

Zadeva C-477/23

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

25. julij 2023

Predložitveno sodišče:

Varhoven administrativen sad (Bolgarija)

Datum predložitvene odločbe:

13. julij 2023

Vlagateljica kasacijske pritožbe:

Obshtina Belovo

Nasprotna stranka v postopku s kasacijsko pritožbo:

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

Predmet postopka v glavni stvari

Predmet postopka je kasacijska pritožba, ki jo je Obshtina Belovo (občina Belovo) vložila zoper sodbo prvostopenjskega upravnega sodišča, s katero je bila zavrnjena njena tožba zoper odločbo o naložitvi finančnega popravka, ki jo je izdal Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Okolna sreda“ 2014–2020 (vodja organa upravljanja operativnega programa „Okolje“ 2014–2020).

Predmet in pravna podlaga predloga

Razlaga prava Unije; člen 267, prvi odstavek, točka (b), in tretji odstavek, PDEU

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali razlaga člena 2, točke 10, 36 in 37, Uredbe št. 1303/2013 nasprotuje nacionalni ureditvi ali razlagi in uporabi te ureditve, v skladu s katero je treba v

primeru, kakršen je v postopku v glavni stvari, za upravičenko do nepovratnih sredstev iz sredstev evropskih strukturnih in investicijskih skladov (v nadaljevanju: sredstva iz skladov ESI) šteti le eno od partnerskih občin (strank ADBFP), ki je podpisala upravno pogodbo o nepovratnih sredstvih kot vodilna partnerka? Katere pogoje mora izpolnjevati organizacija, da se jo lahko v primeru, kot je obravnavani, opredeli kot upravičenko v smislu člena 2, točka 10, Uredbe št. 1303/2013?

2. Ali razlaga člena 2, točke 10, 36 in 37, Uredbe št. 1303/2013 nasprotuje nacionalni ureditvi ali razlagi in uporabi te ureditve, v skladu s katero se v primeru, kakršen je v postopku v glavni stvari, finančni popravek zaradi kršitve določb o oddaji javnih naročil, ki jo je storil gospodarski subjekt, naloži z odločbo, katere naslovnik je drug gospodarski subjekt, ki ni storil kršitve, je pa v pogodbi o nepovratnih sredstvih naveden kot vodilni partner?

3. Ali Uredba št. 1303/2013 nasprotuje nacionalni ureditvi ali razlagi in uporabi te ureditve, v skladu s katero se lahko odgovornost za finančni popravek na podlagi pogodbe prerazporedi med projektnimi partnerji ali mora vsak gospodarski subjekt na podlagi pogodb, katerih stranka je, nositi odgovornost za finančne popravke v zvezi s kršitvami, ki jih je storil pri uporabi sredstev iz skladov ESI?

4. Ali člena 41 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v primeru, kakršen je v postopku v glavni stvari, nasprotujeta nacionalni upravni praksi in sodni praksi, v skladu s katerima se občini, o kateri se trdi, da je pri oddaji javnega naročila v postopku uporabe sredstev iz skladov ESI kršila Zakon za obshtestvenite porachki (zakon o oddaji javnih naročil), ne prizna niti pravice do udeležbe v postopku za naložitev finančnega popravka, ki se nanaša na pogodbo, ki jo je sklenila, niti pravice do udeležbe v sodnem postopku, v katerem se izpodbija ta upravni akt, in sicer zato, ker lahko kot partnerica na podlagi sporazuma o partnerstvu, sklenjenega z vodilnim partnerjem, vloži civilno tožbo?

