

C-471/23. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2023. július 25.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Varhoven administrativen sad (Bulgária)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2023. július 13.

Felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél:

Obshtina Veliko Tarnovo (Veliko Tarnovo település)

A felülvizsgálati eljárásban ellenérdekű fél:

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Regioni v rastezh” 2014 – 2020

Az eljárás tárgya:

Az ügy tárgya az Obshtina Veliko Tarnovo (Veliko Tarnovo település) felülvizsgálati kérelme, amelyet az elsőfokú közigazgatási bíróságnak a Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Regioni v rastezh” 2014 – 2020 (a „Régiók fejlődésben” 2014 – 2020 elnevezésű operatív program irányításáért felelős hatóság vezetője) pénzügyi korrekciót megállapító határozata ellen indított keresetét elutasító ítélete ellen terjesztett elő.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az uniós jog értelmezése; [EUMSZ] 267. cikk (1) bekezdés b) pont és (3) bekezdés

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1. Az állami támogatásokkal összefüggésben az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet [2]. cikkének 10. pontja értelmében vett „kedvezményezettnek” minősül-e valamely, az európai strukturális és beruházási alapokból származó támogatások (a továbbiakban: ESB-alapokból származó támogatások) formájában nyújtott állami támogatás kezelője, aki a támogatásnak nem kedvezményezettje?
2. Lehet-e az ESB-alapokból származó támogatások formájában nyújtott állami támogatás kezelője, aki azonban közbeszerzés alapján nem a támogatást felhasználó személy, egy olyan határozat megfelelő címzettje, amelyben a közbeszerzési szerződés odaítélése során elkövetett nemzeti vagy uniós jogi jogsértés miatt pénzügyi korrekciót állapítanak meg?
3. Azon személy vonatkozásában, aki az 1303/2013 rendelet 2. cikkének 36. pontja értelmében vett szabálytalanság miatt „pénzügyi korrekciót” megállapító közigazgatási jogi aktus címzettje, az ESB-alapokból származó támogatások formájában nyújtott állami támogatás esetén fenn kell-e állnia a következő két konjunktív feltételnek: e személy a szabálytalansággal érintett támogatásból származó támogatás kedvezményezettje, és ő az, aki a támogatást felhasználta?
4. Szabályozható-e vagy megosztható-e az ESB-alapokból származó támogatások formájában nyújtott állami támogatás felhasználása során megvalósított jogsértésekért való felelősség a kedvezményezett és a támogatás kezelője közötti szerződésben, vagy a támogatás kedvezményezettje felelős az általa jogellenesen felhasznált támogatásért?
5. Egyetemleges felelősség terheli-e a támogatás kedvezményezettjét és a támogatás kezelőjét, és a támogatás odaítéléséről szóló szerződésben rögzíteni kell-e ezt a felelősséget?
6. Ellentétes-e az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikkével és 47. cikkével - az alapügyben szereplőhöz hasonló esetben – az olyan nemzeti közigazgatási gyakorlat és ítélkezési gyakorlat, amely szerint az olyan „általános gazdasági érdekű szolgáltatót”, mint az „Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi” EOOD, amelyről azt állítják, hogy az általa lefolytatott eljárásban az ESB-alapokból származó támogatások (amelyek állami támogatásnak minősülnek) felhasználására irányuló eljárásban a közbeszerzési szerződés odaítélésekor megsértette a Zakon za obshtestvenite porachki (közbeszerzésekről

szóló törvény) rendelkezéseit, nem illeti meg sem az általa kötött szerződést érintő pénzügyi korrekció megállapítására vonatkozó eljárásban való részvétel joga, sem az e közigazgatási aktus megtámadására irányuló bírósági eljárásban való részvétel joga, azzal az indokkal, hogy e szolgáltató a település partnereként a partnerségi megállapodás alapján visszkereseti igény érvényesítése esetén polgári jog felelősséggel tartozik?

