

**Byla C-477/23****Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį****Gavimo data:**

2023 m. liepos 25 d.

**Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:**

*Varhoven administrativen sad* (Bulgarija)

**Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:**

2023 m. liepos 13 d.

**Kasatorė:**

*Obshtina Belovo*

**Kita kasacinio proceso šalis:**

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

**Pagrindinės bylos dalykas**

Byla nagrinėjama pagal *Obshtina Belovo* (Belovo savivaldybė) kasacinį skundą dėl pirmosios instancijos administracinio teismo sprendimo, kuriuo atmetas jos skundas dėl *Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Okolna sreda“ 2014 – 2020* (2014–2020 m. veiksmų programos „Aplinka“ administravimo institucijos vadovas) sprendimo nustatyti finansinę pataisą.

**Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas**

Sajungos teisės aiškinimas; 267 straipsnio pirmos pastraipos b punktas ir trečia pastraipa

**Prejudiciniai klausimai**

1. Ar Reglamento Nr. 1303/2013 2 straipsnio 10, 36 ir 37 punktų aiškinimui prieštarauja nacionalinės teisės nuostata arba tokia šios nuostatos aiškinimo ir

taikymo praktika, pagal kurią tokiu atveju, kaip nagrinėjamas pagrindinėje byloje, tik viena iš savivaldybių partnerių (ADBFP šalių), kuri pasirašė subsidijos administravimo sutartį kaip pagrindinis partneris, laikytina Europos struktūrinių ir investicijų fondų subsidijos (toliau – ESIF lėšos) gavėja? Kokias sąlygas turi atitikti organizacija, kad tokiu atveju, kaip nagrinėjamas, ji galėtų būti laikoma paramos gavėja, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 1303/2013 2 straipsnio 10 punktą?

2. Ar Reglamento Nr. 1303/2013 2 straipsnio 10, 36 ir 37 punktų aiškinimui prieštarauja nacionalinės teisės nuostata arba tokia šios nuostatos aiškinimo ir taikymo praktika, pagal kurią tokiu atveju, kaip nagrinėjamas pagrindinėje byloje, finansinė pataisa dėl ekonominės veiklos vykdytojo padaryto viešųjų pirkimų taisyklių pažeidimo nustatoma sprendimu, kurio adresatas yra kitas ekonominės veiklos vykdytojas, kuris nepadarė pažeidimo, tačiau sutartyje dėl finansinės subsidijos yra nurodytas kaip pagrindinis partneris?

3. Ar Reglamentui Nr. 1303/2013 prieštarauja nacionalinės teisės nuostata ar tokia šios nuostatos aiškinimo ir taikymo praktika, pagal kurią atsakomybė už finansinę pataisą gali būti perskirstoma tarp projekto partnerių pagal sutartį, ar kiekvienas ekonominės veiklos vykdytojas turi prisiimti atsakomybę už finansines pataisas, susijusias su pažeidimais, kuriuos jis padarė naudodamas ESIF lėšas pagal sutartis, kurių šalis jis yra?

4. Ar Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 41 ir 47 straipsniams prieštarauja nacionalinė administracinė praktika ir jurisprudencija tokiu atveju, kaip nagrinėjamas pagrindinėje byloje, kai savivaldybei, dėl kurios teigiama, kad sudarydama viešojo pirkimo sutartį pagal ESIF lėšų panaudojimo procedūrą ji pažeidė *Zakon za obshtestvenite porachki* (Viešųjų pirkimų įstatymas), nesuteikiama nei teisė dalyvauti vienos iš jos sudarytų sutarčių finansinės pataisos nustatymo procedūroje, nei teisė dalyvauti teismo procese ginčijant šį administracinį aktą, motyvuojant tuo, kad ji, kaip partnerė, gali imtis veiksmų civiline tvarka, remdamasi partnerystės susitarimu su pagrindiniu partneriu?

### **Nurodyti Europos Sąjungos teisės aktai**

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija (toliau – Chartija): 41 straipsnis, 47 straipsnis ir 51 straipsnio 1 dalis

2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui, Europos žemės ūkio fondui kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondai taikytinos bendrosios nuostatos ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006: 2 straipsnio 10, 36 ir 37 punktai

2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/24/ES dėl viešųjų pirkimų, kuria panaikinama Tarybos direktyva 2004/18/EB

### **Nurodyti nacionalinės teisės aktai**

*Zakon za obshtestvenite porachki* (Viešųjų pirkimų įstatymas) (toliau – ZOP): 2 straipsnio 2 dalis, 5 straipsnio 2 dalies 9 punktą, 59 straipsnio 6 dalis ir papildomų nuostatų 3 straipsnis

*Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie* (Įstatymas dėl Europos fondų, kuriems taikomas pasidalijamasis valdymas, lėšų valdymo), (toliau – ZUSEFSU), galiojantis nuo 2022 m. liepos 1 d., ir ankstesnė jo redakcija pavadinimu: *Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove* (Europos struktūrinių ir investicinių fondų lėšų valdymo įstatymas) (toliau – ZUSESIF): 70 straipsnio 1 dalies 9 punktą ir 2 dalis bei 73 straipsnio 1 dalis

*Zakon za upravlenie na otpadatsite* (Atliekų tvarkymo įstatymas): 49 straipsnio 1 ir 9 dalys

*Zakon za Kamarata na stroitelite* (Statybos rūmų įstatymas): 3 straipsnis

*Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti osnovania za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnitate pokazateli za opredelyane razmera na finansovite korektsii po reda na Zakona za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove* (Nutarimas dėl pažeidimų, kurie yra pagrindas atlikti finansines pataisas, nustatymo ir procentinių rodiklių, pagal kuriuos nustatomas finansinių pataisų dydis pagal Europos struktūrinių ir investicinių fondų lėšų valdymo įstatymą, toliau – Nutarimas dėl pažeidimų nustatymo): priedo Nr. 1 prie 2 straipsnio 1 dalies 11 punktą

### **Bylos aplinkybių ir proceso santrauka**

- 1 Nagrinėjama procedūra, kurioje naudojamos 2014–2020 m. Europos struktūrinių ir investicinių fondų (ESIF) lėšos, yra [procedūra Nr.] BG16M1OP002-2.002 – Jungtinė kompostavimo įrenginių ir buitinių atliekų pirminio apdorojimo įrenginių projektavimo ir statybos procedūra.
- 2 Pareiškėjai šioje procedūroje yra kai kurios Pazardžiko regiono savivaldybės, įskaitant Pazardžiko ir Belovo savivaldybes. Visos šios savivaldybės priklauso atliekų tvarkymo regioninei asociacijai (toliau – regioninė asociacija) pagal *Zakon za upravlenie na otpadatsite* (Atliekų tvarkymo įstatymas).
- 3 Paraiškos tikslais regioninė asociacija paskyrė pagrindinę savivaldybę, o kitos paraiškas teikiančios regioninės asociacijos savivaldybės yra šios pagrindinės

- savivaldybės partnerės; tuo tikslu visos regioninės asociacijos savivaldybės sudarė partnerystės susitarimą.
- 4 Atitinkamoje subsidijos skyrimo procedūroje vienos regioninės asociacijos savivaldybės paprastai gali pateikti tik vieną projekto pasiūlymą. Todėl regioninės asociacijos savivaldybės, įskaitant Pazardžiko ir Belovo savivaldybes, parengė bendrą projekto pasiūlymą.
  - 5 Vykdamas subsidijos skyrimo procedūrą, savivaldybės pasirašė *Administrativen dogovor za predostavyane na bezvazmezdna finansova pomosht* (administracinė sutartis dėl neatlygintinos finansinės pagalbos skyrimo, toliau – ADBFP) pagal 2014–2020 m. veiksmų programą „Aplinka“, kurią bendrai finansuoja Europos regioninės plėtros fondas ir Europos Sąjungos sanglaudos fondas.
  - 6 ADBFP 1 punkte teigiama, kad pagal sutartį visos savivaldybės yra paramos gavėjos, nors prie kiekvienos savivaldybės pavadinimo taip pat nurodomas jos kaip partnerės statusas.
  - 7 ADBFP 3.3 papunktyje aiškiai nurodyta, kad savivaldybės, kurios yra šios sutarties šalys, pagrindine savivaldybe paskiria Pazardžiko savivaldybę. Kitos savivaldybės yra partnerės.
  - 8 Procedūros metu patvirtinto projekto įgyvendinimo sąlygų aprašo (toliau – įgyvendinimo sąlygų aprašas), kuris yra neatsiejama ADBFP dalis, 1 straipsnio 3 punkte nustatyta, kad Reglamento Nr. 1303/2013 2 straipsnio 10 dalyje nurodytas asmuo procedūros tikslais yra „paramos gavėjas“.
  - 9 Įgyvendinimo sąlygų aprašo 1 straipsnio 3 punkte taip pat nustatyta, kad jei projekto paraiška teikiama kartu su partneriais, visos savivaldybės partnerės yra paramos gavėjos – ir pagrindinė savivaldybė, ir partneriai, kartu pateikę patvirtintą finansuoti projekto paraišką.
  - 10 Pagrindinės savivaldybės įgaliojimai reglamentuoti įgyvendinimo sąlygų aprašo 4 straipsnio 6 dalyje ir visų pirma apima susirašinėjimą su administracine institucija, ADBFP lėšų gavimą į savo banko sąskaitą, lėšų paskirstymą savivaldybėms partnerėms pagal partnerystės susitarimo nuostatas ir t. t. Pagrindinė savivaldybė taip pat yra atsakinga už projekto administravimą.
  - 11 Savivaldybių partnerių įgaliojimai reglamentuoti projekto pasiūlyme, kuriame dėl aptariamoms viešojo pirkimo sutarties, sudarytos dėl atskirai surenkamų žaliųjų ir (arba) biologiškai skaidžių buitinių atliekų kompostavimo įrenginio statybos, yra konkrečiai numatyta, kad šią sutartį įgyvendins ir ją sudarys Belovo savivaldybė.
  - 12 Belovo savivaldybė, kaip perkančioji organizacija, atliko viešųjų pirkimų procedūrą, po kurios Belovo savivaldybė ir „Delchev Ingenering“ EOOD sudarė sutartį dėl atskirai surenkamų žaliųjų ir (arba) biologiškai skaidžių buitinių atliekų kompostavimo įrenginio statybos Belovo savivaldybės teritorijoje.

