



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

17. září 2014 *

„Řízení o předběžné otázce — Strukturální fondy — Nařízení (ES) č. 1083/2006 a č. 1080/2006 — Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR) — Operační program, jehož cílem je podpora evropské územní spolupráce mezi Estonskou republikou a Lotyšskou republikou — Rozhodnutí o zamítnutí grantu přijaté monitorovacím výborem — Ustanovení, podle něhož rozhodnutí tohoto výboru nelze napadnout — Článek 267 SFEU — Akt přijatý orgánem, institucí nebo jiným subjektem Unie — Listina základních práv Evropské unie — Uplatňování práva Unie — Článek 47 — Právo na účinnou soudní ochranu — Právo na přístup k soudům — Určení členského státu, jehož soudy mají pravomoc rozhodnout o opravném prostředku“

Ve věci C-562/12,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tartu ringkonnakohus (Estonsko) ze dne 23. listopadu 2012, došlým Soudnímu dvoru dne 5. prosince 2012, v řízení

Liivimaa Lihaveis MTÜ

proti

Eesti-Läti programmi 2007–2013 Seirekomitee,

za přítomnosti:

Eesti Vabariigi Siseministeerium,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení L. Bay Larsen, předseda senátu, M. Safjan (zpravodaj), J. Malenovský, A. Prechal a K. Jürimäe, soudci,

generální advokát: N. Jääskinen,

vedoucí soudní kanceláře: C. Strömholm, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 4. prosince 2013,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Liivimaa Lihaveis MTÜ A. Sanderem, vandeadvokaat,

— za estonskou vládu K. Kraavi-Käerdi, jako zmocněnkyní,

* Jednací jazyk: estonština.

— za lotyšskou vládu I. Kalniņšem a A. Nikolajeva, jako zmocněnci,

— za Evropskou komisi A. Steiblytē a L. Naaber-Kivisoo, jako zmocněnkyněmi,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 13. března 2014,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 256 odst. 1 SFEU, čl. 263 prvního pododstavce druhé věty SFEU, čl. 267 prvního pododstavce písm. b) SFEU a článku 274 SFEU, jakož i článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a 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 (Úř. věst. L 210, s. 25).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Liivimaa Lihaveis MTÜ (dále jen „Liivimaa Lihaveis“), družstvem chovatelů hovězího dobytka, a Eesti-Läti programmi 2007–2013 Seirekomitee (monitorovacím výborem programu mezi Estonskem a Lotyšskem na období 2007–2013, dále jen „Seirekomitee“), týkajícího se toho, že Seirekomitee zamítl žádost o grant předloženou tímto družstvem v rámci provádění tohoto programu.

Právní rámec

Unijní právo

Nařízení č. 1083/2006

- 3 Nařízení č. 1083/2006 v čl. 1 prvním a druhém pododstavci stanoví:

„Toto nařízení stanoví obecná pravidla pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond (dále jen „strukturální fondy“) a Fond soudržnosti, aniž jsou dotčena zvláštní ustanovení stanovená v nařízení [Evropského parlamentu a Rady ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999 (Úř. věst. L 210, s. 1)] (ES) č. 1080/2006, nařízení (ES) č. 1081/2006 a nařízení (ES) č. 1084/2006.

Toto nařízení vymezuje cíle, ke kterým mají strukturální fondy a Fond soudržnosti [...] přispívat, kritéria způsobilosti členských států a regionů pro tyto fondy, dostupné finanční zdroje a kritéria pro jejich přidělování.“

- 4 Článek 2 bod 1 nařízení č. 1083/2006 obsahuje následující definici:

„operačním programem“ [se rozumí] dokument předložený členským státem a přijatý Komisí, který stanoví strategii rozvoje s uceleným souborem priorit, jež má být prováděna s podporou některého fondu nebo, v případě cíle ‚Konvergence‘, s podporou Fondu soudržnosti a Evropského fondu pro regionální rozvoj.“

- 5 Článek 32 uvedeného nařízení, nadepsaný „Příprava a schvalování operačních programů“, v odst. 1 a 5 stanoví:

„1. Činnost [strukturálních] fondů [a Fondu soudržnosti] v členských státech má podobu operačních programů v rámci národního strategického referenčního rámce. Každý operační program zahrnuje období od 1. ledna 2007 do 31. prosince 2013. Operační program se vztahuje pouze na jeden ze tří cílů uvedených v článku 3, není-li mezi Komisí a členským státem dohodnuto jinak.

[...]

5. Komise přijme jednotlivé operační programy co nejdříve, avšak nejpozději čtyři měsíce po jejich formálním předložení členskými státy a nejdříve 1. ledna 2007.“

- 6 Článek 59 tohoto nařízení, nadepsaný „Určení orgánů“, stanoví:

„1. Členský stát pro každý operační program určí

- a) řídicí orgán: celostátní, regionální nebo místní orgán veřejné moci nebo veřejný či soukromý subjekt určený členským státem k řízení operačního programu;

[...]

3. Členský stát stanoví pravidla pro své vztahy s orgány uvedenými v odstavci 1 a pro jejich vztahy s Komisí.

Aniž je dotčeno toto nařízení, stanoví členský stát vzájemné vztahy orgánů uvedených v odstavci 1, a ty vykonávají své úkoly plně v souladu s institucionálním, právním a finančním systémem daného členského státu.