Navedene določbe prava Unije

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina): člen 41, člen 47 in člen 51(1)

Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006: člen 2, točke 10, 36 in 37

Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES

Navedene nacionalne določbe

Zakon za obshtestvenite porachki (zakon o oddaji javnih naročil) (ZOP): člen 2(2), člen 5(2), točka 9, člen 59(6) in člen 3 dodatnih določb

Zakon za upravljenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravljenie (zakon o upravljanju sredstev iz evropskih skladov v okviru deljenega upravljanja) (ZUSEFSU), velja od 1. julija 2022, in njegova prejšnja različica z naslovom: Zakon za upravljenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (zakon o upravljanju sredstev iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov) (ZUSESIF): člen 70(1), točka 9, in (2), ter člen 73(1)

Zakon za upravljenie na otpadatsite (zakon o ravnanju z odpadki): člen 49(1) in (9)

Zakon za Kamarata na stroitelite (zakon o gradbeni zbornici): člen 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 upravljenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (uredba o ugotavljanju nepravilnosti, ki so razlog za izvedbo finančnih popravkov, in o kazalnikih v odstotkih za določitev višine finančnih popravkov na podlagi zakona o upravljanju sredstev iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov, v nadaljevanju: uredba o ugotavljanju nepravilnosti): točka 11 Priloge št. 1 k členu 2(1)

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Pri spornem postopku, v katerem se uporabljajo sredstva iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov (ESI) za obdobje 2014–2020, gre za (postopek št.) BG16M1OP002-2.002 – Kombinirani postopek za načrtovanje in gradnjo objektov za kompostiranje in objektov za predobdelavo gospodinjskih odpadkov.
- 2 Vložniki v postopku so nekatere občine iz sporne regije Pazardzhik, med njimi občini Pazardzhik in Belovo. Vse te občine so vključene v regionalno združenje za ravnanje z odpadki (v nadaljevanju: regionalno združenje) na podlagi zakona o ravnanju z odpadki.
- 3 Regionalno združenje je zaradi vložitve prošnje določilo občino, ki je vodilna partnerka, medtem ko so druge občine vložnice iz regionalnega združenja partnerke te občine, ki je vodilna partnerka, vse občine iz regionalnega združenja pa so o tem sklenile sporazum o partnerstvu.
- 4 Občine, ki so vključene v regionalno združenje, lahko v zadevnem postopku o dodelitvi nepovratnih sredstev praviloma vložijo le en predlog projekta. Zato so občine iz regionalnega združenja, med njimi občini Pazardzhik in Belovo, pripravile skupen predlog projekta.

- 5 Občine so v postopku za dodelitev nepovratnih sredstev v okviru operativnega programa „Okolje“ 2014–2020, ki ga sofinancirata Evropski sklad za regionalni razvoj in Kohezijski sklad Evropske unije, podpisale Administrativni dogovor za predostavljane na bezvazvezna finansijska pomošt (upravna pogodba o dodelitvi nepovratnih sredstev, v nadaljevanju: ADBFP).
- 6 V točki 1 ADBFP je navedeno, da so na podlagi pogodbe upravičenke vse občine, čeprav je ob imenu vsake občine naveden tudi njen status partnerke.
- 7 V točki 3.3 ADBFP je izrecno navedeno, da občine, ki so stranke te pogodbe, določajo občino Pazardzhik za občino, ki je vodilna partnerka. Druge občine so partnerske občine.
- 8 V členu 1, točka 3, pogojev za izvedbo projekta, odobrenega na podlagi postopka (v nadaljevanju: pogoji za izvedbo), ki so sestavni del ADBFP, je navedeno, da je oseba, navedena v členu 2, točka 10, Uredbe št. 1303/2013, „upravičenka“ v postopku.
- 9 Prav tako je v členu 1, točka 3, pogojev za izvedbo navedeno, da so, če se predlog projekta vloži na podlagi partnerstva, vse partnerske občine, tako občina, ki je vodilna partnerka, kot tudi partnerke, ki so skupaj vložile predlog projekta, ki je bil odobren za financiranje, upravičenke.
- 10 Pristojnosti občine, ki je vodilna partnerka, so določene v členu 4(6) pogojev za izvedbo in se med drugim konkretno nanašajo na vodenje korespondence z organom upravljanja, prejemanje sredstev iz ADBFP na lasten bančni račun in razdeljevanje sredstev med partnerske občine na podlagi določb sporazuma o partnerstvu. Občina, ki je vodilna partnerka, je poleg tega odgovorna za upravljanje projekta.
- 11 Pristojnosti partnerskih občin so določene v predlogu projekta, pri čemer je v zvezi s spornim javnim naročilom za gradnjo objekta za kompostiranje ločeno zbranih zelenih in/ali biološko razgradljivih gospodinjskih odpadkov konkretno določeno, da ga izvede in odda občina Belovo.
- 12 Občina Belovo je kot javni naročnik izvedla postopek za oddajo javnega naročila, na podlagi katerega je z družbo „Delchev Ingenering“ EOOD sklenila pogodbo o gradnji objekta za kompostiranje ločeno zbranih zelenih in/ali biološko razgradljivih gospodinjskih odpadkov na območju občine Belovo.
- 13 Z odločbo vodje organa upravljanja operativnega programa „Okolje“ 2014–2020 z dne 21. marca 2022, ki je bila popravljena z odločbo te vodje organa z dne 15. aprila 2022, je bil naložen finančni popravek v višini 10 % sredstev iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov (ESI), zagotovljenih za financiranje pogodbe, ki sta jo sklenili občina Belovo in družba „Delchev Ingenering“ EOOD.
- 14 Finančni popravek je bil naložen upravičenki, občini Pazardzhik, zaradi nepravilnosti v skladu s členom 70(1), točka 9, ZUSESIF v povezavi s točko 11(a)

