej zasady, stosuje się ją ogólnie do płatności poczynionych przez końcowych beneficjentów zarówno w ramach działań, które sami realizują, jak i w ramach przyznawanej przez nich pomocy, a w szczególności w ramach systemów pomocy. Jednakże w przypadku tego ostatniego typu płatności pkt 2.3 zasady nr 1 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004 uściśla, że dowody dokumentujące muszą odpowiadać faktycznie poniesionym wydatkom przez odbiorców indywidualnych w ramach realizacji działania.

96 Jak słusznie zauważa Komisja, dostarczenie dokumentów potwierdzających wykorzystanie zaliczek przez odbiorców indywidualnych w ramach realizacji działań jest również przewidziane w art. 7 rozporządzenia nr 438/2001, który stanowi, że ślad rewizyjny zapewniony przez systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich pozwala na uzgodnienie bilansów kwot poświadczanych przekazanych Komisji z indywidualnymi rejestrami wydatków i dokumentów towarzyszących, w tym, w przypadku systemów pomocy państwa oraz środków przyznanych z funduszy, z dokumentami przechowywanymi przez odbiorców indywidualnych.

97 Ponadto z powyższego wynika, że argument a contrario,który Republika Włoska wywodzi z przepisów rozporządzenia nr 1083/2006, mającego zastosowanie do programów realizowanych w okresie 2007–2013, należy odrzucić. Jak słusznie podniosła Komisja na rozprawie, art. 78 ust. 2 rozporządzenia nr 1083/2006 nie stoi w sprzeczności ze sporną zasadą ogólną, ale przeciwnie, potwierdza, że uznanie kwalifikowania się zaliczek wymagało interwencji ze strony ustawodawcy wspólnotowego. Wspomniana wyżej zasada ogólna winna, przy poszanowaniu zasad należytego zarządzania, umożliwić w szczególności określenie warunków takiego uznania, przy czym należy przypomnieć, że nie udało się dojść do żadnego porozumienia w tej kwestii na okres programowania 2000–2006 (zob. pkt 24 powyżej).

98 Pozbawiony jakiejkolwiek podstawy prawnej jest również argument oparty na zasadzie nr 1 pkt 2.1 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004. Należy przypomnieć, że przepis ten reguluje potwierdzanie wydatków zgłaszanych Komisji w celu uzyskania od niej płatności z tytułu zgłaszanych „płatności tymczasowych lub płatności salda końcowego" w rozumieniu art. 32 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia ogólnego. W tych ramach odniesienie do wspomnianych „płatności tymczasowych i płatności salda końcowego" tłumaczy się faktem, że w przypadku płatności dokonanej przez Komisję tytułem zaliczki wynoszącej 7% wkładu funduszy strukturalnych dla danej pomocy, przewidzianej w art. 32 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia ogólnego, organy krajowe nie są zobowiązane do przedstawienia, już na tym etapie, dokumentów uzasadniających poniesione wydatki (ww. w pkt 36 wyrok z dnia 24 listopada 2005 r., pkt 47). Wobec powyższego nie można pojęć „płatności tymczasowe

i płatności salda końcowego", użytych w zasadzie nr 1 pkt 2.1 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004 interpretować w ten sposób, że zasada zwrotu kosztów nie ma zastosowania do zaliczek.

99 Ponadto należy odrzucić jako pozbawione zasadności argumenty wywiedzione z „zasady konieczności" pomocy państwa. Republika Włoska nie wyjaśniła, w jakim zakresie „zasada konieczności", którą podnosi — przy założeniu, że takowa istnieje — wymaga uchylenia zasady zwrotu kosztów mającej zastosowanie zgodnie z art. 32 rozporządzenia ogólnego do wniosków o płatności tymczasowe i płatności salda końcowego. Fakt, że w ramach systemów pomocy państwa państwa członkowskie wypłacają zaliczki przedsiębiorstwom, które nie dysponują wystarczającymi własnymi środkami finansowymi, nie wymaga, by Komisja zwróciła kwoty wypłaconych zaliczek, zgłaszanych jako płatności tymczasowe i płatności salda końcowego, kiedy nie odpowiadają one wydatkom faktycznie poniesionym w rozumieniu art. 32 rozporządzenia ogólnego.

100 Nie jest możliwe w tym zakresie oparcie argumentu na zasadzie nr 1 pkt 1.3 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004, ponieważ stanowi ona wyraźnie, że płatności dokonywane na rzecz kapitału podwyższonego ryzyka, funduszy pożyczkowego i gwarancyjnego (w tym funduszu kapitału podwyższonego ryzyka) traktuje się jako wydatki rzeczywiście poniesione w rozumieniu art. 32 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia ogólnego pod warunkiem, że fundusz taki spełnia wymagania określone w przepisach. Kwalifikacji zaliczek do współfinansowania z funduszy nie można opierać na przepisach szczególnych, które dotyczą wyłącznie płatności dokonanych przez państwa członkowskie na rzecz kapitału podwyższonego ryzyka, funduszy pożyczkowego i gwarancyjnego.

101 Ponadto argumenty oparte na załączniku do rozporządzenia nr 448/2004 dotyczące amortyzacji, wkładów rzeczowych oraz kosztów ogólnych nie mogą być dopuszczone. Zakładając nawet, że kwalifikowanie tych kosztów nie wymaga przedłożenia dokumentów potwierdzających poniesienie wydatków, takie stwierdzenie jest bez znaczenia dla oceny kwalifikowania zaliczek. W każdym stanie rzeczy z zasady nr 1 pkt 2.1 i 2.3 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004 wynika, że amortyzacje, wkłady rzeczowe oraz koszty ogólne powinny być potwierdzone dokumentami rachunkowymi o odpowiedniej wartości dowodowej.

102 Z powyższego wynika, że pierwsze zaskarżone pismo w zakresie, w jakim odwołuje się do spornej zasady ogólnej, nie zmieniło zakresu zastosowania przepisów wspólnotowych i nie stanowi w tym zakresie aktu zaskarżalnego w rozumieniu art. 230 WE.

103 Wobec powyższego zaskarżone pisma drugie, trzecie, czwarte i piąte w zakresie, w jakim opierają się na spornej zasadzie ogólnej, odmawiając zakwalifikowania do finansowania z funduszy kwot odpowiadających spornym zaliczkom, są zgodne z art. 32 rozporządzenia ogólnego i zasadą nr 1 pkt 1 i 2 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004.