- 13 2022 m. kovo 21 d. *Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Okolna sreda“ 2014 – 2020* (2014–2020 m. veiksmų programos „Aplinka“ administravimo institucijos vadovas) sprendimu, patikslintu 2022 m. balandžio 15 d. sprendimu, buvo nustatyta 10 % dydžio Europos struktūrinių ir investicijų fondų (ESIF) lėšų, skirtų Belovo savivaldybės ir „Delchev Ingenering“ EOOD sudarytai sutarčiai finansuoti, finansinė pataisa.
- 14 Finansinė pataisa buvo nustatyta paramos gavėjui Pazardžiko savivaldybei dėl pažeidimo pagal ZUSESIF 70 straipsnio 1 dalies 9 punktą, siejamą su Nutarimo dėl pažeidimų nustatymo priedo Nr.1 prie 2 straipsnio 1 dalies 11 punkto a papunkčiu. Sprendime teigiama, kad Belovo savivaldybė pažeidė nacionalinės teisės nuostatas, t. y. ZOP 2 straipsnio 2 dalį ir 59 straipsnio 6 dalį, siejamas su *Zakon za Kamarata na stroitelite* (Statybos rūmų įstatymas) (ZKS) 3 straipsnio 3 dalimi, ir Sąjungos teisės aktus.
- 15 Belovo savivaldybė, kuri nebuvo sprendimo nustatyti finansinę pataisą adresatė, apskundė šį sprendimą *Administrativen sad Pazardzhik* (Pazardžiko administracinis teismas), kuris pripažino skundą priimtiniu, tačiau atmetė jį kaip nepagrįstą.
- 16 Pirmosios instancijos administracinis teismas preziumavo, kad šioje byloje aptariama ADBFP buvo sudaryta ir su Pazardžiko savivaldybe, ir su kitomis regiono savivaldybėmis, įskaitant Belovo savivaldybę, nes jos pagal jungtinę kompostavimo įrenginių ir buitinių atliekų pirminio apdorojimo įrenginių projektavimo ir statybos procedūrą kreipėsi su bendru projekto pasiūlymu. Viešojo pirkimo sutartį, kuriai taikoma finansinė pataisa, sudarė Belovo savivaldybė ir būtent ji pasirašė sutartį su „Delchev Ingenering“ EOOD. Todėl, neatsižvelgiant į tai, kad ginčijamame sprendime jo adresatu ir paramos gavėju pagal projektą nurodyta tik Pazardžiko savivaldybė, Belovo savivaldybė turi teisinės apsaugos interesą, susijusį su šio sprendimo apskundimu.
- 17 Belovo savivaldybė dėl šio *Pazardzhik administrative sad* sprendimo pateikė kasacinį skundą prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančiam *Varhoven administrative sad* (Aukščiausiasis administracinis teismas).

#### **Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai**

- 18 Belovo savivaldybė kasaciniame skunde nesutinka su pirmosios instancijos teismo sprendimu, analizuodama *Zakon za Kamarata na stroitelite* (Statybos rūmų įstatymas) 3 straipsnio 3 dalies taikymą konkrečios viešojo pirkimo sutarties sudarymo procedūros kontekste.
- 19 Kita kasacinio proceso šalis – administracinės institucijos vadovas – trumpame atsiliepime nurodo, kad kasacinis skundas yra nepagrįstas.

**Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas**

- 20 Pagrindinėje byloje savivaldybės atžvilgiu nustatytos ir ginčijamos finansinės pataisos pagrindas – kitos savivaldybės veiksmais padarytas Sąjungos teisės nuostatos, perkeltos į nacionalinę teisę, pažeidimas.
- 21 Nagrinėdami bylas dėl ESIF lėšų panaudojimo teisėtumo ir tikrindami pritaikytų finansinių pataisų teisėtumą, kaip ginčo pagrindinėje byloje atveju, nacionaliniai teismai taiko „paramos gavėjo“, „pažeidimo“ ir „ekonominės veiklos vykdytojo“ sąvokas, kaip jos suprantamos pagal Reglamento Nr. 1303/2013 2 straipsnio 10, 36 ir 37 punktus.
- 22 Išnagrinėjus nacionalinę jurisprudenciją matyti, kad panašiais atvejais kai kurie teismai mano, jog „naudos gavėja“, kaip ji apibrėžta Reglamento Nr. 1303/2013 2 straipsnio 10 punkte, yra tik savivaldybė, kuri yra pagrindinė projekto partnerė, ir atitinkamai tik ji yra sprendimo, kuriuo nustatomas finansinis koregavimas, adresatė, o kitos savivaldybės partnerės, net ir bendro projekto pasiūlymo atveju, tokio statuso neturi. Šie teismai nepripažįsta kitų savivaldybių partnerių proceso šalimis ir nesuteikia joms teisės dalyvauti finansinės pataisos nustatymo procedūroje, įskaitant atvejus, kai šios savivaldybės yra sutarčių, kurioms taikoma pataisa, šalys (kaip nagrinėjamu atveju).
- 23 Kita vertus, *Administrativen sad Sofia-Oblast* (Sofijos apskrities administracinis teismas) viename savo sprendimų preziumuoja, kad tuo atveju, kai savivaldybė, naudojanti ESIF lėšas, pažeidžia viešųjų pirkimų taisykles, būtent ši savivaldybė yra tikrasis sprendimo nustatyti finansinę pataisą adresatas. Todėl šiai savivaldybei turi būti suteikta teisė dalyvauti finansinės pataisos nustatymo procedūroje ir atitinkamai ji turi turėti teisę apskusti šį administracinį aktą teismine tvarka. Tačiau šis *Administrativen sad Sofia-Oblast* sprendimas buvo panaikintas *Varhoven administrativen sad* sprendimu, kuriame pastarasis teismas nusprendė, kad partneriai procedūros metu neturėjo paramos gavėjų statuso, nebuvo tikrieji administracinio akto, kuriuo nustatoma finansinė pataisa, adresatai ir neturėjo teisės dalyvauti šioje procedūroje.
- 24 Pagrindinėje byloje pirmosios instancijos teismas pritarė antrajai nuomonei. Teismas nusprendė, kad Belovo savivaldybė atliko sutarties sudarymo procedūrą, kurioje buvo nustatyti pažeidimai, ir buvo pagal projektą skiriamos paramos gavėja, todėl turi teisę ginti savo teises teisme.
- 25 Šiuo atžvilgiu nacionalinėje jurisprudencijoje esama neaiškumų, susijusių su klausimu, ko reikalauja „paramos gavėjo“ apibrėžtis pagal Reglamento Nr. 1303/2013 2 straipsnio 10 punktą. Neaišku tai, kurie faktai yra svarbūs sąvokos apibrėžčiai: faktas, susijęs su administravimo sutarties dėl subsidijos skyrimo pasirašymu, ar faktai, susiję su subsidijos gavimu ir panaudojimu, ar kiti faktai.
- 26 Nagrinėjamoje procedūroje visos atitinkamo regiono savivaldybės pateikė bendrą projekto paraišką dėl finansavimo iš ESIF lėšų ir visos jos yra ADBFP šalys.

