

Vec C-477/23

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

Dátum podania:

25. júl 2023

Vnútroštátny súd:

Värchoven administrativen säd

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

13. júl 2023

Navrhovateľka v konaní o kasačnom opravnom prostriedku:

Obština Belovo

Odporca v konaní o kasačnom opravnom prostriedku:

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

Predmet konania vo veci samej

Konanie je vedené na základe kasačného opravného prostriedku Obština Belovo (Obec Belovo, Bulharsko) proti rozsudku prvostupňového správneho súdu, ktorým bola zamietnutá jej žaloba proti rozhodnutiu Rakovoditel na Upravliavaštija organ na Operativna programa „Okolna sreda“ 2014 – 2020 (riaditeľ Riadiaceho orgánu operačného programu „Životné prostredie“ 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. Bráni výklad článku 2 bodov 10, 36 a 37 nariadenia č. 1303/2013 vnútroštátnej právnej úprave alebo výkladovej a aplikačnej praxi tejto právnej úpravy, podľa ktorej sa v prípade, ako je ten v konaní vo veci samej, má za prijímateľa dotácie z prostriedkov Európskych štrukturálnych a investičných fondov (ďalej len „prostriedky EŠIF“) považovať iba tá jedna z partnerských obcí (účastníkov ADBFP), ktorá podpísala zmluvu o riadení finančnej dotácie ako hlavný partner? Aké predpoklady musí organizácia spĺňať na to, aby mohla byť v prípade, ako je tento, klasifikovaná ako prijímateľ v zmysle článku 2 bodu 10 nariadenia č. 1303/2013?
2. Bráni výklad článku 2 bodov 10, 36 a 37 nariadenia č. 1303/2013 vnútroštátnej právnej úprave alebo výkladovej a aplikačnej praxi tejto právnej úpravy, podľa ktorej sa v prípade, ako je ten v konaní vo veci samej, finančná oprava z dôvodu porušenia predpisov verejného obstarávania spáchaného hospodárskym subjektom určí rozhodnutím, adresátom ktorého je iný hospodársky subjekt, ktorý nespáchal porušenie, ale je uvedený ako hlavný partner v zmluve o poskytnutí finančnej dotácie?
3. Bráni nariadenie č. 1303/2013 vnútroštátnej právnej úprave alebo výkladovej a aplikačnej praxi tejto právnej úpravy, podľa ktorej je možné zodpovednosť za finančné opravy zmluvne prerozdeliť medzi partnermi projektu, alebo musí každý hospodársky subjekt niesť zodpovednosť za finančné opravy v súvislosti s porušeniami, ktorých sa dopustil pri využívaní prostriedkov ESIF, podľa zmlúv, ktorých je zmluvnou stranou?
4. Bránia v prípade, ako je prípad konania vo veci samej, články 41 a 47 Charty základných práv Európskej únie vnútroštátnej správnej praxi a judikatúre, podľa ktorej sa obci, o ktorej sa tvrdí, že pri verejnom obstarávaní v procese

využívania prostriedkov ESIF porušila Zakon za obštestvenite porački (zákon o verejnom obstarávaní), neposkytuje ani právo byť účastníkom konania o určení finančnej opravy, ktorá sa týka ňou uzavretej zmluvy, ani právo byť účastníkom súdneho konania, v ktorom sa preskúmava tento správny akt, s odôvodnením, že na základe dohody o partnerstve s hlavným partnerom má ako partner možnosť uplatňovať svoje nároky v občianskoprávnom konaní?

Citované predpisy práva Európskej únie

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

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 5 ods. 2 bod 9, článok 59 ods. 6 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 prostriedkov) (ďalej len „ZUSEFSU“), účinný od 1. júla 2022, a jeho predchádzajúce znenie s názvom: Zakon za upravlenie 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 upravlenie na otpadacite (zákon o odpadovom hospodárstve): Článok 49 ods. 1 a 9

Zakon za Kamarata na strojtelite (zákon o Komore stavebníctva): článok 3

Naredba za posočvane na nerednosti, predstavliavašti osnovania za izvaršvane na finansovi korekcii, i procentnite pokazateli za opredeljane razmera na finansovite korekcii po reda na Zakona za upravlenie 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 11 prílohy č. 1 k článku 2 ods. 1

Krátke zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 V prípade konania, ktoré je predmetom tohto sporu a v ktorom sa využívajú prostriedky z európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF) na obdobie rokov 2014 - 2020, ide o [konanie č.] BG16M1OP002-2.002 – kombinovaný proces plánovania a výstavby kompostovacích zariadení a zariadení na predbežné spracovanie komunálneho odpadu.
- 2 Žiadateľmi v konaní sú niektoré obce zo sporného Pazardžického regiónu vrátane obcí Pazardžik a Belovo. Všetky tieto obce sú súčasťou regionálneho združenia odpadového hospodárstva (ďalej len „regionálne združenie“) podľa zákona o odpadovom hospodárstve.
- 3 Na účely podania žiadosti regionálne združenie ustanovilo hlavnú obec, zatiaľ čo ostatné žiadateľské obce regionálneho združenia sú partnermi tejto hlavnej obce, a bola o tom uzavretá dohoda o partnerstve medzi všetkými obcami regionálneho združenia.
- 4 V predmetnom konaní o poskytnutí finančného príspevku môžu obce regionálneho združenia predložiť spravidla len jeden návrh projektu. Preto obce regionálneho združenia, medzi nimi aj obce Pazardžik a Belovo, vypracovali spoločný návrh projektu.
- 5 V konaní o poskytnutí príspevku obce podpísali Administrativen dogovor za predostavjane na bezvazmezdna finansova pomošt (Správna dohoda o poskytnutí finančného príspevku) (ďalej len „ADBFP“) v rámci Operačného programu „Životné prostredie“ na roky 2014 - 2020 spolufinancovaného z Európskeho fondu regionálneho rozvoja a Kohézneho fondu Európskej únie.
- 6 V bode 1 ADBFP sa uvádza, že podľa zmluvy sú všetky obce prijímateľmi, hoci popri názve každej obce sa uvádza aj jej postavenie partnera.
- 7 V bode 3.3 ADBFP sa výslovne uvádza, že obce, ktoré sú zmluvnými stranami tejto zmluvy, ustanovujú za hlavnú obec obec Padardžik. Ostatné obce sú partnerskými obcami.

- 8 V článku 1 bode 3 Podmienok realizácie projektu schváleného v konaní (ďalej len „Podmienky“), ktoré sú neoddeliteľnou súčasťou ADBFP, sa uvádza, že osoba uvedená v článku 2 bode 10 nariadenia č. 1303/2013 je v konaní „prijímateľom“.
- 9 Rovnako aj podľa článku 1 bodu 3 Podmienok ak sa návrh projektu podáva v partnerstve, prijímateľmi sú všetky partnerské obce, tak hlavná obec, ako aj partneri, ktorí spoločne podali návrh projektu schválený na financovanie.
- 10 Oprávnenia hlavnej obce sú upravené v článku 4 ods. 6 Podmienok a konkrétne ich tvorí vedenie korešpondencie s riadiacim orgánom, prijímanie prostriedkov z ADBFP na vlastný bankový účet, rozdeľovanie prostriedkov partnerským obciam v súlade s ustanoveniami dohody o partnerstve a i. Hlavná obec je okrem toho zodpovedná za riadenie projektu.
- 11 Oprávnenia partnerských obcí sú upravené v návrhu projektu, pričom vo vzťahu k spornej verejnej zákazke na výstavbu zariadenia na kompostovanie oddelene zbieraného zeleného a/alebo biologicky rozložiteľného komunálneho odpadu je konkrétne stanovené, že túto bude realizovať a zadávať obec Belovo.
- 12 Obec Belovo ako verejný obstarávateľ uskutočnila verejné obstarávanie, ktoré vo výsledku viedlo k uzavretiu zmluvy o výstavbe zariadenia na kompostovanie oddelene zbieraného zeleného a/alebo biologicky rozložiteľného komunálneho odpadu na území obce Belovo medzi obcou Belovo a spoločnosťou „Delčev Ingenering“ EOOD.
- 13 Rozhodnutím vedúceho Riadiaceho orgánu Operačného programu „Životné prostredie“ na roky 2014 - 2020 zo dňa 21. marca 2022, opraveným rozhodnutím tohto vedúceho orgánu z 15. apríla 2022, bola určená finančná oprava vo výške 10 % prostriedkov z EŠIF poskytnutých na financovanie zmluvy uzatvorenej medzi obcou Belovo a spoločnosťou „Delčev Ingenering“ EOOD.
- 14 Finančná oprava bola určená voči prijímateľovi, obci Pazardžik, z dôvodu nezrovnalosti podľa článku 70 ods. 1 bodu 9 ZUSEŠIF v spojení s bodom 11 písm. a) prílohy č. 1 k článku 2 ods. 1 nariadenia o nezrovnalostiach. Ako vyplýva z rozhodnutia, nezrovnalosti sa dopustila obec Belovo tým, že porušila vnútroštátne právne predpisy, konkrétne článok 2 ods. 2 a článok 59 ods. 6 ZOP v spojení s článkom 3 ods. 3 Zakon za Kamarata na strojtelite (zákon o Komore stavebníctva; ďalej len „ZKS“) a tým, že porušila právo Únie.
- 15 Obec Belovo, ktorá nebola adresátom rozhodnutia o určení finančnej opravy, toto rozhodnutie napadla na Administrativen säd Padardžik (Správny súd Padardžik, Bulharsko), ktorý žalobu považoval za prípustnú, avšak zamietol ju ako nedôvodnú.
- 16 Prvostupňový súd usúdil, že ADBFP, ktorá je predmetom sporu, bola uzavretá tak s obcou Padardžik, ako aj s ostatnými obcami regiónu, medzi nimi aj s obcou Belovo, keďže tieto obce sa do Kombinovaného procesu plánovania a výstavby kompostovacích zariadení a zariadení na predbežné spracovanie komunálneho

odpadu zapojili so spoločným návrhom projektu. Verejné obstarávanie dotknuté finančnou opravou vypísala obec Belovo a bola to obec Belovo, ktorá podpísala zmluvu so spoločnosťou „Delčev Ingenering“ EOOD. Obec Belovo má preto nezávisle od toho, že v rozhodnutí, ktoré je predmetom tohto sporu, je ako adresát rozhodnutia a prijímateľ v rámci projektu uvedená iba obec Padardžik, právom chránený záujem na preskúmaní tohto rozhodnutia.

- 17 Proti tomuto rozsudku Administrativen săd Padardžik (Správny súd Padardžik) podala obec Belovo kasačný opravný prostriedok na Vărchoven administrativen săd (Najvyšší správny súd, Bulharsko), vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania.

Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 18 Obec Belovo vo svojom kasačnom opravnom prostriedku napáda prvostupňový rozsudok tým, že skúma uplatniteľnosť článku 3 ods. 3 zákona o Komore pre stavebníctvo v kontexte konkrétneho procesu verejného obstarávania.
- 19 Odporca v konaní o kasačnom opravnom prostriedku, vedúci riadiaceho orgánu, v rámci stručného vyjadrenia tvrdí, že kasačný opravný prostriedok je nedôvodný.

Krátke odôvodnenie podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 20 Podkladom pre finančnú opravu vydanú voči obci napadnutú v konaní vo veci samej je porušenie ustanovenia práva Únie prebratého do vnútroštátneho práva, ktorého sa dopustila iná obec.
- 21 V prípade právnych sporov o zákonnosti použitia prostriedkov z EŠIF a pri skúmaní zákonnosti uložených finančných opráv, ako je to v spore v konaní vo veci samej, vnútroštátne súdy uplatňujú pojmy „prijímateľ“, „nezrovnalosť“ a „hospodársky subjekt“ v zmysle článku 2 bodov 10, 36 a 37 nariadenia č. 1303/2013.
- 22 Prieskum vnútroštátnej judikatúry ukazuje, že v podobne situovaných prípadoch niektoré súdne orgány zastávajú názor, že len tá obec, ktorá je hlavným partnerom, je „prijímateľom“ v zmysle článku 2 bodu 10 nariadenia č. 1303/2013 a adekvátne tomu je iba ona adresátom rozhodnutia o určení finančnej opravy, zatiaľ čo ostatné partnerské obce túto vlastnosť nemajú, a to ani v prípade spoločného návrhu projektu. Tieto súdne orgány nepripúšťajú ostatné partnerské obce ako účastníkov v konaní a odmietajú ich právo zúčastniť sa konania o určení finančnej opravy, vrátane prípadov, v ktorých sú tieto obce zmluvnými stranami zmlúv, ktorých sa finančná oprava týka (ako v tomto prípade).
- 23 Naproti tomu Administrativen săd Sofia-Oblast (Správny súd Sofia-okolie, Bulharsko) v jednom zo svojich rozsudkov usudzuje, že v prípade porušenia predpisov verejného obstarávania zo strany obce, ktorá využíva prostriedky EŠIF,

je práve táto obec tým správnym adresátom rozhodnutia o určení finančnej opravy. Preto musí byť tejto obci poskytnuté právo byť účastníkom konania o určení finančnej opravy a adekvátne tomu jej musí patriť právo podať súdny opravný prostriedok proti tomuto správneho aktu. Tento rozsudok Administrativen sád Sofia-Oblast (Správny súd Sofia-okolie) však bol zrušený rozsudkom Vărhoven administrativen sád (Najvyšší správny súd, Bulharsko), ktorý rozhodol, že partneri v rámci konania nie sú nositeľmi postavenia prijímateľa, nie sú správnymi adresátmi správneho aktu o určení finančnej opravy a nemajú právo byť účastníkmi tohto konania.

