

Lieta C-477/23

**Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu kopsavilkums saskaņā ar Tiesas
Reglamenta 98. panta 1. punktu**

Iesniegšanas datums:

2023. gada 25. jūlijs

Iesniedzējtiesa:

Varhoven administrativen sad (Bulgārija)

Datums, kurā pieņemts iesniedzējtiesas nolēmums:

2023. gada 13. jūlijs

Kasācijas sūdzības iesniedzēja:

Obshtina Belovo

Atbildētājs kasācijas tiesvedībā:

*Rakovoditel na Upravlyavashitia organ na Operativna programa
“Okolna sreda” 2014 – 2020*

Pamatlietas priekšmets

Lieta tiek skatīta, pamatojoties uz *Obshtina Belovo* (Belovas pašvaldība) kasācijas sūdzību par pirmās instances administratīvās tiesas spriedumu, ar kuru tika noraidīta tās prasība par *Rakovoditel na Upravlyavashitia organ na Operativna programa “Okolna sreda” 2014 – 2020* (darbības programmas “Vide” 2014.–2020. gadam pārvaldības iestādes vadītājs) lēmumu, ar ko nosaka finanšu korekciju.

Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu priekšmets un juridiskais pamats

Savienības tiesību interpretācija; [LESD] 267. panta pirmās daļas b) punkts un trešā daļa

Prejudiciālie jautājumi

1. Vai Regulas Nr. 1303/2013 2. panta 10., 36. un 37. punkta interpretācija nepieļauj tādu valsts tiesisko regulējumu vai šī tiesiskā regulējuma interpretācijas un piemērošanas praksi, kas paredz, ka tādā situācijā, kāda ir pamatlietā, tikai viena no partnerības pašvaldībām (*ADBFP* līgumslēdzējas puses), kura kā galvenais partneris ir parakstījusi publisku līgumu par dotācijas piešķiršanu, ir uzskatāma par atbalsta saņēmēju no Eiropas strukturālo un investīciju fondu (turpmāk tekstā – “ESI fondu līdzekļi”) līdzekļiem? Kādi nosacījumi ir jāizpilda organizācijai, lai tādā situācijā, kāda ir izskatāmajā lietā, to klasificētu kā atbalsta saņēmēju Regulas Nr. 1303/2013 2. panta 10. punkta izpratnē?

2. Vai Regulas Nr. 1303/2013 2. panta 10., 36. un 37. punkta interpretācija nepieļauj tādu valsts tiesisko regulējumu vai šī tiesiskā regulējuma interpretācijas un piemērošanas praksi, kas paredz, ka tādā situācijā, kāda ir pamatlietā, publiskā iepirkuma noteikumu pārkāpuma dēļ, ko ir izdarījis kāds ekonomikas dalībnieks, tiek pieņemts lēmums, ar kuru nosaka finanšu korekciju, un šī lēmuma adresāts ir cits ekonomikas dalībnieks, kas nav izdarījis pārkāpumu, bet līgumā par dotācijas piešķiršanu ir norādīts kā galvenais partneris?

3. Vai Regula Nr. 1303/2013 nepieļauj tādu valsts tiesisko regulējumu vai šī tiesiskā regulējuma interpretācijas un piemērošanas praksi, atbilstoši kam līgumā var paredzēt atbildības par finanšu korekciju pārdali starp projekta partneriem, vai tomēr katrs ekonomikas dalībnieks ir atbildīgs par finanšu korekciju saistībā ar pārkāpumiem, ko viņš ir izdarījis, izmantojot ESI fondu līdzekļus saskaņā ar līgumiem, kuru līgumslēdzēja puse viņš ir?

4. Vai Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 41. un 47. pants tādā situācijā, kāda tā ir pamatlietā, nepieļauj tādu valsts administratīvo praksi un judikatūru, atbilstoši kurai pašvaldībai, par kuru tiek apgalvots, ka, piešķirot publiskā iepirkuma līguma slēgšanas tiesības, tā ESI fondu līdzekļu izmantošanas procedūrā esot pārkāpusi *Zakon za obshtestvenite porachki* (Publisko iepirkumu likums), netiek piešķirtas nedz tiesības piedalīties finanšu korekcijas noteikšanas procedūrā, kas attiecas uz tās noslēgtu līgumu, nedz tiesības piedalīties tiesvedībā, lai apstrīdētu attiecīgo administratīvo aktu, pamatojumam norādot, ka, balstoties uz partnerības līgumu ar galveno partneri, tai kā partnerim ir tiesības vērsties tiesā ar civilprasību?

