

Věc C-477/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

25. července 2023

Předkládající soud:

Varchoven administrativen sad (Bulharsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

13. července 2023

Navrhovatelka v řízení o kasačním opravném prostředku:

Obština Belovo

Odpůrce v řízení o kasačním opravném prostředku:Rakovoditel na Upravljavaštia organ na Operativna programa
„Okolna sreda“ 2014 – 2020**Předmět původního řízení**

Řízení bylo zahájeno kasačním opravným prostředkem podaným obcí Belovo (obština Belovo) proti rozsudku správního soudu prvního stupně, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí vedoucího řídicího orgánu operačního programu „Životní prostředí“ 2014 – 2020 (Rakovoditel na Upravljavaštia organ na Operativna programa „Okolna sreda“ 2014 – 2020) o stanovení finanční opravy.

Předmět a právní základ předběžné otázky

Výklad unijního práva; čl. 267 první pododstavec písm. b) a třetí pododstavec [SFEU]

Předběžné otázky

1. Brání výklad čl. 2 bodu 10, bodu 36 a bodu 37 nařízení č. 1303/2013 takovému vnitrostátnímu ustanovení nebo jeho výkladové a aplikační praxi, podle které je v takovém případě, jako je ten, o který se jedná ve věci v původním řízení, považována za příjemce podpory z prostředků z evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „prostředky z ESIF“) pouze jedna z partnerských obcí (strany ADBFP), která jako hlavní partner podepsala smlouvu o poskytnutí finanční podpory? Jaké podmínky musí organizace splňovat, aby v takovém případě, jako je případ v projednávané věci, byla považována za příjemce ve smyslu čl. 2 bodu 10 nařízení č. 1303/2013?

2. Brání výklad čl. 2 bodu 10, bodu 36 a bodu 37 nařízení č. 1303/2013 takovému vnitrostátnímu ustanovení nebo jeho výkladové a aplikační praxi, podle které se v takovém případě, jako je ten, o který se jedná ve věci v původním řízení, finanční oprava v důsledku porušení předpisů o zadávání veřejných zakázek, kterého se dopustil hospodářský subjekt, stanoví rozhodnutím, jehož adresátem je jiný hospodářský subjekt, který se porušení nedopustil, avšak ve smlouvě o poskytnutí finanční podpory je uveden jako hlavní partner?

3. Brání nařízení č. 1303/2013 takovému vnitrostátnímu ustanovení nebo jeho výkladové a aplikační praxi, podle které je možné odpovědnost za finanční opravu mezi partnery projektu smluvně přerozdělit, nebo musí každý hospodářský subjekt nést odpovědnost za finanční opravy související s porušeními, jichž se dopustil při využívání prostředků z ESIF, podle smluv, v nichž je smluvní stranou?

4. Brání články 41 a 47 Listiny základních práv Evropské unie takové vnitrostátní správní praxi a judikatuře v takovém případě, jako je ten, o který se jedná ve věci v původním řízení, podle kterých obec, o níž je tvrzeno, že se při zadávání veřejné zakázky v řízení o použití prostředků z ESIF dopustila porušení zákona o zadávání veřejných zakázek (zakon za obštěstvenite porački), nemá právo účastnit se řízení o stanovení finanční opravy ohledně smlouvy, kterou uzavřela, ani právo účastnit se soudního řízení, v němž je tento správní akt napaden, z důvodu, že má jako partner na základě dohody o partnerství s hlavním partnerem možnost využít občanskoprávní řízení?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“): články 41 a 47 a čl. 51 odst. 1

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním

fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006: čl. 2 body 10, 36 a 37

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Zákon za obšestvenite porački (zákon o zadávání veřejných zakázek) (ZOP): čl. 2 odst. 2, čl. 5 odst. 2 bod 9, čl. 59 odst. 6 a § 3 doplňujících ustanovení

Zákon za upravlenie na sredstvata ot evropejskite fondove pri spodeleno upravlenie (zákon o správě finančních prostředků z evropských fondů se sdílenou správou), (ZUSEFSU), v platnosti od 1. července 2022 a jeho dřívější znění s názvem: Zákon za upravlenie na sredstvata ot Evropejskite strukturni i investicionni fondove (zákon o správě prostředků z evropských strukturálních a investičních fondů) (ZUSESIF): čl. 70 odst. 1 bod 9 a odst. 2, jakož i čl. 73 odst. 1

Zákon za upravlenie na otpadacite (zákon o odpadovém hospodářství): čl. 49 odst. 1 a 9

