



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

17. rujna 2014.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Strukturni fondovi – Uredbe (EZ) br. 1083/2006 i 1080/2006 – Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) – Operativni program za promicanje europske teritorijalne suradnje između Republike Estonije i Republike Latvije – Odluka odbora za praćenje o odbijanju zahtjeva za subvenciju – Odredba prema kojoj se odluke tog odbora ne mogu pobijati – Članak 267. UFEU-a – Akt koji je donijela institucija, tijelo, ured ili agencija Unije – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Provedba prava Unije – Članak 47. – Pravo na učinkovitu sudska zaštitu – Pravo na pristup sudovima – Određivanje države članice čiji su sudovi nadležni za odlučivanje o tužbi“

U predmetu C-562/12,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tartu ringkonnakohus (Estonija), odlukom od 23. studenoga 2012., koju je Sud zaprimio 5. prosinca 2012., u postupku

Liivimaa Lihaveis MTÜ

protiv

Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee,

uz sudjelovanje:

Eesti Vabariigi Siseministeerium,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen, predsjednik vijeća, M. Safjan (izvjestitelj), J. Malenovský, A. Prechal i K. Jürimäe, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Jääskinen,

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 4. prosinca 2013.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Liivimaa Lihaveis MTÜ, A. Sander, *vandeadvokaat*,

— za estonsku vladu, K. Kraavi-Käerdi, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: estonski

— za latvijsku vladu, I. Kalniņš i A. Nikolajeva, u svojstvu agenata,
— za Europsku komisiju, A. Steiblytė i L. Naaber-Kivisoo, u svojstvu agenata,
saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 13. ožujka 2014.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 256. stavka 1., članka 263. stavka prvog druge rečenice, članka 267. stavka prvog točke (b) i članka 274. UFEU-a, kao i članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i članka 63. stavka 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999 (SL L 210, str. 25.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 120.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru postupka koji Liivimaa Lihaveis MTÜ (u daljnjem tekstu: Liivimaa Lihaveis), zadruga uzgajivača goveda, vodi protiv Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee (odbora za praćenje programa između Estonije i Latvije za razdoblje 2007.-2013., u daljnjem tekstu: Seirekomitee) u vezi s odbijanjem zahtjeva za subvenciju koji je navedena zadruga podnijela u okviru provedbe tog programa.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba br. 1083/2006

- 3 Uredba br. 1083/2006 u članku 1. stavku prvom i drugom propisuje:

„Ovom se Uredbom utvrđuju opća pravila koja uređuju Europski fond za regionalni razvoj (EFFR), Europski socijalni fond (ESF) (dalje u tekstu: strukturni fondovi) i Kohezijski fond, ne dovodeći u pitanje posebne odredbe utvrđene Uredbom (EZ) br. 1080/2006 [Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o Europskom fondu za regionalni razvoj i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1783/1999 (SL L 210, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 109.)], [Uredbom] (EZ) br. 1081/2006 i [Uredbom] (EZ) br. 1084/2006.

Ovom se Uredbom određuju ciljevi kojima doprinose strukturni fondovi i Kohezijski fond [...], kriteriji prema kojima se utvrđuje prihvatljivost država članica i regija za navedene fondove, raspoloživa financijska sredstva i kriteriji za njihovu dodjelu.“

- 4 U članku 2. točki 1. Uredbe br. 1083/2006 nalazi se sljedeća definicija:

„operativni program’: dokument koji podnosi država članica i usvaja Komisija za utvrđivanje strategije razvoja s usklađenim nizom prioriteta koje je potrebno ostvariti uz pomoć jednog od fondova, ili, u slučaju cilja konvergencije, uz pomoć Kohezijskog fonda i EFRR-a“.

- 5 U članku 32. te uredbe, pod naslovom „Priprema i odobravanje operativnih programa“, u staccima 1. i 5. propisano je:

„1. Aktivnosti [strukturnih] fondova [i Kohezijskog fonda] u državama članicama su u obliku operativnih programa u okviru nacionalnog strateškog referentnog okvira. Svaki operativni program obuhvaća razdoblje od 1. siječnja 2007. do 31. prosinca 2013. Operativni program obuhvaća samo jedan od tri cilja iz članka 3., osim ako Komisija i država članica dogovore drukčije.

[...]

5. Komisija donosi svaki operativni program što je prije moguće, a najkasnije u roku četiri mjeseca od datuma na koji je država članica službeno dostavila program, te ne prije 1. siječnja 2007.“

- 6 Članak 59. te uredbe, pod naslovom „Imenovanje nadležnih tijela“, propisuje:

„1. Za svaki operativni program država članica imenuje sljedeće:

(a) upravljačko tijelo: nacionalno, regionalno ili lokalno javno tijelo vlasti, ili javno ili privatno tijelo koje država članica imenuje za upravljanje operativnim programom;

[...]

3. Država članica utvrđuje pravila koja uređuju njezin odnos s tijelima iz stavka 1. i njihov odnos s Komisijom.

Ne dovodeći u pitanje ovu Uredbu, država članica utvrđuje međusobne odnose između tijela iz stavka 1. koja izvršavaju svoje zadatke potpuno u skladu s institucionalnim, pravnim i financijskim sustavom predmetne države članice.

[...]

5. Za operativne programe u okviru cilja europske teritorijalne suradnje utvrđena su posebna pravila o upravljanju i kontroli u Uredbi (EZ) br. 1080/2006.

