

Cauza C-461/19**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

26 iunie 2019

Instanța de trimitere:

Kúria (Curtea Supremă, Ungaria)

Data deciziei de trimitere:

2 mai 2019

Reclamant în primă instanță și intimat:

Emberi Erőforrások Minisztériuma (Ministerul Resurselor Umane)

Pârât în primă instanță și recurent:

Szent Borbála Kórház

Obiectul procedurii principale

Protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene – Încălcare a reglementării în materia achizițiilor publice, care constituie de asemenea o năndeplinire a obligațiilor contractuale – Competența instanței civile sesizate cu nerespectarea convenției de subvenționare de a constata o neregularitate în domeniul achizițiilor publice.

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Pe de o parte, scopul procedurii principale este de a se determina dacă organismele competente să inițieze o procedură în constatarea unor neregularități în legătură cu raportul juridic născut dintr-o convenție de subvenționare sunt competente să examineze în mod direct orice încălcare din care rezultă un prejudiciu la adresa intereselor financiare ale bugetului general al Uniunii și, în acest caz, dacă sunt obligate să aplice o corecție financiară.

Pe de altă parte, cererea de decizie preliminară se referă la aspectul dacă, în cazul în care, în ceea ce privește raportul juridic născut dintr-o convenție de

subvenționare, se constată o neregularitate care constituie o încălcare a unei dispoziții în materia achizițiilor publice și care presupune o nerespectare a convenției respective, trebuie să se aplice reglementarea națională maghiară privind pretențiile referitoare la achizițiile publice, care condiționează posibilitatea de a formula pretenții civile întemeiate pe o încălcare a Legii privind achizițiile publice de constatarea cu titlu definitiv a încălcării respective de către un alt organism Közbeszerzési Döntőbizottság [Comisia de arbitraj a Oficiului pentru Achiziții Publice din Ungaria; denumită în continuare „comisia de arbitraj”] sau de către o instanță în cadrul unui control jurisdicțional al deciziei acestei comisii de arbitraj; cererea de decizie preliminară se referă de asemenea la aspectul dacă, în cazul în care nu s-a inițiat o procedură în fața comisiei de arbitraj, instanța care trebuie să se pronunțe cu privire la pretențiile civile este competentă să aprecieze încălcarea săvârșită în domeniul achizițiilor publice atunci când examinează neîndeplinirea obligațiilor contractuale.

Temeiul juridic al cererii de decizie preliminară este articolul 267 TFUE.

Întrebările preliminare

1. În cadrul unui raport juridic născut dintr-o convenție de subvenționare, autoritățile și organismele intermediare ale statelor membre competente să soluționeze o procedură în constatarea unei neregularități ca primă autoritate de recurs au posibilitatea să examineze în mod direct, în cadrul procedurilor respective, în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 (denumit în continuare „regulamentul”) – în special în cadrul mecanismului de control reglementat la articolele 60, 70 și 98 din acesta –, orice încălcare din care rezultă sau poate rezulta un prejudiciu la adresa intereselor financiare ale bugetului Uniunii Europene și sunt obligate, dacă este necesar, să aplice o corecție financiară?

2. O reglementare de procedură națională sau jurisprudența pronunțată în interpretarea sa, care, în cazul unei convenții de subvenționare, permite să se constate o nerespectare a acesteia constând în încălcarea reglementării în materia achizițiilor publice (neregularitate) și să se formuleze orice pretenție civilă bazată pe încălcarea respectivă numai dacă o comisie de arbitraj sau o instanță – în cadrul unui control jurisdicțional al deciziei acestei comisii de arbitraj – a constatat cu titlu definitiv existența încălcării respective, garantează cu eficiența adecvată protecția intereselor financiare ale Uniunii?

3. Dacă încălcarea reglementării în materia achizițiilor publice implică o neregularitate, însă nu s-a inițiat o procedură în fața comisiei de arbitraj, instanța sesizată cu pretențiile civile privind respectarea convenției de subvenționare are posibilitatea să constate neregularitatea privind achizițiile publice atunci când examinează nerespectarea convenției?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

- Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 (JO 2006, L 210, p. 25, Ediție specială, 14/vol. 02, p. 64; denumit în continuare „regulamentul”): articolele 60, 70 și 98;
- Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, în special Hotărârea din 26 mai 2016, Județul Neamț și județul Bacău (C-260/14 și C-261/14, EU:C:2016:360), Hotărârea din 14 iulie 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu (C-406/14, EU:C:2016:562), Hotărârea din 6 decembrie 2017, Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România (C-408/16, EU:C:2017:940), Hotărârea din 5 octombrie 2000, Comisia/Franța (C-18/98, EU:C:2000:54), Hotărârea din 4 iunie 2009, Pometon (C-158/08, EU:C:2009:349), Hotărârea din 17 septembrie 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230), Hotărârea din 18 decembrie 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), Hotărârea din 7 august 2018, Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635).