104 Tym samym zarzuty czwarty i piąty podlegają odrzuceniu jako bezzasadne w stosunku do zaskarżonych pism drugiego, trzeciego, czwartego i piątego.

W przedmiocie ósmego zarzutu opartego na naruszeniu art. 9 rozporządzenia nr 438/2001 i w przedmiocie dziewiątego zarzutu opartego na naruszeniu zasady uproszczenia

Argumenty stron

105 Republika Włoska podnosi, że zaskarżone pisma naruszają zasady poświadczania wydatków ustanowione w art. 9 rozporządzenia nr 438/2001 w zakresie, w jakim wymagają lub zakładają, że właściwe władze krajowe powinny wyszczególnić w składanych deklaracjach poniesionych wydatków kwotę spornych zaliczek wypłaconych lub ewentualnie wypłaconych dla każdego działania. Powyższy przepis reguluje całościowo sposoby poświadczania wydatków i stanowi, że poświadczenia deklaracji wydatków określonych w art. 32 ust. 3 i 4 rozporządzenia ogólnego są wystawiane

w formie przedstawionej w załączniku II do rozporządzenia nr 438/2001. Od pewnego momentu wydatki powinny być tylko deklarowane w tym poświadczeniu z wyszczególnieniem dla każdego działania źródła jego finansowania („publiczne wspólnotowe", „publiczne różne" i „prywatne") oraz roku, w którym wydatki zostały poniesione. W ten sposób, wymagając od władz krajowych uzupełnienia deklaracji poniesionych wydatków informacjami dotyczącymi kwot wypłaconych zaliczek, Komisja nałożyła na nie obowiązek deklaracji nieustanowiony obowiązującymi przepisami.

106 Ponadto Republika Włoska podnosi, że narzucając surowsze i bardziej rygorystyczne zasady poświadczania wydatków niż zasady ustanowione art. 9 rozporządzenia nr 438/2001, Komisja naruszyła zasadę uproszczenia zarządzania funduszami strukturalnymi. Istnienie takiej zasady może być wywiedzione z motywu 42 rozporządzenia ogólnego, deklaracji ustnych Komisji oraz propozycji, jakie przedstawiła komitetowi.

107 Komisja wnosi o odrzucenie zarzutu opartego na naruszeniu art. 9 rozporządzenia nr 438/2001 jako bezzasadnego. Informacje dotyczące wypłaconych spornych zaliczek były niezbędne do określenia kwot zaliczek, które miały być pokryte z budżetu Wspólnot. Wobec powyższego przekazanie tych informacji było równoznaczne z wykonaniem przez władze krajowe ciążącego na nich obowiązku poświadczenia wydatków zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 438/2001.

108 Komisja odrzuca ponadto zarzut oparty na naruszeniu zasady uproszczenia. Cel, którym jest uproszczenie zarządzania funduszami, nie może służyć do uzasadnienia naruszenia, jak w niniejszym przypadku, zasad deklarowania i poświadczania wydatków wynikających z zasad należytego zarządzania finansami.

Ocena Sądu

109 Komisja wykonuje swoje zadania w zakresie wykonywania budżetu Unii Europejskiej na podstawie art. 274 WE. Przepis ten nie dokonuje żadnego rozróżnienia w zależności od stosowanego sposobu zarządzania i Komisja wykonuje to ogólne uprawnienie w ramach wspólnego zarządzania funduszami strukturalnymi. Ponadto z art. 10 WE i 274 WE wynika, że w ramach wspólnego zarządzania funduszami strukturalnymi państwa członkowskie powinny współpracować z Komisją w celu zapewnienia wykorzystania funduszy wspólnotowych w sposób zgodny z zasadami należytego zarządzania finansami. Powołane zasady zostały przypomniane w art. 38 ust. 1 lit. g) rozporządzenia ogólnego, który dotyczy kontroli finansowej działań.

110 Państwa członkowskie biorą w pierwszej instancji odpowiedzialność za finansową kontrolę pomocy, poświadczając w szczególności przed Komisją, że wydatki zadeklarowane z tytułu płatności tymczasowych lub płatności salda końcowego odpowiadają wydatkom faktycznie poniesionym w rozumieniu art. 32 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia ogólnego i zasady nr 1 pkt 1 i 2 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004. Komisja podejmuje decyzję dotyczącą tych wniosków o płatność, określając, w zakresie wykonywania ogólnej odpowiedzialności, która na niej spoczywa w ramach wykonywania budżetu, kwotę wydatków zadeklarowanych i poświadczonych przez państwo członkowskie, która ma być pokryta z budżetu wspólnotowego.

111 Jeśli systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich są wiarygodne i zapewniają „odpowiedni ślad rewizyjny" w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 438/2001, jak wynika z art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 438/2001, dostarczone poświadczenie wydatków daje Komisji zasadniczo wystarczającą pewność dokładności, prawidłowości i kwalifikacji wniosków o pomoc wspólnotową.

112 Jednakże w takim przypadku, z jakim mamy do czynienia w niniejszej sprawie, kiedy Komisja i państwo członkowskie dokonują rozbieżnej wykładni przepisów ustanawiających warunki kwalifikowania pewnych wydatków, krajowy system zarządzania i kontroli nie daje Komisji pewności, że wszystkie wydatki zadeklarowane przez to państwo członkowskie odpowiadają kwalifikowanym wydatkom w rozumieniu przepisów. Zainteresowane państwo członkowskie, wykonując ciążące na nim obowiązki i ponosząc odpowiedzialność za poświadczanie wydatków oraz w ramach lojalnej współpracy z instytucjami wspólnotowymi, umożliwia Komisji wykonanie budżetu na jej własną odpowiedzialność, dostarczając jej wszelkich informacji, które uzna ona za konieczne do dokonania płatności zgodnie z art. 32 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia ogólnego. Każde inne rozwiązanie naruszałoby użyteczny skutek art. 38 ust. 1 rozporządzenia ogólnego oraz, szerzej, art. 10 WE i 274 WE.

