

**Sprawa C-477/23****Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

25 lipca 2023 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Varhoven administrativen sad (Bułgaria)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

13 lipca 2023 r.

**Strona wnosząca skargę kasacyjną:**

Obshtina Belovo

**Druga strona postępowania kasacyjnego:**

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Okolna sreda” 2014–2020

**Przedmiot postępowania głównego**

Postępowanie toczy się na podstawie skargi kasacyjnej Obshtina Belovo (gminy Belovo) od wyroku sądu administracyjnego pierwszej instancji oddalającego jej skargę na decyzję Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Okolna sreda” 2014–2020 (kierownika instytucji zarządzającej Programem Operacyjnym „Środowisko” 2014–2020) o ustaleniu korekty finansowej.

**Przedmiot i podstawa odesłania prejudycjalnego**

Wykładnia prawa Unii; art. 267 akapit pierwszy lit. b) i akapit trzeci [TFUE]

**Pytania prejudycjalne**

1. Czy wykładnia art. 2 pkt 10, 36 i 37 rozporządzenia nr 1303/2013 stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu lub praktyce wykładni i stosowania tego

przepisu, zgodnie z którymi w przypadku takim jak w postępowaniu głównym za beneficjenta dotacji ze środków europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (zwanymi dalej „funduszami ESIF”) należy uznać tylko tę z gmin partnerskich (stron Administrative dogovor za predostavyane na bezvazmezdna finansova pomosht – umowy administracyjnej o przyznanie dotacji finansowej, zwanej dalej „ADBFP”), która podpisała tę umowę administracyjną o dotacji finansowej jako partner wiodący? Jakie warunki musi spełnić organizacja, aby w przypadku takim jak niniejszy mogła ona zostać uznana za beneficjenta w rozumieniu art. 2 pkt 10 rozporządzenia nr 1303/2013?

2. Czy wykładnia art. 2 pkt 10, 36 i 37 rozporządzenia nr 1303/2013 stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu lub praktyce wykładni i stosowania tego przepisu, zgodnie z którymi w przypadku takim jak w postępowaniu głównym korekta finansowa z powodu naruszenia zasad udzielania zamówień publicznych przez podmiot gospodarczy jest ustalana w decyzji, której adresatem jest inny podmiot gospodarczy, który nie popełnił naruszenia, lecz jest wymieniony jako partner wiodący w umowie o dotacji finansowej?

3. Czy rozporządzenie nr 1303/2013 stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu lub praktyce wykładni i stosowania tego przepisu, zgodnie z którymi zakres odpowiedzialności poszczególnych partnerów projektu za korektę finansową może zostać umownie rozdzielony, czy też każdy podmiot gospodarczy musi ponosić odpowiedzialność za korekty finansowe związane z naruszeniami popełnionymi przez niego przy wykorzystywaniu środków EFSI w ramach umów, których jest stroną?

4. Czy art. 41 i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stoją na przeszkodzie krajowej praktyce administracyjnej i orzecznictwu w sprawie takiej jak w postępowaniu głównym, w której gminie, której zarzuca się naruszenie Zakon za obshtestvenite porachki (ustawy o udzielaniu zamówień publicznych) przy udzielaniu zamówienia publicznego w ramach postępowania z wykorzystaniem środków EFSI, nie przyznaje się ani prawa do udziału w postępowaniu w sprawie ustalenia korekty finansowej dotyczącej zawartej przez nią umowy, ani prawa do udziału w postępowaniu sądowym w celu zaskarżenia tego aktu administracyjnego, ze względu na to, że gminie tej, jako partnerowi, przysługuje możliwość dochodzenia swoich praw na drodze cywilnej na podstawie umowy partnerskiej z partnerem wiodącym?

