



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
NIILA JÄÄSKINENA  
przedstawiona w dniu 13 marca 2014 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-562/12

**MTÜ Liivimaa Lihaveis  
przeciwko  
Eesti-Läti programmi 2007–2013 Seirekomitee**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tartu Ringkonnakohus (Estonia)]

Rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 — Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 — Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego — Uprawnienia komitetu monitorującego programu operacyjnego mającego na celu wspieranie europejskiej współpracy terytorialnej — Wspólny program dwóch państw członkowskich — Podział obowiązków pomiędzy komitetem monitorującym i organem zarządzającym programem — Zakaz kontroli sądowej decyzji komitetu monitorującego — Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej — Pojęcie wykonania prawa Unii — Akty organów lub jednostek organizacyjnych Unii na podstawie art. 263 TFUE — Akty podlegające zaskarżeniu — Krajowa autonomia proceduralna — Zasady skuteczności i równoważności

### I – Wprowadzenie

1. Estońsko-Łotewski Program 2007–2013 jest transgranicznym programem współpracy realizowanym w ramach europejskiej współpracy terytorialnej. Tartu Ringkonnakohus (sąd okręgowy w Tartu, Estonia) ubiega się o uzyskanie wskazówki, czy absolutny zakaz kontroli sądowej decyzji odmawiającej finansowania dla projektu, podjętej przez komitet monitorujący programu (zwany dalej „komitetem monitorującym”), jest zgodny z prawem Unii. Przewodnik programowy wydany przez komitet monitorujący (zwany dalej „przewodnikiem programowym”) wyłącza sądowe środki zaskarżenia względem jego decyzji. Program jest zarządzany zgodnie z porozumieniem administracyjnym zawartym pomiędzy dwoma państwami członkowskimi – Estonią i Łotwą, wraz z estońskim ministerstwem spraw wewnętrznych.

<sup>1</sup> — Język oryginału: angielski.

2. W szczególności sąd krajowy żywi obawy co do zgodności tego zakazu z art. 63 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999<sup>2</sup>, w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) chroniącego prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu.

3. Sąd krajowy chciałby także wiedzieć, czy Sąd Unii Europejskiej lub sąd krajowy posiadają jurysdykcję do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia skarg na decyzje komitetu monitorującego. Kwestia ta ma ścisły związek z ustaleniem, czy decyzja komitetu monitorującego może być uznana za akt organów lub jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej w rozumieniu art. 263 TFUE.

4. Niniejszą sprawę komplikuje wieloetapowy charakter przyznawania pomocy w ramach europejskiej współpracy terytorialnej. Z postanowienia odsyłającego nie wynika wyraźnie, czy na podstawie prawa estońskiego decyzja komitetu monitorującego odrzucająca wniosek MTÜ Liivimaa’s Lihaveis jest prawnie wiążącą decyzją podlegającą kontroli sądowej, lub też czy decyzja tego rodzaju jest podejmowana na późniejszym etapie procedury przez na przykład instytucję zarządzającą programem. Ponadto, chociaż estońsko-łotewski program 2007–2013 jest programem unijnym, nie da się uniknąć różnic w systemach kontroli sądowej w każdym z państw członkowskich, mających zastosowanie do jego wykonania.

5. Niezależnie od teź złożoności, fundamentalną zasadą prawa Unii, choć co do zasady do prawa krajowego należy ustalenie sytuacji i interesu prawnego jednostki we wszczęciu postępowania, jest to, że wymaga ono jednak, aby ustawodawstwo krajowe nie podważało prawa do skutecznej ochrony sądowej<sup>3</sup>. Państwa członkowskie powinny ustanowić system środków ochrony prawnej i procedur zapewniających przestrzeganie tego prawa<sup>4</sup>. Na tle tego nakazu rozważę pytania przedstawione przez Tartu Ringkonnakohus.

## II – Ramy prawne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

### A – Program estońsko-łotewski oraz odnośne przepisy prawa Unii i przepisy estońskie

#### 1. Wprowadzenie

6. Estońsko-łotewski program 2007–2013 stanowi „program operacyjny” w rozumieniu art. 2 pkt 1 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006. Ponadto jako projekt współpracy terytorialnej angażujący więcej niż jedno państwo członkowskie podlega także rozporządzeniu (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylającemu rozporządzenie (WE) nr 1783/1999<sup>5</sup>.

2 — Dz.U. L 210, s. 25. Rozporządzenie 1083/2000 zostało uchylone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347, s. 320). Rozporządzenie 1083/2006 jest jednak wiążące w niniejszej sprawie *ratione temporis*.

3 — Wyrok z dnia 13 marca 2007 w sprawie C-432/05 Unibet, Zb.Orz. s. I-2271, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo.

4 — Ibidem.

5 — Dz.U. L 210, s. 1. Na rozprawie Komisja Europejska wskazała, że stanowi ono *lex specialis* w zakresie europejskich programów współpracy terytorialnej. Rozporządzenie nr 1080/2006 zostało uchylone ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2014 r. przez art. 15 rozporządzenia (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz.U. L 347, s. 289). Do niniejszej sprawy *ratione temporis* stosuje się jednakże rozporządzenie nr 1080/2006.

## 2. Ramy prawne

7. Program operacyjny został zatwierdzony decyzją Komisji C(2007) 6603 wersja ostateczna z dnia 21 grudnia 2007 r.<sup>6</sup> i opracowany w celu promowania europejskiej współpracy terytorialnej. Uzyskuje on pomoc wspólnotową z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (zwanego dalej „EFRR”).

8. Podstawowa struktura zarządzania programami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego została określona w art. 59 ust. 1 rozporządzenia nr 1083/2006, który stanowi, że dla każdego programu operacyjnego państwo członkowskie wyznacza instytucję zarządzającą, instytucję certyfikującą oraz instytucję audytową. Jednakże art. 59 ust. 5 rozporządzenia nr 1083/2006 stanowi, że szczegółowe zasady dotyczące zarządzania programami operacyjnymi i ich kontrolą w ramach europejskiej współpracy terytorialnej ustanawia rozporządzenie (WE) nr 1080/2006.

9. Artykuł 60 rozporządzenia nr 1083/2006 przedstawia funkcje instytucji zarządzającej, do których należy odpowiedzialność za zarządzanie programami operacyjnymi i ich realizację zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Między innymi instytucja zarządzająca jest odpowiedzialna za zapewnienie, aby operacje były wybierane do finansowania zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie do programu operacyjnego oraz żeby spełniały mające zastosowanie zasady wspólnotowe i krajowe przez cały okres ich realizacji. Instytucja zarządzająca powinna kierować pracą komitetu monitorującego i dostarczać mu dokumentacji wymaganej w celu umożliwienia monitorowania jakościowego realizacji programu operacyjnego w świetle jego szczegółowych celów.

10. Artykuł 63 rozporządzenia nr 1083/2006 przytoczony w postanowieniu odsyłającym jako mający zastosowanie przepis prawa Unii wprowadza komitet monitorujący. Na mocy tego artykułu każde państwo członkowskie ustanawia w określonym terminie w porozumieniu z instytucją zarządzającą komitet monitorujący dla każdego programu operacyjnego. Możliwe jest ustanowienie jednego komitetu monitorującego dla kilku programów operacyjnych. Każdy komitet monitorujący powinien sporządzić swój regulamin wewnętrzny w ramach instytucjonalnego, prawnego i finansowego porządku danego państwa członkowskiego oraz przyjąć go w porozumieniu z instytucją zarządzającą w celu wykonywania swoich zadań zgodnie z tymże rozporządzeniem<sup>7</sup>.

