

Vec C-491/19

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

26. jún 2019

Vnútroštátny súd:

Kúria

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

2. máj 2019

**Žalovaný v konaní na prvom stupni a navrhovateľ v konaní o kasačnom
opravnom prostriedku:**

Emberi Erőforrások Minisztériuma

**Žalobkyňa v konaní na prvom stupni a odporkyňa v konaní o kasačnom
opravnom prostriedku:**

Szent Borbála Kórház

Predmet konania vo veci samej

Ochrana finančných záujmov Európskej únie – Porušenie právnych predpisov v oblasti verejného obstarávania, ktoré tiež predstavuje porušenie zmluvy – Právomoc občianskeho súdu, ktorý rozhoduje o porušení dohody o grante, zistiť nezrovnalosť vo verejnom obstarávaní.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Predmetom sporu vo veci samej je na jednej strane určiť, či orgány príslušné viesť konanie o nezrovnalostiach v právnom vzťahu, ktorý vznikol z dohody o grante, sú oprávnené priamo preskúmať akékoľvek porušenie, ktoré má za následok poškodenie finančných záujmov rozpočtu Európskej únie, a ak áno, či sú oprávnené uplatniť finančnú opravu.

Na druhej strane sa návrh na začatie prejudiciálneho konania týka skutočnosti, či v prípade, ak sa v právnom vzťahu vzniknutom na základe dohody o grante zistí nezrovnalosť predstavujúca porušenie akéhokoľvek právneho predpisu v oblasti verejného obstarávania, a ktorá predstavuje porušenie uvedenej dohody, sa má uplatniť maďarská vnútroštátna právna úprava týkajúca sa nárokov súvisiacich s verejným obstarávaním, ktorá podmieňuje možnosť uplatniť občianskoprávne nároky založené na porušení zákona o verejnom obstarávaní tým, aby rozhodnutie vydané iným orgánom, Közbizottság (rozhodcovská komisia pre verejné obstarávanie, Maďarsko; ďalej len „rozhodcovská komisia“) alebo v konaní o žalobe podanej proti nálezu rozhodcovskej komisie súd právoplatne určil, že došlo k takému porušeniu; návrh na začatie prejudiciálneho konania sa rovnako týka skutočnosti, či v prípade, ak sa nezačalo konanie pred uvedenou rozhodcovskou komisiou, je súd, ktorý rozhoduje o občianskoprávných nárokoch, oprávnený pri skúmaní porušenia zmluvy posúdiť nezrovnalosť vo verejnom obstarávaní.

Právnym základom návrhu na začatie prejudiciálneho konania je článok 267 ZFEÚ.

Prejudiciálne otázky

1. Sú orgány a sprostredkovateľské orgány členských štátov, ktoré sú príslušné viesť konanie o nezrovnalostiach v prvom alebo druhom stupni, v právnom vzťahu vzniknutom na základe dohody o grante, oprávnené priamo preskúmať v rámci svojho konania podľa nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006 z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1260/1999 (ďalej len „nariadenie“), najmä v rámci kontrolného

mechanizmu upraveného v jeho článkoch 60, 70 a 98, každé porušenie, ktoré vedie alebo môže viesť k poškodeniu finančných záujmov Európskej únie, a v prípade potreby sú povinné uplatniť finančnú opravu?

2. Zabezpečuje vnútroštátna procesná právna úprava alebo judikatúra, ktorá ju vykladá, ktorá v prípade dohody o grante umožňuje len zistiť porušenie tejto dohody spočívajúce v porušení právnych predpisov v oblasti verejného obstarávania (nezrovnalosť), a podmieňuje uplatnenie akéhokoľvek občianskoprávneho nároku založeného na tomto porušení tým, aby rozhodcovská komisia alebo v konaní o žalobe podanej proti nálezmu rozhodcovskej komisie súd právoplatne určil, že došlo k porušeniu právneho predpisu, dostatočne účinnú ochranu finančných záujmov Únie?

3. Je súd, ktorý rozhoduje o občianskoprávných nárokoch týkajúcich sa plnenia dohody o grante, oprávnený pri skúmaní porušenia dohody posúdiť nezrovnalosť vo verejnom obstarávaní, ak porušenie právnych predpisov v oblasti verejného obstarávania predstavuje nezrovnalosť, ale konanie pred rozhodcovskou komisiou sa nezačalo?

