

**Zadeva C-491/19****Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

26. junij 2019

**Predložitveno sodišče:**

Kúria (Madžarska)

**Datum predložitvene odločbe:**

2. maj 2019

**Vlagatelj revizije/tožena stranka na prvi stopnji:**

Emberi Erőforrások Minisztériuma

**Nasprotna stranka v postopku z revizijo/tožeča stranka na prvi stopnji:**

Szent Borbála Kórház

**Predmet postopka v glavni stvari**

Zaščita finančnih interesov Evropske unije – Kršitve pravil o javnem naročanju, ki pomeni tudi pogodbeno kršitev– Pristojnost civilnega sodišča, ki vodi postopek zaradi kršitve sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev, za ugotovitev nepravilnosti pri javnem naročilu

**Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Predmet spora o glavni stvari, ki je podlaga za ta predlog, je na eni strani, ali so organi, ki so pristojni za vodenje postopka zaradi nepravilnosti v pravnem razmerju iz sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev, upravičeni, da neposredno preučijo katero koli kršitev, iz katere izvira škoda za finančne interese proračuna Evropske unije, in ali morajo v takem primeru izvesti finančni popravek.

Predlog se na drugi strani nanaša na vprašanje, ali je treba, če v pravnem razmerju iz sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev pride do nepravilnosti, s katero se stori kršitev nekega pravila o javnem naročanju, ki pomeni kršitev sporazuma o

dodelitvi nepovratnih sredstev, uporabiti madžarsko ureditev glede uveljavljanja zahtevkov v zvezi z javnimi naročili, ki uveljavljanje civilnopravnih zahtevkov, ki temeljijo na kršitvi zakona o javnem naročanju, pogojuje s pravnomočno odločbo ločenega organa, Közbeszerzési Döntőbizottság (arbitražna komisija za javno naročanje, Madžarska), ali sodišča, ki sklep te arbitražne komisije preuči v okviru sodnega nadzora, in na vprašanje, ali je, če se pri tej arbitražni komisiji ne sproži postopek, sodišče, ki odloča o civilnopravnih zahtevkih, upravičeno, da nepravilnost pri javnem naročilu preuči v okviru pogodbene kršitve.

Pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe je člen 267 PDEU.

### **Vprašanja za predhodno odločanje**

1. Ali so v okviru pravnega razmerja, nastalega na podlagi sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev, organi ali posredniški organi držav članic, ki so pristojni za izvedbo postopka zaradi nepravilnosti na prvi ali drugi stopnji, upravičeni, da v okviru postopka, ki ga vodijo, neposredno na podlagi 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 (v nadaljevanju: Uredba) – zlasti v okviru mehanizma spremljanja iz členov 60, 70 in 98 te uredbe – preučijo katero koli kršitev, iz katere izvira ali bi lahko izvirala škoda za finančne interese proračuna Evropske unije, in ali morajo po potrebi izvesti finančni popravek?
2. Ali postopkovno pravilo države članice ali sodna praksa, s katero se to pravilo razlaga, ki v primeru sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev ugotovitev kršitve tega sporazuma, ki zajema kršitev pravil o javnem naročanju (nepravilnost), in uveljavljanje katerega koli civilnopravnega zahtevka, ki temelji na tej kršitvi, dovoljuje le, če je arbitražna komisija za javno naročanje ali sodišče – v okviru odločanja o pritožbi zoper odločbo te arbitražne komisije – pravnomočno ugotovilo kršitev, dovolj učinkovito zagotavlja varstvo finančnih interesov Unije?
3. Ali je sodišče, ki odloča o civilnopravnih zahtevkih v zvezi z izpolnitvijo sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev, če kršitev pravil o javnem naročanju pomeni nepravilnost, vendar ni bil sprožen postopek pred arbitražno komisijo za javno naročanje, upravičeno, da nepravilnost pri javnem naročilu preuči v okviru kršitve sporazuma?

