

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY

JULIANE KOKOTT

přednesené dne 16. června 2005¹

I – Úvod

Soud prvního stupně zatím pozastavil řízení až do rozhodnutí Soudního dvora v projednávaném sporu³.

1. Předmětem tohoto řízení jsou tři žaloby na neplatnost podané Italskou republikou proti Komisi Evropských společenství v oblasti strukturálních fondů. Cílem těchto žalob je v podstatě objasnit, za jakých podmínek mohou být platby členských států vyplácené v rámci režimu státní podpory ve smyslu článku 87 ES dotyčným příjemcům (tzv. jednotlivým příjemcům) způsobilé k financování ze strukturálních fondů Společenství.

II – Právní rámec

3. Právní rámec projednávané věci je určen nařízením Rady č. 1260/1999 ze dne 21. června 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech⁴ (dále jen „nařízení č. 1260/1999“ nebo „základní nařízení“) a nařízením Komise č. 1685/2000 ze dne 28. července 2000, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 týkající se způsobilosti výdajů na činnosti spolufinancované strukturálními fondy⁵ (dále jen „nařízení č. 1685/2000“ nebo „prováděcí nařízení“).

2. Soudu prvního stupně Evropských společenství bylo Italskou republikou předloženo několik dalších žalob na neplatnost, které se týkaly stejné otázky². V těchto třech věcech

3 — Usnesení Soudu prvního stupně ze dne 16. března 2005 ve věcech T-207/04, T-223/04 a T-345/04.

4 — Úř. věst. L 161, s. 1; Zvl. vyd. 14/01, s. 31. Naposledy pozměněno přílohou II oddílem 15 bodem 2 Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. 2003, L 236, s. 658).

5 — Úř. věst. L 193, s. 39; Zvl. vyd. 14/01, s. 122.

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Viz zejména věci T-207/04, T-223/04 (dříve C-401/03), T-345/04, T-443/04, T-26/05, T-82/05, T-83/05 a T-140/05.

A – *Obecné nařízení*

(2) Při přijetí prvního závazku Komise provede platbu zálohy platebního orgánu. Tato zálohová platba činí 7 % příspěvku z fondů na danou pomoc. [...]

4. Odstavec 1 první a třetí pododstavec a odstavec 2 článku 32 nařízení č. 1260/1999, nadepsané „Platby“ znějí:

[...]“

„(1) Komise provede platbu z příspěvků fondů platebnímu orgánu podle čl. 9 písm. o) v souladu s odpovídajícími rozpočtovými závazky.

5. Článek 30 odst. 3 tohoto nařízení stanoví:

„(3) Na způsobilé výdaje se použijí související vnitrostátní předpisy, s výjimkou případů, je-li to nezbytné, ve kterých Komise stanoví pro způsobilost výdajů společná pravidla postupem podle čl. 53 odst. 2.“

[...] Platby mohou mít formu zálohových plateb, průběžných plateb anebo plateb konečného zůstatku. Průběžné platby a platby konečného zůstatku se musí vztahovat na skutečně zaplacené výdaje, které musí odpovídat platbám uskutečněným konečnými příjemci a musí být doloženy potvrzenými fakturami nebo účetními dokumenty rovnocenné důkazní hodnoty.

6. Podle definice pojmů v článku 9 téhož nařízení se rozumí:

„i) ‚opatřením‘ prostředek, jímž je během několika let prováděna priorita a který umožňuje financování operací. Každý režim podpory podle článku 87 Smlouvy

[...]

nebo každá podpora poskytovaná subjekty určenými členskými státy nebo každá skupina režimu podpory či podpůrných grantů tohoto druhu či jakákoli jejich kombinace, které mají stejný účel, jsou definovány jako opatření;

všechny způsoby svého vztahu k platebnímu orgánu a vztahu tohoto orgánu ke Komisi.“

7. Ve čtyřicátém třetím bodě odůvodnění nařízení č. 1260/1999 stojí:

- k) „operací“ každý projekt nebo akce prováděné konečnými příjemci pomoci;

„je třeba zajistit řádné finanční řízení tím, že výdaje budou oprávněné a náležitě potvrzené [...]“

- l) „konečnými příjemci“ subjekty a veřejnoprávní nebo soukromé podniky odpovědné za zadávání operací. V případě režimů podpory podle článku 87 Smlouvy a v případě podpory poskytované subjekty určenými členskými státy jsou konečnými příjemci subjekty, které tuto podporu poskytují;

B – *Provádění nařízení*

[...]

8. Nařízení č. 1685/2000 je založeno na čl. 30 odst. 3 nařízení č. 1260/1999. Podle pátého bodu odůvodnění nařízení č. 1685/2000, „aby bylo zaručeno jednotné a spravedlivé provádění strukturálních fondů ve Společenství, považuje Komise u některých typů činností za nutné přijmout soubor společných pravidel pro způsobilé výdaje“.

- o) „platebním orgánem“ jeden nebo více vnitrostátních, regionálních nebo místních orgánů či subjektů určených členskými státy pro účely vypracovávání a podávání žádostí o platby a přijímání plateb od Komise. Členský stát stanoví

9. Tato *pravidla způsobilosti výdajů* jsou obsažena v příloze nařízení č. 1685/2000. „Pravidlo č. 1: Skutečně vzniklé výdaje“ (dále

jen „pravidlo způsobilosti č. 1“) obsahovalo v původním znění mj. tato ustanovení:

podniky, jež vyhovují kategoriím vymezeným v komplementu programu v souladu s čl. 18 odst. 3 písm. b) obecného nařízení [č. 1260/1999] a jež jsou za objednávku dané zvláštní činnosti přímo odpovědné.

„1. Platby prováděné konečnými příjemci

[...]

1.1 Platby prováděné konečnými příjemci ve smyslu čl. 32 odst. 1 třetího pododstavce nařízení [...] č. 1260/1999 [...] se provádějí v hotovosti, s výjimkou případů uvedených v bodě 1.4.

2. Prokázání výdajů

1.2 U režimů podpor uvedených v článku 87 Smlouvy a u podpor poskytovaných orgány určenými členskými státy se „platbami prováděnými konečnými příjemci“ rozumějí podpory vyplácené jednotlivým příjemcům orgány, které podporu poskytují. Výplata podpory prováděná konečnými příjemci je podmíněna splněním podmínek a cílů dané podpory.

Platby prováděné konečnými příjemci zpravidla doprovázejí kvitované faktury. Nelze-li tyto faktury přiložit, platby jsou doprovázeny účetními doklady se stejnou průkazní hodnotou.“

1.3 V jiných případech než v případech uvedených v bodě 1.2 se „platbami prováděnými konečnými příjemci“ rozumějí platby uskutečňované orgány nebo veřejnoprávními či soukromými

10. Ve znění nařízení č. 1685/2000, pozměněným naposledy nařízením Komise (ES) č. 448/2004 ze dne 10. března 2004⁶ (dále jen „nařízení č. 448/2004“) se zpětnou

6 — Úř. věst. L 72, s. 66; Zvl. vyd. 14/02, s. 3. Stejná změna znění bodu 2 pravidla č. 1 byla ostatně zavedena již nařízením Komise (ES) č. 1145/2003 ze dne 27. června 2003 (dále jen „nařízení č. 1145/2003“), rovněž se zpětnou platností ode dne 5. srpna 2000; tato změna však byla zatížena procesní chybou, a proto musela být zopakována (k tomu srov. desátý bod odůvodnění nařízení č. 448/2004).

platností ode dne 5. srpna 2000, zní bod 2 pravidla č. 1 takto:

III – Skutkový základ sporu a řízení před Soudním dvorem

A – Celkové souvislosti

„2. Prokázání výdajů

2.1. Platby prováděné konečnými příjemci jako prozatímní platby a platby konečného zůstatku jsou zpravidla dokládány potvrzenými fakturami. Nelze-li tyto faktury přiložit, doloží se tyto platby účetními doklady stejné průkazní hodnoty. [...]

[...].“

Jinak nařízení č. 448/2004 obsah příslušných ustanovení *pravidel způsobilosti výdajů* v projednávaném případě nijak podstatně nezměnilo⁷.

11. Dne 7. září 2001 zaslala Komise členským státům, a tedy též Italské republice⁸, sdělení své služby týkající se výkladu čl. 32 odst. 1 třetího pododstavce nařízení č. 1260/1999, v němž zaujímá stanovisko k výkladu tam užívaných pojmů „skutečně vzniklé výdaje“ a „platby prováděné konečnými příjemci“ (dále jen „sdělení z roku 2001“).

