Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NIILO JÄÄSKINEN
prednesené 13. marca 2014[1]

Vec C-562/12

MTÜ Liivimaa Lihaveis
proti
Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal

Tartu Ringkonnakohus (Estónsko)]

„Nariadenie (ES) č. 1083/2006 — Nariadenie (ES) č. 1080/2006 — Európsky fond regionálneho rozvoja — Právomoci monitorovacieho výboru pre operačný program zameraný na podporu európskej územnej spolupráce — Spoločný program dvoch členských štátov — Rozdelenie zodpovednosti medzi monitorovací výbor a riadiaci orgán programu — Zákaz súdneho preskúmania rozhodnutí monitorovacieho výboru — Článok 47 Charty základných práv EÚ — Pojem uplatňovanie práva EÚ — Akty orgánov, úradov alebo agentúr Únie podľa článku 263 ZFEÚ — Napadnuteľné akty — Vnútroštátna procesná autonómnosť — Zásady efektivity a ekvivalencie“

I – Úvod

1. Estónsko-lotyšský program 2007 – 2013 je program cezhraničnej spolupráce uskutočňovaný v rámci európskej územnej spolupráce. Tartu Ringkonnakohus (Odvolací súd v Tartu, Estónsko) žiada o usmernenie v otázke, či je absolútny zákaz súdneho preskúmania rozhodnutia, ktorým monitorovací výbor programu (ďalej len „monitorovací výbor“) zamietol financovanie projektu, v súlade s právom EÚ. Programová príručka monitorovacieho výboru (ďalej len „programová príručka“) vylučuje podanie akéhokoľvek opravného prostriedku proti jeho rozhodnutiam na súd. Program je riadený v súlade so správnou dohodou uzatvorenou medzi dvoma členskými štátmi, Estónskom a Lotyšskom, a estónskym ministerstvom vnútra.

2. Vnútroštátny súd sa konkrétne pýta, či je zákaz v súlade s článkom 63 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006 z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1260/1999,[2] v spojení s článkom 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), ktorý zaručuje právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Ú. v. EÚ L 210, s. 25. Nariadenie č. 1083/2000 bolo zrušené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 320). Prejednávaná vec sa však *ratione temporis* riadi nariadením č. 1083/2006.

3. Vnútroštátny súd sa ďalej pýta, či má Všeobecný súd Európskej únie alebo vnútroštátny súd právomoc na prejednanie žalôb podaných voči rozhodnutiam monitorovacieho výboru a na rozhodnutie o nich. Táto otázka úzko súvisí s tým, či možno rozhodnutie monitorovacieho výboru považovať za akt orgánu, úradu alebo agentúry Európskej únie na účely článku 263 ZFEÚ.

4. Prejednávanú vec komplikuje skutočnosť, že poskytovanie pomoci v rámci európskej územnej spolupráce je viacstupňové. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania jasne nevyplýva, či rozhodnutie, ktorým monitorovací výbor zamietol žiadosť MTÜ Liivimaa Lihaveis, predstavuje podľa estónskeho práva súdom preskúmateľné právne záväzné rozhodnutie alebo či takéto rozhodnutia prijíma v neskoršom štádiu procesu napríklad riadiaci orgán programu. Okrem toho hoci je estónsko-lotyšský program 2007 – 2013 programom EÚ, v systémoch súdneho preskúmania v oboch členských štátoch, ktoré ho uskutočňujú, budú nevyhnutne existovať rozdiely.

5. Napriek tejto komplexnosti zo základnej zásady práva EÚ vyplýva, že hoci v zásade by vo vnútroštátnom práve malo byť upravené postavenie osoby podliehajúcej súdnej právomoci a jej záujem v danej veci potrebný na to, aby mohla podať žalobu, právo EÚ si vyžaduje, aby vnútroštátna právna úprava nebránila právu na účinnú súdnu ochranu.[3] Členským štátom totiž prináleží, aby stanovili systém právnych prostriedkov nápravy a postupov umožňujúci zabezpečiť dodržiavanie tohto práva.[4] Otázky položené zo strany Tartu Ringkonnakohus budem posudzovať z hľadiska tejto požiadavky.

II – Právny rámec, spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

A – *Estónsko-lotyšský program a relevantné ustanovenia práva EÚ a estónskeho práva*

1. Úvod

6. Estónsko-lotyšský program 2007 – 2013 predstavuje „operačný program“ podľa článku 2 ods. 1 nariadenia (ES) č. 1083/2006. Navyše keďže ide o projekt územnej spolupráce, na ktorom sa zúčastňuje viac členských štátov, vzťahuje sa naň aj nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 z 5. júla 2006 o Európskom fonde regionálneho rozvoja, a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1783/1999.[5]

2. Právny rámec

7. Operačný program bol schválený rozhodnutím Komisie K(2007) 6603 v konečnom znení z 21. decembra 2007[6] a bol navrhnutý s cieľom podporiť európsku územnú spoluprácu. Je financovaný prostriedkami Spoločenstva z Európskeho fondu regionálneho rozvoja (ďalej len „EFRR“).

3 — Rozsudok z 13. marca 2007, Unibet (C-432/05, Zb. s. I-2271, bod 42 a citovaná judikatúra).

4 — Tamže.

5 — Ú. v. EÚ L 210, s. 19. Európska komisia na pojednávaní zdôraznila, že ide o *lex specialis* pre programy európskej územnej spolupráce. Nariadenie č. 1080/2006 bolo zrušené od 1. januára 2014 článkom 15 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1301/2013 zo 17. decembra 2013 o Európskom fonde regionálneho rozvoja a o osobitných ustanoveniach týkajúcich sa cieľa Investovanie do rastu a zamestnanosti, a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1080/2006. (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 289). Nariadenie č. 1080/2006 je však relevantné *ratione temporis*.

6 — Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania Komisia 24. októbra 2012 prijala rozhodnutie K(2012) 7497, ktorým zmenila a doplnila rozhodnutie K(2007) 6603.

8. Základná štruktúra riadenia programov Európskeho fondu regionálneho rozvoja je upravená v článku 59 ods. 1 nariadenia č. 1083/2006, ktorý stanovuje, že členský štát pre každý operačný program určí riadiaci orgán, certifikačný orgán a orgán auditu. Článok 59 ods. 5 nariadenia č. 1083/2006 však stanovuje, že osobitné pravidlá riadenia a kontroly sú stanovené v nariadení č. 1080/2006 pre operačné programy v rámci európskej územnej spolupráce.

9. Článok 60 nariadenia č. 1083/2006 upravuje funkcie riadiaceho orgánu, ktorý je zodpovedný za riadenie a vykonávanie operačného programu v súlade so zásadou riadneho finančného riadenia. Riadiaci orgán zodpovedá najmä za zabezpečenie toho, aby sa operácie vyberali na financovanie v súlade s kritériami vzťahujúcimi sa na operačný program a aby boli v súlade s uplatniteľnými predpismi Spoločenstva a vnútroštátnymi predpismi počas celého obdobia vykonávania. Riadiaci orgán usmerňuje prácu monitorovacieho výboru, pričom mu poskytuje dokumenty potrebné na monitorovanie kvality vykonávania operačného programu z hľadiska jeho konkrétnych cieľov.

