

Vec C-471/23

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

25. júl 2023

Vnútroštátny súd:

Väρχoven administrativen sąd

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

13. júl 2023

Navrhovateľka v konaní o kasačnom opravnom prostriedku:

Obština Veliko Tarnovo

Odporca v konaní o kasačnom opravnom prostriedku:

Rākovoditel na Upravljavaštija organ na Operativna programa
„Regioni v rastež“ 2014 – 2020

Predmet konania vo veci samej

Konanie je vedené na základe kasačného opravného prostriedku Obština Veliko Tarnovo (Obec Veliko Tarnovo, Bulharsko) proti rozsudku prvostupňového správneho súdu, ktorým bola zamietnutá jej žaloba proti rozhodnutiu Rákovoditel na Upravljavastija organ na Operativna programa „Regioni v rastež“ 2014 – 2020 (riaditeľ Riadiaceho orgánu operačného programu „Rozvoj regiónov“ 2014 – 2020, Bulharsko) o určení finančnej opravy.

Predmet a právny základ podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Výklad práva Únie; článok 267 ods. 1 písm. b) a ods. 3 [ZFEÚ]

Prejudiciálne otázky

1. Patrí správca štátnej pomoci vo forme prostriedkov z európskych štrukturálnych a investičných fondov (ďalej len „prostriedky EŠIF“), ktorý nie je príjemcom pomoci, pod pojem „prijímateľ“ pomoci v kontexte štátnej pomoci v zmysle článku [2] bodu 10 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006?
2. Môže byť správnym adresátom rozhodnutia, ktorým sa určuje finančná oprava z dôvodu porušenia vnútroštátneho práva, resp. práva Únie pri verejnom obstarávaní, správca štátnej pomoci vo forme prostriedkov EŠIF, ktorý nie je osobou, ktorá na základe verejnej zákazky používa pomoc?
3. Musia byť v prípade štátnej pomoci vo forme prostriedkov EŠIF naplnené dva kumulatívne predpoklady, pokiaľ ide o osobu, ktorá je adresátom administratívneho opatrenia „finančná oprava“ z dôvodu nezrovnalosti v zmysle článku 2 bodu 36 nariadenia č. 1303/2013: predpoklad, že je prijímateľom dotácie z prostriedkov dotknutých nezrovnalosťou a predpoklad, že je tou osobou, ktorá dotknuté prostriedky použila?
4. Môže byť zodpovednosť za porušenie právnych predpisov pri použití štátnej pomoci vo forme prostriedkov EŠIF upravená alebo prerozdelená zmluvou medzi prijímateľom a správcou pomoci alebo zodpovedá príjemca pomoci, ktorý ju použije v rozpore so zákonom?

5. Zodpovedajú prijímateľ pomoci a správca pomoci spoločne a nerozdielne a musí byť takáto zodpovednosť predpísaná v zmluve o poskytnutí pomoci?

6. Bránia články 41 a 47 Charty základných práv Európskej únie vnútroštátnej správnej praxi a judikatúre v prípade, ako je ten v konaní vo veci samej, podľa ktorých sa „poskytovateľovi služby všeobecného hospodárskeho záujmu“, ako je spoločnosť „Organizacija na dviženieto, parkingi i garaži“ EOOD, o ktorej sa tvrdí, že v ňou realizovanom konaní bolo zistené porušenie Zakon za obštestvenite porački (zákon o verejnom obstarávaní) pri verejnom obstarávaní v procese využívania prostriedkov EŠIF (ktoré predstavujú štátnu pomoc), neposkytuje ani právo byť účastníkom konania o určení finančnej opravy vo vzťahu k ňou uzavretej zmluve a ani právo byť účastníkom súdneho konania o preskúmanie tohto správneho aktu s odôvodnením, že tento poskytovateľ ako partner obce je z dohody o partnerstve občianskoprávne zodpovedný za regres?

Citované predpisy práva Únie a príslušná judikatúra

Charta základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“): článok 41, článok 47 a článok 51 ods. 1

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 z 23. októbra 2007 o službách vo verejnom záujme v železničnej a cestnej osobnej doprave, ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 1191/69 a (EHS) č. 1107/70 (Ú. v. EÚ L 315, 2007, s. 1) (ďalej len „nariadenie č. 1370/2007“): článok 2

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 320) (ďalej len „nariadenie č. 1303/2013“): článok 2 body 10, 36 a 37

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES (Ú. v. EÚ L 94, 2014, s. 65) (ďalej len „smernica 2014/24“)

Citované vnútroštátne predpisy

Zakon za obštestvenite porački (zákon o verejnom obstarávaní; ďalej len „ZOP“): článok 2 ods. 2, článok 49 ods. 1 a § 3 dodatkových ustanovení

Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropejskite fondove pri spodeleno upravlenie (zákon o riadení prostriedkov z európskych fondov so zdieľaným

riadením) (ďalej len „ZUSEFSU“), účinný od 1. júla 2022, a jeho predchádzajúce znenie s názvom: Zakon za upravljenie na sredstvata ot Evropejskite strukturni i investicionni fondove (zákon o riadení prostriedkov európskych štrukturálnych a investičných fondov) (ďalej len „ZUSESIF“): článok 70 ods. 1 bod 9 a ods. 2, ako aj článok 73 ods. 1

Zakon za daržavnite pomošti (zákon o štátnej pomoci) (ďalej len „ZDP“): články 9, 12 a 20, ako aj § 1 bod 7 dodatkových ustanovení

Naredba za posočvane na nerednosti, predstavljavašti osnovania 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 (nariadenie o určovaní nezrovnalostí, ktoré sú dôvodom na vykonanie finančných opráv, ako aj percentuálnych ukazovateľoch na určenie výšky finančných opráv podľa zákona o riadení prostriedkov z európskych štrukturálnych a investičných fondov) (ďalej len „nariadenie o nezrovnalostiach“): bod 10 prílohy č. 1 k článku 2 ods. 1

Naredba Nr. 2 za uslovijata i reda za utvarždavane na transportni schemi i za osašttestvijavaneto na obšttestveni prevozi na patnici s avtobuši (nariadenie č. 2 o podmienkach a postupe stanovovania prepravných dráh a o vykonávaní verejnej osobnej prepravy autobusmi) (ďalej len „nariadenie č. 2“) z 15. marca 2002: článok 2 a článok 16c, ako aj § 1 body 7, 8, 10, 11, 12 a 13 dodatkových ustanovení

Krátke zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Konanie č. BG16RFOP001-1.001-039 o poskytnutí finančných príspevkov na „realizáciu integrovaných plánov obnovy a rozvoja miest na roky 2014 - 2020“ je realizované v rámci prioritnej osi č. 1 „Udržateľný a integrovaný rozvoj miest“ Operačného programu „Rozvoj regiónov 2014 – 2020“ (ďalej len „operačný program“).
- 2 Prioritná os č. 1 sa realizuje podľa článku 7 nariadenia č. 1301/2013.
- 3 Usmernenia pre podávanie návrhov v konaní stanovujú, že finančný príspevok v rámci investičnej priority „Integrovaná mestská doprava“, ktorá je v tejto veci relevantná, sa poskytuje prijímajúcim obciam ako správnym jednotkám a vlastníkom verejnej infraštruktúry. Výslovne sa poukazuje na to, že podporné opatrenia sa zvyčajne realizujú prostredníctvom partnerstva s hospodárskymi subjektmi. V tomto prípade vystupujú prijímajúce obce vo vzťahu k prostriedkom poskytnutým partnerom ako správcovia štátnej pomoci. Prostriedky poskytnuté partnerom treba chápať ako súčasť úhrady za poskytovanie prepravných služieb vo všeobecnom hospodárskom záujme. V tomto prípade zmluvu o poskytovaní verejných služieb podpisuje hospodársky subjekt, ktorý je partnerom projektu, pričom postup sa uskutočňuje podľa normatívov nariadenia č. 1370/2007, do ktorého oblasti pôsobnosti tento prípad patrí.

- 4 Dovolenými partnermi v tomto postupe sú podľa bodu 5.4.2 usmernení pre podávanie návrhov obecné podniky mestskej verejnej dopravy ako „interní poskytovatelia“ podľa definície pojmu v § 1 bode 7 dodatkových ustanovení k nariadeniu č. 2
- 5 V rámci vyššie opísaného postupu uzavrela obec Veliko Tarnovo s riadiacim orgánom operačného programu Administrativen dogovor za predostavjane na bezvazmezdna finansova pomošt (Správna dohoda o poskytnutí finančného príspevku) (ďalej len „ADBFP“) na realizáciu návrhu projektu „Integrovaná verejná doprava mesta Veliko Tarnovo“. V článku 1 ADBFP je obec označená ako „prijímateľ“ príspevku.
- 6 Podľa článku 2.3 ADBFP časť sumy zahrnutej do celkovej hodnoty finančného príspevku tvorí štátna pomoc prevádzkovateľovi služby verejnej osobnej dopravy vo forme úhrady za záväzky vyplývajúce zo služieb vo verejnom záujme podľa nariadenia č. 1370/2007. Správcom tejto štátnej pomoci je obec Veliko Tarnovo. Berie na seba povinnosť zabezpečiť dodržiavanie príslušných predpisov podľa požiadaviek nariadenia č. 1370/2007, v rámci toho zaviesť a uplatňovať vhodné mechanizmy kontroly vykonávania.
- 7 Podľa článku 6 ods. 2 Všeobecných podmienok k ADBFP prijímateľ zodpovedá riadiacemu orgánu operačného programu za konanie partnerov a externých dodávateľov pri realizácii projektu, pričom zodpovednosť „... za všetky riziká vrátane neoprávnených výdavkov a finančných opráv“ zaťažuje jeho.
- 8 Dňa 24. augusta 2018 obec Veliko Tarnovo a spoločnosť „Organizacia na dvíženieto, parkingi i garaži“ EOOD („Organizácia dopravy, parkovísk a garáží“ EOOD, ďalej len „obecný podnik“) dohodu o partnerstve, podľa ktorej je obec Veliko Tarnovo v projekte „hlavným partnerom“ a obecný podnik je „partnerom“. Dohoda o partnerstve je neoddeliteľnou súčasťou ADBFP.
- 9 Ak v procese verejného obstarávania dôjde k porušeniam, ktoré zakladajú určenie finančnej opravy, podľa článku 14 ods. 2 dohody o partnerstve strata prostriedkov vo výške finančnej opravy zaťažuje objednávateľa.
- 10 Obecný podnik ako prevádzkovateľ služby všeobecného hospodárskeho záujmu (verejná osobná doprava) a konkrétny príjemca štátnej pomoci realizoval proces verejného obstarávania na nákup a dodávku elektrických autobusov v rámci projektu „Integrovaná mestská doprava mesta Veliko Tarnovo“.
- 11 Vo výsledku bola uzavretá zmluva o verejnej zákazke s jediným uchádzačom, konzorciom spoločností Excelor Holding Group EOOD, Bulharsko, a Jiangsu Alfa Bus Co., Čína.
- 12 Rozhodnutím z 11. mája 2022 uložil vedúci riadiaceho orgánu operačného programu obci Veliko Tarnovo finančnú opravu pre nezrovnalosť podľa článku 70 ods. 1 bodu 9 ZUSESIF. Podľa rozhodnutia k nezrovnalosti došlo pri verejnom obstarávaní a spočíva v stanovení diskriminačnej podmienky realizácie zákazky

v zmysle bodu 10 písm. a) prílohy č. 1 k článku 2 ods. 1 nariadenia o nezrovnalostiach. Výška uloženej opravy bola 25 % prostriedkov z európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF) poskytnutých na financovanie zmluvy o verejnej zákazke uzavretej obecným podnikom.