12. Podstata sdělení z roku 2001, pokud je relevantní pro předmětné řízení, spočívá v tom, že podle názoru služby Komise případné zálohy poskytnuté v rámci vnitrostátních režimů podpory příslušnými vnitrostátními orgány (nazývanými též *koneční příjemci*⁹) příjemcům podpory (nazývaným též *jednotliví příjemci*¹⁰) v zásadě nejsou způsobilé, tj. účast strukturálních fondů na těchto výdajích podle názoru služeb Komise je vyloučena. Naopak, Komise ve sdělení uznává jako způsobilé pouze ty platby, u nichž může být prokázáno, že jednotlivý

7 — Pro úplnost budiž uvedeno, že nařízení č. 448/2004 nově označilo bod 1.3 jako 1.4. Protože však všechny písemnosti předložené v předmětném řízení se vztahují k původní verzi pravidel pro způsobilé výdaje ve znění nařízení č. 1685/2000, také v následujícím textu se vychází výlučně z tohoto původního znění a označování.

8 — Dopis v italštině generálního ředitele pro regionální politiku stálému zástupci Itálie u Evropské unie je zapsán pod číslem 108098 a opatřen interní značkou Regio/A2/JW/cs D(2001) 220852.

9 — Srov. definici pojmů v čl. 9 písm. l) nařízení č. 1260/1999.

10 — Srov. bod 1.2 pravidla pro způsobilé výdaje č. 1.

příjemce využil tyto zálohy k uhrazení skutečných výdajů. K tomu je nutné předložení potvrzených faktur nebo, není-li to možné, účetních dokladů stejné průkazní hodnoty.

14. Člen Komise příslušný pro regionální politiku p. Barnier sdělil tento výsledek italskému ministru hospodářství a financí p. Tremontimu sdělením č. 26777 ze dne 14. května 2003¹³. Komisař dodal, že Komise trvá na svém původním stanovisku ohledně nezpůsobilosti sporných záloh. S ohledem na legitimní očekávání, jež mohla případně vzniknout, však Komise rozhodla, že bude považovat za způsobilé všechny zálohy, které byly schváleny do 19. února 2003, tj. do uzavření konzultací ve Výboru pro rozvoj a přeměnu regionů, a to buď na základě rozhodnutí o poskytnutí podpory, nebo u nichž byl uzavřen postup nabídkového řízení před uvedeným datem.

13. Po delší podrobné výměně dopisů však nakonec Komise projevila ochotu zajistit změnou prováděcího nařízení způsobilost – podle jejího názoru chybějící – těchto plateb do budoucna. Proto předložila zástupcům členských států, mj. ve Výboru pro rozvoj a přeměnu regionů¹¹, na konci roku 2002 návrh¹² směřující ke změně pravidel pro způsobilé výdaje uvedené v příloze nařízení č. 1685/2000, zejména body 1.2 a 2 pravidla č. 1. Nezískala pro to však nezbytný souhlas Výboru pro rozvoj a přeměnu regionů a na 73. zasedání Výboru dne 19. února 2003 oznámila, že od svého pozměňovacího návrhu ustupuje a nebude v tomto směru podnikat žádné další kroky.

15. Dalším sdělením č. 26777a, ze dne 29. června 2003, byla opravena chyba v překladu původního sdělení č. 26777 ze dne 14. května 2003. Obě sdělení se liší pouze částí jedné věty, která obsahuje podrobnosti ohledně způsobilosti záloh proplacených členskými státy do 19. února 2003: zatímco v původním znění jsou slova „*procedura di gara conclusasi entro la stessa data*“¹⁴, je v novém dopise uvedeno „*procedura di gara, laddove il relativo bando sia*

11 — Jde o výbor podle čl. 47 odst. 1 písm. a) a článku 48 nařízení č. 1260/1999, který má jako *řídící výbor* právo na spolurozhodování mj. při vydávání prováděcích ustanovení ve smyslu čl. 30 odst. 3 a čl. 53 odst. 2 uvedeného nařízení (srov. čl. 47 odst. 3 nařízení č. 1260/1999).

12 — Sdělení p. Graye, generálního ředitele Komise pro regionální politiku, členům Výboru pro rozvoj a přeměnu regionů ze dne 27. listopadu 2002, interní značka: REGIO/G2/BS D (2002) 821054.

13 — Toto sdělení v italštině je opatřeno interní značkou D(2003) – BLB/hk 26777.

14 — To znamená česky: „žadavací řízení uzavřené do tohoto data“.

*stato chiuso entro la stessa data*¹⁵. V průvodním dopise komisaře se zdůrazňuje, že toto nové sdělení nahrazuje původní dopis se zpětnou platností ode dne 14. května 2003¹⁶.

B – Věci C-324/03 a C-431/03

16. Žaloby podané Italskou republikou ve věcech C-324/03 a C-431/03 směřují proti dvěma posledně jmenovaným sdělením komisaře Barniera.

17. V žalobě ve věci C-324/03, která došla dne 25. července 2003, napadla Italská republika sdělení komisaře Barniera č. 26777¹⁷ a domáhá se jeho zrušení v rozsahu, v němž zamítá členským státům způsobilost záloh vyplacených po 19. únoru 2003 v rámci státní podpory.

18. V žalobě ve věci C-431/03, došlé dne 9. října 2003, napadla Italská republika dopis komisaře Barniera č. 26777a¹⁸ a domáhá se jeho zrušení v rozsahu, v němž zamítá členským státům způsobilost záloh vyplacených po 19. únoru 2003 v rámci státní podpory.

19. V obou věcech se Italská republika navíc domáhá zrušení všech aktů, které s těmito sděleními souvisejí nebo jim předcházejí, a uložení náhrady nákladů řízení Komisi.

20. Komise v obou věcech navrhuje, aby byla příslušná žaloba odmítnuta jako nepřipustná nebo podpůrně zamítnuta jako neopodstatněná a aby byla žalobkyni uložena náhrada nákladů řízení.

C – Věc C-138/03

21. Zatímco účastníci řízení ve věcech C-324/03 a C-431/03 debatují o způsobilosti vnitrostátních zálohových plateb bez souvislosti s konkrétní žádostí

15 — To znamená česky: „zadávací řízení, u něhož byla příslušná výzva k podávání nabídek k tomuto datu uzavřena“.

16 — Doprovodný dopis komisaře Barniera v angličtině ze dne 29. července 2003 ministroví Tremontimu zní: „It has come to my attention that there were errors in translation in the letter sent to you dated 14 May 2003 on the eligibility of advances. These errors have now been corrected and the correct version of the letter is enclosed. Please note that the enclosed letter replaces the letter sent on 14 May, although this version still takes effect from 14 May 2003.“ Průvodní dopis a příloha jsou označeny interní značkou D(2003) – 26777 bis – BLB/hk.

17 — Srov. bod 14 tohoto stanoviska.

18 — Srov. bod 15 tohoto stanoviska.

o platbu, tvoří taková žádost o platbu italských orgánů základ jejich sporu ve věci C-138/03.

V souladu s tím byly italské orgány vyzvány, aby vyčísly zálohové platby, které vyplatily, a současně se zpracovávání jejich žádosti o platbu až na další pozastavuje.

22. Italské orgány tak v rámci tzv. operačního programu pod názvem „*Ricerca Scientifica, Sviluppo Tecnologico, Alta Formazione*“¹⁹ podaly dopisem svého ministra hospodářství a financí č. 38413 ze dne 23. prosince 2002 Komisi žádost o prozatímní platbu ze strukturálních fondů. V ní byly především požadovány příspěvky pro platby poskytnuté italskými orgány jednotlivým příjemcům v rámci vnitrostátního režimu státní podpory.

24. Následně sdělila Komise italským orgánům sdělením č. 102627 ze dne 3. března 2003²¹, že jejich zálohové platby ve výši 3 163 570,18 eur nebyly uznány jako způsobilé, a budou proto odečteny.

25. Proti těmto sdělením č. 100629 a 102627 směřuje žaloba Italské republiky ve věci C-138/03 došlá dne 27. března 2003. Italská republika se domáhá zrušení obou sdělení a všech aktů, které s těmito sděleními souvisejí nebo jim předcházejí, a uložení náhrady nákladů řízení Komisi.

23. Sdělením č. 100629 sdělila Komise italským orgánům dne 20. ledna 2003²⁰, že otázka způsobilosti záloh v rámci režimů státní podpory není dosud definitivně vyřešena. Generální ředitelství pro regionální politiku se nicméně rozhodlo tyto částky od žádostí o platby v budoucnu odečítat.