- Projekte dalyvaujanti savivaldybė, paskirta pagrindine savivaldybe, turi įgyvendinimo sąlygų aprašo 4 straipsnio 6 dalyje nurodytus įgaliojimus: gauti su ADBFP susijusią administracinės institucijos korespondenciją, gauti ADBFP lėšas į savo banko sąskaitą, pildyti ir teikti administracinei institucijai visus mokėjimo prašymus ir pažangos ataskaitas pagal ADBFP, būti atsakinga už projekto administravimą.
- 27 Kiekviena savivaldybė partnerė vykdo iš anksto projekte aprašytą veiklą; nagrinėjamu atveju Belovo savivaldybė organizuoja ir vykdo viešosios sutarties, susijusios su atskirai surenkamų žaliųjų ir (arba) biologiškai skaidžių buitinių atliekų kompostavimo įrenginio statyba, sudarymo procedūrą.
  - 28 Tokiomis aplinkybėmis kyla klausimas, kas yra tinkamas sprendimo taikyti finansinę pataisą dėl padaryto pažeidimo adresatas, taigi kuri savivaldybė turi teisę dalyvauti finansinės pataisos nustatymo procedūroje ir kreiptis į teismą su skundu dėl sprendimo nustatyti finansinę pataisą: ar savivaldybė, kuri yra pagrindinis projekto partneris, ar savivaldybė, kuri naudoja ESIF lėšas, dėl kurių padarytas konkretus pažeidimas.
  - 29 Jurisprudencija, pagal kurią identiškose bylose savivaldybei partnerei nepripažįstama teisė dalyvauti administracinėje procedūroje ir kreiptis į teismą, grindžiama tuo, kad pagrindinė savivaldybė nurodo banko sąskaitą, į kurią gaunamos ESIF lėšos, kad ji skirsto lėšas ir finansinių pataisų atveju tinkamoms finansuoti lėšoms iš ESI fondų ir finansinei pataisai partnerių atžvilgiu taiko tarpusavio užskaitą. Tuo pat metu tarp pagrindinės savivaldybės ir savivaldybės partnerės susiklosto civilinio pobūdžio teisiniai santykiai.
  - 30 Todėl taip pat kyla klausimas, ar Reglamentui Nr. 1303/2013 prieštarauja nacionalinės teisės nuostata arba su šios nuostatos aiškinimu ir taikymu susijusi jurisprudencija, pagal kurią atsakomybė už finansinę pataisą gali būti sutartimi perskirstyta tarp procedūros partnerių, ir ar iš tiesų kiekvienas subjektas turi prisiimti atsakomybę už finansinę pataisą, jeigu jis, naudodamas ESIF lėšas pagal sutartis, kurių šalimi jis yra, padarė pažeidimų.
  - 31 Be to, teisė į gerą administravimą yra pagrindinė teisė, suteikiama asmenims pagal Chartijos 41 straipsnį. Teisė į gerą administravimą apima: 1) kiekvieno asmens teisę būti išklaustam prieš taikant bet kokią jam nepalankią individualią priemonę; 2) kiekvieno asmens teisę susipažinti su savo byla; 3) administracijos pareigą pagrįsti savo sprendimus. Chartija pagal jos 51 straipsnį taikoma valstybėms narėms, kai jos įgyvendina Sąjungos teisę. Subsidija skiriama tiesiogiai taikant Sąjungos teisę, todėl nacionalinės institucijos, kurių kompetencijai priklauso teisės taikymas, privalo laikytis Chartijos 41 straipsnio.
  - 32 Su tuo susijęs klausimas, ar Chartijos 41 ir 47 straipsniams prieštarauja nacionalinė jurisprudencija ir administracinė praktika, pagal kurią savivaldybė, kuri, sudarydama viešojo pirkimo sutartį pagal ESIF lėšų naudojimo procedūrą, padarė *Zakon za obshtestvenite porachki* pažeidimą, neturi nei teisės dalyvauti

finansinės pataisos, turinčios įtakos jos sudarytai sutarčiai, nustatymo procedūroje, nei teisės dalyvauti teismo procese, kuriame ginčijamas šis administracinis aktas, ir būtent todėl, kad ši savivaldybė, kaip pagrindinės savivaldybės partnerė, pagal partnerystės susitarimą turi teisę imtis veiksmų civilinės teisės aktuose numatyta tvarka.

- 33 Jei nagrinėjamu atveju reikėtų daryti prielaidą, kad Belovo savivaldybė nėra paramos gavėja, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 1303/2013 2 straipsnio 10 dalį, ir neturi teisės apskųsti sprendimo nustatyti finansinę pataisą, kurio adresatas yra Pazardžiko savivaldybė, *Varhoven administrativen sad* turėtų panaikinti *Administrativen sad Pazardzhik* sprendimą ir užbaigti procesą. Taigi, kadangi *Varhoven administrativen sad* nagrinėja teisminį ginčą, kurio sprendimas susijęs su Sąjungos teisės nuostatų aiškinimu ir taikymu, jis mano, kad privalo *ex officio* kreiptis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą.