

Zadeva C-620/23**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

6. oktober 2023

Predložitveno sodišče:Administrativen sad Sofia-oblast (upravno sodišče za upravni okraj
Sofija, Bolgarija)**Datum predložitvene odločbe:**

21. september 2023

Tožeča stranka:

„Nov Zhivot 1919“ NCh

Tožena stranka:Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na programata za
transgranično satrudnichestvo INTERREG-IPP Bulgaria-Serbia
2014-2020 i direktoria „Upravlenie na teritorialnoto
satrudnichestvo“ v Ministerstvo na regionalnoto razvitie i
blagoustroystvoto**Predmet postopka v glavni stvari**

Predmet postopka je tožba, ki jo je Narodno chitalishte „Nov Zhivot 1919“ (narodni kulturni center „Novo življenje 1919“) vložil zoper odločbo o naložitvi finančnega popravka, ki jo je izdal Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na programata za transgranično satrudnichestvo INTERREG-IPP Bulgaria-Serbia 2014-2020 (vodja organa upravljanja programa čezmejnega sodelovanja med Bolgarijo in Srbijo INTERREG-IPA za obdobje 2014–2020).

Predmet in pravna podlaga predloga

Razlaga prava Unije, člen 267, prvi odstavek, točka (b), PDEU.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali člen 40 Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 447/2014 z dne 2. maja 2014 o posebnih pravilih za izvajanje Uredbe (EU) št. 231/2014 Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za predpristopno pomoč (IPA II) v primerih čezmejnega sodelovanja med državo članico in upravičencem do instrumenta za predpristopno pomoč (IPA II) za obdobje 2014–2020 ne nasprotuje naložitvi finančnega popravka gospodarskemu subjektu, ki naj bi storil kršitev v obliki nepravilnosti, ki pa ni glavni upravičenec in zato ni stranka, ki je prevzela odgovornost za izvedbo celotnega projekta?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali člena 41 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v takih primerih čezmejnega sodelovanja zagotavljata pravico glavnega upravičenca do udeležbe v postopku za naložitev finančnega popravka in sodnem postopku za izpodbijanje tega upravnega akta, ne glede na njegovo lokacijo v primerjavi z organom, ki je na podlagi ustreznega programa čezmejnega sodelovanja odgovoren za izvedbo finančnega popravka, in ali so v skladu z navedenima členoma dopustne omejitve teh možnosti udeležbe v postopkih, kot so določene v sodni praksi nacionalnih sodišč v postopku v glavni stvari?

Navedene določbe prava Unije

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), člen 41, člen 47 in člen 51(1).

Uredba (EU) št. 231/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o vzpostavitvi instrumenta za predpristopno pomoč (IPA II).

Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 447/2014 z dne 2. maja 2014 o posebnih pravilih za izvajanje Uredbe (EU) št. 231/2014 Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za predpristopno pomoč (IPA II), člen 2, točki (a) in (h), člen 26, člen 33 in člen 40.

Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006, člen 2, točke 10, 36 in 37.

Uredba (EU, Euratom) 1046/2018 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU)

št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012, člen 61.

Navedeni nacionalna zakonodaja in sodna praksa

Zakon za upravljanje na sredstvih od Evropskega sklada pri spodeleno upravljanje (zakon o upravljanju sredstev iz evropskih skladov v okviru deljenega upravljanja, v nadaljevanju: ZUSEFSU), velja od 1. julija 2022, in njegova prejšnja različica z naslovom „Zakon za upravljanje na sredstvih od Evropskega sklada in investicijski fondovi“ (zakon o upravljanju sredstev iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov, ZUSESIF), člen 70(1), točka 1, in člen 73(1).

Naredba za posochvane na nerednosti, predstavljavashti osnovana za izvarshvane na finansi korektsii, i protsentnitate pokazateli za opredelyane razmera na finansi korektsii po reda na Zakona za upravljanje na sredstvih od Evropskega sklada in investicijski fondovi (uredba o ugotavljanju nepravilnosti, ki so razlog za izvedbo finančnih popravkov, in o kazalnikih v odstotkih za določitev višine finančnih popravkov na podlagi zakona o upravljanju sredstev iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov, v nadaljevanju: uredba o ugotavljanju nepravilnosti), člen 2(3), točka 1, Priloge št. 2 k členu 2(3).

Protokol o izvajanju programa čezmejnega sodelovanja „INTERREG-IPA Bolgarija – Srbija CCI 2014TC16I5CB007“, ki sta ga sklenili vladi Republike Bolgarije in Republike Srbije, ratificiran z zakonom z dne 7. septembra 2017 (veljati začel 19. decembra 2017), člen 3, točke od 2 do 6, člen 4, člen 20 in člen 25.

Sodbe Varhoven administrativen sad na Republika Bulgaria (vrhovno upravno sodišče Republike Bolgarije, Bolgarija) v upravnih sporih št. 11552/2021, št. 11446/2021 in št. 9806/2019.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Program čezmejnega sodelovanja med Bolgarijo in Srbijo INTERREG-IPA (v nadaljevanju: program) je sprejela Evropska komisija s sklepom C(2015) 5444 z dne 30. julija 2015, kakor je bil spremenjen s sklepi C(2016) 2853 z dne 4. maja 2016, C(2016) 8643 z dne 13. decembra 2016, C(2017) 5681 z dne 14. avgusta 2017 in C(2018) 7410 z dne 7. novembra 2018.
- 2 Organ upravljanja programa in Opština Babušnica (občina Babušnica, Srbija) sta sklenila pogodbo št. RD-02-29-188 z dne 4. novembra 2020 o dodelitvi finančne pomoči za izvedbo projekta „Čezmejna kulturna mreža za skupno prihodnost“; ta projekt pomeni „projekt“ v smislu sklepa skupnega odbora za spremljanje.
- 3 Na podlagi te pogodbe o finančni pomoči je občina Babušnica vodilni partner pri projektu, ki prejme finančno pomoč in prevzema odgovornost za izvedbo projekta,

medtem ko je tožeča stranka zgolj partnerica pri projektu. Vodilni partner pri projektu organu upravljanja odgovarja za vse nepravilnosti, tudi če jih storijo partnerji pri projektu. Organ upravljanja ima pravico izvesti finančne popravke, če vodilni partner pri projektu in/ali drugi partnerji pri projektu niso spoštovali zadevnih predpisov za oddajo javnih naročil.

- 4 Tožeča stranka je zaradi izvedbe tega projekta 27. aprila 2021 sklenila pogodbo o opravljanju storitev z družbo „Tsentar za profesionalno obuchenie i orientirane“ EOOD („Center za poklicno izobraževanje in svetovanje“, enoosebna družba z omejeno odgovornostjo).
- 5 Organ upravljanja je bil obveščen, da v zvezi s to pogodbo o opravljanju storitev obstaja sum, da je bila storjena nepravilnost. Potem ko je preveril pogodbeno dokumentacijo in upošteval ugovore tožeče stranke zoper tak sum, je ugotovil, da v zvezi s to pogodbo obstaja nasprotje interesov v smislu člena 61 Uredbe 2018/1046 med osebo, ki jo je tožeča stranka imenovala za koordinatorja projekta, in osebo, povezano z izvajalko „Tsentar za profesionalno obuchenie i orientirane“ EOOD.
- 6 Ker je organ upravljanja ugotovljeno nasprotje interesov opredelil kot nepravilnost v smislu člena 2, točka 36, Uredbe št. 1303/2013, je vodja organa upravljanja programa z odločbo št. RD-02-14-02-489 z dne 20. aprila 2023 naložil finančni popravek v višini 100 % upravičenih pogodbenih odhodkov, ki se financirajo iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov.
- 7 Obravnavani postopek se je začel na podlagi tožbe, ki jo je tožeča stranka vložila zoper to odločbo vodje organa upravljanja.

Bistvene trditve strank postopka v glavni stvari

- 8 Tožeča stranka v tožbi trdi, da v resnici ne gre za nasprotje interesov.
- 9 Senat, ki odloča o zadevi, ki mora na podlagi nacionalne zakonodaje o upravnem postopku po uradni dolžnosti preizkusiti, ali je bil izpodbijani pravni akt izdan brez postopkovnih napak, je stranki na obravnavi obvestil, da namerava v zvezi s tem Sodišču Evropske unije predložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki se bo nanašal na določbe prava Unije o pristojnosti organa upravljanja za naložitev finančnih popravkov glavnemu upravičencu in partnerjem pri projektu na podlagi pogodb o finančni pomoči v okviru instrumenta za predpristopno pomoč.
- 10 Vodja organa upravljanja meni, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni potreben, ker je organ upravljanja pristojen za ugotavljanje nepravilnosti in tako za naložitev finančnega popravka upravičencem in/ali partnerjem pri projektu, pri čemer je ta njegova pristojnost izključno ozemeljsko omejena. Ker naj bi bile upravičenke pravzaprav vse organizacije, ki so udeležene pri instrumentu za

predpristopno pomoč, naj bi bil organ upravljanja pristojen za naložitev finančnih popravkov organizacijam, ki naj bi bile na ozemlju Republike Bolgarije.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 11 Predložitveno sodišče je ugotovilo, da je v podpisani pogodbi o finančni pomoči določeno, da vodilni partner pri projektu prejme pogodbeno dogovorjeno finančno pomoč in nosi odgovornost za izvedbo projekta, pri čemer zastopa vse druge partnerje pri projektu in zagotavlja, da on in vsi njegovi partnerji pri projektu izpolnjujejo pravne zahteve za izvedbo projekta.
- 12 Poleg tega vodilni partner pri projektu organu upravljanja odgovarja za vse nepravilnosti, tudi če so jih storili partnerji pri projektu.
- 13 Organ upravljanja lahko v primeru nepravilnosti zoper vodilnega partnerja pri projektu sprejme vse potrebne ukrepe za odpravo ali omilitev posledic nepravilnosti, pri čemer je bilo izrecno dogovorjeno, da vodilni partner pri projektu odgovarja za vračilo celotnega ustreznega zneska, tudi če je nepravilnost storil eden od partnerjev pri projektu.
- 14 V skladu s členom 70(1), točka 1, ZUSEFSU je mogoče finančno podporo iz sredstev evropskih strukturnih in investicijskih skladov s finančnim popravkom v celoti ali delno preklicati, če je upravičenec v nasprotju interesov v smislu člena 61 Uredbe 2018/1046.
- 15 V primeru dveh ali več upravičencev, od katerih je bil eden določen kot glavni upravičenec, pravno ni urejeno, kdo mora biti naslovnik pravnega akta o naložitvi finančnega popravka: vodilni upravičenec, ki je odgovoren za izvedbo celotnega projekta, ali njegov partner, ki je storil nepravilnost.
- 16 Nacionalna sodišča v sporih o zakonitosti odhodkov v primerih čezmejnega sodelovanja med državo članico in upravičencem do instrumenta za predpristopno pomoč ter o zakonitosti finančnih popravkov zaradi nepravilnosti v smislu člena 2, točka 36, Uredbe št. 1303/2013 uporabljajo pojma „upravičenec“ v smislu člena 26(1)(b) Izvedbene uredbe št. 447/2014 in „glavni upravičenec“ v smislu člena 40 te uredbe.
- 17 Iz analizirane nacionalne sodne prakse izhaja, da so sodišča v podobnih primerih (glej sodbe Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče) Republike Bolgarije v upravnih sporih št. 11552/2021, št. 11446/2021 in št. 9806/2019) odločila, da je vodja organa upravljanja pristojen za ugotovitev nepravilnosti, ki so jo storili upravičenci na ozemlju Republike Bolgarije, in je torej pristojen za naložitev finančnega popravka, kot se je to zgodilo v obravnavanem primeru. Ta pristojnost velja tako v primerih, v katerih je nepravilnost storil glavni upravičenec/vodilni partner pri projektu, kot tudi v primerih, v katerih je nepravilnost storil drug upravičenec/partner pri projektu. Pristojnost vodje organa

upravljanja za naložitev popravka je ozemeljsko omejena – oseba, ki je storila nepravilnost, mora biti na ozemlju Republike Bolgarije.

- 18 Glavni upravičenec v skladu z omenjeno nacionalno sodno prakso o podobnih primerih v obravnavanem primeru, ker je v Republiki Srbiji, ni bil udeležen niti v upravnem niti sodnem postopku.
- 19 Predložitvenemu sodišču v sodni praksi Sodišča Evropske unije, ki jo je preučilo, ni uspelo najti nobene predhodne odločbe Sodišča o razlagi pojmov „upravičenec“ in „glavni upravičenec“ v smislu Izvedbene uredbe št. 447/2014. Vendar je ugotovilo, da je Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče) Sodišču predložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-477/23, ki se nanaša na podoben primer.
- 20 Pravica do dobrega upravljanja na podlagi člena 41 Listine je temeljna pravica, ki je podeljena posamezniku. Pravica do dobrega upravljanja obsega: 1. pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene; 2. pravico vsake osebe do vpogleda v svoj spis; 3. obveznost uprave, da svoje odločitve obrazloži. Listina se v skladu s svojim členom 51 uporablja za države članice, ko izvajajo pravo Unije. Nepovratna sredstva se zagotavljajo ob neposrednem izvajanju prava Unije, to pa nacionalnim organom, ki so pristojni za izvajanje prava, nalaga spoštovanje člena 41 Listine.
- 21 Ker je glavni upravičenec prevzel odgovornost za izvedbo celotnega projekta, vključno z odgovornostjo za nepravilnosti, ki jih storijo partnerji pri projektu, je zaradi pravnega akta organa upravljanja o naložitvi finančnega popravka neposredno prizadet. Zato je treba za pravilno rešitev obravnavanega spora pojasniti, ali bi moral biti glavni upravičenec naslovník pravnega akta organa upravljanja o naložitvi finančnega popravka in ali bi mu bilo treba v tem primeru priznati pravico do udeležbe v upravnem postopku, v katerem je bil izdan ta pravni akt.