Zákon za Kamarata na stroitelite (zákon o komoře stavitelů): článek 3

Naredba za posochvane na nerednosti, predstavljavašti osnovania za izvaršvane na finansovi korekcii, i protsentnitate pokazateli za opredeljane razmera na finansovite korekcii po reda na Zakona za upravlenie na sredstvata ot Evropejskite strukturni i investicionni fondove (nařízení o určování nesrovnalostí, které jsou důvodem pro provedení finančních oprav, jakož i o procentuálních indikátorech ke stanovení výše finančních oprav postupem podle zákona o správě prostředků z evropských strukturálních a investičních fondů, dále jen „nařízení o určování nesrovnalostí“): bod 11 přílohy č. 1 k čl. 2 odst. 1

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

1. Předmětným řízením, v němž jsou používány prostředky z evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF) na období 2014 – 2020, je [řízení č.] BG16M1OP002-2.002 – kombinované řízení týkající se projektu a výstavby kompostáren a zařízení na předúpravu odpadu z domácností.
2. Navrhovateli v řízení jsou některé obce z předmětného regionu Pazardžik, mezi jinými také obce Pazardžik a Belovo. Všechny tyto obce jsou součástí regionálního svazu odpadového hospodářství (dále jen „regionální svaz“) podle zákona o odpadovém hospodářství.

- 3 Pro účely podání žádosti určil regionální svaz hlavní obec, zatímco ostatní žádající obce regionálního svazu jsou partnery této hlavní obce, přičemž všechny obce regionálního svazu uzavřely dohodu o partnerství.
- 4 Obce regionálního svazu zpravidla mohou v dotčeném řízení o poskytnutí finanční podpory podat pouze jeden návrh projektu. Z tohoto důvodu vytvořily obce tohoto regionálního svazu, mezi nimi i obce Pazardžik a Belovo, společný návrh projektu.
- 5 V řízení o poskytnutí podpory obce podepsaly správní smlouvu o poskytnutí finanční podpory (administrativní dohodu) za představení na bezvazebnou finanční pomoc, dále jen „ADBFP“ v rámci operačního programu „Životní prostředí“ 2014 – 2020, který je spolufinancován z Evropského fondu pro regionální rozvoj a Fondu soudržnosti Evropské unie.
- 6 V bodě 1 ADBFP se uvádí, že všechny obce jsou podle smlouvy příjemci, ačkoliv je u názvu každé obce uvedena také její role jako partnera.
- 7 V bodě 3.3 ADBFP se výslovně uvádí, že obce, které jsou stranou této smlouvy, určují obec Pazardžik jako hlavní obec. Zbývající obce jsou partneři.
- 8 V čl. 1 bodu 3 podmínek provádění projektu schváleného podle tohoto řízení (dále jen „prováděcí podmínky“), které jsou nedílnou součástí ADBFP, se uvádí, že osoba uvedená v čl. 2 bodě 10 nařízení č. 1303/2013 je „příjemce“ v řízení.
- 9 Rovněž podle čl. 1 bodu 3 prováděcích podmínek jsou, je-li návrh projektu předkládán v rámci partnerství, všechny partnerské obce příjemci, jak hlavní obec, tak i partneři, kteří společně předložili návrh projektu, jehož financování bylo schváleno.
- 10 Kompetence hlavní obce jsou upraveny v čl. 4 odst. 6 prováděcích podmínek a konkrétně se jedná o vedení korespondence s řídicím orgánem, příjem prostředků na základě ADBFP na vlastní bankovní účet, rozdělování těchto prostředků mezi partnerské obce podle ustanovení dohody o partnerství a další. Hlavní obec je navíc odpovědná za řízení projektu.
- 11 Kompetence partnerských obcí jsou upraveny v návrhu projektu, přičemž ohledně dotčené veřejné zakázky na výstavbu zařízení na kompostování tříděného zeleného nebo biologicky rozložitelného odpadu z domácností je konkrétně uvedeno, že ji provádí a zadává obec Belovo.
- 12 Obec Belovo provedla jako veřejný zadavatel řízení za účelem zadání veřejné zakázky, jehož výsledkem byla smlouva uzavřená mezi obcí Belovo a společností „Delčev Ingenering“ EOOD na výstavbu zařízení na kompostování tříděného zeleného nebo biologicky rozložitelného odpadu z domácností na území obce Belovo.