113 Zarówno sporna zasada ogólna, której zgodność z art. 32 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia ogólnego i z zasadą nr 1 pkt 1 i 2 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004 została potwierdzona, jak i szczególna zasada kwalifikowania zaliczek niepopartych dowodami rachunkowymi, wypłaconych przed dniem 19 lutego 2003 r., wynikająca z decyzji Komisji, a która nie była podważana w sprawach C-324/03 i C-431/03, mają zastosowanie do Republiki Włoskiej, ponieważ została o nich wcześniej poinformowana (zob. pkt 25 i 27 powyżej). Jak wynika z pkt 112 powyżej, łączne zastosowanie tych zasad nakłada w sposób oczywisty na Republikę Włoską obowiązek przekazania, wraz z wnioskami o płatność i deklaracjami poniesionych wydatków, informacji będących w jej posiadaniu i wymaganych przez Komisję w celu ustalenia kwot spornych zaliczek wypłaconych lub ewentualnie wypłaconych. Komisja słusznie zatem podnosi, że sporna formalność dotycząca deklaracji kwot była w tym przypadku wyłącznie sposobem wykonania i oczywistym praktycznym skutkiem obowiązku poświadczania wydatków, jaki spoczywa na Republice Włoskiej na podstawie art. 9 rozporządzenia nr 438/2001.

114 Tym samym, wzywając władze włoskie do uzupełnienia spornych deklaracji poniesionych wydatków przez określenie, dla każdego działania, kwoty spornych zaliczek wypłaconych lub ewentualnie wypłaconych, pierwsze zaskarżone pismo ograniczyło się do przypomnienia im obowiązku złożenia deklaracji, który w sposób oczywisty

wynikał z przepisów prawa wspólnotowego, co nie zmieniało zakresu ich zastosowania. Uwzględniając powyższe wywody oraz wywody przedstawione w pkt 102 powyżej, należy stwierdzić, że pierwsze zaskarżone pismo nie rodziło żadnych skutków prawnych, podważanych przez Republikę Włoską i nie stanowi tym samym aktu zaskarżalnego w rozumieniu orzecznictwa cytowanego w pkt 56 powyżej. Niniejsza skarga zostaje odrzucona jako niedopuszczalna w zakresie, w jakim dotyczy pierwszego zaskarżonego pisma. Wobec powyższego niniejsza skarga jest dalej rozpoznawana tylko w zakresie w jakim dotyczy zaskarżonych pism drugiego, trzeciego, czwartego i piątego.

115 W tym względzie, Republika Włoska bezzasadnie podnosi, że zaskarżone pisma drugie, trzecie, czwarte i piąte naruszają art. 9 rozporządzenia nr 438/2001 lub ogólną zasadę uproszczenia, w oparciu o argument, że pisma te zakładały, iż właściwe władze krajowe podporządkują się zaskarżonej formalności zadeklarowania kwot wypłaconych zaliczek.

116 Jak zostało to stwierdzone w pkt 113 powyżej, wspomniana formalność jest sposobem wykonania i oczywistym skutkiem praktycznym obowiązku poświadczania wydatków, spoczywającego na Republice Włoskiej na podstawie art. 9 rozporządzenia nr 438/2001.

117 Ponadto zgodność z prawem zaskarżonej formalności nie może być podważana w oparciu o zasadę uproszczenia, na którą powołuje się Republika Włoska. O ile rozporządzenie ogólne stanowi bez wątpienia wyraz troski o uproszczenie procedur zawierania zobowiązań i płatności, a Komisja stara się usunąć w tych ramach wszystkie zbędne formalności administracyjne, o tyle system funduszy strukturalnych nie przyjmuje zasady, według której procedury zawierania zobowiązań i płatności miałyby być uproszczone bez uwzględniania skutków, jakie wynikałyby z tego faktu dla należytego funkcjonowania i zdrowego zarządzania finansami funduszy. Wola uproszczenia procedur, wyrażona w rozporządzeniu ogólnym nie może prowadzić w tym przypadku do zakwestionowania formalnej strony deklarowania kwot zaliczek, która wynika z wdrożenia systemu funduszy strukturalnych zgodnego

z zasadami należytego zarządzania finansami, ustanowionymi w art. 274 WE, co zostało już podniesione w pkt 112 i 113 powyżej.

118 Wobec powyższego zarzuty ósmy i dziewiąty, podniesione na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności drugiego, trzeciego, czwartego i piątego zaskarżonego pisma, nie mogą zostać dopuszczone.

W przedmiocie pierwszego zarzutu opartego na braku podstawy prawnej i naruszeniu przepisów regulujących kontrolę finansową

Argumenty stron

119 Republika Włoska podnosi zarzut, że zaskarżone pisma nie wskazują przepisu, na którego podstawie zostały przyjęte, czego wymaga zasada pewności prawa (wyrok Trybunału z dnia 16 czerwca 1993 r. w sprawie C-325/91 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-3283, pkt 26). Zwykłe domniemane odesłanie do pisma z dnia 29 lipca 2003 r. nie może stanowić odpowiedniej podstawy prawnej, ponieważ sporna zasada ogólna, zawarta w tym piśmie, jest sprzeczna z przepisami rozporządzenia ogólnego i rozporządzenia nr 448/2004.

120 Republika Włoska zarzuca również Komisji, że formułując zaskarżone pisma, uzurpuje sobie uprawnienia, które art. 38 i 39 rozporządzenia ogólnego i przepisy wykonawcze ustanowione rozporządzeniem nr 438/2001 przyznają wyłącznie państwom członkowskim. Z tych przepisów oraz z komunikatu Komisji z dnia 6 września 2004 r., skierowanego do Parlamentu i Rady, dotyczącego zakresu odpowiedzialności państw członkowskich w ramach wspólnego zarządzania funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności [COM(2004)580 wersja ostateczna] wynika, że państwa

członkowskie biorą w pierwszej kolejności odpowiedzialność za finansową kontrolę pomocy z funduszy i zobowiązane są sprawdzić oraz poświadczyć przed Komisją, że wydatki, które zgłaszają z tytułu płatności tymczasowych i płatności salda końcowego, podlegają klasyfikacji. Komisja jest uprawniona wyłącznie do skontrolowania „systemów zarządzania i kontroli" ustanowionych przez państwa członkowskie.

121 Komisja wnosi o odrzucenie pierwszego zarzutu opartego na braku podstaw prawnych. Zaskarżone pisma przyjęte zostały na podstawie przepisów prawnych wyraźnie określonych i od dawna znanych Republice Włoskiej. W istocie odwoływały się do pisma z dnia 29 lipca 2003 r., które z kolei powoływało się na notę dotyczącą wykładni, a tym samym znajdują mocą tego odwołania podstawę prawną w spornej zasadzie ogólnej, która jest w nich powołana.

