

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

F. G. JACOBSE

přednesené dne 15. září 2005 ¹

Úvod

cíle, organizaci, fungování a provádění strukturálních fondů, jakož i roli a pravomoci Komise a členských států v tomto ohledu.

1. Podle článku 159 ES má Společenství prostřednictvím finančních nástrojů, které zahrnují strukturální fondy², podporovat dosažení cílů hospodářské a sociální soudržnosti, včetně regionálního rozvoje.

2. Podle článku 161 ES má Rada vymezit úlohu, přednostní cíle a organizaci strukturálních fondů, jakož i obecná pravidla na ně použitelná a nezbytná ustanovení pro zajištění jejich účinnosti a pro zajištění koordinace fondů mezi sebou navzájem a s dalšími existujícími finančními nástroji.

3. Na tomto základě Rada přijala nařízení o strukturálních fondech³, které upravuje

4. V kontextu převážně finanční pomoci je v rámci strukturálních fondů stanoveno několik stupňů programování a provádění. Posledním stupněm tohoto procesu jsou „komplementy programu“. Ty stanoví podrobná opatření provádějící obecnou strategii a priority již vymezené v „operačních programech“ a „jednotných programových dokumentech“ – jako druh konečného příjemce pro každé opatření – upřesňující mimo jiné přiděl příspěvku od každého fondu. Komplementy programu fungují ve fázi, kdy jsou prováděny konkrétní operace nebo akce spolufinancované strukturálními fondy.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Orientační sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu, Evropský sociální fond, Evropský fond pro regionální rozvoj.

3 — Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. června 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech (Úř. věst. L 161, s. 1; Zvl. vyd. 14/01, s. 31); toto nařízení nahrazuje nařízení Rady (EHS) č. 2052/88 ze dne 24. června 1988 o úkolech strukturálních fondů a jejich účinnosti a o koordinaci mezi jejich činnostmi navzájem a mezi těmito činnostmi a operacemi Evropské investiční banky a jinými stávajícími finančními nástroji (Úř. věst. L 185, s. 9).

5. V souladu se zásadou bližší spolupráce (nebo „partnerství“) mezi členskými státy a Komisí, z níž vychází nařízení o strukturálních фондах, jsou operační programy a jednotné programové dokumenty schváleny Komisí, ale komplementy programu jsou vypracovány a schváleny členským státem nebo jeho určeným řídicím orgánem. Prvky komplementů programu mohou být, pokud je to nezbytné, upraveny⁴. Tato úprava je ve většině případů⁵ schválena na vnitrostátní úrovni a Komise je o ní pouze informována.

uložení není v pravomoci Komise a které jsou buď v rozporu s nařízením o strukturálních фондах, nebo přinejmenším nejsou tímto nařízením předvídaný.

8. Komise tvrdí, že žaloba je nepřijatelná. Napadené akty nelze napadnout na základě článku 230 ES vzhledem k tomu, že ani nemají právní účinky, ani nesměřují k jejich založení. Podpůrně Komise tvrdí, že žaloba je neopodstatněná.

6. Projednávaná žaloba na základě článku 230 ES se týká výdajů týkajících se změn komplementů programu na základě nařízení o strukturálních фондах. Italská republika se domáhá zrušení několika souvisejících aktů, v nichž Komise uvedla její stanovisko ohledně data, ke kterému lze takové výdaje považovat za způsobilé k platbě.

9. Itálie i Komise byly na jednání zastoupeny.

Příslušné právní předpisy Společenství

7. Podstatou tvrzení Itálie je, že přes jejich tvrzenou výkladovou povahu směřují napadené akty k založení právních účinků. Napadené akty stanoví povinnosti, jejichž

Nařízení o strukturálních фондах

10. Pojmy týkající se projednávaného případu jsou vymezeny v článku 9 nařízení o strukturálních фондах.

4 — Při zmiňování komponentů programu budu střídavě používat pojmy „úprava“ a „změna“ a slova odvozená.

5 — Viz níže bod 15 a poznámka pod čarou 19.

11. Článek 9 písm. e) vymezuje „pomoc“ jako „formy pomoci poskytované fondy“, které mimo jiné zahrnují „operační programy nebo jednotné programové dokumenty“.

drobné prvky na úrovni opatření [...], který vypracuje členský stát nebo řídicí orgán⁷ [...]. Zaslá se Komisi pro informaci.“ Toto ustanovení upřesňuje, že komplementy programu lze v nutných případech upravit v souladu s čl. 34 odst. 3.

12. Operační program je v čl. 9 písm. f) vymezen jako „dokument schválený Komisí pro provádění rámce podpory Společenství⁶ a obsahující souvislý soubor priorit zahrnujících víceletá opatření, který může být prováděn využitím pomoci jednoho nebo více fondů, jednoho nebo více jiných dostupných finančních nástrojů a EIB“.

15. Článek 34 odst. 3 stanoví, že řídicí orgán „[n]a žádost monitorovacího výboru nebo z vlastního podnětu upraví [...] komplement programu, aniž by změnil celkovou částku příspěvku z fondů poskytnutou na dotýcnou prioritu nebo její zvláštní cíle. Do jednoho měsíce po schválení monitorovacím výborem uvědomí řídicí orgán o této úpravě Komisi.“ Tentýž odstavec dále stanoví, že „[o] jakýchkoli změnách prvků obsažených v rozhodnutí o příspěvku z fondů rozhodne Komise po dohodě s dotýcným členským státem do čtyř měsíců po jejím schválení monitorovacím výborem“.

13. Jednotný programový dokument je v čl. 9 písm. g) vymezen jako „jednotný dokument schválený Komisí a obsahující stejné informace, které se nacházejí v rámci podpory Společenství a v operačním programu“.

14. Článek 9 písm. m) vymezuje komplement programu jako „dokument provádějící strategii a priority pomoci a obsahující po-

16. Schválení těchto různých dokumentů v postupu programování je upraveno zejména článkem 15 nařízení o strukturálních fondech, „Příprava a schválení“. V souladu s čl. 15 odst. 4 druhým pododstavcem „Komise zhodnotí navrhované operační programy předložené členským státem z hlediska souladu s cíli odpovídajícího rámce podpory Společenství

⁶ — Článek 9 písm. d) vymezuje rámec podpory Společenství jako dokument schválený Komisí se souhlasem dotýcného členského státu, který vyplývá z hodnocení plánu předloženého členským státem a obsahuje strategii a priority pro akce fondů a členského státu, jejich zvláštní cíle, příspěvek fondů a ostatní finanční prostředky. Tento dokument má být rozdělen na priority a proveden prostřednictvím jednoho nebo více operačních programů.

⁷ — Orgán určený členským státem pro řízení pomoci podle nařízení o strukturálních fondech.

a slučitelnosti s ostatními politikami Společenství“. Komise poté přijme rozhodnutí o příspěvku z fondů po dohodě s dotyčným členským státem, pokud jsou splněny všechny podmínky stanovené nařízením o strukturálních фондах.

17. Podle čl. 15 odst. 5 „přijme Komise [...] rozhodnutí o jednotných programových dokumentech po dohodě s dotyčným členským státem“, pokud jsou splněny všechny podmínky stanovené nařízením o strukturálních фондах.

18. Článek 15 odst. 6 stanoví, že „[č]lenský stát anebo řídicí orgán přijmou po schválení monitorovacího výboru komplement programu ve smyslu čl. 9 písm. m), jestliže byl komplement programu vypracován po rozhodnutí Komise o příspěvku z fondů nebo po konzultaci s dotčenými partnery, byl-li vypracován před rozhodnutím o příspěvku fondů. V tomto posledním případě monitorovací výbor buď potvrdí komplement programu, anebo požádá o jeho úpravu podle čl. 34 odst. 3“.

19. Způsobilost výdajů na pomoc fondů je upravena článkem 30.

20. Článek 30 odst. 2 stanoví, že „[n]a výdaj nelze poskytnout příspěvek z fondů, pokud ho konečný příjemce skutečně zaplatil předem, kdy Komise obdrží žádost o pomoc. Toto datum představuje počátek pro posouzení způsobilosti výdajů“. Podle téhož ustanovení je „[k]onečné datum pro způsobilost výdajů [...] stanoveno v rozhodnutí o příspěvku z fondů.“ Žádné ustanovení nařízení o strukturálních фондах neodkazuje zvláště na způsobilost výdajů na základě úprav komplementů programu.

21. Úhrada skutečně zaplaceného výdaje z titulu fondů je upravena čl. 32 odst. 2. V podstatě, platební orgán určený členským státem potvrdí výdaje a poté požádá Komisi o úhradu. Komise může rozhodnout, že žádost nelze přijmout, pokud nesplňuje stanovené podmínky, a může po členském státu a platebním orgánu požadovat, aby před poskytnutím úhrady učinily kroky nezbytné k nápravě situace.

22. Článek 53 odst. 2 nařízení o strukturálních фондах opravňuje Komisi

k přijetí prováděcích pravidel mimo jiné k článku 30. Tato prováděcí pravidla však musí být přijata v souladu s čl. 48 odst. 2 písm. a), který dále odkazuje na čl. 47 odst. 3, na základě kterého Výbor pro rozvoj a přeměnu regionů působící jako řídicí výbor – a v některých případech samotná Rada – musí hlasovat o návrhu Komise.

23. V souladu s vnitrostátními právními předpisy mají být členskými státy vytvořeny monitorovací výbory za účelem dohledu nad každým rámcem podpory Společenství nebo jednotným programovým dokumentem a každým operačním programem.

24. Jejich organizace, role a funkce jsou stanoveny v článku 35. Hlavním úkolem monitorovacího výboru je dohlížet na provádění těchto dokumentů a přesvědčit se o účinnosti a kvalitě provádění pomoci. Složení monitorovacího výboru se může různit, ale členské státy musí zapojit příslušné místní a regionální orgány, hospodářské a sociální partnery a ostatní příslušné subjekty na poradní úrovni. Práce monitorovacího výboru se rovněž účastní zástupce Komise, ale pouze s poradním hlasem.

25. Monitorovací výbor musí mimo jiné potvrdit nebo upravit každý komplement programu, včetně materiálních a finančních ukazatelů, jež se používají k monitorování pomoci. Jeho schválení je nezbytné před každou další úpravou. Monitorovací výbor rovněž zvažuje a schvaluje kritéria pro výběr operací financovaných v rámci každého opatření, prověřuje výsledky provádění, prověřuje a schvaluje výroční a závěrečné zprávy o provádění před jejich zasláním Komisi, přezkoumává a schvaluje každý návrh na změnu obsahu rozhodnutí Komise o příspěvku z fondů a může v každém případě navrhnout řídicímu orgánu jakoukoli úpravu nebo přezkoumání pomoci.⁸

26. Konečně, Výbor pro rozvoj a přeměnu regionů je výborem zřízeným článkem 47, který napomáhá Komisi v provádění nařízení o strukturálních fondech. V souladu s článkem 48 jej tvoří zástupci členských států a předsedá mu zástupce Komise. Výbor může v závislosti na problematikách, kterými se zabývá, působit jako řídicí nebo jako poradní výbor.

8 — Článek 35 odst. 3 nařízení o strukturálních fondech.

Skutečnosti předcházející sporu

nařízení o strukturálních fondech se tudíž musí členský stát a Komise shodnout. Pokud se však úpravy týkají pouze komplementu programu jako takového, schválení Komisí se nevyžaduje.

27. Projednávaný případ vyvstal v kontextu konzultací mezi Komisí a členskými státy, jejichž účelem bylo zjednodušení přijímání operačních rozhodnutí v rámci stávajícího právního rámce strukturálních fondů.

30. Jak je zaznamenáno v zápisu 67. zasedání, zástupce Komise v odpovědi na dotaz zástupce Itálie prohlásil, že „v případě úprav programu je počáteční datum pro posouzení způsobilosti nových (nebo upravených) opatření stejné jako datum zahájení programu, tj. ve většině případů datum obdržení přípustného programu“.

28. Během 67. zasedání Výboru pro rozvoj a přeměnu regionů konaného dne 24. července 2002 Komise předložila návrh „Sdělení o zjednodušení, vyjasnění, koordinaci a flexibilitě řízení strukturální politiky v letech 2000–2006“ (sdělení CDRR-03-0013-00). Totéž sdělení bylo poté rozesláno pro rozpravu mezi komisařem Barnierem a ministry členských států na jednání na úrovni ministrů konaném dne 7. října 2002.

31. Z tohoto zápisu rovněž vyplývá, že v odpovědi na obecné připomínky zástupce Španělska týkající se stále se zvyšující normativní povahy informačních sdělení Komise uvedl předseda – zástupce Komise, že účelem těchto informačních sdělení předložených Komisí „je objasnit členským státům, jak Komise vykládá a používá pravidla o provádění strukturálních fondů“. Svou povahou „jde o dokumenty pro vnitřní potřebu a navíc se ne vždy jedná o konečné znění“.

29. V tomto sdělení Komise navrhla některá vyjasnění a zjednodušení řídicích postupů v rámci fondů, včetně jednoho týkajícího se změn komplementů programu: pokud takové změny, které mohou být provedeny monitorovacími výbory, vyžadují úpravu pomoci, se kterou souvisí, musí být v souladu s touto úpravou změněno předchozí rozhodnutí Komise o dotčené pomoci. V souladu s použitelnými ustanoveními

32. Na 75. zasedání téhož výboru Komise předložila sdělení nazvané „Datum způsobilosti v případě úprav programových doku-

mentů“. V tomto sdělení Komise upřesnila, že v případě jakýchkoliv změn operačních programů nebo jednotných programových dokumentů jsou nové výdaje způsobilé od data, ke kterému Komise obdrží žádost o změnu pomoci – jinými slovy od data stanoveného v článku 30 nařízení o strukturálních fondech.

33. V případě změn komplementů programu však toto sdělení rozlišuje mezi dvěma situacemi.

34. Jednak, vyžaduje-li změna komplementu programu rovněž změnu jednotných programových dokumentů nebo operačního programu, použije se datum způsobilosti stanovené v rozhodnutí schvalujícím změnu jednotného programového dokumentu nebo operačního programu.

35. Kromě toho, týká-li se změna pouze samotného komplementu programu, „má být“ datum, ke kterému se výdaje stávají způsobilými, „stanoveno monitorovacím výborem, ale z důvodu řádného finančního řízení nesmí předcházet datu, ke kterému výbor schválil navrženou změnu“.

36. Toto sdělení je prvním opatřením, které je předmětem žaloby na neplatnost (dále jen „napadené sdělení“).

37. Poté, během postupu písemných konzultací zahájených z podnětu monitorovacích výborů italských regionů Sardinie, Sicílie a Lazio, Komise zaslala každému z těchto výborů dopis obsahující její vyjádření k příslušným komplementům programu (dále jen „napadené dopisy“).

38. V případě Sardinie Komise potvrdila, že v souladu s napadeným sdělením, které bylo přiloženo k jejímu dopisu, by v případě jakýchkoliv změn komplementů programu, „jako například těch, které jsou předmětem těchto písemných konzultací“, mělo být datum způsobilosti výdajů stanoveno monitorovacím výborem, ale z důvodů řádného finančního řízení nemůže v žádném případě předcházet datu, ke kterému monitorovací výbor schválil navrženou změnu.

39. Komise ke svému dopisu monitorovacímu výboru regionu Lazio opět přiložila napadené sdělení a připomněla, že v případě změn komplementů programu, „jako jsou ty, na něž je zaměřen tento písemný postup“, má být počáteční datum pro posouzení způsobilosti výdajů „určeno monitorovacím výborem, ale nesmí předcházet datu, ke kterému tento výbor schválil navrženou

změnu (v projednávaném případě konečné datum písemného postupu). Změněný komplement programu musí určit počáteční datum pro posouzení způsobilosti nových výdajů ovlivněných úpravou dokumentu“.

výklad právního předpisu nebo oznamuje svůj záměr sledovat určitý postup, nelze považovat za akt mající právní účinky. Nikoliv výklad ustanovení práva Společenství nebo oznámení tohoto záměru, ale spíše jejich použití na danou situaci může založit právní účinky.⁹

40. Konečně, v případě monitorovacího výboru regionu Sicílie Komise vyzvala řídicí orgán, aby znovu stanovil počáteční datum pro posouzení způsobilosti výdajů ve světle nedávného postoje přijatého Komisí v této otázce, implicitně tak odkazujíc na napadené sdělení.

43. Co se týče napadeného sdělení, Komise odkazuje nejprve na kontext a formu, jakým bylo přijato. Obě dokazují, že nebylo záměrem, aby sdělení bylo závazné, jak tvrdí Itálie.

Přípustnost

Argumenty

41. Komise tvrdí, že napadená opatření nemají vůči třetím osobám závazné právní účinky ani nesměřují k jejich založení, a proto je nelze napadnout na základě článku 230 ES.

44. Cílem sdělení je informovat členské státy a vnitrostátní řídicí orgány o kritériích, která hodlá Komise použít v jejích budoucích rozhodnutích o žádostech o platby, aby si tyto byly vědomy toho, že Komise nehodlá financovat výdaje týkající se změn komplementů programu, které se uskutečnily před daty uvedenými ve sdělení. Pouze rozhodnutí zamítající nebo připouštějící žádosti o platby

42. Komise se dovolává zejména judikatury s tím, že akt, kterým Komise pouze provádí

9 — Viz rozsudek ze dne 27. září 1988, Spojené království v. Komise (C-114/86, Recueil, s. 5289, body 12 a 13); rozsudek ze dne 5. května 1998, Spojené království v. Komise (C-180/96, Recueil, s. I-2265, bod 28), a rozsudek ze dne 6. dubna 2000, Španělsko v. Komise (C-443/97, Recueil, s. I-2415, bod 34). Pokud jde o judikaturu Soudu, Komise se zejména dovolává rozsudku ze dne 16. července 1998, Regione Toscana v. Komise (T-81/97, Recueil, s. II-2889, bod 23).

mohou mít právní účinky vůči třetím osobám a mohou být v důsledku toho napadnuta na základě článku 230 ES.

státních orgánů, nemá Komise pravomoc přijmout žádný právně závazný akt ukládající změny. Vyjádření mají stejnou informativní povahu, jako napadené sdělení, a z téhož důvodu je nelze napadnout na základě článku 230 ES.