### **Przywołane przepisy prawa Unii Europejskiej**

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (zwana dalej „kartą”): art. 41, art. 47 i art. 51 ust. 1

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: art. 2 pkt 10, 36 i 37

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE

### **Przywołane przepisy krajowe**

Zakon za obshtestvenite porachki (ustawa o udzielaniu zamówień publicznych, zwana dalej „ZOP”): art. 2 ust. 2, art. 5 ust. 2 pkt 9, art. 59 ust. 6 i § 3 postanowień dodatkowych

Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie (ustawa o zarządzaniu środkami funduszy europejskich ze współdzielonym zarządzaniem, zwana dalej „ZUSEFSU”), obowiązująca od dnia 1 lipca 2022 r. oraz jej poprzednia wersja zatytułowana: Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (ustawa o zarządzaniu środkami europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, zwana dalej „ZUSESIF”): art. 70 ust. 1 pkt 9 i ust. 2 oraz art. 73 ust. 1

Zakon za upravlenie na otpadatsite (ustawa o gospodarce odpadami): art. 49 ust. 1 i 9

Zakon za Kamarata na stroitelite (ustawa o izbach budowlanych, zwana dalej „ZKS”): art. 3

Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti osnovania za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnite pokazateli za opredelyane razmera na finansovite korektsii po reda na Zakona za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (rozporządzenie w sprawie stwierdzania nieprawidłowości, stanowiących podstawę dokonywania korekt finansowych oraz wskaźników procentowych służących do określenia wysokości korekt finansowych na podstawie ustawy o zarządzaniu środkami europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie stwierdzania nieprawidłowości”): pkt 11 załącznika nr 1 do art. 2 ust. 1

### **Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania**

- 1 Przedmiotowe postępowanie, w którym wykorzystywane są środki europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSD) na lata 2014–2020, to [postępowanie nr] BG16M1OP002–2.002 – połączone postępowanie w zakresie projektowania i budowy kompostowni i instalacji do wstępnego przetwarzania odpadów z gospodarstw domowych.

- 2 Wnioskodawcami w ramach tego postępowania są niektóre gminy z przedmiotowego regionu Pazardzhik, w tym gminy Pazardzhik i Belovo. Wszystkie te gminy są częścią regionalnego związku gospodarki odpadami (zwanego dalej „związkiem regionalnym”) utworzonego na podstawie ustawy o gospodarce odpadami.
- 3 Do celów złożenia wniosku związek regionalny wyznaczył gminę wiodącą, podczas gdy pozostałe wnioskujące gminy związku regionalnego są partnerami tej gminy wiodącej. W tej kwestii została zawarta umowa partnerska między wszystkimi gminami związku regionalnego.
- 4 Co do zasady, w przedmiotowym postępowaniu w przedmiocie przyznawania dotacji finansowej, gminy związku regionalnego mogą złożyć tylko jedną propozycję projektu. Dlatego też gminy związku regionalnego, w tym gminy Pazardzhik i Belovo, przygotowały wspólną propozycję projektu.
- 5 W postępowaniu w przedmiocie przyznawania dotacji gminy podpisały ADBFP w ramach Programu Operacyjnego „Środowisko” 2014–2020, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności Unii Europejskiej.
- 6 Punkt 1 ADBFP stanowi, że wszystkie gminy są zgodnie z umową beneficjentami, chociaż oprócz nazwy każdej gminy określono również jej status jako partnera.
- 7 Punkt 3.3 ADBFP wyraźnie stanowi, że gminy będące stronami tej umowy wyznaczają gminę Pazardzhik jako gminę wiodącą. Pozostałe gminy są gminami partnerskimi.
- 8 Artykuł 1 pkt 3 warunków realizacji projektu zatwierdzonego w ramach postępowania (zwanym dalej „Warunkami Realizacji”), które stanowią integralną część ADBFP, stanowi, że osoba, o której mowa w art. 2 pkt 10 rozporządzenia nr 1303/2013, jest „beneficjentem” w postępowaniu.
- 9 Również zgodnie z art. 1 pkt 3 Warunków Realizacji, jeśli wniosek projektowy jest składany w ramach partnerstwa, wszystkie gminy partnerskie są beneficjentami, zarówno gmina wiodąca, jak i partnerzy, którzy wspólnie złożyli wniosek projektowy zatwierdzony do finansowania.
- 10 Kompetencje gminy wiodącej są uregulowane w art. 4 ust. 6 Warunków Realizacji i polegają w szczególności na prowadzeniu korespondencji z instytucją zarządzającą, przyjmowaniu środków otrzymanych w ramach ADBFP na własny rachunek bankowy, dystrybucji środków pomiędzy gminy partnerskie zgodnie z postanowieniami umowy partnerskiej itp. Gmina wiodąca jest również odpowiedzialna za zarządzanie projektem.
- 11 Kompetencje gmin partnerskich są uregulowane we wniosku projektowym, przy czym w odniesieniu do przedmiotowego zamówienia publicznego na budowę