26. Po podání této žaloby však Komise sdělila italským orgánům dopisem ze dne 23. května 2003²², že nyní zahájila postup vyplacení sporné částky, čímž je „zrušeno“ rozhodnutí o neuznání obsažené v dopisech

19 — „Vědecký výzkum, technologický rozvoj a vyšší vzdělávání“. Tento program pro období let 2000–2006 byl Komisí schválen dne 8. srpna 2000 jako součást rámce podpory Společenství strukturální pomoci v italských regionech cíle 1, totiž Campania, Calabria, Puglia, Basilicata, Sicilia a Sardegna [schválení oznámeno pod číslem C(2000) 2343, kód programu: CCI N.1999 IT 16 1 PO 003].

20 — Dopis v italštině vedoucího odboru Generálního ředitelství pro regionální politiku příslušného pro Itálii p. Engwegena je zapsán pod číslem 100629 a opatřen interní značkou Regio/E2 AP/gd D(2003) 620034.

21 — Dopis v italštině ředitele Generálního ředitelství pro regionální politiku příslušného pro Francii, Itálii a Řecko p. Meadowse je zapsán pod číslem 102627 a opatřen interní značkou Regio/E2 ap/gd D(2003) 620188.

22 — Dopis v italštině ředitele Generálního ředitelství pro regionální politiku příslušného pro Francii, Itálii a Řecko p. Meadowse je zapsán pod číslem 106837 a opatřen interní značkou Regio/E2/ – ap/(2003) 620701.

č. 100629 a 102627. Jako odůvodnění se odvolala na mezitím zasláný dopis komisaře Barniera č. 26777 ze dne 14. května 2003²³, podle kterého je pro zálohy vyplacené do 19. února 2003 možné použít zásadu ochrany legitimního očekávání.

30. Společné jednání se uskutečnilo dne 21. dubna 2005. Při této příležitosti byla s účastníky řízení probírána rovněž otázka, zda bylo na místě rozhodnout o bezpředmětnosti rozhodnutí ve věci C-138/03 (čl. 91 odst. 3 ve spojení s čl. 92 odst. 2 jednacího řádu).

27. Komise pak skutečně doplatila dne 5. června 2003 příslušnou částku 3 163 570,18 eur.

IV – Právní posouzení

A – Věc C-138/03

28. Za těchto okolností Komise navrhuje, aby Soudní dvůr nařídil vyškrtnutí věci C-138/03 z rejstříku.

31. Ve věci C-138/03 Komise „navrhla“ pouze vyškrtnutí věci z rejstříku Soudního dvora.

D – Řízení před Soudním dvorem

29. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 26. ledna 2004 bylo nařízeno spojit věci C-138/03, C-324/03 a C-431/03 pro účely případné ústní části řízení a rozsudku.

32. Vyškrtnutí věci jako takové nelze navrhopat. Jeho nařízení předsedou Soudního dvora je pouze procesně technický důsledek mimosoudní dohody účastníků řízení na řešení sporu (článek 77 jednacího řádu) nebo zpětvzetí žaloby (článek 78 jednacího řádu).

33. V projednávané věci však účastníci řízení nepředložili žádné prohlášení o tom, že by

²³ — K tomu srov. bod 14 tohoto stanoviska.

dosáhli mimosoudní dohody, ani nebyla žaloba vzata zpět. Italská republika naopak svou žalobu dále zachovává a na svých návrzích trvá. Předpoklady pro vyškrtnutí věci tedy nejsou naplněny.

že by Komise v budoucnu přijímala rozhodnutí podobná zde napadenému, tedy rozhodnutí, jimiž odmítá spolufinancování ze strukturálních fondů pro platby v rámci vnitrostátních režimů státní podpory²⁴. Poukazuje na trvající právní nejistotu ohledně způsobilosti takových plateb²⁵.

34. Vykládá-li se „návrh“ Komise podle jeho smyslu a účelu, lze jej chápat jako výzvu určenou Soudnímu dvoru, aby prohlásil, že podle čl. 92 odst. 2 jednacího řádu již není třeba ve věci rozhodnout. Jak totiž vyplývá z písemné i ústní argumentace Komise. Komise se domnívá, že právní spor se mezitím stal *bezpředmětným*.

37. Italská vláda tedy v podstatě uplatňuje, že navzdory doplacení sporné částky má stále právní zájem na podání žaloby, zejména proto, že existuje riziko, že v podobných případech Komise v budoucnu její žádosti o platby opět zamítne.

35. Komise skutečně sdělila italským orgánům dne 23. května 2003, že nyní zahájila postup vyplacení sporné částky a že rozhodnutí o neuznání obsažená v dopisech č. 100629 a 102627 jsou „zrušena“; následně byla sporná částka vyplacena. Tím jsou splněny všechny podmínky k tomu, aby bylo v souladu s čl. 92 odst. 2 jednacího řádu možno konstatovat, že již není namístě rozhodnout.

38. V tomto ohledu je třeba nejprve shledat, že vysvětlení Italské republiky ohledně trvání jejího zájmu na podání žaloby nebylo opožděné. Z článku 42 odst. 2 jednacího řádu totiž vyplývá, že nové žalobní důvody mohou být předkládány i v průběhu řízení, pokud se zakládají na právních a skutkových okolnostech, které vyšly najevo v průběhu řízení. Tyto podmínky jsou v projednávaném případě splněny. Žaloba Italské republiky byla doručena Soudnímu dvoru již dne 27. března 2003. Teprve poté, dne 23. května 2003, změnila Komise dopisem č. 106837 svůj názor a konečně dne 5. července 2003 došlo k doplacení sporné částky. Takto způsobená

36. Italská republika však ve své replice na obhajobu Komise i na ústní část řízení tvrdí, že je nutné komplexně a definitivně vyjasnit vzniklé právní otázky, aby se zabránilo tomu,

24 — Body 16 a násl., a zejména bod 20, repliky Italské republiky.

25 — Body 17 a 19 repliky Italské republiky.

změna skutkových okolností nastala tedy *po podání žaloby*, a proto mohla být Italskou republikou vzata v úvahu teprve v její replice.

aktů orgánů Společenství v právním společenství²⁸.

39. Ve věci samé soudy Společenství již vícekrát uznaly, že účastník řízení si může zachovat právo na prohlášení neplatnosti právních aktů, které sice nebyly formálně zrušeny, avšak jejichž původní předmět již neexistuje. Tak mohou například účastníci spojování podniků podat žalobu na neplatnost proti rozhodnutí Komise o zákazu, resp. v této žalobě pokračovat, i když je tento zákaz již přiměl k ustoupení od ohlášeného záměru spojení. Právní zájem na podání žaloby žalobce v takových a podobných případech může vyplývat například z *rizika opakování (domnělého) protiprávního jednání* orgánů Společenství²⁶. Krom toho může žaloba na neplatnost představovat také *základ pro pozdější žalobu na náhradu škody*²⁷. Dále je v judikatuře zdůrazňována také *nutnost soudního přezkumu zákonnosti*

40. Projednávaná věc se však vyznačuje jednou zvláštností: nejen, že Komise spornou částku doplatila, nýbrž navíc sama svým dopisem č. 106837 ze dne 23. května 2003 napadená rozhodnutí výslovně zrušila. Z toho vyplývá, že na rozdíl například od výše uvedených příkladů z oblasti kontroly spojování podniků zde napadené právní akty *již vůbec neexistují*. Neexistuje tedy už žádný právní akt, který by ještě mohl být předmětem žaloby na neplatnost.

41. Italská republika také již dosáhla svého cíle, jež sledovala žalobou na neplatnost, a sice zrušení napadených právních aktů. Rozsáhlejší právní ochranu jí Soudní dvůr v řízení podle článku 230 ES nemůže poskytnout. Zejména nemůže v takovém řízení zodpovědět vzniklé právní otázky odděleně od napadnutelného právního aktu, protože to by se rovnalo právnímu posouzení směřujícímu k objasnění abstraktního právního problému, což Soudnímu dvoru podle systému právní ochrany založeného Smlou-

26 — Rozsudky ze dne 28. září 2004, MCI v. Komise (T-310/00, Sb. rozh. s. II-3253, body 55 a 63), ze dne 14. října 1999, CAS Succhi di Frutta v. Komise (T-191/96 a T-106/97, Recueil, s. II-3181, bod 63) a ze dne 6. března, 1979 Simmenthal v. Komise (92/78, Recueil, s. 777, bod 32).

27 — Rozsudky ze dne 5. března 1980, Koenecke v. Komise (76/79, Recueil, s. 665, bod 9) a ze dne 31. března 1998, Francie a další v. Komise (C-68/94 a C-30/95, Recueil, s. I-1375, bod 74).

