

Věc C-471/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

25. července 2023

Předkládající soud:

Varchoven administrativen sad (Bulharsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

13. července 2023

Navrhovatelka v řízení o kasačním opravném prostředku:

Obština Veliko Tarnovo

Odpůrce v řízení o kasačním opravném prostředku:Rakovoditel na Upravljavaštia organ na Operativna programa
„Regioni v rastež“ 2014 – 2020**Předmět původního řízení**

Řízení bylo zahájeno kasačním opravným prostředkem podaným obcí Veliko Tarnovo (obština Veliko Tarnovo) proti rozsudku správního soudu prvního stupně, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí vedoucího řídicího orgánu operačního programu „Rozvoj regionů“ 2014 – 2020 (Rakovoditel na Upravljavaštia organ na Operativna programa „Regioni v rastež“ 2014 – 2020) o stanovení finanční opravy.

Předmět a právní základ předběžné otázky

Výklad unijního práva; čl. 267 první pododstavec písm. b) a třetí pododstavec [SFEU]

Předběžné otázky

1. Spadá správce státní podpory, která má formu prostředků z evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „prostředky z ESIF“), který není příjemcem podpory, pod pojem „příjemce“ podpory v kontextu státní podpory ve smyslu čl. [2] bodu 10 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006?
2. Může být správce státní podpory, která má formu prostředků z ESIF, který není tím, kdo podporu na základě veřejné zakázky využívá, správným adresátem rozhodnutí, kterým se stanoví finanční oprava v důsledku porušení vnitrostátního resp. unijního práva při zadávání veřejné zakázky?
3. Musí být ve vztahu k osobě, která je adresátem správního opatření ve formě „finanční opravy“ z důvodu nesrovnalosti ve smyslu čl. 2 bodu 36 nařízení č. 1303/2013, v případě státní podpory v podobě prostředků z ESIF splněny dvě kumulativní podmínky, a to, že je příjemcem podpory z prostředků dotčených touto nesrovnalostí a že je tou osobou, která dotčené prostředky použila?
4. Může být odpovědnost za porušení zákona při použití státní podpory, která má formu prostředků z ESIF, upravena nebo přerozdělena smlouvou uzavřenou mezi příjemcem a správcem podpory nebo odpovědnost nese ten příjemce podpory, který ji protiprávně použil?
5. Mají příjemce podpory a správce podpory solidární odpovědnost a musí být taková odpovědnost sjednána ve smlouvě o poskytnutí podpory?
6. Brání články 41 a 47 Listiny základních práv Evropské unie vnitrostátní správní praxi a judikatuře v takovém případě, jako je ten, o který se jedná ve věci v původním řízení, podle kterých „provozovatel služby obecného hospodářského zájmu“, jako je „Organizacia na dvíženieto, parkingi i garaži“ EOOD, která tvrdí, že v jí prováděném řízení bylo zjištěno porušení zákona o zadávání veřejných zakázek (zakon za obšestvenite porački) při zadání veřejné zakázky v řízení o použití prostředků z ESIF (které představují státní podporu), nemá právo účastnit se řízení o stanovení finanční opravy ohledně smlouvy, kterou uzavřel, ani právo účastnit se soudního řízení, v němž je tento správní akt napaden, z důvodu, že tento provozovatel jako partner obce z dohody o partnerství odpovídá za regres podle občanského práva?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva a unijní judikatura

Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“): články 41 a 47 a čl. 51 odst. 1

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70: článek 2

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006: čl. 2 body 10, 36 a 37

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Zákon za občestvenite porački (zákon o zadávání veřejných zakázek) (ZOP): čl. 2 odst. 2, čl. 49 odst. 1 a § 3 doplňujících ustanovení

Zákon za upravlenie na sredstvata ot evropejskite fondove pri spodeleno upravlenie (zákon o správě finančních prostředků z evropských fondů se sdílenou správou), (ZUSEFSU), v platnosti od 1. července 2022 a jeho dřívější znění s názvem: Zákon za upravlenie na sredstvata ot Evropejskite strukturni i investicionni fondove (zákon o správě prostředků z evropských strukturálních a investičních fondů) (ZUSESIF): čl. 70 odst. 1 bod 9 a odst. 2, jakož i čl. 73 odst. 1

Zákon za daržavnite pomošti (zákon o státní podpoře) (ZDP): články 9, 12 a 20, jakož i § 1 bod 7 doplňujících ustanovení

Naredba za posochvane na nerednosti, predstavljavašti osnovania za izvaršvane na finansovi korekcii, i protsentnrite pokazateli za opredeljane razmera na finansovite korekcii po reda na Zakona za upravlenie na sredstvata ot Evropejskite strukturni i investicionni fondove (nařízení o určování nesrovnalostí, které jsou důvodem pro provedení finančních oprav, jakož i o procentuálních indikátorech ke stanovení výše finančních oprav postupem podle zákona o správě prostředků z evropských strukturálních a investičních fondů, dále jen „nařízení o určování nesrovnalostí“): bod 10 přílohy č. 1 k čl. 2 odst. 1

Naredba Nr. 2 za uslovijata i reda za utvarždavane na transportni šemi i za osašttestvjavaneto na občestvenni prevozi na patnici s avtobusi (nařízení č. 2

o podmínkách a postupu, kterým se stanoví způsoby přepravy a veřejná přeprava cestujících autobusy, dále jen „nařízení č. 2“ ze dne 15. března 2002: články 2 a 16c, jakož i § 1 body 7, 8, 10, 11, 12 a 13 doplňujících ustanovení

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Řízení č. BG16RFOP001–1.001–039 o poskytnutí finanční podpory na „Provádění integrovaných plánů obnovy a rozvoje měst 2014 – 2020“ se uskutečňuje v rámci prioritní osy č. 1 „Udržitelný a integrovaný rozvoj měst“ operačního programu „Rozvoj regionů“ 2014 – 2020 (dále jen „operační program“).
- 2 Prioritní osa č. 1 je prováděna podle článku 7 nařízení č. 1301/2013.
- 3 V pokynech pro podávání žádostí se uvádí, že finanční podpora v rámci zde relevantní investiční priority „integrovaná městská doprava“ je poskytována obcím jako správním jednotkám a majitelům veřejné infrastruktury. Je zde výslovně uvedeno, že podporovaná opatření se zpravidla realizují prostřednictvím partnerství s hospodářskými subjekty. Obce, kterým byla podpora poskytnuta, v tomto případě působí ve vztahu k prostředkům poskytnutým partnerům jako správci státní podpory. Prostředky poskytnuté partnerům je nezbytné považovat za součást kompenzace za poskytování služeb v přepravě cestujících v obecném hospodářském zájmu. V tomto případě smlouvu o veřejné službě podepíše hospodářský subjekt, který je partnerem projektu, přičemž se řízení provádí v souladu s příslušným nařízením č. 1370/2007.
- 4 Přípustnými partnery v tomto řízení jsou podle bodu 5.4.2 pokynů pro podávání žádostí městské společnosti zajišťující městskou veřejnou dopravu jako „interní provozovatele“ v souladu s definicí uvedenou v § 1 bodě 7 doplňujících ustanovení k nařízení č. 2.
- 5 V rámci výše popsaného postupu uzavřela obec Veliko Tarnovo s řídicím orgánem operačního programu správní smlouvu o poskytnutí finanční podpory (administrativní dohoda za představení na bezvazevné finanční pomoci, dále jen „ADBFP“) za účelem realizace projektového záměru „Integrovaná veřejná doprava města Veliko Tarnovo“. V článku 1 ADBFP je obec označována jako „příjemce“ podpory.
- 6 Podle článku 2.3 ADBFP je část celkové částky finanční podpory tvořena státní podporou pro provozovatele veřejné přepravy cestujících v podobě kompenzace za plnění závazků veřejné služby podle nařízení č. 1370/2007. Správcem této státní podpory je obec Veliko Tarnovo. Ta je povinna zajistit dodržování příslušných ustanovení v souladu s požadavky nařízení č. 1370/2007, mimo jiné zavést přiměřené mechanismy kontroly realizace a používat je.
- 7 Podle čl. 6 odst. 2 Všeobecných podmínek k ADBFP odpovídá příjemce řídicímu orgánu operačního programu za jednání partnerů a externích dodavatelů při

realizaci projektu, přičemž odpovídá „... za všechna rizika, včetně neodůvodněných výdajů a finančních oprav, která jdou k jeho tíži“.