11. Na podstawie art. 70 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1083/2006 państwa członkowskie są odpowiedzialne za zarządzanie programami operacyjnymi i ich kontrolę oraz ciążą na nich określone zadania.

12. Odnośnie szczegółowych zasad znajdujących zastosowanie do programów współpracy terytorialnej, art. 14 rozporządzenia nr 1080/2006 stanowi między innymi, że państwa członkowskie uczestniczące w programie operacyjnym powołują jedną instytucję zarządzającą, jedną instytucję certyfikującą oraz jedną instytucję audytową; ta ostatnia ma swoją siedzibę w państwie członkowskim instytucji zarządzającej. Instytucja zarządzająca, po konsultacji z państwami członkowskimi reprezentowanymi na obszarze objętym działaniem programu, tworzy wspólny sekretariat techniczny. Zadaniem sekretariatu jest wspomaganie instytucji zarządzającej i komitetu monitorującego w realizacji ich zadań. Każde z państw członkowskich uczestniczących w programie operacyjnym powołuje swoich przedstawicieli do komitetu monitorującego, o którym mowa w art. 63 rozporządzenia nr 1083/2006.

13. Artykuł 15 ust. 1 rozporządzenia 1080/2006 stwierdza między innymi, że instytucja zarządzająca powinna, z zastrzeżeniem wyjątków, wykonywać zadania określone w art. 60 rozporządzenia nr 1083/2006.

6 — Według postanowienia odsyłającego w dniu 24 października 2012 r. Komisja przyjęła decyzję C(2012) 7497 zmieniającą decyzję C(2007) 6603.

7 — Na podstawie art. 64 ust. 1 rozporządzenia nr 1083/2006 komitet monitorujący powinien podlegać przewodnictwu przedstawiciela państwa członkowskiego lub instytucji zarządzającej. O jego składzie decyduje państwo członkowskie w porozumieniu z instytucją zarządzającą. Artykuł 64 ust. 2 rozporządzenia nr 1083/2006 stanowi między innymi, że z inicjatywy własnej lub na wniosek komitetu monitorującego przedstawiciel Komisji uczestniczy w pracach komitetu monitorującego z głosem doradczym.

14. Według art. 19 ust. 3 rozporządzenia nr 1080/2006 poza zadaniami określonymi w art. 65 rozporządzenia nr 1083/2006 komitet monitorujący lub podlegający mu komitet sterujący odpowiada za wybór operacji.

15. W celu wykonania estońsko-łotewskiego programu 2007–2013 ustanowiono odrębny system zarządzania zgodnie z porozumieniem zawartym pomiędzy dwoma rządami oraz ministerstwem spraw wewnętrznych Republiki Estonii. Struktura zarządzania w głównej mierze umieszczona została w Estonii.

16. Ministerstwo spraw wewnętrznych Republiki Estonii wykonuje zadania instytucji zarządzającej (zobacz rozdział 7.2.1 estońsko-łotewskiego programu 2007–2013), instytucji certyfikującej (zobacz rozdział 7.3.1 estońsko-łotewskiego programu 2007–2013) i instytucji audytowej (zobacz rozdział 7.4.1 estońsko-łotewskiego programu 2007–2013). Instytucja zarządzająca ustanowiła wspólny sekretariat techniczny (zwany dalej „JTS”) (rozdział 7.7 estońsko-łotewskiego programu 2007–2013) administrujący programem operacyjnym.

17. Ponadto ustanowiony został komitet monitorujący składający się z siedmiu członków zarówno z Estonii, jak i z Łotwy. Nastąpiło to na podstawie wspólnego porozumienia, o którym mowa w pkt 15 powyżej, zgodnie z art. 14 ust. 3 rozporządzenia nr 1080/2006, art. 63 oraz 64 rozporządzenia nr 1083/2006, oraz rozdziałem 7.6.2 estońsko-łotewskiego programu 2007–2013. Decyzja tego właśnie organu została zaskarżona w postępowaniu głównym.

18. Komitet monitorujący przyjął przewodnik programowy zawierający wytyczne w kwestii przygotowania wniosków o pomoc, jak również realizacji i monitorowania projektu, raportowania o projekcie i wypełniania go. Rozdział 7.6.3 estońsko-łotewskiego programu 2007–2013 stanowi, że „komitet monitorujący przygotowuje regulamin wewnętrzny i przyjmuje go w porozumieniu z instytucją zarządzającą w celu wykonania swoich zadań zgodnie z rozporządzeniem ogólnym i rozporządzeniem EFRR”<sup>8</sup>.

19. Rozdział 6.6 przewodnika programowego stanowi: „Decyzje KM [komitetu monitorującego] nie podlegają zaskarżeniu”.

20. Paragraf 1 ust. 3 Periododi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus, STS 2007–2013 (estońskiej ustawy o pomocy strukturalnej w latach 2007–2013) stwierdza, że różne działy tej ustawy stosuje się do udzielenia i wykorzystania pomocy strukturalnej na podstawie programów operacyjnych dotyczących celu europejskiej współpracy terytorialnej określonego w artykule 3 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1083/2006. Zgodnie z § 1 ust. 5 estońskiej ustawy o pomocy strukturalnej przepisy ustawy o postępowaniu administracyjnym (haldusmenetluse seaduse) stosuje się do procedur określonych w ustawie, z uwzględnieniem szczegółowych zasad z niej wynikających<sup>9</sup>.

8 — Jednakże według uwag Komisji przedstawionych na rozprawie, podręcznik programu został przyjęty na podstawie art. 5 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz.U. L 371, s. 1). Zobacz także sprostowanie do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz.U. L 45, s. 3).

9 — Postanowienie odsyłające stwierdza, że Tartu Halduskohus był zdania, że przepisy te wyłączają zastosowanie ustawy o postępowaniu administracyjnym do projektów w ramach programu estońsko-łotewskiego. Więcej w tej kwestii zobacz pkt 25 poniżej.

B – Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

21. W lutym 2010 r. MTÜ Liivimaa Lihaveis, będący estońskim związkiem hodowców bydła, złożył w ramach estońsko-łotewskiego programu 2007–2013 wniosek o finansowanie projektu „stworzenia nowego produktu z nową marką, wytwarzanego z wysokiej jakości bydła hodowanego na najbardziej zróżnicowanych łąkach Estonii i Łotwy” (zwanego dalej „projektem”).

22. Projekt przedstawiony przez MTÜ Liivimaa Lihaveis przeszedł pierwszy etap procedury wyboru poprzez zakwalifikowanie jako technicznie kwalifikujący się do pomocy. Następnie został przekazany do oceny jakości przeprowadzonej przez JTS, który z kolei złożył na tej podstawie ranking do komitetu monitorującego. W dniu 19 kwietnia 2010 r. JTS wysłał do MTÜ Liivimaa Lihaveis pismo informując go, że jego wniosek przeszedł pierwszy etap w procesie wyboru i że został uznany za technicznie kwalifikujący się do pomocy. MTÜ Liivimaa Lihaveis został następnie poinformowany, że JTS przejdzie do jakościowej oceny wniosku, ale że „ostateczna decyzja” zostanie podjęta przez komitet monitorujący w dniu 29 czerwca 2010 r.