- 13 Proti tomuto rozhodnutiu podala obec Veliko Tarnovo žalobu na Administratívny súd Veliko Tarnovo (Správny súd Veliko Tarnovo, Bulharsko). Tento súd žalobu zamietol, pretože závery riadiaceho orgánu o tom, že došlo k porušeniu vnútroštátneho práva verejného obstarávania a táto okolnosť predstavuje nezrovnalosť v zmysle ZUSESIF, považoval za správne. Súd zastával stanovisko, že práve obec ako zmluvná strana ADBFP je tým správnym adresátom rozhodnutia o určení finančnej opravy. Námietku, že obec sama nie je verejným obstarávateľom a v dôsledku toho sa nedopustila nezrovnalosti, súd odmietol. Okolnosť, že prijímateľ finančného príspevku uzavrel dohody o partnerstve na určité činnosti, ho neoslobodzuje od zodpovednosti ako zmluvnej strany ADBFP. Ustanovenie dohody o partnerstve, ktoré upravuje zodpovednosť za porušenia a riziká, vrátane zodpovednosti za finančné opravy, má regresný charakter; jeho účelom je upraviť len vnútorný vzťah medzi partnermi, koho zaťažuje finančná oprava. Partner obce sa ani nestáva prijímateľom v zmysle ADBFP a ani nie je adresátom štátnej pomoci; nie je v priamom vzťahu voči riadiacemu orgánu operačného programu a z tohto dôvodu nemôže byť adresátom žiadnych rozhodnutí tohto orgánu.
- 14 Proti tomuto rozsudku Administratívny súd Veliko Tarnovo (Správny súd Veliko Tarnovo) podala obec Veliko Tarnovo kasačný opravný prostriedok na Vърховен административен съд (Najvyšší správny súd, Bulharsko), vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania.

Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 15 Obec považuje za nesprávne závery prvostupňového súdu o tom, že ona je jediným prijímateľom finančného príspevku v projekte a že ona sama sa dopustila porušenia pravidiel verejného obstarávania. S odvolaním sa na legálnu definíciu pojmu „prijímateľ“ v článku 2 bode 10 nariadenia č. 1303/2013 uvádza, že prijímateľom pomoci, vo vzťahu ku ktorej bola určená oprava, je obecný podnik, keďže je jej priamym príjemcom a je verejnoprávnou inštitúciou, ktorá je poverená konkrétnym projektom obstarania elektrických autobusov. V článku 2.3 ADBFP je výslovne stanovené, že pomoc dostane obecný podnik a obec je iba správcou pomoci.
- 16 Obec považuje za nesprávne aj závery prvostupňového súdu o tom, že v konaní o určení finančnej opravy zodpovedá voči riadiacemu orgánu za konanie svojich partnerov tým, že na seba berie riziká pri používaní príspevku. Podľa názoru obce je finančná oprava administratívnym opatrením a nie sankciou, a z tohto dôvodu sa nezrovnalosť a oprava nemajú vykladať ako „riziko spojené s realizáciou zákazky“.

- 17 Podľa názoru obce má v tomto prípade význam aj skutočnosť, že príspevok z EŠIF predstavuje štátnu pomoc, konkrétnejšie úhradu za záväzky vyplývajúce zo služieb vo verejnom záujme v zmysle nariadenia č. 1370/2007. V usmerneniach k podávaniu žiadosti o pomoc sa výslovne poukazuje na to, že prijímateľom pomoci je partner, teda obecný podnik mestskej verejnej dopravy, ako „interný poskytovateľ“. Z toho dôvodu sa musí rozlišovať medzi pojmami „prijímateľa štátnej pomoci z prostriedkov EŠIF“ a „správca štátnej pomoci z prostriedkov EŠIF“. Ak existuje štátna pomoc z prostriedkov EŠIF, finančnú opravu možno určiť len voči príjemcovi pomoci. Ten je totiž tým hospodárskym subjektom, ktorý stanovil diskriminačné kritérium výberu a dopustil sa nezrovnalosti v zmysle nariadenia o nezrovnalostiach. Správca štátnej pomoci, v tomto prípade obec Veliko Tarnovo, môže zodpovedať nanajvýš za porušenia predpisov o štátnej pomoci v zmysle článku 107 ZFEÚ.
- 18 Okrem toho obec považuje za nesprávne aj to, že partner nebol pripustený ako účastník konania o určení finančnej opravy.
- 19 Žalovaný nesúhlasí s kasačným opravným prostriedkom.