[...]“

- 7 Članak 60. Uredbe br. 1083/2006, pod naslovom „Zadaci upravljačkog tijela“, glasi:

„Upravljačko je tijelo odgovorno za upravljanje operativnim programom i njegovu provedbu u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja i osobito za:

(a) osiguranje sukladnosti operacija odabranih za financiranje s kriterijima koji vrijede za operativne programe te za osiguranje sukladnosti s važećim pravilima Zajednice i nacionalnim pravilima tijekom cijelog razdoblja njihove provedbe;

[...]

(h) usmjeravanje rada odbora za praćenje te dostavu dokumenata koji su mu potrebni da bi se kakvoća provedbe operativnog programa mogla pratiti u svjetlu njegovih posebnih ciljeva.“

8 U skladu s člankom 63. navedene uredbe, pod naslovom „Odbor za praćenje“:

„1. Država članica uspostavlja odbor za praćenje za svaki operativni program, u dogovoru s upravljačkim tijelom, u roku tri mjeseca od datuma obavijesti državi članici da je operativni program odobren. Jedinstveni odbor za praćenje može se ustanoviti za više operativnih programa.

2. Svaki odbor za praćenje izrađuje vlastita pravila o postupanju u okviru institucionalnog, pravnog i financijskog okvira predmetne države članice i donosi ih u dogovoru s upravljačkim tijelom u svrhu izvršenja svoje zadaće u skladu s ovom Uredbom.“

9 Članak 65. navedene uredbe određuje:

„Odbor za praćenje utvrđuje učinkovitost i kakvoću provedbe operativnog programa, u skladu sa sljedećim odredbama:

(a) razmatra i odobrava kriterije za odabir operacija koje se financiraju, u roku od šest mjeseci od odobrenja operativnog programa, i odobrava izmjenu tih kriterija u skladu s potrebama programa;

[...]“

Uredba br. 1080/2006

10 U članku 1. Uredbe br. 1080/2006 stoji:

„1. Ova Uredba postavlja zadaće [EFRR-a], opseg njegove pomoći s obzirom na ciljeve konvergencije, regionalne konkurentnosti i zapošljavanja te europske teritorijalne suradnje utvrđene u članku 3. stavku 2. Uredbe [...] br. 1083/2006. kao i pravila vezana za prihvatljivost za dobivanje pomoći.

2. EFRR uređuje Uredba [...] br. 1083/2006 i ova Uredba.“

11 U članku 14. stavcima 1. i 3. Uredbe br. 1080/2006 propisano je:

„1. Države članice koje sudjeluju u operativnom programu imenuju jedinstveno upravljačko tijelo, jedinstveno tijelo za ovjeravanje i jedinstveno tijelo za reviziju, od kojih je zadnje tijelo smješteno u državi članici upravljačkog tijela. Tijelo za ovjeravanje zaprima uplate koje vrši Komisija i, u pravilu, vrši isplate vodećem korisniku.

Upravljačko tijelo, nakon savjetovanja s državama članicama koje su zastupljene na programskom području, uspostavlja zajedničko tehničko tajništvo. Ono pomaže upravljačkom tijelu i odboru za praćenje, te, prema potrebi, tijelu za reviziju u obavljanju njihovih dužnosti.

[...]

3. Svaka država članica koja sudjeluje u operativnom programu imenuje predstavnike koji će sudjelovati u radu odbora za praćenje iz članka 63. Uredbe [...] br. 1083/2006.“

12 U članku 19. Uredbe br. 1080/2006, pod naslovom „Odabir operacija“, u stavcima 1. i 3. propisano je:

„1. Operacije odabrane za operativne programe s ciljem razvoja prekograničnih aktivnosti kako je navedeno u članku 6. stavku 1. te uspostavljanja i razvoja transnacionalne suradnje kako je navedeno u članku 6. stavku 2., uključuju korisnike iz najmanje dvije države, od kojih je najmanje jedna država članica EU-a, koji u svakoj operaciji surađuju na najmanje dva od sljedećih načina: zajednički razvoj, zajednička provedba, zajedničko osoblje i zajedničko financiranje.

[...]

3. Odbor za praćenje ili upravljački odbor koji ga izvještava je, uz zadatke iz članka 65. Uredbe [...] br. 1083/2006, odgovoran i za odabir operacija.“

Operativni program između Republike Estonije i Republike Latvije za razdoblje 2007.-2013.

- 13 Operativni program između Republike Estonije i Republike Latvije za razdoblje 2007.-2013. (u daljnjem tekstu: Estonsko-latvijski operativni program) ima za cilj promicati europsku teritorijalnu suradnju.
- 14 U skladu s člankom 32. stavkom 5. Uredbe br. 1083/2006, navedeni program usvojen je člankom 1. Odluke Europske komisije C(2007) 6603 *final* od 21. prosinca 2007.
- 15 Estonsko-latvijski operativni program opisan je u dokumentu „Eesti-Läti programm 2007-2013“ (Program Estonije i Latvije za razdoblje 2007.-2013., u daljnjem tekstu: dokument programa), referentni broj CCI br. 2007 CB 163 PO 050, koji su zajedno pripremila tijela vlasti Republike Estonije i Republike Latvije.
- 16 U skladu s uredbama br. 1083/2006 i 1080/2006, dokument programa posebno je definirao pravila za imenovanje i djelovanje upravljačkog tijela, tijela za ovjeravanje i tijela za reviziju.
- 17 U točki 7.1. dokumenta programa, pod naslovom „Upravljanje programom“, u alineji drugoj, petoj, sedmoj i devetoj navodi se:

„U skladu s člankom 63. Uredbe br. [1083/2006], Estonija i Latvija uspostavljaju zajednički odbor za praćenje koji osigurava učinkovitost i kakvoću provedbe operativnog programa.

