Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NIILA JÄÄSKINENA
přednesené dne 13. března 2014[1]

Věc C-562/12

MTÜ Liivimaa Lihaveis
proti
Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee

[Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložená Tartu Ringkonnakohus (Estonsko)]

„[Nařízení (ES) č. 1083/2006 — Nařízení (ES) č. 1080/2006 — Evropský fond pro regionální rozvoj — Pravomoci monitorovacího výboru operačního programu zaměřeného na podporu evropské územní spolupráce — Společný program dvou členských států — Rozdělení odpovědnosti mezi monitorovací výbor a řídící orgán programu — Zákaz soudního přezkumu rozhodnutí monitorovacího výboru — Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie — Pojem „provedení unijního práva“ — Akty orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie podle článku 263 SFEU — Přezkoumatelné akty — Vnitrostátní procesní autonomie — Zásady efektivity a rovnocennosti]“

I – Úvod

1. Estonsko-lotyšský program 2007-2013 je program přeshraniční spolupráce realizovaný pod záštitou evropské územní spolupráce. Tartu Ringkonnakohus (regionální soud v Tartu, Estonsko) žádá o rozhodnutí, zda je úplný zákaz soudního přezkumu rozhodnutí o odmítnutí financování projektu vydaného monitorovacím výborem programu (dále jen „monitorovací výbor“) v souladu s právem Evropské unie. Průvodce programem vydaný monitorovacím výborem (dále jen „průvodce programem“) vylučuje jakoukoli možnost napadnout rozhodnutí výboru opravným prostředkem k soudu. Uvedený program je řízen v souladu s administrativní dohodou uzavřenou mezi dvěma členskými státy, a sice Estonskem a Lotyšskem, společně s estonským Ministerstvem vnitra.

2. Konkrétněji se vnitrostátní soud dotazuje na soulad uvedeného zákazu s čl. 63 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999[2], ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), jenž chrání právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Úř. věst. L 210, s. 25; Zvl. vyd. 15/07, s. 314. Nařízení č. 1083/2000 bylo zrušeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 347, s. 320). Nařízení č. 1083/2006 však upravuje projednávanou věc *ratione temporis*.

3. Vnitrostátní soud chce rovněž zjistit, zda je Tribunál Evropské Unie nebo případně vnitrostátní soud příslušný projednat žaloby proti rozhodnutím monitorovacího výboru a o těchto žalobách rozhodnout. S touto otázkou je nedílně spojena otázka, zda lze rozhodnutí monitorovacího výboru považovat za akt orgánu, instituce nebo jiného subjektu Evropské unie pro účely článku 263 SFEU.

4. Projednávanou věc komplikuje vícestupňová povaha procesu poskytování podpory v rámci evropské územní spolupráce. Z předkládacího rozhodnutí nevyplývá, zda je podle estonského práva rozhodnutí monitorovacího výboru o zamítnutí žádosti MTÜ Liivimaa Lihaveis pravomocným rozhodnutím podléhajícím soudnímu přezkumu nebo zda je takové rozhodnutí vydáváno až v pozdější fázi procesu, například řídícím orgánem programu. Kromě toho, ačkoli je estonsko-lotyšský program 2007-2013 programem Evropské unie, budou se systémy soudního přezkumu v jednotlivých členských státech, které se vztahují na provedení programu, nevyhnutelně lišit.

5. Nehledě na tyto obtíže platí základní zásada práva Evropské unie, že i když v zásadě přísluší vnitrostátnímu právu, aby určilo aktivní legitimaci procesního subjektu a jeho právní zájem na podání žaloby, právo Evropské unie nicméně vyžaduje, aby vnitrostátní právní předpisy nezasahovaly do práva na účinnou soudní ochranu [3]. Je totiž věcí členských států stanovit systém procesních prostředků a řízení, které umožní zajistit dodržování tohoto práva [4]. Z této zásady budu vycházet při posouzení otázek položených Tartu Ringkonnakohus.

II – **Právní rámec, spor v původním řízení a předběžné otázky**

A – *Estonsko-lotyšský program a relevantní právo Evropské unie a estonský právní řád*

1. Úvod

6. Estonsko-lotyšský program 2007-2013 je „operační program“ podle čl. 2 odst. 1 nařízení č. 1083/2006. Jako projekt územní spolupráce, jehož se účastní víc než jeden členský stát, se navíc rovněž řídí nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999 [5].

2. Právní rámec

7. Dotčený operační program byl schválen rozhodnutím Komise C(2007) 6603 final ze dne 21. prosince 2007 [6] a byl sestaven s cílem podpořit evropskou územní spolupráci. Projekt je příjemcem podpory Společenství z Evropského fondu pro regionální rozvoj (dále jen „EFRR“).

8. Základní strukturu řízení programů v rámci Evropského fondu pro regionální rozvoj stanoví čl. 59 odst. 1 nařízení č. 1083/2006, který stanoví, že členský stát pro každý operační program určí řídící orgán, certifikační orgán a auditní orgán. Článek 59 odst. 5 nařízení č. 1083/2006 však stanoví, že zvláštní pravidla řízení a kontroly jsou stanovena v nařízení č. 1080/2006 pro operační programy spadající pod cíl „Evropská územní spolupráce“.

3 — Rozsudek ze dne 13. března 2007, Unibet, C-432/05, Sb. rozh. s. I-2271, bod 42 a citovaná judikatura.

4 — Tamtéž.

5 — Úř. věst. L 210, s. 1; Zvl. vyd. 06/03, s. 71. Evropská komise na jednání uvedla, že jde o zvláštní předpis ve vztahu k programům evropské územní spolupráce. Nařízení 1080/2006 bylo s účinností od 1. ledna 2014 zrušeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1301/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006 (Úř. věst. L 347, s. 289). Nařízení 1080/2006 je však příslušným nařízením ratione temporis.

6 — Podle předkládacího rozhodnutí vydala Komise dne 24. října 2012 rozhodnutí C(2012) 7497 o změně rozhodnutí C(2007) 6603.

9. Článek 60 nařízení č. 1083/2006 stanoví funkce řídícího orgánu, který odpovídá za řízení a provádění operačního programu v souladu se zásadou řádného finančního řízení. Řídící orgán zajišťuje zejména, aby operace pro financování byly vybírány na základě kritérií pro daný operační program a po celou dobu provádění zůstávaly v souladu s platnými předpisy Společenství a s vnitrostátními předpisy. Řídící orgán řídí práci monitorovacího výboru a poskytuje mu dokumenty umožňující sledovat kvalitu provádění operačního programu s ohledem na jeho konkrétní cíle.

10. Článek 63 nařízení č. 1083/2006, citovaný v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jako relevantní právní předpis Evropské unie, se týká monitorovacího výboru. Podle uvedeného článku každý členský stát zřídí pro každý operační program ve stanovené lhůtě monitorovací výbor po dohodě s řídícím orgánem. Pro několik operačních programů může být zřízen jediný monitorovací výbor. Každý monitorovací výbor vypracuje svůj jednací řád v mezích institucionálního, právního a finančního systému dotyčného členského státu a přijme jej po dohodě s řídícím orgánem za účelem výkonu svých povinností v souladu s tímto nařízením [7].