Priloge št. 1 k členu 2(1) uredbe o ugotavljanju nepravilnosti. V skladu z odločbo je nepravilnost storila občina Belovo s tem, da je kršila nacionalne določbe, in sicer člen 2(2) in člen 59(6) ZOP v povezavi s členom 3(3) Zakon za Kamarata na stroitelite (ZKS), in s tem, da je kršila pravo Unije.

- 15 Občina Belovo, ki ni bila naslovnica odločbe o naložitvi finančnega popravka, je to odločbo izpodbijala pred Administrativen sad Pazardzhik (upravno sodišče v Pazardzhiku, Bolgarija), ki je tožbo štelo za dopustno, vendar jo je zavrnilo kot neutemeljeno.
- 16 Prvostopenjsko upravno sodišče je štelo, da je bila sporna ADBFP sklenjena tako z občino Pazardzhik kot tudi z drugimi občinami iz regije, med drugim z občino Belovo, ker so se te v Kombiniranem postopku za načrtovanje in gradnjo objektov za kompostiranje in objektov za predobdelavo gospodinjskih odpadkov prijavile s skupnim predlogom projekta. Javno naročilo, na katero se nanaša finančni popravek, naj bi razpisala občina Belovo, ki naj bi tudi podpisala pogodbo z družbo „Delchev Ingeneering“ EOOD. Zato naj bi imela občina Belovo pravni interes za izpodbijanje te odločbe ne glede na to, da je v sporni odločbi zgolj občina Pazardzhik navedena kot naslovnica odločbe in upravičenka v okviru projekta.
- 17 Občina Belovo je zoper to sodbo Administrativen sad Pazardzhik (upravno sodišče v Pazardzhiku) vložila kasacijsko pritožbo pri Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče, Bolgarija), to je predložitveno sodišče.

Bistvene trditve strank postopka v glavni stvari

- 18 Občina Belovo v kasacijski pritožbi ugovarja prvostopenjski sodbi s tem, da preučuje možnost uporabe člena 3(3) zakona o gradbeni zbornici v kontekstu konkretnega postopka o oddaji javnega naročila.
- 19 Nasprotna stranka v postopku s kasacijsko pritožbo, vodja organa upravljanja, v skopem odgovoru trdi, da je kasacijska pritožba neutemeljena.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 20 Podlaga za finančni popravek, naložen občini, ki se izpodbija v postopku v glavni stvari, je kršitev določbe prava Unije, prenesene v nacionalno pravo, ki je bila povzročena z dejanjem druge občine.
- 21 Nacionalna sodišča pri sporih o zakonitosti uporabe sredstev iz skladov ESI in pri preizkusu zakonitosti naloženih finančnih popravkov, kot v sporu o glavni stvari, uporabljajo pojme „upravičenec“, „nepravilnost“ in „gospodarski subjekt“ v smislu člena 2, točke 10, 36 in 37, Uredbe št. 1303/2013.