[...]

Estonija i Latvija odlučile su uspostaviti strukturu za zajedničku provedbu [Estonsko-latvijskog programa] u Estoniji. Ministarstvo unutarnjih poslova imenovano je da djeluje kao upravljačko tijelo, tijelo za ovjeravanje i tijelo za reviziju navedenog programa [...].

[...]

U skladu s člankom 59. stavkom 3. Uredbe [br. 1083/2006], gore navedena tijela izvršavaju svoje zadatke potpuno u skladu s institucionalnim, pravnim i financijskim sustavom Republike Estonije.

[...]

Poblize odredbe o provedbi [Estonsko-latvijskog operativnog] programa koje nadopunjuju sljedeća poglavlja operativnog programa bit će uključene u priručnik programa. Odbor za praćenje na svojoj prvoj sjednici mora usvojiti priručnik programa. Odredbe tog priručnika bit će obvezujuće za tijela kojima je povjerena provedba programa kao i za glavne korisnike i druge korisnike programa.“

18 Točka 7.2.2. dokumenta programa, pod naslovom „Zadaci upravljačkog tijela“, propisuje:

„U skladu s člankom 60. Uredbe [br. 1083/2006] te člankom 14. stavkom 1. i člankom 15. Uredbe [br. 1080/2006], upravljačko tijelo odgovorno je za upravljanje i provedbu [Estonsko-latvijskog] operativnog programa u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja i osobito:

- a) osiguranje sukladnosti operacija odabranih za financiranje s kriterijima koji vrijede za operativne programe te za osiguranje sukladnosti s važećim pravilima Zajednice i nacionalnim pravilima tijekom cijelog razdoblja njihove provedbe. [...]

[...]

Nadalje, upravljačko tijelo dužno je:

[...]

kada odbor za praćenje donese odluku o financiranju (članak 19. stavak 3. Uredbe [br. 1080/2006]), utvrditi pravila za provedbu pojedine operacije (ugovor o subvenciji) u suglasnosti s glavnim korisnikom (Uredba [br. 1080/2006], članak 15., stavak 2.);

[...]“

19 Točka 7.6.1. dokumenta programa o zadaćama odbora za praćenje glasi:

„U skladu s člankom 65. Uredbe [br. 1083/2006], odbor za praćenje utvrđuje učinkovitost i kakvoću provedbe [Estonsko-latvijskog] operativnog programa u skladu sa sljedećim odredbama:

- a) razmatra i odobrava kriterije za odabir operacija koje se financiraju, u roku od šest mjeseci od odobrenja operativnog programa, i odobrava izmjenu tih kriterija u skladu s potrebama programa;

[...]

Nadalje, odbor za praćenje dužan je:

[...]

odabrati operacije koje će se financirati (članak 19. stavak 3. Uredbe [br. 1080/2006]);

[...]“

20 Točka 7.6.2. alineja četvrta dokumenta programa u tom pogledu pobliže određuje da odbor za praćenje mora biti sastavljen od najviše sedam predstavnika iz Estonije i Latvije.

21 Prema točki 7.7.1. dokumenta programa, zajedničko tehničko tajništvo, koje je osnovalo upravljačko tijelo i kojemu je povjereno vođenje [Estonsko-latvijskog] operativnog programa, nalazi se u Tartuu (Estonija), dok se informativni ured tajništva nalazi u Rigi (Latvija).

22 U točki 9.4. alineji prvoj dokumenta programa propisuje se:

„Odbor za praćenje, sastavljen od članova iz Estonije i Latvije, kao i predstavnici Komisije, upravljačkog tijela i zajedničkog tehničkog tajništva u svojoj savjetodavnoj ulozi obavljaju odabir operacija koje se financiraju.“

23 Točka 9.5. dokumenta programa glasi:

„Nakon što odbor za praćenje odobri zahtjev za financiranje, upravljačko tijelo sastavlja ugovor o subvenciji koji za odobrenu operaciju treba sklopiti s glavnim korisnikom.“

24 Seirekomitee usvojio je priručnik programa koji se odnosi na [Estonsko-latvijski] operativni program koji nosi datum 1. prosinca 2009. (u daljnjem tekstu: priručnik programa), u kojemu se posebno daju upute za pripremu zahtjeva za subvenciju kao i za provedbu, nadzor, polaganje računa i dovršetak projekata. U zadnjoj rečenici točke 1. priručnika programa navodi se da „[t]ekst ovog priručnika predstavlja glavni vodič za podnositelje zahtjeva“.

25 U točki 6.6. alineji prvoj i drugoj priručnika programa, u verziji mjerodavnoj za predmet u glavnom postupku, stoji:

„Odluke o projektima koji će se financirati donosi odbor za praćenje [...] na temelju rezultata ocjenjivanja. Odluke [odbora za praćenje] ne mogu se pobijati.