Atbilstošās Eiropas Savienības tiesību normas

Eiropas Savienības Pamattiesību harta (turpmāk tekstā – “Harta”) – 41., 47. pants un 51. panta 1. punkts

Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) Nr. 1303/2013 (2013. gada 17. decembris), ar ko paredz kopīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu, Kohēzijas fondu, Eiropas Lauksaimniecības fondu lauku attīstībai un Eiropas Jūrlietu un zivsaimniecības fondu un vispārīgus

noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu, Kohēzijas fondu un Eiropas Jūrlietu un zivsaimniecības fondu un atceļ Padomes Regulu (EK) Nr. 1083/2006 – 2. panta 10., 36. un 37. punkts

Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2014/24/ES (2014. gada 26. februāris) par publisko iepirkumu un ar ko atceļ Direktīvu 2004/18/EK

Atbilstošās valsts tiesību normas

Zakon za obshtestvenite porachki (Publisko iepirkumu likums) (turpmāk tekstā – “ZOP”) – 2. panta 2. punkts, 5. panta 2. punkta 9. apakšpunkts, 59. panta 6. punkts un Papildu noteikumu 3. pants

Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie (Likums par Eiropas fondu līdzekļu pārvaldību dalītā līdzekļu pārvaldībā) (turpmāk tekstā – “ZUSEFSU”), kas stājas spēkā 2022. gada 1. jūlijā, un tā iepriekšējā redakcija ar nosaukumu “*Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove*” (Likums par Eiropas strukturālo un investīciju fondu līdzekļu pārvaldību) (turpmāk tekstā – “ZUSESIF”) – 70. panta 1. punkta 9. apakšpunkts un 2. punkts, kā arī 73. panta 1. punkts

Zakon za upravlenie na otpadatsite (Atkritumu apsaimniekošanas likums) – 49. panta 1. un 9. punkts

Zakon za Kamarata na stroitelite (Likums par Būvniecības kameru) – 3. pants

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 (Noteikumi par pārkāpumu atklāšanu, kas ir pamats finanšu korekcijas piemērošanai, kā arī par procentuālajiem rādītājiem finanšu korekcijas apmēra noteikšanai saskaņā ar Likumu par Eiropas strukturālo un investīciju fondu līdzekļu pārvaldību, turpmāk tekstā – “Noteikumi par pārkāpumu atklāšanu”) – 1. pielikuma, kas attiecas uz 2. panta 1. punktu, 11. punkts

Īss faktisko apstākļu un tiesvedības izklāsts

- 1 Attiecīgā procedūra, kurā izmantoti Eiropas strukturālo un investīciju fondu (ESI fondi) līdzekļi laikposmā no 2014. līdz 2020. gadam, ir [procedūra Nr.] BG16M1OP002-2.002 – kombinēta procedūra kompostēšanas iekārtu un māsaimniecības atkritumu pirmapstrādes iekārtu projektēšanai un būvniecībai.
- 2 Pieteicējas procedūrā ir dažas pašvaldības no attiecīgā Pazardžikas apgabala, tostarp, Pazardžikas un Belovas pašvaldības. Saskaņā ar Atkritumu

apsaimniekošanas likumu visas šīs pašvaldības ir daļa no atkritumu apsaimniekošanas reģionālās apvienības (turpmāk tekstā – “reģionālā apvienība”).