- 22 Na podlagi preučitve nacionalne sodne prakse se je izkazalo, da nekateri senati v podobnih primerih zastopajo stališče, da je „upravičenec“ v smislu člena 2, točka 10, Uredbe št. 1303/2013 zgolj občina, ki je vodilni partner pri projektu, zato je lahko le ona naslovnica odločbe o naložitvi finančnega popravka, medtem ko druge partnerske občine, tudi če gre za skupen predlog projekta, nimajo tega statusa. Ti senati drugim partnerskim občinam ne priznavajo položaja stranke v postopku in zavračajo njihovo pravico do udeležbe v postopku o naložitvi finančnega popravka, vključno s primeri, v katerih so te občine stranke pogodb, na katere se nanaša popravek (kot v obravnavanem primeru).
- 23 Nasprotno Administrativen sad Sofia-Oblast (upravno sodišče za upravni okraj Sofija, Bolgarija) v eni od sodb zastopa stališče, da je, če občina, ki uporablja sredstva iz skladov ESI, krši določbe o oddaji javnih naročil, ravno ta občina pravilna naslovnica odločbe o naložitvi finančnega popravka. Zato naj bi bilo treba tej občini priznati pravico do udeležbe v postopku o naložitvi finančnega popravka, zaradi česar naj bi morala imeti pravico do pravnega sredstva zoper ta upravni akt. Vendar je bila ta sodba Administrativen sad Sofia-Oblast (upravno sodišče za upravni okraj Sofija) s sodbo Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče), ki je odločilo, da partnerji v okviru postopka nimajo statusa upravičenca, niso pravilni naslovniki upravnega akta o naložitvi finančnega popravka in nimajo pravice do udeležbe v tem postopku, razveljavljena.
- 24 V postopku v glavni stvari se je prvostopenjsko sodišče pridružilo drugonavedenemu mnenju. Odločilo je, da je občina Belovo izvedla postopek (o oddaji) naročila, v katerem so bile ugotovljene nepravilnosti, in je upravičenka tega projekta, zaradi česar ima pravico do pravnega sredstva.
- 25 V tem smislu je mogoče ugotoviti, da iz nacionalne sodne prakse izhajajo dvomi v zvezi z vprašanjem, kateri pogoji morajo biti izpolnjeni za opredelitev kot „upravičenec“ v skladu s členom 2, točka 10, Uredbe št. 1303/2013. Ti dvomi se pojavljajo v zvezi s tem, katera dejstva so pomembna za opredelitev: dejstvo, ki se nanaša na podpis upravne pogodbe o dodelitvi nepovratnih sredstev, ali dejstvi, ki se nanašata na prejem in uporabo nepovratnih sredstev, ali pa druga dejstva.
- 26 V obravnavanem postopku so vse občine zadevne regije vložile skupen predlog projekta za financiranje iz sredstev iz skladov ESI in so vse stranke ADBFP. Projektna občina, ki je določena za vodilno partnerko, ima pristojnosti v skladu s členom 4(6) izvedbenih določb: prejema korespondenco, ki v okviru ADBFP poteka z organom upravljanja, prejema sredstva na podlagi ADBFP na svoj bančni račun, za organ upravljanja izpolnjuje vse zahtevke za plačilo in poročila o napredku na podlagi ADBFP ter mu jih predloži, odgovarja za upravljanje projekta.
- 27 Vsaka partnerska občina izvede dejavnosti, ki so vnaprej opisane v projektu, pri čemer postopek o oddaji javnega naročila za gradnjo objekta za kompostiranje ločeno zbranih zelenih in/ali biološko razgradljivih gospodinjskih odpadkov v obravnavanem primeru organizira in izvede občina Belovo.

