

Kohtuasi C-491/19**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

26. juuni 2019

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Kúria (Ungari kõrgeim kohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

2. mai 2019

Esimese astme kohtus kostja ja kassatsiooniastmes kassaator:

Emberi Erőforrások Minisztériuma (Ungari tööministeerium)

Esimese astme kohtus hageja ja kassatsiooniastmes vastustaja:

Szent Borbála Kórház

Põhikohtuasja ese

Euroopa Liidu finantshuvide kaitse – Riigihankeseaduse rikkumine, mis kujutab endast ka lepingu rikkumist – Toetuslepingu rikkumist menetleva tsiviilkohtu õigus tuvastada riigihangete eeskirjade eiramist

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Esiteks on põhikohtuasja eesmärk kindlaks teha, kas pädevatel asutustel, kes menetlevad eeskirjade eiramist toetuslepingust tulenevas õigussuhtes, on õigus uurida vahetult mis tahes rikkumist, mis põhjustab kahju Euroopa Liidu eelarve finantshuvidele, ja kohaldada sellisel juhul finantskorrektsioone.

Teiseks on eelotsusetaotluses kõne all, kas juhul kui toetuslepingust tulenevas õigussuhtes tuvastatakse eeskirjade eiramine, mis kujutab endast riigihankeseaduse sätte rikkumist ning mis toob kaasa kõnealuse lepingu rikkumise, tuleb riigihankelepingutega seotud tsiviilõiguslike nõuete osas kohaldada Ungari riigisiseseid õigusnorme, mis võimaldavad esitada riigihankeseaduse rikkumisel tuginevaid tsiviilõiguslikke nõudeid, kui otsusega,

mille on teinud muu organ, Közbeszerzési Döntőbizottság (Ungari riigihangete vaidlustuskomisjon; edaspidi: „vaidlustuskomisjon“), või kohus – vaidlustuskomisjoni otsuse läbivaatamise käigus – on lõplikult tuvastatud selle õigusnormi rikkumine; eelotsusetaotlus käsitleb ka seda, kas juhul, kui menetlust ei ole kõnealuses vaidlustuskomisjonis algatatud, on tsiviilõiguslikke nõudeid menetleval kohtul õigus lepingu rikkumise uurimisel tuvastada riigihangete eeskirjade eiramist.

Eelotsusetaotluse õiguslik alus on ELTL artikkel 267.

Eelotsuse küsimused

1. Kas liikmesriikide ametiasutustel ja vahendavatel asutustel, kes on pädevad eeskirjade eiramist esimeses või teises menetlusastmes menetlema, on toetuslepingust tuleneva õigussuhte korral õigus oma menetlustes vahetult, nõukogu 11. juuli 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1083/2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1260/1999 (edaspidi: „määrus“) alusel – eelkõige selle artiklites 60, 70 ja 98 reguleeritud kontrollimehhanismi raames – uurida mis tahes rikkumist, mis kahjustab või võib kahjustada Euroopa Liidu eelarve finantshuvisid, ning kohustus kohaldada vajadusel finantskorrektsiooni?

2. Kas selline riigisisene menetlusnorm või seda tõlgendav kohtupraktika, mis võimaldab toetuslepingu korral tuvastada lepingu sellise rikkumise, mis kujutab endast riigihankeseaduse rikkumist (eeskirjade eiramist), ja esitada sellele tugineva nõude ainult siis, kui riigihangete vaidlustuskomisjon või kohus – vaidlustuskomisjoni otsuse läbivaatamise käigus – on enne lõpliku otsusega tuvastanud õigusnormi rikkumise, tagab piisavalt tõhusalt liidu finantshuvide kaitse?

3. Kui riigihankeseaduse rikkumine tähendab eeskirjade eiramist, kuid vaidlustuskomisjonis pole menetlust algatatud, kas siis kohtul, kes menetleb toetuslepingu täitmisega seotud tsiviilõiguslikke nõudeid, on lepingurikkumise uurimisel õigus tuvastada riigihangete eeskirjade eiramist?