[...]

5. Zvláštní pravidla řízení a kontroly jsou stanovena v nařízení (ES) č. 1080/2006 pro operační programy spadající pod cíl ‚Evropská územní spolupráce‘.

[...]“

- 7 Článek 60 nařízení č. 1083/2006, nadepsaný „Úkoly řídicího orgánu“, zní následovně:

„Řídicí orgán odpovídá za řízení a provádění operačního programu v souladu se zásadou řádného finančního řízení, a zejména

- a) zajišťuje, 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 vnitrostátními předpisy;

[...]

- h) řídí práci monitorovacího výboru a poskytuje mu dokumenty umožňující sledovat kvalitu provádění operačního programu s ohledem na jeho konkrétní cíle.“

8 Článek 63 uvedeného nařízení, nadepsaný „Monitorovací výbor“, stanoví:

„1. Členský stát zřídí pro každý operační program monitorovací výbor po dohodě s řídicím orgánem do tří měsíců ode dne, kdy je členskému státu oznámeno rozhodnutí o schválení operačního programu. Pro několik operačních programů může být zřízen jediný monitorovací výbor.

2. Každý monitorovací výbor vypracuje svůj jednací řád v mezích institucionálního, právního a finančního systému dotyčného členského státu a přijme jej po dohodě s řídicím orgánem za účelem výkonu svých povinností v souladu s tímto nařízením.“

9 Článek 65 uvedeného nařízení stanoví:

„Monitorovací výbor se přesvědčí o účinnosti a kvalitě provádění operačního programu v souladu s těmito ustanoveními:

a) posoudí a schválí kritéria pro výběr financovaných operací do šesti měsíců od schválení operačního programu a schvaluje veškeré revize těchto kritérií podle potřeb programování;

[...]“

Nařízení č. 1080/2006

10 Nařízení č. 1080/2006 v článku 1 uvádí:

„1. Toto nařízení stanoví úkoly [...] (EFRR), rozsah jeho pomoci s ohledem na cíle ‚Konvergence‘, ‚Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost‘ a ‚Evropská územní spolupráce‘, jak jsou vymezeny v čl. 3 odst. 2 nařízení [...] č. 1083/2006, a pravidla způsobilosti pro poskytnutí pomoci.

2. Evropský fond pro regionální rozvoj se řídí nařízením [...] č. 1083/2006 a tímto nařízením.“

11 Článek 14 odst. 1 a 3 nařízení č. 1080/2006 stanoví:

„1. Členské státy, které se účastní operačního programu, určí společný řídicí orgán, společný certifikační orgán a společný auditní orgán, přičemž auditní orgán se nachází v členském státě řídicího orgánu. Certifikační orgán dostává platby od Komise a zpravidla provádí platby hlavnímu příjemci.

Řídicí orgán zřídí po poradě s členskými státy zastoupenými v programové oblasti společný technický sekretariát. Tento sekretariát je nápomocen řídicímu orgánu, monitorovacímu výboru a případně auditnímu orgánu při plnění jejich povinností.

[...]

3. Každý členský stát, který se účastní operačního programu, jmenuje své zástupce do monitorovacího výboru uvedeného v článku 63 nařízení [...] č. 1083/2006.“

12 Článek 19 nařízení č. 1080/2006, nadepsaný „Výběr operací“, v odst. 1 a 3 stanoví:

„1. Operace vybrané pro operační programy zaměřené na rozvoj přeshraničních činností podle čl. 6 bodu 1 a na navázání a rozvoj nadnárodní spolupráce podle čl. 6 bodu 2 zahrnují příjemce nejméně ze dvou zemí, z nichž alespoň jedna je členským státem, kteří u každé operace spolupracují nejméně dvěma z těchto způsobů: společná příprava, společné provádění, společné využívání pracovníků a společné financování.

[...]

3. Kromě úkolů uvedených v článku 65 nařízení [...] č. 1083/2006 odpovídá za výběr operací monitorovací výbor nebo jemu podřízený řídicí výbor.“

Operační program mezi Estonskou republikou a Lotyšskou republikou na období 2007–2013

- 13 Cílem operačního programu mezi Estonskou republikou a Lotyšskou republikou na období 2007–2013 (dále jen „Estonsko-lotyšský operační program“) je podpora evropské územní spolupráce.
- 14 Podle čl. 32 odst. 5 nařízení č. 1083/2006 byl uvedený program přijat na základě článku 1 rozhodnutí Evropské komise C(2007) 6603 final ze dne 21. prosince 2007.
- 15 Estonsko-lotyšský operační program byl předmětem dokumentu „Eesti-Läti programm 2007–2013“ (program mezi Estonskem a Lotyšskem na období 2007–2013, dále jen „programový dokument“) nesoucího označení CCI č. 2007 CB 163 PO 050, který byl připraven společně orgány Estonské republiky a Lotyšské republiky.
- 16 Podle nařízení č. 1083/2006 a č. 1080/2006 programový dokument stanovil zejména pravidla pro určení a fungování řídicího orgánu, certifikačního orgánu a auditního orgánu.
- 17 Bod 7.1 programového dokumentu, nadepsaný „Řízení programu“, ve druhém, pátém, sedmém a devátém pododstavci stanoví:

„V souladu s článkem 63 nařízení [č. 1083/2006] Estonsko a Lotyšsko zřídí společný monitorovací výbor, který se přesvědčí o účinnosti a kvalitě provádění operačního programu

[...]

