

**Дело C-491/19****Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:****26 юни 2019 г.**

Запитваща юрисдикция:

**Kúria (Върховен съд, Унгария)**

Дата на акта за преюдициално запитване:

**2 май 2019 г.**Ответник в първоинстанционното производство и  
жалбоподател в касационното производство:**Emberi Erőforrások Minisztériuma (Министерство на човешките ресурси,  
Унгария)**Жалбоподател в първоинстанционното производство и  
ответник в касационното производство:**Szent Borbála Kórház****Предмет на главното производство**

Защита на финансовите интереси на Европейския съюз — Нарушение на правната уредба в областта на обществените поръчки, съставляващо и неизпълнение на споразумение — Компетентност на гражданския съд, сезиран за неизпълнение на споразумение за отпускане на безвъзмездни средства, да установи нередност в обществените поръчки.

**Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

От една страна, главното производство има за цел да се установи дали органите, които са компетентни да водят производство за установяване на нередност при правоотношение, произтичащо от споразумение за отпускане на безвъзмездни средства, са оправомощени да разглеждат пряко всяко нарушение, което води до увреждане на финансовите интереси на

Европейския съюз и, в този случай, дали са длъжни да приложат финансова корекция.

От друга страна, преюдициалното запитване има за цел да се установи, в случай че при правоотношението, произтичащо от споразумение за отпускане на безвъзмездни средства, се открие нередност, съставляваща нарушение на правило относно обществените поръчки и неизпълнение на споразумението, дали следва да се прилага унгарската правна уредба относно претенциите, свързани с обществени поръчки, съгласно която гражданскоправни претенции при нарушение на Закона за обществените поръчки могат да се предявяват, при условие че нарушението е установено с окончателен акт от друг орган, *Közbeszerzési Döntőbizottság* (Арбитражна комисия за обществени поръчки, Унгария, наричана по-нататък „Арбитражна комисия“), или от съдебен орган — при упражняването на съдебен контрол върху решението на Арбитражната комисия; преюдициалното запитване има за цел освен това да се установи дали, в случай че не е образувано производство пред Арбитражната комисия, съдът, който е сезиран с гражданскоправните претенции, е оправомощен да установи нередността в обществените поръчки, когато разглежда неизпълнението на споразумението.

Преюдициалното запитване е отправено на основание член 267 ДФЕС.

### **Преюдициални въпроси**

1 При правоотношение, произтичащо от споразумение за отпускане на безвъзмездни средства, имат ли право органите и междинните звена в държавите членки, които са компетентни да водят производства за установяване на нередност на първа или втора инстанция, да разглеждат пряко в рамките на образуваните пред тях производства, въз основа на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999 (наричан по-нататък „Регламентът“) — и по-специално в рамките на механизма за контрол, уреден в членове 60, 70 и 98 — всяко нарушение, което води или може да доведе до увреждане на финансовите интереси на Европейския съюз, и длъжни ли са, ако е необходимо, да приложат финансова корекция?

2 Гарантира ли ефективно защитата на финансовите интереси на Съюза национална процесуалноправна уредба или тълкуващата я съдебна практика, която разрешава в случай на споразумение за отпускане на безвъзмездни средства да се установи неизпълнение на споразумението, състоящо се в нарушение на правната уредба в областта на обществените поръчки (нередност) и да се предявят гражданскоправни претенции при такова нарушение, само когато то е установено с окончателен акт на Арбитражната

комисия или на съдебен орган при упражняването на съдебен контрол върху решението на Арбитражната комисия?

3 Ако нарушението на правната уредба в областта на обществените поръчки съставлява нередност, но не е образувано производство пред Арбитражната комисия, съдът, който е сезиран с гражданскоправните претенции относно изпълнението на споразумението за отпускане на безвъзмездни средства, оправомощен ли е да установи нередността в обществената поръчка, когато разглежда неизпълнението на споразумението?