23. Na posiedzeniu w dniach 28 i 29 czerwca 2010 r. komitet monitorujący odrzucił wniosek MTÜ Liivimaa Lihaveis o pomoc. W dniu 7 lipca 2010 r. MTÜ Liivimaa Lihaveis został pismem JTS poinformowany o tejże decyzji komitetu monitorującego.

24. MTÜ Liivimaa Lihaveis wszczął postępowanie sądowe przed Tartu Halduskohus (sądem administracyjnym w Tartu) w dniu 1 listopada 2010 r. wnosząc o stwierdzenie nieważności decyzji komitetu monitorującego o oddaleniu jego wniosku i zobowiązanie komitetu monitorującego do ponownego zbadania wniosku i wydania decyzji administracyjnej zgodnej z prawem.

25. Postanowieniem z dnia 21 września 2011 r. Tartu Halduskohus oddalił skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji na podstawie tego, że decyzja ta nie stanowiła aktu administracyjnego, który mógłby być zaskarżony do sądu administracyjnego. Paragraf 1 ust. 3 w związku z ust. 5 estońskiej ustawy o pomocy strukturalnej na lata 2007–2013 wyklucza stosowanie przepisów estońskiej ustawy o postępowaniu administracyjnym do projektów w ramach programu estońsko-łotewskiego. Według Halduskohus, w świetle szczególnych przepisów dotyczących procedury decyzyjnej przewidzianej w dokumencie programowym można dojść do wniosku, że ustawodawca zamierzał doprowadzić do tego, aby krajowy przepis postępowania administracyjnego nie znajdował zastosowania do komitetu monitorującego, który nie jest organem administracji, lecz międzynarodowym komitetem.

26. Ponadto Halduskohus uznał, że nawet jeśli decyzja komitetu monitorującego kwalifikuje się jako akt administracyjny, był to wewnętrzny akt administracyjny, a skarżącemu nie przysługiwało prawo do zaskarżania go, ponieważ zaskarżona decyzja nie stworzyła, nie zniosła, ani nie wpłynęła na prawa i obowiązki osób spoza administracji.

27. W październiku 2011 r. skarżący odwołał się od tego postanowienia Tartu Halduskohus do Tartu Ringkonnakohus. Tartu Ringkonnakohus postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„a) Czy regulamin wewnętrzny powołanego wspólnie przez dwa państwa członkowskie komitetu monitorującego, taki jak przewodnik programowy uchwalony przez komitet monitorujący estońsko-łotewskiego programu 2007–2013), który przewiduje, że decyzje komitetu monitorującego nie podlegają zaskarżeniu do sądu<sup>10</sup> (pkt 6.6 akapit czwarty przewodnika

10 — Według poprawki Komisji Europejskiej z dnia 15 listopada 2013 r. do pkt 39 jej uwag na piśmie, słowa w nawiasach nie pojawiły się w wersji podręcznika programowego znajdującej zastosowanie *ratione temporis* w bieżącej sprawie. Wersja ta stwierdza w § 6.6, że „decyzje komitetu monitorującego są niezaskarżalne”.

programowego: »The decisions of the Monitoring Committee are not appealable at any place of jurisdiction«), jest zgodny z art. 63 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 [...] w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej?

- b) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie a): czy art. 267 akapit pierwszy lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że pkt 6.6 akapit czwarty przewodnika uchwalonego przez komitet monitorujący estońsko-łotewskiego programu 2007–2013 stanowi podlegający stwierdzeniu nieważności akt przyjęty przez instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną Unii?
- c) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie a): czy art. 263 akapit pierwszy zdanie drugie w związku z art. 256 ust. 1 oraz art. 274 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że skargi na decyzje komitetu monitorującego estońsko-łotewskiego programu 2007–2013 powinien rozpatrzeć Sąd Unii Europejskiej czy też sąd właściwy według prawa krajowego?”.

### III – Ocena

#### A – Uwagi wstępne

28. Moim zdaniem sąd krajowy potrzebuje wykładni prawa Unii w dwóch kluczowych kwestiach. Kwestiami tymi są: (i) które sądy są właściwe do rozstrzygnięcia sporu: sądy państwa członkowskiego, czy też Sąd Unii Europejskiej; oraz (ii), czy wyłączenie odmowy finansowania spod kontroli sądowej jest zgodne z prawem Unii na podstawie faktów zaistniałych w niniejszej sprawie.

29. Na wstępie warto zauważyć, że gdyby odpowiedź na pytanie b) przedstawione przez sąd krajowy miała być twierdząca, a komitet monitorujący estońsko-łotewskiego programu 2007–2013 był aktem organu lub jednostki organizacyjnej Unii w rozumieniu art. 263 TFUE, Sąd Unii Europejskiej, a nie sądy estońskie rzeczywiście byłby właściwy do rozpoznania skargi MTÜ Liivimaa Lihaveis. Ta ostatnia kwestia została podniesiona przez krajowy sąd odsyłający w pytaniu c). Dlatego odniosę się do kwestii prawnych podniesionych w pytaniach b) i c) przed przystąpieniem do odpowiedzi na pytanie a) w sprawie zgodności rozdziału 6.6 przewodnika programowego z prawem Unii.

#### B – Odpowiedź na pytania b) i c)

30. Jak już wspomniałem, komitet monitorujący, którego istnienie jest wymagane przez rozporządzenia nr 1080/2006 i nr 1083/2006, został ustanowiony na warunkach porozumienia zawartego pomiędzy Łotwą i Estonią. Rozporządzenie nr 1080/2006 jest *lex specialis* znajdującym zastosowanie do programów współpracy terytorialnej<sup>11</sup>. Artykuł 19 ust. 3 rozporządzenia nr 1080/2006 stanowi także, że komitet monitorujący lub komitet sterujący „odpowiada za wybór operacji”. Ten to przepis, a nie art. 63 ust. 2 rozporządzenia nr 1083/2006, ma znaczenie kluczowe dla rozstrzygnięcia sporu, zważywszy, że przedmiotowy program wchodzi w zakres europejskiej współpracy terytorialnej, pomimo że ten ostatni przepis został wspomniany w pytaniu a) w postanowieniu odsyłającym.

31. W trakcie rozprawy wyjaśniono, że porozumienie to nie zostało zawarte zgodnie z przepisami odnoszącymi się do zawierania i ratyfikacji umów międzynarodowych. To, z czym mamy do czynienia wydaje się być instrumentem, który został opisany jako międzynarodowe porozumienie administracyjne<sup>12</sup>. Nie jest niczym niezwykłym dokonywanie uzgodnień między sobą przez władze

11 — Zobacz motyw 14 rozporządzenia nr 1080/2006 i motyw 48 rozporządzenia nr 1083/2006.

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

sąsiadujących lub ościennych państw w kwestii wykonywania niektórych praktycznych zadań lub realizacji współpracy technicznej lub administracyjnej bez konieczności uciekania się do formalnych procedur zawierania umów międzynarodowych. Na gruncie międzynarodowego prawa publicznego charakter prawny takich ustaleń, często wymagających ustanowienia wspólnych lub mieszanych grup roboczych lub komitetów lub innych podobnych organów, jest niejasny<sup>13</sup>.