Viidatud Euroopa Liidu õigusnormid

- Nõukogu 11. juuli 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1083/2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1260/1999 (ELT 2006, L 210, lk 25; parandused ELT 2007, L 145, lk 38 ja ELT 2008, L 301, lk 40; edaspidi: „määrus“) artiklid 60, 70 ja 98;
- Euroopa Liidu Kohtu praktika, eelkõige 26. mai 2016. aasta kohtuotsused Județul Neamț ja Județul Bacău (C-260/14 ja C-261/14, EU:C:2016:360);

14. juuli 2016. aasta kohtuotsus Wrocław – Miasto na prawach powiatu (C-406/14, EU:C:2016:562); 6. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România (C-408/16, EU:C:2017:940); 5. oktoobri 2000. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa (C-18/98, EU:C:2000:54); 4. juuni 2009. aasta kohtuotsus Pometon (C-158/08, EU:C:2009:349); 17. septembri 2014. aasta kohtuotsus Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230); 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462); 7. augusti 2018. aasta kohtuotsus Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635).

Viidatud liikmesriigi õigusnormid

- Valitsuse 28. jaanuari 2011. aasta määrus nr 4/2011 Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi abi kasutamise eeskirjade kohta programmiperioodil 2007–2013; (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; edaspidi „valitsuse määrus“), § 2 lõike 1 punktid 24 ja 27, § 86 lõige 3, § 87 lõige 2, § 90 lõiked 2–4, § 92 lõiked 1 ja 2, § 97, § 98 lõiked 1–3 ja § 99 lõige 4.
- 2011. aasta CVIII seadus riigihangete kohta (A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény; edaspidi „riigihankeseadus“).
- 2011. aasta CXCV seadus riigieelarve kohta (Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény; edaspidi „riigieelarve seadus“), § 53/A lõige 1.
- 1959. aasta IV seadus, millega kiidetakse heaks tsiviilseadustik (endine tsiviilseadustik) (A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény), § 277 lõige 1.

Kohtuasja asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 1. märtsi 2011. aasta kirjas Nemzeti Fejlesztési Ügynökségile (Ungari riiklik arenguagentuur), mille õigusjärglane on Emberi Erőforrások Minisztériuma (Ungari tööministeerium) (esimeses astmes kostja; edaspidi „kostja“) eraldas rahastajana Szent Borbála Kórházi (Püha Barbara haigla) (esimeses astmes hageja; edaspidi „hageja“) õigusjärglasele kaotatud fondi toetuse nii Ungari eelarvest kui ka Euroopa Regionaalarengu Fondist rahastatava abiprogrammi raames, mis olid aluseks toetuslepingu sõlmimiseks hageja ja kostja esindatava vahendusasutuse vahel maksimaalselt summas 4 264 050 289 Ungari forintit (HUF) haigla moderniseerimise projekti elluviimiseks.
- 2 Haigla nelja hoone renoveerimise riigihankemenetluste hilisemal kontrollimisel selgus, et on ilmnenu mark eeskirjade eiramisest. Esimeses astmes eeskirjade eiramist menetlenu Emberi Erőforrások Minisztériuma Pályázatok

Felülvizsgálati Főosztálya (Ungari tööministeeriumi üldine riigihangete inspektsioon) teatas, et nelja hoone renoveerimise hankelepingu jagamisega neljaks erinevaks osaks ja eeldatava väärtuse määramise ajal iga osa väärtuse eraldi arvestamisega on rikutud riigihankeseaduse artikli 18 lõikeid 1 ja 2, milles on sätestatud osadeks jagamise keeld.