45. Komise uznává, že napadené sdělení může ovlivnit členské státy a řídicí orgány. To je však v souladu s rozsudkem IBM¹⁰ spíše skutkovým než právním důsledkem.

46. Komise dále uznává, že v souladu s judikaturou, na kterou odkazuje Itálie, lze napadnout individuální akty obsahující nesprávný výklad ustanovení práva Společenství, pokud následkem tohoto výkladu členským státům přímo ukládají povinnosti, které ani nejsou uvedeny ve vykládaném ustanovení práva Společenství, ani nejsou předmětem pozdějšího prováděcího aktu. Napadené sdělení však do této kategorie nespadá.

47. Komise tvrdí, že napadené dopisy představují pouhé nezávazné vyjádření a návrhy monitorovacím výborům v kontextu písemných konzultací zahájených z podnětu později uvedených ve vztahu ke změnám komplementů programu. V rámci tohoto postupu, který spadá do pravomoci vnitro-

48. Itálie tvrdí, že napadené sdělení se neomezuje na vyjasnění ustanovení týkajících se způsobilosti výdajů, ale stanoví nové povinnosti, které nejsou uvedeny v nařízení o strukturálních fondech. Podmínky a omezení způsobilosti výdajů stanovené Komisí v napadených opatřeních nejsou v čl. 30 odst. 2 tohoto nařízení obsaženy.

49. Itálie tvrdí, že v konfrontaci s nebezpečím, že úhrada výdajů nesplňujících kritéria způsobilosti stanovená Komisí bude zamítnuta, a s ohledem na jejich povinnosti podle článku 10 ES jsou členské státy, aby dodržely pravidla obsažená v napadeném sdělení, nuceny okamžitě přijmout odlišnou právní úpravu. Toto sdělení je proto aktem směřujícím k založení právních účinků.

10 — Rozsudek ze dne 11. listopadu 1981, IBM v. Komise (C-60/81, Recueil, s. 2639).

50. Itálie se dovolává rozsudků Soudního dvora v řadě žalob podaných Francií proti aktům Komise přijímajícím „kodex chování“ členských států¹¹, dvěma výkladovým sdělením¹² a „vnitřním pokynům“, kterými se měli řídit úředníci Komise¹³.

230 ES, nemusí podle mého názoru prokázat, že jsou dotčeny její vlastní zvláštní zájmy.¹⁵

53. Otázkou proto je, zda mohla napadená opatření jako taková a ve stávající podobě změnit právní postavení – chápané jako soubor práv a povinností v daném časovém okamžiku – jakékoli třetí osoby.

Posouzení

51. Z ustálené judikatury vyplývá, že žalobu na neplatnost lze podat v případech veškerých opatření přijatých orgány, bez ohledu na jejich povahu nebo formu, která směřují k založení právních účinků.¹⁴

54. Existuje však řada důvodů, proč je v otázce přípustnosti obtížné dojít k uspokojivému závěru.

52. Jelikož je Itálie členským státem a nemusí prokazovat zvláštní právní zájem na výsledku její žaloby na základě článku

55. Jednak se nezdá, že by napadená opatření striktně splňovala kritéria stanovená judikaturou, podle kterých by měla mít právní účinky vůči třetím osobám nebo by měla směřovat k jejich založení. Spíše na ně

11 — Rozsudek ze dne 13. listopadu 1991, Francie v. Komise (C-303/90, Recueil, s. I-5315).

12 — Rozsudek ze dne 16. června 1993, Francie v. Komise (C-325/91, Recueil, s. I-3283), a rozsudek ze dne 20. března 1997, Francie v. Komise (C-57/95, Recueil, s. I-1627).

13 — Rozsudek ze dne 9. října 1990, Francie v. Komise (C-366/88, Recueil, s. I-3571).

14 — Viz mimo jiné rozsudek Francie v. Komise (C-57/95), uvedený výše v poznámce pod čarou 12, bod 7 a uvedená judikatura.

15 — Z ustálené judikatury vyplývá, že akty, které mohou být předmětem žaloby na neplatnost ve smyslu článku 230 Smlouvy o ES, mohou být pouze opatření s právně závaznými účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy žalobce. Toto prohlášení dává smysl pouze v případě, že se jedná o jednotlivého nezvýhodněného žalobce. Soudní dvůr však učinil totožné prohlášení v případě žalob podaných členskými státy – viz např. rozsudek ze dne 5. října 1999, Nizozemsko v. Komise (C-308/95, Recueil, s. I-6513). V každém případě se domnívám, že napadená opatření se zjevně dotýkají zájmů Itálie tím, že mohou omezit výdaje, které mohou být způsobilé pro spolufinancování ze strany Společenství v rámci strukturálních fondů.

lze v souladu s touto judikaturou nahlížet jako na pouhou předzvěst následných rozhodnutí směřujících, pokud jde o ně, k založení právních účinků¹⁶ a pouze odrážející „záměr [Komise] sledovat určitý postup“¹⁷.

56. Tento závěr je podpořen jednak skutkovým i právním kontextem, v jakém byla napadená opatření přijata, a jednak analýzou podstaty opatření.

57. Skutkový a právní kontext naznačuje nedostatek jakéhokoliv záměru propůjčit napadeným opatřením závaznou povahu.

58. Napadené sdělení bylo výsledkem obecné rozpravy Výboru pro rozvoj a přeměnu regionů. Nebylo ani založeno na žádném konkrétním předpisu, ani nebylo zveřejněno v Úředním věstníku. Jeho rozeslání členskými státním předcházelo výslovné upozornění Komise na 67. zasedání Výboru¹⁸, že se jedná o vnitřní dokument, který může být

měněn a který jednoduše odráží názor Komise. Komise navíc konzistentně trvala na tom, že nikdy nebylo jejím záměrem udělit sdělení právní účinky odlišné od účinků vyplývajících z článku 30 nařízení o strukturálních фондах, což vysvětluje nedostatek jakéhokoliv odkazu na právní základ.

