

ROBERT MUSIAŁKIEWICZ

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku

Glosa do Wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 17 września 2014 r. w sprawie Liivimaa Lihaveis MTÜ przeciwko Eesti-Läti programmi 2007–2013 Seirekomitee, C-562/12

Teza: Nie podlega właściwości Trybunału Sprawiedliwości UE skarga na decyzje komitetu monitorującego odrzucającego wnioski o dofinansowanie w ramach programu operacyjnego podlegającego rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającemu przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności. Przewodnik programowy przyjęty przez komitet monitorujący w ramach programu operacyjnego podlegającego rozporządzeniom nr 1083/2006 nie jest aktem przyjętym przez instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną Unii, co skutkuje brakiem właściwości Trybunału Sprawiedliwości UE do oceny ważności przepisów takiego przewodnika. Rozporządzenie nr 1083/2006 w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, iż stoi ono na przeszkodzie przepisowi prze-

wodnika programowego przyjętego przez komitet monitorujący w ramach programu operacyjnego zawartego między dwoma państwami członkowskimi, mającego promować europejską współpracę terytorialną, w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje, że decyzja tego komitetu monitorującego odrzucająca wniosek o dofinansowanie podlega zaskarżeniu przed sądem państwa członkowskiego.

1.

Głosowany wyrok sprawie C-562/12 został wydany w odpowiedzi na pytanie złożone w trybie prejudycjalnym przez Tartu ringkonnakohus¹ (Estonia) w postępowaniu Liivimaa Lihaveis MTÜ przeciwko Eesti-Läti programmi 2007–2013 Seirekomitee, przy udziale Eesti Vabariigi Siseministerium. 19 lutego 2010 r. Liivimaa Lihaveis złożyła wniosek o dofinansowanie projektu w ramach programu operacyjnego Estonia–Łotwa. Pismem z 19 kwietnia 2010 r. wspólny sekretariat techniczny powiadomił Liivimaa Lihaveis, że jej wniosek o dofinansowanie projektu pozytywnie przeszedł pierwszy etap procedury wyboru – ocenę formalną. Pismem z 7 lipca 2010 r. wspólny sekretariat techniczny powiadomił Liivimaa Lihaveis, że Seirekomitee (komitet monitorujący) odrzucił jej wniosek o dofinansowanie. Powody odrzucenia tego wniosku zostały wskazane w tym piśmie. 23 lipca 2010 r. Liivimaa Lihaveis skierowała do wspólnego sekretariatu technicznego i ministerstwa spraw wewnętrznych Republiki Estońskiej pismo, w którym zwróciła uwagę na fakt, że została powiadomiona o odrzuceniu jej wniosku zwykłym pismem, a nie aktem administracyjnym. Liivimaa Lihaveis wniosła o przekazanie jej aktu administracyjnego formalizującego decyzję Seirekomitee odrzucającą jej wniosek. Seirekomitee poinformował wnioskodawcę, że w ramach programu operacyjnego Estonia–Łotwa oraz pkt 6.6 przewodnika programowego decyzje o dofinansowaniu projektów nie są aktami administracyjnymi i nie podlegają zaskarżeniu. W następstwie Liivimaa Lihaveis wniosła skargę do sądu administracyjnego w Tartu na uchylenie nieformalnej decyzji Seirekomitee odrzucającej jej wniosek o dofinansowanie oraz o nakazanie temu

¹ Apelacyjny Sąd Administracyjny.

komitetowi, by ponownie rozpatrzył ten wniosek oraz wydał decyzję administracyjną zgodną z prawem.

2.