Uvedené ustanovenia práva Únie

- Články 60, 70 a 98 nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006 z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1260/1999 (Ú. v. EÚ L 210, 2006, s. 25; ďalej len „nariadenie“).
- Judikatúra Súdneho dvora Európskej únie, najmä rozsudky z 26. mája 2016, Județul Neamț a Județul Bacău (C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360); zo 14. júla 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu ítélet (C-406/14, EU:C:2016:562); zo 6. decembra 2017, Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România (C-408/16, EU:C:2017:940); z 5. októbra 2000, Komisia/Francúzsko (C-18/98, EU:C:2000:54); zo 4. júna 2009, Pometon (C-158/08, EU:C:2009:349); zo 17. septembra 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230); z 18. decembra 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462); zo 7. augusta 2018, Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635).

Uvedené ustanovenia vnútroštátneho práva

- § 2 ods. 1 body 24 a 27, § 86 ods. 3, § 87 ods. 2, § 90 ods. 2 až 4, § 92 ods. 1 a 2, § 97, § 98 ods. 1 až 3 a § 99 ods. 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 (vyhláška 4/2011 z 28. januára 2011 o využívaní podpory z Európskeho fondu regionálneho rozvoja, Európskeho sociálneho fondu a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007-2013; ďalej len „vyhláška“).

- A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (zákon č. CVIII z roku 2011 o verejnom obstarávaní; ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“).
- § 53/A ods. 1 Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (zákon č. CXCV z roku 2011 o verejných financiách; ďalej len „zákon o verejných financiách“).
- § 277 ods. 1 A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény [zákon č. IV z roku 1959 o Občianskom zákonníku (predchádzajúci Občiansky zákonník)].

Stručné zhrnutie skutkových okolností a konania vo veci samej

- 1 Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (Národná rozvojová agentúra, Maďarsko), právny predchodca Emberi Erőforrások Minisztériuma (Ministerstvo ľudských zdrojov, Maďarsko) (žalovaný v konaní na prvom stupni; ďalej len „žalovaný“), ako poskytovateľ finančných prostriedkov, poskytol prostredníctvom listu z 1. marca 2011 nenávratný grant právnenému predchodcovi Szent Borbála Kórház (Nemocnica sv. Barbory, Maďarsko) (žalobkyňa v konaní na prvom stupni; ďalej len „žalobkyňa“) v rámci programu pomoci financovaného tak z maďarského rozpočtu ako aj z Európskeho fondu regionálneho rozvoja, ktorý slúžil ako základ pre žalobkyňu a sprostredkovateľský orgán zastupujúci žalovaného na uzatvorenie dohody o grante v maximálnej výške 4 264 050 289 HUF na účely realizácie projektu modernizácie nemocnice.
- 2 Na základe skutočností overených v rámci kontroly *a posteriori* postupov verejného obstarávania na renováciu štyroch nemocničných budov sa zistilo, že existovali známky nezrovnalosti. Emberi Erőforrások Minisztériuma Pályázatok Felülvizsgálati Főosztálya (Všeobecná inšpekcia Ministerstva ľudských zdrojov pre oblasť verejného obstarávania), ktorá viedla konanie o nezrovnalostiach na prvom stupni konštatovala, že rozdelenie verejnej zákazky na renováciu štyroch budov na štyri samostatné časti a osobitné posúdenie hodnoty každej časti pri stanovení predpokladanej hodnoty porušilo § 18 ods. 1 a 2 zákona o verejnom obstarávaní, ktorý odkazuje na zákaz delenia na časti.
- 3 Na základe výsledku konania o nezrovnalostiach sa uvedený orgán rozhodol zamietnuť sumu za štyri zmluvy vo výške 65 319 907 HUF, teda 25 % požadovaného grantu.
- 4 Žalobkyňa podala proti tomuto rozhodnutiu odvolanie. V druhom stupni rozhodoval o konaní o nezrovnalostiach Miniszterelnökség Jogi Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkára (štátny tajomník zodpovedný za právne záležitosti Úradu predsedu vlády), konajúci ako Központi Koordinációs Szerv (Ústredný koordinačný orgán), ktorý 5. októbra 2016 potvrdil rozhodnutie o nezrovnalostiach. Žalobkyňa vrátila zamietnutú sumu grantu.

- 5 Žalobkyňa vo svojej žalobe, v ktorej sa odvolávala na plnenie dohody, navrhovala, aby sa žalovanému uložila povinnosť zaplatiť sumu 65 319 917 HUF spolu s úrokmi z omeškania. Súd prvého stupňa tejto žalobe vyhovel vo svojom rozsudku, ktorý bol potvrdený na druhom stupni.
- 6 Žalovaný podal proti konečnému rozsudku kasačný opravný prostriedok, ktorým sa domáhal zrušenia rozsudku a zamietnutia žaloby vo veci samej.