- 3 Reģionālā apvienība pieteikuma iesniegšanas mērķiem noteica galveno pašvaldību, savukārt pārējās reģionālās apvienības pašvaldības, kas arī ir pieteikuma iesniedzējas, ir šīs galvenās pašvaldības partneres, par to starp visām reģionālās apvienības pašvaldībām tika noslēgts partnerības līgums.
- 4 Parasti attiecīgā procedūrā par dotācijas piešķiršanu reģionālās apvienības pašvaldības var iesniegt tikai vienu projekta priekšlikumu. Tādēļ reģionālās apvienības pašvaldības, tostarp Pazardžikas un Belovas pašvaldības, sagatavoja kopīgu projekta priekšlikumu.
- 5 Dotācijas piešķiršanas procedūrā pašvaldības parakstīja *Administrativen dogovor za predostavyane na bezvazmezdna finansova pomosht* (Publisks līgums par dotācijas piešķiršanu, turpmāk tekstā – “*ADBFP*”) darbības programmas “Vide” 2014.–2020. gadam ietvaros, ko līdzfinansēja Eiropas Reģionālās attīstības fonds un Eiropas Savienības Kohēzijas fonds.
- 6 *ADBFP* 1. punktā ir norādīts, ka saskaņā ar līgumu visas pašvaldības ir atbalsta saņēmējas, lai gan līdzās katras pašvaldības nosaukumam ir norādīts arī to kā partneru statuss.
- 7 *ADBFP* 3.3. punktā ir skaidri izklāstīts, ka pašvaldības, kas ir šī līguma līgumslēdzējas puses, Pazardžikas pašvaldību nosaka par galveno pašvaldību. Pārējās pašvaldības ir partnerības pašvaldības.
- 8 Procedūrā atbalstītā projekta īstenošanas nosacījumu (turpmāk tekstā – “Īstenošanas nosacījumi”), kas ir *ADBFP* neatņemama sastāvdaļa, 1. panta 3. punktā ir izklāstīts, ka Regulas Nr. 1303/2013 2. panta 10. punktā minētā persona ir “atbalsta saņēmējs” procedūrā.
- 9 Tāpat Īstenošanas nosacījumu 1. panta 3. punktā ir noteikts, ka tad, ja projekta priekšlikumu iesniedz partnerības statusā, visas pašvaldības ir atbalsta saņēmējas – gan galvenā pašvaldība, gan arī partneri, kuri kopīgi ir iesnieguši finansējuma piešķiršanai atbalstīto projekta priekšlikumu.
- 10 Īstenošanas nosacījumu 4. panta 6. punktā ir definētas galvenās pašvaldības pilnvaras un tās konkrēti ir – sarakste ar pārvaldības iestādi, līdzekļu saņemšana saskaņā ar *ADBFP* uz savu bankas kontu, līdzekļu sadale partnerības pašvaldībām atbilstoši partnerības līguma noteikumiem u.c. Turklāt galvenā pašvaldība ir atbildīga par projekta pārvaldību.
- 11 Partnerības pašvaldību pilnvaras ir definētas projekta priekšlikumā, pie kam saistībā ar attiecīgo publisko iepirkumu dalīti savāktu zaļo atkritumu un/vai bioloģiski noārdāmo mājstaimniecības atkritumu kompostēšanas iekārtas būvniecībai ir konkrēti paredzēts, ka šo iepirkumu organizē un līguma slēgšanas tiesības piešķir Belovas pašvaldība.