10. Článok 63 nariadenia č. 1083/2006, ktorý je v návrhu na začatie prejudiciálneho konania uvedený ako relevantné ustanovenie práva EÚ, sa týka monitorovacieho výboru. Stanovuje, že každý členský štát po dohode s riadiacim orgánom zriadi v stanovenej lehote monitorovací výbor pre každý operačný program. Pre niekoľko operačných programov sa môže zriadiť jeden monitorovací výbor. Každý monitorovací výbor musí vypracovať svoj rokovací poriadok v rámci inštitucionálneho, právneho a finančného rámca dotknutého členského štátu a prijať ho po dohode s riadiacim orgánom na účely plnenia svojho poslania v súlade s nariadením č. 1083/2006.[7]

11. Článok 70 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 1083/2006 stanovuje, že členské štáty zodpovedajú za riadenie a kontrolu operačných programov a majú konkrétne úlohy.

12. Pokiaľ ide o osobitné pravidlá platné pre programy územnej spolupráce, článok 14 nariadenia č. 1080/2006 stanovuje okrem iného, že členské štáty, ktoré sa zúčastňujú na operačnom programe, určia jeden riadiaci orgán, jeden certifikačný orgán a jeden orgán auditu, pričom orgán auditu sa nachádza v členskom štáte riadiaceho orgánu. Riadiaci orgán vytvorí po porade s členskými štátmi zastúpenými v oblasti programu spoločný technický sekretariát. Sekretariát pomáha riadiacemu orgánu a monitorovaciemu výboru pri vykonávaní príslušných úloh. Každý členský štát zúčastnený na operačnom programe vymenuje zástupcov do monitorovacieho výboru uvedeného v článku 63 nariadenia č. 1083/2006.

13. Článok 15 ods. 1 nariadenia č. 1080/2006 okrem iného stanovuje, že riadiaci orgán pokiaľ nie je stanovené inak vykonáva úlohy upravené v článku 60 nariadenia č. 1083/2006.

14. Článok 19 ods. 3 nariadenia č. 1080/2006 stanovuje, že okrem úloh uvedených v článku 65 nariadenia č. 1083/2006 zodpovedá monitorovací výbor alebo riadiaci výbor, ktorý mu podlieha, aj za výber operácií.

15. Na vykonávanie estónsko-lotyšského programu 2007 – 2013 bol vytvorený samostatný systém riadenia v súlade so spoločnou dohodou uzatvorenou medzi oboma vládami a Ministerstvom vnútra Estónskej republiky. Riadiace štruktúry sa nachádzajú najmä v Estónsku.

16. Ministerstvo vnútra Estónskej republiky plní úlohu riadiaceho orgánu (pozri kapitolu 7.2.1 estónsko-lotyšského programu 2007 – 2013), certifikačného orgánu (pozri kapitolu 7.3.1 estónsko-lotyšského programu 2007 – 2013) a orgánu auditu (pozri kapitolu 7.4.1 estónsko-lotyšského programu 2007 – 2013. Riadiaci orgán zriadil spoločný technický sekretariát (ďalej len „JTS“) (kapitola 7.7 estónsko-lotyšského programu 2007 – 2013), ktorý spravuje operačný program.

7 — Článok 64 ods. 1 nariadenia č. 1083/2006 stanovuje, že monitorovaciemu výboru predsedá zástupca členského štátu alebo riadiaceho orgánu. O jeho zložení rozhodne členský štát po dohode s riadiacim orgánom. Podľa článku 64 ods. 2 nariadenia č. 1083/2006 okrem iného sa na práci monitorovacieho výboru na vlastný podnet alebo na žiadosť monitorovacieho výboru zúčastňuje zástupca Komisie v poradnej funkcii.

17. Okrem toho bol zriadený aj monitorovací výbor zložený zo siedmich členov z Estónska i z Lotyšska. Stalo sa tak na základe dohody uvedenej v bode 15 v súlade s článkom 14 ods. 3 nariadenia č. 1080/2006, článkami 63 a 64 nariadenia č. 1083/2006 a s kapitolou 7.6.2 estónsko-lotyšského programu 2007 – 2013. V spore vo veci samej bolo napadnuté rozhodnutie tohto orgánu.

18. Monitorovací výbor prijal programovú príručku obsahujúcu usmernenia týkajúce sa prípravy žiadostí o poskytnutie pomoci, ako aj vykonávania a monitorovania projektu, predkladania správ a ukončenia projektu. Kapitola 7.6.3 estónsko-lotyšského programu 2007 – 2013 stanovuje, že „monitorovací výbor vypracuje svoj rokovací poriadok a prijme ho po dohode s riadiacim orgánom, aby mohol plnil svoje úlohy v súlade so všeobecným nariadením a s nariadením o EFRR“. [8]

19. Kapitola 6.6 programovej príručky stanovuje: „Rozhodnutia MV [monitorovacieho výboru] nie je možné napadnúť.“

20. § 1 ods. 3 estónskeho zákona o štrukturálnej pomoci na roky 2007 až 2013 (Perioodi 2007 – 2013 struktuuritoetuse seadus, ďalej len „StS 2007 – 2013“) stanovuje, že jednotlivé ustanovenia zákona sa vzťahujú na poskytovanie a čerpanie štrukturálnej pomoci v rámci cieľa operačných programov európskej územnej spolupráce podľa článku 3 ods. 2 písm. c) nariadenia 1083/2006. § 1 ods. 5 estónskeho zákona o štrukturálnej pomoci stanovuje, že ustanovenia zákona o správnom konaní (haldurmenetluse seadus) sa uplatnia na konania uvedené v tomto zákone s prihliadnutím na z neho vyplývajúce špecifiká. [9]

B – *Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky*

21. Združenie MTÜ Liivimaa Lihaveis, ktoré je estónskym združením chovateľov hovädzieho dobytka, podalo vo februári 2010 v rámci estónsko-lotyšského programu 2007 – 2013 žiadosť o financovanie projektu „Vytvorenie nového výrobku s novou značkou vyrobeného z kvalitného hovädzieho dobytka, ktorý bol chovaný na rôznych pastvinách v Estónsku a Lotyšsku“ (ďalej len „projekt“).

22. Projekt predložený združením MTÜ Liivimaa Lihaveis prešiel prvým štádiom výberového konania, v ktorom bol klasifikovaný ako technicky spôsobilý. Následne bol predložený na hodnotenie kvality zo strany JTS, ktorý ako výsledok hodnotenia vyhotovil poradie projektov a predložil ich monitorovaciemu výboru. JTS zaslal 19. apríla 2010 združeniu MTÜ Liivimaa Lihaveis list, v ktorom ho informoval, že jeho žiadosť prešla prvým štádiom výberového konania a bola klasifikovaná ako technicky spôsobilá. JTS ďalej združeniu MTÜ Liivimaa Lihaveis oznámil, že vykoná hodnotenie kvality žiadosti, ale „konečné rozhodnutie“ prijme monitorovací výbor 29. júna 2010.

23. Monitorovací výbor na zasadnutí, ktoré sa konalo 28. a 29. júna 2010, zamietol žiadosť združenia MTÜ Liivimaa Lihaveis o poskytnutie pomoci. Združeniu MTÜ Liivimaa Lihaveis bolo toto rozhodnutie monitorovacieho výboru oznámené 7. júla 2010 listom zaslaným zo strany JTS.

8 — Podľa pripomienok, ktoré Komisia predniesla na pojednávaní, však bola programová príručka prijatá na základe článku 5 ods. 1 nariadenia Komisie (ES) č. 1828/2006 z 8. decembra 2006, ktorým sa stanovujú vykonávacie pravidlá nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Európskom fonde regionálneho rozvoja (Ú. v. EÚ L 371, s. 1). Pozri aj korigendum k nariadeniu Komisie (ES) č. 1828/2006 z 8. decembra 2006, ktorým sa stanovujú vykonávacie pravidlá nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Európskom fonde regionálneho rozvoja (Ú. v. EÚ L 45, s. 3).