- 3 Kõnealune asutus otsustas eeskirjade eiramise menetluse tulemusel nõuda tagasi nelja lepingu summast 65 319 907 forintit, see tähendab 25% taotletud toetusest.
- 4 Pärast seda, kui hageja oli selle otsuse vaidlustanud, jättis teises astmes eeskirjade eiramist menetlenud Miniszterelnökség Jogi Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkára (peaministri büroo õigusasjade eest vastutav riigisekretär), tegutsedes Központi Koordinációs Szervina (keskne koordineeriv organ), 5. oktoobril 2016 eeskirjade eiramise tuvastanud otsuse jõusse. Hageja maksis tagasi temalt tagasi nõutud toetussumma.
- 5 Hageja palus oma hagiavalduses, tuginedes toetuslepingu täitmisele, kohustada kostjat tasuma 65 319 917 forintit, koos lisanduvate viivistega. Esimese astme kohus rahuldab selle hagi oma otsuses, mille jättis jõusse ka teise astme kohus.
- 6 Kostja esitas viimase kohtuotsuse peale kassatsioonkaebuse, taotledes selle otsuse tühistamist ja sisulise nõude rahuldamata jätmist.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 7 Hageja väidab, et vastavalt riigihankeseaduse artikli 134 lõikele 2 on riigihankeseaduse rikkumisega seotud vaidluste menetlemisel ainupädevus vaidlustuskomisjonil. Vastavalt kõnealuse seaduse artikli 140 lõike 1 punktile g võib toetust eraldav üksus menetluse vaidlustuskomisjonis algatada siis, kui ta saab oma ülesannete täitmisel teada riigihankeseadusega vastuolus olevast tegevusest või tegevusetusest.
- 8 Hageja väidab, et vastavalt riigihankeseaduse § 165 lõikele 1 on riigihankeseaduse rikkumisele tugineva tsiviilõigusliku nõude esitamise tingimus see, et enne on riigihangete vaidlustuskomisjon või kohus – vaidlustuskomisjoni otsuse läbivaatamise käigus – tuvastanud lõpliku otsusega õigusnormi rikkumise. Kui valitsuse määruse § 2 lõike 1 punktis 24 määratletud eeskirjade eiramise tuvastamiseks on vaja, et mõni muu asutus teeks enne otsuse või lahendaks enne mõne probleemi, võib eeskirjade eiramist menetleva asutuse eest vastutav isik selle menetluse peatada.
- 9 Hageja leiab, et kostjal ei olnud õigust uurida riigihankeseaduse § 18 lõigete 1 ja 2 ning § 122 lõike 7 punkti a rikkumist ega nõuda menetluse tulemuse põhjal tagasi toetust, kuna ainupädevus tuvastada, kas hageja neid sätteid tegelikult rikkus, on vaidlustuskomisjonil. Ta leiab, et kostja oleks käitunud õigesti, kui ta oleks valitsuse määruse § 87 lõike 2 alusel eeskirjade rikkumise menetluse peatanud ja algatanud menetluse vaidlustuskomisjonis.

- 10 Kostja palus oma vastuses hagi rahuldamata jätta. Ta väitis, et investering nelja hoonesse tehti ühe projekti raames, mistõttu hageja oli rikkunud riigihankeseaduse § 18 lõikeid 1 ja 2, jättes täitmata investeringu kogusummaga seotud tingimused selleks, et viia läbi läbirääkimistega hankemenetlust ilma hanketeadet esitamata (riigihankeseaduse § 122 lõige 7).
- 11 Kostja väitis, et kooskõlas määruse artikliga 60 peavad korraldusasutus ja vahendusasutus tagama rahastamiseks valitud toimingute vastavuse asjaomase rakenduskava suhtes kohaldatavatele nõuetele ning kohaldatavate ühenduse ja riigisiseste eeskirjade järgimise kogu rakendamisperioodi jooksul. Ta väitis, et toetuse tagasinõudmine oli seaduslik, olles uurinud kontrolli käigus, kas hagejat võis süüdistada lepingu rikkumises, koos sellest tuleneva kahjuga Euroopa Liidu või Ungari üldeelarve finantshuvidele või sellise kahju tekkimise ohuga. Selliste aspektide uurimise raames oli ta pädev tuvastama eeskirjade eiramist, mis andis talle õiguse toetus osaliselt tagasi nõuda.
- 12 Kostja väitis veel, et riigihankeseaduse § 140 lõikes 1 ja valitsuse määruse § 86 lõikes 3 on piirdutud toetust eraldavale üksusele ja vahendusasutusele võimaluse andmisega algatada vaidlustuskomisjonis menetlus, kehtestamata sellega seoses mingeid kohustusi.