Estonsko a Lotyšsko se rozhodly zřídit strukturu za účelem společného provádění [estonsko-lotyšského operačního] programu v Estonsku. Jako řídicí orgán, certifikační orgán a auditní orgán programu bylo určeno ministerstvo vnitra [...].

[...]

V souladu s čl. 59 odst. 3 nařízení [č. 1083/2006] vykonávají výše uvedené orgány své úkoly plně v souladu s institucionálním, právním a finančním systémem Estonské republiky.

[...]

Podrobnější ustanovení týkající se provádění [estonsko-lotyšského operačního] programu, která doplní pravidla uvedená v následujících kapitolách operačního programu, budou začleněna do programové příručky. Programovou příručku přijme monitorovací výbor během svého prvního zasedání. Ustanovení této příručky budou závazná pro orgány odpovídající za provádění programu, jakož i pro hlavní příjemce a ostatní příjemce programu.“

- 18 Bod 7.2.2 programového dokumentu, nadepsaný „Úkoly řídicího orgánu“, stanoví:

„V souladu s článkem 60 nařízení [č. 1083/2006] a s čl. 14 odst. 1 a čl. 15 odst. 1 nařízení [č. 1080/2006] řídicí orgán odpovídá za řízení a provádění [estonsko-lotyšského] operačního programu v souladu se zásadou řádného finančního řízení, a zejména

- a) zajišťuje, 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 vnitrostátními předpisy. [...]

[...]

Kromě toho řídicí orgán musí:

[...]

v případě, že monitorovací výbor přijal rozhodnutí týkající se financování (čl. 19 odst. 3 nařízení [č. 1080/2006]), stanovit pravidla pro provádění každé operace (dohoda o grantu) po dohodě s hlavním příjemcem (nařízení [č. 1080/2006], čl. 15 odst. 2);

[...]“

- 19 Bod 7.6.1 programového dokumentu, týkající se úkolů monitorovacího výboru, zní následovně:

„V souladu s článkem 65 nařízení [č. 1083/2006] se monitorovací výbor přesvědčí o účinnosti a kvalitě provádění [estonsko-lotyšského] operačního programu v souladu s těmito ustanoveními:

- a) posoudí a schválí kritéria pro výběr financovaných operací do šesti měsíců od schválení operačního programu a schvaluje veškeré revize těchto kritérií podle potřeb programování;

[...]

Kromě toho monitorovací výbor musí:

[...]

provádět výběr financovaných operací (čl. 19 odst. 3 nařízení [č. 1080/2006]);

[...]“

- 20 Bod 7.6.2 čtvrtý pododstavec programového dokumentu v tomto ohledu stanoví, že monitorovací výbor musí být složen maximálně ze sedmi zástupců pocházejících z Estonska a z Lotyšska.

- 21 Podle bodu 7.7.1 programového dokumentu se společný technický sekretariát, zřízený řídicím orgánem a odpovídající za řízení [estonsko-lotyšského operačního] programu, nachází v Tartu (Estonsko), zatímco informační kancelář tohoto sekretariátu se nachází v Rize (Lotyšsko).

- 22 Bod 9.4 první pododstavec programového dokumentu stanoví:

„Monitorovací výbor, složený ze členů pocházejících z Estonska a z Lotyšska, jakož i zástupci Komise, řídicího orgánu a společného technického sekretariátu v poradní funkci provádějí výběr financovaných operací.“

- 23 Bod 9.5 programového dokumentu zní následovně:

„Po schválení žádosti o financování monitorovacím výborem vypracuje řídicí orgán dohodu o grantu, která se uzavře s hlavním příjemcem pro schválenou operaci.“

24 Seirekomitee dne 1. prosince 2009 přijal programovou příručku týkající se [estonsko-lotyšského operačního] programu (dále jen „programová příručka“), která obsahuje zejména pokyny pro přípravu žádostí o grant, jakož i pro provádění, kontrolu, podávání zpráv a ukončení projektů. Bod 1 programové příručky uvádí *in fine*, že „[z]nění této příručky představuje hlavního průvodce pro žadatele.“

25 Bod 6.6 první a druhý pododstavec programové příručky ve znění použitelném na spor ve věci v původním řízení uvádí:

„Rozhodnutí o projektech, které mají být financovány, přijímá monitorovací výbor [...] na základě výsledků hodnocení. Rozhodnutí [monitorovacího výboru] nelze napadnout.

Poté, co [monitorovací výbor] přijme rozhodnutí o financování, osoby odpovědné za projekty, které nebyly přijaty, obdrží od společného technického sekretariátu dopis uvádějící důvody, pro něž byla žádost zamítnuta. [Společný technický sekretariát] tento dopis zašle ve lhůtě deseti pracovních dnů po zasedání monitorovacího výboru.“

26 Seirekomitee kromě toho dne 29. května 2009 přijal jednací řád pro provádění [estonsko-lotyšského operačního] programu. Podle pravidla 1 bodu 2 jednacího řádu je úřední sídlo monitorovacího výboru stejné jako sídlo společného technického sekretariátu, a nachází se tudíž v Tartu.