Postanowieniem z 21 września 2011 r. sąd administracyjny w Tartu oddalił tę skargę. 3 października 2011 r. Liivimaa Lihaveis wniosła odwołanie od tego postanowienia do sądu apelacyjnego w Tartu, który postanowił zawiesić postępowanie i zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

1. Czy regulamin wewnętrzny powołanego wspólnie przez dwa państwa członkowskie komitetu monitorującego, taki jak przewodnik programowy, który przewiduje, że decyzje komitetu monitorującego nie podlegają zaskarżeniu do sądu (pkt 6.6 akapit czwarty przewodnika programowego), jest zgodny z art. 63 ust. 2 rozporządzenia nr 1083/2006 w związku z art. 47 karty?
2. W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze: czy art. 267 akapit pierwszy lit. b) Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) należy interpretować w ten sposób, że pkt 6.6 akapit czwarty (wspomnianego przewodnika programowego) stanowi podlegający stwierdzeniu nieważności akt przyjęty przez instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną Unii?
3. W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze: czy art. 263 akapit pierwszy zdanie drugie TFUE w związku z art. 256 ust. 1 TFUE oraz art. 274 TFUE należy interpretować w ten sposób, że skargi na decyzje Seirekomitee powinien rozpatryć Sąd Unii Europejskiej czy też sąd właściwy według prawa krajowego?

3.

W odpowiedzi na pytanie trzecie Trybunał wskazał, że komitet monitorujący utworzony w ramach programu operacyjnego mającego promować europejską współpracę terytorialną nie stanowi jednej z instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej, zaś w ramach skargi na pod-

stawie art. 263 TFUE sąd Unii Europejskiej nie jest właściwy do rozpatrywania legalności aktu przyjętego przez organ władzy krajowej. Zgodnie z art. 263 TFUE oraz orzecznictwem Trybunału mechanizm kontroli sądowej przewidziany w tym artykule ma zastosowanie do organów i jednostek organizacyjnych utworzonych przez prawodawcę Unii, które zostały wyposażone w uprawnienia w zakresie przyjmowania aktów prawnie wiążących wobec osób fizycznych i prawnych w określonych dziedzinach, takich jak Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA), Europejska Agencja Leków (EMA), Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA), Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin (CPVO) i Urząd ds. Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego. Zadaniem Trybunału komitet monitorujący nie jest jednostką organizacyjną, o której mowa w art. 263 TFUE – każde państwo członkowskie tworzy komitety monitorujące dla określonego programu operacyjnego – stąd komitet ma charakter krajowej jednostki organizacyjnej. Wobec powyższego Trybunał wskazał, że art. 263 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż w ramach programu operacyjnego podlegającego rozporządzeniom nr 1083/2006², jak też nr 1080/2006, mającego promować europejską współpracę terytorialną, skarga na decyzję komitetu monitorującego odrzucającą wniosek o dofinansowanie nie podlega właściwości Sądu Unii Europejskiej.

4.

W zakresie pytania drugiego Trybunał wskazał, że Seirekomitee nie jest instytucją, organem lub jednostką organizacyjną Unii, o której mowa w art. 267 TFUE. Przewodnik programowy przyjęty przez ten komitet

² Glosowany wyrok został oparty na m.in. na przepisach rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. W obecnym stanie prawnym rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 zostało zastąpione rozporządzeniem Parlamentu 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 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

monitorujący w ramach programu operacyjnego podlegającego rozporządzeniom nr 1083/2006 oraz rozporządzeniu nr 1080/2006, nie stanowi aktu przyjętego przez instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną Unii i w konsekwencji, zgodnie z art. 267 TFUE Trybunał Sprawiedliwości nie jest właściwy do orzekania w tej sprawie w trybie prejudycjalnym.

5.

W zakresie pytania pierwszego Trybunał uznał, że przyjęcie przewodnika programowego przez Seirekomitee jest stosowaniem prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, co oznacza, że przyjmując ten przewodnik, Seirekomitee powinien był przestrzegać postanowień karty. Art. 47 karty stanowi, że każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem. Norma ta kontrastuje z pkt 6.6 przewodnika programowego, z którego wynika, że decyzje Seirekomitee nie podlegają zaskarżeniu. Wobec powyższego został naruszony art. 47 karty. Trybunał wskazał także, że wymóg kontroli sądowej każdej decyzji krajowego organu władzy stanowi ogólną zasadę prawa Unii. Zgodnie z tą zasadą do sądów krajowych należy rozpatrzenie legalności niekorzystnego aktu i uznanie dopuszczalności środka prawnego wniesionego w tym celu, nawet jeżeli krajowe przepisy procesowe nie przewidują takiego środka prawnego. Finalnie, zdaniem Trybunału, w świetle rozporządzenia nr 1083/2006 oraz w związku z art. 47 karty decyzja komitetu monitorującego odrzucająca wniosek o dofinansowanie powinna podlegać zaskarżeniu przed sądem państwa członkowskiego.