- 13 Rozhodnutím vedoucího řídicího orgánu operačního programu „Životní prostředí“ 2014 – 2020 ze dne 21. března 2022, které bylo opraveno rozhodnutím tohoto vedoucího ze dne 15. dubna 2022, byla stanovena finanční oprava ve výši 10 % prostředků z evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF) poskytnutých na financování smlouvy uzavřené mezi obcí Belovo a společností „Delčev Ingenering“ EOOD.
- 14 Finanční oprava byla stanovena příjemci, obci Pazardžik, z důvodu nesrovnalosti podle čl. 70 odst. 1 bodu 9 ZUSESIF ve spojení s bodem 11 písm. a) přílohy 1 k čl. 2 odst. 1 nařízení o určování nesrovnalostí. Podle tohoto rozhodnutí se obec Belovo dopustila nesrovnalosti porušením vnitrostátních ustanovení, totiž čl. 2 odst. 2 a čl. 59 odst. 6 ZOP ve spojení s čl. 3 odst. 3 zákona o Komoře stavitelů (zákon za Kamarata na stroitelite, ZKS) a porušením unijního práva.
- 15 Obec Belovo, která nebyla adresátem rozhodnutí o stanovení finanční opravy, napadla toto rozhodnutí u Správního soudu v Pazardžiku (Administrativen sad Pazardžik), který považoval žalobu za přípustnou, ovšem jako neopodstatněnou ji zamítl.
- 16 Správní soud prvního stupně měl za to, že sporná ADBFP byla uzavřena jak s obcí Pazardžik, tak i s dalšími obcemi z regionu, mezi jiným i s obcí Belovo, protože tyto obce se v kombinovaném řízení ucházely o projekt a výstavbu kompostáren a zařízení na předúpravu odpadů z domácností se stejným návrhem projektu. Veřejná zakázka dotčená finanční opravou byla vypsána obcí Belovo a byla to obec Belovo, která podepsala smlouvu se společností „Delčev Ingenering“ EOOD. Obec Belovo má tedy nehledě na to, že v předmětném rozhodnutí je jako jeho adresát a příjemce v rámci projektu uvedena pouze obec Pazardžik, právní zájem na napadení tohoto rozhodnutí.
- 17 Obec Belovo podala proti tomuto rozsudku Správního soudu v Pazardžiku (Administrativen sad Pazardžik) kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu (Varchoven administrativen sad), který je předkládajícím soudem.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 18 Obec Belovo ve své kasační stížnosti napadá rozhodnutí soudu prvního stupně tím, že analyzuje použitelnost čl. 3 odst. 3 zákona o Komoře stavitelů v kontextu konkrétního řízení o zadání veřejné zakázky.
- 19 Odpůrce v řízení o kasační stížnosti, vedoucí řídicího orgánu, v rámci své krátké odpovědi tvrdí, že kasační stížnost není opodstatněná.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 20 Základem finanční opravy uložené obci, která je napadena ve věci v původním řízení, je porušení unijního právního předpisu provedeného do vnitrostátního práva, kterého se svým jednáním dopustila jiná obec.
- 21 Ve sporech týkajících se zákonnosti použití prostředků z ESIF a při přezkumu zákonnosti uložených finančních oprav, jako je tomu ve věci v původním řízení, používají vnitrostátní soudy výrazy „příjemce“, „nesrovnalost“ a „hospodářský subjekt“ ve smyslu čl. 2 bodů 10, 36 a 37 nařízení č. 1303/2013.
- 22 Z analýzy vnitrostátní judikatury vyplývá, že v podobných případech zastávaly některé senáty názor, že „příjemcem“ ve smyslu čl. 2 bodu 10 nařízení č. 1303/2013 je pouze obec, která je hlavním partnerem projektu, a proto je pouze ona adresátem rozhodnutí o stanovení finanční opravy, zatímco zbývající partnerské obce, dokonce ani v případě společného návrhu projektu, adresáty nejsou. Tyto senáty nepřipouští, aby se zbývající partnerské obce staly účastníky řízení, a odmítají jejich právo na účast v řízení o stanovení finanční opravy, a to včetně případů, kdy jsou tyto obce stranami smluv dotčených touto opravou (jak je tomu v projednávané věci).
- 23 Správní soud regionu Sofia (Administrativen sad Sofia-Oblast) naproti tomu má v jednom rozsudku za to, že při porušení ustanovení o zadávání veřejných zakázek obcí, která používá prostředky z ESIF, je právě tato obec správným adresátem rozhodnutí o stanovení finanční opravy. Tato obec proto musí mít právo na účast v řízení o stanovení finanční opravy a v souladu s tím i právo na právní ochranu proti tomuto správnímu aktu. Tento rozsudek Správního soudu regionu Sofia (Administrativen sad Sofia-Oblast) byl ovšem zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu (Varchoven administrativen sad), který rozhodl, že partneři v rámci řízení nejsou příjemci, nejsou adresáty správního aktu, kterým se stanoví finanční oprava, a nemají právo na účast v tomto řízení.
- 24 V původním řízení se soud prvního stupně přiklonil k druhému názoru. Rozhodl, že obec Belovo provedla řízení [o přidělení] zakázky, ve kterém byly zjištěny nesrovnalosti a je příjemcem projektu, proto má právo na soudní ochranu.
- 25 V tomto smyslu panují ve vnitrostátní judikatuře nejistoty v souvislosti s otázkou, jaké podmínky stanoví definice pojmu „příjemce“ podle čl. 2 bodu 10 nařízení č. 1303/2013. Tyto nejistoty se týkají toho, jaké skutečnosti jsou pro definici pojmu relevantní: skutečnost podpisu smlouvy o poskytnutí finanční podpory nebo skutečnosti týkající se přijetí a použití finanční podpory nebo jiné skutečnosti.
- 26 V projednávané věci předložily všechny obce dotčeného regionu společný návrh projektu pro financování z prostředků ESIF a všechny jsou stranami ADBFP. Obec, která byla pověřena vedením projektu, má kompetence podle čl. 4 odst. 6 prováděcích ustanovení: přijímat korespondenci s řídicím orgánem vedenou v rámci ADBFP, přijímat prostředky podle ADBFP na svůj bankovní