9 — V návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa stanovuje, že Tartu Halduskohus zastával názor, že tieto ustanovenia bránia uplatňovaniu zákona o správnom konaní na projekty v rámci estónsko-lotyšského programu. Pozri ďalej bod 25.

24. Združenie MTÜ Liivimaa Lihaveis podalo 1. novembra 2010 žalobu na Tartu Halduskohus (Správny súd v Tartu), ktorou navrhovalo, aby súd zrušil rozhodnutie monitorovacieho výboru, ktorým bola zamietnutá jeho žiadosť, a nariadil monitorovaciemu výbor opätovné posúdenie žiadosti a prijatie správneho rozhodnutia v súlade so zákonom.

25. Tartu Halduskohus uznesením z 21. septembra 2011 zamietol žalobu o zrušenie napadnutého rozhodnutia s odôvodnením, že rozhodnutie nepredstavuje správny akt, ktorý by bolo možné napadnúť pred správnym súdom. § 1 ods. 3 v spojení s § 1 ods. 5 estónskeho zákona o štrukturálnej pomoci na roky 2007 až 2013 bráni uplatňovaniu ustanovení estónskeho zákona o správnom konaní na projekty v rámci estónsko-lotyšského programu. Halduskohus sa domnieval, že vzhľadom na osobitné ustanovenia programového dokumentu týkajúce sa rozhodovacieho procesu možno konštatovať, že zámerom zákonodarcu bolo, aby sa vnútroštátne ustanovenie o správnom konaní neuplatňovalo na monitorovací výbor, ktorý nie je správnym orgánom, ale medzinárodným výborom.

26. Halduskohus okrem toho konštatoval, že keby sa aj rozhodnutie monitorovacieho výboru považovalo za správny akt, išlo by o vnútorný správny akt a žiadateľ by nemal právo podať voči nemu žalobu, lebo napadnutým rozhodnutím sa nezakladajú, nezanikajú ani sa nemenia nijaké práva alebo povinnosti osôb, ktoré sa nachádzajú mimo správy.

27. V októbri 2011 podal žalobca voči uzneseniu Tartu Halduskohus odvolanie na Tartu Ringkonnakohus. Tartu Ringkonnakohus rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru Európskej únie tieto prejudiciálne otázky:

„a) Je rokovací poriadok monitorovacieho výboru zriadeného spoločne dvoma členskými štátmi (a programová príručka vydaná monitorovacím výborom pre estónsko-lotyšský program 2007 – 2013), ktorý stanovuje, že ‚rozhodnutia monitorovacieho výboru nie je možné napadnúť [na súde]‘ [10] (kapitola 6.6.4 programovej príručky), zlučiteľný s článkom 63 ods. 2 nariadenia Rady č. 1083/2006… v spojení s článkom 47 Charty základných práv Európskej únie?

b) Pokiaľ je odpoveď na otázku a) záporná, má sa článok 267 prvý odsek písm. b) Zmluvy o fungovaní Európskej únie vykladať tak, že kapitola [6.6.4] programovej príručky vydanej monitorovacím výborom pre estónsko-lotyšský program 2007 – 2013 je aktom inštitúcie, orgánu, úradu alebo agentúry Únie, ktorý musí byť vyhlásený za neplatný?

c) Pokiaľ je odpoveď na otázku a) záporná, má sa článok 263 prvý odsek druhá veta v spojení s článkom 256 ods. 1 a článkom 274 Zmluvy o fungovaní Európskej únie vykladať v tom zmysle, že právomoc rozhodovať o žalobách proti rozhodnutiam monitorovacieho výboru pre estónsko-lotyšský program 2007 – 2013 má Všeobecný súd Európskej únie alebo súd príslušný podľa vnútroštátneho práva?“

III – Analýza

A – *Úvodné pripomienky*

28. Podľa môjho názoru vnútroštátny súd potrebuje výklad práva EÚ v dvoch kľúčových aspektoch. Ide o to, (i) ktorý súd má právomoc na rozhodnutie v spore, či sú to súdy členského štátu alebo je to Všeobecný súd Európskej únie, a (ii) či je vylúčenie rozhodnutí o zamietnutí financovania zo súdneho preskúmania vzhľadom na skutkové okolnosti prejednávanej veci zlučiteľné s právom EÚ.

10 — Podľa opravy bodu 39 jej písomných pripomienok, ktorú Európska komisia vykonala 15. novembra 2013, slová uvedené v hranatých zátvorkách nefigurujú v znení programovej príručky, ktoré je z časového hľadiska platné v prejednávanej veci. V bode 6.6 tohto znenia sa uvádza, že „rozhodnutia monitorovacieho výboru nemožno napadnúť“.

29. Na úvod je užitočné poukázať na to, že pokiaľ by bola odpoveď na otázku b) ako ju predložil vnútroštátny súd kladná a monitorovací výbor pre estónsko-lotyšský program 2007 – 2013 by bol aktom inštitúcie, orgánu, úradu alebo agentúry Únie na účely článku 263 ZFEÚ, právomoc prejednať žalobu podanú združením MTÜ Liivimaa Lihaveis by naozaj mal Všeobecný súd Európskej únie, a nie estónske súdy. Posledný uvedený problém predložil vnútroštátny súd v otázke c). Preto sa budem najprv zaoberať právnou problematikou spojenou s otázkami b) a c) a až potom odpoviem na otázku a), ktorá sa týka zlučiteľnosti kapitoly 6.6 programovej príručky s právom EÚ.

B – *Odpoveď na otázky b) a c)*

30. Ako som už uviedol, monitorovací výbor, ktorého existenciu si vyžadujú nariadenia č. 1080/2006 a č. 1083/2006, je zriadený na základe dohody medzi Lotyšskom a Estónskom. Nariadenie č. 1080/2006 je *lex specialis* pre programy územnej spolupráce.[11] Článok 19 ods. 3 nariadenia č. 1080/2006 tiež stanovuje, že monitorovací výbor a riadiaci výbor, ktorý mu podlieha, „zodpovedá aj za výber operácií“. Práve toto ustanovenie je kľúčové pre rozhodnutie sporu vzhľadom na to, že predmetný program patrí do európskej územnej spolupráce, a nie pod článok 63 ods. 2 nariadenia č. 1083/2006, hoci tento článok je uvedený v prejudiciálnej otázke a).

31. Na pojednávaní bolo objasnené, že táto dohoda nebola uzatvorená podľa ustanovení týkajúcich sa uzatvárania a ratifikácie medzinárodných dohôd. Zdá sa, že máme dočinenia s nástrojom, ktorý sa označuje ako medzinárodná správna dohoda.[12] Nie je nezvyčajné, že orgány blízkych alebo susedných štátov sa navzájom dohodnú na vykonávaní určitých praktických úloh alebo na uskutočňovaní technickej alebo administratívnej spolupráce bez uplatnenia formálnych postupov uzatvárania medzinárodných zmlúv. Právna povaha takých dojednaní, s ktorými je často spojené zriadenie spoločných alebo zmiešaných pracovných skupín alebo výborov či iných podobných orgánov, je v rámci medzinárodného práva verejného nejasná.[13]

32. V každom prípade bez ohľadu na kvalifikáciu právnej povahy monitorovacieho výboru v rámci medzinárodného alebo vnútroštátneho práva je podľa môjho názoru nepochybné, že monitorovací výbor nie je inštitúcia, agentúra, orgán ani úrad Únie na účely článku 263 ZFEÚ, čím je tiež vylúčený z právomoci Všeobecného súdu Európskej únie.

