

**Predmet C-620/23****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

6. listopada 2023.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Administrativen sad Sofia-oblast (Upravni sud regije Sofija,  
Bugarska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

21. rujna 2023.

**Tužitelj:**

„NOV ŽIVOT 1919” Nč

**Tuženik:**

Rakovoditelj na Upravljavaštija organ na programata za  
transgranično satrudništvo INTERREG IPP Bulgaria-Serbia  
2014-2020 i direktor na direkcija „Upravljenje na teritorialnoto  
satrudništvo” v Ministerstvo na regionalnoto razvitie i  
blagoustrojstvoto

**Predmet glavnog postupka**

Postupak se vodi povodom tužbe Narodnog čitališta „NOV ŽIVOT 1919” (Narodno čitalište „Novi život 1919”, Bugarska) protiv odluke Rakovoditelja na Upravljavaštija organ na programata za transgranično satrudništvo INTERREG-IPP Bulgaria-Serbia 2014-2020 (voditelj Upravljačkog tijela INTERREG-IPA programa prekogranične suradnje Bugarska – Srbija 2014.–2020.) o utvrđivanju financijskog ispravka.

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Tumačenje prava Unije, članak 267. prvi stavak točka (b) UFEU-a

## Prethodna pitanja

1. Je li točno da se utvrđivanje financijskog ispravka na teret gospodarskog subjekta koji je navodno počinio povredu prava u obliku nepravilnosti, ali koji nije vodeći korisnik i stoga nije osoba koja je preuzela odgovornost za provedbu cijele operacije, ne protivi članku 40. Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 447/2014 od 2. svibnja 2014. o posebnim pravilima primjene Uredbe (EU) br. 231/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi instrumenta pretpristupne pomoći (IPA II) u slučajevima prekogranične suradnje između države članice i korisnika Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA II) u razdoblju od 2014. do 2020.?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, osigurava li se u takvim slučajevima prekogranične suradnje člancima 41. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima pravo vodećeg korisnika da sudjeluje u postupku utvrđivanja financijskog ispravka i u sudskom postupku radi pobijanja tog upravnog akta, neovisno o njegovoj lokaciji u odnosu na tijelo koje je u skladu s odgovarajućim programom prekogranične suradnje odgovorno za primjenu financijskog ispravka te dopuštaju li se navedenim odredbama ograničenja kakva se predviđaju sudskom praksom nacionalnih sudova u glavnom postupku, kojima se smanjuju te mogućnosti sudjelovanja u postupku?

## Navedene odredbe prava Unije

Povelja Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), članci 41. i 47. te članak 51. stavak 1.

Uredba (EU) br. 231/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA II)

Provedbena uredba Komisije (EU) br. 447/2014 od 2. svibnja 2014. o posebnim pravilima primjene Uredbe (EU) br. 231/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi instrumenta pretpristupne pomoći (IPA II), članak 2. točke (a) i (h) te članci 26., 33. i 40.

Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006, članak 2. točke 10., 36. i 37.

Uredba (EU, Euratom) 1046/2018 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o

izmjeni uredba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012, članak 61.

### **Navedeni nacionalni propisi i nacionalna sudska praksa**

Zakon za upravljenje na sredstvata ot Evropejskite fondove pri spodeleno upravljenje (Zakon o upravljanju sredstvima iz europskih fondova u okviru podijeljenog upravljanja, u daljnjem tekstu: ZUSEFSU), na snazi od 1. srpnja 2022., i njegova prethodna verzija pod nazivom „Zakon za upravljenje na sredstvata ot Evropejskite struktturni i investicionni fondove” (Zakon o upravljanju sredstvima iz europskih struktturnih i investicijskih fondova) (ZUSESIF), članak 70. stavak 1. točka 1. i članak 73. stavak 1.

Naredba za posočvane na nerednosti, predstavljavašti osnovania za izvaršvane na finansovi korekcii, i procentnite pokazateli za opredeljane razmera na finansovite korekcii po reda na Zakona za upravljenje na sredstvata ot Evropejskite struktturni i investicionni fondove (Uredba o utvrđivanju nepravilnosti koje predstavljaju razloge za primjenu financijskih ispravaka i o postotnim pokazateljima za određivanje iznosa financijskih ispravaka u skladu sa Zakonom o upravljanju europskim struktturnim i investicijskim fondovima, u daljnjem tekstu: Uredba o utvrđivanju nepravilnosti), članak 2. stavak 3. i točka 1. Priloga br. 2 članku 2. stavku 3.

Protokol o provedbi programa prekogranične suradnje „INTERREG-IPA Bulgaria – Serbia CCI 2014TC16I5CB007” između vlada Republike Bugarske i Republike Srbije, ratificiran Zakonom od 7. rujna 2017. (na snazi od 19. prosinca 2017.), članak 3. točke 2. do 6. te članci 4., 20. i 25.

Presude Vrhoven administrativen sada na Republika Bulgaria (Vrhovni upravni sud Republike Bugarske) u upravnim predmetima br. 11552/2021, br. 11446/2021 i br. 9806/2019

### **Sažet prikaz činjenica i postupka**

- 1 Odlukom C(2015) 5444 od 30. srpnja 2015., kako je izmijenjena odlukama C(2016) 2853 od 4. svibnja 2016., C(2016) 8643 od 13. prosinca 2016., C(2017) 5681 od 14. kolovoza 2017. i C(2018) 7410 od 7. studenoga 2018., Europska komisija odobrila je INTERREG-IPA program prekogranične suradnje Bugarska – Srbija (u daljnjem tekstu: Program).
- 2 Upravljačko tijelo Programa i Opština Babušnica (općina Babušnica, Srbija) sklopili su ugovor br. RD-02-29-188 od 4. studenoga 2020. o dodjeli financijske pomoći za provedbu projekta „Prekogranična kulturna mreža za zajedničku

budućnost” i taj projekt predstavlja „operaciju” u smislu odluke Zajedničkog odbora za praćenje.

- 3 U skladu s tim ugovorom o financijskoj pomoći općina Babušnica vodeći je projektni partner koji prima financiranje i preuzima odgovornost za provedbu operacije, dok je tužitelj samo projektni partner. Vodeći projektni partner odgovara upravljačkom tijelu za sve nepravilnosti, čak i ako su ih počinili projektni partneri. Upravljačko tijelo ovlašteno je primijeniti financijske ispravke ako vodeći projektni partner i/ili drugi projektni partneri nisu poštovali ogovarajuća pravila o javnoj nabavi.
- 4 Tužitelj je radi provedbe tog projekta 27. travnja 2021. sklopio ugovor o pružanju usluga s društvom „Centar za profesionalno obučenie i orientirane” EOOD (Centar za stručno osposobljavanje i profesionalnu orijentaciju društvo s ograničenom odgovornošću s jednim članom).
- 5 Upravljačko tijelo zaprimilo je obavijest da u vezi s tim ugovorom o pružanju usluga postoji sumnja na nepravilnost. Nakon provjere ugovorne dokumentacije i uzimajući u obzir prigovore koje je tužitelj istaknuo protiv toga Upravljačko tijelo utvrdilo je da u odnosu na taj ugovor postoji sukob interesa u smislu članka 61. Uredbe 2018/1046 između osobe koju je tužitelj odredio kao projektnog koordinatora i osobe povezane s ugovarateljem „Centar za profesionalno obučenie i orientirane” EOOD.
- 6 Budući da je Upravljačko tijelo kvalificiralo utvrđeni sukob interesa kao nepravilnost u smislu članka 2. točke 36. Uredbe br. 1303/2013, voditelj Upravljačkog tijela Programa utvrdio je odlukom br. RD-02-14-02-489 od 20. travnja 2023. financijski ispravak u visini od 100 % prihvatljivih izdataka ugovora financiranih iz europskih strukturnih i investicijskih fondova.
- 7 Ovaj predmet temelji se na tužbi koju je tužitelj podnio protiv te odluke voditelja Upravljačkog tijela.

### **Ključni argumenti stranaka glavnog postupka**

- 8 Tužitelj u tužbi ističe da zapravo ne postoji sukob interesa.
- 9 Sudsko vijeće koje donosi odluku i koje u skladu s odredbama nacionalnog upravnog postupnog prava po službenoj dužnosti treba ispitati je li pobijani akt donesen bez postupovnih pogrešaka na raspravi je priopćilo strankama da u tom pogledu Sudu Europske unije namjerava uputiti zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi na odredbe prava Unije kojima se uređuju ovlasti upravljačkog tijela za primjenu financijskih ispravaka u odnosu na vodećeg korisnika i projektne partnere ugovorâ o financijskoj pomoći u okviru Instrumenta pretprijetne pomoći.

- 10 Voditelj Upravljačkog tijela smatra da nije potrebno upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku jer je upravljačko tijelo ovlašteno utvrditi nepravilnosti, a time i financijski ispravak u odnosu na korisnike i/ili projektne partnere, pri čemu je njegova nadležnost u tom pogledu isključivo teritorijalno ograničena. Budući da su sve organizacije koje sudjeluju u Instrumentu pretpristupne pomoći zapravo korisnici, Upravljačko tijelo bilo je ovlašteno utvrditi financijske ispravke u odnosu na organizacije koje se nalaze na državnom području Republike Bugarske.

### **Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 11 Sud koji je uputio zahtjev utvrdio je da je u potpisanom ugovoru o financijskoj pomoći određeno da vodeći projektni partner prima ugovoreno financiranje i snosi odgovornost za provedbu operacije, pri čemu zastupa sve ostale projektne partnere koji sudjeluju u operaciji i osigurava da on sâm i svi njegovi projektni partneri ispune pravne zahtjeve za provedbu operacije.
- 12 Osim toga, vodeći projektni partner odgovara upravljačkom tijelu za sve nepravilnosti, čak i ako su ih počinili projektni partneri.
- 13 U slučaju nepravilnosti upravljačko tijelo može poduzeti sve potrebne mjere u odnosu na vodećeg projektnog partnera kako bi uklonilo ili ublažilo posljedice nepravilnosti, pri čemu je izričito ugovoreno da je vodeći projektni partner odgovoran za povrat odgovarajućeg ukupnog iznosa, čak i ako je nepravilnost počinio jedan od projektnih partnera.
- 14 U skladu s člankom 70. stavkom 1. točkom 1. ZUSEFSU-a financijska potpora iz sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova može se u cijelosti ili djelomično opozvati u okviru financijskog ispravka ako u odnosu na korisnika postoji sukob interesa u smislu članka 61. Uredbe 2018/1046.
- 15 U slučaju da postoje dva ili više korisnika i da je jedan od njih određen kao glavni ili vodeći korisnik pravno nije uređeno tko je osoba na koju se treba odnositi akt o utvrđivanju financijskog ispravka: vodeći korisnik koji je odgovoran za provedbu cijele operacije ili njegov partner koji je počinio nepravilnost.
- 16 U okviru sporova o zakonitosti izdataka u slučajevima prekogranične suradnje između države članice i korisnika Instrumenta pretpristupne pomoći, kao i o zakonitosti financijskih ispravaka zbog nepravilnosti u smislu članka 2. točke 36. Uredbe br. 1303/2013, nacionalni sudovi primjenjuju pojmove „korisnik” u smislu članka 26. stavka 1. točke (b) Provedbene uredbe br. 447/2014 i „vodeći korisnik” u smislu članka 40. te uredbe.
- 17 Iz analizirane nacionalne sudske prakse proizlazi da su sudovi u usporedivim slučajevima (vidjeti presude Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud) Republike Bugarske u upravnim predmetima br. 11552/2021, br. 11446/2021 i br. 9806/2019) odlučili da je voditelj upravljačkog tijela ovlašten utvrditi nepravilnost koju su počinili korisnici na državnom području Republike Bugarske

te je stoga ovlašten utvrditi financijski ispravak, kao što se to dogodilo u ovom slučaju. Ta ovlast odnosi se i na slučajeve u kojima je nepravilnost počinio vodeći korisnik/projektni partner i na slučajeve u kojima je nepravilnost počinio drugi korisnik/projektni partner. Nadležnost voditelja upravljačkog tijela za utvrđivanje ispravka teritorijalno je ograničena, što znači da se osoba koja je počinila nepravilnost treba nalaziti na državnom području Republike Bugarske.

- 18 U skladu s navedenom nacionalnom sudskom praksom o usporedivim slučajevima vodeći korisnik u ovom slučaju nije sudjelovao ni u upravnom ni u sudskom postupku jer se nalazi u Republici Srbiji.
- 19 Sud koji je uputio zahtjev u analiziranoj sudskoj praksi Suda Europske unije nije mogao pronaći nijednu prethodnu odluku Suda o tumačenju pojmova „korisnik” i „vodeći korisnik” u smislu Provedbene uredbe br. 447/2014. Međutim, sud koji je uputio zahtjev utvrdio je da je Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) uputio Sudu zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-477/23 u sličnom kontekstu.
- 20 Pravo na dobru upravu u skladu s člankom 41. Povelje temeljno je pravo dodijeljeno pojedincu. Pravo na dobru upravu uključuje: 1. pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati, 2. pravo svake osobe na pristup svojem spisu i 3. obvezu uprave da obrazloži svoje odluke. U skladu s člankom 51. Povelja se primjenjuje na države članice kada provode pravo Unije. Bespovratna sredstva dodjeljuju se izravnom primjenom prava Unije, pa ta okolnost obvezuje nacionalna tijela koja su nadležna za primjenu prava da poštuju članak 41. Povelje.
- 21 Budući da je vodeći korisnik preuzeo odgovornost za provedbu cijele operacije, uključujući odgovornost za nepravilnosti koje su počinili projektni partneri, akt upravljačkog tijela kojim je utvrđen financijski ispravak izravno se odnosi na njega. Stoga u svrhu pravilne odluke o ovom sporu treba pojasniti je li vodeći korisnik trebao biti osoba na koju se odnosi akt upravljačkog tijela kojim je utvrđen financijski ispravak i je li vodećem korisniku eventualno trebalo priznati pravo na sudjelovanje u upravnom postupku koji je rezultirao donošenjem tog akta.