### **Navedene določbe prava Unije**

- Uredba 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, popravki v UL 2006, L 239, str. 248.; UL 2007, L 145, str. 38.; UL 2008, L 301, str. 40; UL 2008, L 333, str. 17; v nadaljevanju: Uredba); členi 60, 70 in 98;

- sodna praksa Sodišča Evropske unije, zlasti: sodba z dne 26. maja 2016, Județul Neamț in Județul Bacău (C-260/14 in C-261/14, EU:C:2016:360); sodba z dne 14. julija 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu (C-406/14, EU:C:2016:562); sodba z dne 6. Decembra 2017, Compania Națională de Autostrăzi si Drumuri Naționale din România (C-408/16, EU:C:2017:940); sodba z dne 5. oktobra 2000, Komisija/Francija (C-18/98, EU:C:2000:54); sodba z dne 4. junija 2009, Pometon (C-158/08, EU:C:2009:349); sodba z dne 17. septembra 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230); sodba z dne 18. decembra 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462); sodba z dne 7. avgusta 2018, Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635).

### **Navedeni nacionalni predpisi**

- 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 (uredba vlade 4/2011 z dne 28. januarja 2011 o postopku za uporabo pomoči Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada za programsko obdobje 2007–2013, v nadaljevanju: uredba vlade): člen 2(1), točki 24 in 27, člen 86(3), člen 87(2), člen 90, od (2) do (4), člen 92, (1) in (2), člen 97, člen 98, od (1) do (3), člen 99(4);
- A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (zakon št. CVIII iz leta 2011 o javnem naročanju; v nadaljevanju: zakon o javnem naročanju): člen 18, (1) in (2), člen 122(7), člen 134(2), člen 140(1), člen 165(1);
- Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (zakon št. CXCV iz leta 2011 o javnih financah, v nadaljevanju: zakon o javnih financah): člen 53/A(1);
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (zakon št. IV iz leta 1959 o potrditvi civilnega zakonika, v nadaljevanju: prejšnji civilni zakonik): člen 277(1).

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari**

- 1 Pravni prednik Emberi Erőforrások Minisztériuma (ministrstvo za človeške vire, Madžarska, tožena stranka v postopku na prvi stopnji; v nadaljevanju: tožena stranka), Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (nacionalna razvojna agencija, Madžarska), je kot dodelitelj pomoči z dopisom z dne 1. marca 2011 pravnemu predniku Szent Borbála Kórház (bolnišnica sveta Barbara, Madžarska, tožeča stranka v postopku na prvi stopnji; v nadaljevanju: tožeča stranka) v okviru sheme pomoči, ki se financira iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in proračuna Madžarske, dodelil nepovratna sredstva, na podlagi česar sta tožeča stranka in posredniški organ, ki je zastopal toženo stranko, sklenila pogodbo o dodelitvi nepovratnih sredstev v višini največ 4.264.050.289 HUF za izvajanje projekta obnove bolnišnice.

- 2 V zvezi s postopki javnega naročanja za prenavo štirih stavb bolnišnice je bila na podlagi ugotovitev naknadnega nadzora javnega naročila prijavljen sum nepravilnosti. Emberi Erőforrások Minisztériuma Pályázatok Felülvizsgálati Főosztálya (ministrstvo za človeške vire, oddelek za pregled naročil, Madžarska), ki je vodil postopek zaradi nepravilnosti na prvi stopnji, je ugotovil, da je bilo z razdelitvijo javnega naročila za prenavo štirih stavb na štiri ločene postopke, vrednost katerih je bila pri določitvi ocenjene vrednosti upoštevana ločeno, kršeno pravilo iz člena 18, (1) in (2), zakona o javnem naročanju o prepovedi delitve na sklope.
- 3 Na podlagi postopka zaradi nepravilnosti je ta organ iz vrednosti štirih pogodb zavrnil 25 % zneska, zaprosenega iz naslova pomoči, to je 65.319.907 HUF.
- 4 Miniszterelnökség Jogi Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkára (državni podsekretar urada predsednika vlade, pristojen za pravne zadeve, Madžarska) kot Központi Koordinációs Szerv (osrednji koordinacijski organ, Madžarska), ki je na podlagi pritožbe tožeče stranke vodil postopek zaradi nepravilnosti na drugi stopnji, je 5. oktobra 2016 potrdil sklep o nepravilnosti. Tožeča stranka je vrnila zavrjnjeni znesek pomoči.
- 5 Tožeča stranka je v tožbi predlagala, naj se toženi stranki naloži, da iz naslova izpolnitve sporazuma plača znesek 65.319.917 HUF z zamudnimi obrestmi. Prvostopenjsko sodišče je ugodilo tožbi. Drugostopenjsko sodišče je potrdilo sodbo prvostopenjskega sodišča.
- 6 Tožena stranka je zoper pravnomočno sodbo vložila revizijo, v kateri predlaga razveljavitev pravnomočne sodbe in sprejetje odločbe, s katero se tožba po temelju zavrne.