- 12 Belovas pašvaldība kā līgumslēdzēja iestāde organizēja publiskā iepirkuma procedūru, kā rezultātā starp Belovas pašvaldību un “*Delchev Ingenering*” EOOD tika noslēgts līgums par šķiroti savāktu zaļo atkritumu un/vai bioloģiski noārdāmo mājstaimniecības atkritumu kompostēšanas iekārtas būvniecību Belovas pašvaldības teritorijā.
- 13 Ar darbības programmas “Vide” 2014.–2020. gadam pārvaldības iestādes vadītāja 2022. gada 21. marta lēmumu, kurā labojumi veikti ar attiecīgā iestādes vadītāja 2022. gada 15. aprīļa lēmumu, tika piemērota finanšu korekcija 10 % apmērā no Eiropas strukturālo un investīciju fondu (ESI fondi) līdzekļiem, kas bija piešķirti starp Belovas pašvaldību un “*Delchev Ingenering*” EOOD noslēgtā līguma finansēšanai.
- 14 Finanšu korekcija tika piemērota atbalsta saņēmējam, Pazardžikas pašvaldībai, par pārkāpumu, kas norādīts ZUSESIF 70. panta 1. punkta 9. apakšpunktā, lasot to kopsakarā ar Noteikumu par pārkāpumu atklāšanu 1. pielikuma, kas attiecas uz 2. panta 1. punktu, 11. punkta a) apakšpunktu. Kā izriet no lēmuma, pārkāpumu bija veikusi Belovas pašvaldība, neievērojot valsts tiesību normas, konkrēti – ZOP 2. panta 2. punktu un 59. panta 6. punktu, lasot to kopsakarā ar *Zakon za Kamarata na stroitelite* (turpmāk tekstā – “ZKS”) 3. panta 3. punktu, un pārkāpjot Savienības tiesību normas.
- 15 Belovas pašvaldība, kura nebija lēmuma par finanšu korekcijas piemērošanu adresāte, apstrīdēja lēmumu *Administrativen sad Pazardzhik* (Pazardžikas administratīvā tiesa), kura prasību atzina par pieņemamu, bet to noraidīja kā nepamatotu.
- 16 Pirmās instances administratīvā tiesa prezumēja, ka attiecīgais ADBFP esot ticis noslēgts gan ar Pazardžikas pašvaldību, gan ar citām šī apgabala pašvaldībām, tostarp ar Belovas pašvaldību, jo tās kombinētā procedūrā esot iesniegušas kopīgu projekta priekšlikumu kompostēšanas iekārtu un mājstaimniecības atkritumu pirmapstrādes iekārtu projektēšanai un būvniecībai. Publisko iepirkumu, uz ko attiecas finanšu korekcija, esot rīkojusi Belovas pašvaldība, un tā esot bijusi minētā pašvaldība, kas parakstīja līgumu ar “*Delchev Ingenering*” EOOD. Tādēļ, neatkarīgi no tā, ka attiecīgajā lēmumā kā šī lēmuma adresāte un atbalsta saņēmēja projekta ietvaros ir norādīta Pazardžikas pašvaldība, Belovas pašvaldībai esot interese celt prasību par šo lēmumu un to apstrīdēt.
- 17 Belovas pašvaldība par šo *Administrativen sad Pazardzhik* spriedumu iesniedza kasācijas sūdzību iesniedzējtiesā – *Varhoven administrativen sad* (Augstākā administratīvā tiesa).

Pamatlietas pušu galvenie argumenti

- 18 Belovas pašvaldība savā kasācijas sūdzībā vēršas pret pirmās instances tiesas spriedumu, analizējot Būvniecības kameras likuma 3. panta 3. punkta piemērojamību konkrētās publiskā iepirkuma procedūras kontekstā.

- 19 Atbildētājs kasācijas tiesvedībā, pārvaldības iestādes vadītājs, īsā replikas rakstā izvirza argumentu, ka kasācijas sūdzība ir nepamatota.

