

**Predmet C-477/23****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

25. srpnja 2023.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Vrhoven administrativen sad (Bugarska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

13. srpnja 2023.

**Žalitelj u kasacijskom postupku:**

Opština Belovo

**Druga stranka u kasacijskom postupku:**Rakovoditelj na Upravljavaštia organ na Operativna program  
„Okolna sreda” 2014. – 2020.**Predmet glavnog postupka**

Žalba koju je Opština Belovo (Općina Belovo) u kasacijskom postupku podnijela protiv presude prvostupanjskog upravnog suda kojom je odbijena njezina tužba protiv odluke rakovoditelja na Upravljavaštia organ na Operativna program „Okolna sreda” 2014. – 2020. (voditelj upravljačkog tijela operativnog programa „Okoliš” 2014. – 2020.) o utvrđivanju financijskog ispravka

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

Tumačenje prava Unije; članak 267. stavak 1. točka (b) i članak 267. stavak 3.

**Prethodna pitanja**

1. Protivi li se tumačenju članka 2. točaka 10., 36. i 37. Uredbe br. 1303/2013 nacionalni propis ili praksa tumačenja i primjene tog propisa prema kojima se u slučaju poput onoga u glavnom postupku samo jedna od partnerskih općina

(stranke ADBFP-a) koja je kao glavni partner potpisala upravni ugovor o financijskoj potpori smatra korisnikom bespovratnih sredstava iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova (u daljnjem tekstu: sredstva iz ESI fondova)? Koje uvjete organizacija mora ispuniti da bi se u slučaju poput onoga o kojem je riječ u ovom predmetu smatrala korisnikom u smislu članka 2. točke 10. Uredbe br. 1303/2013?

2. Protivi li se tumačenju članka 2. točaka 10., 36. i 37. Uredbe br. 1303/2013 nacionalni propis ili praksa tumačenja i primjene tog propisa prema kojima se u slučaju poput onoga u glavnom postupku financijski ispravak zbog povrede pravila o javnoj nabavi koju je počinio gospodarski subjekt utvrđuje odlukom čiji je adresat drugi gospodarski subjekt koji nije počinio povredu, ali je u ugovoru o financijskoj potpori naveden kao glavni partner?

3. Protivi li se Uredbi br. 1303/2013 nacionalni propis ili praksa tumačenja i primjene tog propisa prema kojima se odgovornost za financijski ispravak može ugovorno preraspodijeliti između projektnih partnera ili svaki gospodarski subjekt mora snositi odgovornost za financijske ispravke koji se odnose na povrede koje je počinio upotrebom sredstava iz ESI fondova u skladu s ugovorima u kojima je stranka?

4. Protivi li se člancima 41. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima u slučaju poput onoga u glavnom postupku nacionalna upravna i sudska praksa prema kojima se općini za koju se tvrdi da je prilikom dodjele ugovora o javnoj nabavi u okviru postupka upotrebe sredstava iz ESI fondova povrijedila Zakon za obštественite porački (Zakon o javnoj nabavi) ne dodjeljuje ni pravo sudjelovati u postupku utvrđivanja financijskog ispravka koji se odnosi na ugovor koji je sklopila ni pravo sudjelovati u sudskom postupku radi osporavanja tog upravnog akta zbog toga što joj je kao partneru na temelju ugovora o partnerstvu sklopljenim s glavnim partnerom omogućeno pokretanje građanskog postupka?

### **Navedeno zakonodavstvo Europske unije**

Povelja Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja): članci 41. i 47. te članak 49. stavak 1.

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.

Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ

### **Navedeno nacionalno zakonodavstvo**

Zakon za obštestvenite porački (Zakon o javnoj nabavi, u daljnjem tekstu: ZOP): članak 2. stavak 2., članak 5. stavak 2. točka 9., članak 59. stavak 6. i članak 3. dodatnih odredbi

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, u daljnjem tekstu: ZUSESIF): članak 70. stavak 1. točka 9. i članak 70. stavak 2. te članak 73. stavak 1.