11. Podle čl. 70 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1083/2006 členské státy odpovídají za řízení a kontrolu operačních programů.

12. Pokud jde o zvláštní pravidla pro programy územní spolupráce, článek 14 nařízení č. 1080/2006 mimo jiné stanoví, že členské státy, které se účastní operačního programu, určí společný řídící orgán, společný certifikační orgán a společný auditní orgán, přičemž auditní orgán se nachází v členském státě řídícího orgánu. Řídící orgán zřídí po poradě s členskými státy zastoupenými v programové oblasti společný technický sekretariát. Tento sekretariát je nápomocen řídícímu orgánu a monitorovacímu výboru při plnění jejich povinností. Každý členský stát, který se účastní operačního programu, jmenuje své zástupce do monitorovacího výboru uvedeného v článku 63 nařízení č. 1083/2006.

13. Článek 15 odst. 1 nařízení č. 1080/2006 mimo jiné stanoví, že řídící orgán vykonává s určitou výjimkou povinnosti stanovené v článku 60 nařízení č. 1083/2006.

14. Podle čl. 19 odst. 3 nařízení č. 1080/2006 odpovídá monitorovací výbor nebo jemu podřízený řídící výbor, kromě úkolů uvedených v článku 65 nařízení č. 1083/2006, také za výběr operací.

15. K provedení estonsko-lotyšského programu 2007-2013 byl v souladu se vzájemnou dohodou uzavřenou oběma vládami a Ministerstvem vnitra Estonské republiky vytvořen zvláštní systém řízení. Jeho struktura se nachází převážně v Estonsku.

16. Úkoly řídícího orgánu (viz bod 7.2.1 estonsko-lotyšského programu 2007-2013), certifikačního orgánu (viz bod 7.3.1 estonsko-lotyšského programu 2007-2013) a auditního orgánu (viz bod 7.4.1 estonsko-lotyšského programu 2007-2013) plní Ministerstvo vnitra Estonské republiky. Řídící orgán zřídil společný technický sekretariát (JTS) (bod 7.7 estonsko-lotyšského programu 2007-2013), který zajišťuje správu operačního programu.

17. Navíc byl zřízen rovněž monitorovací výbor složený ze sedmi členů pocházejících z Estonska i z Lotyšska. K tomu došlo na základě vzájemné dohody uvedené v bodě 15 výše, čl. 14 odst. 3 nařízení č. 1080/2006, článků 63 a 64 nařízení č. 1083/2006 a bodu 7.6.2 estonsko-lotyšského programu 2007-2013. Rozhodnutí tohoto výboru je předmětem sporu v původním řízení.

7 — Podle čl. 64 odst. 1 nařízení č. 1083/2006 monitorovacímu výboru předsedá zástupce členského státu nebo řídícího orgánu. O jeho složení rozhodne členský stát po dohodě s řídícím orgánem. Článek 64 odst. 2 nařízení č. 1083/2006 mimo jiné stanoví, že se z vlastního podnětu nebo na žádost monitorovacího výboru práce monitorovacího výboru účastní zástupce Komise v poradním postavení.

18. Monitorovací výbor vydal průvodce programem, který obsahuje pokyny pro přípravu žádostí o podporu a rovněž pro jeho provedení a dohled nad ním, podávání zpráv o něm a jeho ukončení. Bod 7.6.3 estonsko-lotyšského programu 2007-2013 stanoví, že „monitorovací výbor vypracuje svůj jednací řád a přijme jej po dohodě s řídícím orgánem za účelem výkonu svých úkolů v souladu s obecným nařízením a nařízením o EFRR“ [8].

19. Bod 6.6 průvodce programem stanoví: „Rozhodnutí monitorovacího výboru nelze napadnout“.

20. Článek 1 odst. 3 estonského zákona o strukturálních podporách pro období 2007-2013 (Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus, StS 2007-2013) stanoví, že se různá ustanovení zákona vztahují na poskytnutí a využití strukturální pomoci na základě operačních programů v rámci cíle „Evropská územní spolupráce“ podle čl. 3 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1083/2006. Podle čl. 1 odst. 5 estonského zákona o strukturálních podporách se ustanovení zákona o správním řízení (haldusmenetluse seadus) použijí pro řízení stanovená daným zákonem s přihlédnutím ke specifikacím z něj vyplývajícím [9].

B – *Spor v původním řízení a předběžné otázky*

21. Estonské hospodářské sdružení chovatelů hovězího dobytka MTÜ Liivimaa Lihaveis podalo v únoru 2010 v rámci estonsko-lotyšského programu 2007-2013 žádost o financování projektu „na vytvoření nového výrobku s novou značkou, vyráběného z kvalitního hovězího dobytka, chovaného na nejrůznějších pastvinách v Estonsku a Lotyšsku“ (dále jen „projekt“).

22. Projekt předložený MTÜ Liivimaa Lihaveis prošel prvním stadiem výběrového řízení, ve kterém se kvalifikoval po technické stránce jako způsobilý pro podporu. Poté byl postoupen k posouzení kvality ze strany JTS, který předložil monitorovacímu výboru hodnocení projektu. Dne 19. dubna 2010 zaslal JTS dopis MTÜ Liivimaa Lihaveis, v němž jej informoval, že jeho žádost prošla prvním stadiem výběrového řízení a že byla shledána po technické stránce způsobilou pro podporu. MTÜ Liivimaa Lihaveis bylo dále informováno, že JTS přikročí k hodnocení kvality žádosti, ale že „konečné rozhodnutí“ přijme monitorovací výbor dne 29. června 2010.

23. Na svém zasedání konaném ve dnech 28. a 29. června 2010 monitorovací výbor žádost MTÜ Liivimaa Lihaveis o podporu zamítl. MTÜ Liivimaa Lihaveis bylo o tomto rozhodnutí monitorovacího výboru informováno dopisem JTS dne 7. července 2010.

24. MTÜ Liivimaa Lihaveis podalo dne 1. listopadu 2010 žalobu k Tartu Halduskohus (správní soud v Tartu), v níž se domáhalo toho, aby bylo rozhodnutí monitorovacího výboru o zamítnutí jeho žádosti zrušeno a aby bylo monitorovacímu výboru uloženo, aby žádost opětovně přezkoumal a vydal správní rozhodnutí, jež bude v souladu se zákonem.

25. Tartu Halduskohus usnesením ze dne 21. září 2011 žalobu na neplatnost sporného rozhodnutí odmítl z důvodu, že dotčené rozhodnutí není správním aktem, který by bylo možné u správního soudu napadnout. Ustanovení čl. 1 odst. 3 ve spojení s čl. 1 odst. 5 estonského zákona o strukturálních podporách pro období 2007-2013 vylučuje použití ustanovení estonského zákona o správním řízení

8 — Podle vyjádření Komise na jednání byl však průvodce programem přijat na základě čl. 5 odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj (Úř. věst. L 371 s. 1). Viz rovněž oprava nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj (Úř. věst. L 45, s. 3).

