

Byla C-471/23

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data:

2023 m. liepos 25 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Varhoven administrativen sad (Bulgarija)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2023 m. liepos 13 d.

Kasatorė:

Obshtina Veliko Tarnovo

Kita kasacinio proceso šalis:

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Regioni v rastezh“ 2014 – 2020

Pagrindinės bylos dalykas

Byla nagrinėjama pagal *Obshtina Veliko Tarnovo* (Veliko Tirnovo savivaldybė) kasacinį skundą dėl pirmosios instancijos administracinio teismo sprendimo, kuriuo buvo atmestas jos skundas dėl *Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Regioni v rastezh“ 2014 – 2020* (2014–2020 m. veiksmų programos „Augantys regionai“ administravimo institucijos vadovas) sprendimo nustatyti finansinę pataisą.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Sąjungos teisės aiškinimas; 267 straipsnio pirmos pastraipos b punktas ir trečia pastraipa

Prejudiciniai klausimai

1. Ar valstybės pagalbos, teikiamos Europos struktūrinių ir investicijų fondų lėšomis (toliau – ESIF lėšos), administratorius, kuris nėra paramos gavėjas, valstybės pagalbos kontekste patenka į „paramos gavėjo“ sąvoką, kaip ji suprantama pagal 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui, Europos žemės ūkio fondui kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui taikytinos bendrosios nuostatos ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, [2] straipsnio 10 punktą?
2. Ar valstybės pagalbos, teikiamos ESIF lėšomis, administratorius, kuris nėra asmuo, naudojantis pagalbą pagal viešojo pirkimo sutartį, gali būti tikrasis sprendimo, kuriuo nustatoma finansinė pataisa už nacionalinės ar Sąjungos teisės pažeidimą, padarytą sudarant viešojo pirkimo sutartį, adresatas?
3. Ar asmuo, kuriam skirta administracinė priemonė „finansinė pataisa“ dėl pažeidimo, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 1303/2013 2 straipsnio 36 punktą, valstybės pagalbos ESIF lėšomis atveju turi atitikti dvi kumuliatyvias sąlygas: būti subsidijos iš atitinkamų lėšų gavėjas ir būti tas asmuo, kuris panaudojo atitinkamas lėšas?
4. Ar atsakomybė už įstatymų pažeidimus naudojant ESIF lėšomis suteiktą valstybės pagalbą gali būti reglamentuojama ar perskirstoma pagalbos gavėjo ir pagalbos administratoriaus sutartimi, ar atsakomybė tenka pagalbą neteisėtai panaudojusiam jos gavėjui?
5. Ar egzistuoja solidari pagalbos gavėjo ir pagalbos administratoriaus atsakomybė ir ar tokia atsakomybė turi būti numatyta sutartyje dėl pagalbos skyrimo?
6. Ar Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 41 ir 47 straipsniams prieštarauja nacionalinė administracinė praktika ir jurisprudencija tokiu atveju, kaip nagrinėjamas pagrindinėje byloje, kai pagal šią praktiką ir jurisprudenciją „visuotinės ekonominės svarbos paslaugų operatoriui“, kaip „Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi“ EOOD, dėl kurio teigiama, kad jo vykdytos procedūros metu sudarant viešojo pirkimo sutartį ESIF lėšų (kurios yra valstybės pagalba) panaudojimo procedūroje buvo nustatytas *Zakon za obshtestvenite porachki* (Viešųjų pirkimų įstatymas) pažeidimas, nesuteikiama nei teisė dalyvauti finansinės pataisos dėl jo sudarytos sutarties nustatymo procedūroje, nei teisė dalyvauti teismo procese ginčijant šį administracinį aktą, motyvuojant tuo, kad šiam operatoriui, kaip savivaldybės partneriui pagal partnerystės susitarimą, civilinės teisės aktuose numatyta tvarka gali būti pareikštas atgręžtinis reikalavimas?

Nurodytos Sąjungos teisės nuostatos ir jurisprudencija

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija (toliau – Chartija): 41 straipsnis, 47 straipsnis ir 51 straipsnio 1 dalis

2007 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1370/2007 dėl keleivinio geležinkelių ir kelių transporto viešųjų paslaugų ir panaikinantys Tarybos reglamentus (EEB) Nr. 1191/69 ir (EEB) Nr. 1107/70: 2 straipsnis

2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondai, Europos žemės ūkio fondai kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondai bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondai taikytinos bendrosios nuostatos ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006: 2 straipsnio 10, 36 ir 37 punktai

2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/24/ES dėl viešųjų pirkimų, kuria panaikinama Tarybos direktyva 2004/18/EB

Nurodyti nacionalinės teisės aktai

Zakon za obshtestvenite porachki (Viešųjų pirkimų įstatymas) (toliau – ZOP): 2 straipsnio 2 dalis, 49 straipsnio 1 dalis ir papildomų nuostatų 3 straipsnis

Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie (Įstatymas dėl Europos fondų, kuriems taikomas pasidalijamasis valdymas, lėšų valdymo) (toliau – ZUSEFSU), galiojantis nuo 2022 m. liepos 1 d., ir ankstesnė jo redakcija pavadinimu: *Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove* (Europos struktūrinių ir investicinių fondų lėšų valdymo įstatymas) (toliau – ZUSESIF): 70 straipsnio 1 dalies 9 punktas ir 2 dalis bei 73 straipsnio 1 dalis

Zakon za darzhavnite pomoshti (Valstybės pagalbos įstatymas) (toliau – ZDP): 9, 12 ir 20 straipsniai bei papildomų nuostatų 1 straipsnio 7 punktas

Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti osnovania za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnitate pokazateli za opredelyane razmera na finansovite korektsii po reda na Zakona za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (Nutarimas dėl pažeidimų, kurie yra pagrindas atlikti finansines pataisas, nustatymo ir procentinių rodiklių, pagal kuriuos nustatomas finansinių pataisų dydis pagal Europos struktūrinių ir investicinių fondų lėšų valdymo įstatymą, toliau – Nutarimas dėl pažeidimų nustatymo): priedo Nr. 1 prie 2 straipsnio 1 dalies 10 punktas

2002 m. kovo 15 d. *Naredba Nr. 2 za usloviyata i reda za utvarzhdavane na transportni shemi i za osashtestvyavaneto na obshtestveni prevozi na patnitsi s avtobusi* (Nutarimas Nr. 2 dėl transporto maršrutų nustatymo ir keleivių vežimo autobusais sąlygų ir tvarkos, toliau – Nutarimas Nr. 2): 2 straipsnis ir 16c straipsnis bei papildomų nuostatų 1 straipsnio 7, 8, 10, 11, 12 ir 13 punktai

Glaustas faktinių aplinkybių ir proceso pagrindinėje byloje aprašymas

- 1 Procedūra Nr. BG16RFOP001-1.001-039 dėl subsidijų skyrimo „2014–2020 m. miestų rekonstrukcijos ir plėtros integruotųjų planų įgyvendinimui“ vykdoma pagal 2014–2020 m. veiksmų programos „Augantys regionai“ 1 prioritetinę kryptį „Darni ir integruota miestų plėtra“ (toliau – veiksmų programa).
- 2 Prioritetinė kryptis Nr. 1 įgyvendinama pagal Reglamento Nr. 1301/2013 7 straipsnį.
- 3 Procedūros paraiškų teikimo gairėse nurodyta, kad subsidija pagal šioje byloje aktualų investicijų prioritetą „Integruotas miesto transportas“ skiriama savivaldybėms paramos gavėjoms kaip administraciniais vienetams ir viešosios infrastruktūros savininkėms. Aiškiai nurodoma, kad parama paprastai teikiama per partnerystę su ekonominės veiklos vykdytojais. Šiuo atveju paramą gaunančios savivaldybės veikia kaip valstybės pagalbos, susijusios su partneriams suteiktomis lėšomis, administratorės. Partneriams skirtos lėšos turi būti suprantamos kaip kompensacijos už transporto paslaugų teikimą bendrojo ekonominio intereso labui dalis. Šiuo atveju viešųjų paslaugų sutartį pasirašo ekonominės veiklos vykdytojas, kuris yra projekto partneris, o procedūra vykdoma pagal šiuo atveju taikytiną Reglamentą Nr. 1370/2007.
- 4 Pagal paraiškų teikimo gairių 5.4.2 punktą patvirtinti partneriai šioje procedūroje yra savivaldybių miesto viešojo transporto įmonės kaip „vidiniai operatoriai“ pagal Nutarimo Nr. 2 papildomų nuostatų 1 straipsnio 7 punkto apibrėžtį.
- 5 Vykdydama pirmą aprašytą procedūrą, Veliko Tirnovo savivaldybė su veiksmų programos administravimo institucija sudarė *Administrativen dogovor za predostavyane na bezvazmezdna finansova pomosht* (administracinė sutartis dėl neatlygintinos finansinės pagalbos skyrimo, toliau – ADBFP) projekto „Integruotas viešasis transportas Veliko Tirnovo mieste“ įgyvendinimui. ADBFP 1 straipsnyje savivaldybė vadinama „paramos gavėja“.
- 6 Pagal ADBFP 2.3 straipsnį dalį sumos, įtrauktos į bendrą subsidijos vertę, sudaro valstybės pagalba viešojo keleivinio transporto paslaugų operatoriui kompensacijos už viešąsias paslaugas forma pagal Reglamentą Nr. 1370/2007. Šios valstybės pagalbos administratorė yra Veliko Tirnovo savivaldybė. Ji įsipareigoja užtikrinti, kad būtų laikomasi atitinkamų taisyklių pagal Reglamento Nr. 1370/2007 reikalavimus, įskaitant tinkamų įgyvendinimo kontrolės mechanizmų sukūrimą ir taikymą.