účet, vyplňovat všechny žádosti o platby a zprávy o pokroku podle ADBFP a zasílat je řídicímu orgánu, odpovídat za správu projektu.

- 27 Každá partnerská obec vykonává činnosti popsané v projektu, přičemž v projednávané věci obec Belovo organizuje a provádí řízení o zadání veřejné zakázky na výstavbu zařízení na kompostování tříděného zeleného nebo biologicky rozložitelného odpadu z domácností.
- 28 Za těchto okolností vyvstává otázka, kdo je správným adresátem rozhodnutí o stanovení finanční opravy z důvodu zjištěné nesrovnalosti a která obec tedy má právo na účast v řízení o stanovení finanční opravy a právo na přístup k soudu na základě žaloby proti rozhodnutí o stanovení finanční opravy: obec, která je hlavním projektovým partnerem, nebo obec, která využívá prostředky z ESIF dotčené konkrétní nesrovnalostí.
- 29 Judikatura, která v identických případech odmítá právo partnerské obce na účast ve správním řízení a přístup k soudu, se opírá o skutečnost[i], že hlavní obec sdělí bankovní účet, na který jsou zasílány prostředky z ESIF, že tyto prostředky rozděluje a u finančních oprav započítává partnerům způsobilé prostředky z ESI fondů s finanční opravou. Zároveň mezi hlavní obcí a partnerskou obcí existuje právní vztah občanskoprávní povahy.
- 30 Vyvstává proto rovněž otázka, zda nařízení č. 1303/2013 brání vnitrostátnímu ustanovení nebo judikatuře týkající se výkladu a použití tohoto ustanovení, podle kterého musí být odpovědnost za finanční opravu smluvně přerozdělena mezi partnery řízení, nebo zda skutečně každý jednotlivec musí převzít odpovědnost za finanční opravy za porušení, kterých se dopustil v souvislosti s použitím prostředků z ESIF, v rámci smluv, jejichž je smluvní stranou.
- 31 Navíc je právo na řádnou správu podle článku 41 Listiny základním právem propůjčeným jednotlivci. Právo na řádnou správu zahrnuje: 1. právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření; 2. právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká; 3. povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí. Podle svého článku 51 platí Listina pro členské státy, pokud uplatňují právo Unie. Při poskytování finanční podpory je přímo uplatňováno právo Unie, tato skutečnost ukládá vnitrostátním orgánům, do jejichž působnosti použití práva spadá, povinnost dodržovat článek 41 Listiny.
- 32 Tímto směrem jde rovněž otázka, zda články 41 a 47 Listiny brání vnitrostátní judikatuře a správní praxi, podle kterých obec, která při zadání veřejné zakázky v řízení o použití prostředků z ESIF porušila zákon o zadávání veřejných zakázek, nemá právo účastnit se řízení o stanovení finanční opravy týkající se smlouvy, kterou uzavřela, ani právo účastnit se soudního řízení, v němž je tento správní akt napaden, a sice proto, že tato obec může jako partner hlavní obce využít na základě dohody o partnerství občanskoprávní řízení.
- 33 Je-li v projednávané věci nezbytné vycházet z toho, že obec Belovo není příjemcem ve smyslu čl. 2 bodu 10 nařízení č. 1303/2013 a nemá právo

postupovat proti rozhodnutí o stanovení finanční opravy, jejímž adresátem je obec Pazardžik, pak by Nejvyšší správní soud (Varchoven administrativen sad) musel rozsudek Správního soudu v Pazardžiku (Administrativen sad Pazardžik) zrušit a řízení ukončit. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud (Varchoven administrativen sad) rozhoduje ve věci, v níž je rozhodnutí spojeno s výkladem a použitím předpisů unijního práva, vychází z toho, že musí z úřední povinnosti předložit Soudnímu dvoru Evropské unie tuto žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

PRACOVNÍ DOKUMENT