122 W przedmiocie drugiego zarzutu opartego na naruszeniu przepisów regulujących kontrolę finansową Komisja stoi na stanowisku, że należy odrzucić argumentację Republiki Włoskiej jako bezzasadną. Podnoszony argument dotyczący odpowiedzialności za finansową kontrolę pomocy z funduszy, którą w pierwszej kolejności ponoszą państwa członkowskie, jest bez znaczenia w kontekście kwalifikacji zaliczek. Komisja podtrzymuje, że sporna zasada ogólna jest zgodna z zasadą zwrotu kosztów, która wynika z przepisów obowiązujących w tym zakresie.

Ocena Sądu

123 W przypadku pierwszego zarzutu opartego na braku podstaw prawnych należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepisy wspólnotowe winny być jasne, a ich zastosowanie możliwe do przewidzenia przez wszystkich, których dotyczy. Zasada pewności prawa należy do podstawowych zasad prawa

wspólnotowego, której poszanowanie zapewnia Sąd. Wymaga ona, by każdy akt rodzący skutki prawne czerpał swą moc wiążącą z przepisu prawa wspólnotowego, który winien być wyraźnie wskazany jako jego podstawa prawna oraz który decyduje o formie prawnej, jaką akt ten ma przyjąć (ww. w pkt 119 wyrok z dnia 16 czerwca 1993 r. w sprawie Francja przeciwko Komisji, pkt 26 i 30).

124 Jednakże zgodnie z orzecznictwem, brak powołania konkretnej podstawy prawnej aktu może nie stanowić naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, jeżeli tylko ustalenie jej możliwe jest w oparciu o inne jego elementy. Wyraźne powołanie podstawy prawnej jest jednak niezbędne w sytuacji, gdy jej brak powoduje, że zainteresowane podmioty i sąd wspólnotowy pozostają w stanie niepewności co do dokładnej podstawy prawnej (wyrok Trybunału z dnia 26 marca 1987 r. w sprawie 45/86 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. 1493, pkt 9 oraz wyrok Sądu z dnia 11 września 2002 r. w sprawie T-70/99 Alpharma przeciwko Radzie, Rec. str. II-3495, pkt 112).

125 Zaskarżone pisma drugie, trzecie, czwarte i piąte zawierają decyzje Komisji o płatności kwot innych od kwot wnioskowanych przez Republikę Włoską. Decyzje te wyraźnie opierają się na odmowie ze strony instytucji wspólnotowej dokonania z budżetu wypłaty kwot wydatków zadeklarowanych przez Republikę Włoską, odpowiadających spornym zaliczkom. Nie podają wyraźnie przepisu prawa wspólnotowego, z którego czerpią moc wiążącą i który decyduje o formie prawnej, jaką mają przyjąć.

126 Należy więc zbadać, czy inne elementy drugiego, trzeciego, czwartego i piątego z zaskarżonych pism pozwalają usunąć niepewność wynikającą z pominięcia w nich powołania podstawy prawnej decyzji wydanych przez Komisję.

127 Z przedstawionych okoliczności stanu faktycznego wynika (zob. pkt 20–35 powyżej), że zaskarżone pisma skierowane zostały do skarżącej w ramach szerszej korespondencji pomiędzy Komisją a Republiką Włoską na temat kwalifikacji zaliczek. Notą dotyczącą wykładni Komisja poinformowała Republikę Włoską o spornej zasadzie ogólnej, zgodnie z którą zaliczki niepoparte dokumentami rachunkowymi potwierdzającymi ich wykorzystanie przez odbiorców indywidualnych nie są kwalifikowane na podstawie art. 32 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia ogólnego do współfinansowania z funduszy. W pismach z dnia 14 maja i 29 lipca 2003 r. Komisja ponownie powołała się na sporną zasadę ogólną. Przekazała również Republice Włoskiej swoją decyzję o uznaniu za podlegające kwalifikacji zaliczki wypłacone do dnia 19 lutego 2003 r. na podstawie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.

128 Interpretowana w takim kontekście treść drugiego, trzeciego, czwartego i piątego z zaskarżonych pism pozwala Republice Włoskiej i Sądowi zrozumieć, że pisma te są w każdym przypadku zastosowaniem spornej zasady ogólnej, a zawarte w nich decyzje opierają się tym samym na wykładni art. 32 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia ogólnego, podanej przez Komisję w nocie dotyczącej wykładni, pismach z dnia 14 maja, 29 lipca 2003 r. oraz z dnia 25 marca 2004 r.

129 Zgodność z prawem powołanej podstawy prawnej nie może zresztą być podważana przez Republikę Włoską w oparciu o rozporządzenie ogólne i rozporządzenie nr 448/2004, ponieważ, jak zostało to stwierdzone w pkt 92 powyżej, sporna zasada ogólna jest zgodna zarówno z art. 32 rozporządzenia ogólnego, jak i z przepisami wykonawczymi ustanowionymi w zasadzie nr 1 pkt 1 i 2 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004.

130 Pierwszy zarzut oparty na braku podstawy prawnej nie może tym samym zostać przyjęty.

131 W przedmiocie drugiego zarzutu opartego na naruszeniu przepisów regulujących kontrolę finansową należy uściślić, że w jego ramach Republika Włoska twierdzi zasadniczo, że Komisja nie jest uprawniona do odmowy zwrotu z budżetu funduszy kwot spornych zaliczek zgłoszonych przez władze włoskie.

132 Jednakże w zakresie, w jakim zostało ustalone, że odmowa wypłaty opiera się na wynikającym z art. 32 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia ogólnego i jego przepisach wykonawczych obowiązku dokonania przez Komisję płatności tymczasowych lub płatności salda końcowego wyłącznie odpowiadających wydatkom faktycznie poniesionym, w rozumieniu tego przepisu, argument Republiki Włoskiej należy odrzucić. Poświadczenie wydatków dokonane przez Republikę Włoską nie oznacza, że Komisja, w ramach spoczywającej na niej ogólnej odpowiedzialności za wykonanie budżetu, nie ma prawa odmówić współfinansowania z funduszy wspólnotowych zgłoszonych i poświadczonych wydatków, które w świetle dokonanej przez nią wykładni obowiązujących przepisów nie odpowiadają wydatkom kwalifikowanym.