Estonské právo

27 Článek 2 odst. 1 zákona o správním řízení (*haldusmenetluse seadus*, RT I 2001, 58, 354) přijatého dne 6. června 2001, ve znění použitelném v době rozhodné z hlediska skutečností původního sporu (dále jen „zákon o správním řízení“), stanoví:

„Správním řízením je činnost správního orgánu (článek 8) při vyhlásování nařízení (článek 88) nebo správního aktu (články 51 a 52), při provádění aktu (článek 106) nebo při uzavírání správní dohody (článek 95).“

28 Článek 8 odst. 1 téhož zákona stanoví:

„Správním orgánem je instituce, shromáždění nebo osoba, která je na základě zákona, nařízení přijatého na základě zákona nebo správní smlouvy oprávněna plnit úkoly veřejné správy.“

29 Článek 51 odst. 1 zákona o správním řízení stanoví:

„Správním aktem je usnesení, rozhodnutí, edikt, oběžník nebo jiný akt, přijatý správním orgánem při plnění správních úkolů ve vztazích veřejného práva k úpravě konkrétního případu, který zakládá a mění práva či povinnosti určité osoby anebo způsobuje jejich zánik.“

30 Článek 1 odst. 1 až 3 a 5 zákona o strukturální podpoře na období 2007–2013 (*perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seadus*, RT I 2006, 59, 440) přijatého dne 7. prosince 2006, ve znění použitelném v době rozhodné z hlediska skutečností původního sporu, stanoví:

„1. Tento zákon stanoví základy a postup týkající se poskytování, využití, vymáhání a vrácení strukturální podpory, jakož i základy pro kontrolu poskytování a využívání strukturální podpory a postup přezkumu.

2. Tento zákon se použije při poskytování a využívání prostředků přidělených pro strukturální podporu na základě operačního programu, přijatého Evropskou komisí podle čl. 32 odst. 5 nařízení [...] č. 1083/2006 [...].

3. Ustanovení kapitoly 8, jakož i článek 2, čl. 3 odst. 4, článek 5, článek 14, čl. 21 odst. 1, článek 22, čl. 25 odst. 1, 2, 4, 5, 7 a 8, články 26, 27 a 28, čl. 30 odst. 2 a 3 a články 31, 32 a 33 tohoto zákona se použijí v případě, kdy je strukturální podpora poskytnuta a využívána na základě operačních programů, které odpovídají cíli „Evropská územní spolupráce“ [...] uvedenému v čl. 3 odst. 2 písm. c) nařízení [...] č. 1083/2006.

[...]

5. Na postup stanovený tímto zákonem se s výhradou zvláštností vyplývajících z tohoto zákona použijí ustanovení zákona o správním řízení.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 31 Z předkládacího rozhodnutí a vyjádření předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že Liivimaa Lihaveis podalo dne 19. února 2010 v rámci estonsko-lotyšského operačního programu žádost o grant na projekt týkající se „vytvoření nového výrobku s novou značkou, vyráběného z kvalitního hovězího dobytka, chovaného na nejrůznějších pastvinách v Estonsku a Lotyšsku“.
- 32 Společný technický sekretariát informoval Liivimaa Lihaveis dopisem ze dne 19. dubna 2010 o tom, že jeho žádost úspěšně prošla prvním stadiem výběrového řízení a že se jeho projekt kvalifikoval po technické stránce jako způsobilý pro podporu. V tomtéž dopise společný technický sekretariát uvedl, že provede hodnocení kvality této žádosti a že konečné rozhodnutí přijme Seirekomitee dne 29. června 2010.
- 33 Společný technický sekretariát informoval Liivimaa Lihaveis dopisem ze dne 7. července 2010 o tom, že Seirekomitee jeho žádost o grant zamítl. V tomto dopise byly uvedeny důvody pro zamítnutí této žádosti.
- 34 Liivimaa Lihaveis zaslalo dne 23. července 2010 společnému technickému sekretariátu a ministerstvu vnitra Estonské republiky dopis, v němž je upozornilo na skutečnost, že o zamítnutí své žádosti bylo informováno jednoduchým dopisem, a nikoli správním aktem. Liivimaa Lihaveis požádalo o to, aby mu byl zaslán správní akt formalizující rozhodnutí Seirekomitee o zamítnutí jeho žádosti.
- 35 V rámci výměny korespondence, která následovala po zaslání uvedeného dopisu, řídící orgán informoval ministerstvo vnitra Estonské republiky o tom, že v rámci estonsko-lotyšského operačního programu se nepřijímá žádné formální správní rozhodnutí k přijetí či zamítnutí žádostí o financování projektů, přičemž zápis o zasedání Seirekomitee a dopis společného technického sekretariátu týkající se financování či nefinancování projektu, pro nějž bylo o grant požádáno, představují úřední dokumenty. V tomto ohledu řídící orgán odkázal na bod 6.6 programové příručky, podle něhož rozhodnutí o financování projektů přijímá Seirekomitee, jehož rozhodnutí nelze napadnout, a osoby odpovědné za nepřijaté projekty obdrží pouze dopis, ve kterém jsou uvedeny důvody tohoto zamítnutí.
- 36 Ředitel řídicího orgánu zaslal Liivimaa Lihaveis dne 16. září 2010 dopis, k němuž byl přiložen výňatek ze zápisu ze zasedání Seirekomitee ze dne 28. a 29. června 2010, v němž je uvedeno rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti o grant.
- 37 Liivimaa Lihaveis podalo žalobu u Tartu halduskohus (správní soud v Tartu) domáhající se toho, aby bylo rozhodnutí Seirekomitee o zamítnutí jeho žádosti o grant zrušeno a aby bylo Seirekomitee nařízeno, aby tuto žádost opětovně přezkoumal a vydal správní rozhodnutí v souladu se zákonem. Usnesením ze dne 21. září 2011 tento soud tuto žalobu zamítl.
- 38 Dne 3. října 2011 Liivimaa Lihaveis podalo proti uvedenému usnesení odvolání u Tartu ringkonnakohus (odvolací soud v Tartu).