- 24 V konaní vo veci samej sa prvostupňový súd pripojil k druhej mienke. Rozhodol, že obec Belovo uskutočnila [verejné] obstarávanie, v ktorom boli zistené nezrovnalosti, a je prijímateľom projektu, z dôvodu čoho jej patrí právo na súdny opravný prostriedok.
- 25 V tomto zmysle možno vo vnútroštátnej judikatúre identifikovať neistotu v súvislosti s otázkou, aké sú definičné prvky pojmu „prijímateľ“ podľa článku 2 bodu 10 nariadenia č. 1303/2013. Táto neistota sa týka toho, ktoré skutočnosti sú relevantné pre definovanie pojmu: skutočnosť podpísania správnej dohody o poskytnutí finančného príspevku alebo skutočnosti týkajúce sa prijatia a využitia finančného príspevku, prípadne iné skutočnosti.
- 26 V tomto konaní podali všetky obce dotknutého regiónu jeden spoločný návrh projektu financovania z prostriedkov EŠIF a všetky sú zmluvnými stranami ADBFP. Obec určená ako hlavná obec projektu má oprávnenia podľa článku 4 ods. 6 Podmienok: preberať korešpondenciu s riadiacim orgánom vedenú v rámci ADBFP, podľa ADBFP prijímať na svoj bankový účet prostriedky, podľa ADBFP vyplňať všetky žiadosti o platby a správy o pokroku adresované riadiacemu orgánu a podávať mu ich, zodpovedať za riadenie projektu.
- 27 Každá partnerská obec vykonáva činnosti vopred opísané v projekte, pričom v tomto prípade obec Belovo organizuje a realizuje verejné obstarávanie výstavby zariadenia na kompostovanie oddelene zbieraného zeleného a/alebo biologicky rozložiteľného komunálneho odpadu.
- 28 Za týchto okolností vzniká otázka, kto je správnym adresátom rozhodnutia o určení finančnej opravy z dôvodu spáchanej nezrovnalosti a teda ktorá obec je povolaná byť účastníkom konania o určení finančnej opravy a mať právo na prístup k súdu v podobe žaloby proti rozhodnutiu o určení finančnej opravy: obec, ktorá je hlavným partnerom, alebo obec, ktorá používa prostriedky EŠIF, ktorých sa konkrétna nezrovnalosť týka.
- 29 Judikatúra, ktorá v identických prípadoch odmieta právo partnerskej obce byť účastníkom správneho konania a jej právo na prístup k súdu, sa argumentačne opiera o skutočnosti, že hlavná obec uvádza bankový účet, na ktorý prichádzajú prostriedky z EŠIF, že ona rozdeľuje prostriedky a v prípade finančných opráv započítava voči partnerom oprávnené prostriedky z EŠIF s finančnou opravou.

Medzi hlavnou obcou a partnerskou obcou zároveň existuje právny vzťah občianskoprávnej povahy.

- 30 Preto vzniká aj otázka, či nariadenie č. 1303/2013 bráni vnútroštátnej právnej úprave alebo judikatúre týkajúcej sa výkladu a uplatňovania tejto právnej úpravy, podľa ktorej môže byť zodpovednosť za finančnú opravu zmluvne prerozdelená medzi partnerov v konaní, alebo či naozaj každý jednotlivec musí prevziať zodpovednosť za finančné opravy v prípade porušení, ktorých sa dopustil v súvislosti s využívaním prostriedkov EŠIF v rámci zmlúv, ktorých je zmluvným partnerom.
- 31 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.
- 32 Na túto problematiku sa vzťahuje aj otázka, či články 41 a 47 Charty bránia vnútroštátnej judikatúre a správnej praxi, podľa ktorej obec, ktorá sa pri verejnom obstarávaní v procese využívania prostriedkov EŠIF dopustila porušenia zákona o verejnom obstarávaní, nemá ani právo byť účastníkom konania o určení finančnej opravy týkajúcej sa zmluvy, ktorú táto obec uzavrela, a ani právo byť účastníkom súdneho konania, ktorým sa preskúmava tento správny akt, a to preto, lebo na základe dohody o partnerstve má táto obec ako partner hlavnej obce možnosť uplatňovať svoje nároky v občianskoprávnom konaní.
- 33 Ak sa v tomto prípade má vychádzať z toho, že obec Belovo nie je prijímateľom v zmysle článku 2 bodu 10 nariadenia č. 1303/2013 a nemá právo napadnúť rozhodnutie o určení finančnej opravy, adresátom ktorého je obec Padardžik, Värhoven Administrativen sād (Najvyšší správny súd) by musel rozsudok Administrativen sād Padardžik (Správny súd Padardžik) zrušiť a konanie zastaviť. Keďže Värhoven administrativen sād (Najvyšší správny súd) prejednáva právny spor, rozhodnutie ktorého je spojené s výkladom a uplatňovaním ustanovení práva Únie, vychádza z toho, že tento návrh na začatie prejudiciálneho konania musí na Súdny dvor Európskej únie podať z úradnej povinnosti.