

**Predmet C-471/23****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 Veliko Tarnovo

**Druga stranka u kasacijskom postupku:**

Rakovoditelj na Upravljavaštija organ na Operativna programa „Regioni v rastež” 2014. – 2020.

**Predmet glavnog postupka**

Postupak se vodi na temelju žalbe u kasacijskom postupku koju je Opština Veliko Tarnovo (Općina Veliko Tarnovo) podnijela protiv presude prvostupanjskog upravnog suda kojom je odbijena njezina tužba protiv odluke Rakovoditelja na Upravljavaštija organ na Operativna programa „Regioni v rastež” 2014. – 2020. (voditelj upravljačkog tijela operativnog programa „Regije u razvoju” 2014. – 2020.) o određivanju financijske korekcije.

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

Tumačenje prava Unije; članak 267. prvi stavak točka (b) i članak 267. treći stavak

**Prethodna pitanja**

1. Je li upravitelj državne potpore u obliku sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (u daljnjem tekstu: sredstva iz ESIF-a) koji nije primatelj potpore obuhvaćen pojmom „korisnik” potpore u kontekstu državnih potpora u

smislu članka [2.] točke 10. Uredbe (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?

2. Može li upravitelj državne potpore u obliku sredstava iz ESIF-a koji nije osoba koja upotrebljava potporu na temelju ugovora o javnoj nabavi biti odgovarajuća osoba kojoj je upućena odluka o određivanju financijske korekcije zbog povrede nacionalnog prava odnosno prava Unije počinjene prilikom javne nabave?

3. Trebaju li u pogledu osobe kojoj je određena upravna mjera „financijska korekcija” zbog nepravilnosti u smislu članka 2. točke 36. Uredbe br. 1303/2013 u slučaju državne potpore u obliku sredstava iz ESIF-a biti ispunjena dva kumulativna uvjeta: da je osoba primatelj bespovratnih sredstava na koje je utjecala nepravilnost i da je ona upotrebljavala predmetna sredstva?

4. Može li se odgovornost za povrede zakona prilikom upotrebe državne potpore u obliku sredstava iz ESIF-a urediti ili preraspodijeliti ugovorom između primatelja i upravitelja potpore ili odgovornost snosi primatelj potpore koji je nezakonito upotrebljava?

5. Postoji li solidarna odgovornost primatelja i upravitelja potpore i treba li takvu odgovornost propisati u ugovoru o dodjeli potpore?

6. Protive li se, u slučaju kao što je onaj iz glavnog postupka, člancima 41. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima nacionalna upravna i sudska praksa u skladu s kojima se „operateru usluge od općeg gospodarskog interesa”, kao što je „Organizacija na dviženieto, parkingi i garaži” EOOD, kojoj se predbacuje da je u postupku koji je provela povrijedila Zakon za obštественite porački (Zakon o javnoj nabavi) prilikom javne nabave u postupku za upotrebu sredstava iz ESIF-a (koja čine državnu potporu), ne dodjeljuje ni pravo sudjelovanja u postupku određivanja financijske korekcije u vezi s ugovorom koji je sklopio ni pravo sudjelovanja u sudskom postupku radi pobijanja tog upravnog akta, uz obrazloženje da je taj operater kao partner općine na temelju sporazuma o partnerstvu građanskopravno regresno odgovoran?

### **Navedeni propisi i sudska praksa Europske unije**

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

Uredba (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70: članak 2.

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

### **Navedene nacionalne odredbe**

Zakon za obšttestvenite porachki (Zakon o javnoj nabavi) (ZOP): članak 2. stavak 2., članak 49. stavak 1. i članak 3. Dodatnih odredbi

Zakon za upravljenie na sredstvata ot evropejskite fondove pri spodeleno upravljenie (Zakon o upravljanju sredstvima iz europskih fondova u okviru dijeljenog upravljanja) (ZUSEFSU), na snazi od 1. srpnja 2022., i ranija verzija pod nazivom: Zakon za upravljenie na sredstvata ot Evropejskite strukturni i investicionni fondove (Zakon o upravljanju sredstvima iz europskih strukturnih i investicijskih fondova, u daljnjem tekstu: ZUSESIF): članak 70. stavak 1. točka 9., članak 70. stavak 2. i članak 73. stavak 1.

