

**Predmet C-491/19****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

26. lipnja 2019.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Kúria (Vrhovni sud, Mađarska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

2. svibnja 2019.

**Tuženik u prvostupanjskom postupku i žalitelj u kasacijskom postupku:**

Emberi Erőforrások Minisztériuma (Ministarstvo ljudskih resursa,  
Mađarska)

**Tužitelj u prvostupanjskom postupku i druga stranka u kasacijskom  
postupku:**

Szent Borbála Kórház

**Predmet glavnog postupka**

Zaštita financijskih interesa Europske unije – Povreda propisa o javnoj nabavi koja također predstavlja povredu ugovora – Nadležnost građanskog suda koji odlučuje o povredi ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava kako bi se utvrdila nepravilnost u javnoj nabavi

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

S jedne strane, predmet glavnog postupka jest utvrditi jesu li tijela nadležna za vođenje postupka koji je pokrenut zbog nepravilnosti u pravnom odnosu koji je nastao na temelju ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava ovlaštena izravno ispitati bilo kakvu povredu iz koje proizlazi šteta za financijske interese proračuna Europske unije i jesu li u tom slučaju obvezna izvršiti financijski ispravak.

S druge strane, zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na to treba li, u slučaju da se u pravnom odnosu koji je nastao na temelju ugovora o dodjeli bespovratnih

sredstava utvrdi nepravilnost koja predstavlja povredu nekog pravila o javnoj nabavi i povredu navedenog ugovora, primijeniti mađarski nacionalni propis o zahtjevima koji se odnose na ugovore o javnoj nabavi, koji mogućnost isticanja građanskopravnih zahtjeva zbog povrede Zakona o javnoj nabavi uvjetuje time da se u odluci koju je donijelo drugo tijelo, Közbeszerzési Döntőbizottság (Arbitražna komisija za javnu nabavu, Mađarska, u daljnjem tekstu: Arbitražna komisija), ili koju je donio sud, u okviru sudskog nadzora odluke Arbitražne komisije, konačno utvrdi postojanje takve povrede; zahtjev za prethodnu odluku također se odnosi na to je li sud koji odlučuje o građanskopravnim zahtjevima, u slučaju da pred navedenom Arbitražnom komisijom nije pokrenut postupak, ovlašten ocijeniti nepravilnost u javnoj nabavi kad ispituje povredu ugovora.

Pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku jest članak 267. UFEU-a.

### **Prethodna pitanja**

1. U pravnom odnosu koji je nastao na temelju ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, jesu li tijela i posrednička tijela država članica nadležna za vođenje postupka koji je pokrenut zbog nepravilnosti u prvom i drugom stupnju ovlaštena izravno ispitati u svojim postupcima, na temelju Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999 (u daljnjem tekstu: Uredba), osobito u okviru mehanizma kontrole uređenog u njezinim člancima 60., 70. i 98., bilo koju povredu iz koje proizlazi ili može proizaći šteta za financijske interese proračuna Europske unije i jesu li, po potrebi, obvezna izvršiti financijski ispravak?

2. Jamči li dovoljno učinkovitu zaštitu financijskih interesa Unije nacionalni postupovni propis, ili sudska praksa kojom ga se tumači, na temelju kojeg se, u slučaju ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, samo može utvrditi povreda tog ugovora koja se sastoji od povrede propisa o javnoj nabavi (nepravilnosti) i istaknuti bilo koji građanskopravni zahtjev koji se na tome temelji ako su Arbitražna komisija ili sud, u okviru sudskog nadzora odluke Arbitražne komisije, konačno utvrdili postojanje povrede?

3. Ako povreda propisa o javnoj nabavi pretpostavlja nepravilnost, ali pred Arbitražnom komisijom nije pokrenut postupak, je li sud koji odlučuje o građanskopravnim zahtjevima koji se odnose na ispunjavanje obveza iz ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava ovlašten ocijeniti nepravilnost u javnoj nabavi kad ispituje povredu tog ugovora?

### **Navedene odredbe prava Unije**

– Članci 60., 70. i 98. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj,

Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999 (SL 2006., L 210, str. 25.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 120.; u daljnjem tekstu: Uredba);

- Sudska praksa Suda Europske unije, konkretno presude od 26. svibnja 2016., Județul Neamț i Județul Bacău (C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:360); od 14. srpnja 2016., Wrocław – Miasto na prawach powiatu ítélet (C-406/14, EU:C:2016:562); od 6. prosinca 2017., Compania Națională de Autostrăzi si Drumuri Naționale din România (C-408/16, EU:C:2017:940); od 5. listopada 2000., Komisija/Francuska (C-18/98, EU:C:2000:54); od 4. lipnja 2009. Pometon (C-158/08, EU:C:2009:349); od 17. rujna 2014., Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230); od 18. prosinca 2014., Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462); od 7. kolovoza 2018., Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635).

