



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 30. januarja 2024*

„Predhodno odločanje – Kohezijski sklad Evropske unije – Uredba (ES) št. 1083/2006 – Člena 99 in 101 – Finančni popravki v zvezi z odkritimi nepravilnostmi – Uredba (EU) 2021/1060 – Člen 104 – Finančni popravki Komisije – Sklep Komisije o delnem preklicu prispevka iz tega sklada – Veljavnost – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Člen 41 – Pravica do dobrega upravljanja – Člen 47, prvi odstavek – Pravica do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem“

V zadevi C-471/22,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Administrativen sad Sofia-grad (upravno sodišče v Sofiji, Bolgarija) z odločbo z dne 4. julija 2022, ki je na Sodišče prispela 13. julija 2022, v postopku

Agentsia „Patna infrastruktura“

proti

Rakovoditel na Upravyavashtia organ na Operativna programa „Transport“ 2007-2013 i direktor na direktsia „Kordinatsia na programi i proekti“ v Ministerstvo na transporta (RUO),

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Jürimäe, predsednica senata, N. Piçarra (poročevalec), M. Safjan, N. Jääskinen in M. Gavalec, sodniki,

generalna pravobranilka: T. Čapeta,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Agentsia „Patna infrastruktura“ I. Ivanov,

* Jezik postopka: bolgarščina.

- za Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Transport“ 2007-2013 i direktor na direktsia „Koordinatsia na programi i proekti“ v Ministerstvo na transporta (RUO) M. Gregoriev,
- za bolgarsko vlado T. Mitova, agentka,
- za Evropsko komisijo P. Carlin, D. Drambozova in G. Wils, agenti,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša, prvič, na veljavnost Sklepa Komisije C(2021) 5739 final z dne 27. julija 2021 o delnem preklicu prispevka iz Kohezijskega sklada za operativni program „Promet“ 2007–2013 v okviru cilja „konvergenca“ v Bolgariji (v nadaljevanju: sklep z dne 27. julija 2021) in, drugič, na razlago členov 41 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), člena 296(3) PDEU in členov 98 in 100 Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (UL 2006, L 210, str. 25).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Agentsia „Patna infrastruktura“ (agencija za cestno infrastrukturo, Bolgarija) (v nadaljevanju: API) in Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Transport“ 2007–2013 i direktor na direktsia Koordinatsia na programi i proekti v Ministerstvo na transporta (vodja organa za upravljanje operativnega programa „Promet“ 2007–2013 in direktor direktorata za usklajevanje programov in projektov na ministrstvu za promet, Bolgarija) (v nadaljevanju: organ upravljanja) v zvezi s finančnim popravkom v višini 5 % vrednosti pogodbe z dne 27. februarja 2012, financirane z nepovratnimi sredstvi, dodeljenimi v okviru operativnega programa „Promet“ 2007–2013, ki ga je navedeni organ z dopisom z dne 29. decembra 2021 uporabil za agencijo API.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba št. 1083/2006

- 3 V uvodni izjavi 65 Uredbe št. 1083/2006, ki se *ratione temporis* uporablja za spor o glavni stvari, je bilo navedeno:

„V skladu z načeli subsidiarnosti in sorazmernosti bi morale imeti države članice glavno odgovornost za izvajanje in nadzor posegov.“

4 Člen 2, točka 7, te uredbe je določal:

„V tej uredbi imajo naslednji izrazi naslednji pomen:

[...]

7. ‚nepravilnost‘: kakršna koli kršitev določbe zakonodaje Skupnosti, ki je posledica delovanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki zaradi neupravičene postavke odhodkov škoduje ali bi škodovalo splošnemu proračunu Evropske unije.“

5 Člen 60 navedene uredbe, naslovljen „Naloge organa za upravljanje“, je določal:

„Organ upravljanja je odgovoren za upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja in zlasti za:

(a) zagotavljanje, da so operacije izbrane za financiranje v skladu z merili, ki veljajo za operativni program, in da za celotno obdobje izvajanja spoštujejo ustrezna pravila Skupnosti in nacionalna pravila;

[...].“

6 Člen 70 iste uredbe, naslovljen „Upravljanje in nadzor“, je v odstavkih 1 in 2 določal:

„1. Države članice so pristojne za upravljanje in nadzor operativnih programov zlasti z naslednjimi ukrepi:

(a) zagotavljanjem, da so sistemi upravljanja in nadzora za operativne programe vzpostavljeni v skladu s členi 58 do 62 ter da delujejo učinkovito;

(b) preprečevanjem, odkrivanjem in odpravljanjem nepravilnosti ter vračilom neupravičeno plačanih zneskov, skupaj z zamudnimi obrestmi, kjer je primerno. Sporočajo jih [Evropski K]omisiji in jo obveščajo o poteku upravnih in pravnih postopkov.