Eelotsusetaotluse põhjenduste kokkuvõte

- 13 Ungaris on loodud nõuetekohane menetluskord, mis seab riigihankeseaduse rikkumisele tuginevate tsiviilõiguslike nõuete esitamiste võimaluse tingimuseks selle, et mõni muu organ tuvastab lõpliku otsusega õigusnormi rikkumise.
- 14 Kúria (Ungari kõrgeim kohus) peab sisuliselt otsustama, kas tuginedes kostja pädevuse puudumisele tuvastada riigihangete eeskirjade eiramist, võib nõuda, et vastavalt toetuslepingule makstaks tagasi toetusest välja jäetud summa.
- 15 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et tema kahtlused lõplikus otsuses sisalduva ametliku tõlgenduse õigsuses on õigustatud. Määruse artiklite 60, 70 ja 98 kohaselt on nõutav, et eeskirjade eiramist esimeses ja teises menetlas astmes menetlevatel ametiasutustel on õigus tuvastada ja kõrvaldada eeskirjade rikkumist ning nõuda põhjendamatult makstud summad tagasi. Ükski liikmesriigi õigusnorm ega tõlgenduspraktika ei saa siduda võimalust esitada tsiviilõiguslikku nõuet, milles palutakse toetus tagasi maksta, tingimusega, et seda menetletakse seotud menetluses muus asutuses, eriti kui eeskirjade eiramist esimeses astmes menetleval asutusel on vaid võimalus, mitte kohustus, algatada menetlus riigihangete valdkonnas, ning asutusele, kes on volitatud tegema teise astme otsust, ehkki ta võib algatada menetluse ka vaidlustuskomisjonis, pole vaidlustuskomisjoni tehtud otsuse sisu otsuse tegemisel siduv.
- 16 Euroopa Liidu Kohus leidis juba kohtuotsuses Hochtief, C-300/17, et liidu õigusega ei ole vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, mis seavad riigihankeid ja riigihankelepingute sõlmimist reguleerivate õigusnormide

rikkumisele tugineva tsiviilõigusliku nõude esitamise tingimuseks, et vaidlustuskomisjon või kohus – vaidlustuskomisjoni otsuse läbivaatamise käigus – tuvastab lõpliku otsusega õigusnormi rikkumise.

- 17 Lõpliku otsuse kohaselt lõi Ungari seadusandja pädevuse jaotuse õigusliku ebakindluse vältimiseks, see tähendab, et juhul, kui vaidlustuskomisjon – mis on pädev tuvastama riigihangete valdkonnas rikkumisi ja mille poole on kohustus selles asjas pöörduda – ei tuvasta rikkumise olemasolu, siis ei saa järgnevas tsiviilkohtumenetluses sellele rikkumisele tugineda. Sellist seadusandja taotletavat eesmärki kinnitab ka Ungari kõrgemate kohtute kohtupraktika, mille kohaselt juhul, kui selleks pädev kohus ei ole riigihankemenetluses rikkumist tuvastanud, ei ole tsiviilvaidluses võimalik teha õiguslikke järeldusi riigihankemenetlust reguleerivate eeskirjade rikkumise kohta.
- 18 Kúria (Ungari kõrgeim kohus) leiab, et kuigi toetuslepingud ja riigihanklepingud on omavahel tihedalt seotud lepinguvormid, tuleb neid teineteisest eristada, eelkõige selles osas, mis puudutab tingimuste süsteemi neist lepinguist tulenevate kohustuste täitmise nõudmiseks. Selles vaidluses püstitatud õiguslikud küsimused tekitavad liidu õiguse tõlgendamise, eelkõige määruse tõlgendamise, küsimusi.
- 19 Arvestades, et hageja projekt on ellu viidud Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Ungari riigieelarvest kaasrahastatavate vahenditega, tuleb selgitada, kas lõplikus kohtuotsuses sisalduv määruse tõlgendus ja määruse täitmiseks vastu võetud valitsuse määruse tõlgendus on kooskõlas liidu seadusandja taotletava eesmärgiga.
- 20 Samuti on asjakohane tõlgendada seda, kas lepingu rikkumine, mis kujutab endast riigihankeseaduse ilmset rikkumist, kuulub liidu õiguses määratletud eeskirjade eiramise mõiste alla.
- 21 Määruse artikli 2 punktis 7 ja valitsuse määruse § 2 lõike 1 punktis 24 määratletakse eeskirjade eiramise mõiste (vastavalt) igasuguse ühenduse õiguse sätete rikkumisena, mis tuleneb majandustegevuses osaleja teost või tegevusetusest, millel on või oleks Euroopa Liidu üldeelarvet kahjustav mõju põhjendamata kuluartikli üldeelarvest debiteerimise tõttu ning riigisiseste õigusnormide ning poolte toetuslepingus võetud kohustuste rikkumisena, mis võib kahjustada Euroopa Liidu ning sellest tulenevalt Ungari finantshuve.
- 22 Asjaomane määrus on antud juhul liidu rahaliste vahendite head juhtimist ja finantshuvide kaitset tagava mehhanismi osa (kohtuotsus Județul Neamț ja Județul Bacău, C-260/14 ja C-261/14). Euroopa Kohus on oma tõlgenduses järeldanud, et liit rahastab oma fondidest üksnes tegevusi, mis viiakse läbi täies vastavuses liidu õigusega, sealhulgas riigihankemenetlusele kohaldatava õigusega (kohtuotsus C-406/14, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, ja kohtuotsus C-408/16, Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România).
- 23 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et see toetus kujutab endast liidu eeskirjade alusel saadud soodustust ning selle saamise kohustuslik tingimus on asjaomaste õigusaktide järgmine. Kui see tingimus ei ole täidetud, kaotab saadud