32. W każdym przypadku, niezależnie od tego, jak sklasyfikowany jest charakter prawny komitetu monitorującego zgodnie z prawem międzynarodowym lub krajowym, moim zdaniem nie ulega wątpliwości, że komitet monitorujący nie jest instytucją, organem lub jednostką organizacyjną Unii w rozumieniu art. 263 TFUE, co wyklucza go również z jurysdykcji Sądu Unii Europejskiej.

33. W odniesieniu do pierwszej z tych kategorii, komitet monitorujący ewidentnie nie jest „instytucją” Unii. Instytucje Unii zostały określone w art. 13 Traktatu o Unii Europejskiej, jako obejmujące Parlament Europejski, Radę Europejską, Radę, Komisję Europejską, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny i Trybunał Obrachunkowy.

34. Jednakże art. 263 akapit pierwszy zdanie drugie TFUE w brzmieniu nadanym przez traktat Lizboński wprowadza nowy przepis prawa pierwotnego Unii, na podstawie którego sądy Unii kontrolują również legalność aktów organów lub jednostek organizacyjnych Unii, które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich<sup>14</sup>. Jak zauważył Sąd, z brzmienia art. 263 akapit pierwszy TFUE nie można wywnioskować, że każdy podmiot lub każda struktura objęta schematem organizacyjnym Unii lub działająca w ramach tego schematu może automatycznie zostać uznana za organ lub jednostkę organizacyjną Unii<sup>15</sup>.

35. Tak więc, aby jakkolwiek podmiot wchodził w zakres tego elementu art. 263 TFUE, muszą być spełnione pewne przesłanki. Podmiot musi być ustanowiony przez akt Unii wyposażający go w osobowość prawną i być włączony w strukturę instytucjonalną i administracyjną Unii w sposób znajdujący odzwierciedlenie w budżecie Unii<sup>16</sup>.

36. Istnieją pewne wyraźne przykłady, które wchodzą w zakres tych parametrów. Mam tutaj na myśli organy, które zostały ustanowione jako jednostki organizacyjne Unii posiadające osobowość prawną, takie jak Urząd Harmonizacji Rynku Wewnętrznego<sup>17</sup>, Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin<sup>18</sup>, Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego<sup>19</sup> oraz Europejska Agencja Chemikaliów<sup>20</sup>.

13 — Klabbers, op.cit., s. 97–94.

14 — Sąd posiadał oczywiście jurysdykcję do rozpatrywania spraw przeciwko jednostkom organizacyjnym Unii, zanim jeszcze art. 263 TFUE wyraźnie się do nich odnosił. Zobacz wyrok Sądu z dnia 8 października 2008 r. w sprawie T-411/06 Sogelma przeciwko EAR, Zb.Orz. s. II-2771, pkt 33–57.

15 — Postanowienie Sądu z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie T-395/11 Elti przeciwko Delegaturze Unii Europejskiej w Czarnogórze, pkt 27.

16 — Zobacz art. 55, 171 i 185 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 1995/2006 z dnia 13 grudnia 2006 r. zmieniającym rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 390, s. 1). Zobacz także Projekt budżetu Komisji Europejskiej na rok finansowy 2013, Working Document Part III, Organy ustanowione przez Unię Europejską i posiadające osobowość prawną, COM(2012) 300 – maj 2012 r. Rozporządzenie nr 1605/2002 zostało częściowo uchylone, ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2013 r., przez art. 212 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 298, s. 1).

17 — Utworzony na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 40/94 z dnia 20 grudnia 1993 r. w sprawie wspólnotowego znaku towarowego (Dz.U. L 11, s. 1). Rozporządzenie nr 40/94 zostało uchylone zgodnie z art. 166 rozporządzenia Rady (WE) nr 207/2009 z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie wspólnotowego znaku towarowego (wersja ujednolicona) (Dz.U. L 78, s. 1).

18 — Utworzony przez rozporządzenie Rady (WE) nr 2100/94 w sprawie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin (Dz.U. L 227, s. 1).

19 — Utworzona na mocy rozporządzenia (WE) nr 1592/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (Dz.U. L 240, s. 1).

20 — Utworzona na mocy rozporządzenia nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającego dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz.U. L 396, s. 1).

Takie właśnie rodzaje organów miał w zamierzeniu objąć art. 263 TFUE, którego brzmienie różni się od art. 230 WE<sup>21</sup>. Jednakże istnieje kilka niejednoznacznych przypadków, takich jak na przykład system prawny szkół europejskich, który jest systemem *sui generis* odrębnym od systemu Unii Europejskiej i państw członkowskich<sup>22</sup>.

37. Jednakże nie ma to miejsca w przypadku jednostki takiej jak komitet monitorujący, który został ustanowiony wspólnie przez Estonię i Łotwę, a nie przez Unię Europejską w ramach instrumentu prawnego Unii. Komitet monitorujący nie został także wyposażony w osobowość prawną na mocy środka unijnego. Z organicznego punktu widzenia nie posiada linii budżetowej w budżecie ogólnym Unii Europejskiej lub oddzielnego budżetu ustalonego w instrumencie prawnym Unii. Przeciwnie, jest on finansowany ze środków przyznanych przez Unię Europejską i dwa państwa członkowskie dla programu operacyjnego, zgodnie z przepisami prawa Unii regulującymi fundusze strukturalne. Zaskarżona decyzja nie może być przypisana Komisji, nie może więc być mowy o tym, aby Komisja była właściwym pozwanym przed Sądem<sup>23</sup>.

38. Jak przyznała Komisja na rozprawie, art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 1080/2006 między innymi stanowi, że państwa członkowskie uczestniczące w programie operacyjnym powołują jedną instytucję zarządzającą, jedną instytucję certyfikującą oraz jedną instytucję audytową. Jest oczywiste, że zasada ta ma na celu zapobieganie wszelkim lukom dotyczącym odpowiedzialności za wykorzystanie unijnego finansowania w realizacji programów funduszy regionalnych obejmujących więcej niż jedno państwo członkowskie.

39. W zakresie kontroli sądowej nieuchronnie oznacza to, że sądy państwa członkowskiego, w którym znajduje się jeden organ zarządzający są co do zasady właściwe do kontroli jego decyzji. Moim zdaniem ta sama zasada powinna mieć zastosowanie również do decyzji wspólnych organów programu, takich jak komitet monitorujący i JTS, w zakresie w jakim ich decyzje mogą niezależnie od siebie wywoływać skutki prawne.

40. Innymi słowy, z uwagi na taką interpretację prawa Unii, trudno jest wyobrazić sobie, w jaki sposób komitet monitorujący na poziomie krajowym mógłby być uznany za obcy organ lub organizację międzynarodową wymykającą się jakiegokolwiek kontroli sądowej. Jest to istotne, ponieważ art. 8 ust. 1 ustawy o postępowaniu administracyjnym wydaje się wykluczać organy tego rodzaju z jurysdykcji estońskich sądów administracyjnych<sup>24</sup>.

41. Przedmiotowa interpretacja zapobiega również powstawaniu problemów dotyczących jurysdykcji. Według mnie mieszana narodowość członków komitetu monitorującego nie stanowi przeszkody dla kontroli sądowej jego decyzji, ponieważ przedmiotem tej kontroli jest *decyzja tego organu* określona w znajdujących zastosowanie aktach prawnych Unii i dokumentach programowych. Nie wpływa na to fakt, że decyzje komitetu monitorującego są podejmowane w drodze konsensusu pomiędzy delegatami Estonii i Łotwy w tym komitecie.

42. Proponuję więc, aby odrzucić argumenty podniesione przez rząd łotewski, zgodnie z którymi w przypadku gdyby Trybunał stwierdził, że decyzje komitetu monitorującego podlegają kontroli sądowej, mogłoby to potencjalnie doprowadzić do pewnego rodzaju kolizji pomiędzy jurysdykcją administracyjną sądów łotewskich i estońskich, biorąc pod uwagę okoliczność, iż komitet monitorujący

21 — Zobacz moją opinię w sprawie C-270/12 Zjednoczone Królestwo przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 23, 73, 74.

22 — Zobacz wyroki: z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie C-196/09 Miles i in., Zb.Orz. s. I-5105, pkt 39; z dnia 15 stycznia 1986 r. w sprawie 44/84 Hurd, Rec. s. 29, pkt 3–6, 20, 21; z dnia 30 września 2010 r. w sprawie C-132/09 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. s. I-8695.

23 — Zobacz na przykład wyrok w sprawie Elti przeciwko Delegaturze Unii Europejskiej w Czarnogórze.

24 — Takiej interpretacji ustawy o postępowaniu administracyjnym, która pojawia się w postanowieniu odsyłającym dokonał Tartu Halduskohus.



składa się z członków pochodzących z obydwu państw. Jak wskazała podczas rozprawy Komisja, strony programu operacyjnego zgodziły się na jurysdykcję estońską, zarówno w odniesieniu do ram finansowych, jak i lokalizacji wyżej opisanych organów programu. Okoliczności te znajdują odzwierciedlenie w estońsko-łotewskim programie 2007–2013.

43. Z tego względu na pytania prejudycjalne b) i c) należy udzielić odpowiedzi łącznej w ten sposób, że decyzje komitetu monitorującego nie są aktami instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii w rozumieniu art. 263 TFUE, i to właśnie sądy Estonii, nie zaś Sąd Unii Europejskiej, posiadają jurysdykcję do rozpatrywania i rozstrzygania skarg przeciwko komitetowi monitorującemu.

44. Z punktu widzenia polityki to rozwiązanie może postawić łotewskich wnioskodawców o finansowanie w trudnej sytuacji z uwagi na nieuniknione problemy językowe i ich prawdopodobną nieznamość estońskiego systemu prawnego. Godny ubolewania jest fakt, że zaangażowane państwa członkowskie nie rozważyły ustanowienia transgranicznego organu dla potrzeb kontroli legalności decyzji komitetu monitorującego o finansowaniu podobnego do Trybunału Sprawiedliwości Beneluxu. Co więcej, moim zdaniem nic nie uniemożliwiało państwom członkowskim uzgodnienia, że sądy łotewskie są właściwe do kontroli decyzji komitetu monitorującego adresowanych wyłącznie do przedsiębiorstw i rezydentów łotewskich.

### C – Odpowiedź na pytanie a)

#### 1. Uwagi wstępne

45. W pierwszym rzędzie istotnym jest określenie części art. 47 karty istotnej dla niniejszego postępowania. Podobnie jak art. 6 ust. 1 europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka (zwanej dalej „EKPC”), art. 47 karty odnosi się do pewnej liczby różnorodnych praw kluczowych dla wymiaru sprawiedliwości. Obejmują one – aby wymienić tylko niektóre z nich – prawo do sprawiedliwego i bezstronnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, a także dostępność skutecznego środka prawnego. Akta sprawy wskazują, że bieżący spór dotyczy zarzucanego naruszenia prawa dostępu do sądu, zważywszy, że przewodnik programowy wprowadza ogólny zakaz rozstrzygania przez sąd o przedmiotowej decyzji<sup>25</sup>.

46. W swoim pierwszym pytaniu Tartu Ringkonnakohus pyta co do istoty, czy komitet monitorujący poprzez przyjęcie swojego regulaminu wewnętrznego w rozumieniu art. 63 ust. 2 rozporządzenia nr 1083/2006 i wyłączenie kontroli sądowej swoich własnych decyzji postąpił zgodnie z art. 47 karty. Jednakże, jak wspomniano powyżej, przepisem mającym znaczenie w sporach takich jak bieżąca sprawa, dotyczących europejskiej współpracy terytorialnej, jest art. 19 ust. 3 rozporządzenia nr 1080/2006, a nie art. 63 ust. 2 rozporządzenia nr 1083/2006.

47. Jak już wspomniałem bieżący spór dotyczy co do istoty tego, czy zakaz nałożony przez rozdział 6.6 przewodnika oraz prawo estońskie, jeżeli ustalenia Tartu Halduskohus są prawidłowe, narusza prawo dostępu do sądu. Jednakże, co zostanie wyjaśnione poniżej, ta część art. 47 karty zobowiązuje również sądy państwa członkowskiego do przestrzegania zasad skuteczności i równoważności, które również mają znaczenie. Zgodnie z pierwszą z wymienionych zasad państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia, by środki i przepisy procesowe dostępne na potrzeby egzekwowania praw wynikających z prawa Unii nie powodowały, aby prawa te były w praktyce niemożliwe do realizacji lub aby ich realizacja była nadmiernie utrudniona. Według drugiej z tych zasad, środki ochrony prawnej i przepisy

25 — Jest to dość nietypowy scenariusz, był jednak rozważany przez Trybunał. Zobacz klasyczny przypadek wyroku z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 Johnston, Rec. s. 1651.

proceduralne państwa członkowskiego nie mogą być mniej korzystne niż środki ochrony prawnej i przepisy proceduralne związane z podobnymi postępowaniami o charakterze czysto wewnętrznym<sup>26</sup>. Moim zdaniem zasady skuteczności i równoważności powinny być objęte ochroną art. 47 karty<sup>27</sup>.

48. Unia Europejska opiera się na rządach prawa, co oznacza, że ani jej państwa członkowskie, ani jej instytucje nie mogą uniknąć kontroli co do tego, czy środki przyjęte przez nie są zgodne z podstawową kartą konstytucyjną<sup>28</sup>, to jest TUE, TFUE i kartą. Według mnie, wbrew obawom wyrażonym przez przedstawiciela Łotwy na rozprawie odnośnie konsekwencji dopuszczenia kontroli sądowej środków transgranicznych, trudno sobie wyobrazić, aby realizacja unijnego programu wymykała się wszelkiej kontroli sądowej poprzez samo tylko zaangażowanie więcej niż jednego państwa członkowskiego.

49. Tym nie mniej, z zastrzeżeniem wskazówek podanych poniżej, do sądu krajowego należy decyzja, czy uregulowania w kwestii kontroli sądowej w niniejszej sprawie są zgodne z prawem dostępu do sądu chronionym przez art. 47 karty. Na gruncie prawa Unii ma on swobodę stosowania własnych środków i zasad proceduralnych, z zastrzeżeniem zasad skuteczności i równoważności. Biorąc pod uwagę, że spór dotyczy wykonania prawa Unii, materialne podstawy kontroli, które sąd państwa członkowskiego jest zobowiązany stosować, obejmują m.in. ogólne zasady prawa i prawa podstawowe, wraz z podstawami kontroli dostępnymi na mocy prawa administracyjnego państwa członkowskiego<sup>29</sup>.

50. Ponadto, moim zdaniem prawo Unii nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie ustanawiały bardziej szczerze warunki dostępu do sądów i kontroli sądowej niż prawo Unii, pod warunkiem, że nie zagraża to skutecznemu wykonaniu prawa Unii. Dotyczy to zarówno warunków przyznania legitymacji czynnej, jak i kryteriów ustalania aktów podlegających kontroli<sup>30</sup>.

51. Dla prawidłowego rozumienia roli zasad ogólnych prawa Unii i art. 47 karty w bieżącej sprawie należy rozróżnić dwie kwestie, a to: i) czy doszło do prawnie wiążącego odrzucenia wniosku MTÜ Liivimaa Lihaveis o finansowanie w ramach programu estońsko-łotewskiego oraz ii) na którym etapie postępowania administracyjnego miało to miejsce. Innymi słowy, co było w tej kwestii decydującym posunięciem? Artykuł 47 karty jest ma bezpośrednio znaczenie w pierwszej z wymienionych kwestii, natomiast druga kwestia została pozostawiona dla krajowej autonomii proceduralnej ograniczonej ogólnymi zasadami prawa Unii – zasadami skuteczności i równoważności, z których druga wyraża bardziej ogólną zasadę niedyskryminacji.

## 2. Artykuł 47 karty i prawo dostępu do sądu

52. Należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE karta stanowi część prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Z tego względu wszelkie prawodawstwo Unii, w tym także art. 19 ust. 3 rozporządzenia nr 1080/2006, powinno być interpretowane zgodnie z prawami, o których mowa w karcie<sup>31</sup>.

26 — Wyrok z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie C-93/12 Agrokonsulting-04, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo.

27 — Zobacz opinia rzecznika generalnego Y. Bota przedstawiona w dniu 14 marca 2013 r. w sprawie Agrokonsulting-04.

28 — Wyrok z dnia 10 lipca 2003 r. w sprawie C-15/00 Komisja przeciwko EBI, Rec. s. I-7281, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo. Zasada ta została zastosowana w odniesieniu do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w wyroku z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie T-117/08 Włochy przeciwko EKES, Zb.Orz. s. II-1463, pkt 32.

29 — Zobacz na przykład z dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-241/07 JK Otsa Talu, Zb.Orz. s. I-4323. W wyroku z dnia 19 września 2002 r. w sprawie C-336/00 Huber, Rec. s. I-7699, w pkt 40 stwierdzono, że „zatwierdzenie przez Komisję krajowego programu pomocy w żaden sposób nie skutkuje przyznaniem temu programowi charakteru przepisu prawa wspólnotowego”. Następnie, jak zauważył Trybunał w tym samym punkcie, w przypadku niezgodności umowy o dotacji z programem zatwierdzonym przez Komisję, do sądu krajowego należy wyciągnięcie z tego stosownych wniosków na gruncie prawa krajowego, poprzez uwzględnienie odnośnego prawa Unii przy stosowaniu prawa krajowego (kursywa moja). Zobacz także analizę rzecznika generalnego S. Albera w pkt 53 jego opinii w sprawie Huber. Tak więc wyrok w sprawie Huber nie zniósł zasady, że w sądowym postępowaniu odwoławczym dotyczącym prawa publicznego odmowa przyznania pomocy powinna być skontrolowana na gruncie zasad ogólnych prawa Unii oraz praw podstawowych, obok krajowych podstaw kontroli sądowej.

30 — Zobacz ogólnie wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie C-362/06 P Sahlstedt i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-2903, pkt 43.

31 — Wyrok z dnia 5 października 2010 r. w sprawie C-400/10 PPU McB., Zb.Orz. s. I-8965.

53. Trybunał zauważył, że Europejski Trybunał Praw Człowieka rozważa, przy ustalaniu, czy doszło do naruszenia prawa dostępu do sądu, „czy ograniczenia w prawie dostępu do sądu nie naruszały prawa w jego istocie, czy miały one cel zgodny z prawem oraz czy istniał rozsądny stosunek proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a zamierzonym celem”<sup>32</sup>. Biorąc pod uwagę całkowite ograniczenie prawa dostępu do sądu, którego występowanie podnosi się w bieżącej sprawie, istotnie należałoby wymagać ważkich powodów dla jego usprawiedliwienia.

54. Nie ma żadnych wątpliwości, że Estonia i Łotwa powinny przestrzegać prawa dostępu do sądu chronionego przez art. 47 karty przy stosowaniu i realizacji programu. Ponadto sam komitet monitorujący jest związany tym prawem podstawowym. Przypominam, że to komitet monitorujący przyjął przewodnik programowy zawierający ograniczenie dostępu do sądu.

55. Jestem głęboko przekonany, że wyraźnie nie-prawodawczy organ taki jak komitet monitorujący nie może posiadać kompetencji do wyłączenia kontroli sądowej swoich własnych decyzji ze skutkiem wiążącym dla właściwych sądów krajowych. Nie spełniałby kryterium bycia „przewidzianych ustawą”, czego wymaga się od jakiegokolwiek ograniczenia wykonywania praw uznanych przez kartę<sup>33</sup>. Z tego względu, jeżeli można przedstawić jakiegokolwiek zgodne z prawem uzasadnienie wyłączenia dostępu do sądu dotyczącego decyzji komitetu monitorującego w niniejszej sprawie, powinno ono być konsekwencją wyraźnie określonego prawa estońskiego, a nie przewodnika programowego.

56. W konsekwencji art. 47 karty podkreśla zasadę wynikającą z utrwalonego orzecznictwa, że decyzje odmawiające finansowania unijnego wydane przez władze krajowe korzystające z uprawnień wykonawczych powinny podlegać kontroli sądowej<sup>34</sup>.

### 3. Artykuł 47 karty oraz zasady skuteczności i równoważności

57. Jak już wspomniałem, autonomia proceduralna i autonomia w zakresie środków ochrony prawnej przysługująca sądowi odsyłającemu doznaje ograniczenia przez zasadę skuteczności i równoważności. Jak wspomniano w pkt 47, moim zdaniem zasady te są obecnie objęte art. 47 karty.

58. Na tym tle należy dokonać oceny, czy decyzja komitetu monitorującego sama jest aktem podlegającym kontroli, czy też tylko wewnętrznym etapem proceduralnym przed decyzją podejmowaną przez instytucję zarządzającą. W przypadku tej drugiej możliwości, należy wziąć pod uwagę fakt, że według przewodnika programowego (§ 6.7) ostateczny krok przy przyznawaniu finansowania z EFRR polega na zawarciu umowy o dotację pomiędzy instytucją zarządzającą a wiodącym partnerem zaakceptowanego projektu. Innymi słowy możliwe jest, że proces decyzyjny nie zmierza do jakiegokolwiek decyzji administracyjnej w klasycznym rozumieniu, lecz do umowy prawa cywilnego lub administracyjnego pomiędzy instytucją zarządzającą a wiodącym partnerem.

59. Przydatne jest przypomnienie, że na poziomie Unii, w celu ustalenia, czy nakaz administracyjny powoduje wyraźną zmianę sytuacji prawnej skarżącego, należy zwrócić uwagę na faktyczną istotę zaskarżonego aktu<sup>35</sup>, a nie jego formę<sup>36</sup> oraz odnośne leżące u podłoża stosunki prawne<sup>37</sup>.

32 — Wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-279/09 DEB, Zb.Orz. s. I-13849, pkt 47. Zobacz także wyrok z dnia 18 marca 2010 r. w sprawach połączonych od C-317/08 do C-320/08 Alassini i in., Zb.Orz. s. I-2213, pkt 63. Na przykład przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka wyrok z dnia 23 października 1996 r. w sprawie *Levages Prestations Services* przeciwko Francji, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V, § 40.; wyrok z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie *Assuncao Chaves* przeciwko Portugalii, nr 61226/08, § 71.

33 — Zobacz art. 52 ust. 1 karty.

34 — Wyrok w sprawie *JK Otsa Talu*.

35 — Postanowienie z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie C-433/10 P *Volker Mauerhofer*, pkt 58.

36 — Wyrok z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie C-362/08 P *Internationaler Hilfsfonds* przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-669, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo.

37 — Postanowienie w sprawie *Volker Mauerhofer*, pkt 61 i wyrok w sprawie *Internationaler Hilfsfonds*.

60. Tak więc czynności, jakkolwiek przyjęte w toku postępowania przygotowawczego, oznaczają kulminację odrębnego etapu w głównym nurcie postępowania i wywołują skutki prawne<sup>38</sup>, pociągają za sobą prawo do kontroli sądowej. Wypada zwrócić uwagę, że Trybunał wydał orzeczenie konkretnie w przedmiocie skutków prawnych podjętych przez organy Unii decyzji wykluczających niektórych wnioskodawców z unijnego finansowania na wczesnych etapach wieloetapowego procesu. Trybunał orzekł, że sporządzanie list może pociągać za sobą skutki prawne w zakresie, w jakim może to prowadzić do pominięcia niektórych przedsięwzięć w tych listach, a tym samym pozbawia ich uczestnictwa w umowach<sup>39</sup>.

61. W tym miejscu chciałbym dodać, że w nowoczesnym administracyjnym wieloetapowym procesie podejmowania decyzji, wynik może być nie decyzją administracyjną, lecz umową prawa administracyjnego lub prawa prywatnego pomiędzy organem a podmiotem prywatnym. Umowa taka może pozostać nieogłoszona lub nawet niedostępna wobec niewybranych wnioskodawców<sup>40</sup>. Innymi słowy, w takich okolicznościach decyzja faktycznie odrzucająca wnioski o finansowanie może zostać podjęta wcześniej niż zawarcie umowy. W moim przekonaniu w takich okolicznościach wnioskodawca musi mieć możliwość zakwestionowania tej odmowy przed sądem, chyba że dostępna jest forma czynności prawnej inna niż odwołanie administracyjne od negatywnej decyzji o finansowaniu<sup>41</sup>.

62. Odesłanie prejudycjalne nie zawiera omówienia odpowiednich przepisów krajowych odnoszących się do postępowania administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego. Dlatego nie jest możliwe ustalenie, jakie środki i formy działań są dostępne w odpowiednich czysto krajowych konfiguracjach. Jednakże jak już wspominałem w przypadku odrzucenia wniosku o finansowanie powinien istnieć dostępny środek prawny i środek ten musi spełniać warunki wynikające z zasad skuteczności i równowagi. Na koniec krajowy porządek prawny państwa członkowskiego powinien zapewniać „odrębny środek prawny”, którego przedmiotem byłaby kontrola zgodności przepisów prawa krajowego z prawem Unii, jeśli wszystkie inne środki prawne dostępne na mocy prawa krajowego nie gwarantują skutecznej ochrony sądowej<sup>42</sup>.

63. W odniesieniu do zasady skuteczności, Trybunał konsekwentnie orzekł, że w celu ustalenia, czy przepis państwa członkowskiego czyni prawo Unii w praktyce niemożliwym do realizacji lub jego realizację nadmiernie utrudnioną, należy wziąć pod uwagę czynniki, które obejmują miejsce tego przepisu w postępowaniu, tryb tego postępowania i jego szczególne cechy ujęte całościowo oraz „zasady stanowiące podstawę danego krajowego systemu prawnego, takie jak ochrona prawa do obrony, pewności prawa oraz prawidłowego przebiegu postępowania”<sup>43</sup>. Wynika z tego, że przy ocenie, czy decyzja komitetu monitorującego jest aktem podlegającym kontroli, sąd krajowy musi rozważyć, czy istnieją alternatywne względem odwołania administracyjnego środki zapewniające skuteczną ochronę prawną.

38 — Opinia rzecznika generalnego Y. Bota przedstawiona w dniu 5 lipca 2012 r. w sprawie C-402/11 P Jager & Polacek GmbH, pkt 42 przytaczająca wyrok z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 60/81 IBM przeciwko Komisji, Rec. s. 2639.

39 — Wyrok z dnia 27 września 1988 r. w sprawie 114/86 Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji, Rec. s. I-5289, pkt 13.

40 — Według odpowiedzi Liivimaa Lihaveis na pytania Trybunału zadane na piśmie, w lipcu 2010 r. miała miejsce wymiana poczty elektronicznej pomiędzy instytucją zarządzającą programem i ministerstwem spraw wewnętrznych Estonii, w ramach której instytucja zarządzająca wyjaśniła, że w ramach programu estońsko-łotewskiego nie są wydawane decyzje administracyjne w sprawie zatwierdzenia lub odrzucenia projektów. Odrzuceni kandydaci otrzymują jedynie pismo wyjaśniające przyczyny odmowy.

41 — Na rozprawie miała miejsce szczegółowa dyskusja w kwestii tego, czy instytucja zarządzająca jest związana decyzjami komitetu monitorującego, oraz czy ma ona prawo nie uwzględnić odrzucenia wniosków dokonanego przez komitet. Według mnie nie ma to większego znaczenia, biorąc pod uwagę, że jedynym powiadomieniem przesłanym wnioskodawcy było zaskarżone pismo. Ponadto, zasada 5 pkt 8 regulaminu wewnętrznego komitetu monitorującego stanowi, że w „przypadku gdy instytucja zarządzająca ma poważne zastrzeżenia dotyczące zgodności decyzji podjętej przez komitet monitorujący z podstawą prawną programu, decyzja nie zostaje podjęta do chwili wyjaśnienia sprawy przez instytucję zarządzającą poprzez porozumienie się z właściwymi organami i organizacjami. [...] Nowa decyzja komitetu monitorującego powinna uwzględniać raport”.

42 — Wyrok w sprawie Unibet, pkt 65.

43 — Wyrok w sprawie Agroconsulting-04, pkt 48. Zobacz także wyroki: z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie C-312/93 Peterbroeck, Rec. s. I-4599, pkt 14; z dnia 29 października 2009 r. w sprawie C-63/08 Pontin, Zb.Orz. s. I-10467, pkt 47.

64. W odniesieniu do zasady równoważności, jestem zaniepokojony faktem, że tylko finansowanie w ramach europejskich programów współpracy terytorialnej wydaje się być wyłączone w Estonii spod kontroli sądowej. Wydaje się to stanowić szczególny i restrykcyjny system środków prawnych, który nie stosuje się do analogicznych roszczeń o czysto krajowym (w tym przypadku estońskim) charakterze. To do sądu krajowego należy jednak podjęcie decyzji, czy zasada równoważności została naruszona<sup>44</sup>.

4. Zakres kontroli sądowej wymaganej na podstawie zasad ogólnych prawa Unii

65. Na koniec, pragnę skonkludować poprzez odniesienie się do zakresu kontroli sądowej dostępnej dla kandydatów, których wnioski zostały odrzucone przez komitet monitorujący.

66. Moim zdaniem decyzja o finansowaniu zakwestionowana przez MTÜ Liivimaa Lihaveis ostatecznie ma charakter uznaniowy w tym sensie, że nawet ci kandydaci, którzy spełniają kryteria prawne i warunki finansowania, nie mają prawa podmiotowego do uzyskania go. Jest tak dlatego, że może występować więcej wniosków spełniających kryteria niż dostępnych środków. Alternatywnie, niekoniecznie jakikolwiek z konkurencyjnych projektów musi być uważany za wart finansowania, nawet jeśli spełniają one formalne i techniczne kryteria kwalifikowalności.

67. Oznacza to, że nawet gdyby MTÜ Liivimaa Lihaveis wypełnił wszystkie kryteria ustanowione w ramach europejskiej współpracy terytorialnej, w dalszym ciągu możliwa byłaby odmowa finansowania.

68. Ponadto według mnie sąd państwa członkowskiego powinien uwzględnić fakt, że komitet monitorujący jest związany tymi samymi kryteriami, które mają zastosowanie do instytucji Unii przy korzystaniu przez nie ze swobodnego uznania. W tym kontekście uznano, że „poszanowanie gwarancji przewidzianych przez wspólnotowy porządek prawny dla postępowania administracyjnego ma tym bardziej fundamentalne znaczenie. Wśród gwarancji tych znajduje się w szczególności ciążący na właściwych instytucjach obowiązek uważnego i bezstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności rozpatrywanej sprawy, uprawnienie do przedstawienia swego punktu widzenia przez podmiot występujący w postępowaniu administracyjnym oraz uprawnienie do zapoznania się z uzasadnieniem decyzji, które jest wystarczające. Tylko na tej podstawie Trybunał może ustalić, czy okoliczności faktyczne i prawne warunkujące korzystanie ze swobodnego uznania zostały uwzględnione”<sup>45</sup>. Okoliczności te są moim zdaniem częścią zobowiązania do zapewnienia dobrej administracji, aktualnie odzwierciedlonego w art. 41 karty.

69. Taki jest jednak zakres kontroli sądowej, której wykonania prawo Unii wymaga od sądu państwa członkowskiego<sup>46</sup>.

70. Proponuję zatem, aby na pytanie a) odpowiedzieć w ten sposób, że bez względu na przepisy dotyczące komitetu monitorującego ustanowionego wspólnie przez dwa państwa członkowskie w kontekście Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, takie jak przewodnik programowy przyjęty przez komitet monitorujący estońsko-łotewskiego programu 2007–2013, według którego decyzje komitetu są niezaskarżalne, zasada skutecznej ochrony sądowej oraz art. 47 karty wymagają, aby wnioskodawca, którego wniosek o finansowanie zgodnie z rozporządzeniami nr 1080/2006 i nr 1083/2006 został odrzucony, powinien mieć możliwość zakwestionowania tego odrzucenia przed

44 — Wyrok w sprawie Agroconsulting-04, pkt 39.

45 — Wyrok z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90 Technische Universität München, Rec. s. I-5469, pkt 14.

46 — Zobacz na przykład wyrok w sprawie JK Otsa Talu.

właściwym sądem lub trybunałem państwa członkowskiego odpowiedzialnego za zarządzanie programem. Do sądu krajowego należy decyzja, które przepisy proceduralne i zasady prawa krajowego regulują w tym kontekście dostęp do sądu, z zastrzeżeniem wymogów wywodzących się z zasad równoważności i skutecznej ochrony sądowej.

#### D – Skutki czasowe

71. Nie znajduję powodów dla uznania uwag rządu łotewskiego, że skutki wyroku w bieżącej sprawie powinny być ograniczone do skutków *ex nunc* (z wyjątkiem spraw już zawisłych przed sądami dotyczącymi komitetu monitorującego) ze względu na fakt, że w przypadku nadania wyrokowi skuteczności *ex tunc* budżety krajowe poniosłyby dodatkowe opłaty. Rząd łotewski twierdził ponadto, że pojawiłaby się fala wniosków w odniesieniu do decyzji komitetu monitorującego, które zostały już wykonane, jeżeli czasowe skutki orzeczenia nie zostałyby zawieszono.

72. Zanim Trybunał dokona wyjątkowego posunięcia polegającego na ograniczeniu skutków czasowych wyroku, winny zostać spełnione dwie istotne przesłanki, a mianowicie dobra wiara zainteresowanych i ryzyko poważnych komplikacji w przypadku gdyby skutki czasowe wyroku nie zostały ograniczone<sup>47</sup>.

73. Co się tyczy przesłanki dobrej wiary zainteresowanych, rządy estoński i łotewski, a w szczególności komitet monitorujący powinny mieć świadomość wymogu skutecznej ochrony sądowej w prawie Unii w czasie opracowywania odnośnych przepisów dotyczących wydawania decyzji w ramach europejskiej współpracy terytorialnej.

74. Odnośnie wymogu ryzyka poważnych komplikacji, Trybunał dał jasno do zrozumienia, że konsekwencje finansowe, jakie mogą wynikać dla państwa członkowskiego wskutek wyroku wydanego w trybie prejudycjalnym, nigdy nie stanowią same w sobie uzasadnienia dla ograniczenia czasowego zakresu tego wyroku<sup>48</sup>. Ponadto, ponieważ nie może istnieć prawo podmiotowe do uzyskania pomocy w kontekście Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, nie wynika z tego, aby z interpretacji przyjętej przez Trybunał miały koniecznie wynikać dla zainteresowanego państwa członkowskiego jakiegokolwiek konsekwencje finansowe.

75. W tych okolicznościach w bieżącej sprawie nic nie uzasadnia odejścia od zasady, że orzeczenie dotyczące interpretacji prawa Unii rodzi skutki od daty wejścia w życie interpretowanego przepisu.

#### IV – Wnioski

76. Na gruncie powyższego rozumowania proponuję następującą odpowiedź na pytania przedstawione przez Tartu Ringkonnakohus:

Pytanie a)

77. Zasada skutecznej ochrony sądowej oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej wymagają, aby wnioskodawca, którego wniosek o finansowanie zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 oraz rozporządzeniem Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 został odrzucony, powinien

47 — Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie C-262/12 Vent De Colère, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo.

48 — Zobacz podobnie między innymi wyrok z dnia 19 października 1995 r. w sprawie C-137/94 Richardson, Rec. s. I-3407, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo.

mieć możliwość zakwestionowania tej odmowy przed właściwym sądem lub trybunałem państwa członkowskiego odpowiedzialnego za zarządzanie programem. Do sądu krajowego należy decyzja, na którym etapie procesu decyzyjnego został wydany akt podlegający kontroli oraz które przepisy proceduralne i zasady prawa krajowego regulują w tym kontekście dostęp do sądu, przy założeniu, że spełniają one wymogi wywodzące się z zasad równoważności i skutecznej ochrony sądowej.

Pytania b) i c)

Decyzje komitetu monitorującego ustanowionego wspólnie przez dwa państwa członkowskie w kontekście Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, takiego jak komitet monitorujący estońsko-łotewskiego programu 2007–2013, nie są aktami instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii w rozumieniu art. 263 TFUE, i to sądy państw członkowskich, nie zaś Sąd Unii Europejskiej, posiadają jurysdykcję do rozpatrywania i rozstrzygania skarg przeciwko decyzjom takich komitetów monitorujących.