

## Věc C-491/19

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1  
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

26. června 2019

**Předkládající soud:**

Kúria (Nejvyšší soud, Maďarsko)

**Datum předkládacího usnesení:**

2. května 2019

**Žalovaný v prvním stupni a navrhovatel v kasačním řízení:**Emberi Erőforrások Minisztériuma (Ministerstvo pro lidské zdroje,  
Maďarsko)**Žalobkyně v prvním stupni a odpůrkyně v kasačním řízení:**

Szent Borbála Kórház

**Předmět původního řízení**

Ochrana finančních zájmů Evropské unie – Porušení právních předpisů v oblasti veřejných zakázek, které zároveň představuje porušení smluvních povinností – Pravomoc civilního soudu, jenž rozhoduje o nesplnění grantové dohody, konstatovat nesrovnalost v zadávání veřejných zakázek

**Předmět a právní základ předběžné otázky**

Na jedné straně je předmětem původního řízení určení, zda jsou orgány příslušné k vedení řízení týkajícího se nesrovnalostí v právním vztahu založeném grantovou dohodou oprávněny přímo zkoumat jakékoli porušení, které poškozuje finanční zájmy rozpočtu Evropské unie, a pokud ano, zda jsou povinny uplatnit finanční opravu.

Na druhé straně se žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týká toho, zda v případě, kdy je v právním vztahu založeném grantovou dohodou zjištěna nesrovnalost, která způsobuje porušení některé normy v oblasti veřejných zakázek a která představuje porušení této dohody, je třeba použít maďarské vnitrostátní předpisy o nárocích souvisejících s veřejnými zakázkami, které podmiňují možnost uplatnit občanskoprávní nároky v případě porušení zákona o zadávání veřejných zakázek tím, že jiný orgán, a sice Közbeszerzési Döntőbizottság (rozhodčí komise pro veřejné zakázky, Maďarsko; dále jen „rozhodčí komise“) nebo – v případě soudního přezkumu nálezu této rozhodčí komise – soud pravomocně konstatoval existenci porušení; žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká také toho, zda v případě, že nebude zahájeno řízení před touto rozhodčí komisí, je soud, jenž vede řízení o občanskoprávních nárocích, oprávněn posuzovat nesrovnalost ve veřejné zakázce při posuzování nesplnění smluvních povinností.

Právním základem žádosti rozhodnutí o předběžné otázce je článek 267 SFEU.

### **Předběžné otázky**

- 1) Jsou v právním vztahu založeném grantovou dohodou orgány a zprostředkující subjekty členských států příslušné k vedení řízení týkajícího se nesrovnalostí v prvním i druhém stupni oprávněny přímo zkoumat podle nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (dále jen „nařízení“) – zejména v rámci kontrolních mechanismů upravených v jeho člancích 60, 70 a 98 – jakékoli porušení, které poškozuje finanční zájmy rozpočtu Evropské unie, a jsou povinny v případě nutnosti uplatnit finanční opravu?
- 2) Zaručují s dostatečnou účinností ochranu finančních zájmů Unie takové procesní vnitrostátní předpisy nebo judikatura, která je vykládá, které v případě grantové dohody umožňují konstatovat nesplnění této dohody spočívající v porušení právních předpisů v oblasti veřejných zakázek (nesrovnalost) a uplatnit jakýkoli občanskoprávní nárok, který z toho vyplývá, pouze tehdy, když rozhodčí komise nebo – v případě soudního přezkumu nálezu této rozhodčí komise – soud pravomocně konstatoval existenci takového porušení?
- 3) Představuje-li nesrovnalost porušení právních předpisů v oblasti veřejných zakázek, ale nebylo zahájeno řízení před rozhodčí komisí, je soud, který vede řízení o občanskoprávních nárocích souvisejících s nesplněním grantové dohody oprávněn posoudit nesrovnalost ve veřejné zakázce při posuzování nesplnění dohody?