133 W niniejszym przypadku Komisja realizuje swe uprawnienia w zakresie wykonania budżetu wspólnotowego, nie naruszając kompetencji zastrzeżonych dla państw członkowskich w ramach kontroli finansowej pomocy, które wynikają z art. 38 i 39 rozporządzenia ogólnego i ich przepisów wykonawczych, określonych w rozporządzeniu nr 438/2001.

134 Należy więc także oddalić drugą część zarzutu pierwszego. Wobec powyższego należy oddalić pierwszy zarzut w całości.

W przedmiocie drugiego zarzutu opartego na całkowitym braku uzasadnienia

Argumenty stron

135 Republika Włoska podnosi, że zaskarżone pisma naruszają obowiązek uzasadnienia aktów wspólnotowych ustanowiony w art. 253 WE, w jego postaci wynikającej z wykładni dokonanej w orzecznictwie wspólnotowym, ponieważ nie formułują żadnego uzasadnienia decyzji, jakie zawierają. W niniejszym przypadku obowiązkiem Komisji było przedstawienie w przytoczonych pismach w jasny sposób toku swojego rozumowania ze względu, po pierwsze, na fakt zmiany przepisów na skutek wejścia w życie rozporządzenia nr 448/2004, jaka miała miejsce krótko przed ich sporządzeniem oraz, po drugie, ze względu na zakres decyzji zawartych w tych pismach, który jest zdecydowanie szerszy od zakresu wcześniej wydanych decyzji (wyrok Trybunału z dnia 26 listopada 1975 r. w sprawie 73/74 Fabricants de papiers peints przeciwko Komisji, Rec. str. 1491, pkt 31).

136 Komisja wnosi o odrzucenie drugiego zarzutu, podnosząc, że zaskarżone pisma są wystarczająco uzasadnione w świetle okoliczności sprawy, jak również przepisów regulujących kwalifikowanie wydatków do współfinansowania z funduszy strukturalnych, których treść była znana Republice Włoskiej, ponieważ została jej przekazana w nocie dotyczącej wykładni oraz w piśmie z dnia 29 lipca 2003 r.

Ocena Sądu

137 Należy przypomnieć, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 253 WE, powinno być dostosowane do charakteru aktu i przedstawiać

w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym podmiotom zapoznać się z podstawami podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli (zob. w szczególności wyroki: z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-455/00 Austria przeciwko Radzie, Rec. str. I-8549, pkt 49 i z dnia 9 września 2004 r. w sprawie C-304/01 Hiszpania przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-7655, pkt 50 oraz ww. w pkt 36 wyrok z dnia 24 listopada 2005 r., pkt 54).

138 Obowiązek uzasadnienia aktu należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru powołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 253 WE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (zob. wyroki Trybunału: z dnia 22 marca 2001 r. w sprawie C-17/99 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-2481, pkt 36, z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie C-310/99 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-2289, pkt 48 i ww. w pkt 36 wyrok z dnia 24 listopada 2005 r., pkt 55).

139 Jak wynika z pkt 127 i 128 powyżej, zaskarżone pisma drugie, trzecie, czwarte i piąte stosują w sposób domniemany sporną zasadę ogólną, ustanowioną w nocie dotyczącej wykładni, pismach z dnia 14 maja i 29 lipca 2003 r. oraz w piśmie z dnia 25 marca 2004 r. Wymiana pism pomiędzy Komisją i Republiką Włoską pozwoliła więc jej zrozumieć, że odmowy dokonania płatności opierały się w sposób dorozumiany, ale jasny i jednoznaczny na fakcie, że sporne zaliczki zadeklarowane przez Republikę Włoską nie mogły być uznane za wydatki faktycznie poniesione w rozumieniu art. 32 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia ogólnego i nie podlegały kwalifikacji do współfinansowania z funduszy.

140 Z argumentów podnoszonych przez Republikę Włoską w ramach niniejszej skargi wynika zresztą, że zrozumiała ona wnioskowanie, na którym opierały się decyzje o odmowie dokonania płatności, zawarte w zaskarżonych pismach drugim, trzecim, czwartym i piątym. W istocie bowiem jej skarga o stwierdzenie nieważności tych decyzji opiera się głównie na podważaniu tej spornej zasady ogólnej, która stanowi podstawę ich przyjęcia.

141 Wobec powyższego należy odrzucić drugi zarzut oparty na całkowitym braku uzasadnienia.

W przedmiocie szóstego zarzutu, opartego na naruszeniu zasady proporcjonalności i na nadużyciu władzy oraz w przedmiocie siódmego zarzutu opartego na naruszeniu rozporządzenia nr 448/2004, zasady równego traktowania i zasady pewności prawa, jak również na kontradyktoryjnym charakterze zaskarżonych pism

Argumenty stron

142 W ramach szóstego zarzutu Republika Włoska podnosi, że zaskarżone pisma naruszają zasadę proporcjonalności w zakresie, w jakim stosują ogólną i abstrakcyjną zasadę niekwalifikowania zaliczek, która jest nieproporcjonalna w stosunku do celu, jakiemu ma służyć. Zasada ta opiera się przede wszystkim na niepotwierdzonej przesłance, że w przypadku zaliczek nie ma wystarczających gwarancji, że kwoty wypłacone odbiorcom indywidualnym będą rzeczywiście wykorzystane do realizacji celów pomocy. Ponadto została ona zastosowana bez dokonania oceny możliwości posłużenia się innymi mniej dotkliwymi a odpowiednimi środkami, a w szczególności bez uwzględniania gwarancji, jakie wynikają z przepisów prawa krajowego. Włoska ustawa dostarcza gwarancji dotyczących realizacji działań współfinansowanych z funduszy przez odbiorców indywidualnych, którym wypłacone są zaliczki. Wreszcie zasada zastosowana przez Komisję wyklucza dokonanie przez jej służby jakiejkolwiek analizy na etapie oceny wniosków o płatność złożonych przez władze krajowe.

143 Republika Włoska dodaje, że ogólna i abstrakcyjna zasada niekwalifikowania zaliczek stanowi przejaw nadużycia władzy, ponieważ jest tożsama ze zwykłym środkiem wywierania presji, zastosowanym bezpośrednio w stosunku do właściwych władz krajowych.