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 7 Žalobkyňa uvádza, že podľa § 134 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní má rozhodcovská komisia výlučnú právomoc viesť konanie vo veci porušenia právnych predpisov v oblasti verejného obstarávania. Podľa § 140 ods. 1 písm. g) tohto zákona môže subjekt poskytujúci grant začať konanie pred rozhodcovskou komisiou, keď sa pri výkone svojich funkcií dozvie o akomkoľvek konaní alebo opomenutí, ktoré porušuje zákon o verejnom obstarávaní.
- 8 Žalobkyňa uvádza, že v súlade s § 165 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní je možnosť uplatniť občianskoprávny nárok založený na porušení právnych predpisov v oblasti verejného obstarávania podmienená tým, aby rozhodcovská komisia alebo súd v konaní o žalobe podanej proti nálezu rozhodcovskej komisie právoplatne určil, že došlo k takému porušeniu. Ak sa na konštatovanie nezrovnalosti vymedzenej v § 2 ods. 1 bode 24 vyhlášky vyžaduje prijatie predchádzajúceho rozhodnutia alebo vyriešenia určitej otázky zo strany iného orgánu, vedúci orgánu, ktorý vedie konanie o nezrovnalostiach, môže toto konanie prerušiť.
- 9 Žalobkyňa zastáva názor, že žalovaný nebol oprávnený preskúmať porušenie § 18 ods. 1 a 2 a § 122 ods. 7 písm. a) zákona o verejnom obstarávaní, ani zrušiť grant na základe výsledku konania, keďže rozhodcovská komisia má výlučnú právomoc posúdiť, či žalobkyňa skutočne porušila tieto ustanovenia. Domnieva sa, že žalovaný by konal správne, ak by prerušil konanie o nezrovnalostiach podľa § 87 ods. 2 vyhlášky a začal konanie pred rozhodcovskou komisiou.
- 10 Žalovaný vo svojom vyjadrení k žalobe navrhol zamietnuť žalobu. Uviedol, že investícia do štyroch budov sa uskutočnila v rámci projektu, takže žalobkyňa porušila § 18 ods. 1 a 2 zákona o verejnom obstarávaní tým, že s ohľadom na celkovú výšku investícií neboli splnené podmienky na vedenie rokovacieho konania bez zverejnenia oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania (§ 122 ods. 7 zákona o verejnom obstarávaní).
- 11 Žalovaný uviedol, že podľa článku 60 nariadenia riadiaci orgán a sprostredkovateľský orgán zabezpečia, aby financovanie a vybrané operácie boli v súlade s kritériami vzťahujúcimi sa na operačný program a aby dodržiavali uplatniteľné predpisy Únie a vnútroštátne predpisy počas celého obdobia vykonávania. Žalovaný obhajoval zákonnosť zrušenia grantu tým, že v rámci svojej kontroly preskúmal, či možno žalobkyni pripísať porušenie dohody, ktoré

viedlo k poškodeniu finančných záujmov všeobecného rozpočtu Európskej únie alebo rozpočtu Maďarska, alebo viedlo k riziku že dôjde k takému poškodeniu. V rámci svojho preskúmania týchto aspektov mal právomoc zistiť nezrovnalosť, čo ho oprávňovalo čiastočne zrušiť grant.

- 12 Žalovaný navyše tvrdil, že § 140 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní a § 86 ods. 3 vyhlášky sa v prospech subjektu poskytujúceho grant a sprostredkovateľského orgánu, obmedzujú na vytvorenie možnosti začať konanie pred rozhodcovskou komisiou bez toho, aby sa v tejto súvislosti uložila povinnosť.