Īss lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu motīvu izklāsts

- 20 Pamatojums pamatlietā apstrīdētajai finanšu korekcijai, kas piemērota pašvaldībai, ir valsts tiesībās transponēta Savienības tiesību akta pārkāpums, ko ir izraisījuši citas pašvaldības rīcība.
- 21 Izskatot strīdus par ESI fondu līdzekļu izmantošanas likumību un pārbaudot piemēroto finanšu korekciju likumību, kā tas ir tiesvedībā pamatlietā, valsts tiesa lieto jēdzienus “atbalsta saņēmējs”, “pārkāpums” un “ekonomikas dalībnieks” Regulas Nr. 1303/2013 2. panta 10., 36. un 37. punkta izpratnē.
- 22 Valsts judikatūras analīze liecina, ka līdzīgās situācijās daži iztiesāšanas sastāvi uzskata, ka tikai pašvaldība, kura ir projekta galvenais partneris, ir “atbalsta saņēmējs” Regulas Nr. 1303/2013 2. panta 10. punkta izpratnē un līdz ar to tikai šī pašvaldība ir lēmuma, ar ko piemēro finanšu korekciju, adresāte, savukārt pārējām partnerības pašvaldībām, pat kopīga projekta priekšlikuma gadījumā, nav šāda statusa. Šie iztiesāšanas sastāvi neļauj pārējām pašvaldībām kļūt par lietas dalībniekiem un neatzīst to tiesības piedalīties procedūrā par finanšu korekcijas piemērošanu, tostarp, lietās, kurās šīs pašvaldības ir līgumslēdzējas puses līgumos, uz kuriem attiecas korekcija (kā tas ir izskatāmajā lietā).
- 23 Turpretim *Administrativen sad Sofia-Oblast* (Sofijas apgabala Administratīvā tiesa) kādā spriedumā prezumē, ka situācijā, kurā publiskā iepirkuma tiesību normas pārkāpj pašvaldība, kas izmanto ESI fondu līdzekļus, tieši šī pašvaldība ir lēmuma, ar ko piemēro finanšu korekciju, pareizā adresāte. Tādēļ šai pašvaldībai ir piešķiramas tiesības piedalīties procedūrā par finanšu korekcijas piemērošanu un līdz ar to tai ir jābūt tiesībām vērsties tiesā par attiecīgo administratīvo aktu. Tomēr šis *Administrativen sad Sofia-Oblast* nolēmums tika atcelts ar *Varhoven administrativen sad* spriedumu, kas lēma, ka partneriem procedūrā nav atbalsta saņēmēja statusa, viņi nav administratīvā akta, ar ko piemēro finanšu korekciju, pareizie adresāti un viņiem nav tiesību piedalīties šajā procedūrā.
- 24 Pamatlietā pirmās instances tiesa piekrita otrajam viedoklim. Tā nosprieda, ka Belovas pašvaldība ir organizējusi iepirkuma procedūru, kurā ir konstatēti pārkāpumi, un ir projekta atbalsta saņēmēja, tādēļ tai ir tiesības vērsties tiesā.
- 25 Šajā ziņā valsts judikatūrā pastāv neskaidrības saistībā ar jautājumu, kādus nosacījumus izvirza Regulas Nr. 1303/2013 2. panta 10. punktā ietvertā jēdziena “atbalsta saņēmējs” definīcija. Šīs neskaidrības attiecas uz to, kādi fakti ir būtiski definīcijai – fakts, kas skar publiska līguma par dotācijas piešķiršanu parakstīšanu, vai fakti, kas skar dotācijas saņemšanu un izmantošanu, vai tomēr vēl citi fakti.
- 26 Izskatāmajā lietā visas attiecīgā apgabala pašvaldības iesniedza kopīgu projekta priekšlikumu finansējuma saņemšanai no ESI fondu līdzekļiem un tās visas ir

ADBFP līgumslēdzējas puses. Projekta pašvaldībai, kas ir iecelta par galveno pašvaldību, ir īstenošanas nosacījumu 4. panta 6. punktā noteiktās pilnvaras – saņemt *ADBFP* ietvaros īstenoto saraksti ar pārvaldības iestādi, savā bankas kontā saņemt līdzekļus atbilstoši *ADBFP*, saskaņā ar *ADBFP* noteikumiem aizpildīt visus maksājumu pieprasījumus un progresa ziņojumus un iesniegt tos pārvaldības iestādei, atbildēt par projekta pārvaldību.