59. Tři napadené dopisy, jak vyplývá ze spisu, byly zaslány příslušným monitorovacím výborům v rámci písemných konzultací zahájených z podnětu těchto výborů za účelem provedení úprav komplementů programu. V rámci takového postupu, jak sama Itálie tvrdí ve svých argumentech k věci samé a jak je zjevné z čl. 15 odst. 6, z čl. 34 odst. 3 a z článku 35 nařízení o strukturálních фондах posuzovaných ve vzájemném spojení, je Komise pouze konzultována¹⁹ a není oprávněna přijmout jakýkoli právně závazný akt vyžadující změny provedené vnitrostátními orgány.

60. Z hlediska věci samé se zdá, že napadená opatření rovněž postrádají vlastní právní účinky odlišné od účinků vyplývajících z nařízení o strukturálních фондах. Nedočkají se hmotných nebo procesních práv členských států v tom smyslu, že z právního hlediska nebrání členskými státním, aby

16 — Rozsudek ze dne 30. dubna 1996, Nizozemsko v. Rada (C-58/94, Recueil, s. I-2169, bod 26); viz rovněž rozsudek Regione Toscana v. Komise, uvedený v poznámce pod čarou 9, body 22 a 23.

17 — Rozsudek Španělsko v. Komise, uvedený v poznámce pod čarou 9, bod 34, a v něm uvedená judikatura. Co se týče judikatury Soudu, kromě rozsudku Regione Toscana v. Komise, viz v poslední době rozsudek ze dne 10. dubna 2003, Alessandrini a další v. Komise (T-93/00 a T-46/01, Recueil, s. II-1635, bod 61).

18 — Viz výše bod 30.

19 — Kromě případů, kdy úprava znamená změny prvků rozhodnutí o příspěvku fondu, přičemž v tomto případě Komise o těchto změnách rozhodne po dohodě s dotyčným členským státem v souladu s čl. 34 odst. 3 nařízení o strukturálních фондах.

Komisi předložily žádosti o platbu úhrady výdajů nesplňujících kritéria způsobilosti stanovená v napadeném sdělení. Právní postavení členských států je proto nezměněno. Komise je i nadále povinna vyřídit všechny žádosti a přijmout k nim konečné rozhodnutí v souladu s článkem 35 nařízení o strukturálních фондах. Jak Soudní dvůr rozhodl v obdobných případech²⁰, právní účinky, které Itálie připisuje napadenému sdělení, by byly založeny jakýmkoli konečným rozhodnutím odmítajícím platbu.

62. Jak tvrdí Itálie a jak uznává Komise, vnitrostátní orgány mohou být vedeny ke změně vnitřních pravidel a postupů za účelem dodržení napadených opatření – výsledek o to pravděpodobnější vzhledem k imperativnímu a jednoznačnému znění napadených dopisů²¹ a na obecnou povahu napadeného sdělení. jednání Komise se v tomto ohledu rozhodně neubrání kritice.

61. Kromě toho by prohlášení žaloby za nepřipustnou bylo v mnoha ohledech nespokojivé.

63. Mimoto se zdá, jak bude lépe patrné z mého posouzení věci samé, že se napadené sdělení, pokud jde o změny komplementů programu, zjevně odchyluje od jediného ustanovení nařízení o strukturálních фондах, které stanoví kritéria způsobilosti výdajů, a sice čl. 30 odst. 2. Pokud je tomu tak, zdá se, že Komise namísto prostého objasnění možného smyslu tohoto ustanovení doplňuje kritérium, které je *prima facie* nepodložené nařízením o strukturálních фондах.

64. Jen na základě těchto prvků by se zdálo, že napadené sdělení překračuje požadavky

20 — Viz rozsudek Španělsko v. Komise, uvedený v poznámce pod čarou 9, ve kterém Soudní dvůr v bodě 33 stanovil, že „vnitřní pokyny [...] naznačují obecné linie, na jejichž základě [...] Komise následně zvažuje přijetí jednotlivých rozhodnutí, jejichž soulad s právem musí být dotčeným členským státem napaden před Soudním dvorem v souladu s postupem stanoveným v článku [230] Smlouvy“. Za zmínku rovněž stojí, že v tomto případě se Soudní dvůr neztotožnil se stanoviskem generálního advokáta La Pergoly, který navrhl, aby byly dané vnitřní pokyny považovány za mající právní účinky; tamtéž, body 18 až 24 stanoviska. Viz rovněž rozsudek Nizozemsko v. Komise, uvedený v poznámce pod čarou 15, bod 29, kde Soudní dvůr, odkazuje na předchozí judikaturu, rozhodl, že dopis, kterým Komise pouze informovala o způsobu, jakým vykládá určitá ustanovení nařízení, nezměnil právní postavení Nizozemska. Viz rovněž judikaturu uvedenou v poznámce pod čarou 17, rozsudek Soudu ze dne 15. září 1998, Oleifici Italiani a Fratelli Rubino Industrie Olearie v. Komise (T-54/96, Recueil, s. II-3377, bod 49), a rozsudek ze dne 13. prosince 1990, Nefarma a další v. Komise (T-113/89, Recueil, s. II-797, body 84 až 94).

21 — Dopisy zaslané zejména monitorovacím výborům regionů Sardínie a Lazio odkazují na napadené sdělení a jejich znění je takové, že napadenému sdělení dávají zdání závaznosti. Viz výše body 38 a 39. Za zmínku stojí, že v rozsudku Francie v. Komise (C-57/95, uvedený v poznámce pod čarou 12, bod 18) Soudní dvůr zahájil své odůvodnění poukazem na imperativní povahu znění napadeného výkladového sdělení, které bylo nakonec prohlášeno neplatným.

nařízení o strukturálních фондах a že lze na základě judikatury uvedené Itálii považovat napadené sdělení za směřující k založení právních účinků.

65. Zásady hospodárnosti řízení a právní jistoty jsou rovněž důvodem ve prospěch prohlášení žaloby za přípustnou.

66. Jak Itálie zdůraznila během jednání, prohlášení žaloby za nepřípustnou by v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení pouze oddálilo přezkum platnosti napadených opatření Soudním dvorem. Navzdory jasnému vyjádření stanoviska Komise v napadených opatřeních, záměru uvedeného Komisí použít tento výklad a obecné povaze napadeného sdělení by prohlášení žaloby za nepřípustnou nutilo členské státy, aby vyčkaly výslovného aktu Komise zamítajícího žádost o platbu a poté podaly novou žalobu založenou na odůvodnění předloženém v projednávané věci.