28 — Tak výslovně rozsudek MCI v. Komise (citován v poznámce pod čarou 26, body 46 a 61). Na podobné úvaze je nakonec založen i rozsudek CAS Succhi di Frutta v. Komise (citován v poznámce pod čarou 26, bod 63). Srov. základně také již rozsudek ze dne 31. března 1971, Komise v. Rada (22/70, zvaný „AETR“, Recueil, s. 263, bod 40), podle něhož žaloba na základě článku 230 ES „*má sloužit k tomu, aby bylo v souladu s předpisem [čl. 220 odst. 1 ES] zajištěno zachování práva při výkladu a používání Smlouvy*“, a rozsudek ze dne 23. dubna 1986, Les Verts v. Parlament (294/83, Recueil, s. 1339, bod 23), podle něhož „*nejsou ani členské státy, ani orgány Společenství vyňaty z kontroly toho, zda je jejich jednání v souladu se základními dokumentem Společenství, jímž je Smlouva*“. K požadavku soudní kontroly v právním společenství srov. dále z novější doby rozsudek ze dne 25. července 2002, Unión de Pequeños Agricultores v. Rada (C-50/00 P, Recueil, s. I-6677, bod 38).

vou o ES, který taxativně vypočítává druhy žalob, nepřísluší. Teprve kdyby Komise v budoucnu opětovně (zčásti) zamítla žádost italských orgánů o úhradu, může Italská republika žalobou na neplatnost dosáhnout objasnění právních otázek, na kterých je spor založen²⁹.

B – Věci C-324/03 a C-431/03

1. Přípustnost žalob

43. Pokud jde o věci C-324/03 a C-431/03, namítá Komise vždy nepřipustnost žaloby.

a) Věc C-324/03

42. V tomto kontextu dospívám k závěru, že Italská republika v projednávané věci již nemá právní zájem na pokračování své žaloby na neplatnost. Výslovným zrušením napadených dopisů Komisí se žaloba ve věci C-138/03 *stala bezpředmětnou*, takže podle čl. 92 odst. 2 jednacího řádu již není třeba ve věci rozhodnout³⁰.

44. Ve věci C-324/03 zastává Komise názor, že dopis č. 26777 komisaře Barniera ze dne 14. května 2003, který je předmětem žaloby, není ze dvou důvodů napadnutelným právním aktem: jednak jde o pouhé vyjádření názoru, jednak se v něm pouze potvrzuje, co již vyplývá ze sdělení z roku 2001³¹.

45. Podle ustálené judikatury Soudního dvora mohou být předmětem žaloby na neplatnost na základě článku 230 ES všechna opatření, jejichž závazné právní účinky mají vliv na zájmy žalobce tím, že zasahují do jeho

29 — Tak se stalo v některých věcech citovaných v poznámce pod čarou 2.

30 — Ohledně toho, že již není třeba rozhodnout ve věci v případě, kdy byl právní akt jinak zrušen, srov. např. rozsudek ze dne 29. dubna 2004, *Itálie v. Komise* (C-372/97, Recueil, s. I-3679, body 33 až 38) a usnesení ze dne 4. března 1997, *Německo v. Komise* (C-46/96, Recueil, s. I-1189, zejména bod 6) a ze dne 8. března 1993, *Lezzi Pietro v. Komise* (C-123/92, Recueil, s. I-809, zejména body 8 až 11).

31 — Ke sdělení z roku 2001 srov. body 11 a 12 tohoto stanoviska.

právního postavení³². Pro určení, zda je nějaké opatření napadnutelným aktem ve smyslu čl. 230 odst. 1 ES, je důležitý jeho obsah – zatímco forma, jakou bylo toto opatření přijato, je v tomto ohledu lhostejná³³.

46. Z hlediska obsahu je možno v napadeném dopise komisaře Barniera rozlišit dvě části: v první části Komise vyjadřuje, že – po neúspěchu konzultací ve Výboru pro rozvoj a přeměnu regionů – trvá na svém dosavadním právním názoru, podle kterého v zásadě pro zálohy vnitrostátních orgánů vyplácené v rámci režimů státní podpory není možná podpora ze strukturálních fondů. Ve druhé části pak dopis zavádí již zmíněnou odchylku, podle níž je možné uznat jako způsobilé zálohy vyplácené do 19. února 2003 z důvodu ochrany legitimního očekávání.

47. Žaloba Italské republiky se netýká naposled zmíněného uznání plateb skutečně-ných do 19. února 2003. Ani volbu konkrétního rozhodného data nezpochybňuje. Podstata žaloby ve skutečnosti směřuje k tomu, aby byl dotčený dopis prohlášen za neplatný v rozsahu, v němž nadále zamítá vnitrostátním orgánům způsobilost záloh *obecně*, tj. mimo ustanovení o rozhodném datu³⁴. Jinými slovy, předmětem kritiky *není* nově zavedené a pro žalobkyni příznivé *ustanovení o odchylce*, nýbrž opakovaně potvrzený a pro žalobkyni nepříznivý *obecný právní názor* Komise, podle kterého zálohy vyplácené vnitrostátními orgány v zásadě – a tedy také po 19. únoru 2003 – nejsou způsobilé. Ve věci samé tedy Italská republika napadá *nikoli druhou, nýbrž první část dopisu* komisaře Barniera.

48. Taková žaloba je však nepřípustná, neboť nesměruje proti napadnutelnému aktu ve smyslu čl. 230 odst. 1 ES.

49. Ve skutečnosti napadená první část dopisu komisaře Barniera totiž pouze znovu vyjadřuje – jistě kontroverzní – *právní*

32 — Rozsudky Francie a další v. Komise (citováno v poznámce pod čarou 27, bod 62), AETR (citováno v poznámce pod čarou 28, bod 42) a Les Verts v. Parlament (citováno v poznámce pod čarou 28, bod 24), dále rozsudky ze dne 11. listopadu 1981, IBM v. Komise (60/81, Recueil, s. 2639, bod 9), ze dne 5. října 1999, Nizozemí v. Komise (C-308/95, Recueil, s. I-6513, bod 26), ze dne 11. listopadu 2004, Portugalsko v. Komise (C-249/02, Sb. rozh. s. I-10717, bod 35) a ze dne 9. prosince 2004, Komise v. Greencore (C-123/03 P, Sb. rozh. s. I-11647, bod 44).

33 — Rozsudek Francie a další v. Komise (citováno v poznámce pod čarou 27, bod 63). Ve stejném smyslu rozsudky citované v poznámce pod čarou 32: IBM v. Komise (bod 9), Portugalsko v. Komise (bod 35) a Komise v. Greencore (bod 39), rozsudek citovaný v poznámce pod čarou 28 AETR (bod 42) a usnesení ze dne 28. ledna 2004 ve věci C-164/02 (Nizozemí v. Komise, Recueil, s. I-1177, bod 19).

34 — Proto se Italská republika domáhá zrušení dopisu v rozsahu, v němž zamítá členským státům způsobilost záloh vyplácených po 19. únoru 2003 v rámci státní podpory.

stanovisko Komise k výkladu existujících předpisů³⁵; konec konců přitom jde, stejně jako již ve sdělení z roku 2001, především o výklad neurčitých pojmů „skutečně vzniklé výdaje“ a „platby uskutečněné konečnými příjemci“. Tak se v tomto dopise opakovaně potvrzuje, že z pohledu Komise nemohou být zálohy vyplácené vnitrostátními orgány v rámci režimů státní podpory spolufinancovány ze strukturálních fondů, ledaže by bylo doloženo jejich použití na úrovni jednotlivých příjemců.

z předpokladu, že takové právní postavení a takový nárok *nikdy neexistovaly*.

50. Taková vyjádření k výkladu existujících předpisů jsou pouhými *vyjádřeními názoru, která nemají povahu rozhodnutí*³⁶. Závazné právní účinky, které by mohly mít vliv na zájmy Italské republiky tím, že by zasáhly do jejího právního postavení, jimi nevznikají, natož aby to bylo jejich cílem. Cílem sporného dopisu není upřít žalobkyni existující právní postavení, například nárok na příspěvky ze strukturálních fondů, ba ani ztížit jeho prosazení zavedením dodatečných podmínek³⁷. Dopis Komise naopak vychází

51. Ani zavedení rozhodného data 19. února 2003 nemá nijak za následek, že z nezávazného vyjádření názoru se stalo rozhodnutí se závaznými právními účinky. Je sice nesporné, že zavedení rozhodného data zlepšilo právní postavení žalobkyně pro období *do 19. února 2003*, protože v tomto rozsahu je použitelná nově zavedená odchylka³⁸. Pro období, které je v projednávaném případě relevantní, totiž *po 19. únoru 2003*, však zůstává právní postavení žalobkyně *nezměněné*: Komise až dosud považovala zálohy vyplácené v tomto období v zásadě za nezpůsobilé, a nadále je za takové považuje. Na tom nic nemění ani nyní zavedené rozhodné datum.