33. Pokiaľ ide o prvú z týchto kategórií, monitorovací výbor jednoznačne nie je „inštitúcia“ Európskej únie. Tie podľa článku 13 ZEÚ zahŕňajú Európsky parlament, Európsku radu, Radu, Európsku komisiu, Súdny dvor Európskej únie, Európsku centrálnu banku a Dvor audítorov.

34. Druhá veta prvého odseku článku 263 ZFEÚ zavedená Lisabonskou zmluvou je však novým ustanovením primárneho práva EÚ, podľa ktorého súdy EÚ preskúmavajú aj zákonnosť aktov orgánov, úradov alebo agentúr Únie, ktoré zakladajú právne účinky voči tretím stranám.[14] Ako konštatoval Všeobecný súd, zo znenia článku 263 ods. 1 ZFEÚ nie je možné vyvodiť, že akýkoľvek subjekt alebo štruktúra, ktorá patrí do rámca organizačnej schémy Európskej únie, môže byť automaticky považovaná za agentúru, úrad alebo orgán Únie.[15]

11 — Pozri odôvodnenie 14 nariadenia č. 1080/2006 a odôvodnenie 48 nariadenia 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, J.: c. d., s. 94 až 97.

14 — Všeobecný súd, samozrejme, mal právomoc prejednať žaloby podané proti agentúram Európskej únie, kým na ne článok 263 ZFEÚ výslovne neodkazoval. Pozri rozsudok Súdu prvého stupňa z 8. októbra 2008, Sogelma/AER (T-411/06, Zb. s. II-2771, body 33 až 57).

15 — Uznesenie Všeobecného súdu zo 4. júna 2012, Elti/Delegácia Európskej únie v Čiernej Hore (T-395/11, bod 27).

35. Aby sa teda na subjekt vzťahoval tento prvok článku 263 ZFEÚ, musia byť splnené určité podmienky. Subjekt musí byť zriadený aktom EÚ, ktorý mu dáva právnu subjektivitu, a musí byť zahrnutý do inštitucionálnej a administratívnej štruktúry Európskej únie, ktorá sa odráža v rozpočte EÚ. [16]

36. Existuje niekoľko jasných príkladov splnenia týchto parametrov. Mám tu na mysli orgány zriadené ako agentúry EÚ s právnou subjektivitou, akým je Úrad pre harmonizáciu vnútorného trhu, [17] Úrad Spoločenstva pre odrody rastlín, [18] Európska agentúra pre bezpečnosť letectva [19] a Európska chemická agentúra [20]. Ide totiž práve o ten druh orgánov, ktoré mal zahrnúť článok 263 ZFEÚ, ktorého znenie sa líši od článku 230 ES. [21] Niektoré prípady však nie sú jasné, napríklad právny systém európskych škôl, ktorý je systémom *sui generis* odlišným od systému Európskej únie a členských štátov. [22]

37. To však nie je prípad takého subjektu, akým je monitorovací výbor, ktorý spoločne zriadilo Estónsko a Lotyšsko, a nie Európska únia prostredníctvom právneho nástroja EÚ. Monitorovací výbor tiež nezískal právnu subjektivitu vďaka opatreniu EÚ. Z organického hľadiska nemá rozpočtovú položku vo všeobecnom rozpočte Európskej únie ani samostatný rozpočet vytvorený právnym nástrojom EÚ. Naopak, je financovaný z prostriedkov pridelených zo strany Európskej únie a dvoch členských štátov do operačného programu v súlade s ustanoveniami práva EÚ týkajúcimi sa štrukturálnych fondov. Napadnuté rozhodnutie nemožno pripísať Komisii, takže neprichádza do úvahy, aby bola Komisia riadnou žalovanou stranou pred Všeobecným súdom. [23]

38. Ako Komisia pripustila na pojednávaní, článok 14 ods. 1 nariadenia č. 1080/2006 okrem iného stanovuje, že členské štáty, ktoré sa zúčastňujú na operačnom programe, vymenujú jeden riadiaci orgán, jeden certifikačný orgán a jeden orgán auditu. Je jasné, že cieľom tohto pravidla je predísť medzerám v zodpovednosti v oblasti využívania prostriedkov EÚ pri vykonávaní programov regionálneho financovania, do ktorých je zapojených viac členských štátov.

39. Z hľadiska súdneho preskúmania to nevyhnutne znamená, že súdy členského štátu, v ktorom sa nachádza jediný riadiaci orgán, majú v zásade právomoc preskúmavať jeho rozhodnutia. Domnievam sa, že rovnaké pravidlo treba uplatniť v prípade rozhodnutí spoločných orgánov programu, akými sú monitorovací výbor a JTS, keďže ich rozhodnutia môžu nezávisle vyvolávať právne účinky.

16 — Pozri články 55, 171 a 185 nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 z 25. júna 2002 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 248, s. 1; Mim. vyd. 01/004, s. 74), zmeneného a doplneného nariadením Rady (ES, Euratom) č. 1995/2006 z 13. decembra 2006, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES, Euratom) č. 1605/2002 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev (Ú. v. EÚ L 390, 2006, s. 1). Pozri tiež návrh všeobecného rozpočtu Európskej komisie na finančný rok 2013. Pracovný dokument – časť III. Orgány zriadené Európskou úniou, ktoré majú právnu subjektivitu. COM(2012) 300 – máj 2012. Nariadenie č. 1605/2002 bolo čiastočne zrušené od 1. januára 2013 článkom 212 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 z 25. októbra 2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, a zrušení nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (Ú. v. EÚ L 298, s. 1).

17 — Zriadený nariadením Rady (ES) č. 40/94 z 20. decembra 1993 o ochrannej známke spoločenstva (Ú. v. ES L 11, s. 1; Mim. vyd. 17/001, s. 146). Nariadenie č. 40/94 bolo zrušené podľa článku 166 nariadenia Rady (ES) č. 207/2009 z 26. februára 2009 o ochrannej známke Spoločenstva (kodifikovaná verzia) (Ú. v. EÚ L 78, 2009, s. 1).

18 — Zriadený nariadením Rady (ES) č. 2100/94 z 27. júla 1994 o právach spoločenstva k odrodám rastlín (Ú. v. ES L 227, s. 1; Mim. vyd. 03/016, s. 390).

19 — Zriadená nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EC) č. 1592/2002 z 15. júla 2002 o spoločných pravidlách v oblasti civilného letectva a zriadení Európskej agentúry pre bezpečnosť letectva (Ú. v. ES L 240, s. 1; Mim. vyd. 07/007, s. 30).

20 — Zriadená nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 z 18. decembra 2006 o registrácii, hodnotení, autorizácii a obmedzovaní chemických látok (REACH) a o zriadení Európskej chemickej agentúry, o zmene a doplnení smernice 1999/45/ES a o zrušení nariadenia Rady (EHS) č. 793/93 a nariadenia Komisie (ES) č. 1488/94, smernice Rady 76/769/EHS a smerníc Komisie 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/EC a 2002/21/ES (Ú. v. EÚ L 396, s. 1).

21 — Pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci Spojené kráľovstvo/Parlament a Rada (C-270/12, body 23, 73 a 74).

22 — Pozri napríklad rozsudky z 15. januára 1986, Hurd (44/84, Zb. s. 29, body 3 až 6, 20 a 21), z 30. septembra 2010, Komisia/Belgicko (C-132/09, Zb. s. I-8695), a zo 14. júna 2011, Miles a i. (C-196/09, Zb. s. I-5105, bod 39).