### **Разпоредби от правото на Съюза**

- Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999 (ОВ L 210, 2006 г., стр. 25; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 2, стр. 64; поправка в ОВ L 145, 2007 г., стр. 38 и в ОВ, L 301, 2008 г., стр. 40; наричан по-нататък „Регламентът“): членове 60, 70 и 98;
- Практика на Съда на Европейския съюз, по-специално решение от 26 май 2016 г., *Județul Neamț и Județul Vaslui* (C-260/14 и C-261/14, EU:C:2016:360); решение от 14 юли 2016 г., *Wrocław — Miasto na prawach powiatu ítélet* (C-406/14, EU:C:2016:562); решение от 6 декември 2017 г., *Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România* (C-408/16, EU:C:2017:940); решение от 5 октомври 2000 г., *Комисия/Франция* (C-18/98, EU:C:2000:54); решение от 4 юни 2009 г. *Pometon* (C-158/08, EU:C:2009:349); решение от 17 септември 2014 г., *Cruz & Companhia* (C-341/13, EU:C:2014:2230); решение от 18 декември 2014 г., *Somvao* (C-599/13, EU:C:2014:2462); решение от 7 август 2018 г., *Hochtief* (C-300/17, EU:C:2018:635).

### **Разпоредби от националното право**

- 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 (Постановление 4/2011 от 28 януари относно използването на помощите от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд за програмния период 2007—2013 г., наричано по-нататък „Постановлението“): член 2, параграф 1, точки 24 и 27, член 86, параграф 3, член 87, параграф 2, член 90, параграфи 2—4, член 92, параграфи 1 и 2, член 97, член 98, параграфи 1—3, и член 99, параграф 4.

- A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (Закон № CVIII от 2011 г. за обществените поръчки; наричан по-нататък „Закон за обществените поръчки“).
- Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Закон № CXCV от 2011 г. за публичните финанси; наричан по-нататък „Закон за публичните финанси“): член 53/A, параграф 1.
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény [Закон № IV от 1959 г. за приемане на Гражданския кодекс (наричан по-нататък „предишният граждански кодекс“): член 277, параграф 1.

### **Кратко представяне на фактите и на главното производство**

- 1 С писмо от 1 март 2011 г. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (Национална агенция за развитие, Унгария), правен предшественик на Emberi Erőforrások Minisztériuma (Министерство на човешките ресурси, Унгария) (ответник в първоинстанционното производство; наричан по-нататък „ответникът“), в качеството си на донор предоставя безвъзмездни средства на правния предшественик на Szent Borbála Kórház (болница „Света Варвара“) (жалбоподател в първоинстанционното производство, наричана по-нататък „жалбоподателят“), в рамките на програма за помощи, финансирана от унгарския бюджет и от Европейския фонд за регионално развитие, на което основание жалбоподателят и междинното звено, представляващо ответника, сключват споразумение за отпускане на безвъзмездни средства в размер до 4 264 050 289 HUF за осъществяването на проект за модернизация на болницата.
- 2 Въз основа на направените констатации при последващ контрол на процедурите за възлагане на обществена поръчка за обновяване на четири сгради на болницата се установява, че са налице улики за нередност. Emberi Erőforrások Minisztériuma Pályázatok Felülvizsgáló Főosztálya (Главна инспекция за обществени поръчки към Министерството на човешките ресурси), провела производството за установяване на нередност на първа инстанция, посочва, че разделянето на четири обособени позиции на обществената поръчка за обновяване на четирите сгради и отчитането на стойността на всяка обособена позиция при определянето на прогнозната стойност са в нарушение на член 18, параграфи 1 и 2 от Закона за обществените поръчки от гледна точка на забраната за разделяне на обособени позиции.
- 3 В резултат на производството за установяване на нередност посоченият по-горе орган решава да откаже 65 319 907 HUF от сумата за четирите договора, т.е. 25% от поисканите безвъзмездни средства.
- 4 Жалбоподателят оспорва решението и производството за установяване на нередност на втора инстанция се провежда пред Miniszterelnökség Jogi

Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkára (заместник-държавен секретар по правните въпроси към кабинета на министър-председателя), в качеството му на Központi Koordinációs Szerv (централен координационен орган), който на 5 октомври 2016 г. потвърждава решението за наличие на нередност. Жалбоподателят връща безвъзмездните средства, които са отказани.