67. To by prodloužilo stav právní nejistoty vyvolaný napadeným sdělením²². Některé členské státy se mohou docela dobře roz-

hodnout, že nepředloží některé položky výdajů, které by případně mohly být v pozdějším rozsudku Soudního dvora považovány za způsobilé. Jiné se však mohou rozhodnout nevěnovat napadenému sdělení pozornost a pokračovat v předkládání svých žádostí o platbu a později před Soudním dvorem napadnout jakékoliv zamítnutí Komisí. Tento stav může jen těžko vést k právní jistotě. Posouzením obsahu napadeného sdělení v projednávaném případě by Soudní dvůr vyjasnil právní stav, poskytl právní jistotu a zabránil by budoucím řízením.

68. V tomto kontextu stojí za zmínku přístup, který zvolil francouzský Conseil d'État, pokud jde o obdobné otázky na vnitrostátní úrovni. Odchyluje se od svého předcházejícího stanoviska, Conseil d'État připustil, že žádosti o soudní přezkum výkladových oběžníků jsou podle francouzského správního práva přípustné, „pokud výklad, který ukládají, buď nesprávně chápe význam a dosah právních a správních předpisů, které hodlají vykládat, nebo opakuje pravidlo, které je v rozporu s právní normou vyšší právní síly“²³. Zdá se, že odůvodnění této změny v přístupu spočívá v potřebě právní jistoty. Vzhledem k tomu, že státní úředníci mají sklon k používání výkladových oběžníků spíše než předpisů, které hodlají vykládat, považuje Conseil d'État za účinnější vyjasnit právní stav co nejdříve, aby bylo zabráněno budoucím sporům²⁴.

22 — Ze spisu vyplývá, že zástupce Španělska ve Výboru pro rozvoj a přeměnu regionů rovněž pochyboval o použití výkladových sdělení Komisí. Viz výše bod 31.

23 — CE, Sect., 18. prosince 2002, *Atme Duvignères*, žaloba č. 233618. K této otázce viz pojednání S. Lefevra, „Interpretative communications and implementation of Community law at national level“, *European Law Review*, 2004, 29, s. 808, zejména s. 815 a násl.

24 — Viz dále tamtéž, s. 816.

69. V praxi se tento preventivní přístup může zdát nejrozumnější v případě takových obecných opatření, jaká jsou dotčena v projednávaném případě, u nichž se zdá, že směřují k založení právních účinků a která se mohou dotýkat mnoha budoucích řízení. Prohlášení žaloby za přípustnou, spíše než odložení posouzení jejího merita na později, by mělo významné výhody.

70. I ve světle všech těchto úvah se však domnívám, že v souladu s převládající judikaturou je třeba žalobu prohlásit za nepřipustnou. Nedostatek jakýchkoliv zjevných právních účinků na vnitrostátní orgány musí nahnýlit váhu ve prospěch námitky žalované.

71. Přestože je zdání právní závaznosti zjevně prvkem, kterému je třeba přiznat důležitost, nemělo by být v projednávaném případě rozhodující. Členské státy a vnitrostátní orgány zapojené do řízení strukturálních fondů Společenství znají postupy vyplývající z nařízení o strukturálních fondech a jsou dobře vybaveny pro provedení počátečního právního posouzení aktů přijatých Komisí, které jde nad rámec jejich pouhého zdání. Tatáž analýza však může být méně vhodná

v případě jednotlivců, jejichž právní vědomí je nižší²⁵.

72. Tato úvaha je v projednávaném případě obzvláště relevantní vzhledem k tomu, že sama Itálie ve svých argumentech k věci samé tvrdí, že se nezdá, že nařízení o strukturálních fondech obsahuje jakýkoliv právní základ opravňující Komisi přijmout z vlastní vůle závazný výklad čl. 30 odst. 2. Vzhledem k tomu, že při nedostatku zvláštního ustanovení nelze existenci takového oprávnění předpokládat²⁶ a že z ustálené judikatury vyplývá, že názory vyjádřené Komisí vůči orgánům členského státu v oblastech, kde Komise není oprávněná přijímat závazná rozhodnutí, jsou pouhými stanovisky bez právních účinků²⁷, měly členské státy přiměřeně jasné právní postavení vyplývající z judikatury, na základě které byly schopny vymezit své právní postavení v dané otázce.

73. Významnějším hlediskem²⁸ je to, že ačkoliv mohou napadená opatření ovlivnit

25 — V rozsudku *Oleifici Italiani a Fratelli Rubino Industrie Olearie v. Komise*, uvedeném výše v poznámce pod čarou 20, Soud rozhodl, že za účelem posouzení, zda se napadený akt dotýkal zájmů Itálie tím, že podstatným způsobem mění její právní postavení, bylo důležité určit přiměřený objektivní význam, který mohl dopis v době odeslání mít pro s řádnou péčí postupujícího, obezřetného obchodníka v příslušném odvětví.

26 — Rozsudek *Nefarma a další v. Komise*, uvedený výše v poznámce pod čarou 20, bod 69, a v něm uvedená judikatura.

27 — Rozsudek *Nefarma a další v. Komise*, bod 68, a v něm uvedená judikatura.

28 — Viz výše bod 60.

jednání vnitrostátních orgánů, nemohou sama o sobě změnit právní postavení třetích osob, zejména ne vnitrostátních orgánů. Hlavní podmínka stanovená judikaturou proto není splněna. Jakékoliv změny, které tyto orgány mohou zavést ve způsobu, jakým zpracovávají výdaje týkající se úprav komplementů programu, za účelem odvrácení nebezpečí, že jejich žádost o platbu bude zamítnuta, by byly pouhým skutkovým důsledkem²⁹. Mimoto lze poznamenat, že Soud rozhodl, že nezávaznou povahu aktu nelze napadnout na základě toho, že vnitrostátní orgán, kterému je určen, v důsledku tohoto aktu přijal opatření vnitrostátního práva³⁰ nebo jej dodržel³¹.