Zakon za upravljenje na otpadatsite (Zakon o gospodarenju otpadom): članak 49. stavci 1. i 9.

Zakon za Kamarata na stroitelite (Zakon o građevinskoj komori): članak 3.

Naredba za posočvane na nerednosti, predstavljavašti osnovania za izvaršvane na finansi korekcii, i procentnite pokazateli za opredeljane razmera na finansovite korekcii po reda na Zakona za upravljenje na sredstvata ot Evropejskite struktturni i investitsionni fondove (Uredba o utvrđivanju nepravilnosti koje predstavljaju razloge za primjenu financijskih ispravaka kao i postotne pokazatelje za određivanje iznosa financijskih ispravaka u skladu sa Zakonom o upravljanju europskim struktturnim i investicijskim fondovima, u daljnjem tekstu: Uredba o utvrđivanju nepravilnosti): točka 11. Priloga br. 1 članku 2. stavku 1.

### **Sažet prikaz činjeničnog stanja i postupka**

- 1 Predmetni postupak u kojem se europski struktturni i investicijski fondovi (struktturni i investicijski fondovi) koriste za razdoblje 2014. – 2020. jest [postupak br.] BG16M1OP002-2.002 – Jedinostveni postupak za projektiranje i izgradnju postrojenjâ za kompostiranje i postrojenjâ za prethodnu obradu otpada iz kućanstava.
- 2 Podnositelji zahtjeva u postupku su nekoliko općina u predmetnoj regiji Pazardžik, uključujući općine Pazardžhik i Belovo. Sve te općine dio su regionalnog udruženja za gospodarenje otpadom (u daljnjem tekstu: regionalno udruženje) u skladu sa Zakonom o gospodarenju otpadom.
- 3 Regionalno udruženje je u svrhu podnošenja zahtjeva odredilo glavnu općinu, dok su druge općine regionalnog udruženja koje podnose zahtjev partneri te glavne općine, u vezi s čim je sklopljen sporazum o partnerstvu između svih općina regionalnog udruženja.

- 4 U okviru predmetnog postupka dodjele financijske potpore općine članice regionalnog udruženja mogu u pravilu podnijeti samo jedan prijedlog projekta. Zato su općine članice regionalnog udruženja, uključujući općine Pazardžik i Belovo, izradile zajednički prijedlog projekta.
- 5 U postupku dodjele financijske potpore općine su potpisale Administrativni dogovor za predostavljane na bezvazmezdna finansova pomošt (Upravni ugovor o dodjeli financijske potpore, u daljnjem tekstu: ADBFP) u okviru operativnog programa „Okoliš” 2014. – 2020., koji se sufinancira sredstvima Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda Europske unije.
- 6 Točkom 1. ADBFP-a predviđa se da su prema ugovoru sve općine korisnici iako se pored naziva svake općine navodi i njihovo svojstvo partnera.
- 7 U točki 3.3. ADBFP-a izričito se navodi da općine koje su stranke tog ugovora određuju općinu Pazardžik kao glavnu općinu. Druge općine su partnerske općine.
- 8 U članku 1. točki 3. uvjeta za provedbu projekta odobrenog u skladu s postupkom (u daljnjem tekstu: uvjeti za provedbu), koji su sastavni dio ADBFP-a, pojašnjava se da je osoba iz članka 2. točke 10. Uredbe br. 1303/2013 „korisnik” u postupku.
- 9 Iz članka 1. točke 3. provedbenih uvjeta također proizlazi da su, kada se projekt provodi u partnerstvu, sve partnerske općine korisnici, kako glavna općina tako i partneri koji su zajedno podnijeli odobreni prijedlog projekta za financiranje.
- 10 Ovlaсти glavne općine uređene su člankom 4. stavkom 6. provedbenih uvjeta te se, konkretno, sastoje od komuniciranja s upravljačkim tijelom, primanja sredstava na temelju ADBFP-a na vlastiti bankovni račun, raspodjeli sredstava između partnerskih općina u skladu s odredbama sporazuma o partnerstvu i dr. Osim toga, glavna općina odgovorna je za upravljanje projektom.
- 11 Ovlaсти partnerskih općina uređene su prijedlogom projekta, a konkretno je predviđeno da će općina Belovo provesti i dodijeliti predmetni javni natječaj za izgradnju postrojenja za kompostiranje zelenog i/ili biorazgradivog otpada iz kućanstava.
- 12 Općina Belovo je kao javni naručitelj provela postupak javne nabave na temelju kojeg je u konačnici između Općine Belovo i društva „Delčev Ingenering” EOOD sklopljen ugovor o izgradnji postrojenja za kompostiranje odvojeno prikupljenog zelenog i/ili biorazgradivog otpada iz kućanstava na području Općine Belovo.
- 13 Odlukom voditelja upravljačkog tijela operativnog programa „Okoliš” od 21. ožujka 2022., koja je ispravljena odlukom tog istog rukovoditelja od 15. travnja 2022., utvrđen je financijski ispravak u iznosu od 10 % sredstava predviđenih u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF) za financiranje ugovora sklopljenog između Općine Belovo i društva „Delčev Ingenering” EOOD.