### **Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 7 Tožeča stranka navaja, da je v skladu s členom 134(2) zakona o javnem naročanju za vodenje postopkov v zvezi s kršitvijo pravil o javnem naročanju izključno pristojna arbitražna komisija za javno naročanje. Člen 140(1)(g) zakona o javnem naročanju določa, da lahko dodelitelj pomoči sproži postopek pri arbitražni komisiji za javno naročanje, če pri opravljanju nalog izve za ravnanje ali opustitev, ki je v nasprotju z zakonom o javnem naročanju.
- 8 Dodaja, da v skladu s členom 165(1) zakona o javnem naročanju za možnost uveljavljanja civilnopravnega zahtevka, ki temelji na kršitvi pravil o javnem naročanju, velja pogoj, da arbitražna komisija za javno naročanje ali – v okviru sodnega nadzora sklepa arbitražne komisije – sodišče pravnomočno ugotovi obstoj kršitve. Če je za ugotovitev nepravilnosti iz člena 2(1), točka 24, uredbe vlade potrebna predhodna odločitev drugega organa ali odločitev o predhodnem vprašanju, lahko vodja organa, ki vodi postopek zaradi nepravilnosti, tega prekine.

- 9 Tožeča stranka meni, da tožena stranka ni bila upravičena, da preverja kršitev člena 18, (1) in (2) ter člena 122(7)(a) zakona o javnem naročanju in na podlagi izida postopka odvzame pomoč, ker je za presojo, ali je tožeča stranka res kršila te določbe, izključno pristojna arbitražna komisija za javno naročanje. Meni, da bi tožena stranka ravnala pravilno, če bi v skladu s členom 87(2) uredbe vlade prekinila postopek zaradi nepravilnosti in sprožila postopek pred arbitražno komisijo za javno naročanje.
- 10 Tožena stranka je v odgovoru na tožbo predlagala zavrnitev zahtevka. Navajala je, da je bila investicija glede štirih stavb izvedena v okviru enega projekta, zato je tožeča stranka kršila določbe člena 18, (1) in (2), zakona o javnem naročanju, zaradi česar na podlagi skupne vrednosti investicij niso bili podani pogoji za postopek s pogajanjem brez predhodne objave (člen 122(7) zakona o javnem naročanju).
- 11 Tožena stranka je opozorila, da sta v skladu s členom 60 Uredbe organ upravljanja in posredniški organ odgovorna za zagotavljanje, da so financiranje oziroma izbrane operacije v skladu z merili, ki veljajo za operativni program, in da za celotno obdobje izvajanja spoštujejo ustrezna pravila Unije in nacionalna pravila. Trdila je, da je bil odvzem pomoči zakonit, ker je pri nadzoru preverjala, ali se tožeči stranki lahko očita kršitev sporazuma in v zvezi s tem škoda ali nevarnost škode za finančne interese splošnega proračuna Madžarske ali Evropske unije. V tem okviru je bila pristojna za ugotavljanje nepravilnosti, zaradi česar je bila upravičena do delnega odvzema pomoči.
- 12 Tožena stranka dalje navaja, da člen 140(1) zakona o javnem naročanju in člen 86(3) vladne uredbe le določata možnost za dodelitelja pomoči in posredniški organ, da sprožita postopek pred arbitražnim odborom za javno naročanje, vendar jima take obveznosti ne nalaga.

#### **Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 13 Na Madžarskem se je izoblikovala svojstvena postopkovna ureditev, ki uveljavljanje zahtevkov, ki temeljijo na kršitvi zakona o javnem naročanju, pogojuje s pravnomočno odločbo ločenega organa o ugotovitvi kršitve.
- 14 Kúria (Vrhovno sodišče, Madžarska) se mora v bistvu opredeliti, ali se z utemeljitvijo, da ugotovitev nepravilnosti pri javnem naročilu ni spadala v pristojnost tožene stranke, lahko iz naslova izpolnitve sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev zahteva odvzeti znesek pomoči.
- 15 Predložitveno sodišče šteje, da obstaja resen dvom o pravilnosti formalne razlage prava, ki je podana v pravnomočni sodbi. S členi 60, 70 in 98 Uredbe se zahteva, da so za ugotovitev in odpravo vseh nepravilnosti ter izterjavo neupravičeno plačanih zneskov pristojni organi prve in druge stopnje, ki vodijo postopek zaradi nepravilnosti. Z ukrepom države članice ali pravno prakso, s katero se ta razlaga, se kot predpogoj za uveljavljanje civilnopravnega zahtevka za vračilo pomoči ne