52. V napadeném dopise Komise pouze *ohlašuje* (opakovaně), jak se hodlá

35 — Základní nařízení a prováděcí nařízení s pravidly způsobilosti.

36 — Srov. k tomu již rozsudek ze dne 17. července 1959 ve věci 20/58 (Phoenix-Rheinrohr v. Vysoký úřad, Recueil 1959, s. 167, 182 a násl.), v němž byla prohlášena za nepřipustnou žaloba proti dopisu, kterým Vysoký úřad „pouze chtěl potvrdit zásady, o kterých se právem či neprávem domníval, že logicky vyplývají z [platných právních předpisů]“.

37 — To však Italská republika tvrdí v bodu 5 své repliky.

38 — *Ustanovení o odchylce* tedy má povahu rozhodnutí; to se projevuje i ve znění druhé části napadeného dopisu: „La Commissione ha deciso di considerare ammissibili [...]“ a „La presente decisione si riferisce [...]“, tj. česky: „Komise rozhodla, [...] uznat za způsobilé [...]“ a „Toto rozhodnutí se týká [...]“ (zvýraznění je mé). Zda Komise ve věci *samé* podle platného právního stavu vůbec *směla*, resp. *musela* uznat způsobilost záloh vyplacených do 19. února 2003, není pro posouzení, zda měl její dopis povahu rozhodnutí, relevantní; i kdyby totiž toto ustanovení bylo protiprávní, může mít přesto povahu rozhodnutí.

v budoucnu při výkonu svých pravomocí chovat³⁹, tedy jak hodlá v budoucnu rozhodovat, když jí budou předloženy žádosti o platbu. Teprve když se její záměr uskuteční v konkrétních rozhodnutích ohledně žádostí o platby členských států, zakládají se tím pro ně závazné právní účinky⁴⁰.

53. Je sice pravda, že již takové ohlášení může případně vést k *samoregulaci* správy (*Selbstbindung*: zásada, podle které jsou orgány veřejné správy ve svých rozhodnutích podle volného uvážení vázány obvyklou správní praxí) a ke vzniku určité *správní praxe*⁴¹. Avšak i správní praxe může být soudně přezkoumána až při konkrétním použití v jednotlivém případě; nemůže se odděleně od rozhodnutí v konkrétních případech stát abstraktně předmětem žaloby na neplatnost⁴².

54. I kdybychom však *předpokládali*, že dopis komisaře Barniera *není* pouhým vyjádřením názoru Komise, nýbrž právně závazným *rozhodnutím*, jehož obsahem je, že zálohy vyplacené po 19. únoru 2003 již nebudou uznávány, ani to by ještě nutně neznamenovalo, že tato část dopisu je napadnutelná. Podle ustálené judikatury je totiž nepřipustná žaloba na neplatnost proti rozhodnutí, jímž se pouze *potvrzuje* dřívější, v řádné lhůtě nenapadnuté rozhodnutí⁴³. Jestliže napadený právní akt neobsahuje oproti dřívějšímu rozhodnutí žádný nový prvek a jeho vydání také nepředcházelo nové přezkoumání postavení adresáta tohoto dřívějšího rozhodnutí, je namíste mít za to, že jde o pouhé potvrzení dřívějšího rozhodnutí⁴⁴.

55. Tak je tomu v projednávaném případě: výrok Komise v *první části* napadeného dopisu, podle níž zálohy vyplacené v rámci vnitrostátních režimů státní podpory v zásadě nejsou způsobilé, není nový. Je obsažen již ve sdělení z roku 2001, které bylo

39 — Viz k tomu rozsudky ze dne 27. září 1988, Spojené království v. Komise (C-114/86, Recueil, s. I-5289, body 12 a 13, ze dne 5. května 1998, Spojené království v. Rada (C-180/96, Recueil, s. I-2265, bod 28) a ze dne 6. dubna 2000, Španělsko v. Komise (C-443/97, Recueil, s. I-2415, bod 34).

40 — Rozsudek ze dne 16. července 1998, Regione Toscana v. Komise (T-81/97, Recueil, s. II-2889, body 22 a 23). Srov. ve stejném smyslu též rozsudky citované v poznámce pod čarou 39 Španělsko v. Komise (body 33 a 34) a Spojené království v. Komise (věc C-114/86, bod 13).

41 — K otázce samoregulace Komise na základě jejích sdělení, zásad apod. srov. např. rozsudky Soudního dvora ze dne 13. června 2002, Nizozemí v. Komise (C-382/99, Recueil, s. I-5163, bod 24) a ze dne 26. září 2002, Španělsko v. Komise (C-351/98, Recueil, s. I-8031, bod 53), dále rozsudky soudu první instance ze dne 3. dubna 2003, Babylist v. Komise (T-114/02, Recueil, s. II-1279, bod 143) a Royal Philips Electronics v. Komise (T-119/02, Recueil, s. II-1433, bod 242) a ze dne 17. prosince 1991, Hercules Chemicals v. Komise (T-7/89, Recueil, s. II-1711, bod 53).

42 — Rozsudek ze dne 19. listopadu 1998, Portugalsko v. Komise (C-159/96, Recueil, s. I-7379, bod 24, první věta).

43 — Rozsudky Komise v. Greencore (citováno v poznámce pod čarou 32, bod 39) a Spojené království v. Komise (věc C-180/96, citováno v poznámce pod čarou 39, bod 28); viz rovněž rozsudky ze dne 22. března 1961, SNUPAT v. Vysoký úřad (42/59 a 49/59, Recueil, s. 111, 158), ze dne 15. prosince 1988, Irish Cement v. Komise (166/86 a 220/86, Recueil, s. 6473, bod 16), ze dne 11. ledna 1996, Zunis Holding a další v. Komise (C-480/93 P, Recueil, s. I-1, bod 14), a usnesení ze dne 21. listopadu 1990, Infortec v. Komise (C-12/90, Recueil, s. I-4265, bod 10).

44 — Usnesení ze dne 4. května 1998, BEUC v. Komise (T-84/97, Recueil, s. II-795, bod 52) a ze dne 7. prosince 2004, Internationaler Hilfsfonds v. Komise (C-521/03 P, nezveřejněno ve Sbírce rozhodnutí, bod 47).

doručeno mj. i žalobkyni⁴⁵, a ostatně též ve sdělení č. 100629 ze dne 20. ledna 2003⁴⁶. Jestliže bychom tedy chtěli tomuto výroku – v rozporu se zde zastávaným názorem – přiznat povahu rozhodnutí, musel by být napadnutelný akt logicky spatřován již ve sdělení z roku 2001, a ne teprve ve sporném dopise v projednávaném případě komisaře Barniera, který tento výrok pouze opakuje a potvrzuje.

dopisu byly právní předpisy nově přezkoumány a Komise své dosavadní stanovisko přehodnotila. Naopak, Komise se od zaslání sdělení z roku 2001 stále držela svého právního názoru, a sice že zálohy vyplácené vnitrostátními orgány v rámci režimů státní podpory v zásadě nejsou podle platné právní úpravy způsobilé. Komise se sice mezitím bezúspěšně pokusila vyvolat *pro budoucnost změnu* této právní úpravy⁴⁷; nakolik je možno vidět, nikdy však nezpochybnila vlastní názor na výklad *stávajících právních předpisů*.

56. Je sice pravda, že *druhá část* dopisu komisaře Barniera nesporně obsahuje v podobě ustanovení o odchylce s rozhodným datem novinku. Jde však o úzce vymezené zvláštní ustanovení pro staré případy, a sice pro platby členských států uskutečněné nejpozději *do 19. února 2003*. „Nový prvek“ pro posouzení sporné otázky v projednávaném případě způsobilosti plateb z období *po 19. února 2003* zde obsažen není. Právní postavení členských států, pokud jde o jejich platby uskutečněné *po tomto rozhodném datu*, se jím ani nezlepšuje ani nezhoršuje: nemění se.

58. Ani samotný napadený dopis komisaře Barniera neumožňuje žádným způsobem se domnívat, že by Komise *obecně* zpochybnila svůj dosavadní názor. Zavádí pouze ve své druhé části úzce vymezené *ustanovení o odchylce* pro staré případy, a sice pro platby uskutečněné do 19. února 2003. Jinak ale, jak vyplývá z první části dopisu, se dosavadní právní názor Komise ještě jednou výslovně potvrzuje.

57. Neexistují ani žádné důvody k domněnce, že před zasláním napadeného

59. I kdybychom tedy chtěli předpokládat – v rozporu se zde zastávaným názorem – že první napadená část dopisu komisaře Bar-

45 — Srov. body 11 a 12 tohoto stanoviska.