144 W siódmym zarzucie Republika Włoska podnosi, że zaskarżone pisma naruszają ogólną zasadę równego traktowania, potwierdzoną orzecznictwem wspólnotowym, jak również przepisy rozporządzenia nr 448/2004 i są obarczone poważną wewnętrzną sprzecznością, ponieważ zdają się wprowadzać bez uzasadnienia prawnego podwójne przepisy dotyczące systemów pomocy państwa współfinansowanych przez fundusze strukturalne. Podczas gdy ogólnie pomoc wypłacana w formie zaliczek w zasadzie nie jest kwalifikowana, na podstawie zasady nr 1 pkt 1.3 i zasady nr 8 pkt 2.9 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004, sytuacja przedstawia się inaczej w przypadku pomocy inwestycyjnej dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), przyznawanej w formie płatności dokonywanych na rzecz kapitału podwyższonego ryzyka, funduszu pożyczkowego i gwarancyjnego (w tym funduszu kapitału podwyższonego ryzyka). Specyfika tego typu finansowania, na którą powołuje się Republika Włoska, nie uzasadnia w świetle zasady konieczności pomocy państwa takiej różnicy traktowania, o której mowa w pkt 81 powyżej.

145 Republika Włoska podnosi ponadto, że zaskarżone pisma naruszają zasadę pewności prawa. Wprowadzają niepewność co do stosowanych przepisów prawa i pozwalają przypuszczać, że nawet w szczególnym przypadku pomocy przyznawanej w formie płatności dokonywanych na rzecz kapitału podwyższonego ryzyka, funduszu pożyczkowego i gwarancyjnego, istnieje prawdopodobieństwo konieczności przedstawienia dodatkowych dokumentów, oprócz dokumentów określonych w rozporządzeniu nr 448/2004 w celu udowodnienia, iż kwalifikują się do pomocy.

146 Komisja zaprzecza, że zaskarżone pisma naruszają zasadę proporcjonalności. Rozporządzenie ogólne i zasady jego wykonania nie zakazują bezpośrednim beneficjentom wypłaty zaliczek odbiorcom indywidualnym. Zaliczki te mogą być współfinansowane z funduszy nawet bez żadnego wymogu dotyczącego dowodu ich wykorzystania, pod

warunkiem że Komisja wypłaci tytułem zaliczki kwotę równą 7% udziału funduszy strukturalnych w danej pomocy, przewidzianej w art. 32 ust. 2 rozporządzenia ogólnego, po dokonaniu pierwszego zobowiązania.

147 Komisja odpowiada ponadto, że zarzuty podniesione w ramach siódmego zarzutu są bezzasadne i należy je odrzucić. Zasady kwalifikacji dotyczące płatności dokonywanych na rzecz kapitału podwyższonego ryzyka, funduszu pożyczkowego i gwarancyjnego zostały przyjęte z uwzględnieniem specyfiki tego typu finansowania.

Ocena Sądu

— W przedmiocie naruszenia rozporządzenia nr 448/2004

148 Jak zostało to już stwierdzone w pkt 103 powyżej, zaskarżone pisma drugie, trzecie, czwarte i piąte należycie zastosowały zasadę nr 1, pkt 1 i 2 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004, odmawiając wypłaty z budżetu wspólnotowego kwot odpowiadających spornym zaliczkom. Tym samym zarzut oparty na naruszeniu rozporządzenia nr 448/2004 należy odrzucić.

— W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności, zasady równego traktowania i zasady pewności prawa

149 Zarzuty oparte na naruszeniu zasady proporcjonalności, zasady równego traktowania i zasady pewności prawa dotyczą zasadniczo zastosowania spornej zasady ogólnej

w zaskarżonych pismach drugim, trzecim, czwartym i piątym . W istocie bowiem, opierając się na tej zasadzie, Komisja odmówiła wypłaty z budżetu wspólnotowego kwot odpowiadających spornym zaliczkom, zgłoszonych przez władze włoskie.

150 Należy podkreślić, że art. 32 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia ogólnego i zasady jego wykonania nie dają Komisji żadnego marginesu swobodnej oceny przy określaniu warunków kwalifikacji zaliczek. Podejmując decyzję w zaskarżonych pismach drugim, trzecim, czwartym i piątym , że sporne zaliczki zgłoszone tytułem płatności tymczasowych przez Republikę Włoską nie podlegają kwalifikacji, Komisja nie mogła działać z naruszeniem zasady proporcjonalności, zasady równego traktowania czy zasady pewności prawa.

151 Nawet gdyby przyjąć, że na poparcie swojej skargi o stwierdzenie nieważności indywidualnie jej dotyczących decyzji, wydanych na podstawie art. 32 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia ogólnego i jego przepisów wykonawczych Republika Włoska podnosi w niniejszym przypadku niezgodność z prawem tych przepisów i nawet gdyby przyjąć dopuszczalność tych zarzutów dotyczących niezgodności z prawem w świetle art. 241 WE, nie można ich jednak przyjąć co do istoty.

152 Sporna zasada ogólna stanowi w przypadku systemów pomocy czy pomocy przyznanej przez instytucje krajowe szczególną realizację zasady zwrotu kosztów zgłaszanych jako płatności tymczasowe i płatności salda końcowego, na której opiera się art. 32 rozporządzenia ogólnego i jego przepisy wykonawcze, w celu zagwarantowania wykorzystania funduszy wspólnotowych zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami, o których mowa w art. 274 WE (zob. pkt 86 powyżej). Należy więc w tym przypadku zbadać, czy ta zasada zwrotu kosztów narusza zasadę proporcjonalności, zasadę równego traktowania i zasadę pewności prawa.

153 Co się tyczy podniesionego zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności, należy przypomnieć w tym względzie, że zasada proporcjonalności, będąca jedną z ogólnych zasad prawa wspólnotowego wymaga, by akty instytucji wspólnotowych nie przekraczały granic tego, co właściwe i niezbędne dla osiągnięcia uzasadnionych celów realizowanych przez daną regulację, przyjmując zarazem, że jeżeli istnieje wybór między kilkoma właściwymi środkami, należy zastosować najmniej dolegliwy, oraz że wywołane uciążliwości nie powinny pozostawać w dysproporcji do przewidzianych celów (zob. wyroki Trybunału: z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-157/96 National Farmers' Union i in., Rec. str. I-2211, pkt 60 i z dnia 12 marca 2002 r. w sprawach połączonych C-27/00 i C-122/00 Omega Air i in., Rec. str. I-2569, pkt 62; wyroki Sądu: z dnia 27 września 2002 r. w sprawie T-211/02 Tideland Signal przeciwko Komisji, Rec. str. II-3781, pkt 39, i z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie T-2/03 Verein für Konsumenteninformation przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. II-1121, pkt 99).