### **Navedene odredbe nacionalnog prava**

- Članak 2. stavak 1. točke 24. i 27., članak 86. stavak 3., članak 87. stavak 2., članak 90. stavci 2. do 4., članak 92. stavci 1. i 2., članak 97., članak 98. stavci 1. do 3. i članak 99. stavak 4. 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 (Odluka br. 4/2011 od 28. siječnja o korištenju potpore iz Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda i Kohezijskog fonda u programskom razdoblju 2007. – 2013.; u daljnjem tekstu: Odluka);
- A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (Zakon br. CVIII iz 2011. o javnoj nabavi; u daljnjem tekstu: Zakon o javnoj nabavi);
- Članak 53/A. stavak 1. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Zakon br. CXCV iz 2011. o javnim financijama; u daljnjem tekstu: Zakon o javnim financijama);
- Članak 277. stavak 1. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Zakon br. IV iz 1959. o potvrđivanju Građanskog zakonika (raniji Građanski zakonik)).

### **Sažet prikaz činjeničnog stanja i glavnog postupka**

- 1 Dopisom od 1. ožujka 2011., Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (Nacionalna agencija za razvoj, Mađarska), pravni prednik Emberi Erőforrások Minisztériuma (Ministarstvo ljudskih resursa, Mađarska) (tuženik u prvom stupnju; u daljnjem tekstu: tuženik), u svojstvu pružatelja sredstava, dodijelio je bespovratna sredstva pravnom predniku Szent Borbála Kórház (Bolnica „Sveta Barbara”) (tužitelj u prvostupanjskom postupku; u daljnjem tekstu: tužitelj), u okviru programa potpora

koji se financira iz proračuna Mađarske i Europskog fonda za regionalni razvoj, na temelju čega su tuženik i posredničko tijelo koje je tuženikov predstavnik sklopili ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava u najvišem iznosu od 4 264 050 289 mađarskih forinti za provedbu projekta modernizacije Bolnice.

- 2 Na temelju utvrđenja povodom kontrole izvršene nakon provedenih postupaka javne nabave za obnovu četiriju zgrada Bolnice, objavljeno je da postoje indicije o nepravilnostima. Emberi Erőforrások Minisztériuma Pályázatok Felülvizsgáló Főosztálya (Državni inspektorat za javnu nabavu Ministarstva ljudskih resursa, Mađarska), koji je vodio prvostupanjski postupak pokrenut zbog nepravilnosti, utvrdio je da se podjelom ugovora o javnoj nabavi za obnovu četiriju zgrada na četiri različite grupe i zasebnim uzimanjem u obzir vrijednosti svake grupe prilikom utvrđivanja procijenjene vrijednosti povrijedio članak 18. stavci 1. i 2. Zakona o javnoj nabavi, koji se odnosi na zabranu podjele na grupe.
- 3 Nakon završetka postupka pokrenutog zbog nepravilnosti, navedeno je tijelo odlučilo odbiti 65 319 907 mađarskih forinti od iznosa četiriju ugovora, odnosno 25 % zatraženih bespovratnih sredstava.
- 4 Budući da je tužitelj pobijao tu odluku, u drugostupanjskom postupku pokrenutom zbog nepravilnosti odlučivao je Miniszterelnökség Jogi Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkára (Državni podtajnik za pravna pitanja u Uredu predsjednika vlade, Mađarska), u svojstvu Központi Koordinációs Szerv (Središnje koordinacijsko tijelo, Mađarska) te je 5. listopada 2016. potvrdio odluku o nepravilnosti. Tužitelj je vratio iznos odbijen od bespovratnih sredstava.
- 5 Tužitelj je, pozivajući se na ispunjavanje ugovornih obveza, u svojoj tužbi zahtijevao da se tuženiku naloži plaćanje iznosa od 65 319 917 mađarskih forinti uvećanog za zatezne kamate. Prvostupanjski sud prihvatio je navedenu tužbu u svojoj presudi, a drugostupanjski sud ju je potvrdio.
- 6 Tuženik je protiv konačne presude podnio žalbu u kasacijskom postupku te je pritom zahtijevao poništenje i odbijanje tužbe u pogledu njezina merituma.