Stručné zhrnutie dôvodov návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 13 V Maďarsku bol zavedený osobitný procesný režim, ktorý podmieňuje uplatnenie nárokov založených na porušení zákona o verejnom obstarávaní požiadavkou, aby rozhodnutie iného orgánu právoplatne určilo, že došlo k takému porušeniu.
- 14 Kúria (Najvyšší súd, Maďarsko) musí v podstate rozhodnúť, či odvolaním sa na nedostatok právomoci žalovaného zistiť nezrovnalosť vo verejnom obstarávaní možno požadovať, aby sa v súlade s dohodou o grante vrátila suma zrušená z grantu.
- 15 Podľa vnútroštátneho súdu existujú vážne pochybnosti o správnosti formálneho výkladu uvedeného v konečnom rozsudku. Články 60, 70 a 98 nariadenia vyžadujú, aby orgány prvého a druhého stupňa, ktoré rozhodujú o konaní o nezrovnalostiach, boli oprávnené zistiť akúkoľvek nezrovnalosť a opraviť ju, ako aj vymáhať neoprávnene vyplatené sumy. Žiadne ustanovenie ani vnútroštátna výkladová prax nemôžu podmieniť uplatnenie občianskoprávneho nároku, ktorý vyžaduje vrátenie grantu požiadavkou, aby sa uskutočnilo konanie pred iným orgánom, najmä ak orgán prvého stupňa, ktorý rozhoduje o konaní o nezrovnalostiach, má len možnosť, a nie povinnosť, začať konanie v oblasti verejného obstarávania, a orgán oprávnený vydať druhostupňové rozhodnutie, hoci môže tiež začať konanie pred rozhodcovskou komisiou, nie je vo svojom rozhodnutí o odvolaní viazaný obsahom rozhodnutia, ktoré táto komisia prijme.
- 16 Súdny dvor Európskej únie už v rozsudku C-300/17, Hochtief konštatoval, že právo Únie nebráni takej vnútroštátnej procesnoprávnej úprave, ktorá podmieňuje možnosť uplatniť si akúkoľvek občianskoprávny nárok v prípade porušenia právnych predpisov upravujúcich verejné obstarávanie a zadanie zákaziek požiadavkou, aby rozhodcovská komisia alebo súd v konaní o žalobe podanej proti nálezmu tejto rozhodcovskej komisie právoplatne určil, že došlo k porušeniu právneho predpisu.
- 17 Podľa konečného rozsudku maďarský zákonodarca stanovil pravidlá o rozdelení právomoci s cieľom vyhnúť sa právnej neistote, to znamená, že v prípade, ak rozhodcovská komisia, ktorá je oprávnená konštatovať porušenia v oblasti verejného obstarávania, a ktorej je povinné vec predložiť, neurčí, že došlo

k porušeniu, nemôže sa naň odvolať v následnom občianskoprávnom konaní. Tento účel sledovaný zákonodarcom potvrdzuje aj judikatúra maďarských vyšších súdov, podľa ktorej, ak príslušný orgán nezistil porušenie v rámci postupu verejného obstarávania, nie je možné v občianskoprávnom spore vyvodiť právne následky porušenia právnych predpisov upravujúcich postup verejného obstarávania.

- 18 Kúria (Najvyšší súd, Maďarsko) zastáva názor, že hoci dohody o grante a verejné zákazky sú právnymi inštitútmi, ktoré sú medzi sebou veľmi úzko prepojené, je potrebné ich rozlišovať, najmä pokiaľ ide o systém podmienok dodržiavania záväzkov, ktoré z nich vyplývajú. Právne otázky, ktoré vznikli v prejednávanej veci, vyvolávajú otázku výkladu práva Únie, najmä nariadenia.
- 19 Vzhľadom na to, že sa projekt žalobkyne realizoval zo zdrojov spolufinancovaných z rozpočtu Európskeho fondu regionálneho rozvoja a z maďarského rozpočtu, je potrebné objasniť, či výklad nariadenia a vyhlášky, ktorá bola schválená na vykonanie tohto nariadenia, je v zmysle konečného rozsudku v súlade s účelom sledovaným zákonodarcom Únie.
- 20 Je potrebné tiež vyložiť, či porušenie zmluvy, ktoré predstavuje zjavné porušenie právnych predpisov v oblasti verejného obstarávania, je zahrnuté do pojmu nezrovnalosť tak, ako ho vymedzuje právo Únie.
- 21 Článok 2 bod 7 nariadenia a § 2 ods. 1 bod 24 vyhlášky definujú pojem nezrovnalosť ako akékoľvek porušenie ustanovení práva Únie, ktoré vyplýva z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, dôsledkom čoho je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu Európskej únie zaťažením všeobecného rozpočtu neoprávnenou výdavkovou položkou, a ako porušenie ustanovení vnútroštátneho práva, ako aj záväzkov prevzatých stranami dohody o grante, dôsledkom čoho je alebo by bolo poškodenie finančných záujmov Európskej únie, a teda aj finančných záujmov Maďarska.
- 22 Príslušné nariadenie v tejto veci sleduje ten istý cieľ, ktorým je zaručenie riadnej správy finančných prostriedkov Únie a ochrana jej finančných záujmov (rozsudok C-260/14 a C-261/14, Județul Neamț a Județul Bacău). Z výkladu Súdneho dvora vyplýva, že Únia môže prostredníctvom svojich fondov financovať iba operácie vykonávané v úplnom súlade s právom Únie, a to vrátane pravidiel uplatniteľných v oblasti zadávania verejných zákaziek (rozsudok C-406/14, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, a rozsudok C-408/16, Compania Națională de Autostrăzi si Drumuri Naționale din România).
- 23 Vnútroštátny súd sa domnieva, že poskytnutý grant predstavuje výhodu vyplývajúcu z uplatnenia pravidiel Únie, a že je povinnosťou získať ho v súlade s príslušnou právnou úpravou. Ak táto povinnosť nie je splnená, získaná výhoda stráca svoj právny základ, nie ako sankcia, ale len ako jednoduchý dôsledok zistenia tejto nezrovnalosti (rozsudky Județul Neamț a Județul Bacău, C-260/14 a C-261/14, Pometon, C-158/08, Cruz & Companhia, C-341/13, a Somvaio,