154 Co do kontroli sądowej przywołanych powyżej warunków należy wskazać, że prawodawca wspólnotowy ma szerokie uprawnienia normatywne w zakresie określania zasad ogólnych mających zastosowanie do funduszy strukturalnych, które odpowiadają spoczywającej na nim na mocy art. 161 WE odpowiedzialności politycznej. W konsekwencji wyłącznie oczywiście niewspółmierny charakter środka przyjętego w tej dziedzinie w stosunku do celu, który właściwa instytucja powinna realizować, może mieć wpływ na jego zgodność z prawem (zob. podobnie, w zakresie wspólnej polityki rolnej, ww. w pkt 153 wyrok w sprawie National Farmers' Union i in., pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

155 W systemie ustanowionym w art. 32 rozporządzenia ogólnego zasada zwrotu kosztów zgłaszanych jako płatności tymczasowe i płatności salda końcowego przyczynia się do wykorzystania funduszy wspólnotowych zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami, określonymi w art. 274 WE. Pozwala uniknąć sytuacji, w której Wspólnota przyznaje duże środki finansowe, których zwrotu nie jest następnie w stanie uzyskać lub uzyskuje ich zwrot dopiero po pokonaniu ogromnych trudności w przypadku, gdyby nie zostały one wykorzystane zgodnie z ich przeznaczeniem, ograniczając ryzyko dla budżetu wspólnotowego do kwoty stanowiącej 7% wkładu funduszy strukturalnych w danej pomocy [opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawach połączonych Włochy przeciwko Komisji (ww. w pkt 36 wyrok z dnia 24 listopada 2005 r.), Zb.Orz. str. I-10047, pkt 77 i 80].

156 Ograniczenie ryzyka dla budżetu wspólnotowego związanego z niewłaściwym wykorzystaniem zaliczek nie może być podważane w tej sprawie przez powołanie się na ewentualne gwarancje wynikające z przepisów prawa włoskiego. W istocie, jeżeli na poziomie krajowym gwarantami są indywidualni odbiorcy zamiast instytucji krajowych wypłacających zaliczki, nie można uznać za oczywiście niedopuszczalną sytuację, w której te instytucje a nie Wspólnota ponoszą ryzyko niewłaściwego wykorzystania zaliczek przez odbiorców indywidualnych i trudności związanych z żądaniem zwrotu nienależnie udzielonej pomocy.

157 Zasada zwrotu kosztów zgłaszanych jako płatności tymczasowe i płatności salda końcowego oraz sporna zasada ogólna, która realizuje pierwszą zasadę nie mogą zostać uznane za środki oczywiście niewłaściwe. Zasada proporcjonalności nie została więc naruszona.

158 W przedmiocie zarzutu naruszenia zasady równego traktowania i zasady pewności prawa należy przypomnieć, że ogólna zasada równego traktowania oznacza, iż podobne sytuacje nie mogą zostać traktowane w różny sposób, chyba że różnica ta jest obiektywnie uzasadniona (zob. w dziedzinie funkcji publicznych wyrok Sądu z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie T-184/00 Drouvis przeciwko Komisji, RecFP str. I-A-51 i II-297, pkt 39; zob. również w dziedzinie konkurencji wyroki Sądu: z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawach połączonych T-45/98 i T-47/98 Krupp Thyssen Stainless i Acciai speciali Terni przeciwko Komisji, Rec. str. II-3757, pkt 237 i z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawie T-48/02 Brouwerij Haacht przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. II-5259, pkt 108), natomiast zasada pewności prawa wymaga, aby zasady i przepisy prawa były stosowane w sposób zrozumiały i precyzyjny, i ma na celu zagwarantowanie przewidywalności sytuacji i stosunków prawnych powstających na gruncie prawa wspólnotowego (wyrok Trybunału z dnia 15 lutego 1996 r. w sprawie C-63/93 Duff i in., Rec. str. I-569, pkt 20 i wyrok Sądu z dnia 7 listopada 2002 r. w sprawach połączonych T-141/99, T-142/99, T-150/99 i T-151/99 Vela i Tecnagrind przeciwko Komisji, Rec. str. II-4547, pkt 391). Zasada pewności prawa wymaga, by przepisy prawa wspólnotowego nie były redagowane w sposób ze sobą sprzeczny.

159 Zasada nr 1 pkt 1.3 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004 stanowi, że pomoc państwa przyznawana w formie płatności dokonywanych na rzecz kapitału podwyższonego ryzyka, funduszu pożyczkowego i gwarancyjnego jest uznawana za wydatki faktycznie poniesione w rozumieniu art. 32 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia ogólnego, z zastrzeżeniem, że fundusz taki spełnia wymagania określone odpowiednio w zasadach 8 i 9 tego załącznika. Tak więc Komisja słusznie podniosła, że zasada ta w szczególny sposób stosuje regułę zwrotu kosztów zgłaszanych jako płatności tymczasowe i płatności salda końcowego, aby uwzględnić szczególny charakter dofinansowania kapitału inwestycyjnego przedsiębiorstw. Ta pomoc przyznawana jest na rzecz MŚP przez niezależne jednostki prawne, które działają jako pośrednicy. W przeciwieństwie do zaliczek, które są wypłacane bezpośrednio odbiorcom indywidualnym przez instytucje krajowe, pomoc przeznaczona na wsparcie kapitału inwestycyjnego wpływa do funduszy, których celem jest ułatwienie odbiorcom indywidualnym dostępu do źródeł finansowania. Z powodu tej szczególnej sytuacji, niedającej się porównać z płatnościami zaliczek, płatności dokonywane na rzecz kapitału podwyższonego ryzyka, funduszu pożyczkowego i gwarancyjnego mogły być uznane za wydatki faktycznie poniesione w rozumieniu art. 32 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia ogólnego.