9 — V předkládacím rozhodnutí je uvedeno, že Tartu Halduskohus měl za to, že tato ustanovení vylučují, aby byl zákon o správním řízení použit na projekty podle estonsko-lotyšského programu. Viz dále bod 25 níže.

v případě projektů podle estonsko-lotyšského programu. Halduskohus uvedl, že s ohledem na konkrétní ustanovení o rozhodování uvedená v programovém dokumentu je třeba dojít k závěru, že úmyslem zákonodárce bylo, aby se na monitorovací výbor nevztahovala vnitrostátní ustanovení o správním řízení, neboť monitorovací výbor není správním orgánem, nýbrž mezinárodním výborem.

26. Halduskohus měl rovněž za to, že i v případě, že by rozhodnutí monitorovacího výboru bylo kvalifikováno jako správní akt, jednalo by se o interní správní akt a žalobkyně nemá právo podat proti němu žalobu, protože na základě sporného rozhodnutí nejsou založena, nezanikají ani se nemění žádná práva nebo povinnosti osob nacházejících se mimo správu.

27. V říjnu 2011 podala žalobkyně proti usnesení Tartu Halduskohus opravný prostředek k Tartu Ringkonnakohus. Posledně jmenovaný soud se rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžné otázky:

„a) Je jednací řád monitorovacího výboru zřízeného společně dvěma členskými státy (jakož i průvodce programem, vydaný monitorovacím výborem pro estonsko-lotyšský program 2007-2013), který stanoví, že ‚rozhodnutí monitorovacího výboru nelze napadnout [u žádného soudu]‘ [10] (bod [6.6.4] průvodce programem), slučitelný s čl. 63 odst. 2 nařízení Rady [...] č. 1083/2006 ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie?

b) Pokud bude otázka pod písm. a) zodpovězena záporně: Je nutné čl. 267 odst. 1 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie vykládat v tom smyslu, že bod 6.6.4 průvodce programem, vydaného monitorovacím výborem pro estonsko-lotyšský program 2007-2013, je aktem přijatým orgánem, institucí nebo jiným subjektem Unie, který je nutné prohlásit za neplatný?

c) Pokud bude otázka pod písm. a) zodpovězena záporně: Je nutné čl. 263 odst. 1 druhou větu ve spojení s čl. 256 odst. 1 a článkem 274 Smlouvy o fungování Evropské unie vykládat v tom smyslu, že pro rozhodnutí o žalobách proti rozhodnutím monitorovacího výboru pro estonsko-lotyšský program 2007-2013 je příslušný Tribunál Evropské unie nebo soud příslušný podle vnitrostátního práva?“

III – **Analýza**

A – *Úvodní poznámky*

28. Mám za to, že vnitrostátní soud potřebuje poskytnout výklad práva Evropské unie ve dvou klíčových ohledech. Zaprvé, (i) které soudy jsou příslušné rozhodnout v dotčeném sporu – soudy členského státu nebo Tribunál Evropské unie, a zadruhé, (ii) zda je vynětí rozhodnutí o odmítnutí podpory ze soudního přezkumu s ohledem na skutkové okolnosti projednávané věci slučitelné s právem Evropské unie.

29. Úvodem je třeba poznamenat, že pokud by otázka b) položená vnitrostátním soudem byla zodpovězena kladně a rozhodnutí monitorovacího výboru estonsko-lotyšského programu 2007-2013 bylo aktem orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie pro účely článku 263 SFEU, projednání žaloby podané MTÜ Liivimaa Lihaveis by skutečně příslušelo Tribunálu Evropské unie, a nikoli estonským soudům, což je předmětem otázky c) vnitrostátního soudu. Nejprve se tedy budu zabývat právními otázkami vyplývajícími z otázek b) a c) a až poté přikročím k otázce a), která se týká slučitelnosti bodu 6.6 průvodce programem s právem Evropské unie.

10 — Na základě opravy bodu 39 písemného vyjádření Evropské komise, kterou Komise provedla dne 15. listopadu 2013, není výraz uvedený v hranatých závorkách součástí verze průvodce programem, která je použitelná *ratione temporis* v projednávané věci. Tato verze ve svém bodě 6.6 stanoví, že „rozhodnutí monitorovacího výboru nelze napadnout“.

B – *Odpověď na otázky b) a c)*

30. Jak jsem již uvedl, monitorovací výbor, jehož existenci vyžadují nařízení č. 1080/2006 a nařízení č. 1083/2006, je zřízen na základě podmínek vzájemné dohody mezi Lotyšskem a Estonskem. Nařízení č. 1080/2006 je zvláštním předpisem použitelným pro programy územní spolupráce [11]. Článek 19 odst. 3 nařízení č. 1080/2006 stanoví také, že „za výběr operací odpovídá" monitorovací výbor nebo jemu podřízený řídící výbor. Právě toto ustanovení, a nikoli čl. 63 odst. 2 nařízení č. 1083/2006, je klíčové pro rozhodnutí v tomto sporu, neboť dotčený program spadá do rámce evropské územní spolupráce, a to i přesto, že v předkládacím rozhodnutí je v otázce pod písmenem a) uvedeno posledně jmenované ustanovení.

31. Na jednání bylo objasněno, že předmětná dohoda nebyla uzavřena na základě ustanovení upravujících uzavírání a ratifikaci mezinárodních smluv. Jedná se podle všeho o nástroj označovaný jako mezinárodní administrativní dohoda [12]. Není nijak neobvyklé, aby se orgány blízkých či sousedních států navzájem dohodly na provedení určitých praktických úkolů nebo na technické či administrativní spolupráci, aniž by se přitom uchýlily k formálním smluvním postupům. Právní povaha takových ujednání, jejichž součástí je často zřízení společných či smíšených pracovních skupin nebo výborů či jiných obdobných orgánů, je s ohledem na normy mezinárodního práva veřejného nejasná [13].

32. V každém případě mám za to, že nehledě na kvalifikaci právní povahy monitorovacího výboru podle mezinárodního či vnitrostátního práva je nesporné, že monitorovací výbor není orgánem, institucí či jiným subjektem Unie pro účely článku 263 SFEU, čímž je zároveň vyloučena příslušnost Tribunálu Evropské unie.

33. Pokud jde o první z uvedených kategorií, monitorovací výbor zjevně není „orgánem" Evropské unie. Orgány Evropské unie jsou podle článku 13 SEU Evropský parlament, Evropská rada, Rada, Evropská komise, Soudní dvůr Evropské unie, Evropská centrální banka a Účetní dvůr.

34. V článku 263 prvním pododstavci větě druhé SFEU, která byla do textu příslušného článku doplněna Lisabonskou smlouvou, se však nachází nové ustanovení primárního práva Evropské unie, podle něhož soudní orgány Evropské unie rovněž přezkoumávají legalitu aktů institucí a jiných subjektů Unie, které mají právní účinky vůči třetím osobám [14]. Tribunál konstatoval, že ze znění čl. 263 prvního pododstavce SFEU nelze dovodit, že jakýkoli subjekt nebo struktura spadající do organizačního schématu Evropské unie nebo v tomto schématu fungující může být na základě této samotné skutečnosti považována za orgán, instituci nebo jiný subjekt Unie [15].

11 — Viz bod 14 odůvodnění nařízení č. 1080/2006 a bod 48 odůvodnění nařízení č. 1083/2006.

12 — Klabbers, J. *The Concept of Treaty in International Law* (Kluwer, 1996), s. 21 až 25, a Möllers, C. „Transnationale Behördenkooperation Verfassungs- und völkerrechtliche Probleme transnationaler administrativer Standardsetzung", ZaörV 65 (2005) 351.

13 — Klabbers, tamtéž, s. 94 až 97.

14 — Tribunál byl samozřejmě příslušný rozhodovat o žalobách proti jiným subjektům Evropské unie i před tím, než byl do článku 263 SFEU začleněn výslovný odkaz na takové subjekty. Viz rozsudek Tribunálu ze dne 8. října 2008, Sogelma, T-411/06, Sb. rozh. s. II-2771, body 33 až 57.

15 — Viz usnesení Tribunálu ze dne 4. června 2012, Elti v. Delegace Evropské unie v Černé Hoře, T-395/11, bod 27.

35. K tomu, aby se na určitý subjekt vztahovalo toto ustanovení článku 263 SFEU, je tedy zapotřebí splnění určitých podmínek. Takový subjekt musí být zřízen aktem Evropské unie, který mu přizná právní subjektivitu, a musí být zahrnut do institucionální či správní struktury Evropské unie, jež je zohledněna v rozpočtu Evropské unie [16].

36. Lze uvést některé zcela jednoznačné příklady subjektů, které takové parametry splňují. Mám na mysli instituce zřízené jako subjekty Evropské unie s právní subjektivitou, jako je Úřad pro harmonizaci na vnitřním trhu [17], Odrůdový úřad Společenství [18], Evropská agentura pro bezpečnost letectví [19], a Evropská agentura pro chemické látky [20]. Právě na takové druhy institucí se má vztahovat článek 263 SFEU, jehož znění se liší od článku 230 ES [21]. Existují však určité případy, které tak jednoznačné nejsou, jako například právní systém Evropských škol, který je systémem *sui generis* odlišným od systému Evropské unie a členských států [22].

37. To však u takového subjektu, jako je monitorovací výbor, který byl zřízen společně Estonskem a Lotyšskem, a nikoli Evropskou unií prostřednictvím právního nástroje Evropské unie, neplatí. Monitorovacímu výboru rovněž žádné opatření Evropské unie nepřiznává právní subjektivitu. Z organického hlediska nemá svou rozpočtovou kapitolu v souhrnném rozpočtu Evropské unie ani zvláštní rozpočet stanovený právním nástrojem Evropské unie. Namísto toho je financován z prostředků vyčleněných Evropskou unií a oběma členskými státy pro daný operační program v souladu s ustanoveními práva Evropské unie upravujícími strukturální fondy. Sporné rozhodnutí nelze přičítat Komisi, a Komise tedy nemůže v žádném případě být účastníkem řízení žalovaným u Tribunálu [23].

38. Komise na jednání připustila, že čl. 14 odst. 1 nařízení č. 1080/2006 mimo jiné stanoví, že členské státy, které se účastní operačního programu, určí společný řídící orgán, společný certifikační orgán a společný auditní orgán. Je zřejmé, že cílem tohoto ustanovení je vyhnout se jakýmkoli mezerám při stanovení odpovědnosti za použití finančních prostředků Evropské unie při provádění regionálních finančních programů, jichž se účastní více než jeden členský stát.

39. Pokud jde o soudní kontrolu, z výše uvedeného nutně vyplývá, že přezkum rozhodnutí takového společného řídícího orgánu přísluší soudním orgánům členského státu, v němž se řídící orgán nachází. Mám za to, že stejné pravidlo se musí uplatnit i na rozhodnutí společných orgánů programu, jako je monitorovací výbor a JTS, mohou-li jejich rozhodnutí nezávisle vyvolávat právní účinky.

16 — Viz články 55, 171 a 185 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství, včetně jeho změn (Úř. věst. L 248, s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 74). ve znění nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1995/2006 ze dne 13. prosince 2006 , kterým se mění nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. L390, s. 1). Viz rovněž návrh souhrnného rozpočtu Evropské komise na rozpočtový rok 2013. Pracovní dokument, část III. Orgány zřízené Evropskou unií, jež mají právní subjektivitu. COM(2012) 300 – květen 2012. Nařízení Rady 1605/2002 bylo s platností od 1. Ledna 2013 částečně zrušeno článkem 212 nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012 , kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (Úř. Věst. L298, s. 1).

17 — Zřízený nařízením Rady (ES) č. 40/94 ze dne 20. prosince 1993 o ochranné známce Společenství (Úř. věst. L 11, s. 1; Zvl. vyd. 17/01, s. 146). Nařízení č. 40/94 bylo zrušeno podle článku 166 nařízení Rady (ES) č. 207/2009 ze dne 26. února 2009 o ochranné známce Společenství (kodifikované znění) (Úř. věst. L 78, s. 1).

18 — Zřízený nařízením Rady (ES) č. 2100/94 o odrůdových právech Společenství (Úř. věst. L 227, s. 1; Zvl. vyd. 03/16, s. 390).

19 — Zřízená nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1592/2002 ze dne 15. července 2002 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost letectví (Úř. věst. L 240, s. 1; Zvl. vyd. 07/07, s. 30).

20 — Zřízená nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky, o změně směrnice 1999/45/ES a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 793/93, nařízení Komise (ES) č. 1488/94, směrnice Rady 76/769/EHS a směrnic Komise 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES (Úř. věst. L 396, s. 1).

21 — Viz mé stanovisko ve věci Spojené království v. Parlament a Rada (rozsudek ze dne 22. ledna 2014, C-270/12), body 23, 73 a 74.

22 — Viz například rozsudky ze dne 14. června 2011, Miles a další, C-196/09, Sb. rozh. s. I-5105, bod 39; ze dne 15. ledna 1986, Hurd a Jones, 44/84, Recueil, s. 29, body 3 až 6, 20 a 21, a ze dne 30. září 2010, Komise v. Belgie, C-132/09, Sb. rozh. s. I-8695.

23 — Např. věc Elti v. Delegace Evropské unie v Černé Hoře.

40. Jinými slovy, s ohledem na tento výklad práva Evropské unie si jen těžko lze přestavit, jak by monitorovací výbor mohl být na vnitrostátní úrovni považován za cizí orgán nebo mezinárodní organizaci, která se vymyká soudní kontrole. To je důležité, protože čl. 8 odst. 1 zákona o správním řízení podle všeho vyjímá orgány tohoto druhu z jurisdikce estonských správních soudů [24].

41. Tento výklad rovněž zabraňuje problémům spojeným s jurisdikcí. Mám za to, že různá státní příslušnost členů monitorovacího výboru není na překážku soudnímu přezkoumání rozhodnutí přijatých výborem, neboť předmětem takového přezkumu je *rozhodnutí takového orgánu*, jak jej vymezují příslušné akty práva Evropské unie a programové dokumenty. Tento závěr není dotčen skutečností, že rozhodnutí monitorovacího výboru jsou přijímána konsensem delegátů výboru z Estonska a Lotyšska.

42. Mám tedy za to, že je třeba odmítnout argumenty lotyšské vlády, podle níž by v případě, že Soudní dvůr shledá rozhodnutí monitorovacího výboru soudně přezkoumatelnými, mohlo potenciálně dojít k určité vzájemné kolizi mezi správní jurisdikcí lotyšských a estonských soudů, neboť je monitorovací výbor složen z členů z obou států. Jak uvedla Komise na jednání, účastníci operačního programu se dohodli na příslušnosti estonských orgánů, a to jednak s ohledem na finanční rámec a jednak pokud jde o umístění výše uvedených orgánů programu. Tyto skutečnosti jsou v estonsko-lotyšském programu 2007-2013 zohledněny.

43. Na předběžné otázky b) a c) je tedy třeba odpovědět společně v tom smyslu, že rozhodnutí monitorovacího výboru nejsou akty orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie ve smyslu článku 263 SFEU a že přísluší soudům Estonska, a nikoli Tribunálu Evropské unie, aby projednaly žaloby proti rozhodnutím monitorovacího výboru a o těchto žalobách rozhodly.

44. Z politického hlediska může tento závěr znevýhodňovat lotyšské žadatele o podporu s ohledem na nevyhnutelné jazykové obtíže a skutečnost, že nebudou pravděpodobně znát estonský právní systém. Je politováníhodné, že dotčené členské státy nezvážily za účelem přezkumu legality rozhodnutí o podpoře přijatých monitorovacím výborem možnost zřízení takového přeshraničního orgánu, který je podobný Soudnímu dvoru Beneluxu. Mám navíc za to, že by dotčeným členským státům nic nebránilo sjednat, že přezkoumání rozhodnutí monitorovacího výboru, jež jsou adresována výhradně lotyšským podnikům a občanům, bude příslušet lotyšským soudům.

C – *Odpověď na otázku a)*

1. Úvodní poznámky

45. Nejprve je třeba určit, které ustanovení článku 47 Listiny je dotčeno v tomto řízení. Obdobně jako čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“) odkazuje článek 47 Listiny na celou řadu různých práv, jež mají zásadní význam pro řádný výkon spravedlnosti. Mezi ně patří, mimo jiné, právo na spravedlivé projednání věci v přiměřené lhůtě nestranným soudem a právo na účinné prostředky nápravy. Ze spisu vyplývá, že se spor v projednávané věci týká údajného porušení práva na přístup k soudu, neboť průvodce programem stanoví obecný zákaz soudního přezkumu dotčeného rozhodnutí [25].

24 — Tento výklad zákona o správním řízení byl učiněn Tartu Halduskohus a je uveden v předkládacím rozhodnutí.

25 — Jedná se o relativně neobvyklý scénář, ale Soudní dvůr se jím již zabýval. Viz klasický rozsudek ze dne 15. května 1986, Johnston, 222/84, Recueil, s. I-1651.

46. Podstatou první otázky Tartu Ringkonnakohus je, zda monitorovací výbor přijetím svého jednacího řádu podle čl. 63 odst. 2 nařízení č. 1083/2006 a vyloučením soudního přezkumu svých rozhodnutí neporušil článek 47 Listiny. Jak je však uvedeno výše, relevantním ustanovením pro takové spory, jaký je dotčen v projednávané věci, které se týkají evropské územní spolupráce, je čl. 19 odst. 3 nařízení č. 1080/2006, a nikoli čl. 63 odst. 2 nařízení č. 1083/2006.

47. Jak jsem již uvedl, klíčový význam pro předmětný spor má v zásadě otázka, zda zákaz stanovený v bodě 6.6 průvodce programem, a v konečném důsledku i estonské právo, jsou-li závěry Tartu Halduskohus správné, porušují právo na přístup k soudu. Níže je však vysvětleno, že příslušné ustanovení článku 47 Listiny zavazuje i soudy členských států, aby respektovaly zásady efektivity a rovnocennosti, jež jsou rovněž relevantní. Na základě prvně jmenované zásady jsou členské státy povinny zajistit, aby prostředky nápravy a procesní pravidla neznemožňovaly výkon práv vyplývajících z unijního právního řádu nebo jej nadměrně neztěžovaly. Podle druhé z uvedených zásad takové prostředky nápravy a procesní pravidla členských států nesmí být méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení na základě vnitrostátního práva [26]. Mám za to, že zásady efektivity a rovnocennosti je nutno posuzovat v rámci článku 47 Listiny [27].

48. Evropská unie se řídí zásadami právního státu a žádný z jejích členských států ani její orgány se tak nemohou vyhnout přezkoumání, zda jsou jimi přijatá opatření v souladu se základním ústavním pořádkem [28], který tvoří SEU, SFEU a Listina. Na rozdíl od zástupce Lotyšska, který na jednání vyjádřil obavy z důsledku připuštění soudního přezkumu přeshraničních opatření, se domnívám, že není představitelné, aby byla při provádění programu Evropské unie vyloučena veškerá soudní kontrola pouze z důvodu, že se programu účastní více než jeden členský stát.

49. S ohledem na níže uvedená vodítka však přísluší předkládajícímu vnitrostátnímu soudu, aby rozhodl, zda je dotčená úprava soudního přezkumu v souladu s právem na přístup k soudu, které chrání článek 47 Listiny. Na základě práva Evropské unie má možnost volně uplatnit vlastní prostředky nápravy a procesní pravidla, avšak s výhradou dodržení zásad efektivity a rovnocennosti. Vzhledem k tomu, že se spor v projednávané věci týká provedení práva Evropské unie, patří mezi meritorní důvody přezkumu, které musí soud členského státu zohlednit, také obecné právní zásady a základní práva, jakož i důvody přezkumu vyplývající ze správního práva členského státu [29].

50. Mám rovněž za to, že právo Evropské unie nebrání členským státům stanovit příznivější podmínky pro přístup k soudu a soudnímu přezkumu, než stanoví právo Evropské unie, pokud tím nebude ohroženo efektivní provádění práva Evropské unie. To platí jednak pro podmínky *locus standi* a jednak pro kritéria určení přezkoumatelných aktů [30].

