



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

26. svibnja 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita financijskih interesa Europske unije – Uredba (EZ, Euratom) br. 2988/95 – Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) – Uredba (EZ) br. 1083/2006 – Dodjela korisnika sredstava koji djeluje kao javni naručitelj ugovora čiji je predmet izvršavanje subvencionirane djelatnosti – Pojam ‚nepravilnost‘ – Kriterij u vezi s ‚povredom prava Unije‘ – Postupci javne nabave protivni nacionalnom zakonodavstvu – Priroda financijskih ispravaka koje donose države članice – Upravne mjere ili upravne kazne“

U spojenim predmetima C-260/14 i C-261/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputila Curtea de Apel Bacău (žalbeni sud u Bacăuu, Rumunjska), odlukama od 8. svibnja 2014., koje je Sud zaprimio 30. svibnja 2014., u postupcima

Județul Neamț (C-260/14),

Județul Bacău (C-261/14)

protiv

Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: J. L. da Cruz Vilaça, predsjednik vijeća, F. Biltgen, A. Borg Barthet, E. Levits (izvjestitelj) i M. Berger, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za rumunjsku vladu, R. H. Radu i V. Angelescu, u svojstvu agenata,
- za mađarsku vladu, M. Z. Fehér i G. Koós kao i A. Pálffy, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, M. Bulterman i B. Koopman, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, B.-R. Killmann i A. Ștefănuț, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 14. siječnja 2016.,

* Jezik postupka: rumunjski

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 1., 2. i 4. i članka 5. točke (c) Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (SL 1995., L 312, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 5.) kao i članka 2. točke 7. i članka 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.).
- 2 Zahtjevi su podneseni u okviru dvaju sporova između, s jedne strane, Județul Neamț (okrug Neamț) odnosno Județul Bacău (okrug Bacău) i, s druge strane, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (Ministarstvo za regionalni razvoj i javnu upravu), povodom valjanosti dvaju upravnih akata koje im je potonji uputio nalažući im, kao javnim naručiteljima koji su proveli postupke javne nabave u vezi sa subvencioniranim operacijama, povrat dijela iznosa bespovratnih sredstava koja su im dodijeljena.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Članak 1. Uredbe br. 2988/95 određuje:
 - „1. Radi zaštite financijskih interesa Zajednice ovime se usvajaju opća pravila homogenih provjera te upravnih mjera i kazni za nepravilnosti u odnosu na pravo Zajednice.
 2. ‚Nepravilnost‘ znači povreda odredaba prava Zajednice koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje od strane gospodarskog subjekta, a što je dovelo ili je moglo dovesti u pitanje opći proračun Zajednica ili proračune kojima Zajednice upravljaju, bilo smanjenjem ili gubitkom prihoda iz vlastitih sredstava prikupljenih izravno u ime Zajednica, ili neopravdanim izdacima.”
- 4 Članak 2. te uredbe propisuje:
 - „1. Upravne provjere, mjere i kazne uvode se u onoj mjeri u kojoj su potrebne za osiguravanje pravilne primjene prava Zajednice. One trebaju biti učinkovite, proporcionalne i odvrćajuće kako bi mogle osigurati pravilnu zaštitu financijskih interesa Zajednice.
 2. Upravna kazna se ne može izreći ako tako nije određeno aktom Zajednice prije nastanka nepravilnosti. U slučaju naknadne izmjene odredaba kojima se određuju upravne kazne, a koje su sadržane u propisima Zajednice, retroaktivno se primjenjuju manje stroge odredbe.
 3. Pravom Zajednice određuju se priroda i područje primjene upravnih mjera i kazni potrebnih za točnu primjenu predmetnih propisa uzimajući u obzir prirodu i ozbiljnost nepravilnosti, stečenu ili primljenu korist te stupanj odgovornosti.
 4. Podložno mjerodavnom pravu Zajednice, postupci za primjenu provjera, mjera i kazni Zajednice uređuju se pravima država članica.”

5 Članak 4. iste uredbe glasi kako slijedi:

„1. Svaka nepravilnost u pravilu ima za posljedicu oduzimanje nepravilno stečene koristi:

- obvezom plaćanja ili vraćanja dugovanih ili nepravilno stečenih iznosa,
- ukupnim ili djelomičnim gubitkom garancija danih za potporu odobrenog zahtjeva za pogodnost ili u trenutku primitka predujma.

2. Primjena mjera iz stavka 1. ograničava se na oduzimanje stečenih pogodnosti te, kada je tako propisano, kamata koja se može odrediti na paušalnoj osnovi.