**Dovolávaná ustanovení unijního práva**

- nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (Úř. věst. 2006, L 210, s. 25; dále jen „nařízení“): články 60, 70 a 98;
- judikatura Soudního dvora Evropské unie, zejména rozsudky ze dne 26. května 2016, Județul Neamț a Județul Bacău (C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360); ze dne 14. července 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu (C-406/14, EU:C:2016:562); ze dne 6. prosince 2017, Compania Națională de Autostrăzi si Drumuri Naționale din România (C-408/16, EU:C:2017:940); ze dne 5. října 2000, Komise v. Francie (C-18/98, EU:C:2000:54); ze dne 4. června 2009 Pometon (C-158/08, EU:C:2009:349); ze dne 17. září 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230); ze dne 18. prosince 2014, Somvaio (C-599/13, EU:C:2014:2462); ze dne 7. srpna 2018, Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635).

**Dovolávaná ustanovení vnitrostátního práva**

- 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 (nařízení vlády č. 4/2011 ze dne 28. ledna 2011 o použití podpor z Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti pro programové období 2007-2013; dále jen „nařízení vlády“): § 2 odst. 1 body 24 a 27, § 86 odst. 3, § 87 odst. 2, § 90 odst. 2 až 4, § 92 odst. 1 a 2, § 97, § 98 odst. 1 až 3 a § 99 odst. 4;
- A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (zákon č. CVIII z roku 2011 o zadávání veřejných zakázek; dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“);
- Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (zákon č. CXCV z roku 2011, o státních financích): § 53/A odst. 1;
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény [zákon č. IV z roku 1959, jímž se vydává občanský zákoník (starý občanský zákoník)]: § 277 odst. 1.

**Stručný popis skutkového stavu a původního řízení**

- 1 Přípisem ze dne 1. března 2011 Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (Národní agentura pro rozvoj, Maďarsko), právní předchůdce Emberi Erőforrások Minisztériuma (Ministerstvo pro lidské zdroje, Maďarsko) (žalovaný v prvním stupni; dále jen „žalovaný“), v postavení poskytovatele finančních prostředků přidělila nevratný

grant právnímu předchůdci Szent Borbála Kórház (Nemocnice Svaté Barbory) (žalobkyně v prvním stupni; dále jen „žalobkyně“) v rámci programu finanční podpory financovaného jak z maďarského rozpočtu, tak z Evropského fondu pro regionální rozvoj, což bylo základem k tomu, aby žalobkyně a zprostředkující subjekt, který zastupoval žalovaného, uzavřely grantovou dohodu ve výši maximálně 4 264 050 289 HUF na realizaci projektu modernizace nemocnice.

- 2 Na základě zjištění následné kontroly postupů zadávání veřejných zakázek na rekonstrukci čtyř budov nemocnice bylo oznámeno, že existují indicie o nesrovnalosti. Emberi Erőforrások Minisztériuma Pályázatok Felülvizsgálati Főosztálya (Generální inspekce zadávání veřejných zakázek Ministerstva pro lidské zdroje), která vedla řízení o nesrovnalosti v prvním stupni, konstatovala, že rozdělením veřejné zakázky na rekonstrukci čtyř budov na čtyři různé části veřejné soutěže a samostatným posouzením při určování odhadu hodnoty každé z těchto zakázek byl porušen § 18 odst. 1 a 2 zákona o zadávání veřejných zakázek, který obsahuje zákaz rozdělení na části.
- 3 Po provedení řízení o nesrovnalosti tento orgán rozhodl nevyplatit 65 319 907 HUF z částky zasmluvněné čtyřmi smlouvami, tj. 25 % z požadovaného grantu.
- 4 Poté, co žalobkyně rozhodnutí napadla, řízení ve věci nesrovnalosti ve druhém stupni projednával Miniszterelnökség Jogi Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkára (náměstek státního tajemníka pro právní záležitosti kanceláře předsedy vlády), jednající jako Központi Koordinációs Szerv (Ústřední koordinační orgán), který rozhodnutí o nesrovnalosti potvrdil dne 5. října 2016. Žalobkyně vrátila částku, jejíž vyplacení bylo jako poskytnutí grantu zamítnuto.
- 5 Žalobkyně prostřednictvím své žaloby žádala, dovolávajíc se splnění smlouvy, aby žalovanému bylo uloženo vyplacení částky 65 319 917 HUF zvýšené o úroky z prodlení. Soud v prvním stupni této žalobě vyhověl rozsudkem, který byl ve druhém stupni potvrzen.
- 6 Žalovaný podal proti konečnému rozsudku kasační opravný prostředek, ve kterém žádal jeho zrušení a zamítnutí žaloby ve věci samé.

### **Základní argumenty účastníků původního řízení**

- 7 Žalobkyně tvrdí, že podle § 134 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek má rozhodčí komise výlučnou pravomoc k tomu, aby vedla řízení v souvislosti s porušením právních předpisů v oblasti veřejných zakázek. Podle § 140 odst. 1 písm. g) tohoto zákona subjekt, který přiděluje grant, může v rámci výkonu svých pravomocí zahájit řízení před rozhodčí komisí, když má povědomí o určitém jednání či opomenutí, které je porušením zákona o zadávání veřejných zakázek.
- 8 Žalobkyně tvrdí, že podle § 165 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek je možnost uplatnit občanskoprávní nároky založené na porušení právních předpisů v oblasti veřejných zakázek pomíněna tím, že rozhodčí komise nebo – v případě

soudního přezkumu nálezu této rozhodčí komise – soud pravomocně konstatoval existenci takového porušení. Pokud je ke konstatování nesrovnalosti definované v § 2 odst. 1 bodě 24 nařízení vlády nutno, aby jiný orgán vydal předchozí rozhodnutí nebo předem rozhodl o nějaké otázce, může odpovědná osoba orgánu, který vede řízení o nesrovnalosti, toto řízení přerušit.

- 9 Žalobkyně se domnívá, že žalovaný nebyl oprávněn k posuzování, zda došlo k porušení § 18 odst. 1 a 2 a § 122 odst. 7 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek, ani k odejmutí grantu na základě výsledku řízení, neboť výlučnou pravomoc k posouzení toho, zda žalobkyně skutečně porušila tato ustanovení, má rozhodčí komise. Domnívá se, že žalovaný by postupoval správně, pokud by řízení o nesrovnalosti podle § 87 odst. 2 nařízení vlády přerušil a zahájil řízení před rozhodčí komisí.
- 10 Ve svém vyjádření k žalobě navrhoval žalovaný zamítnutí žaloby. Tvrdil, že investice do čtyř budov se realizovala v rámci jednoho projektu, a žalobkyně tudíž porušila § 18 odst. 1 a 2 zákona o zadávání veřejných zakázek, neboť s ohledem na celkovou částku investic nebyly splněny náležitosti k použití vyjednávacího řízení bez zveřejnění oznámení o zakázce (§ 122 odst. 7 zákona o zadávání veřejných zakázek).
- 11 Žalovaný zdůraznil, že podle článku 60 nařízení řídicí orgán a zprostředkující subjekt musí zajistit, aby financování a vybrané operace byly v souladu s kritérii pro daný operační program a po celou dobu zůstávaly v souladu s platnými unijními a vnitrostátními předpisy. Hájí zákonnost odejmutí grantu s tím, že v rámci jím prováděné kontroly zkoumal, zda je možné žalovanému přičítat nesplnění dohody s následným poškozením finančních zájmů souhrnného rozpočtu Evropské unie nebo Maďarska nebo s rizikem, že k takovému poškození dojde. V rámci přezkumu těchto aspektů měl pravomoc konstatovat nesrovnalost, což ho opravňovalo k částečnému odejmutí grantu.
- 12 Žalovaný navíc tvrdil, že § 140 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek a § 86 odst. 3 nařízení vlády jen poskytují subjektu, jenž přiděluje grant, a zprostředkujícímu subjektu možnost zahájit řízení před rozhodčí komisí, ale nestanoví jim v tomto ohledu žádnou povinnost.

### **Stručný popis důvodů žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

- 13 V Maďarsku byl nastaven vlastní procesní režim, který podmiňuje možnost uplatnit občanskoprávní nároky vycházející z porušení zákona o zadávání veřejných zakázek tím, že rozhodčí komise nebo – v případě soudního přezkumu nálezu této rozhodčí komise – soud pravomocně konstatoval existenci takového porušení.
- 14 Kúria v podstatě musí rozhodnout, zda dovoláním se nedostatku pravomoci žalovaného ke konstatování nesrovnalosti v zadávání veřejných zakázek může být požadováno, aby v zájmu splnění smlouvy byla vrácena odňatá částka grantu.

- 15 Předkládající soud uvádí, že má pochybnosti, zda je správný formální výklad obsažený v konečném rozsudku. Články 60, 70 a 98 nařízení vyžadují, aby orgány v prvním i druhém stupni, které rozhodují v řízení o nesrovnalosti, měly pravomoc konstatovat jakoukoli nesrovnalost a napravit ji, a aby měly stejně tak i pravomoc k získávání neoprávněně vyplacených částek zpět. Žádné ustanovení ani vnitrostátní výkladová praxe nemůže podmínit možnost uplatnit občanskoprávní nároky, které požadují vrácení grantu, předchozímu požadavku, aby bylo vedeno incidenční řízení před jiným orgánem, zejména v případě, kdy orgán prvního stupně, který vede řízení o nesrovnalosti, má pouze možnost, nikoli povinnost, zahájit řízení v oblasti veřejných zakázek, a orgán oprávněný vydat rozhodnutí ve druhém stupni, byť také může zahájit řízení před rozhodčí komisí, není ve svém rozhodnutí o opravném prostředku vázán obsahem rozhodnutí, které tato komise vydá.
- 16 Soudní dvůr Evropské unie již v rozsudku C-300/17, Hochtief, vyslovil, že unijní právo nebrání procesním vnitrostátním právním předpisům, které podmiňují možnost uplatnění jakéhokoli občanskoprávního nároku v případě porušení předpisů, které upravují zadávání veřejných zakázek a uzavírání smluv o veřejných zakázkách, tím, že rozhodčí komise nebo – v případě soudního přezkumu nálezu této rozhodčí komise – soud pravomocně konstatoval existenci takového porušení.
- 17 Podle konečného rozsudku vytvořil maďarský zákonodárce právní normy o rozdělení pravomoci za tím účelem, aby předešel právní nejistotě, tj. v případě, že rozhodčí komise – příslušná k vyslovení existence porušení v oblasti veřejných zakázek a vůči které existuje povinnost věc jí předložit – nekonstatuje existenci porušení, pak není možné se tohoto porušení dovolávat v pozdějším občanskoprávním řízení. Tento cíl sledovaný zákonodárcem je rovněž potvrzen judikaturou nejvyšších maďarských soudů, podle níž v případě, že příslušné fórum nekonstatovalo protiprávní skutek v řízení v oblasti veřejných zakázek, není zde možnost vyvodit v občanskoprávním procesu právní důsledky porušení právních předpisů, které upravují proces uzavírání smluv o veřejných zakázkách.
- 18 Kúria (Nejvyšší soud) má za to, že i když jsou grantové dohody a smlouvy o veřejných zakázkách právní instituty, které jsou spolu úzce svázány, je namístě je rozlišit, zejména co do režimu náležitostí, jež jsou vyžadovány pro splnění povinností z nich vyplývajících. Právní otázky, které vyvstaly v tomto řízení, se týkají výkladových aspektů unijního práva, především nařízení.
- 19 Vzhledem k tomu, že projekt žalobkyně byl uskutečňován z prostředků spolufinancovaných z rozpočtu Evropského fondu pro regionální rozvoj a z rozpočtu Maďarska, je namístě ujasnit si, zda výklad nařízení a nařízení vlády vydané k provedení tohoto nařízení, obsažený v konečném rozsudku, je v souladu s cílem sledovaným unijním normotvůrcem.