instalacji do kompostowania selektywnie zebranych zielonych lub biodegradowalnych odpadów z gospodarstw domowych, przewiduje się w szczególności, że zostanie ono przeprowadzone i udzielone przez gminę Belovo.

- 12 Gmina Belovo, jako instytucja zamawiająca, przeprowadziła postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku którego zawarto umowę między gminą Belovo a „Delchev Ingenering” EOOD na budowę instalacji kompostowania selektywnie zebranych zielonych lub biodegradowalnych odpadów z gospodarstw domowych na terenie gminy Belovo.
- 13 Decyzją kierownika instytucji zarządzającej Programem Operacyjnym „Środowisko” 2014–2020 z dnia 21 marca 2022 r., skorygowaną decyzją tego kierownika instytucji z dnia 15 kwietnia 2022 r., ustalono korektę finansową w wysokości 10 % środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (ESIF) przeznaczonych na sfinansowanie umowy zawartej między gminą Belovo a „Delchev Ingenering” EOOD.
- 14 Korekta finansowa została ustalona w stosunku do beneficjenta, gminy Pazardzhik, z powodu nieprawidłowości na podstawie art. 70 ust. 1 pkt 9 ZUSESIF w związku z pkt 11 lit. a) załącznika nr 1 do art. 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie stwierdzania nieprawidłowości. Zgodnie z decyzją nieprawidłowość wynika z naruszenia przez gminę Belovo przepisów krajowych, a mianowicie art. 2 ust. 2 i art. 59 ust. 6 ZOP w związku z art. 3 ust. 3 ZKS oraz z naruszenia prawa Unii.
- 15 Gmina Belovo, która nie była adresatem decyzji o ustaleniu korekty finansowej, zaskarżyła decyzję do Administrativen sad Pazardzhik (sądu administracyjnego w Pazardzhiku), który uznał skargę za dopuszczalną, ale oddalił ją jako bezzasadną.
- 16 Sąd administracyjny pierwszej instancji przyjął, że przedmiotowa ADBFP została zawarta zarówno z gminą Pazardzhik, jak i z innymi gminami regionu, w tym z gminą Belovo, ponieważ złożyły one wspólną propozycję projektu w ramach połączonego postępowania dotyczącego projektowania i budowy kompostowni i instalacji do wstępnego przetwarzania odpadów z gospodarstw domowych. Zamówienie publiczne, którego dotyczy korekta finansowa, zostało udzielone przez gminę Belovo i to gmina Belovo podpisała umowę z „Delchev Ingenering” EOOD. W związku z tym, niezależnie od faktu, że przedmiotowa decyzja wymienia jedynie gminę Pazardzhik jako adresata decyzji i beneficjenta w ramach projektu, gmina Belovo ma interes prawny w zaskarżeniu tej decyzji.
- 17 Gmina Belovo złożyła skargę kasacyjną od tego wyroku Administrativen sad Pazardzhik (sądu administracyjnego w Pazardzhiku) do Varhoven administrativen sad (najwyższego sądu administracyjnego), który jest sądem odsyłającym.

### **Główne argumenty stron w postępowaniu głównym**

- 18 W skardze kasacyjnej gmina Belovo kwestionuje wyrok pierwszej instancji, rozważając możliwość zastosowania art. 3 ust. 3 ustawy o izbach budowlanych w kontekście konkretnego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.
- 19 Druga strona postępowania kasacyjnego, kierownik instytucji zarządzającej, argumentuje w krótkiej odpowiedzi, że skarga kasacyjna jest bezzasadna.