51. Pro správné pochopení úlohy obecných zásad práva Evropské unie a článku 47 Listiny v projednávané věci je důležité rozlišovat mezi dvěma otázkami, a to i) zda byla žádost MTÜ Liivimaa Lihaveis o financování v rámci estonsko-litevského programu pravomocně zamítnuta, a ii) v jaké fázi správního procesu bylo takové pravomocné rozhodnutí vydáno. Jinými slovy, který krok byl v tomto

26 — Rozsudek ze dne 27. června 2013, Agrokonsulting-04, C-93/12, bod 36 a citovaná judikatura.

27 — Viz stanovisko generálního advokáta Bota ze dne 14. března 2013 ve věci Agrokonsulting-04.

28 — Viz rozsudek ze dne 10. července 2003, Komise v. EIB, C-15/00, Recueil, s. I-7281, bod 75 a citovaná judikatura. Tato zásada byla uplatněna na Evropský hospodářský a sociální výbor v rozsudku Tribunálu ze dne 31. března 2011, Itálie v. Evropský hospodářský a sociální výbor, T-117/08, Sb. rozh. s. II-1463, bod 32.

29 — Viz například rozsudek ze dne 4. června 2009, JK Otsa Talu, C-241/07, Sb. rozh. s. I-4323. V rozsudku ze dne 19. září 2002, Huber, C-336/00, Recueil, s. I-7699 je v bodě 40 uvedeno, že „schválení vnitrostátních programů podpory Komisí žádným způsobem nepřiznává uvedeným programům povahu opatření práva Společenství“. V témže bodu Soudní dvůr dále konstatoval, že je-li tedy například *smlouva o podpoře* neslučitelná s programem schváleným Komisí, přísluší vnitrostátnímu soudu, aby z uvedené neslučitelnosti dovodil důsledky tak, že přihlédne k *vnitrostátnímu právu*, přičemž při použití vnitrostátního práva současně zohlední relevantní právo Společenství (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska). Viz rovněž analýza generálního advokáta Albera v bodě 53 jeho stanoviska ve věci Huber. Rozsudkem Huber tedy nebylo vyloučeno pravidlo, že ve veřejnoprávním soudním přezkumném řízení je třeba rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí podpory posuzovat na základě obecných zásad práva Evropské unie a základních práv, společně s vnitrostátními důvody soudního přezkumu.

30 — Viz obecně rozsudek ze dne 23. dubna 2009, Sahlstedt a další v. Komise, C-362/06 P, Sb. rozh. s. I-2903, bod 43.

ohledu rozhodující? Pro první z uvedených otázek má přímý význam článek 47 Listiny, zatímco druhá otázka je otázkou vnitrostátní procesní autonomie, jež je omezena obecnými zásadami efektivity a rovnocennosti v rámci práva Evropské unie, přičemž posledně jmenovaná zásada je výrazem obecnější zásady zákazu diskriminace.

2. Článek 47 Listiny a právo na přístup k soudu

52. Je třeba mít na paměti, že s ohledem na čl. 6 odst. 1 SEU tvoří Listina součást primárního práva Evropské unie. Všechny právní předpisy Evropské unie, včetně čl. 19 odst. 3 nařízení č. 1080/2006, proto musí být vykládány v souladu s právy stanovenými Listinou [31].

53. Soudní dvůr konstatoval, že Evropský soud pro lidská práva při rozhodování, zda došlo k porušení práva na přístup k soudu, ověřuje, „zda omezení práva [...] neporušila samotnou podstatu tohoto práva, zda sledovala legitimní cíl a zda mezi použitými prostředky a cílem, kterého mělo být dosaženo, existoval náležitý vztah přiměřenosti“ [32]. Vzhledem k absolutní povaze údajného omezení práva na přístup k soudu, jež je předmětem projednávané věci, by takové omezení mohlo být odůvodněno jen skutečně vážnými důvody.

54. Je nesporné, že při uplatňování a provádění dotčeného programu jsou Estonsko a Lotyšsko povinny dodržovat právo na přístup k soudu chráněné článkem 47 Listiny. Tímto základním právem je vázán i sám monitorovací výbor. Připomínám, že to byl právě monitorovací výbor, který vydal průvodce programem obsahujícího překážku přístupu k soudu.

55. Jsem pevně přesvědčen, že zjevně nelegislativní orgán, jakým je monitorovací výbor, nemůže mít pravomoc vyloučit soudní přezkum svých rozhodnutí s účinkem zavazujícím příslušné vnitrostátní soudy. Takový postup by nesplňoval kritérium „stanovení zákonem“, které se vztahuje na jakékoli omezení výkonu práv uznaných Listinou [33]. Má-li tedy jakékoli vyloučení přístupu k právní ochraně, pokud jde o rozhodnutí monitorovacího výboru, být v tomto případě legální, musí se jednat o důsledek jasného ustanovení estonského práva, a nikoli průvodce programem.

56. Článek 47 Listiny tak podtrhuje zásady vyplývající z ustálené judikatury, podle nichž jsou rozhodnutí vnitrostátních orgánů s prováděcími pravomocemi o odmítnutí podpory Evropské unie přezkoumatelná soudem [34].

3. Článek 47 Listiny a zásady efektivity a rovnocennosti

57. Jak jsem již uvedl výše, autonomie předkládajícího vnitrostátního soudu, pokud jde o procesní pravidla a prostředky nápravy, je omezena zásadami efektivity a rovnocennosti. Jak bylo uvedeno v bodě 47, podle mého názoru je tato pravidla nyní nutno posuzovat v rámci článku 47 Listiny.

58. Z toho je třeba vycházet při posouzení, zda je rozhodnutí monitorovacího výboru samo o sobě přezkoumatelným aktem, nebo zda se jedná o interní procesní úkon, který předchází konečnému rozhodnutí řídícího orgánu. Platí-li druhá varianta, je třeba rovněž přihlížet k tomu, že podle průvodce programem (bod 6.7) je posledním krokem v procesu poskytnutí podpory v rámci EFRR uzavření

31 — Rozsudek ze dne 5. října 2010, McB, C-400/10 PPU, Sb. rozh. s. I-8965.

32 — Rozsudek ze dne 22. prosince 2010, DEB, C-279/09, Sb. rozh. s I-13849, bod 47. Viz rovněž rozsudek ze dne 18. března 2010, Alassini a další, spojené věci C-317/08 až C-320/08, Sb. rozh. s. I-2213, bod 63. Např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. října 1996, Levages Prestations Services v. Francie, bod 40, Sbírka rozsudků a rozhodnutí 1996-V, a stížnost č. 61226/08 Assunção Chaves v. Portugalsko, bod 71, rozsudek ze dne 31. ledna 2012.

33 — Viz čl. 52 odst. 1 Listiny.