- 20 Také je třeba vyložit, zda nesplnění smluvních povinností, které představuje zjevné porušení právních předpisů v oblasti veřejných zakázek, je zahrnuto v pojmu nesrovnalost tak, jak ji definuje unijní právo.
- 21 Článek 2 bod 7 nařízení definuje pojem „nesrovnalost“ jako porušení právních předpisů Společenství v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Evropské unie, a to započtením neoprávněného výdaje do souhrnného rozpočtu a čl. 2 odst. 1 bod 24 nařízení vlády jako porušení vnitrostátních právních předpisů, jakož i povinností, k nimž se strany zavázaly v grantové dohodě, které vede nebo by mohlo vést k poškození finančních zájmů Evropské unie, a tím i Maďarska.
- 22 Nařízení, jež dopadá na tuto věc, je součástí souboru opatření, který zaručuje řádné řízení finančních prostředků Unie a ochranu jejích finančních zájmů (rozsudek C-260/14 a C-261/14, Județul Neamț a Județul Bacău). Ve svém výkladu z toho Soudní dvůr Evropské unie vyvozuje, že Unie má financovat prostřednictvím svých fondů jen operace prováděné v plném souladu s unijním právem, včetně pravidel použitelných v oblasti veřejných zakázek (rozsudek C-406/14, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, a rozsudek C-408/16, Compania Națională de Autostrăzi si Drumuri Naționale din România).
- 23 Předkládající soud se domnívá, že poskytnutý grant představuje výhodu, která vychází z použití unijních pravidel, a že předpokladem pro její získání je respektování příslušných právních předpisů. Pokud tento požadavek není naplněn, získaná výhoda ztrácí svou právní oporu, což není sankcí, nýbrž pouze důsledkem konstatování nesrovnalosti (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). Tím vzniká otázka, zda má příjemce grantu má subjektivní právo žádat, aby mu byl vrácen grant, který mu byl odňat v důsledku nesplnění smluvních povinností a který vrátil.
- 24 Je nutno vyložit, zda je v souladu s účinnou ochranou finančních zájmů Unie takový procesní režim, který umožňuje, aby konstatování nesrovnalosti vyslovené v řízení správního typu bylo přezkoumáno v občanskoprávním řízení (rozsudek C-406/14, Wrocław – Miasto na prawach powiatu).
- 25 Vystává zde právní výkladová otázka, zda v případě, že orgány a instituce příslušné k vedení řízení týkajících se nesrovnalosti nejsou oprávněny ke konstatování nesrovnalosti spočívající v porušení právních předpisů v oblasti veřejných zakázek, ale mohou – pokud existují indicie o porušení těchto předpisů – přerušit svá řízení a obrátit se na rozhodčí komisi, takové rozdělení pravomoci nečiní příliš složitým nebo nemožným chránit účinně finanční zájmy Unie, a tím i Maďarska.
- 26 Pro posouzení této otázky je zásadní, že maďarské právní předpisy se omezují na to, že orgánům, které vedou řízení týkající se nesrovnalosti, nabízejí možnost obrátit se na rozhodčí komisi. S ohledem na to, že řízení před rozhodčí komisí

může být zahájeno pouze v určité lhůtě, některé nesrovnalosti mohou zůstat bez právních důsledků, a navíc značná délka takového incidenčního řízení může prodloužit řízení, což také může být na úkor účinné ochrany finančních zájmů. Také je třeba posoudit skutečnost, že obsah rozhodnutí vydaného v incidenčním řízení nezavazuje orgán, jenž v řízení o nesrovnalosti rozhoduje o žalobě (§ 98 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek).

- 27 Vzhledem k tomu, že orgány, které přiznávají grant, jsou povinny za účelem konstatování zjevné nesrovnalosti v oblasti veřejných zakázek, což představuje i porušení grantové dohody, zahájit řízení před jiným orgánem, a pouze toto konstatování je opravňuje k vyslovení existence nesrovnalosti a požadování vrácení neoprávněně vyplacených plateb, může být kontrolní pravomoc těchto orgánů bezúčelná. To vzhledem k umožnění příjemci grantu – dokonce i v případech závažných porušení – požadovat s odkazem na splnění smlouvy vyplacení jeho celkové částky může oslabovat užitečný účinek unijního práva.
- 28 Na základě výše uvedených úvah je třeba rozhodnout, zda je výklad zákona o zadávání veřejných zakázek obsažený v konečném rozsudku způsobilý chránit s požadovanou účinností finanční zájmy Evropské unie, a tím i Maďarska.
- 29 V případě záporné odpovědi na výše uvedenou otázku vyvstává další otázka, zda má orgán příslušný k vedení řízení o nesrovnalosti také pravomoc – i kdyby byla založena přímo na ustanoveních nařízení – k tomu, aby konstatoval nesrovnalost spočívající ve zjevném porušení předpisů v oblasti veřejných zakázek.
- 30 Bude možná nutné vyložit, zda v případě, kdy jsou právní předpisy vycházející z popsaného rozdělení pravomocí slučitelné s unijním právem, avšak nedošlo k tomu, že by nesrovnalost byla konstatována rozhodčí komisí, může soud, který vede občanskoprávní řízení, v rámci nesplnění smluvních povinností a jeho důsledků posuzovat jednání, které je v rozporu s právními předpisy v oblasti veřejných zakázek, zejména tehdy, když rozhodnutí vydané v řízení o nesrovnalosti není soudně přezkoumatelné.