### **Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego**

- 20 Podstawą ustalonej w stosunku do gminy korekty finansowej, która została zaskarżona w postępowaniu głównym, jest naruszenie transponowanego do prawa krajowego przepisu prawa Unii, którego to naruszenia dopuściła się inna gmina.
- 21 W sporach dotyczących legalności wykorzystania środków EFSI oraz przy kontroli legalności nałożonych korekt finansowych, takich jak spór w postępowaniu głównym, sądy krajowe stosują pojęcia „beneficjenta”, „nieprawidłowości” i „podmiotu gospodarczego” w rozumieniu art. 2 pkt 10, 36 i 37 rozporządzenia nr 1303/2013.
- 22 Analiza orzecznictwa krajowego pokazuje, że w podobnych przypadkach niektóre składy orzekające uznają, że tylko gmina będąca partnerem wiodącym projektu jest „beneficjentem” w rozumieniu art. 2 pkt 10 rozporządzenia nr 1303/2013, a zatem tylko ona jest adresatem decyzji o ustaleniu korekty finansowej, podczas gdy pozostałe gminy partnerskie, nawet w przypadku wspólnego wniosku projektowego, nie mają takiego przymiotu. Te składy orzekające nie dopuszczają innych gmin partnerskich jako stron postępowania i odmawiają im prawa do udziału w postępowaniu w sprawie ustalenia korekty finansowej, w tym w przypadkach, w których gminy te są stronami umów, których dotyczy korekta (jak w niniejszej sprawie).
- 23 Z drugiej strony, Administrativen sad Sofia-Oblast (sąd administracyjny dla regionu Sofii) w jednym z wyroków przyjmuje, że w przypadku naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych przez gminę korzystającą ze środków EFSI, to właśnie ta gmina jest właściwym adresatem decyzji o ustaleniu korekty finansowej. W związku z tym gminie tej należy przyznać prawo do udziału w postępowaniu w sprawie ustalenia korekty finansowej, a co za tym idzie, musi jej przysługiwać prawo do wniesienia do sądu środka odwoławczego od tego aktu administracyjnego. Ten wyrok Administrativen sad Sofia-Oblast (sądu administracyjnego dla regionu Sofii) został jednak uchylony przez wyrok Varhoven administrativen sad (najwyższego sądu administracyjnego), w którym sąd orzekł, że partnerzy nie mieli statusu beneficjentów w ramach postępowania, nie byli właściwymi adresatami aktu administracyjnego ustalającego korektę finansową i nie mieli prawa do udziału w tym postępowaniu.

- 24 W postępowaniu głównym sąd pierwszej instancji przychylił się do tej drugiej opinii. Orzekł, że gmina Belovo przeprowadziła postępowanie [o udzielenie] zamówienia, w którym stwierdzono nieprawidłowości, i jest beneficjentem projektu, a zatem to jej przysługuje prawo do wniesienia sądowego środka odwoławczego.
- 25 W tym sensie w orzecznictwie krajowym istnieją wątpliwości w odniesieniu do kwestii przesłanek definicji pojęcia „beneficjenta” zawartych w art. 2 pkt 10 rozporządzenia nr 1303/2013. Niejasności te dotyczą tego, które fakty są istotne dla definicji tego pojęcia: fakt dotyczący podpisania umowy administracyjnej o przyznanie dotacji finansowej, fakty dotyczące otrzymania i wykorzystania dotacji finansowej czy też inne fakty.
- 26 W niniejszym postępowaniu wszystkie gminy przedmiotowego regionu złożyły wspólny wniosek projektowy o finansowanie z funduszy EFSI i wszystkie są stronami ADBFP. Gminie określonej jako wiodąca w projekcie przysługują kompetencje określone w art. 4 ust. 6 przepisów wykonawczych: do odbierania prowadzonej w ramach ADBFP korespondencji z instytucją zarządzającą, do przyjmowania środków otrzymanych w ramach ADBFP na swój rachunek bankowy, do wypełniania i składania wszystkich wniosków o płatność i sprawozdań z postępów zgodnie z ADBFP do instytucji zarządzającej, do ponoszenia odpowiedzialności za zarządzanie projektem.
- 27 Każda gmina partnerska realizuje działania opisane wcześniej w projekcie. W tym przypadku gmina Belovo organizuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na budowę instalacji do kompostowania selektywnie zebranych zielonych lub biodegradowalnych odpadów z gospodarstw domowych.
- 28 W tych okolicznościach pojawia się pytanie, kto jest właściwym adresatem decyzji o ustaleniu korekty finansowej z powodu popełnionej nieprawidłowości, a tym samym, która gmina jest uprawniona do udziału w postępowaniu w sprawie ustalenia korekty finansowej i do dostępu do sądu poprzez złożenie skargi na decyzję o ustaleniu korekty finansowej: gmina będąca partnerem wiodącym w projekcie czy gmina korzystająca ze środków EFSI, których dotyczy konkretna nieprawidłowość.
- 29 Orzecznictwo odrzucające w identycznych przypadkach prawo gminy partnerskiej do udziału w postępowaniu administracyjnym i do dostępu do sądu opiera się na fakcie [faktach], że gmina wiodąca wskazuje rachunek bankowy, na który wpływają środki z EFSI, że rozdziela środki, a w przypadku korekt finansowych dokonuje kompensaty kwalifikowalnych środków z EFSI z korektą finansową wobec partnerów. Jednocześnie pomiędzy gminą wiodącą a gminą partnerską istnieje stosunek prawny o charakterze cywilnoprawnym.
- 30 W związku z tym powstaje również pytanie, czy rozporządzenie nr 1303/2013 stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu lub orzecznictwu interpretującemu i stosującemu ten przepis, zgodnie z którym zakres odpowiedzialności