- 5 С жалбата си жалбоподателят иска ответникът да бъде задължен да плати 65 319 917 HUF плюс лихвите за забава, като се позовава на изпълнението на споразумението. Първоинстанционният съд уважава жалбата с решение, което е потвърдено на втора инстанция.
- 6 Ответникът подава касационна жалба срещу окончателното съдебно решение с искане за неговата отмяна и за отхвърляне на иска по същество.

### **Основни твърдения на страните в главното производство**

- 7 Жалбоподателят изтъква, че по силата на член 134, параграф 2 от Закона за обществените поръчки Арбитражната комисия има изключителна компетентност да провежда производство във връзка с нарушение на правната уредба в областта на обществените поръчки. Съгласно чл. 140, параграф 1, буква г) от посочения закон субектът, който предоставя безвъзмездните средства, може да инициира производство пред Арбитражната комисия, когато при изпълнението на своите задължения му стане известно действие или бездействие, нарушаващо Закона за обществените поръчки.
- 8 Жалбоподателят твърди, че съгласно член 165, параграф 1 от Закона за обществените поръчки гражданскоправни претенции при нарушение на правната уредба в областта на обществените поръчки може да се предявяват, при условие че нарушението е установено с окончателен акт от Арбитражната комисия или от съдебен орган — при упражняването на съдебен контрол върху решението на Арбитражната комисия. Доколкото за установяването на нередността по член 2, параграф 1, точка 24 от Постановлението е необходимо друг орган да се произнесе с предварително решение или да реши предварително определен въпрос, ръководителят на органа, който води производството за установяване на нередност, може да спре такова производство.
- 9 Според жалбоподателя ответникът не е бил оправомощен да разглежда нарушението на член 18, параграфи 1 и 2, и на член 122, параграф 7, буква а) от Закона за обществените поръчки, както и да оттегли безвъзмездните средства въз основа на резултата от производството, тъй като Арбитражната комисия има изключителна компетентност да прецени дали жалбоподателят действително е нарушил посочените разпоредби. Той счита, че правилното поведение на ответника би било да прекрати производството за установяване на нередност съгласно член 87 от Постановлението и да инициира производство пред Арбитражната комисия.

- 10 В писмения си отговор ответникът иска жалбата да бъде отхвърлена. Той твърди, че инвестицията в четирите сгради е извършена в рамките на проект, поради което жалбоподателят е нарушил член 18, параграфи 1 и 2 от Закона за обществените поръчки, така че с оглед на общия размер на инвестициите не са били налице изискванията за провеждане на процедура за договаряне без публикуване на обявление за обществена поръчка (член 122, параграф 7 от Закона за обществените поръчки).
- 11 Ответникът отбелязва, че съгласно член 60 от Регламента управителният орган и междинното звено гарантират, че финансирането и операциите са избрани в съответствие с критериите, приложими за оперативната програма, и че те са в съответствие с приложимите правила на Съюза и с националните правила за целия период на осъществяването им. Той счита, че оттеглянето на безвъзмездните средства е законосъобразно, след като при осъществения от него контрол е проверил дали на жалбоподателя може да бъде вменено неизпълнение на споразумението, с произтичащото от него увреждане на финансовите интереси на Европейския съюз или на Унгария, или с риск от такова увреждане. При разглеждането на тези аспекти е бил компетентен да установи нередността, което му давало право да оттегли част от безвъзмездните средства.
- 12 Ответникът твърди освен това, че член 140, параграф 1 от Закона за обществените поръчки и член 86, параграф 3 от Постановлението само създават възможност за субекта, който предоставя безвъзмездните средства, и за междинното звено да инициират производство пред Арбитражната комисия, без да предвиждат каквото и да било задължение в това отношение.

#### **Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване**

- 13 Унгария създава собствени процедурни правила, съгласно които претенции във връзка с нарушение на Закона за обществените поръчки могат да се предявяват при условие, че нарушението е било установено с окончателен акт на друг орган.
- 14 По същество Kúria трябва да реши дали, позовавайки се на липсата на компетентност на ответника да установи нередност в обществените поръчки, може да се изисква, в изпълнение на споразумение за отпускане на безвъзмездни средства, да се възстанови размера на оттеглените безвъзмездни средства.
- 15 Запитващата юрисдикция счита, че са налице основателни съмнения относно правилността на тълкуването, съдържащо се в окончателното съдебно решение. Съгласно членове 60, 70 и 98 от Регламента първоинстанционните и второинстанционните органи, които водят производство за установяване на нередност, са компетентни да установяват и да отстраняват всяка нередност, както и да осигуряват възстановяването на неправомерно

изплатени суми. Нито една национална разпоредба или тълкувателна практика не може да обуславя предявяването на гражданскоправни претенции за връщане на безвъзмездни средства с изискването за предварително провеждане на производство пред друг орган, особено когато първоинстанционният орган, сезиран с производството за установяване на нередност, има само възможност, а не задължение, да инициира производство в областта на обществените поръчки, а органът, оправомощен да се произнесе с второинстанционно решение, въпреки че също може да инициира производство пред Арбитражната комисия, не е правно обвързан при решаването на жалбата от съдържанието на акта на Комисията.

- 16 Съдът на Европейския съюз е посочил в решение *Hochtief*, C-300/17, че правото на Съюза допуска национална процесуална правна уредба, съгласно която гражданскоправни претенции при нарушение на правилата относно обществените поръчки и възлагането им могат да се предявяват, при условие че нарушението е установено с окончателен акт от арбитражна комисия или от съдебен орган — при упражняването на съдебен контрол върху решение на тази арбитражна комисия.
- 17 Съгласно окончателното съдебно решение унгарският законодател е създал правила за разпределение на правомощията, за да избегне правната несигурност, т.е. в случай, че Арбитражната комисия — която е компетентна да установи наличието на нарушения в областта на обществените поръчки и която задължително трябва да бъде сезирана — не установи наличието на нарушение, на него не може да се прави позоваване в последващо гражданско производство. Преследваната от законодателя цел се потвърждава и от практиката на унгарските висши съдилища, според която, когато компетентният орган не е установил нарушението в рамките на производство в областта на обществените поръчки, не е възможно в рамките на гражданскоправен спор да се изведат правните последици от нарушението на правната уредба относно процедурата за възлагане на обществени поръчки.
- 18 Според *Kúria*, въпреки че споразуменията за отпускане на безвъзмездни средства и обществените поръчки са тясно свързани помежду си правни институти, те трябва да бъдат разграничени, по-специално по отношение на изискванията относно изпълнението на произтичащите от тях задължения. Повдигнатите в настоящия спор правни въпроси разглеждат аспекти, свързани с тълкуването на правото на Съюза, по-специално на Регламента.
- 19 Като се има предвид, че проектът на жалбоподателя е осъществен посредством съфинансиране от бюджета на Европейския фонд за регионално развитие и от унгарския бюджет, целесъобразно е да се изясни дали съдържашото се в окончателното съдебно решение тълкуване на Регламента и на приетото в негово изпълнение Постановление е в съответствие с преследваната от законодателя на Съюза цел.