sme določiti izvedba vrinjenega postopka pred drugim organom, še posebej, če prvostopenjski organ, ki vodi postopek zaradi nepravilnosti, nima obveznosti, temveč le možnost, da sproži postopek oddaje javnega naročila, in če je tudi organ, pristojen za sprejetje odločbe na drugi stopnji, sicer upravičen sprožiti postopek arbitražne komisije za javno naročanje, vendar pa ga vsebina odločitve, sprejete v zadnjenavedenem postopku, pri odločanju o pritožbi ne veže.

- 16 Sodišče Evropske unije je v sodbi C-300/17, Hochtief, že razsodilo, da pravo Unije ne nasprotuje nacionalni procesni ureditvi, ki možnost uveljavljanja civilnopravnega zahtevka v primeru kršitve pravil o javnih naročilih in oddaji javnih naročil pogojuje s tem, da arbitražna komisija ali sodišče v okviru sodnega nadzora sklepa te arbitražne komisije dokončno ugotovi kršitev.
- 17 V skladu s pravnomočno sodbo je bil cilj madžarskega zakonodajalca z uvedbo pravil o deljeni pristojnosti odpraviti pravno negotovost, in sicer, da naj se, če arbitražna komisija za javno naročanje, ki je pristojna za ugotovitev kršitev v zvezi z javnimi naročili in na katero se je treba obvezno obrniti, ne ugotovi kršitve, na to kršitev ne bo mogoče pozneje sklicevati niti v civilnem pravnem postopku. Ta cilj zakonodajalca je bil potrjen tudi s prakso madžarskih višjih sodišč, v skladu s katero, če pristojni forum v postopku javnega naročanja ni ugotovil kršitve, v civilnem sporu ni mogoče ugotoviti pravnih posledic kršitve pravil o javnem naročanju.
- 18 Kúria (Vrhovno sodišče) šteje, da je, čeprav sta pogodba o dodelitvi nepovratnih sredstev in pogodba o javnih naročilih sorodna pravna instituta, primerno razlikovati med njima in med sistemom pogojev, ki veljajo za uveljavljanje zahtevkov, ki izhajajo iz njih. V zvezi s pravnimi vprašanji, ki se obravnavajo v tem sporu, se postavlja vprašanje razlage prava Unije in zlasti Uredbe.
- 19 Glede na to, da se projekt tožeče stranke izvaja iz sredstev, ki se sofinancirajo iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in proračuna Madžarske, se je treba opredeliti, ali je razlaga Uredbe in uredbe vlade, ki je bila sprejeta za njeno izvajanje, iz pravnomočne sodbe v skladu s ciljem zakonodajalca Unije.
- 20 Razložiti je treba tudi, ali pogodbeni kršitev, ki se udejanji s kršitvijo pravil o javnem naročanju, spada v pojem nepravilnosti v skladu s pravom Unije.
- 21 V skladu z opredelitvijo pojmov iz člena 2, točka 7 Uredbe in člena 2(1), točka 24, uredbe vlade je nepravilnost kakršna koli kršitev določbe zakonodaje Unije, ki je posledica delovanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki zaradi neupravičene postavke odhodkov škoduje ali bi škodovalo splošnemu proračunu Evropske unije, ter kršitev določb nacionalne zakonodaje in obveznosti, ki so jih v sporazumu o dodelitvi nepovratnih sredstev sprejele stranke, zaradi katere se škoduje ali bi se lahko škodovalo finančnim interesom Evropske unije in s tem tudi Madžarske.
- 22 Uredba, ki je upoštevna v tej zadevi, je eno od sredstev za zagotavljanje dobrega upravljanja s sredstvi Unije in varstva njenih finančnih interesov (sodba C-260/14

in C-261/14, Județul Neamț in Județul Bacău). V skladu z razlago Sodišča iz tega izhaja, da je naloga Unije, da prek svojih skladov financira samo dejavnosti, ki se izvajajo ob polni skladnosti s pravom Unije, vključno s pravili, ki se uporabljajo na področju javnih naročil (sodba C-406/16, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, sodba C-408/16, Compania Națională de Autostrăzi si Drumuri Naționale din România).

- 23 Po mnenju predložitvenega sodišča je dodeljena pomoč prednost, ki izhaja iz uporabe ureditve Unije, pogoj za pridobitev katere je spoštovanje upoštevne zakonodaje. Če ta pogoj ni izpolnjen, pridobljena prednost izgubi pravno podlago, kar je preprosta posledica ugotovitve te nepravilnosti in ne sankcija (sodba C-260/14 in C-261/14, Județul Neamț in Județul Bacău, sodba C-158/08, Pometon, sodba C-341/13, Cruz & Companhia, sodba C-599/13, Somvao). S tem se postavlja vprašanje, ali ima lahko prejemnik pomoči subjektivni zahtevek za plačilo pomoči, ki je bila zaradi neizpolnitve pogodbe odvzeta in tudi vrnjena.
- 24 Razložiti je treba, ali je postopkovna ureditev, v kateri se lahko rezultat odločbe o nepravilnosti, sprejete v upravnem postopku, revidira v civilnem pravnem postopku, v skladu z učinkovito zaščito finančnih interesov Unije (sodba C-406/14, Wrocław – Miasto na prawach powiatu).
- 25 Kot vprašanje razlage prava se postavlja, ali delitev pristojnosti, pri kateri organi ali organizacije, ki so pristojni za izvedbo postopka zaradi nepravilnosti, niso upravičeni ugotoviti nepravilnosti, ki se udejanjijo s kršitvijo pravil o javnem naročanju, temveč lahko v primeru suma kršitve pravil o javnem naročanju prekinejo postopek in se obrnejo na arbitražno komisijo za javno naročanje, ne otežuje čezmerno ali onemogoča učinkovite zaščite finančnih interesov Unije in s tem proračunskih interesov Madžarske.
- 26 V zvezi s to presojo je pomembno, da madžarska zakonodaja organom, ki izvedejo postopek zaradi nepravilnosti, zgolj omogoča, da se obrnejo na arbitražno komisijo za javno naročanje. Na eni strani, ker se postopek pred arbitražno komisijo za javno naročanje lahko sproži le v določenem časovnem okviru, lahko del nepravilnosti ostane brez pravnih posledic, na drugi pa se lahko postopek zaradi zamudnosti vrnjenega postopka zavleče, kar je lahko prav tako neugodno za učinkovito varstvo finančnih interesov. Preučiti je treba tudi, ali pritožbenega organa v postopku zaradi nepravilnosti ne veže vsebina odločbe, sprejete v vrnjenem postopku (člen 98(3) zakona o javnem naročanju).
- 27 Če morajo organi, ki dodelijo pomoč, postopek drugega organa uporabiti tudi za ugotovitev očitne kršitve pravil o javnem naročanju, ki pomeni obenem kršitev sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev, in lahko o ugotovitvi nepravilnosti in povrnitvi neupravičeno izplačanih zneskov odločajo samo na podlagi te ugotovitve, se lahko njihova revizijska pooblastila izničijo. To lahko ogrozi polni učinek prava Unije, ker bi lahko prejemnik pomoči celo v primeru resnih kršitev pravil o javnem naročanju iz naslova izpolnitve sporazuma zahteval popoln znesek pomoči.

- 28 Na podlagi navedenega se je treba opredeliti, ali se lahko z razlago zakona o javnem naročanju iz pravnomočne sodbe finančni interesi Evropske unije in s tem Madžarske zaščitijo dovolj učinkovito.
- 29 Če je odgovor na to nikalen, se postavlja vprašanje, ali ugotovitev nepravilnosti, ki se udejanji s kršitvijo pravil o javnem naročanju – vključno neposredno na podlagi pravil Uredbe – spada v pristojnost organa, ki je pristojen za izvedbo postopka zaradi nepravilnosti.
- 30 Potencialno je treba preučiti, ali lahko, če je ureditev, ki temelji na predstavljeni delitvi pristojnosti, v skladu s pravom Unije, arbitražna komisija za javno naročanje pa ni ugotovila nepravilnosti, sodišče, ki odloča v civilnem sporu, v okviru pogodbene kršitve in njenih posledic preuči ravnanje tožeče stranke, ki krši pravila o javnem naročanju, zlasti kadar sodni nadzor odločbe, sprejete v postopku zaradi nepravilnosti, ni mogoč.