- 7 Pagal ADBFP bendrųjų sąlygų 6 straipsnio 2 dalį paramos gavėjas veiksmų programą administruojančiai institucijai atsako už partnerių ir išorės rangovų veiksmus įgyvendinant projektą ir „<...> už visą riziką, įskaitant nepagrįstas išlaidas ir finansines pataisas, savo sąskaita“.
- 8 2018 m. rugpjūčio 24 d. Veliko Tirnovos savivaldybė ir „Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi“ EOOD („Eismo, automobilių stovėjimo aikštelių ir garažų organizacija“ EOOD, toliau – savivaldybės įmonė) sudarė partnerystės susitarimą, pagal kurį Veliko Tirnovos savivaldybė yra projekto „pagrindinis partneris“, o savivaldybės įmonė – „partneris“. Partnerystės susitarimas yra neatsiejama ADBFP dalis.
- 9 Jei viešojo pirkimo sutarties sudarymo procedūros metu padaromi pažeidimai, kurie pateisina finansinės pataisos taikymą, pagal partnerystės susitarimo 14 straipsnio 2 dalį finansinės pataisos dydžio lėšas padengia perkančioji organizacija.
- 10 Savivaldybės įmonė, kaip visuotinės ekonominės svarbos paslaugos (viešojo keleivinio transporto) operatorė ir konkreti valstybės pagalbos gavėja, pagal projektą „Integruotas miesto transportas Veliko Tirnovo mieste“ vykdė elektrinių autobusų pirkimo ir tiekimo viešojo pirkimo procedūrą.
- 11 Galiausiai buvo sudaryta viešojo pirkimo sutartis su vieninteliu konkurso dalyviu – „Excelor Holding Group“ EOOD (Bulgarija) ir „Jiangsu Alfa Bus Co.“ (Kinija) konsorciumu.
- 12 2022 m. gegužės 11 d. sprendimu veiksmų programą administruojančios institucijos vadovas, remdamasis ZUSESIF 70 straipsnio 1 dalies 9 punktu, dėl pažeidimo nustatė Veliko Tirnovos savivaldybei finansinę pataisą. Sprendime teigiama, kad pažeidimas padarytas sudarant viešojo pirkimo sutartį ir pasireiškė tuo, kad buvo nustatyta diskriminacinė sutarties vykdymo sąlyga, kaip tai suprantama pagal Nutarimo dėl pažeidimų nustatymo priedo Nr.1 prie 2 straipsnio 1 dalies 10 punkto a papunktį. Taikyta 25 % korekcija skaičiuojant nuo Europos struktūrinių ir investicijų fondų (ESIF) lėšų, skirtų savivaldybės sudarytai viešojo pirkimo sutarčiai finansuoti.
- 13 Veliko Tirnovos savivaldybė dėl šio sprendimo pateikė skundą *Administrativen sad Veliko Tarnovo* (Veliko Tirnovos administracinis teismas). Šis teismas skundą atmetė, nes nustatė, kad administracinės institucijos išvada, jog buvo pažeista nacionalinė viešųjų pirkimų teisė ir kad ši aplinkybė yra pažeidimas, kaip jis suprantamas pagal ZUSESIF, yra teisinga. Teismas nusprendė, kad būtent savivaldybė, kaip ADBFP šalis, yra teisingas sprendimo dėl finansinės pataisos nustatymo adresatas. Teismas atmetė prieštaravimą, kad savivaldybė nėra perkančioji organizacija ir todėl nepadarė pažeidimo. Teismo teigimu, tai, kad subsidijos gavėjas sudarė partnerystės susitarimus dėl tam tikros veiklos, neatleidžia jo nuo atsakomybės kaip ADBFP šalies. Partnerystės susitarimo sąlyga, reglamentuojanti atsakomybę už pažeidimus ir riziką, įskaitant finansines

pataisas, yra atgręžtinio pobūdžio; jos tikslas yra reguliuoti tik vidinius partnerių santykius nustatant, kieno sąskaita atliekama finansinė pataisa. Savivaldybės partneris netampa nei paramos gavėju, kaip tai suprantama pagal ADBFP, nei valstybės pagalbos gavėju; jis nėra tiesiogiai susijęs su veiksmų programą administruojančia institucija, todėl negali būti šios institucijos sprendimų adresatas.

- 14 Veliko Tirnovo savivaldybė dėl šio *Administrativen sad Veliko Tarnovo* sprendimo pateikė kasacinį skundą *Varhoven administrativen sad* (Aukščiausiasis administracinis teismas), kuris yra prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai

- 15 Savivaldybė ginčija pirmosios instancijos teismo išvada, kad projekte ji yra vienintelė subsidijos gavėja ir kad ji pažeidė viešųjų pirkimų taisykles. Remdamasi Reglamento Nr. 1303/2013 2 straipsnio 10 punkte pateikta teisine paramos gavėjo apibrėžtimi, ji teigia, kad savivaldybės įmonė yra pagalbos, dėl kurios nustatyta pataisa, gavėja, nes ji yra tiesioginė pagalbos gavėja ir viešosios teisės subjektas, kuriam patikėtas konkretus elektrinių autobusų įsigijimo projektas. ADBFP 2.3 straipsnyje aiškiai numatyta, kad savivaldybės įmonė gauna pagalbą, o savivaldybė yra tik pagalbos administratorė.
- 16 Savivaldybė taip pat nesutinka su pirmosios instancijos teismo išvada, kad finansinės pataisos nustatymo procedūroje ji yra atsakinga administracinei institucijai už savo partnerių veiksmus, nes prisiima riziką dėl subsidijos panaudojimo. Savivaldybės teigimu, finansinė pataisa yra administracinė priemonė, o ne sankcija, todėl pažeidimas ir pataisa neturėtų būti aiškinami kaip „su sutarties vykdymu susijusi rizika“.
- 17 Savivaldybės teigimu, šiuo atveju svarbu ir tai, kad ESIF subsidija yra valstybės pagalba, tiksliau, kompensacija už viešąsias paslaugas, kaip tai suprantama pagal Reglamentą Nr. 1370/2007. Paraiškos pagalbai gauti pateikimo gairėse aiškiai nurodyta, kad pagalbos gavėjas yra partneris, t. y. savivaldybės viešojo transporto įmonė, kaip „vidinis operatorius“. Todėl reikia atskirti sąvokas „valstybės pagalbos iš ESIF lėšų gavėjas“ ir „valstybės pagalbos iš ESIF lėšų administratorius“. Jei valstybės pagalba būtų skiriama iš ESIF lėšų, finansinė pataisa galėtų būti nustatoma tik pagalbos gavėjo atžvilgiu. Pastarasis yra ekonominės veiklos vykdytojas, kuris nustatė diskriminacinį atrankos kriterijų ir padarė pažeidimą, kaip tai suprantama pagal Nutarimą dėl pažeidimų nustatymo. Valstybės pagalbos administratorius (šiuo atveju – Veliko Tirnovo savivaldybė) galėtų būti atsakingas nebent už valstybės pagalbos taisyklių pažeidimus pagal SESV 107 straipsnį.
- 18 Savivaldybė taip pat nesutinka su tuo, kad partneris nebuvo įtrauktas į finansinės pataisos nustatymo procedūrą.