Nakon što [odbor za praćenje] donese odluke o financiranju, odgovorne osobe u projektima koji nisu prihvaćeni primaju dopis od zajedničkog tehničkog tajništva u kojem se navode razlozi zbog kojih je zahtjev odbijen. [Zajedničko tehničko tajništvo] šalje navedeni dopis u roku od deset radnih dana nakon sjednice odbora za praćenje.“

26 Nadalje, Seirekomitee je 29. svibnja 2009. donio pravila o postupanju za provedbu [Estonsko-latvijskog] operativnog programa. Prema pravilu 1. točki 2., službeno sjedište odbora za praćenje isto je kao i sjedište zajedničkog tehničkog tajništva pa se stoga nalazi u Tartuu.

Estonsko pravo

27 U članku 2. stavku 1. Zakona o upravnom postupku (haldusmenetluse seadus, RT I 2001, 58, 354), donesenog 6. lipnja 2001., u verziji mjerodavnoj u vrijeme kada su se dogodile činjenice predmeta u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon o upravnom postupku), stoji:

„Upravni postupak je radnja upravnog tijela (članak 8.) prilikom proglašenja uredbe (članak 88.) ili upravnog akta (članci 51. i 52.), izvršenja akta (članak 106.) ili sklapanja upravnog ugovora (članak 95.).“

28 Članak 8. stavak 1. spomenutog zakona propisuje:

„Upravno tijelo je institucija, skupština ili osoba koja je na temelju zakona, uredbe donesene na osnovi zakona ili na temelju upravnog ugovora ovlaštena za obavljanje zadaća iz djelokruga javne uprave.“

29 Člankom 51. stavkom 1. Zakona o upravnom postupku propisano je:

„Upravni akt je naredba, odluka, naputak, okružnica ili drugi akt koji proglasi upravno tijelo prilikom obavljanja upravnih zadaća u javnopravnom odnosu kako bi uredilo konkretan predmet, a ima za cilj stvoriti ili izmijeniti prava ili obveze neke osobe ili odrediti prestanak tih prava ili obveza.“

30 Članak 1. stavci 1. do 3. i 5. Zakona o strukturnoj pomoći za razdoblje 2007.-2013. (periodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus, RT I 2006, 59, 440), koji je donesen 7. prosinca 2006., u verziji mjerodavnoj u vrijeme kada su se dogodile činjenice predmeta u glavnom postupku propisuju:

„1. Ovaj Zakon određuje osnove i postupak za odobravanje, korištenje, oduzimanje i povrat strukturne pomoći kao i osnove za nadzor nad odobravanjem i korištenjem strukturnom pomoći te postupak preispitivanja.

2. Ovaj Zakon primjenjuje se na odobravanje i na korištenje dodijeljenim sredstvima na temelju operativnog programa koji je odobrila Europska komisija u skladu s člankom 32. stavkom 5. Uredbe [...] br. 1083/2006 [...].

3. Odredbe glave 8. kao i članak 2., članak 3. stavak 4., članak 5., članak 14., članak 21. stavak 1., članak 22., članak 25. stavci 1., 2., 4., 5., 7. i 8., članci 26., 27. i 28., članak 30. stavci 2. i 3. te članci 31., 32. i 33. ovoga Zakona primjenjuju se kada se strukturna pomoć odobri i ostvaruje na temelju operativnih programa koji odgovaraju cilju europske teritorijalne suradnje [...] navedene u članku 3. stavku 2. točki (c) Uredbe [...] br. 1083/2006.

[...]

5. Odredbe Zakona o upravnom postupku primjenjuju se na postupak obuhvaćen ovim Zakonom, uz iznimku posebnih odredaba predviđenih potonjim Zakonom“.

Glavni postupak i prethodna pitanja

31 Iz zahtjeva za prethodnu odluku i očitovanja podnesenih Sudu proizlazi da je 19. veljače 2010. u okviru Estonsko-latvijskog operativnog programa Liivimaa Lihaveis podnio zahtjev za subvenciju projekta „stvaranja novog proizvoda s novim žigom, a koji bi se proizvodio od kvalitetnih goveda uzgojenih na najraznovrsnijim pašnjacima Estonije i Latvije“.

32 Dopisom od 19. travnja 2010. zajedničko tehničko tajništvo obavijestilo je Liivimaa Lihaveis da je njegov zahtjev uspješno prošao prvu fazu postupka odabira i da je njegov projekt ocijenjen kao tehnički prihvatljiv za potporu. U istom dopisu zajedničko tehničko tajništvo naglasilo je da će pristupiti ocjeni kvalitete zahtjeva i da će Seirekomitee konačnu odluku donijeti 29. lipnja 2010.

33 Dopisom od 7. srpnja 2010. zajedničko tehničko tajništvo obavijestilo je Liivimaa Lihaveis da je Seirekomitee odbio njegov zahtjev za subvenciju. U tom dopisu bili su navedeni i razlozi za odbijanje.

34 Pismom od 23. srpnja 2010. Liivimaa Lihaveis uputio je dopis zajedničkom tehničkom tajništvu i Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Estonije kojim je skrenuo pozornost na činjenicu da je o odbijanju zahtjeva obaviješten običnim dopisom, a ne upravnim aktom. Liivimaa Lihaveis zatražio je da mu se dostavi upravni akt koji bi formalizirao Seirekomiteeovu odluku o odbijanju zahtjeva.

35 U razmjeni dopisâ koja je uslijedila nakon tog pisma upravljačko tijelo naglasilo je Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Estonije da se radi prihvatanja ili odbijanja zahtjeva za financiranje projekata u okviru Estonsko-latvijskog operativnog programa ne donosi formalno upravno rješenje jer službeni dokumenti obuhvaćaju zapisnik sa sjednice Seirekomiteea i dopis zajedničkog tehničkog tajništva u vezi s financiranjem ili izostankom financiranja projekta u odnosu na koji je postavljen zahtjev za subvenciju. U tom pogledu upravljačko tijelo pozvalo se na točku 6.6. priručnika programa prema kojoj odluke o financiranju projekata donosi Seirekomitee i te se odluke ne mogu pobijati, a odgovorne osobe u projektima koji nisu prihvaćeni primaju samo dopis u kojem se objašnjavaju razlozi zbog kojih je zahtjev odbijen.

- 36 Ravnatelj upravljačkog tijela uputio je 16. rujna 2010. dopis Liivimaa Lihaveisu kojemu je bio priložen izvadak iz zapisnika sa sjednice Seirekomiteea od 28. i 29. lipnja 2010. u kojem se spominje odluka o odbijanju njegova zahtjeva za subvenciju.
- 37 Liivimaa Lihaveis podnio je tužbu na Tartu halduskohus (Upravni sud Tartu) zahtijevajući da se poništi Seirekomiteeova odluka o odbijanju zahtjeva za subvenciju i da se Seirekomiteeu naloži preispitivanje zahtjeva i donošenje upravnog rješenja u skladu sa zakonom. Rješenjem od 21. rujna 2011. navedeni sud odbacio je tu tužbu.
- 38 Liivimaa Lihaveis uložio je 3. listopada 2011. žalbu protiv navedenog rješenja na Tartu ringkonnakohus (Žalbeni sud Tartu).
- 39 Sud koji je uputio zahtjev kao prvo ističe da je Seirekomitee tijelo osnovano zajedničkim sporazumom Republike Estonije i Republike Latvije na temelju članka 63. stavka 1. Uredbe br. 1083/2006 i dokumenta programa. Stoga se Povelja u predmetu poput onog u glavnom postupku primjenjuje u skladu sa svojim člankom 51. stavkom 1. Međutim, u slučaju odbijanja zahtjeva za subvenciju, činjenica da se Seirekomiteeove odluke ne mogu pobijati ni pred jednim sudom protivna je članku 63. stavku 2. Uredbe br. 1083/2006 u vezi s člankom 47. Povelje.
- 40 Nadalje, Seirekomitee nije ni upravno tijelo u smislu Zakona o upravnom postupku ni subjekt privatnog prava, a nije ni međunarodna organizacija osnovana međunarodnim ugovorom. Budući da je taj odbor, predviđen dokumentom programa, uspostavljen na temelju odluke Komisije, riječ je o tijelu Unije. Zato je priručnik programa koji je donio Seirekomitee akt koji ima za cilj provedbu sekundarnog prava Unije i ima obvezujući karakter u odnosu na osobe koje žele dobiti subvenciju u okviru Estonsko-latvijskog operativnog programa.
- 41 Na kraju, sud koji je uputio zahtjev smatra da točka 6.6. priručnika programa proizvodi pravne učinke prema trećima. Stoga je Opći sud Europske unije nadležan za odlučivanje o tužbi protiv odluke o odbijanju koju donese Seirekomitee. Kad bi se pretpostavilo da priručnik programa ne proizvodi takve pravne učinke, predmet bi morao riješiti nadležni nacionalni sud u skladu s člankom 274. UFEU-a. Međutim, kako operativni program uključuje Republiku Estoniju i Republiku Latviju, moglo bi doći do paralelnih postupaka na sudovima obiju država s opasnošću da ti sudovi donesu suprotne odluke.
- 42 U tim je okolnostima Tartu ringkonnakohus odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Je li interni akt odbora za praćenje uspostavljenog zajedničkim sporazumom dviju država članica – u konkretnom slučaju priručnik programa koji je donio [Seirekomitee] – u skladu s odredbama članka 63. stavka 2. [Uredbe br. 1083/2006] i članka 47. [Povelje] ako propisuje da se odluke odbora za praćenje ne mogu pobijati ni pred jednim sudom (točka 6.6. alineja četvrta priručnika programa: ‚The decisions of the Monitoring Committee are not appealable at any place of jurisdiction‘)?
 2. U slučaju niječnog odgovora na [prvo] pitanje, treba li članak 267. stavak prvi točku (b) UFEU-a tumačiti tako da se točku 6.6. alineju četvrtu [navedenog priručnika programa] može ocijeniti kao akt institucije, tijela, ureda ili agencije Unije koji treba poništiti?
 3. U slučaju niječnog odgovora na [prvo] pitanje, treba li odredbe članka 263. stavka prvog druge rečenice, članka 256. stavka 1. i članka 274. UFEU-a tumačiti tako da je Opći sud Europske unije ili pak nadležni sud na temelju nacionalnog prava dužan odlučiti o tužbi protiv odluka [Seirekomiteea]?“