Az Európai Unió vonatkozó jogszabályi rendelkezései és ítélezési gyakorlata

Az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta): 41. cikk, 47. cikk és 51. cikk (1) bekezdése

A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. október 23-i 1370/2007/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv: 2. cikk

Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet: a 2. cikk 10., 36. és 37. pontja

A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv

A vonatkozó nemzeti előírások

Zakon za obshtestvenite porachki (közbeszerzésekről szóló törvény, a továbbiakban: ZOP): a 2. cikk (2) bekezdése, az 5. cikk (2) bekezdésének 9. pontja, az 59. cikk (6) bekezdése és a kiegészítő rendelkezések 3. §-a

Zakon za upravljenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravljenie (az európai alapok forrásainak megosztott irányítással történő kezeléséről szóló törvény, a továbbiakban: ZUSEFSU), hatályos 2022. július 1-től, illetve annak korábbi, a következő címet viselő változata: Zakon za upravljenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (az európai strukturális és beruházási alapokból származó pénzeszközök kezeléséről szóló törvény, a továbbiakban: ZUSESIF): a 70. cikk (1) bekezdésének 9. pontja és (2) bekezdése, valamint a 73. cikk (1) bekezdése

Zakon za darzhavnite pomoshti (az állami támogatásokról szóló törvény, a továbbiakban: ZDP): 9., 12. és 20. cikk, valamint a kiegészítő rendelkezések 1. §-ának 7. pontja

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 upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (a pénzügyi korrekció megalapozó szabálytalanságok megállapításáról, valamint a pénzügyi korrekció mértékének az európai strukturális és beruházási alapokból származó pénzeszközök kezeléséről szóló törvény szerinti eljárásban történő meghatározására szolgáló százalékos mutatókról szóló rendelet, a továbbiakban: szabálytalanságok megállapításáról szóló rendelet): a 2. cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódó 1. sz. melléklet 11. pontja

A 2002. március 15-i Naredba Nr. 2 za usloviyata i reda za utvarzhdavane na transportni shemi i za osashtestvyavaneto na obshtestveni prevozi na patnitsi s avtobusi (a szállítási útvonalak megállapításának feltételeiről és eljárásrendjéről, valamint a busszal történő személyszállítási közszolgáltatás végrehajtásáról szóló 2. sz. rendelet, a továbbiakban: 2. sz. rendelet): 2. cikk és 16c. cikk, valamint a kiegészítő rendelkezések 1. §-ának 7., 8., 10., 11., 12. és 13. pontja

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 A „Városok újraépítésének és fejlesztésének integrált tervei végrehajtása 2014 – 2020” elnevezésű programhoz biztosított pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos, BG16RFOP001-1.001-039. sz. eljárás a „Fejlődő régiók” 2014 – 2020 elnevezésű operatív program 1. sz. „fenntartható és integrált városfejlesztés” prioritási tengelye (a továbbiakban: operatív program) keretein belül kerül végrehajtásra.
- 2 Az. 1. sz. prioritási tengely végrehajtása az 1301/2013 rendelet 7. cikke alapján történik.
- 3 Az eljárásban – a kérelem benyújtására vonatkozó iránymutatások szerint – a pénzügyi támogatás a jelen esetben releváns „integrált városi közlekedés” beruházási prioritás keretében a támogatott településeket mint közigazgatási egységeket és a nyilvános infrastruktúra tulajdonosait illeti meg. Kiemelendő, hogy a támogatási intézkedéseket főszabály szerint gazdasági szereplőkkel létesített partnerségben kell végrehajtani. A támogatott települések ebben az esetben a partnereknek biztosított támogatások tekintetében az állami támogatás kezelőjeként járnak el. A partner számára biztosított támogatásokat úgy kell tekinteni, mint az általános gazdasági érdekek körében nyújtott szállítási szolgáltatások biztosításáért járó ellentételezés részét. Ebben az esetben a közszolgáltatásról szóló szerződést a projektpartnernek is minősülő gazdasági szereplő írja alá, amely során az eljárást a vonatkozó 1370/2007 rendelet alapján folytatják le.
- 4 Ebben az eljárásban a kérelem benyújtására vonatkozó iránymutatások 5.4.2. pontja szerint engedélyezett partnernek minősülnek a városi személyszállítási közszolgáltatást nyújtó települési társaságok, mint a 2. sz.

rendelet kiegészítő rendelkezései 1. §-ának 7. pontja szerinti fogalommeghatározás értelmében vett „belső üzemeltetők”.

- 5 A fent leírt eljárás keretében a „Veliko Tarnovo város integrált közösségi közlekedése” projektterv végrehajtására Veliko Tarnovo település és az operatív program irányításáért felelős hatóság között administratíven dogovor za predostavyane na bezvazmezdna finansova pomosht (pénzügyi támogatás odaítéléséről szóló közigazgatási szerződés, a továbbiakban: szerződés) megkötésére került sor. A szerződés 1. cikke a települést jelöli meg a támogatás „kedvezményezettjeként”.
- 6 A szerződés 2.3. cikke szerint a támogatásként kapott összeg egy részét a személyszállítási közszolgáltatás üzemeltetőjének nyújtott állami támogatás képezi az 1370/2007 rendelet szerinti közszolgáltatási szerződések ellentételezése formájában. Az állami támogatás kezelője a Veliko Tarnovo település. Ez utóbbi kötelezettséget vállal arra, hogy gondoskodik az 1370/2007 rendeletnek megfelelő előírások szerinti, vonatkozó rendelkezések betartásáról, így többek között a végrehajtás ellenőrzésére megfelelő mechanizmusokat alakít ki és alkalmaz.
- 7 A szerződés általános rendelkezéseinek 6. cikke (2) bekezdése alapján a kedvezményezett a program végrehajtása során felelősséggel tartozik az operatív program irányításáért felelős hatóságnak a partner és a külső megbízottak tevékenységéért, amely során felel „saját költségére valamennyi kockázatért, beleértve a nem igazolt kiadásokat és pénzügyi támogatásokat”.
- 8 Veliko Tarnovo település és az „Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi” EOOD („közlekedésért, parkolókért és garázsokért felelős szervezet” EOOD, a továbbiakban: települési társaság) között 2018. augusztus 24-én partnerségi megállapodás jött létre, amely szerint a projektben Veliko Tarnovo település a „vezető partner”, a települési társaság pedig „partner”. A partnerségi megállapodás a szerződés állandó részét képezi.
- 9 Amennyiben a közbeszerzés odaítélésére szolgáló eljárásban olyan szabálytalanság történik, amely pénzügyi korrekció megállapítását indokolja, a partnerségi megállapodás 14. cikkének (2) bekezdése alapján a támogatások a pénzügyi korrekció összegében az ajánlatkérőt terhelik.
- 10 A települési társaság, mint az általános gazdasági érdekű szolgáltatás (személyszállítási közszolgáltatás) üzemeltetője és az állami támogatás konkrét jogosultja a „Veliko Tarnovo város integrált városi közlekedése” elnevezésű projekt keretében elektromos buszok vásárlása és szállítása tárgyában közbeszerzési eljárást folytatott le.
- 11 Ennek eredményeként az egyetlen ajánlattevővel, az Excelor Holding Group EOOD, Bulgária és a Jiangsu Alfa Bus Co., Kína által létrehozott konzorciummal kötött közbeszerzési szerződést.

- 12 Az operatív program irányításáért felelős hatóság vezetője a 2022. május 11-i határozatával a ZUSESIF 70. cikke (1) bekezdésének 9. pontja szerinti szabálytalanság miatt pénzügyi korrekciót állapított meg Veliko Tarnovo településsel szemben. A határozat szerint a szabálytalanság a közbeszerzés odaítélése során történt és abból áll, hogy a szerződés teljesítéséhez a szabálytalanságok megállapításáról szóló rendelet 2. cikkének (1) bekezdéséhez fűzött 1. sz. melléklet 10. pontjának a) alpontja értelmében vett diszkriminatív feltételt állapítottak meg. A megállapított korrekció a települési társaság által kötött szerződések finanszírozására közbeszerzés útján elnyert, az európai strukturális és befektetési alapokból (ESB-alapok) biztosított támogatások 25%-át tette ki.
- 13 Veliko Tarnovo település e határozattal szemben keresetet indított az Administrativen sad Veliko Tarnovo-hoz (veliko tarnovo-i közigazgatási bíróság, Bulgária). A bíróság elutasította a keresetet, mivel helytállónak találta a közigazgatási hatóság azon megállapítását, amely szerint közbeszerzések odaítélésére vonatkozó nemzeti jog megsértése áll fenn és e körülmény a ZUSESIF értelmében vett szabálytalanságnak minősül. A bíróság azt az álláspontot képviselte, hogy éppen a település, mint szerződő fél a pénzügyi korrekciót megállapító határozat megfelelő címzettje. Visszautasította azt a kifogást, miszerint a település maga nem ajánlatkérő, és ebből következően nem ő követte el a szabálytalanságot. Mint szerződő felet, nem mentesíti a felelősség alól az a körülmény, hogy a pénzügyi támogatás kedvezményezettje bizonyos tevékenységekre partnerségi megállapodásokat kötött. A partnerségi megállapodás azon kikötése, amely a jogsértésekért és a kockázatokért, beleértve a pénzügyi korrekciókat, való felelősséget szabályozza, visszakereset jellegű; az a célja, hogy kizárólag a felek közötti viszonyon belül szabályozza, hogy kit terhel a pénzügyi korrekció. A település partnere nem minősül sem a szerződés értelmében vett kedvezményezettnek, sem az állami támogatás címzettjének; az operatív program irányításáért felelős hatósággal nem áll közvetlen kapcsolatban, és ezáltal nem lehet e hatóság által hozott határozat címzettje sem.
- 14 Veliko Tarnovo település az Administrativen sad Veliko Tarnovo (veliko tarnovo-i közigazgatási bíróság) e határozata ellen a Varhoven administrativen sadhoz (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Bulgária), a kérdést előterjesztő bírósághoz felülvizsgálati kérelmet nyújtott be.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 15 A település vitatja az elsőfokú bíróság azon végkövetkeztetését, amely szerint ő a projektben teljesített pénzügyi támogatás egyedüli kedvezményezettje, és hogy mint ilyen, a közbeszerzés odaítélésére vonatkozó szabályokat ő sértette meg. Az 1303/2013 rendelet 2. cikkének 10. pontja szerinti „kedvezményezett” jogi fogalmára hivatkozással kifejti, hogy a támogatás kedvezményezettje a települési társaság, amelyre vonatkozóan a korrekciót megállapították, mivel abból közvetlenül részesült, és mivel olyan közjogi jogalany, amelyet elektromos

buszok beszerzésének konkrét feladatával bíztak meg. A szerződés 2.3. cikke kifejezetten rögzíti, hogy a támogatást a települési társaság kapja és a település csak a támogatás kezelője.

- 16 A település vitatja az elsőfokú bíróság azon végkövetkeztetését is, amely szerint a pénzügyi korrekció megállapítására irányuló eljárásban ő felel az irányító hatósággal szemben a partnere cselekményeiért. A település álláspontja szerint a pénzügyi korrekció egy közigazgatási aktus, nem pedig szankció, amelynek következtében a szabálytalanságot és a korrekciót nem lehet „a szerződés teljesítésével összefüggő kockázatként” értelmezni.
- 17 A település véleménye szerint a jelen ügyben jelentősége van annak a körülménynek is, hogy az ESB-alapokból származó támogatás az 1370/2007 rendelet értelmében vett állami támogatás, illetve még konkrétan a közszolgáltatási kötelezettségek ellentételezése. Az állami támogatás iránti kérelem benyújtásához kapcsolódó iránymutatások kifejezetten rögzítik, hogy a támogatás kedvezményezettje a partner, azaz a városi személyszállítási közszolgáltatást nyújtó települési társaság, mégpedig „belső üzemeltető” minőségében. Emiatt el kell határolni egymástól az „ESB-alapokból származó támogatásból nyújtott állami támogatás kedvezményezettje” és az „ESB-alapokból származó támogatásból nyújtott állami támogatás kezelője” fogalmakat. Amennyiben az állami támogatást ESB-alapokból származó támogatásból nyújtják, úgy a pénzügyi korrekciót csak a támogatás kedvezményezettjével szemben lehetne megállapítani. Ez pedig a gazdasági szereplő, amely a kiválasztás során diszkriminatív feltételt állított fel, és a szabálytalanságok megállapításáról szóló rendelet értelmében vett szabálytalanságot követett el. Az állami támogatás kezelője, jelen esetben Veliko Tarnovo település, ezért kizárólag az EUMSZ 107. cikk értelmében vett állami támogatásokról szóló rendelkezések megsértéséért felelhet.
- 18 A település kifogásolja továbbá, hogy a partnert a pénzügyi korrekció megállapítására irányuló eljárásban nem vonták be félként.
- 19 Az alperes a felülvizsgálati kérelem elutasítását kéri.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 20 Az alapügyben a településsel szemben megállapított, vitatott pénzügyi korrekció alapja egy, a nemzeti jogba átültetett uniós rendelkezésnek egy másik gazdasági szereplő cselekményével történő megsértése.
- 21 A Varhoven administrativen sadnak (legfelsőbb közigazgatási bíróság) a pénzügyi korrekció megállapításáról szóló határozatok jogszerűségének vizsgálatához kapcsolódó ítélkezési gyakorlata nem veszi figyelembe az állami támogatásokkal összefüggésben sem a „kedvezményezettnek” az 1370/2007 rendelet értelmében vett fogalmát, sem az 1370/2007 rendelet értelmében vett „személyszállítási közszolgáltatás” „általános gazdasági érdekű szolgáltató” „közszolgáltatási

kötelezettség” „ESB-alapokból származó támogatásból nyújtott állami támogatásban részesülő fél” vagy „közszolgáltatási ellentételezés” kifejezések jelentését.