- 20 Следва освен това да се даде тълкуване дали неизпълнение на споразумение, съставляващо явно нарушение на правната уредба в областта на обществените поръчки, попада в обхвата на понятието за нередност, както е определено от правото на Съюза.
- 21 Член 2, точка 7 от Регламента и член 2, параграф 1, точка 24 от Постановлението определят понятието за нередност [съответно] като всяко нарушение на разпоредба от правото на Съюза, произтичащо от действие или бездействие на стопански субект, което има или би имало като последица нанасянето на вреда на общия бюджет на Европейския съюз, като се отчете неоправдан разход в общия бюджет, и като нарушение на разпоредбите на националното право, както и на задълженията, поети от страните по споразумение за предоставяне на безвъзмездни средства, което има или би имало като последица нанасянето на вреда на финансовите интереси на Европейския съюз, а оттам и на интересите на Унгария.
- 22 Разглежданият в случая регламент е част от системата, гарантираща доброто управление на средствата на Съюза и защитата на неговите финансови интереси (решение *Județul Neamț и Județul Bacău*, C-260/14 и C-261/14). В своето тълкуване Съдът заключава, че Съюзът следва да финансира единствено дейности, провеждани в пълно съответствие с правото на Съюза, в т.ч. с приложимите правила за обществените поръчки (решение *Wrocław — Miasto na prawach powiatu*, C-406/14 и решение *Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România*, C-408/16).
- 23 Запитващата юрисдикция счита, че предоставените безвъзмездни средства представляват облага, произтичаща от прилагането на правилата на Съюза, и че за да бъдат получени, трябва да се спазва съответното законодателство. Ако няма такова изискване, получената облага губи правното си основание, не като санкция, а като последица от установяването на нередност (решение *Județul Neamț и Județul Bacău*, C-260/14 и C-261/14, решение *Pometon*, C-158/08, решение *Cruz & Companhia*, C-341/13 и решение *Somvaot*, C-599/13). В тази връзка възниква въпросът дали получателят на безвъзмездни средства има субективно право да иска възстановяване на безвъзмездните средства, които са му били оттеглени поради неизпълнение на споразумението и които той е върнал.
- 24 Следва да се направи тълкуване дали е в съответствие с ефективната защита на финансовите интереси на Съюза процесуален ред, който разрешава установена в рамките на административно производство нередност да бъде преразглеждана в гражданско производство (решение *Wrocław – Miasto na prawach powiatu*, C-406/14).
- 25 Необходимо е тълкуване дали — в случай че компетентните да водят производство за установяване на нередност органи и субекти не са оправомощени да установят нередности, състоящи се в нарушение на правната уредба в областта на обществените поръчки, но при наличието на



улики за такова нарушение могат да спрат водените от тях производства и да се обърнат към Арбитражната комисия — разпределението на правомощията не прави прекалено трудна или невъзможна ефективната защита на финансовите интереси на Съюза, а оттам и на интересите на Унгария.

- 26 При преценката на този въпрос е от значение обстоятелството, че унгарската правна уредба предлага на органите, които водят производство за установяване на нередност, само възможност да се обърнат към Арбитражната комисия. Тъй като производството пред Арбитражната комисия може да бъде образувано в рамките на определен срок, част от нередностите биха могли да останат без правни последици, освен че значителната продължителност на това междинно производство може да удължи процедурата, което също да е в ущърб на ефективната защита на финансовите интереси. Необходимо е освен това да се вземе предвид фактът, че съдържанието на решението, постановено в междинното производство, не е правно обвързващо за органа, който се произнася по жалбата в производството за установяване на нередност (член 98, параграф 3 от Закона за обществените поръчки).
- 27 Доколкото за да установят явно нарушение в областта на обществените поръчки, съставляващо и неизпълнение на споразумението за предоставяне на безвъзмездни средства, органите, които предоставят безвъзмездни средства са длъжни да инициират производство пред друг орган и само актът на този орган им дава право да обявят наличието на нередност и да изискат възстановяване на неправомерно платени суми, правомощието на тези органи да упражняват контрол може да се окаже изпразнено от съдържание. Това може да отслаби полезното действие на правото на Съюза, позволявайки дори в случай на сериозни нарушения получателят на безвъзмездни средства да изиска целия размер на тези средства, като се позове на спазването на споразумението.
- 28 Въз основа на изложените съображения следва да се реши дали тълкуването на Закона за обществените поръчки, съдържащо се в окончателното съдебно решение, може да осигури надлежна и ефективна защита на финансовите интереси на Европейския съюз, а оттам и на интересите на Унгария.
- 29 При отрицателен отговор възниква въпросът дали органът, който е компетентен да води производство за установяване на нередност, е също така компетентен — включително като се основава пряко на разпоредбите на Регламента — да установи нередност, състояща се в явно нарушение на правната уредба в областта на обществените поръчки.
- 30 Възможно е да е необходимо тълкуване — доколкото основаната на разпределението на правомощията правна уредба е съвместима с правото на Съюза, но Арбитражната комисия не е установила нередност — дали сезираният с гражданскоправен спор съдебен орган може да разглежда, в

рамките на неизпълнението на споразумението и на последиците от него, нарушение на правната уредба в областта на обществените поръчки, особено когато решението, постановено в производството за установяване на нередност, не подлежи на обжалване по съдебен ред.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