46 — V tomto dopise č. 100629, který je předmětem věci C-138/03 (srov. bod 23 tohoto stanoviska), se mimo jiné píše, že příslušné generální ředitelství se nyní rozhodlo, že dotyčné částky odečte od žádostí o platby.

47 — Srov. bod 13 tohoto stanoviska.

niera zakládá závazné právní účinky, obsahuje nanejvýš potvrzení toho, co již tak jako tak plynulo ze sdělení z roku 2001. Proto není tento dopis v tomto bodě napadnutelný.

60. Ani rozsudky, kterých se dovolává Italská republika, podle mne nevedou k jinému hodnocení.

61. Především pokud jde o rozsudek *Herpels v. Komise*⁴⁸, vykazuje s projednávanou věcí určitou podobnost v té míře, v níž v obou případech bylo z důvodů spravedlnosti přijato *ustanovení o odchylce*: podobně jako Komise poskytla žalujícímu úředníkovi diferencovaný příspěvek k platu „ad personam“, zavedla v projednávaném případě z důvodů ochrany legitimního očekávání ustanovení o výjimce za účelem poskytnutí příspěvků ze strukturálních fondů. Významnější jsou však *rozdíly* mezi oběma případy: jednak ve výše uvedené věci *Herpels* došlo podle konstatování Soudního dvora k *novému přezkumu* skutkových okolností, a to v několika etapách, což se odráželo v několika dopisech různého obsahu postupně odeslaných žalobkyni. V projednávané věci naproti tomu neexistují, jak již bylo ukázáno, žádné důvody k domněnce, že Komise svůj názor na výklad stávajících právních předpisů někdy zásadně přehodnotila. Zastávala svůj názor po delší

dobu a během dlouhé korespondence a nakonec jej opět vyjádřila v napadeném dopise komisaře Barniera. Za druhé nahradil ve věci *Herpels* poskytnutý nový příspěvek „ad personam“ *bez náhrady* dosavadní příspěvek za práci v zahraničí, takže odnětí příspěvku za práci v zahraničí a poskytnutí příplatku spolu úzce souviselo, jako dvě strany jedné mince. Jinak je tomu v projednávané věci: jak již bylo zmíněno, napadený dopis nijak *obecně* nenahrazuje dosavadní názor Komise novým, nýbrž pouze zavádí úzce vymezené ustanovení o odchylce pro staré případy; do budoucna se Komise drží svého dosavadního názoru, podle něhož zálohy v zásadě nejsou způsobilé.

62. Ani čtyři rozsudky *Francie v. Komise*⁴⁹, jichž se Italská republika dovolává, nehovoří ve prospěch napadnutelnosti dopisu komisaře Barniera. Neboť bez ohledu na to, že v těchto rozsudcích se nešťastně zaměřuje přezkum přípustnosti a opodstatněnosti žalob, skutkové základy těchto sporů se také obsahově podstatně odlišují od projednávané věci. Jak řekl generální advokát Tesauro, uvedené věci se týkaly vždy aktů, „které

⁴⁸ — Rozsudek ze dne 9. března 1978, *Herpels v. Komise* (54/77, Recueil, s. 585, body 11 až 15).

⁴⁹ — Rozsudky ze dne 9. října 1990, *Francie v. Komise* (C-366/88, Recueil, s. I-3571, body 7 až 12 a 23), ze dne 13. listopadu 1991, *Francie v. Komise* (C-303/90, Recueil, s. I-5315, body 7 až 11 a 25), ze dne 16. června 1993, *Francie v. Komise* (C-325/91, Recueil, s. I-3283, body 8 až 11 a 23), a ze dne 20. března 1997, *Francie v. Komise* (C-57/95, Recueil, s. I-1627, body 6 až 10 a 23).

naprosto jednoznačně prozrazovaly úmysl, aby byly pro adresáta závazné⁵⁰, například v podobě kodexu chování ukládajícího konkrétní povinnosti a lhůty vnitrostátním orgánům. Naproti tomu napadený dopis komisaře Barniera v předmětném řízení ve věci C-324/03 byl od počátku zjevně založen na předpokladu Komise, že pro sporné platby stejně nikdy neexistoval nárok na příspěvky ze strukturálních fondů. Proto tento dopis, jak již bylo uvedeno, zcela jistě neměl za cíl takový nárok upřít nebo jeho prosazení ztížit zavedením dodatečných podmínek; dopis nezpůsobil žádnou změnu právního postavení Italské republiky⁵¹.

(překážky věci zahájené), neboť žaloba se stejným předmětem již byla podána Italskou republikou ve věci C-324/03. Kromě toho Komise opakuje své výhrady k přípustnosti, které již vznesla ve věci C-324/03.

63. V důsledku toho proto souhlasím s Komisí v tom, že žaloba ve věci C-324/03 je nepřijatelná.

65. Z průvodního dopisu komisaře Barniera vyplývá, že účelem jeho dopisu č. 26777a ze dne 29. července 2003 bylo výlučně opravit chybu v překladu jeho předchozího dopisu č. 26777 ze dne 14. května 2003.

b) Věc C-431/03

64. Ve věci C-431/03 Komise namítá, že žaloba je nepřijatelná z důvodu litispendence

66. Tento záměr sám o sobě ještě nevylučuje, že nový dopis neobsahuje žádný napadnutelný právní akt, tedy akt s povahou rozhodnutí, který zakládá závazné právní účinky. Je totiž docela myslitelné, že pod záminkou opravy chyby v překladu se dřívějšímu právnímu aktu, který má povahu rozhodnutí, dodá obsah zcela odlišný od původně oznámeného. V takovém případě musí být dotčeným osobám přiznána aktivní legitimace proti novému obsahu rozhodnutí. To platí tím spíše, pokud opravovaná pasáž, jako je tomu v projednávaném případě, představuje jedno z nejdůležitějších míst dopisu, kterým se podrobněji upravuje ustanovení o odchylce pro platby z období do 19. února 2003.

50 — Stanovisko generálního advokáta Tesaura ze dne 19. září 1991, Francie v. Komise (C-303/90, Recueil, s. I-5328, bod 11); obdobné formulace existují také ve stanoviscích generálního advokáta Tesaura k ostatním věcem citovaným v poznámce pod čarou 49.

51 — Srov. bod 50 tohoto stanoviska.

67. Konec konců však může v projednávání věci zůstat otevřenou otázkou, zda by byla napadnutelná právě oprava znění sporné pasáže. Neboť stejně jako již ve věci C-324/03, ani ve věci C-431/03 tato část dopisu vůbec není předmětem žaloby Italské republiky. Obě žaloby, které jsou v tomto bodu formulovány stejně, právě *nesměřují* proti nově zavedenému a pro Italskou republiku beztoho příznivému *ustanovení o odchylce* a její konkrétní podobě, nýbrž naopak proti opakovaně potvrzovanému a pro Itálii nepřiznivému *obecnému právnímu názoru* Komise, podle něhož zálohy vyplácené vnitrostátními orgány v zásadě nejsou způsobilé. Proto je žaloba ve věci C-431/03 namířena výlučně proti té části sdělení č. 26777a, která je totožná s původním dopisem č. 26777 a která nebyla změněna.

68. Z toho vyplývá, že co bylo řečeno výše k věci C-324/03⁵², platí přiměřeně i ve věci C-431/03: žaloba Italské republiky je nepřipustná už proto, že jejím předmětem vůbec není rozhodnutí se závaznými právními účinky, nýbrž že se vztahuje pouze k vyjádření názoru, resp. ohlášení Komise, které nemůže představovat žádný napadnutelný akt podle čl. 230 prvního pododstavce ES. Ani kdybychom chtěli *pred-*

pokládat, že dopis komisaře Barniera má závazné právní účinky, mohlo by se jednat pouze o (další) potvrzení sdělení z roku 2001, které by jako pouhý potvrzující akt nebylo napadnutelné.

69. Krom toho, jak Komise právem poznamenává, je žaloba nepřipustná z důvodů litispendence. Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že pozdější žaloba je nepřipustná, pokud se týká stejných účastníků řízení, opírá se o stejné žalobní důvody a směřuje k prohlášení neplatnosti stejného právního aktu jako již podaná dřívější žaloba⁵³.