- 14 Financijski ispravak određen je Općini Pazardžik, kao korisniku, zbog nepravilnosti na temelju članka 70. stavka 1. točke 9. ZUSESIF-a u vezi s točkom 11. podtočkom (a) Priloga br. 1 članku 2. stavku 1. Uredbe o utvrđivanju nepravilnosti. Iz odluke proizlazi da je Općina Belovo počinila nepravilnost povredom odredbi nacionalnog prava, odnosno članka 2. stavka 2. i članka 59. stavka 6. ZOP-a u vezi s člankom 3. stavkom 3. Zakona za Kamarata na stroitelite (Zakon o građevinskoj komori, u daljnjem tekstu: ZKS) kao i povredom prava Unije.
- 15 Općina Belovo, koja nije bila adresat odluke kojom se utvrđuje financijski ispravak, osporavala je tu odluku pred Administrativnom sadom Pazardžik (Upravni sud u Pazardžiku, Bugarska), koji je tužbu ocijenio dopuštenom, ali ju je odbio kao neosnovanu.
- 16 Prvostupanjski upravni sud smatrao je da je predmetni ADBFP sklopljen kako s Općinom Pazardžik tako i s drugim općinama u regiji, uključujući Općinu Belovo, s obzirom na to da su u okviru jedinstvenog postupka natječaja za projektiranje i izgradnju postrojenja za kompostiranje i postrojenja za prethodnu obradu otpada iz kućanstava podnijeli zajednički prijedlog projekta. Općina Belovo provela je postupak javne nabave na koji se odnosi financijski ispravak i upravo je Općina Belovo potpisala ugovor s društvom „Delčev Ingenering” EOOD. Stoga, neovisno o tome što se u predmetnoj odluci isključivo Općina Pazardžik određuje kao adresat navedene odluke i korisnik projekta, Općina Belovo ima pravni interes za vođenje postupka protiv te odluke.
- 17 Općina Belovo podnijela je Vrhovnom administrativnom sadu (Vrhovni upravni sud), sudu koji je uputio zahtjev, žalbu u kasacijskom postupku protiv te presude Administrativnog sada Pazardžik.

#### **Glavni argumenti stranaka u glavnom postupku**

- 18 U svojoj žalbi u kasacijskom postupku Općina Belovo osporava prvostupanjsku presudu dovodeći u pitanje primjenjivost članka 3. stavka 3. Zakona o građevinskoj komori u kontekstu konkretnog postupka javne nabave.
- 19 Druga stranka u kasacijskom postupku, voditelj upravljačkog tijela, tvrdi u svojem kratkom odgovoru da žalba u kasacijskom postupku nije osnovana.