- 8 Dne 24. srpna 2018 uzavřela obec Veliko Tarnovo a společnost „Organizacia na dviženieto, parkingi i garaži“ EOOD („Organizace dopravy, parkovišť a garáží“ EOOD, dále jen „městská společnost“) dohodu o partnerství, podle které je obec Veliko Tarnovo „hlavním partnerem“ a městská společnost „partnerem“ v projektu. Dohoda o partnerství je nedílnou součástí ADBFP.
- 9 Dojde-li v řízení o zadání veřejné zakázky k porušení, která odůvodňují stanovení finanční opravy, jdou podle čl. 14 odst. 2 dohody o partnerství prostředky ve výši finanční opravy k tíži zadavatele.
- 10 Jako provozovatel služby obecného hospodářského zájmu (veřejná přeprava cestujících) a konkrétní příjemce státní podpory prováděla městská společnost řízení o zadání veřejné zakázky na nákup a dodání elektrobuses v rámci projektu „Integrovaná městská doprava města Veliko Tarnovo“.
- 11 Nakonec byla uzavřena smlouva o veřejné zakázce s jediným uchazečem, konsorciem složeným ze společností Excelor Holding Group EOOD, Bulharsko a Jiangsu Alfa Bus Co., China.
- 12 Rozhodnutím ze dne 11. května 2022 stanovil vedoucí řídicího orgánu operačního programu obci Veliko Tarnovo finanční opravu z důvodu nesrovnalosti podle čl. 70 odst. 1 bodu 9 ZUSESIF. Podle tohoto rozhodnutí došlo k nesrovnalosti při zadání veřejné zakázky, která spočívá v tom, že byla stanovena diskriminující podmínka pro provedení zakázky ve smyslu bodu 10 písm. a) přílohy č. 1 k čl. 2 odst. 1 nařízení o určování nesrovnalostí. Uložená oprava činila 25 % prostředků z evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF) poskytnutých k financování smlouvy o veřejné zakázce uzavřené městskou společností.
- 13 Obec Veliko Tarnovo podalo žalobu proti tomuto rozhodnutí ke Správnímu soudu ve Veliko Tarnovo (Administrativen sad Veliko Tarnovo). Tento soud žalobu zamítl, protože závěr řídicího orgánu, že došlo k porušení vnitrostátních právních předpisů o zadávání veřejných zakázek a tato okolnost představuje nesrovnalost ve smyslu ZUSESIF, považoval za správný. Soud měl za to, že právě obec jako smluvní strana ADBFP je správným adresátem rozhodnutí o stanovení finanční opravy. Námitku, že obec sama není zadavatelem a nedopustila se tedy této nesrovnalosti, zamítl. Skutečnost, že příjemce finanční podpory na určité činnosti uzavřel dohody o partnerství, jej nezbujuje odpovědnosti jako smluvní strany ADBFP. Ujednání v dohodě o partnerství, které upravuje odpovědnost za porušení a rizika, včetně finančních oprav, je regresní povahy; jeho účelem je pouze upravit ve vnitřním vztahu mezi partnery, k tíži koho půjde finanční oprava. Partner obce není příjemcem ve smyslu ADBFP, ani adresátem státní podpory; nemá přímý vztah s řídicím orgánem operačního programu, a proto nemůže být adresátem jakýchkoliv rozhodnutí tohoto orgánu.

- 14 Obec Veliko Tarnovo podala proti tomuto rozsudku Správního soudu ve Veliko Tarnovo (Administrativen sad Veliko Tarnovo) kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu (Varchoven administrativen sad), který je předkládajícím soudem.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 15 Obec napadá závěry soudu prvního stupně, že je jediným příjemcem finanční podpory v projektu a že jako taková porušila předpisy o zadávání veřejných zakázek. S odvoláním na právní definici pojmu „příjemce“ v čl. 2 bodě 10 nařízení č. 1303/2013 uvádí, že městská společnost je příjemcem podpory, ve vztahu k níž byla oprava stanovena, protože je jejím přímým příjemcem a veřejnoprávní institucí, která je pověřena konkrétním záměrem nákupu elektrobusů. Tvrdí, že v článku 2.3 ADBFP je výslovně uvedeno, že podporu obdrží městská společnost a obec je pouze správcem podpory.
- 16 Obec napadá rovněž zjištění soudu prvního stupně, že v řízení o stanovení finanční opravy odpovídá za jednání svých partnerů vůči řídicímu orgánu tím, že na sebe přebírá rizika při použití podpory. Obec má za to, že finanční oprava je správní opatření a nikoliv sankce, proto nelze nesrovnalost a opravu vykládat jako „riziko spojené s prováděním zakázky“.
- 17 Podle názoru obce je v projednávané věci relevantní rovněž skutečnost, že podpora z ESIF je státní podporou a konkrétněji kompenzací za veřejné služby ve smyslu nařízení č. 1370/2007. Pokyny k podání žádosti o podporu výslovně upozorňují na to, že příjemcem podpory je partner, tedy městská společnost pro městskou veřejnou dopravu jako „interní provozovatel“. Je proto nezbytné rozlišovat pojmy „příjemce státní podpory z prostředků ESIF“ a „správce státní podpory z prostředků ESIF“. Je-li státní podpora tvořena prostředky z ESIF, pak lze finanční opravu stanovit pouze vůči příjemci této podpory. Ten je totiž hospodářským subjektem, který stanovil diskriminující kritérium výběru a dopustil se nesrovnalosti ve smyslu nařízení o určování nesrovnalostí. Správce státní podpory, v projednávané věci obec Veliko Tarnovo, může odpovídat nanejvýš za porušení ustanovení o státní podpoře ve smyslu článku 107 SFEU.
- 18 Obec navíc napadá, že nebylo umožněno, aby se partner stal účastníkem řízení o stanovení finanční opravy.
- 19 Žalovaný kasační stížnost zpochybňuje.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 20 Základem finanční opravy uložené obci, která je napadena ve věci v původním řízení, je porušení unijního právního předpisu provedeného do vnitrostátního práva, kterého se svým jednáním dopustil jiný hospodářský subjekt.

- 21 Judikatura Nejvyššího správního soudu (Varchoven administrativen sad) týkající se přezkumu zákonnosti rozhodnutí o provedení finanční opravy nebere v úvahu definici pojmu „příjemce“ ve smyslu čl. 2 bodu 10 nařízení č. 1303/2013 v kontextu státních podpor, ani význam výrazů „veřejná přeprava cestujících“, „provozovatel veřejných služeb“, „závazek veřejné služby“, „příjemce státní podpory z prostředků ESIF“ nebo „kompenzace za veřejné služby“ ve smyslu nařízení č. 1370/2007.
- 22 Pro odpověď na otázku, zda je obec Veliko Tarnovo jediným příjemcem finanční podpory v rámci projektu a zda se jako taková dopustila porušení vnitrostátních pravidel pro zadávání veřejných zakázek, je nezbytné provést výklad pojmu „příjemce“ ve smyslu čl. 2 bodu 10 nařízení č. 1303/2013.
- 23 V konkrétní situaci týkající se prostředků použitých na nákup elektrobusů je obec Veliko Tarnovo správcem státní podpory z prostředků ESIF. Pro správné rozhodnutí o sporu týkajícím se finanční opravy je nezbytné přezkoumat, zda je rovněž příjemcem podpory z prostředků ESIF, které byly poskytnuty městské společnosti jako státní podpora.
- 24 Finanční oprava se stanoví jako správní opatření vůči hospodářskému subjektu z důvodu jednání nebo opomenutí, které při použití prostředků z ESIF porušuje vnitrostátní nebo unijní právo. Je přípustná odpovědnost obce jako právnické osoby, která prostředky z ESIF v rámci řízení o zadání veřejné zakázky nepoužila, formou finanční opravy za porušení, k nimž došlo v rámci řízení? S tím souvisí rovněž otázka, zda adresát správního opatření „finanční oprava“ musí u státní podpory z prostředků ESIF současně splnit obě podmínky: že je příjemcem podpory dotčené nesrovnalostí a tím, kdo dotčené prostředky použil.
- 25 Je-li ujednání v dohodě o partnerství týkající se odpovědnosti za finanční opravy soudy vykládáno jako regresní ujednání, které platí pouze ve vnitřním vztahu mezi partnery, je nezbytné určit, zda odpovědnost za porušení zákona při použití státní podpory z prostředků ESIF může být upravena a přerozdělena smlouvou uzavřenou mezi příjemcem a správcem podpory nebo zda příjemce, který tyto prostředky použil protiprávně, odpovídá v plném rozsahu.
- 26 Navíc je právo na řádnou správu podle článku 41 Listiny základním právem propůjčeným jednotlivci. Právo na řádnou správu zahrnuje: 1. právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření; 2. právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká; 3. povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí. Podle svého článku 51 platí Listina pro členské státy, pokud uplatňují právo Unie. Při poskytování finanční podpory je přímo uplatňováno právo Unie, tato skutečnost ukládá vnitrostátním orgánům, do jejichž působnosti použití práva spadá, povinnost dodržovat článek 41 Listiny.
- 27 Tímto směrem jde rovněž otázka, zda články 41 a 47 Listiny brání vnitrostátní judikatuře a správní praxi, podle kterých provozovatel veřejné služby, jako je městská společnost ve věci v původním řízení, nemá právo účastnit se řízení

o stanovení finanční opravy týkající se smlouvy, kterou uzavřel, ani právo účastnit se soudního řízení, v němž je tento správní akt napaden, a sice proto, že tento provozovatel jako partner obce má na základě dohody o partnerství odpovědnost podle občanského práva.

PRACOVNÍ DOKUMENT