70. Tak je tomu v projednávání věci: žaloby Italské republiky ve věcech C-324/03 a C-431/03 se týkají stejných účastníků řízení, opírají se o stejné žalobní důvody (které jsou většinou dokonce stejně formulovány)⁵⁴ a směřují k prohlášení neplatnosti stejné, nezměněné části dopisu komisaře Barniera. Okolnost, že spor byl již přednesen

53 — Rozsudky ze dne 19. září 1985, Hoogovens Groep v. Komise (172/83 a 226/83, Recueil, s. 2831, bod 9), ze dne 27. října 1987, Diezler v. WSA (146/85 a 431/85, Recueil, s. 4283, body 13 až 16), a ze dne 22. září 1988, Francie v. Parlament (358/85 a 51/86, Recueil, s. 4821, bod 12). Srov. též již rozsudky ze dne 26. května 1971, Bode v. Komise (45/70 a 49/70, Recueil, s. 465, bod 11), a ze dne 17. května 1973, Perinciole v. Rada (58/72 a 75/72, Recueil, s. 511, bod 5).

54 — V obou věcech se požaduje neplatnost dopisu v rozsahu, v němž zamítá členským státům způsobilost záloh, vyplacených po 19. únoru 2003 v rámci státní podpory. Žaloba se opírá vždy o dva žalobní důvody pro neplatnost: nedostatečné odůvodnění (článek 253 ES) a porušení článku 32 nařízením 1260/1999 a bodů 1 a 2 pravidla pro způsobilé výdaje č. 1.

52 — Srov. k tomu body 48 až 63 tohoto stanoviska.

Soudnímu dvoru ve věci C-324/03, je proto překážkou přípustnosti žaloby podané ve věci C-431/03.

71. V důsledku toho proto souhlasím s Komisí v tom, že žaloba ve věci C-431/03 je rovněž nepřipustná.

2. Opodstatněnost žalob

72. Ve věci samé uplatňuje Italská republika v obou věcech (C-324/03 a C-431/03) především porušení článku 32 nařízení č. 1260/1999 a bodů 1 a 2 pravidla způsobilosti č. 1⁵⁵. Účastníci řízení vedou spor o to, zda a za jakých podmínek mohou být poskytovány příspěvky ze strukturálních fondů Společenství také pro *zálohy vyplácené vnitrostátními orgány*. Přesněji vzato jde o otázku, zda může Komise podmínit prozatímní platby a platby konečného zůstatku požadované členskými státy (čl. 32 odst. 1 třetí pododstavec druhá věta nařízení č. 1260/1999) předložením dokladů o použití záloh vyplacených na vnitrostátní úrovni. Italská republika zastává názor, že to porušuje výše uvedená ustanovení základního nařízení a prováděcího nařízení.

73. Vzhledem k prokázané nepřipustnosti obou žalob zaujímám nyní stanovisko k tomuto problému pouze podpůrně. Uvádím hned na úvod, že se mi jako přesvědčivější jeví teze Komise než Italské republiky.

74. Je pravda, že podle znění čl. 32 odst. 1 třetího pododstavce nařízení č. 1260/1999 sice v zásadě není nijak vyloučeno, aby byly ze strukturálních fondů podporovány také zálohy vyplácené konečnými příjemci⁵⁶ jednotlivým příjemcům. Podle druhé věty tohoto ustanovení totiž stačí, aby členské státy přihlášily Komisi za účelem podpory *výdaje*, které musí odpovídat *platbám* uskutečněným konečnými příjemci. Pojmy „platby“ a „výdaje“ mohou být chápány široce. Například zákonodárce Společenství rozumí slovem „platby“ obecný pojem, který zahrnuje v neposlední řadě též zálohové platby⁵⁷.

75. Jak ale rovněž vyplývá z čl. 32 odst. 1 třetího pododstavce druhé věty nařízení

56 — K pojmu „koneční příjemci“ srov. čl. 9 písm. l) nařízení č. 1260/1999.

57 — To je zjevné zejména z čl. 32 odst. 1 pododstavce 3 věty 1 nařízení č. 1260/1999. Uvedené ustanovení se sice nezabývá platbami vnitrostátních orgánů, nýbrž Komisí; užívaná terminologie je však stejná.

55 — Také ve věci C-138/03, o níž již nebylo třeba rozhodnout, by byl předmětem v zásadě stejný právní problém.

č. 1260/1999, pouze *výdaje skutečně zaplacené* vnitrostátními orgány jsou způsobilé k podpoře v rámci prozatímních plateb nebo plateb konečných zůstatků vyplacených Komisí, a to jen tehdy, pokud jsou tyto výdaje doloženy potvrzenými fakturami nebo účetními dokumenty rovnocenné důkazní hodnoty. V bodu dvě pravidla způsobilosti č. 1 je toto ustanovení dále upřesněno. Podle něj se mají zpravidla předkládat potvrzené faktury; nelze-li tyto faktury předložit, mohou být použity účetní doklady se stejnou průkazní hodnotou.

76. Výše popsané pravidlo je založeno na *zásadě náhrady nákladů*⁵⁸. Ze strukturálních fondů Společenství by měly být v zásadě podporovány pouze ty výdaje vnitrostátních orgánů, u kterých je již doloženo použití. Nestačí tedy, že vnitrostátní orgán (konečný příjemce) vůbec nějaké platby *uskutečnil*; musí být naopak možné též doložit, *k čemu* byly takto poskytnuté prostředky podpory konkrétně využity.

77. Účelem zásady náhrady nákladů je minimalizovat finanční rizika pro rozpočet Společenství. Mělo by se zabránit tomu, aby Společenství nejprve příspěvky ze strukturálních fondů poskytlo a později je – v případě, že byly prostředky podpory využity v rozporu se sledovaným cílem – nemohlo nebo jen s obtížemi mohlo získat zpět. V konečném důsledku má být tímto způso-

bem respektována zásada řádného finančního řízení (článek 274 ES). Tento úzký vztah mezi řádným finančním řízením a požadavkem předkládat doklady o výdajích (a tím nakonec prokazovat jejich použití) je zvláště zřetelný ve čtyřicátém třetím bodu odůvodnění nařízení č. 1260/1999.

78. Vnitrostátní orgány samozřejmě mají volnost vyplácet *ze svých vlastních prostředků* jednotlivým příjemcům zálohy, tedy platby, jimž dosud neodpovídá žádný konkrétní doklad o použití. Italská republika právem uvádí, že neexistence finančních zdrojů jednotlivých příjemců často vyžaduje, aby jim byly takové zálohy poskytovány, aby byl zajištěn hladký začátek provádění podporovaných projektů⁵⁹. V takovém případě však dotyčný členský stát, a nikoli Společenství, nese riziko, že jím zálohově vyplacené prostředky podpory případně nebudou použity v souladu se sledovaným cílem, a proto budou muset být později požadovány zpět. Pouze vnitrostátní orgány mohou totiž v okamžiku uskutečnění zálohové platby posoudit, zda jednotlivý příjemce skýtá záruku, že podpora bude užita v souladu se sledovaným cílem. Proto by měly také vnitrostátní orgány, a nikoli Společenství, nést riziko neúspěchu a zátěž spojenou s případným požadováním vrácení plateb.

59 — Ostatně i Komise pravidelně poskytuje takové zálohy, pokud – například v rámci politiky výzkumu nebo zemědělské politiky – *sama* vyplácí prostředky podpory přímo podnikům; srov. zejména k politice výzkumu rozsudky ze dne 17. května 2005, Komise v. AMI Semiconductor a další (C-294/02, Sb. rozh. s. I-2175, bod 33), a ze dne 24. února 2005, Komise v. Implants, (C-279/03, nezveřejněno ve Sbírce rozhodnutí, bod 13) a k zemědělské politice mé stanovisko ze dne 3. března 2005, Comunità montana della Valnerina v. Komise (C-240/03 P, Sb. rozh. s. I-731, 736 body 12 a 14).

58 — Rozumí se *následná* náhrada výdajů.

V každém případě mohou být příspěvky ze strukturálních fondů Společenství podle čl. 32 odst. 1 třetího pododstavce druhé věty nařízení č. 1260/1999 poskytnuty teprve tehdy, když jsou k dispozici potvrzené faktury nebo účetní dokumenty rovnocenné hodnoty, tj. když byly prostředky zálohově vyplacené vnitrostátními orgány použity na konkrétní účel a jsou o tom k dispozici doklady.

povoluje základní nařízení Komise, aby byly schvalovány příspěvky ze strukturálních fondů, aniž by byly současně předkládány doklady o použití. Pro všechny ostatní platby, zejména pro zde předmětné poskytování záloh prostřednictvím *prozatímních plateb a plateb konečného zůstatku* ze strukturálních fondů, naproti tomu platí bez výjimky čl. 32 odst. 1 třetí pododstavec druhé věty nařízení č. 1260/1999, a tedy zásada úhrady nákladů proti předložení dokladů o použití.