2. Če ni mogoče povrniti neupravičeno izplačanih sredstev upravičencu, je država članica odgovorna za povračilo izgubljenega zneska v splošni proračun Evropske unije, če se ugotovi, da je do izgube prišlo zaradi njene napake ali malomarnosti.“

7 Člen 98 Uredbe št. 1083/2006, naslovljen „Finančni popravki držav članic“, je določal:

„1. Države članice imajo prvostopenjsko odgovornost za preiskovanje nepravilnosti na podlagi dokazov o večji spremembi, ki vpliva na naravo okoliščin izvajanja ali nadzora projektov ali operativnih programov in povzroči izvajanje potrebnih finančnih popravkov.

2. Država članica izvede potrebne finančne popravke v povezavi s posameznimi ali sistemskimi nepravilnostmi, ki so odkrite v delovanju projektov ali operativnih programov. Popravki države članice obsegajo preklic celote ali dela javnega prispevka iz operativnega programa. Država upošteva naravo in resnost nepravilnosti ter finančno izgubo sklada.

[...].“

8 Člen 99 te uredbe, naslovljen „Merila za popravke“, je določal:

„1. Komisija lahko izvede finančne popravke, tako da prekliče celoten prispevek ali del prispevka Skupnosti operativnemu programu, če po ustrezni preiskavi ugotovi, da:

- (a) obstaja resna pomanjkljivost v sistemu upravljanja in nadzora programa, kar ogroža prispevek Skupnosti, ki je programu že bil izplačan;
- (b) je izdatek v potrjenem izkazu o izdatkih nepravilen in ni bil popravljen s strani države članice pred začetkom postopka za popravek iz tega odstavka;
- (c) država članica ni izpolnjevala svojih obveznosti iz člena 98 pred začetkom postopka popravkov iz tega odstavka.

2. Komisija svoje finančne popravke utemelji na posameznih primerih ugotovljene nepravilnosti, pri čemer upošteva sistemsko naravo nepravilnosti, da ugotovi, ali je treba uporabiti pavšalen ali ekstrapolacijski popravek.

3. Komisija pri odločanju o višini popravka upošteva naravo in resnost nepravilnosti ter obseg in finančne posledice ugotovljenih pomanjkljivosti v zadevnem operativnem programu.

4. Če Komisija svoje stališče utemeljuje na podlagi dejstev, ki so jih ugotovili drugi revizorji zunaj njenih služb, izpelje lastne zaključke glede finančnih posledic po pregledu ukrepov, ki jih je sprejela zadevna država članica v skladu s členom 98(2), poročil, predloženih v skladu s členom 70(1)(b), in vseh odgovorov države članice.

5. Če država članica ne spoštuje svojih obveznosti iz člena 15(4), lahko Komisija izvede finančni popravek, glede na stopnjo nespoštovanja teh obveznosti, z ukinitvijo dela ali celotnega prispevka iz Strukturnih skladov zadevni državi članici.

Stopnja, ki se uporablja za finančni popravek iz tega odstavka, se določi v izvedbenih določbah te uredbe, ki jih sprejme Komisija v skladu s postopkom iz člena 103(3).“

9 Člen 100 navedene uredbe, naslovljen „Postopek“, je določal:

„1. Pred sprejemom odločitve o finančnem popravku, Komisija prične postopek z obvestilom države članice o svojih začasnih ugotovitvah in z zahtevo, da država članica v dveh mesecih predloži svoje stališče.

[...]

2. Komisija upošteva vse dokaze, ki jih v časovnih rokih, omenjenih v odstavku 1, predloži država članica.

3. Če država članica ne sprejme začasnih ugotovitev Komisije, je država članica povabljen na zaslihanje pred Komisijo, kjer obe strani s sodelovanjem, temelječim na partnerstvu, poskušata doseči dogovor glede ugotovitev in zaključkov.

[...]

5. Če do dogovora ne pride, Komisija sprejme odločitev o finančnem popravku v roku šestih mesecev od datuma zaslišanja, in pri tem upošteva vse informacije in ugotovitve, ki so ji bile predložene med postopkom. Če do zaslišanja ne pride, začne šestmesečni rok teči na datum vabila, ki ga je poslala Komisija.“

10 Člen 101 iste uredbe, naslovljen „Obveznosti držav članic“, je določal:

„Finančni popravek Komisije ne posega v obveznost države članice, da izterjuje sredstva po členu 98(2) te uredbe in prejema državno pomoč [zagotovi vračilo državne pomoči] po členu [107 PDEU] in členu 14 Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339)].“

Uredba (EU) 2021/1060

11 Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (UL 2021, L 231, str. 159) v členu 104, naslovljenem „Finančni popravki Komisije“, določa:

„[...]

2. Komisija pred sprejetjem odločitve o finančnem popravku državo članico obvesti o svojih ugotovitvah in ji omogoči, da v dveh mesecih predloži svoje pripombe in dokaže, da je dejanski obseg nepravilnosti manjši kot v oceni Komisije. Ta rok se lahko sporazumno podaljša.

3. Kadar država članica ne sprejme ugotovitev Komisije, jo slednja povabi na zaslišanje, s čimer si zagotovi, da bo imela na voljo vse zadevne informacije in pripombe, ki bodo podlaga za njene ugotovitve v zvezi z uporabo finančnega popravka.

4. Komisija o finančnem popravku odloča z izvedbenim aktom, ki ga sprejme v roku desetih mesecev po zaslišanju ali po predložitvi dodatnih informacij, ki jih je zahtevala, pri tem pa upošteva obseg, pogostost in finančne posledice nepravilnosti ali resnih pomanjkljivosti.

Komisija pri odločanju o finančnem popravku upošteva vse predložene informacije in pripombe.

[...]“

Bolgarsko pravo

- 12 Člen 70 Zakon za upravljanje na sredstvih od evropskih strukturnih in investicijskih skladov (zakon o upravljanju sredstev iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov, DV št. 101 z dne 22. decembra 2015) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje iz postopka v glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o evropskih skladih), v odstavku 1 določa:

„Finančna podpora iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov se lahko v celoti ali delno preklicje s finančnim popravkom iz naslednjih razlogov:

[...]

9. zaradi nepravilnosti, ki pomeni kršitev pravil o imenovanju izvajalca iz poglavja štiri, storjene z dejanjem ali opustitvijo upravičenca, ki škoduje ali bi lahko škodovala evropskim strukturnim in investicijskim skladom;
10. zaradi katere koli druge nepravilnosti, ki pomeni kršitev veljavnega prava Unije in/ali bolgarskega prava, storjeno z dejanjem ali opustitvijo upravičenca, ki škoduje ali bi lahko škodovala evropskim strukturnim in investicijskim skladom“.
- 13 V skladu s členom 71(1) zakona o evropskih skladih se „z izvedbo finančnih popravkov finančna podpora iz poglavja tri Evropskega socialnega sklada umakne ali znesek porabljenih sredstev (upravičeni stroški projekta) zmanjša, da se doseže ali ponovno vzpostavi stanje, v katerem so vsi izdatki, potrjeni za Evropsko komisijo, v skladu z veljavnim pravom Unije in bolgarsko zakonodajo“.
- 14 Člen 73 zakona o evropskih skladih določa:

„(1) Finančni popravek se glede podlage in zneska določi z obrazloženo odločbo vodje organa upravljanja, ki je projekt odobril.

(2) Pred sprejetjem odločitve iz odstavka 1 mora organ upravljanja zagotoviti, da ima upravičenec možnost, da v razumnem roku, ki ne sme biti krajši od dveh tednov, predloži svoje pisne ugovore glede podlage in zneska finančnega popravka ter po potrebi predloži dokaze.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 15 Agencija API je bila v skladu s sporazumom z organom upravljanja vključena v operativni program „Promet“ 2007–2013. Na podlagi tega sporazuma je po postopkih oddaje javnih naročil sklenila tri pogodbe, od katerih so se vse nanašale na projektiranje in gradnjo ceste.
- 16 Komisija je 18. maja 2017 uvedla postopek finančnega popravka in Republiki Bolgariji določila dvomesečni rok za predložitev pripomb. 4. decembra 2019 je potekal tehnični sestanek med Komisijo in to državo članico, da bi se pojasnili njuni stališči. 2. marca 2021 je potekalo tudi zaslišanje, po katerem je navedena država članica Komisiji posredovala dodatne informacije.
- 17 Komisija je s sklepom z dne 27. julija 2021, ki je naslovljen na Republiko Bolgarijo, ugotovila, da je agencija API zadevne tri postopke javnega naročanja organizirala v nasprotju z nekaterimi določbami Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004

o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 132). Komisija je zato na podlagi člena 99(2) in (3) Uredbe št. 1083/2006 preklcala del prispevka iz Kohezijskega sklada za zadevni operativni program in uporabila 5-odstotno pavšalno stopnjo finančnega popravka za izdatke, prijavljene v zvezi z zadevnimi dejavnostmi iz teh javnih naročil.

- 18 Na podlagi tega sklepa je organ upravljanja zoper agencijo API začel postopek finančnega popravka za vsako od navedenih javnih naročil. Tako je organ upravljanja z dopisom z dne 29. decembra 2021 uporabil finančni popravek v višini 5 % vrednosti ene od zadevnih pogodb o izvedbi javnega naročila. Agencija API je zoper to odločbo vložila tožbo pri Administrativen sad Sofia-grad (upravno sodišče v Sofiji, Bolgarija), ki je predložitevno sodišče.
- 19 Navedeno sodišče dvomi o veljavnosti sklepa z dne 27. julija 2021. Zlasti navaja, da se je Komisija, poleg tega, da te odločitve ni zadostno obrazložila in da ni upoštevala morebitnega protislovja med zadevnim objavljenim javnim razpisom in specifikacijami, ki so bile del razpisne dokumentacije, večkrat sklicevala na sodno prakso Sodišča v zvezi z razlago Direktive 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 19), medtem ko se v zadevi, ki mu je bila predložena, uporablja Direktiva 2004/18.
- 20 Predložitevno sodišče se poleg tega sprašuje, ali člen 41 Listine Komisiji omogoča, da kršitev pravil, ki se uporabljajo za javna naročila, ugotovi zgolj na podlagi stališč države članice, in ne na podlagi stališč javnega naročnika, ali morajo pristojni nacionalni organi pred uporabo finančnega popravka ugotoviti nepravilnost v okviru samostojnega postopka, ali pa se lahko sklicujejo na ugotovitev nepravilnosti, ki jo je ugotovila Komisija, in ali v takem primeru člen 47 Listine nasprotuje temu, da je sodišče, pristojno za preizkus nacionalnega popravnega ukrepa, vezano na ugotovitev Komisije o nepravilnosti.
- 21 V teh okoliščinah je Administrativen sad Sofia-grad (upravno sodišče v Sofiji) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
 - „1. Ali je [sklep z dne 27. julija 2021] ob upoštevanju zahtev glede pravne podlage, utemeljitve, popolnosti in objektivnosti opravljenega preverjanja v skladu s členom 296, tretji odstavek, PDEU in načelom dobrega upravljanja na podlagi člena 41 Listine veljaven?
 2. Ali je treba člen 100 Uredbe Sveta št. 1083/2006 razlagati tako, da Evropski komisiji, da bi bili njeni sklepi zakoniti, ni treba v postopku ugotoviti, preveriti in opredeliti vseh pravno upoštevni dejstev, ampak da mora svoje ugotovitve omejiti na komunikacijo in izmenjavo stališč oziroma sporočil države članice in jih sprejeti zgolj na tej podlagi?
 3. Ali morajo pristojni nacionalni organi v položaju, kakršen je obravnavani, v katerem obstaja končen pravni akt Evropske komisije, s katerim je bil državi članici določen finančni popravek zaradi nepravilnosti pri trošenju sredstev Evropske unije v okviru treh ločenih postopkov za oddajo javnega naročila, zaradi zakonite izvedbe finančnega popravka v skladu s členom 98 Uredbe št. 1083/2006 izvesti lasten postopek za ugotovitev nepravilnosti?
 4. Ali je treba, če je odgovor na predhodno vprašanje nikalen, šteti, da je zagotovljena pravica oseb, da so v skladu s pravico do dobrega upravljanja na podlagi člena 41 Listine udeležene v postopku držav članic za izvedbo finančnega popravka?

5. Ali je treba člen 47 Listine razlagati tako, da je nacionalno sodišče v položaju, kakršen je obravnavani, v katerem obstaja končni pravni akt Evropske komisije, s katerim je bil državi članici določen finančni popravek zaradi nepravilnosti pri trošenju sredstev Evropske unije v okviru treh ločenih postopkov za oddajo javnega naročila, pri odločanju o tožbi zoper izvedbo finančnega popravka pristojnega nacionalnega organa, ki se nanaša na enega od teh postopkov za oddajo javnega naročila, zavezano spoštovati ugotovitve in zaključke Evropske komisije, ali pa iz navedene določbe izhaja, da mora v celovitem sodnem postopku z vsemi zakonsko določenimi sredstvi ugotoviti in preveriti pravno pomembna dejstva in okoliščine spora s tem, da ponudi potrebno pravno rešitev?
6. Ali je, če je odgovor na predhodno vprašanje, da je nacionalno sodišče zavezano spoštovati sklep Evropske komisije, vključno z njenimi ugotovitvami glede dejanskega stanja, mogoče šteti, da sta osebam, ki jim je bil naložen finančni popravek, zagotovljeni pravici do učinkovitega pravnega sredstva in do poštenega sojenja v skladu s členom 47 Listine?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo in drugo vprašanje

22. Najprej je treba navesti, da je Komisija, čeprav se predložitveno sodišče v drugem vprašanju sklicuje na člen 100 Uredbe št. 1083/2006, v obravnavani zadevi vseeno uporabila postopek iz člena 104 Uredbe 2021/1060, saj je menila, da se zadnjenavedeni člen uporablja *ratione temporis* glede na postopkovno naravo določb, ki jih vsebuje.
23. V teh okoliščinah je treba prvi dve vprašanji, ki ju je treba obravnavati skupaj, razumeti tako, da se z njima želi ugotoviti, ali je glede na člen 296, drugi odstavek, PDEU, člen 41 Listine in člen 104 Uredbe 2021/1060 sklep z dne 27. julija 2021 neveljaven.
24. Na prvem mestu, v zvezi z domnevno kršitvijo pravice do izjave, zagotovljene s členom 41(2)(a) Listine, ki naj bi jo storila Komisija, ker upravičenca do sredstev ni zaslišala, zlasti iz točk od 22 do 27 obrazložitve sklepa z dne 27. julija 2021 ter pisnih stališč organa upravljanja, bolgarske vlade in Komisije izhaja, da so se v obravnavani zadevi, čeprav člen 104 Uredbe 2021/1060 izrecno ne določa obveznosti Komisije, da upravičenca do sredstev zasliši, tako predstavniki tega organa kot predstavniki agencije API udeležili tehničnega sestanka in zaslišanja, ki ju je organizirala Komisija v okviru postopka, določenega v tem členu.
25. Na drugem mestu, v zvezi s tem, da naj bi Komisija kršila obveznost obrazložitve iz člena 296, drugi odstavek, PDEU in člena 41(2)(c) Listine, je treba opozoriti, da mora biti iz te obrazložitve jasno in nedvoumno razvidno razlogovanje njenega avtorja, tako da se lahko zadevne osebe seznanijo z utemeljitvijo tega akta in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor (glej zlasti sodbe z dne 2. aprila 1998, Komisija/Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, točka 63; z dne 22. marca 2001, Francija/Komisija, C-17/99, EU:C:2001:178, točka 35, in z dne 2. septembra 2021, EPSU/Komisija, C-928/19 P, EU:C:2021:656, točka 108).
26. Obveznost obrazložitve je tako treba presoјati glede na okoliščine posameznega primera, zlasti glede na vsebino akta, naravo podanih razlogov in interes za pojasnitev, ki ga lahko imajo naslovniki akta ali druge osebe, na katere se ta akt neposredno in posamično nanaša. V obrazložitvi akta torej ni treba podrobno navesti vseh dejanskih in pravnih elementov, ki bi jih

bilo mogoče šteti za upoštevne (glej v tem smislu sodbi z dne 2. aprila 1998, Komisija/Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, točka 63, in z dne 14. oktobra 2010, Deutsche Telekom/Komisija, C-280/08 P, EU:C:2010:603, točka 131).

- 27 V zvezi s tem je Komisija najprej, potem ko je v točkah od 28 do 36 obrazložitve sklepa z dne 27. julija 2021, kot je določeno v členu 104(2) Uredbe 2021/1060, navedla razloge, na podlagi katerih je ugotovila obstoj nepravilnosti, v točkah od 49 do 67 obrazložitve tega sklepa odgovorila na trditve, ki jih je Republika Bolgarija navedla med različnimi izmenjavami, ki so potekale v postopku iz tega člena 104. Komisija je tako presojala, ali je mogoče utemeljivše, ki jih je navedla ta država članica, šteti za izjemne okoliščine, ki upravičujejo odstopanje od pravil Direktive 2004/18, na katera se nanaša obravnavana zadeva.
- 28 Dalje, v zvezi s trditvijo, da Komisija ni upoštevala posebnosti vsake od treh pogodb, na katere se nanaša ukrep finančnega popravka, je iz točk 32, 33 in zlasti od 56 do 59 obrazložitve sklepa z dne 27. julija 2021 razvidno, da je javni naročnik vsakemu članu konzorcija, s katerim so bile te pogodbe podpisane, za vsako od teh pogodb naložil enako zahtevo, in sicer izkušnje pri gradnji cest, katerih konstrukcija lahko prenese osno obremenitev 11,5 tone, ne da bi to upravičevale izjemne okoliščine. Komisija je na podlagi točke 91 sodbe z dne 5. aprila 2017, Borta (C-298/15, EU:C:2017:266), štela, da je ta zahteva, ki je enotno naložena vsem članom konzorcija ne glede na njihove specifične strokovne sposobnosti v tem konzorciju, nesorazmerna.
- 29 Dejstvo, da se navedena sodba, kot navaja predložitveno sodišče, nanaša na Direktivo 2004/17, medtem ko se v postopku v glavni stvari uporablja Direktiva 2004/18, ne izključuje upoštevnosti Direktive 2004/17 in navedene sodbe. Ti direktivi imata namreč podoben predmet, enako pravno podlago in zadevna določba Direktive 2004/18 dobesedno povzema besedilo ustrezne določbe Direktive 2004/17, pri čemer se sodba z dne 5. aprila 2017, Borta (C-298/15, EU:C:2017:266), sklicuje tudi na sodbo z dne 7. aprila 2016, Partner Apelski Dariusz (C-324/14, EU:C:2016:214), ki se nanaša na razlago Direktive 2004/18.
- 30 Nazadnje, kar zadeva domnevno protislovje med objavljenim javnim razpisom in specifikacijami, ki so bile del razpisne dokumentacije, ki se nanaša na vprašanje, ali mora merila za izbor izpolniti vsak konzorcij ali vsak član konzorcija, je treba ugotoviti, da stranke na tako protislovje, tudi če bi bilo dokazano, med postopkom finančnega popravka na podlagi člena 104 Uredbe 2021/1060 niso opozorile. Komisiji torej ni mogoče očitati, da v zvezi s tem ni izpolnila obveznosti obrazložitve.
- 31 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da pri skupni preučitvi prvega in drugega vprašanja ni bil ugotovljen noben element, ki bi lahko vplival na veljavnost sklepa z dne 27. julija 2021.

Tretje in četrto vprašanje

- 32 Predložitveno sodišče s tretjim in četrtem vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 98(2) Uredbe št. 1083/2006 v povezavi s členom 41 Listine razlagati tako, da morajo pristojni nacionalni organi, kadar Komisija z odločbo, sprejeto na podlagi člena 99 te uredbe, ugotovi nepravilnost v smislu člena 2, točka 7, navedene uredbe in posledično državi članici naloži finančni popravek, neupravičeno prejete zneske izterjati tako, da finančni popravek naložijo upravičencu do sredstev, in sicer po samostojnem upravnem postopku.
- 33 Iz členov 98 in 99 Uredbe št. 1083/2006 v povezavi z uvodno izjavo 65 te uredbe je razvidno, prvič, da je naloga države članice, da nadzira pravilno uporabo sredstev in po potrebi ugotovi obstoj nepravilnosti v smislu člena 2, točka 7, navedene uredbe. Člen 98(2), prvi pododstavek, iste

uredbe tako določa, da so države članice, kadar odkrijejo nepravilnosti v zvezi s projekti ali operativnimi programi, dolžne izvesti finančne popravke (glej v tem smislu sodbi z dne 26. maja 2016, *Județul Neamț in Județul Bacău*, C-260/14 in C-261/14, EU:C:2016:360, točka 48, in z dne 6. decembra 2017, *Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere*, C-408/16, EU:C:2017:940, točki 64 in 65).

- 34 Tako razlago potrjuje člen 60(a) Uredbe št. 1083/2006, v skladu s katerim mora organ upravljanja zagotavljati, da so projekti, izbrani za financiranje, v celotnem obdobju njihovega izvajanja v skladu s pravili Unije in veljavnimi nacionalnimi pravili.
- 35 Tako lahko Komisija na podlagi člena 99 Uredbe št. 1083/2006, potem ko ugotovi, da država članica ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 98 te uredbe, sprejme ukrepe finančnega popravka le podredno, da bi odpravila neizpolnitev obveznosti države članice. V obravnavani zadevi je Komisija v sklepu z dne 27. julija 2021 navedla, da Republika Bolgarija ni sprejela nobene odločitve na podlagi člena 98 navedene uredbe.
- 36 Poleg tega iz člena 101 Uredbe št. 1083/2006 izhaja, da to, da Komisija finančni popravek naloži državi članici, ne vpliva na obveznost države članice, da v skladu s členom 98(2) te uredbe neupravičeno prejeta evropska sredstva izterja od svojih upravičencev.
- 37 Tako razlago potrjuje člen 70(1)(b) Uredbe št. 1083/2006, ki določa, da so države članice, ki so pristojne za upravljanje in nadzor operativnih programov, dolžne izterjati neupravičeno plačane zneske, po potrebi skupaj z zamudnimi obrestmi.
- 38 Iz tega izhaja, da ker so države članice dolžne izterjati evropska sredstva, ki so bila zaradi zlorabe ali malomarnosti upravičencev do teh sredstev neupravičeno prejeta, jih dejstvo, da so ta sredstva v skladu z odločbo Komisije, katere naslovnice so, vrnilo Uniji, načeloma ne oprošča obveznosti, da od teh upravičencev izterjajo navedena sredstva (glej po analogiji sodbe z dne 13. marca 2008, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening in drugi*, od C-383/06 do C-385/06, EU:C:2008:165, točki 38 in 58; z dne 21. decembra 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, C-465/10, EU:C:2011:867, točka 34, in z dne 18. decembra 2014, *Somvaio*, C-599/13, EU:C:2014:2462, točki 44 in 45).
- 39 Zato mora država članica, kadar Komisija sprejme odločbo o finančnem popravku na podlagi člena 99 Uredbe št. 1083/2006, v skladu s členom 101 te uredbe izterjati neupravičeno prejete zneske s sprejetjem ukrepov finančnega popravka na podlagi člena 98(2) navedene uredbe, razen če je ta izterjava postala nemogoča zaradi napake ali malomarnosti te države članice (glej v tem smislu sodbo z dne 1. oktobra 2020, *Elme Messer Metalurgs*, C-743/18, EU:C:2020:767, točka 71).
- 40 Države članice morajo pri sprejemanju takih ukrepov za izvajanje prava Unije spoštovati splošna načela tega prava in določbe Listine (glej v tem smislu sodbi z dne 26. maja 2016, *Județul Neamț in Județul Bacău*, C-260/14 in C-261/14, EU:C:2016:360, točka 54, in z dne 17. novembra 2022, *Avicarvil Farms*, C-443/21, EU:C:2022:899, točka 38).
- 41 Ker se v tem okviru predložitveno sodišče sklicuje zlasti na člen 41 Listine, ki se nanaša na pravico do dobrega upravljanja, je treba poudariti, da se ta člen nanaša na institucije, organe, urade in agencije Unije, in ne na organe ali subjekte držav članic, tako da se posameznik v razmerju do nacionalnih organov na navedeni člen ne more sklicevati (glej v tem smislu sodbo z dne 17. julija 2014, *YS in drugi*, C-141/12 in C-372/12, EU:C:2014:2081, točka 67). Kadar pa država članica izvaja pravo Unije, se zahteve, ki izhajajo iz načela dobrega upravljanja kot splošnega

načela prava Unije, zlasti pravice vsakogar, da se njegove zadeve obravnavajo nepristransko in v razumnem roku, uporabljajo v okviru postopka, ki ga vodi pristojni nacionalni organ (glej v tem smislu sodbi z dne 8. maja 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, točki 49 in 50, in z dne 10. februarja 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Zastaralni rok), C-219/20, EU:C:2022:89, točka 37).

- 42 Ker se predložitveno sodišče sklicuje tudi na pravico do sodelovanja v postopku, je treba pojasniti, da je taka pravica, kolikor omogoča uresničevanje pravice do izjave, sestavni del pravice do obrambe, katere spoštovanje je splošno načelo prava Unije. Pravica do izjave zagotavlja, da ima vsaka oseba možnost, da koristno in učinkovito izrazi svoje stališče v upravnem postopku, in to pred sprejetjem vsake odločbe, ki bi lahko negativno vplivala na njene interese, tudi če taka formalnost ni predvidena v predpisih, ki se uporabljajo. Namen pravila, v skladu s katerim mora biti naslovniku odločbe omogočeno, da predstavi svoje stališče, preden bo ta sprejeta, je omogočiti pristojnemu organu, da ustrezno upošteva vse upoštevne elemente (glej v tem smislu sodbo z dne 5. novembra 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, točke od 44 do 47 in 49).
- 43 To pravilo se torej uporablja za postopek finančnega popravka, ki ga nacionalni organi izvedejo na podlagi člena 98(2) Uredbe št. 1083/2006 po odločbi Komisije o ugotovitvi nepravilnosti.
- 44 Glede na zgoraj navedeno je treba na tretje in četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 98(2) Uredbe št. 1083/2006 v povezavi s splošnimi načeli prava Unije dobrega upravljanja, spoštovanja pravice do obrambe in enakosti orožij razlagati tako, da morajo pristojni nacionalni organi, kadar Komisija z odločbo, sprejeto na podlagi člena 99 te uredbe, ugotovi nepravilnost v smislu člena 2, točka 7, navedene uredbe in posledično državi članici naloži finančni popravek, neupravičeno prejete zneske načeloma izterjati tako, da finančni popravek naložijo upravičencu do sredstev, in sicer po samostojnem upravnem postopku, v katerem je imel ta upravičenec možnost koristno in učinkovito podati svoje stališče.

Peto in šesto vprašanje

- 45 Predložitveno sodišče s petim in šestim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 47 Listine razlagati tako, da nasprotuje temu, da je nacionalno sodišče vezano na končno odločbo Komisije, s katero je bil zaradi nepravilnosti v celoti ali delno preklican prispevek iz sklada Evropske unije, kadar je pri tem nacionalnem sodišču vložena tožba zoper nacionalni akt, s katerim je bil na podlagi te odločbe Komisije upravičencu iz tega sklada naložen finančni popravek.
- 46 Pravica do učinkovitega sodnega varstva, zagotovljena s členom 47 Listine, je sestavljena iz različnih elementov, med katerimi so pravica do obrambe, načelo enakosti orožij, pravica do dostopa do sodišč ter pravica do svetovanja, obrambe in zastopanja (sodba z dne 6. novembra 2012, Otis in drugi, C-199/11, EU:C:2012:684, točka 48).
- 47 Kot pa je bilo opozorjeno v točki 42 te sodbe, pravica do izjave, ki je sestavni del pravice do obrambe, zagotavlja, da ima vsaka oseba možnost, da v postopku ustrezno in učinkovito izrazi svoje stališče (sodba z dne 26. oktobra 2021, Openbaar Ministerie (Pravica do izjave pred izvršitvenim pravosodnim organom), C-428/21 PPU in C-429/21 PPU, EU:C:2021:876, točka 62). Ta pravica bi bila kršena, če bi sodna odločba lahko temeljila na dejstvih in dokumentih, s katerimi se stranke – ali ena od njih – niso mogle seznaniti in glede katerih torej niso mogle podati stališč (sodba z dne 17. novembra 2022, Harman International Industries, C-175/21, EU:C:2022:895, točka 63).