Dispozițiile naționale invocate

- A 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet [Decretul nr. 4/2001 din 28 ianuarie 2011 privind utilizarea alocațiilor din Fondul european de dezvoltare regională, din Fondul social european și din Fondul de coeziune pentru perioada de programare 2007-2013; denumit în continuare „decretul”]: articolul 2 alineatul 1 punctele 24 și 27, articolul 86 alineatul 3, articolul 87 alineatul 2, articolul 90 alineatele 2-4, articolul 92 alineatele 1 și 2, articolul 97, articolul 98 alineatele 1-3 și articolul 99 alineatul 4.
- A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény [Legea nr. CVIII din 2011 privind achizițiile publice; denumită în continuare „Legea privind achizițiile publice”].
- Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény [Legea nr. CXCV din 2011 privind finanțele publice; denumită în continuare „Legea privind finanțele publice”]: articolul 53/A alineatul 1.
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény [Legea nr. IV din 1959 privind Codul civil [fostul Cod civil]): articolul 277 alineatul 1.

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 Prin scrisoarea din 1 martie 2011, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség [Agenția Națională pentru Dezvoltare, Ungaria], predecesorul juridic al Emberi Erőforrások Minisztériuma [Ministerul Resurselor Umane, Ungaria] (pârât în primă instanță, denumit în continuare „pârâtul”), în calitate de furnizor de fonduri, a acordat o subvenție nerambursabilă predecesorului juridic al Szent Borbála Kórház [Spitalul din Santa Bárbara] (reclamant în primă instanță, denumit în continuare „reclamantul”), în cadrul unui program de asistență finanțat atât din bugetul Ungariei, cât și din Fondul european de dezvoltare regională, în temeiul căreia reclamantul și organismul intermediar reprezentant al pârâtului au încheiat o convenție de subvenționare pentru o sumă de 4 264 050 289 HUF, în vederea realizării unui proiect de modernizare a spitalului.
- 2 Pe baza aspectelor constatate în cadrul unui control *a posteriori* cu privire la procedurile de achiziții publice pentru renovarea a patru clădiri ale spitalului, s-a aflat că existau indicii privind anumite încălcări. Emberi Erőforrások Minisztériuma Pályázatok Felülvizsgálati Főosztálya [Direcția Achiziții Publice din cadrul Ministerului Resurselor Umane din Ungaria], care a soluționat procedura în constatarea unei neregularități în calitate de autoritate de prim grad, a afirmat că divizarea în patru loturi distincte a contractului de achiziții publice pentru renovarea a patru clădiri și luare în considerare în mod separat a valorii fiecărui lot la momentul determinării valorii estimate au încălcat articolul 18 alineatele 1 și 2 din Legea privind achizițiile publice, referitor la interdicția împărțirii în loturi.
- 3 Ca urmare a procedurii în constatarea unei neregularități, autoritatea respectivă a decis să respingă suma de 65 319 907 HUF din valoarea totală a celor patru contracte, și anume 25 % din subvenția solicitată.
- 4 Decizia respectivă a fost contestată de reclamant, care a inițiat o procedură în constatarea unei neregularități în fața autorității de al doilea grad de jurisdicție, și anume Miniszterelnökség Jogi Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkára [Secretarul de stat adjunct responsabil de problemele juridice ale Biroului Prim-Ministrului], care a acționat în calitate de Központi Koordinációs Szerv [organism central de coordonare], menținând decizia din 5 octombrie 2016 prin care s-a constatat încălcarea. Reclamantul a restituit suma pentru care s-a refuzat subvenționarea.
- 5 Prin acțiunea sa, reclamantul a solicitat, invocând faptul că a respectat convenția, obligarea pârâtului la plata a 65 319 917 HUF, precum și a dobânzilor de întârziere. Instanța de prim grad a declarat acțiunea admisibilă respectivă prin hotărârea sa, care a fost menținută de a doua instanță.
- 6 Pârâtul a declarat recurs împotriva hotărârii definitive, solicitând anularea sa și respingerea acțiunii pe fond.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 7 Reclamantul susține că, în conformitate cu articolul 134 alineatul 2 din Legea privind achizițiile publice, comisia de arbitraj beneficiază de competență exclusivă în ceea ce privește soluționarea unei proceduri privind o încălcare a reglementării în materia achizițiilor publice. Conform articolului 140 alineatul 1 litera g) din legea respectivă, instituția care acordă subvenția poate iniția procedura în fața comisiei de arbitraj în cazul în care, în cadrul exercitării funcțiilor sale, are cunoștință despre o acțiune sau o omisiune contrară Legii privind achizițiile publice.
- 8 Reclamantul arată că, în conformitate cu articolul 165 alineatul 1 din Legea privind achizițiile publice, pentru a putea formula o pretenție civilă întemeiată pe încălcarea reglementării în materia achizițiilor publice, este necesar ca comisia de arbitraj sau o instanță – care este sesizată cu acțiunea formulată împotriva deciziei comisiei de arbitraj – să constate cu titlu definitiv existența încălcării respective. În cazul în care, pentru a constata neregularitatea definită la articolul 2 alineatul 1 punctul 24 din decret, este necesar ca o altă autoritate să adopte o decizie prealabilă sau să soluționeze în prealabil o problemă, responsabilul care reprezintă autoritatea care soluționează procedura în constatarea unei neregularități poate suspenda procedura.
- 9 Reclamantul consideră că pârâtul nu era competent să examineze încălcarea articolului 18 alineatele 1 și 2 și a articolului 122 alineatul 7 litera a) din Legea privind achizițiile publice și nici să retragă subvenția în temeiul soluției adoptate în procedură, deoarece comisia de arbitraj beneficiază de competență exclusivă pentru a aprecia dacă reclamantul a încălcat cu adevărat dispozițiile respective. Acesta consideră că pârâtul ar fi acționat în mod corect dacă ar fi suspendat procedura în constatarea unei neregularități în temeiul articolului 87 alineatul 2 din decret și dacă ar fi inițiat-o în fața comisiei de arbitraj.
- 10 Prin memoriul în răspuns, pârâtul a solicitat respingerea acțiunii. A susținut că investiția în cele patru clădiri a fost realizată în cadrul unui proiect, motiv pentru care reclamantul a încălcat articolul 18 alineatele 1 și 2 din Legea privind achizițiile publice, astfel încât nu erau întrunite condițiile privind valoarea totală a investițiilor pentru a iniția o procedură de negociere fără anunț de participare (articolul 122 alineatul 7 din Legea privind achizițiile publice).
- 11 Pârâtul a subliniat că, în conformitate cu articolul 60 din regulament, autoritatea de gestiune și organismul intermediar asigură faptul că finanțarea și operațiunile selectate sunt conforme cu criteriile aferente programului operațional și respectă reglementările Uniunii și pe cele naționale aplicabile în materie pe toată durata perioadei de implementare. Acesta a susținut caracterul legal al retragerii subvenției, deoarece, în cadrul controlului efectuat, a examinat dacă reclamantului i se putea imputa o nerespectare a convenției și prejudicierea subsecventă a intereselor financiare ale bugetului general al Uniunii Europene sau al Ungariei sau riscul producerii prejudiciului respectiv. În cadrul examinării aspectelor

menționate, acesta era competent să constate neregularitatea, ceea ce îi permitea să retragă parțial subvenția.

- 12 În plus, pârâtul a invocat faptul că articolul 140 alineatul 1 din Legea privind achizițiile publice și articolul 86 alineatul 3 din decret se limitează să prevadă, în favoarea instituției care acordă subvenția și a organismul intermediar, posibilitatea de a iniția procedura în fața comisiei de arbitraj, fără să stabilească vreo obligație în acest sens.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 13 În Ungaria s-a instituit un regim procedural specific care condiționează posibilitatea de a formula pretenții bazate pe încălcarea Legii privind achizițiile publice de existența unei decizii a unui alt organism prin care să se constate cu titlu definitiv încălcarea respectivă.
- 14 În esență, Kúria [Curtea Supremă] trebuie să stabilească dacă, atunci când se invocă lipsa competenței pârâtului de a constata o neregularitate în materia achizițiilor publice, se poate impune obligația ca, în conformitate cu o convenție de subvenționare, să se restituie suma retrasă dintr-o subvenție.
- 15 Instanța de trimitere consideră că există îndoieli întemeiate privind corectitudinea interpretării formale efectuate prin hotărârea definitivă. Articolele 60, 70 și 98 din regulament prevăd că autoritățile de prim grad și de al doilea grad de jurisdicție care sunt sesizate cu neregularitatea trebuie să fie competente să constate orice neregularitate și să o corecteze, precum și să recupereze sumele plătite în mod nedatorat. Nicio dispoziție sau practică interpretativă națională nu poate supune posibilitatea de a formula o pretenție civilă prin care se solicită restituirea unei subvenții condiției prealabile privind inițierea unei proceduri în fața altei autorități, în special având în vedere că autoritatea de prim grad sesizată cu procedura în constatarea neregularității are posibilitatea, însă nu obligația de a iniția o procedură în materia achizițiilor publice, iar autoritatea competentă să adopte o decizie în calitate de autoritate de gradul al doilea, deși poate de asemenea să inițieze o procedură în fața comisiei de arbitraj, nu este obligată, în cadrul soluționării recursului ierarhic, să respecte conținutul deciziei adoptate de comisia respectivă.
- 16 Curtea de Justiție a Uniunii Europene a statuat deja, în Hotărârea Hochtief, C-300/17, că dreptul Uniunii nu se opune unei reglementări procedurale naționale care condiționează posibilitatea de a formula orice pretenție civilă în caz de încălcare a normelor în materia achizițiilor publice și a atribuirii contractelor de achiziții publice de constatarea cu titlu definitiv a încălcării de către o comisie de arbitraj sau de către o instanță în cadrul unui control jurisdicțional al deciziei acestei comisii.
- 17 Conform hotărârii definitive, legiuitorul maghiar a creat dispozițiile referitoare la repartizarea competenței cu scopul de a evita insecuritatea juridică, cu alte cuvinte

pentru a preveni ca, în cazul în care comisia de arbitraj – care este competentă să constate existența unor încălcări în materia achizițiilor publice și care trebuie sesizată cu cauza în mod obligatoriu – nu constată existența unei încălcări, aceasta să poată fi invocată în cadrul unei proceduri civile ulterioare. Obiectivul urmărit de legiuitor este confirmat și de jurisprudența instanțelor superioare maghiare, potrivit căreia, în cazul în care forul competent în acest scop nu a constatat încălcarea în cadrul unei proceduri în materia achizițiilor publice, nu există posibilitatea de a extrage dintr-o procedură civilă consecințele juridice ale încălcării reglementării privind procedura de achiziții publice.

- 18 Kúria [Curtea Supremă] consideră că, deși convențiile de subvenționare și contractele de achiziții publice sunt noțiuni juridice strâns legate între ele, este necesară diferențierea lor, în special în ceea ce privește regimul cerințelor privind îndeplinirea obligațiilor care decurg din ele. Problemele juridice invocate în prezentul litigiu implică aspecte privind interpretarea dreptului Uniunii, în special a regulamentului.
- 19 Având în vedere că proiectul reclamantului a fost realizat cu resurse cofinanțate din bugetul Fondului european de dezvoltare regională și din cel al Ungariei, trebuie să se stabilească dacă interpretarea regulamentului și a decretului de punere în aplicare a acestuia dată în cuprinsul hotărârii definitive este conformă cu obiectivul urmărit de legiuitorul Uniunii.
- 20 Este necesar să se interpreteze de asemenea aspectul dacă neîndeplinirea obligațiilor contractuale, care constituie o încălcare evidentă a reglementării în materia achizițiilor publice, este inclusă în noțiunea de neregularitate definită de dreptul Uniunii.
- 21 Articolul 2 punctul 7 din regulament și articolul 2 alineatul 1 punctul 24 din decret prevăd că „neregularitate” înseamnă orice încălcare a unei dispoziții a dreptului comunitar care rezultă dintr-un act sau dintr-o omisiune a unui operator economic care are sau ar putea avea ca efect un prejudiciu la adresa bugetului general al Uniunii Europene prin imputarea unei cheltuieli necorespunzătoare bugetului general și, respectiv, orice încălcare a dispozițiilor naționale, precum și a obligațiilor asumate de părți printr-o convenție de subvenționare, care are sau poate avea drept consecință prejudicierea intereselor financiare ale Uniunii și, odată cu acestea, ale Ungariei.
- 22 Regulamentul relevant în prezenta cauză face parte din dispozitivul care garantează buna gestionare a fondurilor Uniunii și protecția intereselor financiare ale acesteia (Hotărârea Județul Neamț și județul Bacău, C-260/14 și C-261/14). În cadrul interpretării sale, Curtea deduce din acesta că Uniunea nu are vocația de a finanța, prin intermediul fondurilor sale, decât acțiuni desfășurate în deplină conformitate cu dreptul Uniunii, acesta incluzând normele aplicabile în materia achizițiilor publice (Hotărârea Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, și Hotărârea Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România, C-408/16).

- 23 Instanța de trimitere consideră că subvenția acordată constituie un avantaj rezultat din aplicarea dispozițiilor de drept al Uniunii și că, pentru obținerea sa, este necesar să se respecte legislația în materie (Hotărârea Județul Neamț și Județul Bacău, C-260/14 și C-261/14, Hotărârea Pometon, C-158/08, Hotărârea Cruz & Companhia, C-341/13, și Hotărârea Somvao, C-599/13). Acest fapt ridică problema dacă beneficiarul unei subvenții are un drept subiectiv de a solicita rambursarea subvenției care i-a fost retrasă în temeiul neîndeplinirii obligațiilor contractuale și pe care a restituit-o.
- 24 Trebuie să se determine dacă un regim procedural care permite ca o decizie prin care se constată o neregularitate, adoptată într-o procedură administrativă, să fie revizuită în cadrul unei proceduri civile este conform cu protecția efectivă a intereselor financiare ale Uniunii Europene (Hotărârea C-406/14, Wrocław – Miasto na prawach powiatu).
- 25 Se invocă drept problemă de interpretare juridică aspectul dacă, în cazul în care autoritățile sau organismele competente să soluționeze procedura în constatarea neîndeplinirii nu au posibilitatea să constate neregularități constând într-o încălcare a reglementării în materia achizițiilor publice, însă, atunci când există indicii privind încălcarea reglementării respective, pot suspenda procedura și pot sesiza comisia de arbitraj, o astfel de repartizare a competențelor nu face excesiv de dificilă sau nu împiedică protejarea eficientă a intereselor financiare ale Uniunii și, odată cu acestea, ale Ungariei.
- 26 În cadrul examinării acestei probleme este important faptul că reglementarea maghiară se limitează să ofere organelor care soluționează procedura în constatarea neregularității posibilitatea de a sesiza comisia de arbitraj. Având în vedere că procedura desfășurată în fața comisiei de arbitraj poate fi inițiată numai într-un anumit termen, o parte dintre neregularități ar putea fi lipsite de consecințe juridice, pe lângă faptul că durata considerabilă a procedurii subsecvente poate prelungi procedura, ceea ce poate fi de asemenea în detrimentul protecției efective a intereselor financiare. Este necesar, de asemenea, să se aprecieze faptul că conținutul deciziei adoptate în procedura subsecventă nu obligă autoritatea ca, în cadrul procedurii în constatarea neregularității, să fie sesizată cu recursul ierarhic (articolul 98 alineatul 3 din Legea privind achizițiile publice).
- 27 În cazul în care autoritățile care acordă subvenția sunt obligate, în vederea constatării unei încălcări evidente în materia achizițiilor publice, care implică de asemenea o nerespectare a convenției de subvenționare, să inițieze o procedură în fața altei autorități, și numai dacă constatarea respectivă le permite să declare existența unei neregularități și să solicite restituirea sumelor plătite în mod nedatorat, competența de control a autorităților respective poate fi golită de conținut. Aceasta poate aduce atingere efectului util al dreptului Uniunii, deoarece permite, inclusiv în cazul încălcărilor grave, ca beneficiarul subvenției să solicite, invocând respectarea convenției, totalitatea subvenției stabilite prin aceasta.

- 28 Având în vedere considerațiile anterioare, se adresează întrebarea dacă interpretarea Legii privind achizițiile publice din cuprinsul hotărârii definitive este adecvată pentru protejarea eficientă a intereselor financiare ale Uniunii Europene și, odată cu acestea, ale Ungariei.
- 29 În cazul unui răspuns negativ la întrebarea anterioară, se adresează întrebarea dacă organismul competent să soluționeze procedura în constatarea neregularității este competent de asemenea – inclusiv prin invocarea directă a dispozițiilor regulamentului – să constate o neregularitate constând într-o încălcare evidentă a reglementării în materia achizițiilor publice.
- 30 Probabil că interpretarea dată trebuie să fie în sensul că, în cazul în care reglementarea bazată pe repartizarea competențelor este compatibilă cu dreptul Uniunii, dar nu a existat o decizie a comisiei de arbitraj prin care să se constate neregularitatea, instanța sesizată cu litigiul civil poate examina, în cadrul neîndeplinirii obligațiilor contractuale și ale consecințelor acesteia, comportamentul reclamantului constând în încălcarea reglementării în materia achizițiilor publice, în special atunci când decizia adoptată în cadrul procedurii în constatarea neregularității nu este susceptibilă de nicio cale de atac.

DOCUMENT DELIVERED