- 39 Předkládající soud nejprve uvádí, že Seirekomitee je orgánem zřízeným na základě společné dohody Estonskou republikou a Lotyšskou republikou podle čl. 63 odst. 1 nařízení č. 1083/2006 a programového dokumentu. V takové věci, jako je věc ve sporu v původním řízení, lze tedy použít Listinu v souladu s jejím čl. 51 odst. 1. V případě zamítnutí žádosti o grant je však skutečnost, že rozhodnutí Seirekomitee nelze zpochybnit u žádného soudu podle bodu 6.6 programové příručky, v rozporu s čl. 63 odst. 2 nařízení č. 1083/2006, vykládaným ve spojení s článkem 47 Listiny.
- 40 Dále podle předkládajícího soudu Seirekomitee není správním orgánem ve smyslu zákona o správním řízení, entitou soukromého práva a ani mezinárodní organizací zřízenou smlouvou. Jelikož byl tento výbor, stanovený programovým dokumentem, zřízen na základě rozhodnutí Komise, představuje orgán Unie. Programová příručka přijatá Seirekomitee je tak aktem směřujícím k uplatňování sekundárního práva Unie a má pro osoby, které chtějí získat grant v rámci estonsko-lotyšského operačního programu, závazný charakter.
- 41 Konečně má předkládající soud za to, že bod 6.6 programové příručky má právní účinky vůči třetím osobám. Tribunál Evropské unie má tedy pravomoc rozhodovat o opravném prostředku směřujícím proti zamítavému rozhodnutí přijatému Seirekomitee. Za předpokladu, že by programová příručka takové právní účinky neměla, by spor musel rozhodnout příslušný vnitrostátní soud v souladu s článkem 274 SFEU. Jelikož se však uvedeného operačního programu účastní Estonská republika i Lotyšská republika, spory vyplývající z tohoto programu by mohly být předloženy soudům každého z těchto států souběžně, přičemž by hrozilo nebezpečí, že budou vydány vzájemně si odporující rozsudky.
- 42 Za těchto podmínek se Tartu ringkonnakohus rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Je jednací řád monitorovacího výboru zřízeného společnou dohodou dvěma členskými státy – v daném případě programová příručka přijatá [Seirekomitee] – který stanoví, že rozhodnutí monitorovacího výboru nelze napadnout u žádného soudu (bod 6.6 čtvrtý pododstavec programové příručky: ‚The decisions of the Monitoring Committee are not appealable at any place of jurisdiction‘), slučitelný s čl. 63 odst. 2 [nařízení č. 1083/2006] ve spojení s článkem 47 [Listiny]?
- 2) Pokud bude [první] otázka zodpovězena záporně: Je třeba čl. 267 první pododstavec písm. b) SFEU vykládat v tom smyslu, že bod 6.6 čtvrtý pododstavec [uvedené programové příručky] lze kvalifikovat jako akt přijatý orgánem, institucí nebo jiným subjektem Unie, který je nutné prohlásit za neplatný?
- 3) Pokud bude [první] otázka zodpovězena záporně: Je třeba čl. 263 první pododstavec druhou větu [SFEU] ve spojení s čl. 256 odst. 1 [SFEU] a článkem 274 SFEU vykládat v tom smyslu, že pro rozhodnutí o žalobách podaných proti rozhodnutím [Seirekomitee] je příslušný Tribunál Evropské unie, nebo soud příslušný podle vnitrostátního práva?“

K předběžným otázkám

Ke třetí otázce

- 43 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu, kterou je třeba přezkoumat nejprve, je, zda je třeba článek 263 SFEU vykládat v tom smyslu, že v rámci operačního programu spadajícího pod nařízení č. 1083/2006, jakož i č. 1080/2006, jehož cílem je podpora evropské územní spolupráce, žaloba proti rozhodnutí monitorovacího výboru zamítajícímu žádost o grant spadá do pravomoci Tribunálu Evropské unie.

- 44 Podle čl. 263 prvního pododstavce první věty SFEU Soudní dvůr přezkouvává legalitu legislativních aktů, aktů Rady Evropské unie, Komise a Evropské centrální banky, s výjimkou doporučení a stanovisek, a rovněž aktů Evropského parlamentu a Evropské rady, které mají právní účinky vůči třetím osobám.
- 45 Kromě toho podle čl. 263 prvního pododstavce druhé věty SFEU Soudní dvůr rovněž přezkouvává legalitu aktů institucí a jiných subjektů Unie, které mají právní účinky vůči třetím osobám.
- 46 Podle judikatury Soudního dvora se mechanismus soudního přezkumu stanovený v článku 263 SFEU vztahuje na instituce a subjekty zřízené zákonodárcem Unie, kterým byly svěřeny pravomoci přijímat právně závazné akty ve vztahu k fyzickým nebo právnickým osobám v určitých oblastech, jako je Evropská agentura pro bezpečnost letectví (EASA), Evropská agentura pro léčivé přípravky (EMA), Evropská agentura pro chemické látky (ECHA), Odrůdový úřad Společenství (CPVO) a Úřad pro harmonizaci na vnitřním trhu (ochranné známky a vzory) (OHIM) (v tomto smyslu viz rozsudek Spojené království v. Rada a Parlament, C-270/12, EU:C:2014:18, bod 81).
- 47 Monitorovací výbor zřízený v rámci operačního programu určeného k podpoře evropské územní spolupráce není jedním z těchto orgánů ani jednou z institucí Unie nebo jiným subjektem Unie.
- 48 V rámci žaloby na základě článku 263 SFEU soud Unie nemá pravomoc rozhodovat o legalitě aktu přijatého vnitrostátním orgánem (v tomto smyslu viz rozsudky *Oleificio Borelli v. Komise*, C-97/91, EU:C:1992:491, bod 9 a *Švédsko v. Komise*, C-64/05 P, EU:C:2007:802, bod 91).
- 49 V projednávané věci je podle čl. 63 odst. 1 a 2 nařízení č. 1083/2006 monitorovací výbor pro každý operační program zřízen „členským státem“ a každý monitorovací výbor vypracuje svůj jednací řád v mezích institucionálního, právního a finančního systému dotyčného členského státu.
- 50 Vzhledem k tomu, že nařízení č. 1083/2006 a č. 1080/2006 stanoví možnost zavést operační programy, jejichž cílem je podpora evropské územní spolupráce, byl Seirekomitee zřízen společně Estonskou republikou a Lotyšskou republikou, jak výslovně uvádí bod 7.1 druhý pododstavec programového dokumentu.
- 51 Tribunál Unie tedy nemá pravomoc k tomu, aby na základě článku 256 SFEU rozhodoval o žalobě směřující proti rozhodnutí takového monitorovacího výboru, jako je Seirekomitee, zamítajícímu žádost o grant.
- 52 S ohledem na předcházející je třeba na třetí otázku odpovědět tak, že článek 263 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že v rámci operačního programu spadajícího pod nařízení č. 1083/2006, jakož i č. 1080/2006, jehož cílem je podpora evropské územní spolupráce, žaloba proti rozhodnutí monitorovacího výboru zamítajícímu žádost o grant nespadá do pravomoci Tribunálu Evropské unie.

Ke druhé otázce

- 53 Podstatou druhé otázky předkládající soudu je, zda je třeba čl. 267 první pododstavec písm. b) SFEU vykládat v tom smyslu, že programová příručka přijatá monitorovacím výborem v rámci takového operačního programu spadajícího pod nařízení č. 1083/2006, jakož i č. 1080/2006, jehož cílem je podpora evropské územní spolupráce mezi dvěma členskými státy, jako je operační program dotčený ve věci v původním řízení, je aktem přijatým orgánem, institucí nebo jiným subjektem Unie.
- 54 Jak vyplývá z odpovědi poskytnuté na třetí otázku, Seirekomitee není orgánem, institucí nebo jiným subjektem Unie.

- 55 Soudní dvůr proto nemá pravomoc přezkoumávat platnost ustanovení takové programové příručky, jako je programová příručka dotčená ve věci v původním řízení.
- 56 S ohledem na předcházející je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že čl. 267 první pododstavec písm. b) SFEU je třeba vykládat v tom smyslu, že programová příručka přijatá monitorovacím výborem v rámci takového operačního programu spadajícího pod nařízení č. 1083/2006, jakož i č. 1080/2006, jehož cílem je podpora evropské územní spolupráce mezi dvěma členskými státy, jako je operační program dotčený ve věci v původním řízení, není aktem přijatým orgánem, institucí nebo jiným subjektem Unie, a v důsledku toho Soudní dvůr nemá pravomoc posuzovat platnost ustanovení takové příručky.

K první otázce

- 57 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda nařízení č. 1083/2006, vykládané ve spojení s článkem 47 Listiny, musí být vykládáno v tom smyslu, že brání ustanovení programové příručky přijaté monitorovacím výborem v rámci operačního programu uzavřeného mezi dvěma členskými státy, jehož cílem je podpora evropské územní spolupráce, v rozsahu, v němž toto ustanovení stanoví, že rozhodnutí tohoto monitorovacího výboru zamítající žádost o grant nelze napadnout.
- 58 V projednávané věci byl estonsko-lotyšský operační program připraven společně estonskými a lotyšskými orgány na základě zejména nařízení č. 1083/2006, jakož i č. 1080/2006, a následně byl přijat Komisí.
- 59 Bod 7.1 devátý pododstavec programového dokumentu stanoví, že podrobnější ustanovení týkající se provádění uvedeného operačního programu budou začleněna do programové příručky. Na základě tohoto ustanovení Seirekomitee přijal programovou příručku, ve které je uvedeno sporné ustanovení, a sice bod 6.6 první pododstavec druhá věta.
- 60 Skutečnost, že Seirekomitee není orgánem, institucí nebo jiným subjektem Unie, jak vyplývá z odpovědi na třetí otázku položenou předkládajícím soudem, nevylučuje použití článku 47 Listiny, je-li přijetí programové příručky tímto výborem aktem spadajícím do působnosti práva Unie.
- 61 Je proto třeba přezkoumat, zda přijetí programové příručky představuje uplatňování práva Unie ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny.
- 62 Podle ustálené judikatury Soudního dvora pojem „uplatňování práva Unie“ ve smyslu uvedeného ustanovení Listiny vyžaduje existenci určitého stupně souvislosti, která jde nad rámec příbuznosti dotyčných oblastí nebo nepřímého dopadu jedné oblasti na druhou (viz zejména rozsudek Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, bod 16).
- 63 V projednávané věci stačí konstatovat, že právo Unie ukládalo oběma členským státům dotčeným estonsko-lotyšským operačním programem povinnost tento program provádět.
- 64 Uvedené členské státy byly konkrétně povinny zřídit monitorovací výbor podle čl. 63 odst. 1 a 2 nařízení č. 1083/2006. Dále měla všechna opatření směřující k uplatnění uvedeného operačního programu, k nimž patří programová příručka, dodržovat ustanovení nařízení č. 1083/2006 a č. 1080/2006.
- 65 Je tedy třeba konstatovat, že přijetí programové příručky Seirekomitee je uplatňováním práva Unie ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny.
- 66 Z toho důvodu měl Seirekomitee při přijetí uvedené příručky dodržovat ustanovení Listiny.

- 67 V tomto ohledu, pokud jde o zásadu účinné soudní ochrany, čl. 47 první pododstavec Listiny uvádí, že každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.
- 68 Aby bylo v rámci Unie zaručeno dodržování uvedeného práva na účinnou právní ochranu, čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU ukládá členským státům stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie.
- 69 V takové věci, jako je věc v původním řízení, je důsledkem zamítnutí žádosti o grant ze strany Seirekomitee to, že je žadatel s konečnou platností vyloučen z řízení o udělení grantů spolufinancovaných Unií, aniž je mu následně zasláno nějaké rozhodnutí.
- 70 Kromě toho z bodu 6.6 prvního pododstavce druhé věty programové příručky vyplývá, že rozhodnutí Seirekomitee nelze napadnout. Žadatel, jehož žádost o grant byla zamítnuta, nemá tedy žádnou možnost toto zamítavé rozhodnutí zpochybnit.
- 71 Za těchto podmínek neexistence opravného prostředku proti takovému zamítavému rozhodnutí zbavuje žadatele jeho práva na účinnou právní ochranu v rozporu s článkem 47 Listiny.
- 72 Je třeba dodat, že podle čl. 52 odst. 1 Listiny každé omezení výkonu práv a svobod uznaných Listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod a že při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, jsou-li nezbytná a odpovídají-li skutečně cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.
- 73 Neexistenci opravného prostředku proti takovému rozhodnutí o zamítnutí žádosti o grant, jako je rozhodnutí dotčené ve věci v původním řízení, přitom v každém případě stanovil Seirekomitee samotný, a nikoli zákon.
- 74 Je tedy třeba konstatovat, že programová příručka v rozsahu, v němž stanoví, že rozhodnutí Seirekomitee zamítající žádost o grant nelze napadnout, nedodržuje zásadu účinné soudní ochrany stanovenou v čl. 47 prvním pododstavci Listiny.
- 75 Kromě toho je třeba připomenout, že požadavek soudního přezkumu jakéhokoli rozhodnutí vnitrostátního orgánu představuje obecnou zásadu práva Unie. Na základě této zásady přísluší vnitrostátním soudům, aby rozhodly o legalitě aktu, který nepříznivě zasahuje do něčího právního postavení, a aby za přípustný považovaly opravný prostředek podaný za tímto účelem, třebaže vnitrostátní procesní pravidla takový opravný prostředek v podobném případě nestanoví (v tomto smyslu viz rozsudek *Oleificio Borelli v. Komise*, EU:C:1992:491, body 13 a 14).
- 76 S ohledem na předcházející úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že nařízení č. 1083/2006, vykládané ve spojení s článkem 47 Listiny, musí být vykládáno v tom smyslu, že brání ustanovení programové příručky přijaté monitorovacím výborem v rámci operačního programu uzavřeného mezi dvěma členskými státy, jehož cílem je podpora evropské územní spolupráce, v rozsahu, v němž toto ustanovení nestanoví, že rozhodnutí tohoto monitorovacího výboru zamítající žádost o grant lze napadnout u soudu členského státu.

K omezení časových účinků tohoto rozsudku

- 77 V případě, že by měl tento rozsudek za následek, že by takové ustanovení, jako je ustanovení dotčené ve věci v původním řízení, nesplnilo požadavky práva Unie, lotyšská vláda ve svém písemném vyjádření navrhl, aby Soudní dvůr účinky svého rozsudku omezil *ex nunc*, s výjimkou žalob proti rozhodnutím Seirekomitee, které byly podány u soudů členských států před vyhlášením uvedeného rozsudku.

- 78 Na podporu svého návrhu lotyšská vláda zdůraznila, že Estonská republika a Lotyšská republika jednaly v dobré víře, jelikož nařízení č. 1083/2006 výslovně neuvádí, že je nezbytné stanovit mechanismus opravných prostředků proti rozhodnutím Seirekomitee.
- 79 Dále zmíněná vláda uvedla, že pokud by rozhodnutí Seirekomitee zamítající žádost o grant mohla být zpochybněna u soudu, mohl by z toho vyplynout velký počet opravných prostředků proti rozhodnutím, která již byla provedena. Estonsko-lotyšský operační program byl přitom použitelný do roku 2013, takže všechny finanční prostředky stanovené k jeho provedení již byly přiděleny. Tato situace by tedy způsobila dodatečnou zátěž pro vnitrostátní rozpočty.
- 80 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v souladu s ustálenou judikaturou výklad pravidla práva Unie, který Soudní dvůr podává při výkonu své pravomoci, kterou mu přiznává článek 267 SFEU, objasňuje a upřesňuje význam a dosah tohoto pravidla tak, jak musí být nebo jak mělo být chápáno a používáno od okamžiku, kdy nabylo účinnosti. Z toho vyplývá, že takto vyložené pravidlo může a musí být použito soudem i na právní vztahy vzniklé a založené před rozsudkem rozhodujícím o žádosti o výklad, pokud jsou rovněž splněny podmínky umožňující předložit příslušným soudům spor týkající se použití uvedeného pravidla (viz zejména rozsudky Blaizot a další, 24/86, EU:C:1988:43, bod 27, jakož i Vent De Colère a další, C-262/12, EU:C:2013:851, bod 39).
- 81 Jen zcela výjimečně mohou přimět okolnosti Soudní dvůr k tomu, aby na základě obecné zásady právní jistoty, která je vlastní právnímu řádu Unie, omezil možnost všech zúčastněných osob dovolávat se ustanovení, jehož výklad podal, za účelem zpochybnění právních vztahů založených v dobré víře. Aby bylo možné o takovém omezení rozhodnout, je nezbytné, aby byla splněna dvě podstatná kritéria, a to dobrá víra zúčastněných kruhů a riziko závažných obtíží (viz zejména rozsudky Skov a Bilka, C-402/03, EU:C:2006:6, bod 51, jakož i Vent De Colère a další, EU:C:2013:851, bod 40).
- 82 Pokud jde o riziko závažných obtíží, je třeba konstatovat, že v projednávaném případě se výklad práva Unie podaný Soudním dvorem v tomto rozsudku týká práva žadatelů moci u soudu zpochybnit rozhodnutí Seirekomitee zamítající jejich žádosti o grant. Příslušnému vnitrostátnímu soudu přísluší, aby se vyjádřil ke každému opravnému prostředku, který bude podán, v závislosti na okolnostech vlastních konkrétnímu případu.
- 83 Za těchto podmínek rozpočtové důsledky, které by z toho mohly vyplývat pro Lotyšskou republiku, nelze určit pouze na základě výkladu práva Unie podaného Soudním dvorem v rámci projednávané věci (obdobně viz rozsudek RWE Vertrieb, C-92/11, EU:C:2013:180, bod 61 a citovaná judikatura).
- 84 Je proto třeba konstatovat, že existenci rizika závažných obtíží ve smyslu judikatury citované v bodě 81 tohoto rozsudku takové povahy, jež by mohla odůvodnit omezení časových účinků tohoto rozsudku, nelze považovat za prokázanou.
- 85 Vzhledem k tomu, že druhé kritérium uvedené v bodě 81 tohoto rozsudku není splněno, není nezbytné ověřovat, zda je splněno kritérium týkající se dobré víry zúčastněných kruhů.
- 86 Z těchto úvah vyplývá, že není namístě omezit časové účinky tohoto rozsudku.

K nákladům řízení

- 87 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 263 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že v rámci operačního programu spadajícího pod 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 a pod nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999, jehož cílem je podpora evropské územní spolupráce, žaloba proti rozhodnutí monitorovacího výboru zamítajícímu žádost o grant nespadá do pravomoci Tribunálu Evropské unie.
- 2) Článek 267 první pododstavec písm. b) SFEU je třeba vykládat v tom smyslu, že programová příručka přijatá monitorovacím výborem v rámci takového operačního programu spadajícího pod nařízení č. 1083/2006, jakož i č. 1080/2006, jehož cílem je podpora evropské územní spolupráce mezi dvěma členskými státy, jako je operační program dotčený ve věci v původním řízení, není aktem přijatým orgánem, institucí nebo jiným subjektem Unie, a v důsledku toho Soudní dvůr Evropské unie nemá pravomoc posuzovat platnost ustanovení takové příručky.
- 3) Nařízení č. 1083/2006, vykládané ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie, musí být vykládáno v tom smyslu, že brání ustanovení programové příručky přijaté monitorovacím výborem v rámci operačního programu uzavřeného mezi dvěma členskými státy, jehož cílem je podpora evropské územní spolupráce, v rozsahu, v němž toto ustanovení nestanoví, že rozhodnutí tohoto monitorovacího výboru zamítající žádost o grant lze napadnout u soudu členského státu.

Podpisy.