

**Cauza C-477/23****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

25 iulie 2023

**Instanța de trimitere:**

Varhoven administrativen sad (Bulgaria)

**Data deciziei de trimitere:**

13 iulie 2023

**Recurentă:**

Obshtina Belovo

**Intimat:**

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

**Obiectul procedurii principale**

Procedura privește recursul introdus de Obshtina Belovo (comuna Belovo) împotriva hotărârii tribunalului administrativ de primă instanță, prin care a fost respinsă acțiunea sa împotriva deciziei adoptate de Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Okolna sreda” 2014 – 2020 (conducătorul autorității de gestionare a Programului Operațional „Mediu” 2014-2020) de impunere a unei corecții financiare.

**Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară**

Interpretarea dreptului Uniunii; articolul 267 primul paragraf litera (b) și al treilea paragraf [TFUE]

## Întrebările preliminare

1) Interpretarea articolului 2 punctele 10, 36 și 37 din Regulamentul nr. 1303/2013 permite o reglementare națională sau o practică națională privind interpretarea și aplicarea acesteia potrivit căreia, într-un caz precum cel din procedura principală, numai una dintre comunele partenere (părți la ADBFP), cea care a semnat acordul de grant în calitate de partener principal, trebuie considerată beneficiar al ajutorului din resurse ale fondurilor structurale și de investiții europene (denumite în continuare „fondurile ESI”)? Care sunt condițiile pe care trebuie să le îndeplinească un organism, într-un caz precum prezentul, pentru a fi considerat beneficiar în sensul articolului 2 punctul 10 din Regulamentul nr. 1303/2013?

2) Interpretarea articolului 2 punctele 10, 36 și 37 din Regulamentul nr. 1303/2013 permite o reglementare națională sau o practică națională privind interpretarea și aplicarea acesteia potrivit căreia, într-un caz precum cel din procedura principală, corecția financiară, determinată de încălcarea de către un operator economic a prevederilor privind atribuirea contractelor de achiziții publice, se impune printr-un act al cărui destinatar este un alt operator economic, care nu a săvârșit pretinsa încălcare, dar pe care acordul de grant îl menționează a fi partenerul principal?

3) Regulamentul nr. 1303/2013 permite o reglementare națională sau o practică națională privind interpretarea și aplicarea acesteia potrivit căreia răspunderea pentru o corecție financiară poate fi repartizată prin contract între partenerii din procedură sau fiecare operator economic trebuie să își asume răspunderea pentru corecțiile financiare determinate de încălcările pe care le-a săvârșit la cheltuirea resurselor din fondurile ESI în cadrul contractelor în care este parte?

4) Articolele 41 și 47 din Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene permit, într-un caz precum cel din procedura principală, o practică administrativă națională și o jurisprudență potrivit căreia comuna despre care se pretinde că ar fi săvârșit o încălcare a Zakon za obshtestvenite porachki (Legea privind contractele de achiziții publice) la atribuirea unui contract de achiziții publice în cadrul unei proceduri privind cheltuirea resurselor din fondurile ESI nu are dreptul de a participa la procedura în care se impune o corecție financiară referitoare la un contract încheiat de aceasta și nici dreptul de a participa în procedura jurisdicțională privind contestarea acestui act administrativ, pentru motivul că are, în calitate de partener, posibilitatea de a formula o acțiune civilă în temeiul acordului de parteneriat cu partenerul principal?

## Dispoziții de drept al Uniunii Europene invocate

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”): articolele 41 și 47 și articolul 51 alineatul (1)

Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului: articolul 2 punctele 10, 36 și 37

Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE

### **Dispoziții naționale invocate**

Zakon za obshtestvenite porachki (Legea privind contractele de achiziții publice, denumită în continuare „ZOP”): articolul 2 alineatul (2), articolul 5 alineatul (2) punctul 9, articolul 59 alineatul (6) și paragraful 3 din dispozițiile suplimentare

Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie (Legea privind gestionarea resurselor din fonduri europene structurale cu gestiune partajată, denumită în continuare „ZUSEFSU”), în vigoare începând cu 1 iulie 2022, și versiunea anterioară a legii, intitulată: Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (Legea privind gestionarea resurselor din fonduri europene structurale și de investiții, denumită în continuare „ZUSESIF”): articolul 70 alineatul (1) punctul 9 și alineatul (2), precum și articolul 73 alineatul (1)

Zakon za upravlenie na otpadatsite ( (Legea privind gestionarea deșeurilor): articolul 49 alineatele (1) și (9)

Zakon za Kamarata na stroitelite (Legea privind Camera de Construcții, denumită în continuare „ZKS”): articolul 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 (Regulamentul privind constatarea neregulilor ce constituie motive de impunere a corecțiilor financiare, precum și indicatorii procentuali pentru determinarea cuantumului corecțiilor financiare potrivit procedurii prevăzute de Legea privind gestionarea resurselor din fonduri europene structurale și de investiții, denumit în continuare „Regulamentul privind constatarea neregulilor”): punctul 11 din anexa nr. 1 la articolul 2 alineatul (1)

## Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 În procedura în litigiu, în care se utilizează resurse financiare din fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI) pentru perioada 2014 – 2020, este vorba despre [procedura nr.] BG16M1OP002-2.002 – procedură combinată pentru planificarea și construirea de stații de compost și de stații pentru pretratarea deșeurilor menajere.
- 2 Solicitanții din procedură sunt niște comune din regiunea Pazardzhik în discuție, printre care și comunele Pazardzhik și Belovo. Toate aceste comune fac parte dintr-o asociație pentru gestionarea deșeurilor (denumită în continuare „asociația regională”) [înființată] în conformitate cu Legea privind gestionarea deșeurilor.
- 3 În scopul depunerii cererii, asociația regională a desemnat o comună principală, celelalte comune din asociația regională care au prezentat cereri fiind partenerii acestei comune principale, în acest sens fiind încheiat un acord de parteneriat între toate comunele din asociația regională.
- 4 De regulă, comunele unei asociații regionale pot depune în procedura respectivă privind acordarea unui grant financiar numai o singură propunere de proiect. Pentru acest motiv, comunele asociației regionale, printre care comunele Pazardzhik și Belovo, au întocmit o propunere de proiect comună.
- 5 În procedura de acordare a grantului, comunele au semnat un Administrativen dogovor za predostavyane na bezvazmezdna finansova pomosht (Contract administrativ privind acordarea unui grant financiar, denumit în continuare ADBFP), în cadrul Programului Operațional „Mediu” 2014 – 2020, cofinanțat de Fondul european de dezvoltare regională și Fondul de coeziune al Uniunii Europene.
- 6 La punctul 1 din ADBFP se precizează că, potrivit contractului, toate comunele sunt beneficiari, cu toate că alături de denumirea fiecărei comune se menționează și calitatea lor de parteneri.
- 7 La punctul 3.3 din ADBFP, se arată în mod expres că comunele, care sunt părți la contractul în discuție, au desemnat comuna Pazardzhik ca fiind comuna principală. Celelalte comune sunt comune partenere.
- 8 La articolul 1 punctul 3 din condițiile referitoare la executarea proiectului autorizat potrivit procedurii (denumite în continuare „condițiile de executare”), care sunt parte integrantă din ADBFP, se precizează că persoana menționată la articolul 2 punctul 10 din Regulamentul nr. 1303/2013 este „beneficiarul” din procedură.
- 9 La articolul 1 punctul 3 din condițiile de executare se precizează de asemenea că, în cazul în care propunerea de proiect este realizată în parteneriat, sunt beneficiari atât comuna principală, cât partenerii care au depus împreună propunerea de proiect aprobată pentru finanțare.

- 10 Atribuțiile comunei principale sunt stabilite la articolul 4 alineatul (6) din condițiile de executare și constau, pe larg, în corespondența cu autoritatea administrativă, primirea resurselor financiare din ADBFP în propriul cont bancar, repartizarea resurselor către comunele partenere în conformitate cu acordul de parteneriat etc. Comuna principală asigură totodată gestiunea proiectului.
- 11 Atribuțiile comunelor partenere sunt stabilite în propunerea de proiect, iar în legătură cu contractul de achiziții publice în discuție, privind construirea unei stații de compost din deșeurile menajere verzi și/sau biodegradabile, colectate separat, se prevede în mod concret că acesta este executat și atribuit de comuna Belovo.
- 12 În calitate de autoritate contractantă, comuna Belovo a realizat procedura de atribuire a unui contract de achiziții publice, la finalul căreia între comuna Belovo și societatea „Delchev Ingenering” EOOD s-a încheiat un contract privind construirea, pe teritoriul comunei Belovo, a unei stații de compost din deșeuri menajere verzi și/sau biodegradabile, colectate separat.
- 13 Prin decizia conducătorului autorității administrative a Programului Operațional „Mediu” 2014 – 2020 din 21 martie 2022, rectificată prin decizia din 15 aprilie 2022 a conducătorului acestei autorități, s-a impus o corecție financiară în cuantum de 10 % din resursele financiare din fondurile structurale și de investiții europene (ESI), puse la dispoziție pentru finanțarea contractului încheiat între comuna Belovo și „Delchev Ingenering” EOOD.
- 14 Corecția financiară a fost impusă împotriva beneficiarului, comuna Pazardzhik, din cauza unei nereguli în sensul articolului 70 alineatul (1) punctul (9) din ZUSESIF coroborat cu punctul 11 litera (a) din anexa nr. 1 la articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul privind constatarea neregulilor. Din decizie reiese că neregula a fost săvârșită de comuna Belovo ca urmare a unei încălcări a dispozițiilor legale naționale, respectiv a articolului 2 alineatul (2) și a articolului 59 alineatul (6) din ZOP coroborate cu articolul 3 alineatul (3) din ZKS, și a unei încălcări a dreptului Uniunii.
- 15 Comuna Belovo, care nu este destinatarul deciziei privind impunerea corecției financiare, a atacat decizia în fața Administrativen sad Pazardzhik (Tribunalul Administrativ din Pazardzhik), care a considerat acțiunea admisibilă, dar a respins-o ca nefondată.
- 16 Tribunalul administrativ de primă instanță a considerat că ADBFP în discuție a fost încheiat atât cu comuna Pazardzhik, cât și cu celelalte comune din regiune, printre care comuna Belovo, întrucât acestea au participat cu o propunere de proiect comună în procedura combinată pentru planificarea și construirea de stații de compost și de stații pentru pretratarea deșeurilor menajere. Contractul de achiziții publice vizat de corecția financiară a fost scos la licitație de comuna Belovo; comuna Belovo a fost cea care a semnat contractul cu „Delchev Ingenering” EOOD. Prin urmare, chiar dacă în decizia atacată se menționează că

destinatara sa este numai comuna Pazhardzhik și că numai aceasta este beneficiară în cadrul proiectului, comuna Belevo are un interes de a exercita acțiunea în contestarea acestei decizii.

- 17 Împotriva acestei hotărâri a Administrativen sad Pazardzhik (Tribunalul Administrativ din Pazardzhik), comuna Belovo a introdus recurs la Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria), care este instanța de trimitere.

### **Argumentele esențiale ale părților din procedura principală**

- 18 În cererea de recurs, comuna Belovo critică hotărârea primei instanței, analizând aplicabilitatea articolului 3 alineatul (3) din ZKS în contextul specific al procedurii de atribuire a contractului de achiziții publice.
- 19 Prin întâmpinarea succintă, intimatul, conducătorul autorității administrative, susține că recursul este nefondat.

### **Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare**

- 20 Motivul pentru care în procedura principală se contestă corecția financiară impuse comunei este fapta unei alte comune prin care s-a încălcat o dispoziție de drept al Uniunii transpuse în dreptul național.
- 21 În litigiile privind legalitatea utilizării resurselor din fondurile ESI și la examinarea legalității corecțiilor financiare impuse, cum este cazul în litigiul din procedura principală, instanțele naționale aplică noțiunile de „beneficiar”, „neregulă” și „operator economic” în sensul articolului 2 punctul 10 și, respectiv, punctele 36 și 37 din Regulamentul nr. 1303/2013.
- 22 Din analiza jurisprudenței naționale rezultă că unele complete de judecată consideră, în situații similare, că numai comuna care este partenerul de proiect principal are calitatea de „beneficiar” în sensul articolului 2 punctul 10 din Regulamentul nr. 1303/2013, cu consecința că numai ea este destinatară unei decizii de impunere a unei corecții financiare, în timp ce restul comunelor partenere nu au această calitate, nici în cazul unei propuneri de proiect comune. Aceste complete nu permit participarea în procedură în calitate de părți a celorlalte comune partenere și nu recunosc acestora dreptul de a participa la procedura de impunere a unei corecții financiare, nici măcar în cazurile în care aceste comune sunt părți la contractele vizate de corecție (cum este cazul în speță).
- 23 În schimb, Administrativen sad Sofia-Oblast (Tribunalul Administrativ din regiunea Sofia) consideră într-o hotărâre că în cazul unei încălcări de către comuna care folosește resurse din fondurile ESI a dispozițiilor privind atribuirea contractelor de achiziții publice, tocmai această comună este destinatarul corect al deciziei de impunere a unei corecții financiare. Prin urmare, acestei comune

trebuie să i se recunoască dreptul de a participa în procedura de impunere a corecției financiare și, în mod corespunzător, dreptul la o cale de atac jurisdicțională împotriva acestui act administrativ. Această hotărâre a Administrativen sad Sofia-Oblast (Tribunalul Administrativ din regiunea Sofia) a fost însă anulată printr-o hotărâre a Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria), care a statuat că partenerii din cadrul procedurii nu dețin calitatea de beneficiari, nu sunt destinatarii corecției ai actului administrativ de impunere a unei corecții financiare și nu au dreptul de a participa la această procedură.

- 24 În procedura principală, prima instanța a aderat la cea de a doua opinie. Ea a decis că comuna Belovo a desfășurat procedura de atribuire a contractului de achiziții în care au fost constatate nereguli și este beneficiară a proiectului, motiv pentru care are dreptul la o cale de atac jurisdicțională.
- 25 În acest sens, în jurisprudența națională se constată incertitudini în legătură cu condițiile [ce trebuie îndeplinite de o entitate pentru a intra în sfera] noțiunii de „beneficiar” în sensul articolului 2 punctul 10 din Regulamentul nr. 1303/2013. Aceste incertitudini se referă la faptele care sunt relevante pentru definiție: faptul semnării contractului administrativ privind acordarea grantului financiar sau faptele primirii și gestionării grantului financiar ori alte fapte.
- 26 În speță, toate comunele din regiunea în cauză au depus o propunere de proiect comună pentru finanțarea din resurse din fondurile ESI și toate sunt părți la ADBFP. Comuna desemnată principală în proiect are atribuțiile prevăzute la articolul 4 alineatul (6) din condițiile de executare: să primească corespondența cu autoritatea administrativă în cadrul ADBFP, să primească în contul său resursele prevăzute de ADBFP, să completeze toate cererile de plată și să întocmească rapoartele de progres conform ADBFP și să le depună la această autoritate, să asigure gestiunea proiectului.
- 27 Fiecare comună parteneră îndeplinește activitățile prevăzute în prealabil în proiect, în speță, comuna Belevo organizează și desfășoară procedura privind atribuirea contractului de achiziții publice privind construirea unei stații de compost din deșeurile menajere verzi și/sau biodegradabile, colectate separat.
- 28 În aceste condiții, se pune problema stabilirii destinatarului corect al deciziei de corecție financiară impuse ca urmare a săvârșirii unei nereguli și, prin urmare, a comunei care are dreptul să participe la procedura privind stabilirea unei corecții financiare și dreptul de a introduce în fața unei instanțe o acțiune împotriva deciziei de impunere a unei corecții financiare: comuna care este partenerul de proiect principal sau comuna care folosește resursele din fondurile ESI afectate de neregula concretă.
- 29 Jurisprudența în care nu se recunoaște, în cazuri identice, dreptul comunei partener de a participa în procedura administrativă și dreptul de a se adresa unei instanțe de judecată, are ca fundament faptul că comuna principală indică contul

în care sunt plătite resursele din fondurile ESI, că repartizează resursele și compensează în caz de corecție financiară resursele eligibile din fondurile ESI cu corecția financiară impusă partenerilor. Între comuna principală și comuna parteneră există totodată un raport juridic civil.

- 30 Prin urmare, este necesar să se stabilească dacă Regulamentul nr. 1303/2013 se opune unei dispoziții și unei jurisprudențe naționale privind interpretarea și aplicarea acestei dispoziții, conform cărora răspunderea pentru corecția financiară poate rămâne nerepartizată prin contract între partenerii din procedură sau dacă fiecare trebuie într-adevăr să își asume răspunderea pentru corecția financiară pentru încălcări săvârșite, în cadrul contractelor la care este parte, în legătură cu utilizarea resurselor din fondurile ESI.
- 31 În plus, dreptul la bună administrare, prevăzut la articolul 41 din cartă, este un drept fundamental conferit particularilor. Dreptul la bună administrare cuprinde: 1. dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere; 2. dreptul oricărei persoane de acces la dosarul propriu; 3. obligația administrației de a-și motiva deciziile. Potrivit articolului 51 din cartă, aceasta se adresează statelor membre în cazul în care pun în aplicare dreptul Uniunii. Punerea la dispoziție a unui grant financiar are loc în aplicarea directă a dreptului Uniunii și această împrejurare obligă autoritățile naționale, în al căror domeniu de competență intră aplicarea dreptului, să respecte articolul 41 din cartă.
- 32 În acest sens este și întrebarea dacă articolele 41 și 47 din cartă permit o jurisprudență și o practică administrative naționale potrivit cărora comuna, care la atribuirea unui contract de achiziții publice a săvârșit o încălcare a Legii privind contractele de achiziții publice în procedura privind utilizarea resurselor din fondurile ESI, nu are dreptul de a participa la procedura privind impunerea unei corecții financiare referitoare la un contract încheiat de ea și nici dreptul de a participa în procedura judiciară privind contestarea acestui act administrativ, pentru motivul că această comună are, în calitate de partener al comunei principale, posibilitatea de a formula o acțiune civilă în temeiul acordului de parteneriat.
- 33 Dacă în speță ar trebui să se pornească de la premisa că comuna Belovo nu este beneficiar în sensul articolului 2 punctul 10 din Regulamentul nr. 1303/2013 și nu are dreptul de a ataca decizia de impunere a unei corecții financiare, a cărei destinatară este comuna Pazardzhik, Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă) ar trebui să anuleze hotărârea Administrativen sad Pazardzhik (Tribunalul Administrativ din Pazardzhik) și să dispună încetarea procedurii. Întrucât Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria) este sesizată cu o cauză a cărei soluționare este legată de interpretarea și aplicarea unor dispoziții de drept al Uniunii, ea consideră că este obligată să adreseze din oficiu Curții de Justiție a Uniunii Europene prezenta cerere de decizie preliminară.