#### **Kratak pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 20 Financijski ispravak naložen općini, koji se osporava u glavnom postupku, temelji se na povredi propisa prava Unije prenesenog u nacionalno pravo zbog radnje druge općine.
- 21 U sporovima koji se odnose na zakonitost upotrebe sredstava iz ESI fondova i prilikom ispitivanja zakonitosti naloženih financijskih ispravaka, kao što je to

slučaj u glavnom postupku, nacionalni sudovi primjenjuju pojmove „korisnik”, „nepravilnost” i „gospodarski subjekt” u smislu članka 2. točaka 10., 36. i 37. Uredbe br. 1303/2013.

- 22 Iz analize nacionalne sudske prakse proizlazi da u sličnim slučajevima pojedini sudovi smatraju da je isključivo općina koja je glavni projektni partner „korisnik” u smislu članka 2. točke 10. Uredbe br. 1303/2013 i da je, slijedom toga, jedini adresat odluke kojom se nalaže financijski ispravak, dok druge partnerske općine, čak ni u slučaju zajedničkog prijedloga projekta, nemaju to svojstvo. Ti sudovi ne odobravaju sudjelovanje drugih partnerskih općina u postupku i ne priznaju njihovo pravo na sudjelovanje u postupku utvrđivanja financijskog ispravka, uključujući slučajeve u kojima su te općine stranke ugovora na koje se odnosi ispravak (kao u predmetnom slučaju).
- 23 Nasuprot tomu, Administrativen sad Sofia-Oblast (Upravni sud regije Sofija, Bugarska) u jednoj je presudi smatrao da je u slučaju da općina povrijedi pravila o provedbi postupka javne nabave financirane sredstvima ESI fondova upravo ta općina adresat odluke kojom se utvrđuje financijski ispravak. Zaključio je da bi se toj općini stoga trebalo dodijeliti pravo sudjelovanja u postupku utvrđivanja financijskog ispravka, pa bi posljedično morala imati pravo na pravni lijek protiv tog upravnog akta. Međutim, ta je presuda Administrativnog sada Sofia-Oblast (Upravni sud regije Sofija) ukinuta presudom Vrhoven administrativnog sada (Vrhovni upravni sud), koji je presudio da partneri u okviru postupka nisu imali svojstvo korisnika, da nisu bili stvarni adresati upravnog akta kojim je utvrđen financijski ispravak i da nisu imali pravo sudjelovati u tom postupku.
- 24 U glavnom postupku prvostupanjski se sud složio s drugim mišljenjem. Presudio je da je Općina Belovo provela postupak [za dodjelu] ugovora o javnoj nabavi u kojem su utvrđene nepravilnosti i da je bila korisnik projekta te da stoga ima pravo na pravni lijek.
- 25 U tom smislu valja utvrditi da u nacionalnoj sudskoj praksi postoje nesigurnosti povezane s pitanjem koje su pretpostavke definicije pojma „korisnik” iz članka 2. točke 10. Uredbe br. 1303/2013. Te se nesigurnosti odnose na pitanje činjenica koje su relevantne za definiciju: činjenica da je potpisan upravni ugovor o dodjeli financijske potpore ili činjenice primitka i upotrebe financijskog doprinosa ili pak druge činjenice.
- 26 U ovom su postupku sve općine u predmetnoj regiji podnijele zajednički prijedlog projekta za financiranje sredstvima ESI fondova te su sve stranke ADBFP-a. Općina određena kao voditelj projekta ima ovlasti predviđene u članku 4. stavku 6. Provedbenih pravila: komunicirati s upravljačkim tijelom u okviru ADBFP-a, primiti sredstva na temelju ADBFP-a na vlastiti bankovni račun, sastaviti sve zahtjeve za plaćanje i izvješća o napretku u skladu s ADBFP-om i podnijeti ih upravljačkom tijelu, snositi odgovornost za upravljanje projektom.

- 27 Svaka partnerska općina provodi aktivnosti koje su unaprijed opisane u projektu, a u predmetnom slučaju Općina Belovo organizira i provodi postupak javne nabave za izgradnju postrojenja za kompostiranje odvojeno prikupljenog zelenog i/ili biorazgradivog otpada iz kućanstava.
- 28 U tim okolnostima postavlja se pitanje tko je stvarni adresat odluke kojom se utvrđuje financijski ispravak zbog počinjene nepravilnosti i, prema tome, koja općina ima pravo sudjelovati u postupku utvrđivanja financijskog ispravka i pravo na pristup sudu na temelju pravnog sredstva protiv odluke kojom se utvrđuje financijski ispravak: općina koja je glavni projektni partner ili općina koja se koristi sredstvima ESI fondova na koje se odnosi konkretna nepravilnost.
- 29 Sudska praksa prema kojoj se u istovjetnim slučajevima odbija pravo partnerske općine na sudjelovanje u upravnom postupku i pristup sudu temelji se na činjenici da glavna općina navodi bankovni račun na kojem se primaju sredstva ESI fondova, raspodjeljuje sredstva i, u slučaju financijskih ispravaka, u odnosu na partnere prebija prihvatljive troškove financirane sredstvima iz ESI fondova s financijskim ispravkom. Istodobno postoji građanskopravni odnos između glavne općine i partnerske općine.
- 30 Stoga se također postavlja pitanje protivi li se Uredbi br. 1303/2013 nacionalni propis ili praksa tumačenja i primjene tog propisa prema kojima se odgovornost za financijski ispravak može ugovorno preraspodijeliti između projektnih partnera ili doista svaki pojedinac mora preuzeti odgovornost za financijske ispravke koji se odnose na povrede koje je počinio upotrebom sredstava iz ESI fondova u skladu s ugovorima u kojima je stranka.
- 31 Osim toga, pravo na dobru upravu je u skladu s člankom 41. Povelje temeljno pravo dodijeljeno pojedincima. 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, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne; 3. obvezu uprave da obrazloži svoje odluke. U skladu s njezinim člankom 51., Povelja se primjenjuje na države članice kada provode pravo Unije. Financijska potpora pruža se izravnom primjenom prava Unije, pa ta okolnost obvezuje nacionalna tijela, koja su nadležna za primjenu prava, da poštuju članak 41. Povelje.
- 32 U tom smislu postavlja se i pitanje protivi li se člancima 41. i 47. Povelje nacionalna upravna i sudska praksa prema kojima se općini koja je prilikom dodjele ugovora o javnoj nabavi u okviru postupka upotrebe sredstava iz ESI fondova povrijedila Zakon o javnoj nabavi ne dodjeljuje ni pravo sudjelovati u postupku utvrđivanja financijskog ispravka koji se odnosi na ugovor koji je sklopila ni pravo sudjelovati u sudskom postupku radi osporavanja tog upravnog akta, i to zbog toga što joj je kao partneru na temelju ugovora o partnerstvu sklopljenim s glavnim partnerom omogućeno pokretanje građanskog postupka.

- 33 Ako bi se u predmetnom slučaju smatralo da Općina Belovo nije korisnik u smislu članka 2. točke 10. Uredbe br. 1303/2013 i da nema pravo osporavati odluku o utvrđivanju financijskog ispravka, čiji je adresat Općina Pazardžik, Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) mora ukinuti presudu Administrativenog sada Pazardžik (Upravni sud u Pazardžiku) i okončati postupak. Budući da se pred njim vodi spor čije je rješenje povezano s tumačenjem i primjenom odredbi prava Unije, Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) smatra da mora po službenoj dužnosti uputiti Sudu Europske unije ovaj zahtjev za prethodnu odluku.

RADNI DOKUMENT