23 — Napríklad uznesenie Elti/Delegácia Európskej únie v Čiernej Hore (už citované).

40. Inými slovami je vzhľadom na tento výklad práva EÚ ťažké predstaviť si, akým spôsobom by mohol byť monitorovací výbor na vnútroštátnej úrovni považovaný za zahraničný orgán alebo medzinárodnú organizáciu, ktorá sa vymyká súdnemu preskúmaniu. Je to dôležité, lebo sa zdá, že § 4 ods. 8 bod 1 správneho poriadku vylučuje takéto orgány z právomoci estónskych správnych súdov. [24]

41. Tento výklad tiež bráni vzniku problémov v súvislosti s právomocou. Domnievam sa, že zmiešaná štátna príslušnosť členov monitorovacieho výboru nie je prekážkou súdneho preskúmania jeho rozhodnutí, lebo predmetom takého preskúmania by bolo *rozhodnutie uvedeného orgánu* podľa vymedzenia v platných aktoch práva EÚ a v programových dokumentoch. Skutočnosť, že rozhodnutia monitorovacieho výboru sa prijímajú na základe konsenzu medzi delegátmi výboru z Estónska a z Lotyšska, na to nemá nijaký vplyv.

42. Navrhujem preto zamietnuť tvrdenia vlády Lotyšska, podľa ktorých keby Súdny dvor konštatoval, že rozhodnutia monitorovacieho výboru možno napadnúť pred súdom, mohlo by to mať za následok určitý konflikt medzi správnou právomocou lotyšských a estónskych súdov vzhľadom na to, že monitorovací výbor sa skladá z členov z oboch krajín. Ako Komisia zdôraznila na pojednávaní, účastníci operačného programu sa dohodli na estónskej právomoci vzhľadom na finančný rámec i na umiestnenie vyššie uvedených orgánov programu. Tieto podrobnosti sa odrážajú v estónsko-lotyšskom programe 2007 – 2013.

43. Na prejudiciálne otázky b) a c) preto treba odpovedať spolu v tom zmysle, že rozhodnutia monitorovacieho výboru nie sú aktmi inštitúcie, orgánu, úradu alebo agentúry Únie v zmysle článku 263 ZFEÚ a právomoc prejednať žaloby podané proti rozhodnutiam monitorovacieho výboru a rozhodnúť o nich majú estónske súdy, a nie Všeobecný súd Európskej únie.

44. Z politického hľadiska môže toto riešenie spôsobiť lotyšským žiadateľom zložitú situáciu vzhľadom na nevyhnutné jazykové problémy a ich pravdepodobnú neznalosť estónskeho právneho systému. Je poľutovaniahodné, že dotknuté členské štáty nezvážili zriadenie cezhraničného orgánu, ktorý by preskúmaval zákonnosť rozhodnutí monitorovacieho výboru o financovaní na spôsob Súdneho dvora Beneluxu. Okrem toho sa domnievam, že členským štátom nič nebránilo dohodnúť sa na tom, že lotyšské súdy budú mať právomoc na preskúmanie rozhodnutí monitorovacieho výboru, ktoré sú určené výlučne lotyšským podnikom a rezidentom.

C – *Odpoveď na otázku a)*

1. Úvodné pripomienky

45. Po prvé je potrebné určiť, ktorá časť článku 47 Charty je predmetom prejednávanej veci. Rovnako ako článok 6 ods. 1 Európskeho dohovoru o ľudských právach (ďalej len „EDĽP“), aj článok 47 Charty zahŕňa množstvo rôznych práv, ktoré sú potrebné na výkon spravodlivosti. Patrí medzi ne právo na spravodlivé a nestranné prejednanie veci, ku ktorému má dôjsť v primeranej lehote, a dostupnosť účinných prostriedkov nápravy, a to je len niekoľko z prvkov článku. Zo spisu v prejednávanej veci vyplýva, že spor sa týka tvrdeného porušenia práva na prístup k spravodlivosti vzhľadom na to, že programová príručka upravuje úplný zákaz napadnutia predmetného rozhodnutia. [25]

24 — Toto je výklad správneho poriadku, ktorý urobil Tartu Halduskohus a ktorý je uvedený v návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

25 — Ide o pomerne nezvyčajný scenár, no Súdny dvor sa ním už zaoberal. Pozri klasicky rozsudok z 15. mája 1986, Johnston (222/84, Zb. s. I-1651).

46. Prvou otázkou sa Tartu Ringkonnakohus v podstate pýta, či monitorovací výbor dodržal článok 47 Charty, keď prijal svoj rokovací poriadok podľa článku 63 ods. 2 nariadenia č. 1083/2006 a vylúčil preskúmanie svojich rozhodnutí súdom. Ako som však uviedol vyššie, relevantným ustanovením v sporoch týkajúcich sa európskej územnej spolupráce, akým je prejednávaná vec, je článok 19 ods. 3 nariadenia č. 1080/2006, a nie článok 63 ods. 2 nariadenia č. 1083/2006.

47. Ako som už uviedol, v prejednávanej veci ide v podstate o to, či zákaz stanovený v kapitole 6.6 programovej príručky, a teda estónske právo, pokiaľ sú závery Tartu Halduskohus správne, porušuje právo na prístup k spravodlivosti. Ako však objasním nižšie, táto časť článku 47 Charty súdom členských štátov ukladá aj povinnosť dodržiavať zásadu efektivity a zásadu ekvivalencie, ktoré sú tiež relevantné. Podľa prvej uvedenej zásady musia členské štáty zabezpečiť, aby prostriedky nápravy a procesné pravidlá určené na výkon práv vyplývajúcich z práva EÚ prakticky neznemožnili alebo nadmerne nesťažili výkon týchto práv. Podľa druhej uvedenej zásady prostriedky nápravy a procesné pravidlá členského štátu nesmú byť menej výhodné ako prostriedky nápravy a procesné pravidlá týkajúce sa obdobných žalôb čisto vnútroštátnej povahy.[26] Podľa môjho názoru je potrebné zásadu efektivity a zásadu ekvivalencie zahrnúť pod článok 47 Charty.[27]

48. Európska únia je založená na právnom štáte v tom zmysle, že jej členské štáty ani inštitúcie sa nemôžu vyhnúť skúmaniu otázky, či sú opatrenia, ktoré prijímajú, v súlade so základným ústavným dokumentom[28], konkrétne so ZEÚ, ZFEÚ a Chartou. Na rozdiel od obáv súvisiacich s umožnením súdneho preskúmania cezhraničných opatrení, ktoré na pojednávaní vyjadril zástupca Lotyšska, sa domnievam, že je nemysliteľné, aby sa vykonávanie programu EÚ vymykalo akémukoľvek súdnemu preskúmaniu len z toho dôvodu, že sa na ňom zúčastňuje viac členských štátov.