34 — Rozsudek JK Otsa Talu.

smlouvy o poskytnutí podpory mezi řídícím orgánem a hlavním partnerem schváleného projektu. Jinými slovy, je možné, že dotčený rozhodovací proces nevyústí ve vydání žádného správního rozhodnutí v klasickém smyslu, nýbrž ve smlouvu uzavřenou mezi řídícím orgánem a hlavním partnerem podle soukromého či správního práva.

59. Může být užitečné připomenout, že na úrovni Evropské unie je třeba se při stanovení, zda správní rozhodnutí vede k podstatné změně právního postavení žadatele, více zaměřit na obsah sporného aktu [35] než na jeho formální stránku [36], a na relevantní výchozí právní vztahy [37].

60. Opatření, která přestože byla přijata v rámci přípravného řízení, zakončují fázi odlišitelnou od hlavního řízení a vyvolávají právní účinky [38], tedy podléhají soudnímu přezkumu. Je třeba upozornit na to, že Soudní dvůr rozhodoval specificky o právních účincích rozhodnutí orgánů Evropské unie, kterými byla určitým žadatelům odmítnuta podpora Evropské unie v raných fázích vícestupňového procesu. Soudní dvůr rozhodl, že sestavení seznamů může mít právní účinky, jelikož v rámci něj může dojít k opomenutí uvést na tyto seznamy některé podniky, které tak nebudou mít možnost podílet se na příslušných zakázkách [39].

61. Na tomto místě bych doplnil, že výsledkem moderního vícestupňového procesu správního rozhodování nemusí nutně být správní rozhodnutí, nýbrž smlouva uzavřená podle správního či soukromého práva mezi státním orgánem a soukromým subjektem. Taková smlouva nemusí být neúspěšným žadatelům vůbec sdělena či přístupná [40]. Jinými slovy, za takových okolností může být rozhodnutí, kterým byla objektivně zamítnuta žádost o financování, přijato již před uzavřením dotčené smlouvy. Podle mého názoru za takových okolností musí mít žadatel možnost zamítavé rozhodnutí napadnout u soudu, neexistuje-li jiná forma právního postupu proti takovému negativnímu rozhodnutí o financování, než je správní opravný prostředek [41].

62. V žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nejsou uvedena relevantní vnitrostátní ustanovení o správním řízení a soudním řízení správním. Není tedy možné určit, jaké právní prostředky a formy žaloby lze využít v příslušném čistě národním kontextu. Jak jsem již uvedl, v případě zamítnutí žádosti o financování však musí existovat nějaký prostředek nápravy a takový prostředek musí splňovat podmínky vyplývající ze zásad efektivity a rovnocennosti. Ve vnitrostátním právním řádu členského státu tak musí existovat „samostatná žaloba“ směřující k přezkumu souladu vnitrostátních ustanovení s právem Evropské unie, pokud účinnou soudní ochranu nezaručují jiné právní prostředky v rámci vnitrostátního práva [42].

63. Pokud jde o zásadu efektivity, z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že v případech, kdy je třeba určit, zda právní úprava členského státu v praxi znemožňuje výkon práva Evropské unie nebo jej nadměrně ztěžuje, je třeba přihlédnout také k postavení tohoto ustanovení v celém řízení, průběhu řízení a jeho zvláštnostem a „základním zásadám dotyčného vnitrostátního právního systému, jako

35 — Viz usnesení Soudního dvora ze dne 31. března 2011, Mauerhofer v. Komise, C-433/10 P, bod 58.

36 — Rozsudek ze dne 26. ledna 2010, Internationaler Hilfsfonds v. Komise, C-362/08 P, Sb. rozh. s. I-669, bod 55 a citovaná judikatura.

37 — Usnesení Mauerhofer v. Komise, bod 61 a rozsudek Internationaler Hilfsfonds v. Komise.

38 — Stanovisko generálního advokáta Bota ze dne 5. července 2012 ve věci Jager & Polacek v. OHIM (rozsudek ze dne 18. října 2012, C-402/11 P), bod 42 citující rozsudek IBM v. Komise, 60/81, Recueil, s. 2639.

39 — Rozsudek ze dne 27. září 1988, Spojené království v. Komise, 114/86, Recueil, s. I-5289, bod 13.

40 — Z odpovědi Liivimaa Lihaveis na písemné otázky Soudního dvora vyplývá, že mezi řídícím orgánem programu a estonským Ministerstvem vnitra došlo v červenci 2010 k výměně e-mailů, kde prvně jmenovaný vysvětlil, že v rámci estonsko-lotyšského programu nejsou přijímána žádná správní rozhodnutí, pokud jde o schválení či zamítnutí projektů. Neúspěšným žadatelům je pouze zaslán dopis s vysvětlením důvodů zamítnutí.

41 — Na jednání byl proveden podrobný rozbor otázky, zda je řídící orgán vázán rozhodnutími monitorovacího výboru či nikoli a zda má prvně jmenovaný pravomoc změnit rozhodnutí posledně jmenovaného o zamítnutí žádosti o podporu, či nikoli. Mám za to, že tato otázka není příliš relevantní, jelikož jediným oznámením zaslaným žadateli byl sporný dopis. Článek 5 odst. 8 jednacího řádu monitorovacího výboru navíc stanoví, že „má-li řídící orgán zásadní námitky ohledně souladu rozhodnutí přijatého monitorovacím výborem s právním základem programu, nebude takové rozhodnutí přijato do té doby, než řídící orgán věc vyjasní na základě komunikace s příslušnými orgány a organizacemi. [...] V novém rozhodnutí monitorovacího výboru musí být zpráva zohledněna“.

42 — Rozsudek Unibet, bod 65.

například zásadě ochrany práv obhajoby, zásadě právní jistoty a řádnému průběhu řízení“ [43]. Z toho vyplývá, že při posouzení, zda je rozhodnutí monitorovacího výboru aktem podléhajícím přezkumu, musí vnitrostátní soud posoudit, zda kromě správního opravného prostředku existují jiné právní prostředky zajišťující účinnou právní ochranu.

64. Pokud jde o zásadu rovnocennosti, spatřuji problém v tom, že ze soudního přezkumu v Estonsku je podle všeho vyloučeno pouze financování v rámci programů evropské územní spolupráce. Jeví se, že to představuje zvláštní a restriktivní režim prostředků nápravy, který se neuplatní pro obdobné nároky čistě vnitrostátní povahy (v tomto případě estonské). Rozhodnutí, zda došlo k porušení zásady rovnocennosti, však přísluší vnitrostátnímu soudu [44].

4. Rozsah soudního přezkumu podle obecných zásad práva Evropské unie

65. Závěrem se budu zabývat rozsahem soudního přezkumu dostupného pro uchazeče, jejichž žádosti byly monitorovacím výborem zamítnuty.