Zakon za daržavnite pomošti (Zakon o državnim potporama) (ZDP): članci 9., 12. i 20. te članak 1. točka 7. Dodatnih odredbi

Naredba za posočvane na nerednosti, predstavljavašti osnovanija za izvaršvane na finansovi korekcii, i procentnitate pokazateli za opredeljane razmera na finansovite korekcii po reda na Zakona za upravljenie na sredstvata ot Evropejskite strukturni i investicionni fondove (Uredba o utvrđivanju nepravilnosti koje predstavljaju osnove za poduzimanje financijskih korekcija kao i postotnih indikatora za određivanje iznosa financijskih korekcija prema postupku u skladu sa Zakonom o upravljanju sredstvima iz europskih strukturnih i investicijskih fondova, u daljnjem tekstu: Uredba o utvrđivanju nepravilnosti): točka 10. Priloga br. 1 članku 2. stavku 1.

Naredba N° 2 za uslovijata i reda za utvarždavane na transportni shemi i za osašttestvjavaneto na obšttestveni prevozi na patnici s avtobusi (Uredba br. 2 o uvjetima i postupku za utvrđivanje transportnih putova i za obavljanje javnog prijevoza putnika autobusima, u daljnjem tekstu: Uredba br. 2) od 15. ožujka 2002.: članci 2. i 16.c te članak 1. točke 7., 8., 10., 11., 12. i 13. Dodatnih odredbi

## Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Postupak br. BG16RFOP001-1.001-039 o dodjeli bespovratnih financijskih sredstava za „Provedbu integriranih planova za obnovu i razvoj gradova 2014. – 2020.” provodi se u okviru prioritetne osi br. 1 „Održivi i integrirani urbani razvoj” operativnog programa „Regije u razvoju” 2014. – 2020. (u daljnjem tekstu: operativni program).
- 2 Prioritetna os br. 1 provodi se u skladu s člankom 7. Uredbe br. 1301/2013.
- 3 U smjernicama za podnošenje zahtjeva u postupku navodi se da se bespovratna financijska sredstva u okviru prioriteta ulaganja „Integrirani gradski prijevoz”, koji je relevantan u ovom slučaju, dodjeljuju općinama korisnicima u svojstvu administrativnih jedinica i vlasnika javne infrastrukture. Izričito se upućuje na to da se poticajne mjere u pravilu provode u partnerstvu s gospodarskim subjektima. U ovom slučaju općine korisnici u pogledu sredstava koja se stavljaju na raspolaganje partnerima djeluju kao upravitelji državne potpore. Sredstva koja se stavljaju na raspolaganje partnerima smatraju se dijelom naknade za pružanje usluge prijevoza u općem gospodarskom interesu. U ovom slučaju ugovor o javnoj usluzi potpisuje gospodarski subjekt koji je partner u projektu, pri čemu se postupak provodi u skladu s Uredbom br. 1370/2007, koja je relevantna za ovaj slučaj.
- 4 U skladu s točkom 5.4.2. smjernica za podnošenje zahtjeva ovlašteni partneri u tom postupku općinska su društva za javni gradski prijevoz kao „unutarnji operateri” u skladu s definicijom iz članka 1. točke 7. Dodatnih odredbi Uredbe br. 2.
- 5 U okviru opisanog postupka Općina Veliko Tarnovo sklopila je s upravljačkim tijelom operativnog programa Administrativen dogovor za predostavljane na bezvazmezdna finansova pomošt (upravni ugovor o dodjeli bespovratnih financijskih sredstava, u daljnjem tekstu: ADBFP) radi provedbe predloženog projekta „Integrirani javni prijevoz Grada Veliko Tarnovo”. U članku 1. ADBFP-a navodi se da je Općina „korisnik” bespovratnih sredstava.
- 6 U skladu s člankom 2.3. ADBFP-a dio ukupnog iznosa bespovratnih financijskih sredstava sastoji se od državne potpore za operatera usluge javnog prijevoza putnika u obliku naknade za javnu uslugu u skladu s Uredbom br. 1370/2007. Općina Veliko Tarnovo upravitelj je te državne potpore. Ona se obvezuje osigurati usklađenost s relevantnim odredbama u skladu sa zahtjevima iz Uredbe br. 1370/2007, što obuhvaća uspostavu i primjenu odgovarajućih mehanizama za kontrolu provedbe.
- 7 U skladu s člankom 6. stavkom 2. Općih uvjeta uz ADBFP korisnik odgovara upravljačkom tijelu operativnog programa za djelovanja partnera i vanjskih izvođača prilikom provedbe projekta, pri čemu snosi odgovornost „[...] za sve rizike, uključujući neopravdane izdatke i financijske korekcije”.

- 8 Općina Veliko Tarnovo i „Organizacija na dviženieto, parkingi i garaži” EOOD („Organizacija za prijevoz, parkirališta i garaže” EOOD, u daljnjem tekstu: općinsko društvo) sklopile su 24. kolovoza 2018. sporazum o partnerstvu, u skladu s kojim je Općina Veliko Tarnovo „glavni partner”, a općinsko društvo „partner” u projektu. Sporazum o partnerstvu neodvojivi je sastavni dio ADBFP-a.
- 9 U slučaju povreda u postupku javne nabave koje su temelj za određivanje financijske korekcije, sredstva u iznosu financijske korekcije u skladu s člankom 14. stavkom 2. sporazuma o partnerstvu osigurava naručitelj.
- 10 U svojstvu operatera usluge od općeg gospodarskog interesa (javni prijevoz putnika) i konkretnog primatelja državne potpore općinsko društvo provelo je postupak javne nabave za kupnju i isporuku električnih autobusa u okviru projekta „Integrirani gradski prijevoz Grada Veliko Tarnovo”.
- 11 Na temelju toga sklopljen je ugovor o javnoj nabavi s jedinim ponuditeljem, konzorcijem koji čine Excelor Holding Group EOOD iz Bugarske i Jiangsu Alfa Bus Co. iz Kine.
- 12 Odlukom od 11. svibnja 2022. voditelj upravljačkog tijela operativnog programa odredio je financijsku korekciju u pogledu Općine Veliko Tarnovo zbog nepravilnosti u skladu s člankom 70. stavkom 1. točkom 9. ZUSESIF-a. U skladu s odlukom do nepravilnosti je došlo prilikom javne nabave zbog diskriminirajućeg uvjeta za izvršavanje ugovora u smislu točke 10. podtočke (a) Priloga br. 1 članku 2. stavku 1. Uredbe o utvrđivanju nepravilnosti. Određena korekcija iznosila je 25 % sredstava iz europskih strukturalnih i investicijskih fondova (ESIF) stavljenih na raspolaganje za financiranje ugovora o javnoj nabavi koji je sklopilo općinsko društvo.
- 13 Općina Veliko Tarnovo protiv te je odluke podnijela tužbu Administrativni sud Veliko Tarnovo (Upravni sud u Velikom Tarnovu, Bugarska). Taj je sud odbio tužbu jer je smatrao točnim zaključak upravljačkog tijela o tome da postoji povreda nacionalnog prava u području javne nabave i da ta okolnost predstavlja nepravilnost u smislu ZUSESIF-a. Također je smatrao da je upravo Općina kao strana ADBFP-a odgovarajuća osoba kojoj je upućena odluka o određivanju financijske korekcije. Odbio je prigovor o tome da Općina nije naručitelj i da stoga nije prouzročila nepravilnost. Okolnost da je korisnik bespovratnih financijskih sredstava sklopio sporazume o partnerstvu za određene djelatnosti ne oslobađa ga odgovornosti koju ima kao strana ADBFP-a. Odredba sporazuma o partnerstvu kojom se uređuje odgovornost za povrede i rizike, kao i za financijske korekcije, odnosi se samo na regres; njezina je svrha samo u okviru unutarnjeg odnosa između partnera urediti tko snosi odgovornost za financijsku korekciju. Partner Općine ne postaje ni korisnik u smislu ADBFP-a niti je primatelj državne potpore; nije ni u kakvom izravnom odnosu s upravljačkim tijelom operativnog programa, zbog čega mu se ne mogu uputiti eventualne odluke tog tijela.



- 14 Općina Veliko Tarnovo protiv te je presude Administrativen sada Veliko Tarnovo (Upravni sud u Velikom Tarnovu) podnijela žalbu u kasacijskom postupku Vrhoven administrativen sadu (Vrhovni upravni sud, Bugarska), odnosno sudu koji je uputio zahtjev.

### **Glavni argumenti stranaka glavnog postupka**

- 15 Općina osporava zaključke prvostupanjskog suda o tome da je ona jedini korisnik bespovratnih financijskih sredstava u okviru projekta i da je u tom svojstvu počinila povredu pravila javne nabave. Poziva se na pravnu definiciju pojma „korisnik” u članku 2. točki 10. Uredbe br. 1303/2013 i navodi da je općinsko društvo korisnik potpore u pogledu koje je određena korekcija jer je njezin izravni primatelj i javnopravno tijelo kojem je povjerena konkretna operacija kupnje električnih autobusa. U članku 2.3. ADBFP-a izričito se predviđa da općinsko društvo prima potporu, a da je općina samo upravitelj potpore.
- 16 Općina osporava i zaključak prvostupanjskog suda o tome da u postupku određivanja financijske korekcije snosi odgovornost za djelovanja svojih partnera pred upravljačkim tijelom time što na sebe preuzima rizike prilikom upotrebe bespovratnih sredstava. Općina smatra da je financijska korekcija upravna mjera, a ne sankcija, zbog čega nepravilnost i korekciju ne treba tumačiti kao „rizik povezan s izvršenjem ugovora”.
- 17 Prema mišljenju Općine, u ovom je slučaju relevantna i okolnost da su bespovratna sredstva iz ESIF-a državna potpora, točnije naknada za javnu uslugu u smislu Uredbe br. 1370/2007. U smjernicama za podnošenje zahtjeva za potporu izričito se uputilo na to da je primatelj potpore partner, odnosno općinsko društvo za javni gradski prijevoz u svojstvu „unutarnjeg operatera”. Stoga treba razgraničiti pojmove „primatelj državne potpore iz sredstava ESIF-a” i „upravitelj državne potpore iz sredstava ESIF-a”. Kad bi se državna potpora sastojala od sredstava iz ESIF-a, financijska korekcija mogla bi se odrediti samo u pogledu primatelja potpore. On je, naime, gospodarski subjekt koji je odredio diskriminirajući kriterij za odabir i prouzročio nepravilnost u smislu Uredbe o utvrđivanju nepravilnosti. Upravitelj državne potpore, u ovom slučaju Općina Veliko Tarnovo, može eventualno snositi odgovornost za povrede pravila o državnim potporama u smislu članka 107. UFEU-a.
- 18 Osim toga, Općina osporava to da partneru nije dopušteno sudjelovati u postupku određivanja financijske korekcije.
- 19 Tuženik osporava žalbu u kasacijskom postupku.

### Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 20 Financijska korekcija određena u pogledu Općine koja se pobija u glavnom postupku temelji se na povredi odredbe prava Unije prenesene u nacionalno pravo koja je počinjena djelovanjem drugog gospodarskog subjekta.
- 21 U ustanovljenoj sudskoj praksi Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud) u pogledu ispitivanja zakonitosti odluka o primjeni financijske korekcije ne uzimaju se u obzir ni definicija pojma „korisnik” u smislu članka 2. točke 10. Uredbe br. 1303/2013 u kontekstu državnih potpora ni značenje izraza „javni prijevoz putnika”, „operater usluge od općeg gospodarskog interesa”, „obveza obavljanja javne usluge”, „primatelj državne potpore iz sredstava ESIF-a” ili „naknada za javnu uslugu” u smislu Uredbe br. 1370/2007.
- 22 Kako bi se moglo odgovoriti na pitanje o tome je li Općina Veliko Tarnovo jedini korisnik bespovratnih financijskih sredstava u okviru projekta i je li u tom svojstvu počinila povredu nacionalnih pravila javne nabave, potrebno je tumačenje pojma „korisnik” u smislu članka 2. točke 10. Uredbe br. 1303/2013.
- 23 U ovom konkretnom slučaju koji se odnosi na sredstva upotrijebljena za kupnju električnih autobusa Općina Veliko Tarnovo upravitelj je državne potpore iz sredstava ESIF-a. Za pravilno rješavanje spora u pogledu financijske korekcije treba ispitati je li u tom svojstvu i korisnik bespovratnih sredstava iz ESIF-a koja su općinskom društvu dodijeljena kao državna potpora.
- 24 Financijska korekcija određuje se kao upravna mjera protiv gospodarskog subjekta zbog djelovanja ili propusta prilikom upotrebe sredstava iz ESIF-a protivnog nacionalnom pravu ili pravu Unije. Dopušta li se da općina kao pravna osoba koja nije upotrebljavala sredstva iz ESIF-a u okviru postupka javne nabave snosi, preko financijskih korekcija, odgovornost za povrede počinjene u okviru tog postupka? Time se postavlja i pitanje treba li osoba kojoj je određena upravna mjera „financijska korekcija” u slučaju državnih potpora iz sredstava ESIF-a istodobno ispuniti oba uvjeta: da je osoba primatelj bespovratnih sredstava na koje je utjecala nepravilnost i da je ona upotrebljavala predmetna sredstva.
- 25 Ako sudovi odredbu sporazuma o partnerstvu koja se odnosi na odgovornost u slučaju financijskih korekcija tumače kao odredbu o regresu koja vrijedi samo u okviru unutarnjeg odnosa između partnerâ, treba utvrditi može li se odgovornost za povrede zakona prilikom upotrebe državnih potpora iz sredstava ESIF-a urediti ili preraspodijeliti ugovorom između primatelja i upravitelja potpore ili odgovornost u cijelosti snosi primatelj koji ju je nezakonito upotrijebio.
- 26 Osim toga, pravo na dobru upravu temeljno je pravo zajamčeno pojedincu na temelju članka 41. Povelje. Pravo na dobru upravu obuhvaća: 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 spisu koji se na nju odnosi; 3. obvezu uprave da obrazloži svoje odluke. U skladu s člankom 51. Povelje, ona se odnosi na države članice kada provode pravo Unije. Bespovratna

financijska sredstva stavljaju se na raspolaganje u okviru izravne primjene prava Unije, što je okolnost zbog koje su nacionalna tijela koja su nadležna za primjenu prava obvezna poštovati članak 41. Povelje.

- 27 To je i smisao pitanja o tome protive li se člancima 41. i 47. Povelje nacionalna upravna i sudska praksa u skladu s kojima operater usluge od općeg gospodarskog interesa, kao što je općinsko društvo u glavnom postupku, nema ni pravo sudjelovanja u postupku određivanja financijske korekcije koja se odnosi na ugovor koji je sklopio ni pravo sudjelovanja u sudskom postupku radi pobijanja tog upravnog akta, i to zato što je taj operater kao partner općine na temelju sporazuma o partnerstvu građanskopravno regresno odgovoran .

RADNI DOKUMENT