6.

Głosowany wyrok niewątpliwie może skłaniać do przeglądu polskich norm prawnych regulujących problematykę postępowania odwoławczego od decyzji instytucji odpowiedzialnych za realizację programów operacyjnych. Zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadze-

nia polityki rozwoju³, która reguluje problematykę wdrażania środków europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013, dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym określającymi działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem finansowania ze środków budżetu Unii Europejskiej są programy operacyjne oraz programy rozwoju. Przyjmowane są one w drodze uchwały lub decyzji odpowiedniego organu (art. 15). Podstawę dofinansowania projektu stanowi umowa o dofinansowanie projektu zawarta z beneficjentem przez instytucję zarządzającą albo działającą w jej imieniu instytucję pośredniczącą, zaś w przypadku projektów systemowych – decyzja indywidualna (art. 30 ust. 1). W sytuacji negatywnej oceny projektu wnioskodawcy przysługuje środek odwoławczy w formie protestu wnoszonego do właściwej instytucji zarządzającej (art. 30b ust. 1). Po wyczerpaniu postępowania odwoławczego wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, zgodnie z art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴. W przepisach art. 30c–30i ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju uregulowano zagadnienia procesowe, a także kierunki rozwiązań dla sądu rozpatrującego skargę, w tym zasady postępowania w przypadku wyczerpania puli środki finansowych, o które wnioskował skarżący. Prawo do kontroli sądowej w zakresie perspektywy finansowej 2014–2020 gwarantuje ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2014, poz. 1146 ze zm.). Zgodnie z art. 53 ust. 1 wnioskodawcy, w przypadku negatywnej oceny jego projektu wybranego w trybie konkursowym, zagwarantowano prawo wniesienia protestu w celu ponownego sprawdzenia złożonego wniosku w zakresie spełniania kryteriów wyboru projektów. W przypadku nieuwzględnienia protestu, negatywnej ponownej oceny projektu lub pozostawienia protestu bez rozpatrzenia, zgodnie z art. 61 ust. 1, wnioskodawcy przysługuje prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1649 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.

7.

Prawo do sądowej kontroli rozstrzygnięć instytucji odpowiedzialnych za podział środków europejskich w Polsce w zakresie krajowych programów operacyjnych jest zasadą normatywną. Jednak należy podkreślić, że rozstrzygnięcie TSUE dotyczyło programu operacyjnego zawartego pomiędzy dwoma krajami – Estonią i Łotwą. W Polsce taka współpraca międzynarodowa odbywa się w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT)⁵. Ze względu na międzynarodowy charakter programów EWT ustawy wyłączają zastosowanie w stosunku do nich krajową procedurę odwoławczą. Nie obowiązuje w nich zasada określona art. 30 ustawy o zasadach polityki rozwoju (perspektywa 2007–2013), nie ma zastosowania również art. 61 ust. 1 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020.

Podstawowe zasady prawne wyboru i realizacji projektów w ramach EWT określa rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.⁶ oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.⁷ Wy-

⁵ Zgodnie z art. 2 pkt 17b ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 program Europejskiej Współpracy Terytorialnej jest programem operacyjnym, o którym mowa w art. 8 rozporządzenia EWT, na przystąpienie do którego wyraziła zgodę Rada Ministrów, przyjęty przez Komisję Europejską, odzwierciedlający cele zawarte we Wspólnych Ramach Strategicznych stanowiących załącznik I do rozporządzenia ogólnego oraz w umowie partnerstwa, będący podstawą realizacji działań w nim określonych.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające 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 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L z dnia 20 grudnia 2013 r.).

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (Dz.Urz. UE L z dnia 20 grudnia 2013 r.).

mienione akty prawne nie zawierają postanowień dotyczących procedury odwoławczej, ustanawiają jedynie ogólne zasady wyboru projektów. W artykule 125 ust 3 lit. a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 wskazano, iż w odniesieniu do wyboru operacji instytucja zarządzająca sporządza i, po zatwierdzeniu, stosuje odpowiednie procedury wyboru i kryteria, które: zapewniają, że operacje przyczynią się do osiągnięcia celów szczegółowych i rezultatów odpowiednich priorytetów oraz są niedyskryminacyjne i przejrzyste. Artykuł 12 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 stanowi, że wybór operacji w ramach programów EWT dokonuje komitet monitorujący utworzony przez państwa członkowskie biorące udział w programie EWT i ewentualnie państwa trzecie. Operacje wybrane w ramach programów EWT obejmują beneficjentów z co najmniej dwóch państw uczestniczących, z których co najmniej jeden jest z państwa członkowskiego. W art. 13 wskazano, że beneficjenci wyznaczają jednego beneficjenta wiodącego, który:

1. zawiera z innymi beneficjentami porozumienie obejmujące postanowienia, które zapewniają m.in. należyte zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi na operację, w tym warunki odzyskania nienależnie wypłaconych kwot;
2. przyjmuje na siebie odpowiedzialność za zapewnienie wdrożenia całej operacji;
3. zapewnia, by wydatki przedstawione przez wszystkich beneficjentów zostały poniesione na wdrażanie operacji i odpowiadały przedsięwzięciom uzgodnionym między wszystkimi beneficjentami oraz by były zgodne z dokumentem przedstawionym przez instytucję zarządzającą.

Powyższe normy stanowią upoważnienie dla państw członkowskich do ustanawiania procedury wyłaniania projektów w poszczególnych programach EWT.

8.

W ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej 2014–2020 będą realizowane trzy typy programów: transgraniczne, transnarodowe i międzyregionalne. Polska będzie uczestniczyć w siedmiu programach transgranicznych, dwóch transnarodowych (Region Morza Bałtyckiego i Europa Środkowa) oraz w programie międzyregionalnym INTERREG EUROPA. Analiza dokumentów dotyczących zasad funkcjonowania poszczególnych programów prowadzi do wniosków o nieuwzględnianiu w nich kontroli sądowej rozstrzygnięć instytucji zarządzających w zakresie oceny wniosków aplikacyjnych. W części dokumentów programowych nie określono również zasad postępowania odwoławczego. Stanowi to istotny problem dla ustalenia prawa do sądowej kontroli rozstrzygnięć instytucji zarządzających, a także wskazania właściwości miejscowej sądu. Przykładowo w programie Interreg Region Morza Bałtyckiego 2014–2020 beneficjentami mogą być podmioty z Danii, wybranych regionów Niemiec, Polski, Litwy, Łotwy, Estonii, Finlandii, Szwecji i Norwegii. Instytucją Zarządzającą tym programem jest Bank Inwestycyjny Szlezwik-Holsztyn, zaś wspólny sekretariat ma główną siedzibę w Niemczech (Rostock) i oddział na Łotwie (Ryga). Istotne jest zatem pytanie o prawo do kontroli sądowej i określenie właściwości miejscowej i rzeczowej takiego sądu.

9.

Na gruncie *de lege lata* w Polsce pierwsze pytanie prejudycjalne dotyczące prawa do zaskarżalności decyzji instytucji zarządzających dotyczących przyznawania środków w ramach programów operacyjnych powinno być rozpatrywane na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze w odniesieniu do krajowych programów operacyjnych, po drugie w odniesieniu do programów EWT. W zakresie krajowych programów operacyjnych zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a także ustawą o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, ocena projektu dokonywana przez organy administracji lub podmioty działające na podstawie ich upoważ-

nień podlega kontroli sądu administracyjnego, a kryterium oceny stanowi zgodność z prawem. Jednakże należy przypomnieć, że w stanie prawnym sprzed nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia rozwoju z dnia 19 kwietnia 2013 r., zgodnie z wówczas obowiązującym art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁸ wniesienie skargi niekompletnej skutkowało pozostawieniem jej bez rozpatrzenia przez sąd administracyjny. Zasada ta została podważona przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2012 r.,⁹ który stwierdził, że takie rozwiązanie jest niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Warto również podkreślić, że w ostatnich latach polskie sądy administracyjne wydały szereg wyroków, które istotnie wpłynęły na kształt relacji pomiędzy instytucjami pośredniczącymi/zarządzającymi a beneficjentami¹⁰.

W odniesieniu do programów w ramach EWT zasady sądowej kontroli instytucji odpowiedzialnych za wydatkowanie środków nie zostały określone. W świetle przepisów TFUE Trybunał słusznie wskazał, że nie ma on kompetencji do kontroli aktów rozstrzygających udzielanie dofinansowania ze środków UE. Należy też się zgodzić ze stanowiskiem Trybunału, że wymóg kontroli sądowej każdej decyzji krajowego organu władzy stanowi ogólną zasadę prawa Unii Europejskiej. Zgodnie z wyrokiem Trybunału decyzje instytucji krajowych (akty administracyjne) związane z rozpatrywaniem wniosków o dofinansowanie powinny podlegać zaskarżeniu przed sądem państwa członkowskiego. Należy zatem sformułować postulaty *de lege ferenda* zakładające określenie w dokumentach programowych EWT zasad postępowania odwoławczego oraz zasad sądowej kontroli rozstrzygnięć instytucji zarządzających.

⁸ Dz.U. z 2009 r., nr 84, poz. 712 i nr 157, poz. 1241.

⁹ „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”, Seria A, 2012, nr 9, poz. 111.

¹⁰ Zob. Wyrok NSA z dnia 30 lipca 2015 r. II GSK 1241/14; Wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 2014 r. II GSK 1693/14; Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2014 r. II GSK 2535/14.

10.

Na aprobatę zasługuje treść uzasadnienia do wyroku TSUE o braku jego właściwości do kontrolowania ważności przepisów przewodnika programowego takiego jak ten, którego dotyczyło postępowanie główne. Nie jest też właściwy do kontrolowania dokumentów przyjmowanych w ramach krajowych programów operacyjnych. Decyzje zarówno Seirekomitee, jak i innych podmiotów, w szczególności powoływanych w ramach programów EWT w celu zarządzania środkami z budżetu UE, w świetle przepisów TFUE powinny podlegać kontroli sądownictwa krajowego. Pomimo że Polska nie przyjęła Karty praw podstawowych – stanowiącej podstawę prawną rozstrzygnięcia Trybunału, prawo do sądu należy do podstawowych zasad zagwarantowanych konstytucyjnie. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”, zaś przepis art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowi natomiast, że „ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

Na akceptację zasługuje również pogląd wyrażony w glosowanym wyroku, zgodnie z którym instytucje zarządzające i pośredniczące utworzone w celu realizacji programów operacyjnych i programów rozwoju nie są instytucjami, organami czy jednostkami organizacyjnymi Unii, których rozstrzygnięcia podlegają jurysdykcji TFUE. W świetle przepisów Traktatu nie ma również wątpliwości, że właściwość Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do orzekania w trybie prejudycjalnym jest ograniczona wyłącznie do spraw z zakresu wykładni Traktatów oraz ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. Instytucje odpowiedzialne za wdrażanie środków europejskich zgodnie z TFUE takiego statusu nie mają, nawet jeśli są to podmioty tworzone przez dwa kraje członkowskie – jak to miało miejsce w przypadku Seirekomitee, czy w przypadku programów w ramach EWT. Finalnie należy podkreślić, że instytucje zarządzające w ramach programów operacyjnych mają charakter krajowych jednostek organizacyjnych, a ich rozstrzygnięcia powinny podlegać kontroli sądowej krajów członkowskich.