O prethodnim pitanjima

Treće pitanje

- 43 Trećim pitanjem, koje je primjereno ispitati na početku, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 263. UFEU-a tumačiti tako da u okviru operativnog programa obuhvaćenog uredbama br. 1083/2006 i 1080/2006, a koji ima za cilj promicanje europske teritorijalne suradnje, tužba protiv odluke odbora za praćenje o odbijanju zahtjeva za subvenciju ulazi u nadležnost Općeg suda Europske unije.
- 44 U skladu s člankom 263. prvim stavkom prvom rečenicom UFEU-a, Sud ispituje zakonitost zakonodavnih akata, akata Vijeća Europske unije, Komisije i Europske središnje banke, osim preporuka i mišljenja, te akata Europskog parlamenta i Europskog vijeća koji proizvode pravne učinke prema trećima.
- 45 Nadalje, prema članku 263. prvom stavku drugoj rečenici UFEU-a, Sud ispituje i zakonitost akata tijela, ureda ili agencija Unije koji proizvode pravne učinke prema trećima.
- 46 Prema sudskoj praksi Suda, mehanizam sudskog nadzora predviđen člankom 263. UFEU-a primjenjuje se na tijela, urede i agencije koje je uspostavio zakonodavac Unije i kojima su dane ovlasti za donošenje pravno obvezujućih akata u pogledu fizičkih i pravnih osoba u specifičnim područjima kao što su Europska agencija za zrakoplovnu sigurnost (EASA), Europska agencija za lijekove (EMA), Europska agencija za kemikalije (ECHA), Ured Zajednice za biljnu raznolikost (CPVO) i Ured za usklađivanje na unutarnjem tržištu (žigovi i dizajni) (OHIM) (vidjeti u tom smislu presudu Ujedinjena Kraljevina/Vijeće i Europski parlament, C-270/12, EU:C:2014:18, t. 81.).
- 47 Odbor za praćenje ustanovljen u okviru operativnog programa koji ima za cilj promicanje europske teritorijalne suradnje nije jedna od tih institucija, tijela, ureda ili agencija Unije.
- 48 U okviru postupka povodom tužbe na temelju članka 263. UFEU-a, sudska instanca Unije nije nadležna za odlučivanje o zakonitosti akta koji je donijelo nacionalno tijelo (vidjeti u tom smislu presude Oleificio Borelli/Komisija, C-97/91, EU:C:1992:491, t. 9. i Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, t. 91.).
- 49 U konkretnom slučaju, u skladu s člankom 63. stavcima 1. i 2. Uredbe br. 1083/2006, „država članica“ uspostavlja odbor za praćenje za svaki operativni program i svaki odbor za praćenje izrađuje vlastita pravila o postupanju u okviru institucionalnog, pravnog i financijskog okvira konkretne države članice.
- 50 Budući da uredbe br. 1083/2006 i 1080/2006 predviđaju mogućnost osnivanja operativnih programa koji imaju za cilj promicanje europske teritorijalne suradnje, Seirekomitee su zajedno uspostavile Republika Estonija i Republika Latvija, kako se izričito navodi u točki 7.1. alineji drugoj dokumenta programa.
- 51 Slijedom toga, Opći sud Unije nije nadležan za odlučivanje na temelju članka 256. UFEU-a o tužbi protiv odluke odbora za praćenje, poput Seirekomiteea, o odbijanju zahtjeva za subvenciju.
- 52 S obzirom na prethodna razmatranja, na treće pitanja valja odgovoriti tako da članak 263. UFEU-a treba tumačiti na način da u okviru operativnog programa obuhvaćenog uredbama br. 1083/2006 i 1080/2006, a koji ima za cilj promicanje europske teritorijalne suradnje, tužba protiv odluke odbora za praćenje o odbijanju zahtjeva za subvenciju ne ulazi u nadležnost Općeg suda Europske unije.

Drugo pitanje

- 53 Drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 267. stavak prvi točku (b) UFEU-a tumačiti tako da je priručnik programa koji je odbor za praćenje usvojio u okviru operativnog programa obuhvaćenog uredbama br. 1083/2006 i 1080/2006, a koji ima za cilj promicanje europske teritorijalne suradnje između dviju država članica, poput programa u glavnom postupku, akt institucije, tijela, ureda ili agencije Unije.
- 54 Kako proizlazi iz odgovora na treće pitanje, Seirekomitee nije institucija, tijelo, ured ili agencija Unije.
- 55 Slijedom toga, Sud nije nadležan za ispitivanje valjanosti odredaba priručnika programa poput priručnika u glavnom postupku.
- 56 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 267. stavak prvi točku (b) UFEU-a treba tumačiti na način da priručnik programa koji je odbor za praćenje usvojio u okviru operativnog programa obuhvaćenog uredbama br. 1083/2006 i 1080/2006, a koji ima za cilj promicanje europske teritorijalne suradnje između dviju država članica, poput programa u glavnom postupku, nije akt institucije, tijela, ureda ili agencije Unije pa slijedom toga Sud nije nadležan za ocjenu valjanosti odredaba takvog priručnika.

Prvo pitanje

- 57 Prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Uredbu br. 1083/2006 u vezi s člankom 47. Povelje tumačiti tako da se protivi odredbi priručnika programa koji je donio odbor za praćenje u okviru operativnog programa sklopljenog između dviju država članica, a koji ima za cilj promicanje europske teritorijalne suradnje, ako ta odredba propisuje da se odluka odbora za praćenje o odbijanju zahtjeva za subvenciju ne može pobijati.
- 58 U konkretnom slučaju Estonsko-latvijski operativni program zajedno su pripremila estonska i latvijska tijela na temelju, među ostalim, uredbama br. 1083/2006 i 1080/2006 te je taj program kasnije usvojila Komisija.
- 59 U točki 7.1. alineji devetoj dokumenta programa navodi se da će pobliže odredbe o provedbi tog operativnog programa biti uključene u priručnik programa. Na temelju te odredbe Seirekomitee je donio priručnik programa u kojem se nalazi sporna odredba, i to točka 6.6. alineja prva druga rečenica priručnika.
- 60 Činjenica da Seirekomitee nije institucija, tijelo, ured ili agencija Unije, kako proizlazi iz odgovora na treće pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev, ne isključuje primjenu članka 47. Povelje ako je donošenje priručnika programa akt koji ulazi u područje primjene prava Unije.
- 61 Slijedom toga valja ispitati je li donošenje priručnika programa provedba prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.
- 62 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, pojam „provedba prava Unije“ u smislu navedene odredbe Povelje zahtijeva postojanje određenog stupnja povezanosti koja nadilazi srodnost obuhvaćenih područja ili činjenicu da jedno od područja ima neizravne učinke na drugo (vidjeti posebno presudu Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, t. 16.).
- 63 U konkretnom slučaju dovoljno je ustvrditi da su na temelju prava Unije navedene dvije države članice obuhvaćene Estonsko-latvijskim operativnim programom imale obvezu provedbe tog programa.

- 64 Navedene države članice s jedne strane posebno su bile dužne uspostaviti odbor za praćenje, u skladu s člankom 63. stavcima 1. i 2. Uredbe br. 1083/2006. S druge strane, sve mjere koje su imale za cilj primjenu navedenog operativnog programa, u koje se ubraja i priručnik programa, morale su poštovati odredbe uredaba br. 1083/2006 i 1080/2006.
- 65 Zato valja ustvrditi da je Seirekomiteeovo donošenje priručnika programa provedba prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.
- 66 Slijedom toga, prilikom donošenja tog priručnika Seirekomitee je bio dužan poštovati odredbe Povelje.
- 67 U tom pogledu, kada je riječ o načelu učinkovite sudske zaštite, članak 47. podstavak prvi Povelje propisuje da svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima tim člankom.
- 68 Kako bi se unutar Unije jamčilo poštovanje navedenog prava na učinkovitu sudsku zaštitu, članak 19. stavak 1. podstavak drugi UEU-a nalaže državama članicama obvezu da uspostave sustav pravnih lijekova koji su potrebni za osiguranje učinkovite sudske zaštite u područjima obuhvaćenim pravom Unije.
- 69 U predmetu poput onoga u glavnom postupku Seirekomiteeovo odbijanje zahtjeva za subvenciju dovodi do toga da je podnositelj zahtjeva definitivno isključen iz postupka dodjele subvencija koje sufinancira Europska unija, a nakon toga ne dostavlja mu se nikakva odluka.
- 70 Nadalje, iz točke 6.6. alineje prve druge rečenice priručnika programa proizlazi da se Seirekomiteeove odluke ne mogu pobijati. Podnositelj kojemu je zahtjev za subvenciju odbijen nema, dakle, nikakve mogućnosti osporavanja odluke o odbijanju.
- 71 U tim okolnostima nepostojanje pravnog lijeka protiv takve odluke o odbijanju oduzima podnositelju pravo na djelotvoran pravni lijek protivno članku 47. Povelje.
- 72 Valja dodati da, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda te da su, podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.
- 73 Međutim, nepostojanje pravnog lijeka protiv odluke o odbijanju zahtjeva za subvenciju, poput odluke u glavnom postupku, u svakom je slučaju propisao sâm Seirekomitee, a nije propisano zakonom.
- 74 Slijedom toga valja zaključiti da priručnik programa koji propisuje da se Seirekomiteeova odluka o odbijanju zahtjeva za subvenciju ne može pobijati ne poštuje načelo učinkovite sudske zaštite predviđeno člankom 47. podstavkom prvim Povelje.
- 75 Usto, valja podsjetiti da je zahtjev za sudskim nadzorom svih odluka nacionalnog tijela opće načelo prava Unije. Na temelju tog načela nacionalni sudovi dužni su odlučiti o zakonitosti nepovoljnog akta i dopustiti tužbu koja se podnosi u tu svrhu čak i kada domaća postupovna pravila ne propisuju takav pravni lijek u sličnom slučaju (vidjeti u tom smislu presudu *Oleificio Borelli/Komisija*, EU:C:1992:491, t. 13. i 14.).
- 76 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da Uredbu br. 1083/2006 u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da se protivi odredbi priručnika programa koji je donio odbor za praćenje u okviru operativnog

programa sklopljenog između dviju država članica, a koji ima za cilj promicanje europske teritorijalne suradnje, ako ta odredba ne propisuje da se odluka odbora za praćenje o odbijanju zahtjeva za subvenciju može pobijati pred sudom države članice.

O ograničenju vremenskih učinaka ove presude

- 77 U slučaju da na temelju ove presude odredba poput one u glavnom postupku bude ocijenjena kao neusklađena sa zahtjevima prava Unije, latvijska vlada u pisanom očitovanju zatražila je od Suda da ograniči učinke svoje presude tako da ona djeluje *ex nunc*, osim u odnosu na tužbe protiv Seirekomiteevih odluka koje su podnesene sudovima država članica prije objavljivanja ove presude.
- 78 U prilog tom zahtjevu latvijska vlada naglasila je da su, s jedne strane, Republika Estonija i Republika Latvija djelovale u dobroj vjeri s obzirom na to da Uredba br. 1083/2006 nije izričito propisala da je nužno predvidjeti mehanizam pravne zaštite protiv Seirekomiteevih odluka.
- 79 S druge strane, ista vlada tvrdi da bi, ako bi bilo moguće pobijati Seirekomiteeove odluke o odbijanju zahtjeva za subvenciju u sudskom postupku, to rezultiralo velikim brojem tužbi protiv već provedenih odluka. Međutim, Estonsko-latvijski program primjenjivao se do 2013. te su sva sredstva financiranja predviđena za njegovu provedbu već raspodijeljena. Zato bi takva situacija dovela do dodatnog tereta za nacionalne proračune.
- 80 U tom pogledu valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, tumačenje koje Sud da pravnom pravilu prava Unije, u izvršavanju nadležnosti koju mu povjerava članak 267. UFEU-a, objašnjava i precizira značenje i doseg tog pravnog pravila, onako kako ono treba ili je trebalo biti shvaćeno i primijenjeno nakon svog stupanja na snagu. Iz navedenog slijedi da sudac može i mora primijeniti tako protumačeno pravno pravilo na postojeće pravne odnose koji su nastali prije donošenja presude kojom se odlučilo o zahtjevu za prethodnu odluku ako su, k tome, ispunjeni svi uvjeti koji omogućuju da se pred nadležnim sudom vodi spor o primjeni navedenog pravila (osobito vidjeti presude Blaizot i dr., 24/86, EU:C:1988:43, t. 27. i Vent De Colère i dr., C-262/12, EU:C:2013:851, t. 39.).
- 81 Samo iznimno, primjenom općeg načela pravne sigurnosti koje je sastavni dio pravnog poretka Unije, Sud može biti potaknut ograničiti mogućnost da se zainteresirani pozovu na odredbu koju je on protumačio radi dovođenja u pitanje pravnih odnosa koji su ustanovljeni u dobroj vjeri. Da bi se ustanovilo takvo ograničenje, potrebno je zadovoljiti dva temeljna kriterija, to jest dobru vjeru zainteresiranih stranaka i opasnost od ozbiljnih poremećaja (vidjeti osobito presude Skov i Bilka, C-402/03, EU:C:2006:6, t. 51. i Vent De Colère i dr., EU:C:2013:851, t. 40.).
- 82 Kada je riječ o opasnosti od ozbiljnih poremećaja, valja ustvrditi da se u konkretnom slučaju tumačenje prava Unije koje Sud daje u ovoj presudi odnosi na pravo podnositelja zahtjeva za subvenciju da mogu osporavati Seirekomiteeove odluke o odbijanju tih zahtjeva. Nacionalni sudac dužan je odlučiti o svakoj podnesenoj tužbi ovisno o konkretnim okolnostima pojedinog predmeta.
- 83 U tim okolnostima, posljedice do kojih bi moglo doći za proračun Republike Latvije ne mogu se utvrditi isključivo na temelju tumačenja prava Unije koje Sud daje u ovom predmetu (vidjeti analogijom presudu RWE Vertrieb, C-92/11, EU:C:2013:180, t. 61. i navedenu sudsku praksu).
- 84 Slijedom toga, valja zaključiti da nije moguće utvrditi postojanje opasnosti od ozbiljnih poremećaja, u smislu sudske prakse citirane u točki 81. ove presude, koja bi mogla opravdati ograničenje vremenskih učinaka ove presude.
- 85 Budući da drugi kriterij kako se navodi u točki 81. ove presude nije ispunjen, nije potrebno ispitati je li ispunjen kriterij dobre vjere zainteresiranih stranaka.

86 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da nema potrebe vremenski ograničiti učinke ove presude.

Troškovi

87 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 263. UFEU-a treba tumačiti tako da u okviru operativnog programa obuhvaćenog Uredbom Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999 i Uredbom (EZ) br. 1080/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o Europskom fondu za regionalni razvoj i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1783/1999, a koji ima za cilj promicanje europske teritorijalne suradnje, tužba protiv odluke odbora za praćenje o odbijanju zahtjeva za subvenciju ne ulazi u nadležnost Općeg suda Europske unije.**
2. **Članak 267. stavak prvi točku (b) UFEU-a treba tumačiti tako da priručnik programa koji je odbor za praćenje usvojio u okviru operativnog programa obuhvaćenog uredbama br. 1083/2006 i 1080/2006, a koji ima za cilj promicanje europske teritorijalne suradnje između dviju država članica, poput programa u glavnom postupku, nije akt institucije, tijela, ureda ili agencije Unije pa slijedom toga Sud Europske unije nije nadležan za ocjenu valjanosti odredaba takvog priručnika.**
3. **Uredbu br. 1083/2006 u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti tako da se protivi odredbi priručnika programa koji je donio odbor za praćenje u okviru operativnog programa sklopljenog između dviju država članica, a koji ima za cilj promicanje europske teritorijalne suradnje, ako ta odredba ne propisuje da se odluka odbora za praćenje o odbijanju zahtjeva za subvenciju može pobijati pred sudom države članice.**

Potpisi