soodustus oma õigusliku aluse, mitte karistusena, vaid lihtsalt selle eeskirjade eiramise tuvastamise tagajärjena (kohtuotsused Județul Neamț ja Județul Bacău, C-260/14 ja C-261/14, Pometon, C-158/08, Cruz & Companhia, C-341/13 ja Somvao, C-599/13). Seoses sellega tekib küsimus, kas toetuse saajal on subjektiivne õigus nõuda sellise toetuse tagasimaksmist, mis võeti tagasi lepingurikkumise tõttu ja mille ta tagasi maksis.

- 24 Tõlgendada tuleb seda, kas menetluskord, mis võimaldab vaadata haldusmenetluses tehtud otsuse, millega tuvastati eeskirjade eiramine, läbi tsiviilkohtumenetluses, on kooskõlas liidu finantshuvide tõhusa kaitsega (kohtuotsus Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14).
- 25 Sellest tekib õigusliku tõlgendamise küsimus juhul, kui eeskirjade eiramise menetlemiseks pädevatel asutustel või organitel ei ole küll õigust tuvastada riigihankeseaduse rikkumises seisnevat eeskirjade eiramist, kuid kui on ilmnunud märke selle seaduse rikkumisest, võivad nad oma menetluse peatada ja pöörduda vaidlustuskomisjoni poole; selline pädevuse jagamine ei muuda liidu ja seeläbi Ungari finantshuvide tõhusat kaitsmist liiga keeruliseks ega võimatuks.
- 26 Selle küsimuse hindamisel on oluline, et Ungari õigusaktid piirduvad eeskirjade eiramist menetlevatele organitele võimaluse andmisega pöörduda vaidlustuskomisjoni poole. Kuna vaidlustuskomisjoni menetlust saab alustada vaid teatud tähtaja jooksul, võib osa eeskirjade eiramistest jääda ilma õiguslike tagajärgedeta, lisaks sellele, et seotud menetluse märkimisväärne kestus võib menetlust pikendada, mis võib kahjustada ka finantshuvide tõhusat kaitset. Samuti tuleb arvestada asjaoluga, et seotud menetluses tehtud otsuse sisu ei ole eeskirjade eiramise menetluses apellatsioonkaebust menetlevale asutusele siduv (riigihankeseaduse artikli 98 lõige 3).
- 27 Kui toetust eraldavad asutused on kohustatud algatama menetluse muus asutuses selleks, et tuvastataks riigihankeseaduse ilmset rikkumist, mis toob kaasa ka toetuslepingu rikkumise, ning ainult selline tuvastamine võimaldab neil tuvastada eeskirjade eiramist ja kohustada alusetult makstud summasid tagasi maksma, võib see muuta nende asutuste endi kontrollipädevuse sisutuks. See võib kahjustada liidu õiguse kasulikku mõju, lubades toetuse saajal nõuda isegi tõsiste rikkumiste korral, toetuslepingule viidates, kogu toetuse summat.
- 28 Eelnevate kaalutluste põhjal tuleb otsustada, kas lõplikus otsuses sisalduv riigihankeseaduse tõlgendus on sobiv Euroopa Liidu ja järelikult Ungari finantshuvide piisavalt tõhusaks kaitseks.
- 29 Eelnevalt öeldule eitava vastuse korral tekib küsimus, kas eeskirjade eiramist menetlema pädeval asutusel on pädevus – isegi otseselt määruses ette nähtule tuginedes – tuvastada ka eeskirjade eiramist, mis kujutab endast riigihankeseaduse ilmselget rikkumist.
- 30 Võib osutada vajalikuks tõlgendada seda, kas eespool nimetatud pädevuse jaotusel põhinevad õigusnormid on kooskõlas liidu õigusega, kuid kui vaidlustuskomisjon

ei ole eeskirjade eiramist tuvastanud, võib tsiviilvaidlust menetlev kohus uurida lepingu rikkumise ja selle tagajärgede kontekstis hageja riigihankeseaduse rikkumist, eelkõige kui eeskirjade eiramise menetluses vastu võetud otsust ei saa kohtulikult vaidlustada.

TÖÖDOKUMENT