66. Mám za to, že rozhodnutí o financování napadené sdružením MTÜ Liivimaa Lihaveis má v konečném důsledku diskreční povahu v tom smyslu, že subjektivní právo na poskytnutí podpory nemají ani takoví žadatelé, kteří splňují právní kritéria a podmínky poskytnutí podpory. Objem žádostí splňujících dotčená kritéria totiž může přesahovat dostupné finanční prostředky. Případně žádný z dotčených projektů nemusí nutně být shledán vhodným k financování, a to i pokud splní formální kritéria a kritéria technické způsobilosti.

67. Z toho vyplývá, že podporu projektu MTÜ Liivimaa Lihaveis je možné odmítnout, i pokud splňuje všechna kritéria stanovená v rámci cíle „Evropská území spolupráce“.

68. Mám rovněž za to, že soud členského státu musí zohlednit skutečnost, že monitorovací výbor je vázán stejnými kritérii, která se vztahují na orgány Evropské unie při výkonu jejich posuzovací pravomoci. V této souvislosti bylo rozhodnuto, že „dodržení záruk přiznaných unijním právním řádem ve správních řízeních [má] tím zásadnější význam. Mezi tyto záruky patří zejména povinnost příslušného orgánu zkoumat pečlivě a nestranně všechny relevantní skutečnosti projednávaného případu a právo dotčené osoby vyjádřit své stanovisko, jakož i právo na dostatečné odůvodnění rozhodnutí. Pouze za těchto okolností může soud ověřit, zda byly dány skutkové a právní okolnosti, na nichž závisí výkon posuzovací pravomoci [45]. Tyto okolnosti jsou podle mého názoru součástí povinnosti řádné správy, jež se nyní odráží v článku 41 Listiny.

69. Rozsah soudního přezkumu, který musí soud členského státu provést podle práva Evropské unie, je však omezen [46].

70. Navrhuji tedy, aby Soudní dvůr na otázku a) odpověděl v tom smyslu, že bez ohledu na taková pravidla stanovená společným monitorovacím výborem zřízeným dvěma členskými státy v rámci Evropského fondu pro regionální rozvoj, jako je průvodce programem vydaný monitorovacím výborem estonsko-lotyšského programu 2007-2013, podle něhož nelze rozhodnutí výboru napadnout, ze zásady účinné právní ochrany a článku 47 Listiny vyplývá, že žadatel, jehož žádost o financování podaná v souladu s nařízením č. 1080/2006 a nařízením č. 1083/2006 byla zamítnuta, musí mít možnost

43 — Rozsudky Agrokonsulting-04, bod 48; viz rovněž rozsudky ze dne 14. prosince 1995, Peterbroeck, C-312/93, Recueil, s. I-4599, bod 14, a ze dne 29. října 2009, Pontin, C-63/08, Sb. rozh. s. I-10467, bod 47.

44 — Rozsudek Agrokonsulting, bod 39.

45 — Rozsudek ze dne 21. listopadu 1991, Technische Universität München, C-269/90, Recueil, s. I-5469, bod 14.

46 — Viz například rozsudek JK Otsa Talu.

takové zamítavé rozhodnutí napadnout u příslušného soudního orgánu členského státu odpovědného za řízení programu. Vnitrostátnímu soudu přísluší, aby rozhodl, kterými procesními ustanoveními a zásadami vnitrostátního práva se v této souvislosti řídí přístup k soudu, a to s ohledem na požadavky vyplývající ze zásad rovnocennosti a účinné soudní ochrany.

D – *Časové účinky*

71. Neshledávám žádný důvod přijmout argument lotyšské vlády, že je třeba omezit časové účinky rozsudku *ex nunc* (kromě věcí týkajících se monitorovacího výboru, které jsou již projednávány před soudy) vzhledem k dodatečnému břemeni pro státní rozpočty vyplývajícímu z vydání rozsudku s účinky *ex tunc*. Lotyšská vláda dále uvádí, že by došlo k vlně žalob proti již vykonaným rozhodnutím monitorovacího výboru, jestliže by časové účinky rozsudku nebyly omezeny.

72. K tomu, aby Soudní dvůr učinil výjimku spočívající v omezení časových účinků rozsudku, musí být nejprve splněny dvě podmínky, a to dobrá víra zúčastněných kruhů a riziko závažných obtíží v případě, že nedojde k omezení časových účinků rozsudku [47].

73. Pokud jde o podmínku dobré víry zúčastněných kruhů, estonská a lotyšská vláda obecně, a monitorovací výbor konkrétně, si měly být vědomy požadavků na účinnou soudní ochranu podle práva Evropské unie, když stanovily příslušná pravidla rozhodování v rámci evropské územní spolupráce.

74. Pokud jde o podmínku existence rizika závažných obtíží, Soudní dvůr jasně uvedl, že finanční důsledky, které by mohly pro členský stát plynout z rozsudku vydaného v řízení o předběžné otázce, nikdy samy o sobě neodůvodňují omezení časových účinků tohoto rozsudku [48]. Kromě toho, jelikož nemůže být dáno subjektivní právo na poskytnutí podpory v rámci Evropského fondu pro regionální rozvoj, nevyplývá z výše uvedeného, že by z výkladu poskytnutého Soudním dvorem nutně plynuly jakékoli finanční důsledky pro dotčené členské státy.

75. Za těchto okolností v projednávané věci neexistuje žádná skutečnost, která by mohla odůvodnit výjimku ze zásady, podle které rozsudek týkající se výkladu práva Evropské unie vyvolává účinky od data, kdy vykládané pravidlo nabylo účinnosti.

IV – **Závěry**

76. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Tartu Ringkonnakohus takto:

Otázka a)

Ze zásady účinné právní ochrany a z článku 47 Listiny základních práv Evropské unie vyplývá, že žadatel, jehož žádost o financování podaná v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999 a nařízením Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 byla zamítnuta, musí mít možnost takové zamítavé rozhodnutí napadnout u příslušného soudního orgánu členského státu odpovědného za řízení programu. Vnitrostátnímu soudu přísluší, aby rozhodl, v jaké fázi procesu rozhodování byl

47 — Rozsudek ze dne 19. prosince 2013, Vent de Colère a další, C-262/12, bod 40 a citovaná judikatura.

48 — V tomto smyslu viz, mimo jiné, rozsudek ze dne 19. října 1995, Richardson, C-137/94, Recueil, s. I-3407, bod 37 a citovaná judikatura.

přezkoumatelný akt vydán a kterými procesními ustanoveními a zásadami vnitrostátního práva se v této souvislosti řídí přístup k soudu, splňují-li požadavky vyplývající ze zásad rovnocennosti a účinné právní ochrany.

Otázky b) a c)

Rozhodnutí společného monitorovacího výboru zřízeného dvěma členskými státy v rámci Evropského fondu pro regionální rozvoj, jakým je monitorovací výbor estonsko-lotyšského programu 2007-2013, nejsou akty orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie ve smyslu článku 263 SFEU, a přísluší soudům členského státu, a nikoli Tribunálu Evropské unie, aby projednaly žaloby proti rozhodnutím takového monitorovacího výboru a o těchto žalobách rozhodly.