poszczególnych partnerów za korektę finansową w postępowaniu może zostać umownie uregulowany, czy też rzeczywiście każdy podmiot musi przyjąć na siebie odpowiedzialność za korektę finansową w przypadku naruszeń popełnionych przez niego w związku z wykorzystaniem środków EFSI na podstawie umów, których jest stroną.

- 31 Ponadto prawo do dobrej administracji jest podstawowym prawem przyznanym jednostkom na mocy art. 41 karty. Prawo do dobrej administracji obejmuje: 1. prawo każdego do bycia wysłuchanym zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację; 2. prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy; 3. ciążący na administracji obowiązek uzasadnienia swoich decyzji. Zgodnie z art. 51 karty ma ona zastosowanie do państw członkowskich przy stosowaniu prawa Unii. Udzielenie dotacji finansowej jest dokonywane przy bezpośrednim stosowaniu prawa Unii, a okoliczność ta zobowiązuje władze krajowe, w których kompetencji leży stosowanie prawa, do przestrzegania art. 41 karty.
- 32 W tym kierunku zmierza również pytanie, czy art. 41 i art. 47 karty stoją na przeszkodzie krajowemu orzecznictwu i praktyce administracyjnej, zgodnie z którymi gmina, która przy udzielaniu zamówienia publicznego w ramach postępowania z wykorzystaniem środków EFSI dopuściła się naruszenia ustawy o udzielaniu zamówień publicznych, nie ma ani prawa do udziału w postępowaniu w sprawie ustalenia korekty finansowej dotyczącej zawartej przez nią umowy, ani prawa do udziału w postępowaniu sądowym w celu zaskarżenia tego aktu administracyjnego, ze względu na to, że gmina ta, jako partner gminy wiodącej, ma możliwość dochodzenia praw na drodze cywilnej na podstawie umowy partnerskiej.
- 33 Jeżeli w niniejszej sprawie należy przyjąć, że gmina Belovo nie jest beneficjentem w rozumieniu art. 2 pkt 10 rozporządzenia nr 1303/2013 i nie ma prawa do zaskarżenia decyzji o ustaleniu korekty finansowej, której adresatem jest gmina Pazardzhik, Varhoven administrativen sad (najwyższy sąd administracyjny) musiałby uchylić wyrok wydany przez Administrativen sad Pazardzhik i zakończyć postępowanie. Ze względu na to, że Varhoven administrativen sad (najwyższy sąd administracyjny) ma rozstrzygnąć spór związany z wykładnią i stosowaniem przepisów prawa Unii, uważa on, że powinien z urzędu zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z niniejszym wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.