Společenství, jejichž výklad prováděly nebo které doplňovaly. Z tohoto důvodu Soudní dvůr prohlásil tyto akty za neplatné.

75. V případě „kodexu chování“³³ Soudní dvůr rozhodl, že kodex, ve kterém Komise blíže určila povinnosti vyplývající pro členské státy z konkrétního předpisu Společenství, zavedl zvláštní povinnosti jdoucí nad rámec toho, co bylo povoleno dotčeným předpisem.

74. Dále se domnívám, že okolnosti projednávaného případu lze odlišit od okolností případů, na které na podporu své žaloby odkazuje Itálie³². Ve všech těchto případech Komise zpochybňovala přípustnost z důvodu obdobného tomu v projednávaném případě. Soudní dvůr však konstatoval přípustnost všech těchto žalob a rozhodl, že napadené akty směřovaly k založení vlastních dodatečných právních účinků nebo právních účinků odlišných od těch stanovených v předpisech

76. Obdobné uvažování bylo sledováno ve dvou případech týkajících se výkladových sdělení vydaných Komisí za účelem přesnějšího vymezení některých povinností vyplývajících z konkrétních ustanovení sekundárního a primárního práva Společenství. Soudní dvůr rozhodl, že sdělení byla více než pouhým vyjasněním ustanovení, která údajně vykládala, a ve skutečnosti doplnila nové povinnosti členských států³⁴. Vzhledem k tomu, že Komise neměla pro takové

29 — Rozsudek IBM v. Komise, uvedený v poznámce pod čarou 10, bod 19.

30 — Rozsudek Nefarma a další v. Komise, uvedený v poznámce pod čarou 20, bod 76.

31 — Rozsudek ze dne 29. ledna 2002, Van Parijs a Pacific Fruit Company v. Komise (T-160/98, Recueil, s. II-233, bod 65, a v něm uvedená judikatura).

32 — Viz výše poznámky pod čarou 11, 12 a 13.

33 — Rozsudek Francie v. Komise (C-303/90), uvedený v poznámce pod čarou 11, bod 24.

34 — Rozsudky Francie v. Komise (C-325/91 a C-57/95), uvedených v poznámce pod čarou 12, body 22, resp. 23.

jednání právní základ, Soudní dvůr obě výkladová sdělení zrušil.

77. Situace v projednávaném případě je odlišná, jelikož napadené sdělení neukládá členským státům nové povinnosti. Nevžaduje po nich, aby přizpůsobily své vnitrostátní postupy, ani jim nebrání v předložení žádostí o platby, které nesplňují kritéria Komise pro způsobilost.

78. Kromě toho, Soudní dvůr při formulování závěrů v případě „kodexu chování“ kladl zvláštní důraz na prohlášení Komise během jednání, že členský stát mohl porušit kodex, aniž by současně porušil ustanovení nařízení, o jejichž výklad Komise usilovala³⁵. Tento výrok se rovnal uznání toho, že kodex měl mít právní účinky nezávisle na nařízení, a to, jak se zdá, významně ovlivnilo rozhodnutí Soudního dvora. V projednávaném případě Komise naopak stále trvala na tom, že napadené sdělení nemělo mít vlastní právní účinky, a nikdy netvrdila, že by mohlo být porušeno, aniž by současně bylo porušeno nařízení o strukturálních fondech, které vykládá.

79. Za zmínku rovněž stojí, že v jednom z případů týkajících se výkladových sdělení Soudní dvůr zdůraznil, že sdělení bylo přijato v důsledku toho, že Rada nedosáhla kompromisu o směrnici, jejímž cílem bylo naplnění rozsahu příslušného ustanovení Smlouvy, a naznačil, že sdělení mělo být ve skutečnosti náhradou této směrnice³⁶. Tak tomu v projednávaném případě není.

80. Konečně, bylo shledáno, že „vnitřní pokyny“³⁷ mají právní účinky v rozsahu, v jakém úředníky Komise opravňovaly k provádění dohledu vůči členským státům, a stanovily podrobné postupy jejich provádění, přestože takové pravomoci nebyly v nařízení dotčeném v tomto případě stanoveny. Vzhledem k tomu, že Komise nebyla oprávněna k doplnění znění dotčených ustanovení předpisu Společenství, Soudní dvůr prohlásil „vnitřní pokyny“ za neplatné³⁸. V projednávaném případě si

35 — Rozsudek Francie v. Komise (C-303/90), uvedený v poznámce pod čarou 11, bod 26.

36 — Rozsudek Francie v. Komise (C-57/95), uvedený v poznámce pod čarou 12, bod 21.

37 — Rozsudek Francie v. Komise (C-366/88), uvedený v poznámce pod čarou 13.

38 — Tamtéž, body 23 a 24. Viz rozsudek Soudu ze dne 15. ledna 2003, Philip Morris International v. Komise (T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 a T-272/01, Recueil, s. II-1, bod 86), ve kterém Soud odlišil vnitřní pokyny dotčené v rozsudku Francie v. Komise (C-366/88) od aktů napadených v této věci z toho důvodu, že později uvedený akt nesměřoval, na rozdíl od vnitřních pokynů, k udělení pravomoci.

Komise vydáním napadených opatření neděluje nové pravomoci vynutitelné vůči vnitrostátním orgánům.

K věci samé

81. Přestože judikatura obecně posuzuje napadnutelné akty široce, mám za to, že za okolností projednávaného případu by prohlášení žaloby za přípustnou bylo v rozporu s ustálenou judikaturou, a proto by bylo příčinou nejistoty. Zdůrazňuji rovněž, že můj závěr nevylučuje pozdější přezkoumání. Pokud by Komise zamítla žádost o platbu z toho důvodu, že nebylo dodrženo datum způsobilosti, jak jej vykládá napadené sdělení, zjevně by to představovalo rozhodnutí napadnutelné na základě článku 230 ES. Otázky vznesené Itálií v projednávané žalobě by mohly být rozhodnuty v kontextu takové žaloby. Zásada účinné soudní ochrany, která je podle mého názoru základem judikatury týkající se přípustnosti napadnutelnosti aktů orgánů Společenství, je zaručena.

83. Přikročím nicméně k přezkoumání merita žalobních důvodů Itálie pro případ, že by Soudní dvůr určil, že napadená opatření mají právně závazné účinky, a tudíž prohlásil žalobu za přípustnou.

Argumenty

84. Itálie uplatňuje tři hlavní žalobní důvody na zrušení.

82. S ohledem na výše uvedené se domnívám, že Soudní dvůr by měl prohlásit žalobu za nepřípustnou, jelikož se v ní Itálie domáhá zrušení aktů, které nemají právní účinky a ani k nesměřovaly k jejich založení.

85. Zprvč Itálie tvrdí, že napadená opatření byla přijata za porušení rozdělení pravomocí mezi Komisí a členskými státy, stanoveného články 15 a 34 nařízení o strukturálních fondech. Zatímco jednotné programové dokumenty a operační programy jsou schvalovány Komisí, komplementy programu jsou přijímány členskými státy a spadají do jejich pravomoci. Komise proto překročila meze své pravomoci stanovené nařízením o strukturálních fondech.

86. Zadruhé Itálie tvrdí, že došlo k porušení článku 30 nařízení o strukturálních фондах. Článek 30 odst. 2 stanoví počáteční datum pro posouzení způsobilosti výdajů, a sice datum, ke kterému Komise obdrží žádost o pomoc, aniž by byly stanoveny jakékoliv možné výjimky. Toto datum je proto třeba použít i tehdy, kdy změny komplementů programu nevyžadují úpravy jednotných programových dokumentů nebo operačních programů.

jednacího řádu Komise, kterým se řídí rozhodovací proces uvnitř Komise.

Posouzení

87. Zatřetí Itálie tvrdí nedostatek vhodného právního základu napadeného sdělení, zneužití pravomoci vyplývající jak z porušení podstatných formálních náležitostí, tak z nedostatku pravomoci, a konečně, zneužití pravomoci vyplývající z porušení jednacího řádu Komise.

89. Začnu posouzením druhého žalobního důvodu vycházejícího z tvrzeného porušení čl. 30 odst. 2 nařízení o strukturálních фондах.

88. Konkrétněji, Itálie tvrdí, že napadené sdělení neobsahovalo žádný odkaz na právní základ, že v každém případě nebyly dodrženy podmínky jediného ustanovení, které mohlo napadenému sdělení poskytnout právní základ, a sice článku 53 nařízení o strukturálních фондах, a že z dokumentů, kterými disponuje, lze dovodit, že napadené sdělení bylo přijato za porušení

90. Je zřejmé, že jediným ustanovením nařízení o strukturálních фондах, které odkazuje na problematiku způsobilosti výdajů, je článek 30. Pokud jde o data pro posouzení způsobilosti, čl. 30 odst. 2 výslovně stanoví, že počátečním datem pro posouzení způsobilosti výdajů má být datum obdržení žádosti o platbu Komisí. Při nedostatku jakéhokoliv zvláštního ustanovení, které by stanovilo různá kritéria v případech výdajů týkajících se změn komplementů programu, a vzhledem k jednoznačnému znění čl. 30 odst. 2 mohu jen těžko souhlasit s Komisí, že nařízení o strukturálních фондах umožňuje jeho výklad, jak je uvedeno v napadených opatřeních. Určením jiného počátečního data pro posouzení způsobilosti

výdajů, než jaké je stanoveno v čl. 30 odst. 2 nařízení o strukturálních фондах, Komise podle mého názoru překročila rámec toho, co toto nařízení umožňuje.

že právní jistota vyžaduje, aby závazná povaha jakéhokoliv aktu, který směřuje k založení právních účinků, byla odvozena z ustanovení práva Společenství, které stanoví právní formu aktu a které v něm musí být výslovně uvedeno jako právní základ⁴⁰.

91. Tento závěr je podpořen přezkumem žalobních důvodů, které tvrdí, že Komise neměla pravomoc přijmout napadené sdělení.

94. Napadené sdělení neodkazuje na žádný právní základ. Pokud by Soudní dvůr rozhodl, že směřovalo k založení právních účinků, Komise by přijetím takového aktu, aniž by výslovně uvedla ustanovení práva Společenství, z něžž by byla odvozena závazná působnost, porušila zásadu právní jistoty.

92. Souhlasím s Itálií, že pouze čl. 53 odst. 2 nařízení o strukturálních фондах může být vykládán tak, že Komisi uděluje takovou pravomoc³⁹. Není však zpochybněno, že postup stanovený tímto ustanovením nebyl dodržen. Z toho vyplývá, že by Komise přijetím napadeného sdělení použitým postupem rovněž porušila podstatné formální náležitosti.

95. Vzhledem k tomu, že napadené sdělení by muselo být zrušeno už jen z těchto důvodů, není třeba se pouštět do analýzy jeho obsahu nebo dále posuzovat ostatní žalobní důvody uplatněné Itálií.

93. Konečně, Itálie by podle mého názoru rovněž uspěla s žalobním důvodem tvrzeného nedostatku jakéhokoliv odkazu na právní základ. Z ustálené judikatury vyplývá,

96. Napadené dopisy, pokud by Soud rozhodl o tom, že mají právní účinky, by rovněž musely být zrušeny, jelikož odkazují na neplatné opatření a opírají se o něj.

39 — Viz výše bod 22.

40 — Viz mimo jiné rozsudek Francie v. Komise (C-325/91), uvedený v poznámce pod čarou 12, bod 26.

K nákladům řízení

97. Podle čl. 69 odst. 3 jednacího řádu se Soudní dvůr může ve výjimečných případech

odklonit od obecného pravidla, že účastník řízení, který byl ve sporu neúspěšný, ponese náhradu nákladů řízení. V projednávaném případě se mi zdá pochopitelné, že jednání Komise vedlo Itálii k podání žaloby. Proto se domnívám, že každý z účastníků řízení by měl nést vlastní náklady řízení.

Závěry

98. S ohledem na výše uvedené mám za to, že by Soudní dvůr měl:

„1) prohlásit žalobu za nepřijatelnou;

2) uložit každému účastníku řízení, aby nesl vlastní náklady řízení.“