Krátke odôvodnenie podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 20 Podkladom pre finančnú opravu napadnutú v konaní vo veci samej vydanú voči obci je porušenie ustanovenia práva Únie prebratého do vnútroštátneho práva, ktorého sa svojím konaním dopustil iný hospodársky subjekt.
- 21 Ustálená judikatúra Värhoven administrativen säd (Najvyšší správny súd) týkajúca sa skúmania zákonnosti rozhodnutí o vykonaní finančnej opravy nezohľadňuje ani definíciu pojmu „prijímateľ“ v zmysle článku 2 bodu 10 nariadenia č. 1303/2013 v kontexte štátnej pomoci a ani význam výrazov „verejná osobná doprava“, „prevádzkovateľ služby všeobecného hospodárskeho záujmu“, „záväzok vyplývajúci zo služby vo verejnom záujme“, „prijímateľ štátnej pomoci z prostriedkov EŠIF“ alebo „úhrada za službu vo verejnom záujme“ v zmysle nariadenia č. 1370/2007.
- 22 Na to, aby bolo možné zodpovedať otázku, či je obec Veliko Tarnovo jediným prijímateľom finančného príspevku v rámci projektu a či sa ako taká dopustila porušenia vnútroštátnych pravidiel verejného obstarávania, je potrebné vyložiť pojem „prijímateľ“ v zmysle článku 2 bodu 10 nariadenia č. 1303/2013.
- 23 V konkrétnej situácii týkajúcej sa prostriedkov použitých na nákup elektrických autobusov je obec Veliko Tarnovo správcou štátnej pomoci z prostriedkov EŠIF. Na správne rozhodnutie sporu vo vzťahu k finančnej oprave treba skúmať, či je obec ako správca štátnej pomoci aj prijímateľom príspevku z prostriedkov EŠIF, ktorý bol ako štátna pomoc poskytnutý obecnému podniku.
- 24 Finančná oprava sa určuje ako administratívne opatrenie voči hospodárskemu subjektu za jeho konanie alebo opomenutie, ktoré je pri používaní prostriedkov

EŠIF v rozpore s vnútroštátnym právom alebo právom Únie. Je prípustná zodpovednosť obce ako právnickej osoby, ktorá nepoužila prostriedky EŠIF v rámci procesu verejného obstarávania, prostredníctvom finančnej opravy za porušenia, ktoré boli spáchané v rámci procesu? Tým vzniká aj otázka, či adresát administratívneho opatrenia „finančná oprava“ musí v prípade štátnej pomoci z prostriedkov EŠIF spĺňať oba predpoklady súčasne: že je príjemcom príspevku dotknutého nezrovnalosťou a že je tým, kto dotknuté prostriedky použil.

- 25 Pokiaľ budú súdy ustanovenie v dohode o partnerstve týkajúce sa zodpovednosti za finančné opravy vykladať ako regresnú doložku, ktorá sa uplatňuje len vo vnútornom vzťahu medzi partnermi, treba zistiť, či sa zmluvou medzi prijímateľom a správcom pomoci smie upraviť alebo prerozdeliť zodpovednosť za porušenie právnych predpisov pri použití štátnej pomoci z prostriedkov EŠIF alebo či v plnom rozsahu zodpovedá príjemca, ktorý ju protiprávne použil.
- 26 Navyše, právo na dobrú správu vecí verejných je základným právom priznaným jednotlivcom podľa článku 41 Charty. Právo na dobrú správu vecí verejných zahŕňa: 1. právo každého na vypočutie pred prijatím akéhokoľvek individuálneho opatrenia, ktoré by sa ho mohlo nepriaznivo dotýkať; 2. právo každého na prístup k spisu, ktorý sa ho týka; 3. povinnosť administratívy odôvodniť svoje rozhodnutia. Podľa jej článku 51 sú ustanovenia Charty určené pre členské štáty vtedy, keď uplatňujú právo Únie. Poskytnutie finančného príspevku sa uskutočňuje pri priamom uplatňovaní práva Únie; táto okolnosť zakladá povinnosť vnútroštátnych orgánov, do pôsobnosti ktorých patrí uplatňovanie práva, dodržiavať článok 41 Charty.
- 27 Na túto problematiku sa vzťahuje aj otázka, či články 41 a 47 Charty bránia vnútroštátnej judikatúre a správnej praxi, podľa ktorej poskytovateľ služby všeobecného hospodárskeho záujmu, ako je obecný podnik v konaní vo veci samej, nemá ani právo byť účastníkom konania o určení finančnej opravy týkajúcej sa zmluvy, ktorú uzavrel, a ani právo byť účastníkom súdneho konania, ktorým sa napáda tento správny akt, a to preto, lebo tento poskytovateľ ako partner obce má na základe dohody o partnerstve občianskoprávnou zodpovednosť za regres.