79. Zatímco členské státy tedy mají volnost poskytovat jednotlivým příjemcům zálohy z vnitrostátních prostředků ve větším rozsahu, Společenství se odchyluje při správě svých strukturálních fondů od zásady (následné) úhrady nákladů pouze ve velmi omezené míře. Jak totiž vyplývá z čl. 32 odst. 2 nařízení č. 1260/1999, může Komise poskytnout členským státům z prostředků strukturálních fondů zálohovou platbu pouze do výše 7 % příspěvku z fondů na dotyčnou pomoc. Pouze v tomto rozsahu tedy přebírá rozpočet Společenství riziko, že prostředky ze strukturálních fondů nebudou použity v souladu se sledovaným cílem, a proto bude případně nutné později vyžadovat jejich vrácení. A pouze pro tyto zálohové platby

80. Kdyby se připustilo, že by Společenství také v rámci prozatímních plateb a plateb konečného zůstatku poskytovalo příspěvky ze strukturálních fondů na výdaje vnitrostátních orgánů, jimž (dosud) neodpovídají žádné doklady o použití, znamenalo by to obcházení čl. 32 odst. 2 druhé věty nařízení č. 1260/1999 a v něm obsaženého omezení rizika pro rozpočet Společenství na 7 % příspěvku z fondů na danou pomoc.

81. Argumenty, kterými Italská republika dokazuje, že pro spolufinancování záloh vyplacených konečnými příjemci v rámci vnitrostátních režimů státní podpory nejsou nutné doklady o použití, se mi nejeví jako přesvědčivé.

82. Je sice pravda, že obecné nařízení, nakolik je zde relevantní, rozlišuje dvě možnosti využití podpory: jednak takzvané *operace*, které zadávají sami koneční příjemci⁶⁰, jednak takzvaná *opatření*, k nimž patří zejména též režimy státní podpory⁶¹.

83. Rovněž požadavky na prokazování plateb uskutečněných vnitrostátními orgány se na první pohled v obou případech liší. Tak v případě *operací* se musí Komisi prokazovat ty platby, které koneční příjemci uskutečnili ve prospěch podniků, jimž sami zadali objednávku (bod 1.3 pravidla způsobilosti č. 1), zatímco v případě vnitrostátních *režimů státní podpory* se musí dokládat podpory vyplácené konečnými příjemci jednotlivým příjemcům (bod 1.2 pravidla způsobilosti č. 1).

84. Při bližším pohledu však pro oba druhy plateb (jak pro platby v rámci operací, tak v rámci režimů podpory) platí stejným způsobem zásada úhrady nákladů, a tedy v konečném důsledku požadavek předložit doklady o použití skutečně zaplacených výdajů. Jak totiž vyplývá z bodu 2 pravidla

způsobilosti č. 1 – toto ustanovení je díky svému postavení v systému nařízení použitelné na *oba* druhy strukturální podpory –, jsou v obou případech nutné zpravidla potvrzené faktury, a není-li to možné, pak účetní doklady se stejnou průkazní hodnotou⁶².

85. Je sice pravda, že v rámci vnitrostátních režimů podpory se potvrzené faktury a účetní doklady se stejnou průkazní hodnotou obvykle nevzdávají ve vztahu mezi konečnými příjemci a jednotlivými příjemci, nýbrž teprve v následném vztahu mezi jednotlivými příjemci a čtvrtými osobami, za jejichž služby nakonec jednotliví příjemci přijaté dotace vydávají. V rozporu s názorem Italské republiky však smysl a účel tohoto systému právě vyžaduje takové předkládání dokladů vzniklých ve vztazích mezi jednot-

60 — Článek 9 písm. l) věta 1 ve spojení s písmenem k) nařízení č. 1260/1999.

61 — Článek 9 písm. j) nařízení č. 1260/1999. Místo aby prováděli operace sami, mohou se koneční příjemci (vnitrostátní orgány) omezit na spolufinancování určitých projektů v rámci *vnitrostátních režimů státní podpory*, přičemž tyto projekty samy zůstávají v odpovědnosti třetích osob, tzv. *jednotlivých příjemců*. Takto mohou například univerzity nebo soukromé výzkumné ústavy získávat dotace pro své výzkumné projekty, které provozují na vlastní odpovědnost.

62 — Nové znění bodu 2 pravidla pro způsobilé výdaje č. 1 pozmeněného nařízením č. 448/2004 dosud nezpůsobilu žádnou obsahovou změnu. Německá verze tohoto nového znění je sice zavádějící („die von den Endbegünstigten als Zwischenzahlungen und Restzahlungen getätigten Zahlungen“; česky: „platby prováděné konečnými příjemci jako prozatímní platby a platby konečného zůstatku“; česká verze se zde drží německé a vykazuje tak stejnou nejednoznačnost – pozn. překl.), protože vzbuzuje dojem, že prokazování potvrzenými fakturami nebo účetními doklady se stejnou průkazní hodnotou je nutné již jen pro prozatímní platby a platby konečného zůstatku uskutečňované konečnými příjemci, avšak již ne pro zálohy vyplácené konečnými příjemci jednotlivým příjemcům. Z většiny jiných jazykových verzí však jasně vyplývá, že potvrzené faktury a účetní doklady se stejnou průkazní hodnotou se mají i nadále předkládat pro *všechny* platby uskutečňované konečnými příjemci, tedy též pro zálohové platby, pokud mají být tyto platby deklarovány Komisi v souvislosti s *jejími* prozatímními platbami nebo platbami konečného zůstatku ze *strukturálních fondů*. Zvláště jasně je to vyjádřeno ve francouzské verzi formulaci „les paiements effectués par les bénéficiaires finals et déclarés au titre des paiements intermédiaires et de solde“.

livými příjemci a čtvrtými osobami. Podle bodu 1.2 věty 2 pravidla způsobilosti č. 1 je totiž výplata podpory prováděná konečnými příjemci podmíněna splněním podmínek a cílů dané podpory. Aby bylo doloženo splnění těchto podmínek, nemůže postačovat prokázat, že byla uskutečněna platba ve prospěch jednotlivého příjemce, nýbrž je nutný důkaz o tom, jak tento jednotlivý příjemce podporu konkrétně použil. Tento důkaz, jak již bylo poznamenáno, má zpravidla podobu potvrzených faktur nebo případně účetních dokladů se stejnou průkazní hodnotou (bod 2 pravidla pro způsobilé výdaje č. 1).

úhrady nákladů chráněn právě před rizikem, že bude schváleno financování výdajů, jejichž použití ještě není doloženo. Teprve v okamžiku, kdy existují doklady o použití jejich plateb uskutečněných v rámci vnitrostátních režimů podpory, mohou členské státy podávat žádosti o podporu těchto plateb ze strukturálních fondů, tj. žádosti Komisi o prozatímní platby nebo platby konečného zůstatku. *Před* tímto okamžikem mají členské státy přístup výlučně k prostředkům – omezeným částkou 7 % příspěvku z fondů –, které jim Komise dává k dispozici jako zálohu a které přirozeně mohou být čerpány bez předkládání dokladů o použití (čl. 32 odst. 1 pododstavec 3 věta 1 ve spojení s odstavcem 2 nařízení č. 1260/1999).

86. Italská republika na jednání na mou otázku ještě upřesnila, že nezpochybňuje obecně nutnost předkládání dokladů o použití plateb v rámci vnitrostátních režimů podpory. Jde jí však o časový okamžik, k němuž mají být tyto doklady předkládány.

88. Za těchto okolností se celkově domnívám, že Komise jedná legálně, když podmiňuje poskytování příspěvků na zálohy proplácené vnitrostátními orgány v rámci státní pomoci předkládáním dokladů o použití. Žaloby Italské republiky jsou proto nejen nepřipustné, ale též neopodstatněné.

87. V této souvislosti je nutno připomenout, že rozpočet Společenství má být zásadou

V – Náklady řízení

89. Podle s čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl ve věci úspěch, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise náhradu nákladů řízení od Italské republiky požadovala a Italská republika neměla ve věcech úspěch, je namístě posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

90. Pokud jde naopak o věc C-138/03, v níž se stalo rozhodnutí bezpředmětným, rozhodne podle čl. 69 odst. 6 jednacího řádu o nákladech řízení Soudní dvůr podle volného uvážení. V projednávaném případě musí být Komisi uložena náhrada nákladů řízení, protože svým původním jednáním dala Italské republice podnět k podání žaloby, a teprve poté obě napadená rozhodnutí zrušila a vyplatila spornou částku.

VI – Závěry

91. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

- „— Ve věci C-138/03 není namístě rozhodnout o žalobě; Komisi Evropských společenství se ukládá náhrada nákladů řízení.
- Žaloby ve věcech C-324/03 a C-431/03 se odmítají; Italské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.“