19 Atsakovas nesutinka su kasaciniu skundu.

Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas

- 20 Pagrindinėje byloje savivaldybės atžvilgiu nustatytos ir ginčijamos finansinės pataisos pagrindas – kito ekonominės veiklos vykdytojo veiksmais padarytas Sąjungos teisės nuostatos, perkeltos į nacionalinę teisę, pažeidimas.
- 21 *Varhoven administrativen sad* suformuotoje jurisprudencijoje, susijusioje su sprendimų atlikti finansinę pataisą teisėtumo peržiūra, neatsižvelgiama nei į „paramos gavėjo“, kaip jis suprantamas pagal Reglamento Nr. 1303/2013 2 straipsnio 10 punktą, apibrėžtį valstybės pagalbos kontekste, nei į sąvokų „viešasis keleivinis transportas“, „visuotinės ekonominės svarbos paslaugos operatorius“, „viešųjų paslaugų įsipareigojimas“, „valstybės pagalbos iš ESIF lėšų gavėjas“ ar „kompensacija už viešąsias paslaugas“, kaip jos suprantamos pagal Reglamentą Nr. 1370/2007, reikšmę.
- 22 Kad būtų galima atsakyti į klausimą, ar Veliko Tirnovo savivaldybė yra vienintelė subsidijos pagal projektą gavėja ir ar dėl to ji padarė nacionalinių viešųjų pirkimų taisyklių pažeidimą, sąvoka „paramos gavėjas“ turi būti aiškinama taip, kad ji atitiktų Reglamento Nr. 1303/2013 2 straipsnio 10 punktą.
- 23 Kalbant apie konkrečius faktus, susijusius su elektrinių autobusų pirkimui skirtomis lėšomis, Veliko Tirnovo savivaldybė yra valstybės pagalbos iš ESIF lėšų administratorė. Siekiant teisingai išspręsti teisminį ginčą dėl finansinės pataisos, būtina išnagrinėti, ar ji taip pat yra savivaldybės įmonei kaip valstybės pagalba iš ESIF lėšų skirtos subsidijos gavėja.
- 24 Finansinė pataisa nustatoma kaip administracinė priemonė ekonominės veiklos vykdytojui už veiksmą ar neveikimą, kuriuo naudojant ESIF lėšas pažeidžiama nacionalinė arba Sąjungos teisė. Ar galima savivaldybei, kaip juridiniam asmeniui, kuris nenaudojo ESIF lėšų viešųjų pirkimų procedūroje, taikyti finansines pataisas už pažeidimus, padarytus vykdant šią procedūrą? Dėl to taip pat kyla klausimas, ar administracinės priemonės „finansinė pataisa“ adresatas valstybės pagalbos iš ESIF lėšų atveju turi vienu metu atitikti abi sąlygas: jis turi būti su pažeidimu susijusios subsidijos gavėjas ir asmuo, panaudojęs atitinkamas lėšas.
- 25 Kadangi partnerystės susitarimo sąlygą dėl atsakomybės už finansines pataisas teismai aiškina kaip atgręžtinio reikalavimo sąlygą, kuri taikoma tik partnerių tarpusavio santykiams, būtina nustatyti, ar atsakomybė už teisės aktų pažeidimus naudojant valstybės pagalbą iš ESIF lėšų gali būti reglamentuojama ar perskirstoma paramos gavėjo ir paramos administratoriaus sutartimi, ar visa atsakomybė tenka neteisėtai ją panaudojusiam paramos gavėjui.
- 26 Be to, teisė į gerą administravimą yra pagrindinė teisė, suteikiama asmenims pagal Chartijos 41 straipsnį. Teisė į gerą administravimą apima: 1) kiekvieno asmens

teisę būti išklausytam prieš taikant bet kokią jam nepalankią individualią priemonę; 2) kiekvieno asmens teisę susipažinti su savo byla; 3) administracijos pareigą pagrįsti savo sprendimus. Chartija pagal jos 51 straipsnį taikoma valstybėms narėms, kai jos įgyvendina Sąjungos teisę. Subsidija skiriama tiesiogiai taikant Sąjungos teisę, todėl nacionalinės institucijos, kurių kompetencijai priklauso teisės taikymas, privalo laikytis Chartijos 41 straipsnio.

- 27 Su tuo susijęs klausimas, ar Chartijos 41 ir 47 straipsniams prieštarauja nacionalinė jurisprudencija ir administracinė praktika, pagal kurią visuotinės ekonominės svarbos paslaugų operatorius, kaip antai savivaldybės įmonė pagrindinėje byloje, neturi nei teisės dalyvauti finansinės pataisos, susijusios su jo sudaryta sutartimi, nustatymo procedūroje, nei teisės dalyvauti teismo procese, kuriame ginčijamas šis administracinis aktas, be kita ko, todėl, kad šiam operatoriui, kaip savivaldybės partneriui pagal partnerystės susitarimą, galima reikšti civilinės teisės aktuose numatytą atgręžtinį reikalavimą.