3. Radnje za koje je određeno da imaju svrhu stjecanja pogodnosti suprotno ciljevima prava Zajednice, u slučaju umjetnog stvaranja traženih uvjeta za stjecanje te pogodnosti imaju za posljedicu, ovisno o slučaju, nemogućnost dobivanja pogodnosti ili njezino oduzimanje.

4. Mjere propisane ovim člankom se ne smatraju kaznama.”

6 Članak 5. Uredbe br. 2988/95 određuje:

„1. Namjerne nepravilnosti ili one prouzročene nepažnjom mogu imati za posljedicu sljedeće upravne kazne:

- (a) plaćanje upravne kazne;
- (b) plaćanje iznosa većeg od nepravilno stečenog ili izbjegnutog iznosa, uvećano za kamate kada je to primjereno; ovaj dodatni iznos se određuje u skladu s postotkom koji se utvrđuje posebnim pravilima, a ne smije biti veći od razine koja je nužna kao sredstvo za odvraćanje;
- (c) cijelo ili djelomično ukidanje pogodnosti odobrenih propisima Zajednice, čak i ako se subjekt neispravno okoristio samo dijelom te pogodnosti;

[...]”

7 Članak 1. posljednja alineja Uredbe br. 1083/2006 određuje:

„[...] ovom se Uredbom utvrđuju načela i pravila partnerstva, programiranja, evaluacije, upravljanja, uključujući financijsko upravljanje, praćenja i kontrole na osnovi podjele odgovornosti između država članica i Komisije.”

8 Članak 2. točka 7. te uredbe propisuje:

„U smislu ove Uredbe, sljedeći izrazi imaju sljedeća značenja:

[...]

7. „nepravilnost’: svako kršenje odredaba prava Zajednice koje je posljedica djelovanja ili propusta gospodarskog subjekta i šteti, ili bi štetiло općem proračunu Europske unije, tako da tereti opći proračun neopravdanim izdatkom.”

9 U članku 98. navedene uredbe predviđeno je:

„1. Države članice u prvom stupnju snose odgovornost za istraživanje nepravilnosti, djelovanje na osnovi dokaza o bilo kakvoj velikoj promjeni koja utječe na prirodu provedbe ili kontrole operacija ili operativnih programa i odgovornost za izvršavanje potrebnih financijskih ispravaka.

2. Država članica izvršava potrebne financijske ispravke u vezi s pojedinačnim ili sustavnim nepravilnostima koje su otkrivene u operacijama ili operativnim programima. Ispravke koje izvršava država članica sastoje se u ukidanju cjelokupnog ili dijela javnog doprinosa za operativni program. Država članica uzima u obzir prirodu i težinu nepravilnosti i financijski gubitak fondova.

Sredstva iz fondova koja su oslobođena na ovaj način država članica može ponovno koristiti do 31. prosinca 2015. za predmetni operativni program u skladu s odredbama iz stavka 3.

3. Doprinos koji je ukinut u skladu sa stavkom 2. ne može se ponovno uporabiti za operaciju ili operacije koje su bile predmet ispravaka, a kad je financijski ispravak učinjen zbog sustavnih nepravilnosti, niti za postojeće operacije u okviru cijele ili dijela prioritetne osi u kojoj su nastale sustavne nepravilnosti.

[...]”

10 Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL 2013., L 347, str. 320.) zamijenila je, s učinkom od 1. siječnja 2014., Uredbu br. 1083/2006.

11 Članak 2. točka 36. Uredbe br. 1303/2013 glasi:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

(36) ‚nepravilnost‘ znači svako kršenje prava Unije ili nacionalnog prava u vezi s njegovom primjenom koje proizlazi iz djelovanja ili propusta gospodarskog subjekta uključenog u provedbu ESI fondova koje šteti, ili bi moglo naštetiti proračunu Unije, tako da optereti proračun Unije neopravdanim izdatkom.”

12 Uvodnom izjavom 2. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 2004/18/EZ od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama [javnoj nabavi usluga] (SL 2004., L 134, str. 114.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6, svezak 1., str. 156.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 1422/2007 od 4. prosinca 2007. (SL 2007., L 317, str. 34.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 196.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2004/18), propisano je:

„Sklapanje ugovora sklopljenih u državi članici u ime države, regionalnih ili lokalnih vlasti i drugih tijela kojima upravljaju tijela javnog prava, podliježe poštovanju načela Ugovora, a posebno načela slobode kretanja robe, načela slobode poslovnog nastana i načela slobode pružanja usluga i načelima koja iz toga proizlaze, kao što je načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti, te načelo transparentnosti. Međutim, za ugovore o javnoj nabavi iznad određene vrijednosti preporučljivo je sastaviti odredbe koordinacije Zajednice nacionalnih postupaka za dodjelu takvih ugovora koji su utemeljeni na ovim načelima kako bi se osigurao njihov

učinak i kako bi se jamčilo otvaranje javne nabave natjecanju. Ove bi se koordinirajuće odredbe stoga trebale tumačiti u skladu kako s gore navedenim pravilima i načelima tako i s ostalim pravilima Ugovora.”

13 Članak 7. te direktive, pod naslovom „Pragovi za ugovore o javnoj nabavi”, propisuje:

„Ova Direktiva primjenjuje se na ugovore o javnoj nabavi koji nisu izuzeti u skladu s iznimkama navedenim u člancima 10. i 11. i člancima 12. do 18. i koji imaju vrijednost bez poreza na dodanu vrijednost (PDV) za koju je procijenjeno da je jednaka ili veća od sljedećih pragova:

(a) 133 000 [eura] za ugovore o javnoj nabavi robe i javnim uslugama [javnoj nabavi usluga] osim onih koji su obuhvaćeni točkom (b) trećom alinejom, koje su sklopili javni naručitelji navedeni kao tijela središnje državne uprave u Prilogu IV.; [...]

(b) 206 000 [eura]

— za ugovore o javnoj nabavi robe i javnim uslugama [javnoj nabavi usluga] koje sklapaju javni naručitelji osim onih navedenih u Prilogu IV.,

— za ugovore o javnoj nabavi robe koje sklapaju javni naručitelji koji su navedeni u Prilogu IV. i djeluju na području obrane ako ti ugovori uključuju proizvode koji nisu obuhvaćeni Prilogom V.,

— za ugovore o javnim uslugama [javnoj nabavi usluga] koje sklapaju bilo koji javni naručitelji u vezi s uslugama navedenim u kategoriji 8. Priloga II. A, te telekomunikacijskim uslugama iz kategorije 5. položaj kojih je u CPV nomenklaturi ekvivalentan CPC referentnim brojevima 7524, 7525 i 7526 i/ili uslugama navedenima u Prilogu II. B;

(c) 5 150 000 [eura] za ugovore o javnim radovima.”

Rumunjsko pravo

14 Članak 1. Ordonanță Guvernului nr. 79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător (Vladina uredba br. 79/2003 o nadzoru i povratu sredstava Zajednice te sredstava za sufinanciranje koja su nepravilno korištena, *Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 622 od 30. kolovoza 2003.), u verziji koja je bila na snazi u vrijeme ugovora o financiranju i postupaka nabave koji su provedeni radi izvršavanja subvencioniranih djelatnosti o kojima je riječ u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: OG br. 79/2003), propisuje:

„Ovom se uredbom uređuju djelatnosti utvrđivanja i povrata nepravilno isplaćenih iznosa nepovratne financijske potpore koju je Rumunjskoj dodijelila Europska zajednica i/ili odgovarajućih sredstava za sufinanciranje, zbog nepravilnosti.”

15 Članak 2. OG-a br. 79/2003 propisuje:

„Za potrebe ove uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

a) nepravilnost je svaka povreda zakonitosti, pravilnosti i usklađenosti s obzirom na nacionalne zakonske odredbe i/ili odredbe prava Zajednice te ugovorne odredbe ili druge pravne sporazume sklopljene na temelju tih odredbi koja negativno utječe na opći proračun Europske zajednice i/ili na proračune kojima ona upravlja ili kojima se upravlja u njezino ime kao i na proračune za odgovarajuće sufinanciranje, putem nepravilnog rashoda;

[...]

d) potraživanja iz proračuna koja su rezultat nepravilnosti su iznosi koje valja povratiti u opći proračun Europske zajednice i/ili proračune kojima ona upravlja ili kojima se upravlja u njezino ime kao i proračune za odgovarajuće sufinanciranje, zbog nepravilnog korištenja sredstava Zajednice i s time povezanih iznosa sufinanciranja i/ili zbog nepravilnog stjecanja iznosa u okviru mjera koje su dio ukupnog ili djelomičnog sustava financiranja tih sredstava;

[...]”

16 Članak 4. OG-a br. 79/2003 propisuje:

„1. Nepravilno isplaćeni iznosi sredstava Zajednice i/ili odgovarajućih sredstava za sufinanciranje, bankarski troškovi, uključujući pripadajuće sporedne troškove, te drugi iznosi koje sukladno zakonu snosi dužnik predstavljaju predmet povrata potraživanja iz proračuna koja su rezultat nepravilnosti.

[...]”

17 Na dan kontrole nadležnog tijela subvencioniranih djelatnosti u glavnom postupku Ordonanță de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (Hitna vladina uredba br. 66/2011 o sprečavanju, utvrđivanju i kažnjavanju nepravilnosti prilikom stjecanja i korištenja sredstava Unije i/ili odgovarajućih nacionalnih javnih sredstava, *Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 461 od 30. lipnja 2011., u daljnjem tekstu: OUG br. 66/2011) bila je zamijenila OG br. 79/2003.

18 Članak 2. OUG-a br. 66/2011 propisuje:

„Za potrebe ove hitne uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

a) nepravilnost je svaka povreda zakonitosti, pravilnosti i usklađenosti s obzirom na nacionalne odredbe i/ili odredbe Unije te ugovorne odredbe ili druge pravne sporazume sklopljene na temelju tih odredbi koja je posljedica činjenja ili nečinjenja korisnika ili tijela nadležnog za upravljanje sredstvima Unije, a koja je negativno utjecala ili koja može negativno utjecati na proračun Europske unije, na proračune međunarodnih javnih donatora i/ili odgovarajuća nacionalna javna sredstva, putem nepravilnog plaćanja;

[...]

h) djelatnost utvrđivanja nepravilnosti je djelatnost kontrole/istrage koju provode nadležna tijela sukladno odredbama ove hitne uredbe s ciljem utvrđivanja postojanja nepravilnosti;

i) djelatnost ustanovljavanja potraživanja iz proračuna koja su rezultat nepravilnosti je djelatnost kojom se predviđa i ustanovljuje obveza plaćanja koja proizlazi iz utvrđene nepravilnosti, izdavanjem dužničkog vrijednosnog papira;

[...]

o) primjena financijskih ispravaka su upravne mjere koje donose nadležna tijela sukladno odredbama ove hitne uredbe, a koje se sastoje u isključivanju iz financiranja sredstvima Unije i/ili odgovarajućim nacionalnim javnim sredstvima troškova u odnosu na koje je nepravilnost utvrđena;

[...]”

19 Članak 27. stavak 1. OUG-a br. 66/2011 propisuje:

„U slučaju da se nepravilnosti utvrde prilikom primjene korisnika odredbi o provedbi postupka javne nabave, kako s obzirom na važeće nacionalne propise u području javne nabave tako i s obzirom na posebne postupke nabave koji se primjenjuju na privatne korisnike, izdat će se potvrda o utvrđenim nepravilnostima i financijskim ispravcima odgovarajućom primjenom odredbi članka 20. i 21.”

20 Članak 28. OUG-a br. 66/2011 propisuje:

„Vrijednost potraživanja iz proračuna ustanovljena na temelju odredbi članka 27. izračunat će se putem utvrđivanja financijskih ispravaka sukladno odredbama iz Priloga.”

21 U tablici priloga OUG-u br. 66/2011, u vezi s ugovorima čija je vrijednost niža od praga uspostavljenog nacionalnim zakonodavstvom o javnoj nabavi za utvrđivanje obveze objavljivanja u *Službenom listu Europske unije*, za povrede koje se sastoje od primjene nezakonitih kriterija za kvalifikaciju i odabir ili faktora za procjenu u točki 2.3. propisana je primjena ispravaka/sniženja od 10 % vrijednosti predmetnog ugovora ili snižene stope od 5 %, ovisno o težini povrede.

Glavni postupci i prethodna pitanja

22 U okviru regionalnog operativnog programa za razdoblje 2007. – 2013., dva susjedna rumunjska tijela lokalne uprave, okrug Neamț (predmet C-260/14) i okrug Bacău (predmet C-261/14), bila su korisnici financiranja iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR). Dodjela tog financiranja ostvarena je putem ugovora o financiranju koji su sklopili Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului (Ministarstvo za regionalni razvoj i turizam), kao upravljačko tijelo operativnog regionalnog programa 2007. – 2013., i dva spomenuta tijela lokalne uprave.

23 U okviru predmeta C-260/14 predmet ugovora o financiranju bila je obnova, proširenje i modernizacija školskog centra u Romanu (Rumunjska), gradu četrdesetak kilometara sjeverno od grada Bacăua (Rumunjska). Bacău se nalazi otprilike 300 km sjeverno od Bukurešta (Rumunjska), 370 km od bugarske granice, s druge strane Istočnih Karpata i blizu granica s Moldovom na istoku i Ukrajinom na sjeveru. Okrug Neamț, korisnik sredstava koji je djelovao kao javni naručitelj, proveo je postupak javne nabave za dodjelu ugovora koji se odnosi na usluge revizije u vrijednosti od oko 20 264,18 eura, nakon kojeg je sklopljen ugovor o obavljanju usluga revizije u vrijednosti od 19 410,12 eura.

24 U okviru predmeta C-261/14 predmet ugovora o financiranju bila je obnova lokalne ceste. Okrug Bacău proveo je postupak javne nabave za dodjelu ugovora o javnim radovima u vrijednosti od 2 820 515 eura, nakon kojeg je 17. rujna 2009. sklopljen ugovor o izvođenju radova.

25 Iz elemenata podnesenih Sudu proizlazi da je u okviru tih dvaju postupaka Ministarstvo za regionalni razvoj i javnu upravu odlučilo da su uvjeti koje su propisali okruzi Neamț i Bacău bili nezakoniti u odnosu na nacionalno pravo o provedbi postupka javne nabave. U tim okolnostima, to je ministarstvo donijelo financijski ispravak koji predstavlja 5 % vrijednosti predmetnih ugovora.

26 Okruzi Neamț i Bacău stoga su podnijeli tužbe protiv odluka o primjeni tih financijskih ispravaka. Budući da ih je Ministarstvo za regionalni razvoj i javnu upravu odbilo, tužitelji u glavnom postupku pokrenuli su postupak za poništenje tih odluka pred sudom koji je uputio zahtjev.

27 U okviru tih sporova, sud koji je uputio zahtjev osobito je pozvan da odluči o postojanju „nepravilnosti” u smislu Uredbe br. 2988/95 ili Uredbe br. 1083/2006 i, prema potrebi, o prirodi financijskih ispravaka koje je donijelo to ministarstvo.

- 28 U tim je okolnostima Curtea de Apel Bacău (žalbeni sud u Bacăuu, Rumunjska) odlučila prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja, pri čemu se prvo odnosi na predmet C-260/14, a drugo, treće i četvrto u biti su jednaka u predmetima C-260/14 i C-261/14:
- „1. Predstavlja li nepoštovanje, od strane javnog naručitelja koji je korisnik potpore iz strukturnih fondova, odredbi koje se odnose na javnu nabavu čija je procijenjena vrijednost manja od praga predviđenog člankom 7. točkom (a) Direktive 2004/18, u vezi s dodjeljivanjem ugovora koji imaju za predmet izvršavanje subvencionirane djelatnosti, „nepravilnost” u smislu članka 1. Uredbe br. 2988/95 ili „nepravilnost” u smislu članka 2. točke 7. Uredbe br. 1083/2006?
 2. Treba li članak 98. stavak 2. prvi podstavak drugu rečenicu Uredbe br. 1083/2006 tumačiti na način da su financijski ispravci država članica, u slučaju kada se primjenjuju na sufinancirane troškove strukturnih fondova zbog nepoštovanja odredbi u području javnih nabava, upravne mjere u smislu članka 4. Uredbe br. 2988/95 ili upravne kazne u smislu članka 5. točke (c) te uredbe?
 3. U slučaju da odgovor na drugo pitanje glasi da su financijski ispravci država članica upravne kazne, primjenjuje li se načelo retroaktivne primjene manje stroge kazne iz članka 2. stavka 2. druge rečenice Uredbe br. 2988/95?
 4. Protivi li se, u situaciji u kojoj se financijski ispravci primjenjuju na troškove koji se sufinanciraju iz strukturnih fondova zbog nepoštovanja odredbi u području javnih nabava, članku 2. stavku 2. Uredbe br. 2988/95 u vezi s člankom 98. stavkom 2. prvim podstavkom drugom rečenicom Uredbe br. 1083/2006, također uzimajući u obzir načela pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja, to da država članica primijeni financijske ispravke uređene unutarnjim pravnim aktom koji je stupio na snagu nakon navodne povrede pravila o javnim nabavama?”
- 29 Odlukom predsjednika Suda od 16. srpnja 2014. predmeti C-260/14 i C-261/14 spojeni su u svrhu pisanog i usmenog dijela postupka te donošenja presude.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje u predmetu C-260/14

- 30 Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem u predmetu C-260/14 u biti pita treba li članak 1. stavak 2. Uredbe br. 2988/95 i članak 2. točku 7. Uredbe br. 1083/2006 tumačiti na način da povreda nacionalnih odredbi javnog naručitelja, korisnika potpore iz strukturnih fondova u okviru provedbe postupka javne nabave čija je procijenjena vrijednost manja od praga predviđenog člankom 7. točkom (a) Direktive 2004/18, može pri dodjeljivanju ugovora predstavljati „nepravilnost” u smislu navedenog članka 1. stavka 2. ili članka 2. točke 7.
- 31 Najprije valja istaknuti da, s obzirom na to da je vrijednost nabave u glavnom postupku niža od praga određenog u članku 7. točki (a) Direktive 2004/18, ta nabava nije obuhvaćena područjem primjene postupaka predviđenih tom direktivom.
- 32 U tom smislu valja precizirati da se Uredbom br. 2988/95 utvrđuju samo opća pravila o provjerama i kaznama u svrhu zaštite financijskih interesa Unije. Vraćanje nepravilno korištenih sredstava treba izvršiti na temelju drugih odredbi, odnosno, kada je to primjereno, na temelju sektorskih pravila (vidjeti presudu od 18. prosinca 2014., Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, t. 37. i navedenu sudsku praksu).
- 33 Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 46. svojeg mišljenja, ta su sektorska pravila obuhvaćena Uredbom br. 1083/2006.

- 34 Međutim, budući da uredbe br. 2988/95 i br. 1083/2006 čine dio istog sustava koji jamči dobro upravljanje sredstvima Unije i zaštitu njezinih financijskih interesa, pojam „nepravilnost” u smislu članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2988/95 i članka 2. točke 7. Uredbe br. 1083/2006 zahtijeva ujednačeno tumačenje.
- 35 S obzirom na navedeno, valja podsjetiti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo formulaciju te odredbe, nego i kontekst u kojemu se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (vidjeti u tom smislu presudu od 3. rujna 2015., *Sodiaal International*, C-383/14, EU:C:2015:541, t. 20. i navedenu sudsku praksu).
- 36 Stoga, iako iz teksta članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2988/95 i članka 2. točke 7. Uredbe br. 1083/2006 proizlazi da povreda prava Unije predstavlja nepravilnost, ipak se ne može isključiti da takva nepravilnost može također proizići iz povrede nacionalnog prava.
- 37 U tom smislu valja utvrditi, s obzirom na to da su operacije u glavnom postupku financirane sredstvima Unije, da se na njih primjenjuje pravo Unije. Stoga pojam „nepravilnost” u smislu članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2988/95 i članka 2. točke 7. Uredbe br. 1083/2006 treba tumačiti na način da se odnosi ne samo na svaku povredu tog prava nego i na povredu odredbi nacionalnog prava koje doprinose osiguranju dobre primjene prava Unije o vođenju projekata koji se financiraju sredstvima Unije.
- 38 Takvo tumačenje pojma „nepravilnost” potvrđeno je ispitivanjem normativnog konteksta u kojem se nalazi, među ostalim, članak 2. točka 7. Uredbe br. 1083/2006 te ciljem koji se tom uredbom nastoji postići.
- 39 Kad je riječ, na prvome mjestu, o normativnom kontekstu u kojem se nalazi članak 2. točka 7. Uredbe br. 1083/2006, valja istaknuti da je cilj te uredbe, kako je definiran u njezinu članku 1., među ostalim, utvrditi načela upravljanja, praćenja i kontrole operacija financiranih sredstvima EFRR-a na osnovi podjele odgovornosti između država članica i Komisije.
- 40 Ti zadaci upravljanja, praćenja i kontrole pojedinačno su navedeni u glavi VI. Uredbe br. 1083/2006, dok su oni koji se odnose na financijsko upravljanje predmet odredbi u glavi VII. te uredbe, pri čemu poglavlje 2. te glave uređuje financijske ispravke. Jasno proizlazi da države članice moraju, na prvome mjestu, ovisno o slučaju, provesti zahtijevane financijske ispravke i tako nadzirati da su operacije sukladne svim važećim pravilima na razini Unije te na nacionalnoj razini.
- 41 Kad je riječ, na drugome mjestu, o cilju Uredbe br. 1083/2006, svrha pravila ustanovljenih u okviru te uredbe, kako je to navedeno u točki 34. ove presude, jest prije svega osigurati pravilno i učinkovito upravljanje sredstvima iz strukturnih fondova radi zaštite financijskih interesa Unije.
- 42 S obzirom na to da se ne može isključiti da povrede nacionalnog zakonodavstva mogu dovesti u pitanje učinkovitost korištenja predmetnim sredstvima, tumačenje u skladu s kojim te povrede ne bi predstavljale „nepravilnost” u smislu članka 2. točke 7. Uredbe br. 1083/2006 ne bi jamčilo cjelovito ostvarenje ciljeva koje zakonodavac Unije u tom području nastoji postići.
- 43 S obzirom na prethodno navedena razmatranja, pojam „nepravilnost” iz članka 2. točke 7. Uredbe br. 1083/2006 i članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2988/95 treba tumačiti na način da se odnosi i na povrede odredbi nacionalnog prava koje se primjenjuju na operacije financirane sredstvima iz strukturnih fondova.
- 44 Takvo je tumačenje potkrijepljeno, među ostalim, definicijom „nepravilnosti” iz članka 2. točke 36. Uredbe br. 1303/2013, kojom je ukinuta, s učinkom od 1. siječnja 2014., Uredba br. 1083/2006.

- 45 Naime, ta se definicija, navedena u točki 11. ove presude, sada izričito odnosi na svaku povredu prava Unije ili nacionalnog prava u vezi s njegovom primjenom. Tumačeno s obzirom na prethodno navedeno, to pojašnjenje u vezi s povredom nacionalnog prava može razjasniti doseg pojma „nepravilnost” iz članka 2. točke 7. Uredbe br. 1083/2006 (vidjeti u tom smislu, *a contrario*, presudu od 7. travnja 2016., PARTNER Apelski Dariusz, C324/14, EU:C:2016:214, t. 90. i 91.).
- 46 Stoga na prvo pitanje u predmetu C-260/14 valja odgovoriti da članak 1. stavak 2. Uredbe br. 2988/95 i članak 2. točku 7. Uredbe br. 1083/2006 treba tumačiti na način da povreda nacionalnih odredbi javnog naručitelja, korisnika potpore iz strukturnih fondova u okviru provedbe postupka javne nabave čija je procijenjena vrijednost manja od praga predviđenog člankom 7. točkom (a) Direktive 2004/18, može pri dodjeljivanju ugovora predstavljati „nepravilnost” u smislu navedenog članka 1. stavka 2. ili članka 2. točke 7., ako je ta povreda štetno utjecala ili bi mogla štetno utjecati na opći proračun Unije obračunom nepravilnog rashoda.

Drugo pitanje u predmetu C-260/14 i prvo pitanje u predmetu C-261/14

- 47 Sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem u predmetu C-260/14 i prvim pitanjem u predmetu C-261/14 u biti pita treba li članak 98. stavak 2. prvi podstavak drugu rečenicu Uredbe br. 1083/2006 tumačiti na način da financijski ispravci država članica, u slučaju kad se oni primjenjuju na troškove koji se sufinanciraju iz strukturnih fondova zbog nepoštovanja odredbi o provedbi postupka javne nabave, predstavljaju upravne mjere u smislu članka 4. Uredbe br. 2988/95 ili, naprotiv, da predstavljaju upravne kazne u smislu članka 5. točke (c) navedene uredbe.
- 48 Najprije valja istaknuti da se financijski ispravci koje države članice moraju provesti kada uoče nepravilnosti u vezi s operacijama ili operativnim programima, sukladno tekstu članka 98. stavka 2. prvog podstavka Uredbe br. 1083/2006, sastoje od ukidanja cjelokupnog ili dijela javnog doprinosa za dotični operativni program. K tome, sukladno članku 98. stavku 2. drugoj rečenici te uredbe, sredstvima iz fondova koja su oslobođena na taj način dotična država članica može se pod određenim uvjetima ponovno koristiti.
- 49 Nadalje valja utvrditi da iz samog teksta navedene odredbe, čitanog zajedno s člankom 4. stavkom 1. prvom alinejom Uredbe br. 2988/95, proizlazi da je cilj financijskih ispravaka koje države članice moraju provesti kada uoče nepravilnosti u vezi s operacijama ili operativnim programima ostvarivanje povrata neosnovano stečene pogodnosti od dotičnih gospodarskih subjekata, osobito putem obveze naknade nepravilno isplaćenih iznosa.
- 50 Konačno, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 105. svojeg mišljenja, Sud je već u više navrata pojasnio da obveza vraćanja pogodnosti koja je neosnovano stečena protupropisnim ponašanjem ne predstavlja sankciju, nego je jednostavno posljedica utvrđenja da traženi uvjeti za stjecanje pogodnosti koja proizlazi iz propisa Unije nisu bili ispunjeni, zbog čega je stečena pogodnost neosnovana (vidjeti u tom smislu presude od 4. lipnja 2009., Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, t. 28.; od 17. rujna 2014., Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, t. 45. i navedenu sudsku praksu te od 18. prosinca 2014., Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, t. 36.). Činjenica navedena u odlukama kojima se upućuje prethodno pitanje – da postoji mogućnost da apsolutni iznos koji treba vratiti u konkretnom slučaju ne odgovara u potpunosti stvarnom gubitku strukturnih fondova – ne može dovesti u pitanje taj zaključak.
- 51 Stoga iz prethodno navedenog proizlazi da na drugo pitanje u predmetu C-260/14 i prvo pitanje u predmetu C-261/14 valja odgovoriti da članak 98. stavak 2. prvi podstavak drugu rečenicu Uredbe br. 1083/2006 treba tumačiti na način da su financijski ispravci država članica, u slučaju kad se oni primjenjuju na troškove koji se sufinanciraju iz strukturnih fondova zbog nepoštovanja odredbi o provedbi postupka javne nabave, upravne mjere u smislu članka 4. Uredbe br. 2988/95.

Treće pitanje u predmetu C-260/14 i drugo pitanje u predmetu C-261/14

- 52 S obzirom na odgovor dan sudu koji je uputio zahtjev u točki 51. ove presude, ne treba odgovarati na treće pitanje u predmetu C-260/14 i na drugo pitanje u predmetu C-261/14.

Četvrto pitanje u predmetu C-260/14

- 53 Sud koji je uputio zahtjev svojim četvrtim pitanjem u predmetu C-260/14 u biti pita treba li, u okolnostima kakve su u predmetu u glavnom postupku, načelo pravne sigurnosti i načelo zaštite legitimnih očekivanja tumačiti na način da im je protivna primjena države članice financijskih ispravaka uređenih unutarnjim pravnim aktom koji je stupio na snagu nakon što se dogodila navodna povreda odredbi o provedbi postupka javne nabave.
- 54 U tom smislu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da, kada države članice usvajaju mjere kojima provode pravo Unije, one su obvezne poštovati opća načela tog prava, koja osobito uključuju načelo pravne sigurnosti i načelo zaštite legitimnih očekivanja (vidjeti osobito presudu od 3. rujna 2015., A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, t. 35. i 36. i navedenu sudsku praksu).
- 55 Nadalje treba podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, iako se načelo pravne sigurnosti protivi retroaktivnoj primjeni uredbe, odnosno primjeni na situaciju nastalu prije njezina stupanja na snagu, neovisno o pozitivnim ili negativnim učincima koje bi takva primjena mogla imati za zainteresiranu osobu, to isto načelo zahtijeva da se svaka činjenična situacija, osim ako nije izričito protivno određeno, u pravilu ocjenjuje s obzirom na pravna pravila koja su u to vrijeme bila na snazi. Međutim, iako novi propis vrijedi samo za buduće vrijeme, on se, osim u slučaju odstupanja, također primjenjuje na buduće učinke situacija koje su nastale tijekom razdoblja važenja prijašnjeg propisa (vidjeti osobito presudu od 3. rujna 2015., A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, t. 37. i navedenu sudsku praksu).
- 56 Isto tako, kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse Suda, područje primjene načela zaštite legitimnih očekivanja ne može se proširiti toliko da bi se na općenit način spriječila primjena novog propisa na buduće učinke situacija koje su nastale tijekom važenja prijašnjeg propisa (vidjeti osobito presudu od 3. rujna 2015., A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, t. 38. i navedenu sudsku praksu).
- 57 Iz prethodno navedenog proizlazi da na četvrto pitanje u predmetu C-260/14 valja odgovoriti da načelo pravne sigurnosti i načelo zaštite legitimnih očekivanja treba tumačiti na način da im nije protivna primjena države članice financijskih ispravaka uređenih unutarnjim pravnim aktom koji je stupio na snagu nakon što se dogodila navodna povreda odredbi o provedbi postupka javne nabave, pod uvjetom da je riječ o primjeni novog propisa na buduće učinke situacija koje su nastale u razdoblju važenja prijašnjeg propisa, a što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev vodeći računa o svim relevantnim okolnostima u glavnom postupku.

Troškovi

- 58 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (peto vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 1. stavak 2. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica i članak 2. točku 7. 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 treba tumačiti na način da povreda nacionalnih odredbi javnog naručitelja, korisnika potpore iz strukturnih fondova u okviru provedbe postupka javne nabave čija je procijenjena vrijednost manja od praga predviđenog člankom 7. točkom (a) Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 2004/18/EZ od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama [javnoj nabavi usluga], kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 1422/2007 od 4. prosinca 2007., može pri dodjeljivanju ugovora predstavljati „nepravilnost” u smislu navedenog članka 1. stavka 2. ili članka 2. točke 7., ako je ta povreda štetno utjecala ili bi mogla štetno utjecati na opći proračun Europske unije obračunom nepravilnog rashoda.

2. Članak 98. stavak 2. prvi podstavak drugu rečenicu Uredbe br. 1083/2006 treba tumačiti na način da su financijski ispravci država članica, u slučaju kad se oni primjenjuju na troškove koji se sufinanciraju iz strukturnih fondova zbog nepoštovanja odredbi o provedbi postupka javne nabave, upravne mjere u smislu članka 4. Uredbe br. 2988/95.
3. Načelo pravne sigurnosti i načelo zaštite legitimnih očekivanja treba tumačiti na način da im nije protivna primjena države članice financijskih ispravaka uređenih unutarnjim pravnim aktom koji je stupio na snagu nakon što se dogodila navodna povreda odredbi o provedbi postupka javne nabave, pod uvjetom da je riječ o primjeni novog propisa na buduće učinke situacija koje su nastale u razdoblju važenja prijašnjeg propisa, a što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev vodeći računa o svim relevantnim okolnostima u glavnom postupku.

Potpisi