49. Vzhľadom na to, vnútroštátnemu súdu prináleží podľa nižšie uvedených usmernení rozhodnúť, či sú predmetné dojednania týkajúce sa súdneho preskúmania v súlade s právom na prístup k spravodlivosti zakotveným v článku 47 Charty. Z práva EÚ vyplýva, že môže uplatniť vlastné prostriedky nápravy a procesné pravidlá v súlade so zásadou efektivity a zásadou ekvivalencie. Vzhľadom na to, že spor sa týka vykonávania práva EÚ, patria medzi hlavné dôvody preskúmania, ktoré musí súd členského štátu uplatniť, všeobecné zásady a základné práva spolu s dôvodmi preskúmania vyplývajúcimi zo správneho práva členského štátu.[29]

50. Okrem toho sa domnievam, že právo EÚ členským štátom nebráni stanoviť veľkorysejšie podmienky prístupu k spravodlivosti a súdneho preskúmania, než upravuje právo EÚ, pokiaľ nie je ohrozený účinný výkon práva EÚ. Vzťahuje sa to na podmienky poskytnutia *locus standi*, ako aj na kritériá určovania napadnuteľných aktov.[30]

51. Ak sa má správne chápať úloha všeobecných zásad práva EÚ a článku 47 Charty v prejednávanej veci, je potrebné rozlišovať medzi dvoma otázkami, a to i) či došlo k právne záväznému zamietnutiu žiadosti združenia MTÜ Liivimaa Lihaveis o financovanie v rámci estónsko-lotyšského programu a ii) v akom štádiu správneho konania k nemu došlo; inými slovami, ktorý krok bol v tomto smere

26 — Rozsudok z 27. júna 2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, bod 36 a citovaná judikatúra).

27 — Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot 14. marca 2013 vo veci Agrokonsulting-04 (už citovanej).

28 — Rozsudok z 10. júla 2003, Komisia/EIB (C-15/00, Zb. s. I-7281, bod 42 a citovaná judikatúra). Táto zásada bola uplatnená na Európsky hospodársky a sociálny výbor v rozsudku z 31. marca 2011, Taliansko/EHSV (T-117/08, Zb. s. II-1463, bod 32).

29 — Pozri napríklad rozsudok zo 4. júna 2009, JK Otsa Talu (C-241/07, Zb. s. I-4323). V rozsudku z 19. septembra 2002, Huber (C-336/00, Zb. s. I-7699), Súdny dvor v bode 40 konštatoval, že „schválenie vnútroštátneho programu pomoci Komisiou v nijakom prípade neznamená, že tento program nadobúda povahu aktu práva Spoločenstva“. Ako Súdny dvor ďalej uviedol v tom istom bode, znamená to, že pokiaľ *zmluva o poskytnutí pomoci* nie je zlučiteľná s programom schváleným Komisiou, vnútroštátnemu súdu prináleží vyvodiť z toho príslušné závery v hľadiska *vnútroštátneho práva* tým, že pri uplatňovaní vnútroštátneho práva zohľadní relevantné právo Spoločenstva (kurzívou zvýraznil generálny advokát). Pozri tiež analýzu v bode 53 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Alber k rozsudku Huber. Rozsudok Huber tak nepoprel pravidlo, podľa ktorého v rámci verejnoprávneho súdneho preskúmania treba rozhodnutia o zamietnutí poskytnutia pomoci posúdiť z hľadiska všeobecných zásad práva EÚ a základných práv spolu s vnútroštátnymi dôvodmi súdneho preskúmania.

30 — Pozri vo všeobecnosti rozsudok z 23. apríla 2009, Sahlstedt a i./Komisia (C-362/06 P, Zb. s. I-2903, bod 43).

rozhodujúci. Prvá otázka sa priamo týka článku 47 Charty, zatiaľ čo druhá otázka je záležitosťou vnútroštátnej procesnej autonómnosti obmedzenej všeobecnou zásadou efektivity a zásadou ekvivalencie, ktoré sú stanovené v práve EÚ, pričom zásada ekvivalencie je vyjadrením všeobecnejšej zásady zákazu diskriminácie.

2. Článok 47 Charty a právo na prístup k spravodlivosti

52. Je dôležité uvedomiť si, že Charta je v dôsledku článku 6 ods. 1 ZEÚ súčasťou primárneho práva Európskej únie. Všetky právne predpisy EÚ vrátane článku 19 ods. 3 nariadenia č. 1080/2006 je teda potrebné vykladať v súlade s právami zakotvenými v Charte. [31]

53. Súdny dvor poukázal na to, že Európsky súd pre ľudské práva pri posudzovaní existencie porušenia práva na prístup k spravodlivosti skúma, „či obmedzenie… nepoškodilo samotnú podstatu tohto práva, či sleduje legitímny cieľ a či existuje primeraný vzťah proporcionality medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom“. [32] Vzhľadom na to, že tvrdené obmedzenie práva na prístup k spravodlivosti v prejednávanej veci má absolútnu povahu, na odôvodnenie opatrenia by boli potrebné naozaj pádne dôvody.

54. Je nepochybné, že Estónsko a Lotyšsko musia pri uplatňovaní a vykonávaní programu dodržiavať právo na prístup k spravodlivosti zakotvené v článku 47 Charty. Okrem toho je týmto základným právom viazaný samotný monitorovací výbor. Pripomínam, že programovú príručku obsahujúcu prekážku v prístupe k spravodlivosti vydal samotný monitorovací výbor.

55. Som hlboko presvedčený o tom, že jednoznačne nelegislatívny orgán, akým je monitorovací výbor, nemôže mať právomoc vylúčiť súdne preskúmanie vlastných rozhodnutí so záväzným účinkom pre príslušné vnútroštátne súdy. Neplnil by kritérium, podľa ktorého musí byť akékoľvek obmedzenie výkonu práv uznaných v Charte „ustanovené zákonom“. [33] Pokiaľ teda v prejednávanej veci má dôjsť k zákonnému vylúčeniu prístupu k spravodlivosti v súvislosti s rozhodnutiami monitorovacieho výboru, musí vyplývať z jasne stanoveného estónskeho právneho predpisu, a nie z programovej príručky.

56. Článok 47 Charty teda zdôrazňuje zásady ustálenej judikatúry v tom zmysle, že rozhodnutia o zamietnutí financovania EÚ prijaté vnútroštátnymi orgánmi, ktoré vykonávajú implementačné právomoci, musí byť možné preskúmať súdom. [34]

3. Článok 47 Charty a zásada efektivity a ekvivalencie

57. Ako som už uviedol, procesná autonómnosť a autonómnosť prostriedkov nápravy vnútroštátneho súdu je obmedzená zásadou efektivity a zásadou ekvivalencie. Ako som uviedol v bode 47, podľa môjho názoru tieto pravidlá teraz patria pod článok 47 Charty.

31 — Rozsudok z 5. októbra 2010, McB. (C-400/10 PPU, Zb. s. I-8965).

32 — Rozsudok z 22. decembra 2010, DEB (C-279/09, Zb. s. I-13849, bod 47). Pozri tiež rozsudok z 18. marca 2010, Alassini a i. (C-317/08 až C-320/08, Zb. s. I-2213, bod 63). Pokiaľ ide o Európsky súd pre ľudské práva, pozri napríklad rozsudky z 23. októbra 1996, Levages Prestations Services v. Francúzsko (bod 40, *Zbierka rozsudkov a súdnych rozhodnutí* 1996-V) a z 31. januára 2012, Assuncao Chaves v. Portugalsko (č. 61226/08, bod 71).

33 — Pozri článok 52 ods. 1 Charty.

34 — Rozsudok JK Otsa Talu (už citovaný).

58. Vzhľadom na tieto okolnosti je potrebné posúdiť, či je rozhodnutie monitorovacieho výboru samostatne napadnuteľným aktom alebo len vnútorným procesným krokom pred prijatím konečného rozhodnutia riadiacim orgánom. V prípade druhej alternatívy treba zohľadniť aj skutočnosť, že podľa programovej príručky (bod 6.7) posledný krok poskytnutia pomoci z EFRR spočíva v uzatvorení zmluvy o pomoci medzi riadiacim orgánom a hlavným partnerom schváleného projektu. Inými slovami, je možné, že rozhodovací proces nevedie k správnemu rozhodnutiu v tradičnom zmysle, ale k súkromnoprávnej alebo správnej zmluve medzi riadiacim orgánom a hlavným partnerom.

59. Môže byť užitočné pripomenúť, že ak sa má na úrovni EÚ určiť, či správne opatrenie prináša podstatnú zmenu právneho postavenia žalobcu, je potrebné vziať do úvahy skutočnú podstatu napadnutého aktu, [35] nie jeho formu, [36] a príslušné právne vzťahy na jeho pozadí. [37]

60. S aktmi, ktoré napriek tomu, že boli prijaté v rámci prípravného konania, predstavujú záver samostatnej fázy hlavného konania a vyvolávajú právne účinky, [38] je tak spojené právo na súdne preskúmanie. Je užitočné zdôrazniť, že Súdny dvor rozhodoval špecificky o právnych účinkoch rozhodnutí prijatých orgánmi EÚ, ktorými boli určitým žiadateľom zamietnuté prostriedky EÚ v skorších fázach viacstupňového procesu. Súdny dvor konštatoval, že zostavovanie zoznamov môže vyvolávať právne účinky v tom zmysle, že môže dôjsť k vynechaniu niektorých podnikov z týchto zoznamov, čím sa im odopiera účasť na kontraktoch. [39]

61. Tu by som chcel doplniť, že výsledkom moderných správnych viacstupňových rozhodovacích procesov nemusí byť správne rozhodnutie, ale správna alebo súkromnoprávna zmluva medzi orgánom a súkromným subjektom. Taká zmluva nemusí byť neúspešným žiadateľom oznámená alebo pre nich môže byť dokonca neprístupná. [40] Inými slovami, za takých okolností môže byť rozhodnutie, ktorým bola objektívne zamietnutá žiadosť o financovanie, prijaté pred uzatvorením zmluvy. Podľa môjho názoru za takých okolností musí mať žiadateľ možnosť napadnúť toto zamietnutie pred súdom, pokiaľ neexistuje iná forma právnych krokov voči rozhodnutiu o zamietnutí financovania, než je správne odvolanie. [41]

62. Návrh na začatie prejudiciálneho konania neuvádza relevantné vnútroštátne ustanovenia týkajúce sa správneho konania a správneho poriadku. Nie je preto možné zistiť, ktoré prostriedky nápravy a právne kroky sú k dispozícii z čisto vnútroštátneho hľadiska. Ako som však už uviedol, v prípade zamietnutia žiadosti o financovanie musí existovať prostriedok nápravy spĺňajúci podmienky vyplývajúce zo zásady efektivity a zásady ekvivalencie. Nakoniec v právnom poriadku členského štátu musí existovať „samostatná žaloba“ na preskúmanie súladu vnútroštátnych ustanovení s právom EÚ, pokiaľ všetky ostatné právne prostriedky nápravy upravené vo vnútroštátnom práve nezaručia účinnú súdnu ochranu. [42]

35 — Uznesenie z 31. marca 2011, Volker Mauerhofer (C-433/10 P, Zb. s. I-48, bod 58).

36 — Rozsudok z 26. januára 2010, Internationaler Hilfsfonds (C-362/08 P, Zb. s. I-669, bod 55 a citovaná judikatúra).

37 — Uznesenie Volker Mauerhofer (už citované, bod 61), a rozsudok Internationaler Hilfsfonds, (už citovaný).

38 — Návrhy z 5. júla 2012, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci Jager & Polacek GmBh (C-402/11 P, bod 42), kde sa cituje rozsudok z 11. novembra 1981, IBM/Komisia (60/81, Zb. s. 2639).

39 — Rozsudok z 27. septembra 1988, Spojené kráľovstvo/Komisia (C-114/86, Zb. s. I-5289, bod 13).

40 — Podľa odpovede združenia Liivimaa Lihaveis na písomné otázky Súdneho dvora došlo v júli 2010 k výmene e-mailov medzi riadiacim orgánom programu a Ministerstvom vnútra Estónska, v ktorej riadiaci orgán objasnil, že v rámci estónsko-lotyšského programu sa neprijímajú správne rozhodnutia o schválení alebo zamietnutí projektov. Neúspešní uchádzači dostanú len list, v ktorom sú uvedené dôvody zamietnutia.

41 — Na pojednávaní prebehla podrobná diskusia o tom, či riadiaci orgán je alebo nie je viazaný rozhodnutiami monitorovacieho výboru a či má alebo nemá právomoc nebrať do úvahy zamietnutie žiadostí o pomoc zo strany monitorovacieho výboru. Podľa môjho názoru to sotva môže byť relevantné vzhľadom na to, že jediné oznámenie, ktoré žiadateľ dostal, bol napadnutý list. § 5 ods. 8 rokovacieho poriadku monitorovacieho výboru okrem toho stanovuje, že „pokiaľ má riadiaci orgán vážne výhrady voči súladu rozhodnutia prijatého monitorovacím výborom s právnym základom programu, rozhodnutie sa neprijme, kým riadiaci orgán vec nevyjasní prostredníctvom komunikácie s príslušnými orgánmi a organizáciami… V novom rozhodnutí monitorovacieho výboru musí byť správa zohľadnená.“

42 — Rozsudok Unibet (už citovaný, bod 65).

63. Pokiaľ ide o zásadu efektivity, Súdny dvor opakovane konštatoval, že otázka, či ustanovenie členského štátu prakticky znemožňuje alebo nadmerne sťažuje výkon práva EÚ, sa musí skúmať s prihliadnutím na faktory, medzi ktoré patrí „postavenie tohto ustanovenia v celom konaní, jeho priebeh a jeho celkové osobitosti“ a „zásady, ktoré sú základom vnútroštátneho súdneho systému, akými sú ochrana práva na obranu, zásada právnej istoty a riadneho priebehu konania“. [43] Z toho vyplýva, že pri posudzovaní toho, či je rozhodnutie monitorovacieho výboru napadnuteľným aktom, musí vnútroštátny súd zohľadniť existenciu iných alternatívnych prostriedkov nápravy zabezpečujúcich účinnú súdnu ochranu, než je správne odvolanie.

64. Pokiaľ ide o zásadu ekvivalencie, znepokojuje ma, že v Estónsku je zo súdneho preskúmania podľa všetkého vylúčené len financovanie v rámci programov európskej územnej spolupráce. Zdá sa, že to predstavuje osobitný a reštriktívny systém prostriedkov nápravy, ktorý sa nevzťahuje na obdobné žaloby čisto vnútroštátnej (a v tomto prípade estónskej) povahy. Vnútroštátnemu súdu však prináleží rozhodnúť, či došlo k porušeniu zásady ekvivalencie. [44]

4. Rozsah súdneho preskúmania požadovaný všeobecnými zásadami práva EÚ

65. Na záver sa chcem venovať rozsahu súdneho preskúmania dostupného pre uchádzačov, ktorých žiadosti monitorovací výbor zamietol.

66. Domnievam sa, že rozhodnutie o financovaní napadnuté združením MTÜ Liivimaa Lihaveis má nanajvýš diskrečnú povahu v tom zmysle, že ani uchádzači, ktorí spĺňajú zákonné kritériá a podmienky financovania, nemajú subjektívne právo na jeho získanie. Dôvodom je to, že môže byť podaných viac žiadostí spĺňajúcich kritériá, než sú dostupné finančné prostriedky. Na druhej strane sa môže stať, že ani jeden z predložených projektov nebude posúdený ako vhodný na financovanie, hoci spĺňa kritériá formálnej a technickej spôsobilosti.

67. Znamená to, že poskytnutie financií môže byť zamietnuté napriek tomu, že projekt združenia MTÜ Liivimaa Lihaveis spĺňa všetky kritériá stanovené v súlade s európskou územnou spoluprácou.

68. Ďalej sa domnievam, že súd členského štátu musí zohľadniť skutočnosť, že monitorovací výbor je viazaný rovnakými kritériami, aké platia pre inštitúcie EÚ vykonávajúce právomoc voľnej úvahy. V tejto súvislosti Súdny dvor konštatoval, že „dodržiavanie práv zaručených právnym poriadkom Spoločenstva v správnych konaniach je ešte dôležitejšie. Medzi tieto záruky patrí najmä povinnosť príslušnej inštitúcie starostlivo a nestranne preskúmať všetky relevantné aspekty konkrétneho prípadu, právo dotknutej osoby predniesť svoje stanovisko a získať riadne odôvodnené rozhodnutie. Len na základe toho môže Súdny dvor preskúmať, či skutkové a právne okolnosti, od ktorých závisí výkon voľnej úvahy, boli naplnené“. [45] Tieto prvky sú podľa môjho názoru súčasťou povinnosti dobrej správy vecí verejných, ktorá sa teraz odráža v článku 41 Charty.

69. To je však hranica rozsahu súdneho preskúmania, ktoré musí súd členského štátu vykonať podľa práva EÚ. [46]

70. Navrhujem preto, aby Súdny dvor na otázku a) odpovedal v tom zmysle, že bez ohľadu na pravidlá monitorovacieho výboru spoločne zriadeného dvoma členskými štátmi v rámci Európskeho fondu regionálneho rozvoja, akými je programová príručka vydaná monitorovacím výborom pre estónsko-lotyšský program 2007 – 2013, podľa ktorej rozhodnutia výboru nie je možné napadnúť, si

43 — Rozsudky Agrokonsulting-04 (už citovaný, bod 48); pozri aj rozsudky zo 14. decembra 1995, Peterbroeck (C-312/93, Zb. s. I-4599, bod 14), a z 29. októbra 2009, Pontin (C-63/08, Zb. s. I-10467, bod 47).

44 — Rozsudok Agrokonsulting (už citovaný, bod 39).

45 — Rozsudok z 21. novembra 1991, Technische Universität München/Hauptzollamt München-Mitte (C-269/90, Zb. s. I-5469, bod 14).

46 — Pozri napríklad rozsudok JK Otsa Talu (už citovaný).

zásada účinnej súdnej ochrany a článok 47 Charty základných práv Európskej únie vyžadujú, aby žiadateľ, ktorého žiadosť o financovanie podaná v súlade s nariadeniami č. 1080/2006 a 1083/2006 bola zamietnutá, mal možnosť napadnúť toto zamietnutie pred príslušným súdom prvého stupňa alebo odvolacím súdom členského štátu zodpovedného za riadenie programu. Vnútroštátnemu súdu prináleží rozhodnúť o tom, akými procesnými ustanoveniami a zásadami vnútroštátneho práva sa riadi prístup k spravodlivosti v tejto súvislosti, pokiaľ sú splnené požiadavky vyplývajúce zo zásady ekvivalencie a zásady účinnej súdnej ochrany.

D – *Časové účinky*

71. Nevidím dôvod na prijatie pripomienok vlády Lotyšska, podľa ktorých by mali byť časové účinky rozsudku obmedzené *ex nunc* (s výnimkou vecí týkajúcich sa monitorovacieho výboru, ktoré už prejednávajú súdy) vzhľadom na to, že vnútroštátne rozpočty by boli v prípade vydania rozsudku s účinkami *ex tunc* dodatočne zaťažené. Vláda Lotyšska ďalej tvrdí, že by nastala vlna žalôb v súvislosti s rozhodnutiami monitorovacieho výboru, ktoré už boli vykonané, keby časové účinky rozsudku neboli odložené.

72. Ak má Súdny dvor pristúpiť k výnimočnému kroku, ktorým je obmedzenie časových účinkov rozsudku, je nevyhnutné, aby boli splnené dve podmienky, a to konanie dotknutých osôb v dobrej viere a riziko vážnych ťažkostí v prípade neobmedzenia časových účinkov rozsudku.[47]

73. Pokiaľ ide o podmienku, podľa ktorej mali dotknuté osoby konať v dobrej viere, estónska a lotyšská vláda vo všeobecnosti a monitorovací výbor zvlášť si pri vypracovávaní príslušných pravidiel týkajúcich sa rozhodovania v rámci európskej územnej spolupráce mali byť vedomí požiadaviek účinnej súdnej ochrany podľa práva EÚ.

74. Pokiaľ ide o podmienku, podľa ktorej musí existovať riziko vážnych ťažkostí, Súdny dvor jasne uviedol, že finančné dôsledky, ktoré môžu pre členský štát vyplynúť z prejudiciálneho rozsudku, samy osebe nikdy nie sú dôvodom na obmedzenie časových účinkov takého rozsudku.[48] Okrem toho keďže nemôže existovať subjektívne právo na poskytnutie pomoci v rámci Európskeho fondu regionálneho rozvoja, znamená to, že z výkladu prijatého Súdnym dvorom nevyhnutne nevyplynú pre dotknuté členské štáty nijaké finančné dôsledky.

75. Za týchto okolností v prejednávanej veci neexistuje dôvod na výnimku zo zásady, podľa ktorej rozsudok o výklade práva EÚ vyvoláva účinky od dátumu, ku ktorému vykladané ustanovenie nadobudlo účinnosť.

IV – Návrh

76. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky položené zo strany Tartu Ringkonnakohus takto:

Otázka a)

Zásada účinnej súdnej ochrany a článok 47 Charty základných práv Európskej únie si vyžadujú, aby žiadateľ, ktorého žiadosť o financovanie podaná v súlade s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 z 5. júla 2006 o Európskom fonde regionálneho rozvoja, a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1783/1999, a nariadením Rady (ES) č. 1083/2006 z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom

47 — Rozsudok z 19. decembra 2013, Vent de Colère a i. (C-262/12, bod 40 a citovaná judikatúra).

48 — Pozri v tomto zmysle okrem iného rozsudok z 19. októbra 1995, Richardson (C-137/94, Zb. s. I-3407, bod 37 a citovanú judikatúru).

fonde a Kohéznom fonde a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1260/1999, bola zamietnutá, mal možnosť napadnúť toto zamietnutie pred príslušným súdom prvého stupňa alebo odvolacím súdom členského štátu zodpovedného za riadenie programu. Vnútroštátnemu súdu prináleží rozhodnúť o tom, v akom štádiu rozhodovacieho procesu bol napadnuteľný akt prijatý a akými procesnými ustanoveniami a zásadami vnútroštátneho práva sa riadi prístup k spravodlivosti v tejto súvislosti, pokiaľ sú splnené požiadavky vyplývajúce zo zásady ekvivalencie a zásady účinnej súdnej ochrany.

Otázky b) a c)

Rozhodnutia monitorovacieho výboru, ktorý spoločne zriadili dva členské štáty v rámci Európskeho fondu regionálneho rozvoja, akým je monitorovací výbor pre estónsko-lotyšský program 2007 – 2013, nie sú aktmi inštitúcie, orgánu, úradu alebo agentúry Únie v zmysle článku 263 ZFEÚ a právomoc prejednať žaloby podané proti rozhodnutiam takých monitorovacích výborov a rozhodnúť o nich majú súdy členského štátu, a nie Všeobecný súd Európskej únie.