- 28 V teh okoliščinah se postavlja vprašanje, kdo je pravilni naslovník odločbe o naložitvi finančnega popravka zaradi storjene nepravilnosti, in zato, katera občina ima pravico do udeležbe v postopku o naložitvi finančnega popravka in pravico dostopa do sodišča z vložitvijo tožbe zoper odločbo o naložitvi finančnega popravka: občina, ki je vodilna partnerka pri projektu, ali občina, ki uporablja sredstva iz skladov ESI, na katera se nanaša konkretna nepravilnost.
- 29 Sodna praksa, v skladu s katero se v enakih primerih zavrača pravica partnerske občine do udeležbe v upravnem postopku in pravica dostopa do sodišča, temelji na dejstvih, da občina, ki je vodilna partnerka, navede bančni račun, na katerega se nakažejo sredstva iz skladov ESI, da deli ta sredstva in da v primeru finančnih popravkov, naloženih partnerjem, te pobota z upravičenimi sredstvi iz skladov ESI. Hkrati sta občina, ki je vodilna partnerka, in partnerska občina v civilnopravnem razmerju.
- 30 Zato se postavlja tudi vprašanje, ali Uredba št. 1303/2013 nasprotuje nacionalni ureditvi ali sodni praksi o razlagi in uporabi te ureditve, v skladu s katero se lahko odgovornost za finančni popravek na podlagi pogodbe prerazporedi med partnerji postopka, oziroma ali mora v okviru pogodb, katerih stranka je, v primeru kršitev, ki jih je storil v zvezi z uporabo sredstev iz skladov ESI, dejansko vsak posameznik prevzeti odgovornost za finančne popravke.
- 31 Poleg tega je pravica do dobrega upravljanja na podlagi člena 41 Listine temeljna pravica, ki je podeljena posamezniku. Pravica do dobrega upravljanja vključuje: 1. pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene; 2. pravico vsake osebe do vpogleda v svoj spis; 3. obveznost uprave, da svoje odločitve obrazloži. Listina se v skladu s svojim členom 51 uporablja za države članice samo, ko izvajajo pravo Unije. Nepovratna sredstva se zagotavljajo ob neposrednem izvajanju prava Unije, to pa nacionalnim organom, ki so pristojni za izvajanje prava, nalaga spoštovanje člena 41 Listine.
- 32 V tem smislu se postavlja tudi vprašanje, ali člena 41 in 47 Listine nasprotujeta nacionalni sodni praksi in upravni praksi, v skladu s katerima občina, ki je pri oddaji javnega naročila v postopku uporabe sredstev iz skladov ESI kršila zakon o oddaji javnih naročil, nima niti pravice do udeležbe v postopku za naložitev finančnega popravka, ki se nanaša na pogodbo, ki jo je sklenila, niti pravice do udeležbe v sodnem postopku, v katerem se izpodbija ta upravni akt, in sicer zato, ker lahko ta občina kot partnerica občine, ki je vodilna partnerica, na podlagi sporazuma o partnerstvu vloží civilno tožbo.
- 33 Če bi se izkazalo, da je treba v obravnavanem primeru šteti, da občina Belovo ni upravičenec v smislu člena 2, točka 10, Uredbe št. 1303/2013 in nima pravice izpodbijati odločbe o naložitvi finančnega popravka, katere naslovník je občina Pazardzhik, bi moralo Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče) razveljaviti sodbo Administrativen sad Pazardzhik (upravno sodišče v Pazardzhiku) in zaključiti postopek. Ker Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče) tako obravnava spor, katerega rešitev je povezana z razlago in

uporabo določb prava Unije, meni, da mora obravnavani predlog za sprejetje predhodne odločbe po uradni dolžnosti vložiti pri Sodišču Evropske unije.

DELOVNI DOKUMENT