- 22 Azon kérdés megválaszolásához, hogy Veliko Tarnovo település a projekt keretében a pénzügyi támogatás kizárólagos kedvezményezettje-e, illetve hogy a közbeszerzések odaítélése során megsértette-e a nemzeti jogszabályt, a „kedvezményezett” fogalmának az 1303/2013 rendelet 2. cikkének 10. pontja alapján történő értelmezése szükséges.
- 23 Az elektromos buszok vásárlására felhasznált támogatást érintő konkrét esetben az ESB-alapokból származó állami támogatás kezelője Veliko Tarnovo település. A pénzügyi korrekció vonatkozásában a jogvita helyes eldöntéséhez azt kell vizsgálni, hogy Veliko Tarnovo kedvezményezettje is-e az ESB-alapokból származó támogatásnak, amelyet a települési társaságnak állami támogatásként nyújtottak.
- 24 A pénzügyi korrekciót, mint közigazgatási aktust, valamely cselekmény vagy mulasztás miatt olyan gazdasági szereplővel szemben állapítják meg, amely az ESB-alapokból származó támogatás felhasználása során megsérti a nemzeti vagy az uniós jogot. Megállapítható-e a közbeszerzési eljárás keretében az ESB-alapokból származó támogatásokat fel nem használó település, mint jogi személy felelőssége pénzügyi korrekciók révén olyan szabálytalanságokért, amelyeket az eljárás keretében követtek el? Adódik továbbá a kérdés, hogy a „pénzügyi korrekció” közigazgatási aktus címzettjének az ESB-alapokból származó állami támogatások esetén egyidejűleg mindkét feltételnek meg kell-e felelnie: e személy a szabálytalansággal érintett támogatás kedvezményezettje és ő az, aki az érintett támogatást felhasználta.
- 25 Annyiban, amennyiben a partnerségi megállapodás pénzügyi korrekciókért való felelősségre vonatkozó kikötését a bíróságok olyan visszkeresetre vonatkozó kikötésként értelmezik, amely csak a felek közötti viszonyon belül érvényesül, meg kell határozni, hogy az ESB-alapokból származó állami támogatások felhasználása során elkövetett jogsértésekért való felelősség a támogatás kedvezményezettje és annak kezelője között szerződésben szabályozható-e vagy megosztható-e, vagy hogy a támogatásnak az azt jogellenesen felhasználó kedvezményezettje teljes egészében felelős-e.
- 26 Továbbá a megfelelő ügyintézéshez való jog a Charta 41. cikke alapján az egyénekre ruházott alapvető jog. A megfelelő ügyintézéshez való jog magában foglalja: 1. mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, 2. mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba betekintsen, 3. az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják. A Charta 51. cikkével összhangban a tagállamok annyiban címzettjei a Chartának, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. A pénzügyi támogatás nyújtására az uniós jog közvetlen alkalmazásával

kerül sor, ez a körülmény pedig arra kötelezi a nemzeti hatóságokat, amelyek hatáskörébe a jog alkalmazása tartozik, hogy megfeleljenek a Charta 41. cikkének.

Erre irányul az a kérdés is, miszerint ellentétes-e a Charta 41. cikkével és 47. cikkével az a nemzeti ítélkezési gyakorlat és közigazgatási gyakorlat, amely szerint az általános gazdasági érdekű szolgáltatás olyan nyújtója, mint az alapügyben szóban forgó települési társaság, nem jogosult sem az általa kötött szerződéssel kapcsolatos pénzügyi korrekció megállapítására irányuló eljárásban részt venni, sem az e közigazgatási aktus megtámadására irányuló bírósági eljárásban részt venni, mégpedig azért, mert e szolgáltató a település partnereként visszkereseti igény érvényesítése esetén polgári jog felelősséggel tartozik.

MUNKADOKUMENTUM