### **Bitni argumenti stranaka u glavnom postupku**

- 7 Tužitelj tvrdi da, na temelju članka 134. stavka 2. Zakona o javnoj nabavi, Arbitražna komisija ima isključivu nadležnost za vođenje postupka u pogledu povrede propisa o javnoj nabavi. U skladu s člankom 140. stavkom 1. točkom (g) navedenog zakona, subjekt koji dodjeljuje bespovratna sredstva može pred Arbitražnom komisijom pokrenuti postupak ako, u okviru izvršavanja svojih dužnosti, sazna za neku radnju ili propust kojim se povređuje Zakon o javnoj nabavi.
- 8 Tužitelj tvrdi da je, u skladu s člankom 165. stavkom 1. Zakona o javnoj nabavi, mogućnost isticanja građanskopravnog zahtjeva na temelju povrede propisa o javnoj nabavi uvjetovana time da Arbitražna komisija ili sud, u okviru sudskog

nadzora odluke Arbitražne komisije, konačno utvrde postojanje takve povrede. Budući da je za utvrđivanje nepravilnosti definirane u članku 2. stavku 1. točki 24. Odluke nužno da drugo tijelo prethodno donese odluku ili prethodno riješi neko pitanje, voditelj tijela koje vodi postupak pokrenut zbog nepravilnosti može prekinuti takav postupak.

- 9 Tužitelj smatra da tuženik nije bio ovlašten za ispitivanje povrede članka 18. stavaka 1. i 2. i članka 122. stavka 7. točke (a) Zakona o javnoj nabavi ni za povlačenje bespovratnih sredstava na temelju ishoda postupka jer Arbitražna komisija ima isključivu ovlast za ocjenu toga je li tužitelj stvarno povrijedio takve odredbe. Smatra da bi tuženik pravilno postupio da je prekinuo postupak pokrenut zbog nepravilnosti na temelju članka 87. stavka 2. Odluke i da je pokrenuo postupak pred Arbitražnom komisijom.
- 10 Tuženik je u svojem odgovoru na tužbu zahtijevao njezino odbijanje. Tvrdio je da je ulaganje u četiri zgrade provedeno u okviru jednog projekta, zbog čega je tužitelj povrijedio članak 18. stavke 1. i 2. Zakona o javnoj nabavi, na način da nisu bili ispunjeni zahtjevi, s obzirom na ukupni iznos ulaganja, za vođenje pregovaračkog postupka bez poziva na nadmetanje (članak 122. stavak 7. Zakona o javnoj nabavi).
- 11 Tuženik je istaknuo da, u skladu s člankom 60. Uredbe, upravljačko tijelo i posredničko tijelo jamče sukladnost financiranja i odabranih operacija s kriterijima koji vrijede za operativne programe te sukladnost s važećim pravilima Unije i nacionalnim pravilima tijekom cijelog razdoblja provedbe. Branio je zakonitost povlačenja bespovratnih sredstava, nakon što je u okviru vlastite kontrole ispitao može li se tužitelju pripisati povreda ugovora, uz posljedičnu štetu za financijske interese općeg proračuna Europske unije ili Mađarske, ili uz opasnost da dođe do takve povrede. U okviru svojeg ispitivanja takvih aspekata bio je nadležan za utvrđivanje nepravilnosti, na temelju čega je imao ovlast za djelomično povlačenje bespovratnih sredstava.
- 12 Tuženik je osim toga tvrdio da se člankom 140. stavkom 1. Zakona o javnoj nabavi i člankom 86. stavkom 3. Odluke samo omogućuje, u korist subjekta koji dodjeljuje bespovratna sredstva i posredničkog tijela, pokretanje postupka pred Arbitražnom komisijom, pri čemu se ne utvrđuje nikakva obveza u tom pogledu.

### **Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 13 U Mađarskoj je uspostavljen poseban postupovni sustav koji mogućnost isticanja zahtjevâ zbog povrede Zakona o javnoj nabavi uvjetuje zahtjevom da se u odluci drugog tijela konačno utvrdi postojanje takve povrede.
- 14 Kúria (Vrhovni sud, Mađarska) u biti treba odlučiti o tome može li se, pozivajući se na nenadležnost tuženika za utvrđivanje nepravilnosti u javnoj nabavi, zahtijevati, u skladu s ugovorom o dodjeli bespovratnih sredstava, povrat povučenog iznosa bespovratnih sredstava.

- 15 Sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu toga je li točno formalno tumačenje iz konačne presude. Člancima 60., 70. i 98. Uredbe zahtijeva se da prvostupanjska i drugostupanjska tijela koja odlučuju u postupku koji je pokrenut zbog nepravilnosti budu nadležna za utvrđivanje bilo kakve nepravilnosti i njezino ispravljanje, kao i za zahtijevanje povrata nepropisno plaćenih sredstava. Nijednom odredbom ni nacionalnom praksom tumačenja mogućnost isticanja građanskopravnog zahtjeva kojim se zahtijeva povrat bespovratnih sredstava ne može se uvjetovati prethodnim zahtjevom da se umetnuti postupak vodio pred drugim tijelom, osobito kad prvostupanjsko tijelo koje odlučuje u postupku koji je pokrenut zbog nepravilnosti ima samo mogućnost, ali ne i obvezu, pokrenuti postupak u području javne nabave, te tijelo ovlašteno za donošenje drugostupanjske odluke, iako također može pokrenuti postupak pred Arbitražnom komisijom, prilikom donošenja odluke o žalbi nije obvezano sadržajem odluke koju donese takva komisija.
- 16 Sud Europske unije je u presudi C-300/17, Hochtief, već presudio da se pravu Unije ne protivi nacionalni postupovni propis koji omogućuje isticanje bilo kakvog građanskopravnog zahtjeva u slučaju povrede pravila o javnoj nabavi i dodjeli ugovora o javnoj nabavi uvjetuje time da arbitražna komisija ili sud u okviru sudskog nadzora odluke te arbitražne komisije konačno utvrde postojanje povrede.
- 17 Mađarski je zakonodavac u skladu s konačnom presudom utvrdio pravila o podjeli nadležnosti kako bi se izbjegla pravna nesigurnost, odnosno kako se, u slučaju da Arbitražna komisija, nadležna za utvrđivanje povreda u području javne nabave i pred kojom je obvezno pokrenuti postupak, ne utvrdi povredu, na potonju povredu također ne bi moglo pozvati u kasnijem građanskom postupku. Takav cilj koji zakonodavac nastoji postići potvrđuje se i sudskom praksom mađarskih visokih sudova, prema kojoj, ako za to nadležno tijelo nije utvrdilo povredu u postupku u području javne nabave, u građanskom postupku nije moguće izvesti pravne posljedice povrede propisa kojim se uređuje postupak javne nabave.
- 18 Kúria (Vrhovni sud) smatra da, iako su ugovori o dodjeli bespovratnih sredstava i ugovori o javnoj nabavi međusobno vrlo usko povezani pravni oblici, treba ih razlikovati, osobito u pogledu sustava zahtjevâ za ispunjavanje obveza koje iz njih proizlaze. Pravna pitanja postavljena u ovom sporu odnose se na aspekte tumačenja prava Unije, osobito Uredbe.
- 19 Uzimajući u obzir da je tužiteljev projekt ostvaren sredstvima koja su sufinancirana iz proračuna Europskog fonda za regionalni razvoj i iz proračuna Mađarske, treba utvrditi je li tumačenje Uredbe i Odluke, donesene radi njezine provedbe, iz konačne presude u skladu s ciljem koji zakonodavac Unije nastoji postići.
- 20 Također treba protumačiti je li povreda ugovora koja predstavlja očitu povredu propisa o javnoj nabavi obuhvaćena pojmom nepravilnosti, kako je utvrđen u pravu Unije.

- 21 U članku 2. točki 7. Uredbe i članku 2. stavku 1. točki 24. Odluke pojam nepravilnosti [redom] je definiran kao svako kršenje odredaba prava Unije koje je posljedica djelovanja ili propusta gospodarskog subjekta i šteti, ili bi štetilo općem proračunu Europske unije, tako da tereti opći proračun neopravdanim izdatkom, i kao povreda odredbi nacionalnog prava te obveza koje su preuzele strane ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava i šteti, ili bi štetila financijskim interesima Europske unije, a time i financijskim interesima Mađarske.
- 22 Uredba relevantna u ovom predmetu dio je sustava koji jamči dobro upravljanje sredstvima Unije i zaštitu njezinih financijskih interesa (presuda C-260/14 i C-261/14, Județul Neamț i Județul Bacău). U svojem tumačenju, Sud na temelju toga zaključuje da je Unijin cilj financirati putem svojih fondova samo projekte koji su u cijelosti u skladu s njezinim pravom, uključujući s pravilima primjenjivima u području javne nabave (presuda C-406/14, Wrocław – Miasto na prawach powiatu i presuda C-408/16, Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România).
- 23 Sud koji je uputio zahtjev smatra da dodijeljena bespovratna sredstva čine pogodnost koja proizlazi iz primjene pravila Unije i da je poštovanje mjerodavnog zakonodavstva uvjet za njihovu dodjelu. Ako takav uvjet nije ispunjen, dobivena pogodnost gubi svoju pravnu osnovu, ne kao sankcija, nego kao posljedica utvrđivanja takve nepravilnosti (presude Județul Neamț i Județul Bacău, C-260/14 i C-261/14, Pometon, C-158/08, Cruz & Companhia, C-341/13 i Somvao, C-599/13). Time se postavlja pitanje ima li korisnik bespovratnih sredstava subjektivno pravo zahtijevati povrat bespovratnih sredstava koja su mu oduzeta zbog povrede ugovora te koja je vratio.
- 24 Treba protumačiti je li u skladu s učinkovitom zaštitom financijskih interesa Unije postupovni sustav na temelju kojeg je utvrđenje nepravilnosti izrečeno u upravnom postupku moguće preispitati u građanskom postupku (presuda C-406/14, Wrocław – Miasto na prawach powiatu).
- 25 U okviru pravnog tumačenja postavlja se pitanje, u slučaju da tijela ili posrednička tijela nadležna za vođenje postupka koji je pokrenut zbog nepravilnosti nisu ovlaštena za utvrđivanje nepravilnosti koje se sastoje od povrede propisa o javnoj nabavi, nego ako postoje indicije o povredi takvog propisa mogu prekinuti svoje postupke i pokrenuti postupak pred Arbitražnom komisijom, otežava li se pretjerano ili onemogućava li se takvom podjelom nadležnosti učinkovita zaštita financijskih interesa Unije, a time i financijskih interesa Mađarske.
- 26 U ocjeni tog pitanja značajno je da se mađarskim propisom tijelima koja vode postupak pokrenut zbog nepravilnosti samo nudi mogućnost da pokrenu postupak pred Arbitražnom komisijom. Budući da se postupak pred Arbitražnom komisijom može pokrenuti samo u određenom roku, pravne posljedice mogle bi izostati za dio nepravilnosti, a usto znatno trajanje umetnutog postupka može produljiti postupak, što također može ići na štetu učinkovitoj zaštiti financijskih interesa. Također je potrebno ocijeniti činjenicu da sadržaj odluke donesene u umetnutom

postupku ne obvezuje tijelo koje, u postupku koji je pokrenut zbog nepravilnosti, odlučuje o pravnom lijeku (članak 98. stavak 3. Zakona o javnoj nabavi).

- 27 Budući da su tijela koja dodjeljuju bespovratna sredstva dužna, radi utvrđivanja očite povrede u području javne nabave, koja također pretpostavlja povredu ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, pokrenuti postupak pred drugim tijelom, i samo na temelju takvog utvrđenja mogu utvrditi postojanje nepravilnosti i zahtijevati povrat nepropisno plaćenih sredstava, navedena tijela mogu izgubiti ovlasti kontrole. Time bi se mogao dovesti u pitanje koristan učinak prava Unije zato što se, čak i u slučaju teških povreda, omogućuje da korisnik bespovratnih sredstava zahtijeva, pozivajući se na ispunjavanje ugovornih obveza, isplatu njihova iznosa u cijelosti.
- 28 Na temelju prethodnih razmatranja treba odlučiti je li tumačenje Zakona o javnoj nabavi iz konačne presude prikladno kako bi se financijski interesi Europske unije, a time i financijski interesi Mađarske zaštitili u dovoljnoj mjeri.
- 29 U slučaju niječnog odgovora na prethodno pitanje, postavlja se pitanje je li tijelo nadležno za vođenje postupka koji je pokrenut zbog nepravilnosti također nadležno, čak i ako se nadležnost izravno temelji na odredbama Uredbe, za utvrđivanje nepravilnosti koja se sastoji od očite povrede propisa o javnoj nabavi.
- 30 Moglo bi biti potrebno protumačiti može li sud koji odlučuje u građanskom postupku, s obzirom na to da je propis koji se temelji na navedenoj podjeli nadležnosti u skladu s pravom Unije, ali Arbitražna komisija nije utvrdila nepravilnost, ispitati, u okviru povrede ugovora i njezinih posljedica, tužiteljevo protupravno ponašanje u pogledu propisa o javnoj nabavi, osobito ako odluku donesenu u postupku pokrenutom zbog nepravilnosti nije moguće pobijati u sudskom postupku.