160 Z powyższego wynika, że przepisy załącznika do rozporządzenia nr 448/2004, na podstawie których tylko pomoc przyznana w formie płatności dokonywanych na rzecz kapitału podwyższonego ryzyka, funduszu pożyczkowego i gwarancyjnego są uznane za wydatki faktycznie poniesione w rozumieniu art. 32 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia ogólnego, nie naruszają zasady równego traktowania.

161 Ponadto nie można przyjąć, że zasada pewności prawa została naruszona w tej sprawie, skoro zarówno zasada zwrotu kosztów zgłaszanych jako płatności tymczasowe i płatności salda końcowego, jak i sporna zasada ogólna zostały właściwie zastosowane. Należy w tym względzie podkreślić, że notą dotyczącą wykładni, pismami z dnia 14 maja i 29 lipca 2003 r. oraz pismem z dnia 25 marca 2004 r. Republice Włoskiej zwrócono uwagę na istnienie spornej zasady ogólnej i na warunki kwalifikacji zaliczek określone art. 32 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia ogólnego. Ponadto z wywodów przytoczonych w pkt 159 powyżej wynika, że Republika Włoska nie

ma podstaw twierdzić, że pozostawiona została w stanie niepewności dotyczącym obowiązujących przepisów z powodu różnic pomiędzy zasadami kwalifikowania, które ustanawia zasada nr 1 pkt 1.2 i 1.3 a zasadami określonymi w zasadzie nr 8 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004.

162 Uwzględniając całość powyższych wywodów, nie można stwierdzić, że zasada zwrotu kosztów zgłaszanych jako płatności tymczasowe i płatności salda końcowego oraz sporna zasada ogólna same w sobie lub ich konkretne zastosowanie w zaskarżonych pismach drugim, trzecim, czwartym i piątym naruszają zasadę proporcjonalności, zasadę równego traktowania lub zasadę pewności prawa.

163 Wobec powyższego zarzuty oparte na ich naruszeniu należy odrzucić.

— W przedmiocie nadużycia władzy

164 Według orzecznictwa wydanie decyzji stanowi nadużycie władzy jedynie, jeśli na podstawie obiektywnych, właściwych i zgodnych przesłanek okazuje się, że została wydana dla osiągnięcia innych celów niż te, na które się powołano (wyroki Sądu: z dnia 23 października 1990 r. w sprawie T-46/89 Pitrone przeciwko Komisji, Rec. str. II-577, pkt 71 oraz z dnia 6 marca 2002 r. w sprawach połączonych T-92/00 i T-103/00 Diputación Foral de Álava i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-1385, pkt 84).

165 W niniejszej sprawie Republika Włoska nie przedstawiła żadnego obiektywnego dowodu pozwalającego stwierdzić, że przy wykonywaniu swoich uprawnień Komisja nadużyła władzy. Wobec powyższego nadużycie władzy nie zostało stwierdzone.

166 Z powyższego wynika, że zarzuty szósty i siódmy należy odrzucić. Skarga zostaje oddalona w całości jako w części niedopuszczalna, a w pozostałej części bezzasadna.

W przedmiocie kosztów

167 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Republika Włoska przegrała sprawę, należy ją obciążyć kosztami postępowania, zgodnie z żądaniem Komisji.

Z powyższych względów

SĄD (druga izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Republika Włoska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Meij Forwood Pelikánová

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 12 grudnia 2007 r.

Sekretarz Pełniący obowiązki prezesa

E. Coulon A.W.H. Meij

Spis treści

Ramy prawne ..... II - 5097

Przepisy dotyczące wydatków kwalifikujących się do współfinansowania z funduszy .. II - 5098

Przepisy dotyczące płatności ze środków funduszy ..... II - 5100

Przepisy dotyczące poświadczania wydatków ..... II - 5102

Przepisy dotyczące kontroli finansowej ..... II - 5103

Okoliczności leżące u podstawy sporu ..... II - 5104

Przebieg postępowania i żądania stron ..... II - 5109

W przedmiocie dopuszczalności ..... II - 5111

Argumenty stron ..... II - 5111

Ocena Sądu ..... II - 5114

W przedmiocie istoty sprawy ..... II - 5116

W przedmiocie trzeciego zarzutu opartego na naruszeniu procedury wydawania decyzji przez Komisję, jak również na naruszeniu jej regulaminu wewnętrznego ..... II - 5118

Argumenty stron ..... II - 5118

Ocena Sądu ..... II - 5118

W przedmiocie czwartego zarzutu opartego na naruszeniu art. 32 rozporządzenia ogólnego i zasady nr 1 pkt 1 i 2 załącznika do rozporządzenia nr 448/2004 oraz w przedmiocie piątego zarzutu opartego na naruszeniu przepisów dotyczących kwalifikowania wydatków ..... II - 5120

Argumenty stron ..... II - 5120

Ocena Sądu ..... II - 5122

W przedmiocie ósmego zarzutu opartego na naruszeniu art. 9 rozporządzenia nr 438/2001 i w przedmiocie dziewiątego zarzutu opartego na naruszeniu zasady uproszczenia ..... II - 5128

Argumenty stron ..... II - 5128

Ocena Sądu ..... II - 5130

W przedmiocie pierwszego zarzutu opartego na braku podstawy prawnej i naruszeniu przepisów regulujących kontrolę finansową ..... II - 5133

Argumenty stron ..... II - 5133

Ocena Sądu ..... II - 5134

W przedmiocie drugiego zarzutu opartego na całkowitym braku uzasadnienia ..... II - 5138

Argumenty stron ..... II - 5138

Ocena Sądu ..... II - 5138

W przedmiocie szóstego zarzutu, opartego na naruszeniu zasady proporcjonalności i na nadużyciu władzy oraz w przedmiocie siódmego zarzutu opartego na naruszeniu rozporządzenia nr 448/2004, zasady równego traktowania i zasady pewności prawa, jak również na kontradyktoryjnym charakterze zaskarżonych pism ..... II - 5140

Argumenty stron ..... II - 5140

Ocena Sądu ..... II - 5142

— W przedmiocie naruszenia rozporządzenia nr 448/2004 ..... II - 5142

— W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności, zasady równego traktowania i zasady pewności prawa ..... II - 5142

— W przedmiocie nadużycia władzy ..... II - 5147

W przedmiocie kosztów ..... II - 5148