- 48 Prav tako načelo enakosti orožij, ki tako kot načelo kontradiktornosti izhaja iz pravice do poštenega sojenja, vključuje obveznost dati vsaki stranki razumno možnost, da navede svoje trditve in predloži dokaze pod pogoji, ki je v primerjavi z nasprotno stranko ne postavljajo v bistveno slabši položaj. To načelo tako zagotavlja enakost pravic in obveznosti strank, zlasti glede pravil, ki urejajo izvajanje dokazov in kontradiktorno razpravo pred pristojnim sodiščem. Iz tega izhaja, da mora imeti vsaka stranka v postopku možnost, da vsak dokument, predložen temu sodišču, preveri in izpodbija (glej v tem smislu sodbe z dne 6. novembra 2012, Otis in drugi, C-199/11, EU:C:2012:684, točki 71 in 72; z dne 10. februarja 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Zastaralni rok), C-219/20, EU:C:2022:89, točka 46, in z dne 17. novembra 2022, Harman International Industries, C-175/21, EU:C:2022:895, točka 62).
- 49 Iz tega sledi, da mora sodišče države članice, kadar odloča o tožbi zoper nacionalni akt, s katerim je upravičencu iz sklada Evropske unije naložen finančni popravek, ki je bil sprejet na podlagi končne odločbe Komisije, s katero je bil zaradi nepravilnosti v celoti ali delno preklican prispevek iz takega sklada, imeti možnost, da preuči tudi veljavnost zadnjenavedene odločbe. Če navedeno sodišče ugotovi, da je eden ali več razlogov za neveljavnost odločbe Komisije, ki so jih navedle stranke ali ki so bili preizkušeni po uradni dolžnosti, utemeljenih, mora prekiniti odločanje in Sodišču predložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe glede presoje veljavnosti, saj je Sodišče edino pristojno za ugotavljanje neveljavnosti akta Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 25. februarja 2021, VodafoneZiggo Group/Komisija, C-689/19 P, EU:C:2021:142, točka 144).
- 50 Tak mehanizem predhodnega odločanja, kolikor omogoča, da se pred Sodiščem izpodbija ugotovitev nepravilnosti, ki jo je ugotovila Komisija, omogoča zagotavljanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 47 Listine, ki jo imajo nosilniki nacionalnega akta o izterjavi, ker organi države članice s tem aktom izvajajo pravo Unije.
- 51 Glede na zgoraj navedeno je treba na peto in šesto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 47 Listine razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da je nacionalno sodišče vezano na končno odločbo Komisije, s katero je bil zaradi nepravilnosti v celoti ali delno preklican prispevek iz sklada Evropske unije, kadar je pri tem nacionalnem sodišču vložena tožba zoper nacionalni akt, s katerim je bil na podlagi te odločbe Komisije upravičencu iz tega sklada naložen finančni popravek, saj mora navedeno sodišče pri Sodišču, če dvomi o veljavnosti odločbe Komisije, vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe za presojo veljavnosti navedene odločbe.

Stroški

- 52 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

- 1. Skupna preučitev prvega in drugega vprašanja ni pokazala nobenega elementa, ki bi vplival na veljavnost Sklepa Komisije C(2021) 5739 final z dne 27. julija 2021 o delnem preklicu prispevka iz Kohezijskega sklada za operativni program „Promet“ 2007–2013 v okviru cilja „konvergenca“ v Bolgariji.**

- 2. Člen 98(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 v povezavi s splošnimi načeli prava Unije dobrega upravljanja, spoštovanja pravice do obrambe in enakosti orožij**

je treba razlagati tako, da

morajo pristojni nacionalni organi, kadar Komisija z odločbo, sprejeto na podlagi člena 99 te uredbe, ugotovi nepravilnost v smislu člena 2, točka 7, navedene uredbe in posledično državi članici naloži finančni popravek, neupravičeno prejete zneske načeloma izterjati tako, da finančni popravek naložijo upravičencu do sredstev, in sicer po samostojnem upravnem postopku, v katerem je imel ta upravičenec možnost koristno in učinkovito podati svoje stališče.

- 3. Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah**

je treba razlagati tako, da

ne nasprotuje temu, da je nacionalno sodišče vezano na končno odločbo Komisije, s katero je bil zaradi nepravilnosti v celoti ali delno preklican prispevek iz sklada Evropske unije, kadar je pri tem nacionalnem sodišču vložena tožba zoper nacionalni akt, s katerim je bil na podlagi te odločbe Komisije upravičencu iz tega sklada naložen finančni popravek, saj mora navedeno sodišče pri Sodišču, če dvomi o veljavnosti odločbe Komisije, vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe za presojo veljavnosti navedene odločbe.

Podpisi