C-599/13). Z toho vzniká otázka, či príjemca grantu má subjektívne právo požadovať vrátenie grantu, ktorý mu bol zrušený z dôvodu porušenia zmluvy a ktorý vrátil.

- 24 Je potrebné objasniť, či procesný režim, ktorý umožňuje v rámci občianskoprávneho konania preskúmať zistenia nezrovnalosti v správnom konaní, je v súlade s účinnou ochranou finančných záujmov Únie (rozsudok C-406/14, Wrocław – Miasto na prawach powiatu).
- 25 Vzniká otázka právneho výkladu, či v prípade, ak orgány alebo subjekty príslušné viesť konanie o nezrovnalostiach nie sú oprávnené zistiť nezrovnalosti spočívajúce v porušení právnych predpisov v oblasti verejného obstarávania, ale ak existujú náznaky porušenia týchto právnych predpisov, môžu prerušiť svoje konania a obrátiť sa na rozhodcovskú komisiu, takéto rozdelenie právomocí značným spôsobom nesťažuje alebo neznemožňuje účinne chrániť finančné záujmy Únie, a teda aj finančné záujmy Maďarska.
- 26 Pri posúdení tejto otázky je dôležité, že maďarská právna úprava poskytuje len možnosť orgánom, ktoré vedú konanie o nezrovnalostiach, obrátiť sa na rozhodcovskú komisiu. Keďže sa konanie pred rozhodcovskou komisiou môže začať len v určitej lehote, časť nezrovnalostí by mohla zostať bez právnych následkov, okrem toho, že značné trvanie konania začatého pred iným orgánom, môže predĺžiť konanie o nezrovnalostiach, čo môže mať tiež nepriaznivý vplyv na účinnú ochranu finančných záujmov. Rovnako je potrebné posúdiť skutočnosť, že obsah rozhodnutia prijatého v rámci konania začatého pred iným orgánom, nezaväzuje orgán, ktorý v konaní o nezrovnalostiach rozhoduje o odvolaní (§ 98 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní).
- 27 Ak sú orgány poskytujúce granty povinné začať konanie pred iným orgánom na účely zistenia zjavného porušenia v oblasti verejného obstarávania, ktoré tiež predstavuje porušenie dohody o grante, a len takéto zistenie ich oprávňuje konštatovať existenciu nezrovnalosti a požadovať vrátenie neoprávnených platieb, kontrolná právomoc uvedených orgánov môže byť oslabená. Môže to ohroziť potrebný účinok práva Únie tým, že sa umožní, a to aj v prípade závažných porušení, aby príjemca grantu požadoval jeho celú sumu s odvolaním sa na plnenie dohody.
- 28 Na základe vyššie uvedených úvah je potrebné rozhodnúť, či výklad zákona o verejnom obstarávaní uvedený v konečnom rozsudku umožňuje dostatočne účinnú ochranu finančných záujmov Európskej únie, a teda aj finančných záujmov Maďarska.
- 29 V prípade zápornej odpovede na vyššie uvedenú otázku vzniká otázka, či orgán príslušný viesť konanie o nezrovnalostiach je tiež oprávnený, a to aj priamo na základe ustanovení nariadenia, zistiť nezrovnalosť spočívajúcu v zjavnom porušení právnych predpisov v oblasti verejného obstarávania.

- 30 Je potrebné objasniť, či v prípade, ak je právna úprava založená na uvedenom rozdelení právomoci zlučiteľná s právom Únie, ale nedošlo k zisteniu nezrovnalosti zo strany rozhodcovskej komisie, súd, ktorý rozhoduje o občianskoprávnom spore, môže v súvislosti s porušením zmluvy a jeho následkami preskúmať konanie žalobkyne, ktoré porušuje právne predpisy v oblasti verejného obstarávania, najmä ak rozhodnutie prijaté v konaní o nezrovnalostiach nemožno súdne napadnúť.

PRACOVNÝ DOKUMENT