- 27 Katra partnerības pašvaldība īsteno projektā izklāstītās darbības, pie kam izskatāmajā lietā Belovas pašvaldība organizē un īsteno publiskā iepirkuma procedūru šķiroti savāktu zaļo atkritumu un/vai bioloģiski noārdāmo majsaimniecības atkritumu kompostēšanas iekārtas būvniecībai.
- 28 Šādos apstākļos rodas jautājums, kurš izdarītā pārkāpuma dēļ ir lēmuma, ar ko piemēro finanšu korekciju, pareizais adresāts un līdz ar to – kurai pašvaldībai ir tiesības piedalīties procedūrā par finanšu korekcijas piemērošanu un tiesības vērsties tiesā, ceļot prasību par lēmumu, ar ko piemēro finanšu korekciju – pašvaldībai, kura ir projekta galvenais partneris, vai pašvaldībai, kura izmanto ESI fondu līdzekļus, uz kuriem attiecas konkrētais pārkāpums.
- 29 Judikatūra, kas līdzīgās lietās neatzīst partnerības pašvaldības tiesības piedalīties administratīvā procedūrā un tās tiesības vērsties tiesā, ir balstīta uz faktu, ka galvenā pašvaldība norāda bankas kontu, kurā tiek ieskaitīti ESI fondu līdzekļi, ka tā sadala līdzekļus un finanšu korekcijas gadījumā attiecināmos ESI fondu līdzekļus atskaita no partneriem ar finanšu korekcijas palīdzību. Vienlaicīgi starp galveno pašvaldību un partnerības pašvaldību pastāv civiltiesiska rakstura attiecības.
- 30 Tādēļ rodas arī jautājums, vai Regula Nr. 1303/2013 nepieļauj tādu valsts tiesisko regulējumu vai šī tiesiskā regulējuma interpretāciju un piemērošanu, atbilstoši kam līgumā var paredzēt atbildības par finanšu korekciju pārdali starp procedūras partneriem, vai tomēr faktiski katram individuāli ir jābūt atbildīgam par finanšu korekcijām saistībā ar viņa izdarītiem pārkāpumiem saistībā ar ESI fondu līdzekļu izmantošanu, īstenojot līgumus, kuru līgumslēdzēja puse viņš ir.
- 31 Turklāt Hartas 41. pantā noteiktās tiesības uz labu pārvaldību ir katram indivīdam piešķirtas pamattiesības. Tiesības uz labu pārvaldību ietver – 1) ikvienas personas tiesības tikt uzklautai, pirms tiek veikts kāds individuāls pasākums, kas to varētu nelabvēlīgi ietekmēt; 2) ikvienas personas tiesības piekļūt materiāliem, kas uz to attiecas; 3) pārvaldes pienākumu pamatot savus lēmumus. Saskaņā ar Hartas 51. pantu tās noteikumi attiecas uz dalībvalstīm, ja tās īsteno Savienības tiesību aktus. Dotācijas tiek piešķirtas, tieši piemērojot Savienības tiesību aktus, šis apstāklis nosaka valsts iestādēm, kuru kompetencē ietilpst tiesību piemērošana, pienākumu ievērot Hartas 41. pantu.
- 32 Uz šādiem apsvērumiem ir balstīts arī jautājums, vai Hartas 41. un 47. pants nepieļauj tādu valsts judikatūru un administratīvo praksi, atbilstoši kam pašvaldībai, kura, piešķirot publiskā iepirkuma līguma slēgšanas tiesības,

ESI fondu līdzekļu izmantošanas procedūrā ir pārkāpusi Publisko iepirkumu likumu, nav nedz tiesību piedalīties finanšu korekcijas piemērošanas procedūrā, kas attiecas uz tās noslēgtu līgumu, nedz tiesības piedalīties tiesvedībā, lai apstrīdētu attiecīgo administratīvo aktu, un tā tas ir tādēļ, ka šai pašvaldībai kā galvenās pašvaldības partnerim, pamatojoties uz partnerības līgumu, ir tiesības vērsties tiesā ar civilprasību.

- 33 Gadījumā, ja izskatāmajā lietā būtu jāuzskata, ka Belovas pašvaldība nav atbalsta saņēmēja Regulas Nr. 1303/2013 2. panta 10. punkta izpratnē un tai nav tiesību vērsties pret lēmumu, ar ko piemēro finanšu korekciju, kura adresāts ir Pazardžikas pašvaldība, tad *Varhoven administrativen sad* būtu jāatceļ *Administrativen sad Pazardzhik* spriedums un jāizbeidz tiesvedība. Ņemot vērā, ka tādējādi *Varhoven administrativen sad* izskata lietu, kuras izlemšana ir saistīta ar Savienības tiesību aktu interpretāciju un piemērošanu, iesniedzējtiesa uzskata, ka tai pēc savas iniciatīvas Eiropas Savienības Tiesā ir jāiesniedz lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu.