



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (piata komora)

z 26. mája 2016*

[znenie opravené uznesením z 29. júna 2016]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Ochrana finančných záujmov Európskej únie — Nariadenie (ES, Euratom) č. 2988/95 — Európsky fond pre regionálny rozvoj (EFRR) — Nariadenie (ES) č. 1083/2006 — Zadanie verejnej zákazky príjemcom prostriedkov konajúcim ako verejný obstarávateľ, ktorej predmetom je uskutočnenie dotovanej činnosti — Pojem ‚nezrovnalosť‘ — Kritérium týkajúce sa ‚porušenia práva Únie‘ — Verejné obstarávanie, ktoré je v rozpore s vnútroštátnou právnou úpravou — Povaha finančných opráv prijatých členskými štátmi — Správne opatrenia alebo sankcie“

V spojených veciach C-260/14 a C-261/14,

ktorých predmetom sú návrhy na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podané rozhodnutím Curtea de Apel Bacău (Odvolací súd v Bacău, Rumunsko) z 8. mája 2014 a doručené Súdnemu dvoru 30. mája 2014, ktoré súvisia s konaniami:

Județul Neamț (C-260/14),

Județul Bacău (C-261/14)

proti

Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice,

SÚDNY DVOR (piata komora),

v zložení: predseda piatej komory J. L. da Cruz Vilaça, sudcovia F. Biltgen, A. Borg Barthet, E. Levits (spravodajca) a M. Berger,

generálny advokát: Y. Bot,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- [v znení opravenom uznesením z 29. júna 2016] rumunská vláda, v zastúpení: R. H. Radu, V. Angelescu a D. M. Bulancea, splnomocnení zástupcovia,
- maďarská vláda, v zastúpení: M. Z. Fehér, G. Koós a A. Pálffy, splnomocnení zástupcovia,

* Jazyk konania: rumunčina.

— holandská vláda, v zastúpení: M. Bulterman a B. Koopman, splnomocnené zástupkyne,
— Európska komisia, v zastúpení: B.-R. Killmann a A. Ștefănuț, splnomocnení zástupcovia,
po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 14. januára 2016,
vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článkov 1, 2 a 4 a článku 5 písm. c) nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 312, 1995, s. 1; Mim. vyd. 01/001, s. 340), ako aj článku 2 bodu 7 a článku 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).
- 2 Tieto návrhy boli podané v rámci dvoch sporov medzi Județul Neamț (Samosprávny kraj Neamț) a Județul Bacău (Samosprávny kraj Bacău), na jednej strane, a Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (Ministerstvo regionálneho rozvoja a verejnej správy) na druhej strane, z dôvodu platnosti dvoch správnych aktov, ktoré im uvedené ministerstvo zaslalo a v ktorých im ako verejným obstarávateľom, ktorí organizovali verejné obstarávania týkajúce sa dotovaných operácií, uložilo povinnosť vrátiť časť dotácií, ktoré im boli poskytnuté.

Právny rámec

Právo Únie

- 3 Článok 1 nariadenia č. 2988/95 stanovuje:
„1. Na účely ochrany finančných záujmov Európskych spoločenstiev sa týmto prijíma všeobecná úprava týkajúca sa jednotných kontrol a správnych opatrení a sankcií, ktoré sa týkajú protiprávneho konania [nezrovnalostí – *neoficiálny preklad*] s ohľadom na právo spoločenstva.
2. „Nezrovnalosť“ je akékoľvek porušenie ustanovenia práva spoločenstva vyplývajúce z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, dôsledkom čoho je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu spoločenstiev alebo rozpočtov nimi spravovaných, buď zmenšením, alebo stratou výnosov plynúcich z vlastných zdrojov vyberaných priamo v mene spoločenstiev alebo neoprávnenou výdavovou položkou.“
- 4 Článok 2 uvedeného nariadenia uvádza:
„1. Správne kontroly, opatrenia a sankcie sa zavedú v takej miere, aby zabezpečili náležité uplatňovanie práva spoločenstva. Opatrenia majú byť účinné, primerané a majú odrádzať tak, aby poskytovali primeranú ochranu finančných záujmov spoločenstiev.
2. Nesmie sa uložiť žiadna správna sankcia, ak neexistovalo pred spáchaním protiprávneho konania [pred tým, než došlo k nezrovnalosti – *neoficiálny preklad*] príslušné ustanovenie právneho aktu spoločenstva. V prípade následnej zmeny a doplnenia ustanovení, ktoré ukladajú správne sankcie a sú upravené v právnych predpisoch spoločenstva, sa retroaktívne uplatnia menej prísne ustanovenia.

3. Právo spoločenstva stanoví druh a rozsah správných opatření a sankcí potřebných na správné uplatnění daných pravidel zohľadňujúc druh a závažnosť protiprávneho konania [nezrovnalosti – *neoficiálny preklad*], poskytnutej alebo získanej výhody a stupeň zodpovednosti.

4. Za podmienok ustanovených platným právom spoločenstva sa postupy pri uplatňovaní kontrol, opatrení a sankcií spoločenstva spravujú právom členských štátov.“

5 Článok 4 toho istého nariadenia znie:

„1. Je všeobecným pravidlom, že pri akejkoľvek nezrovnalosti sa neprávom získaná výhoda odníme:

- povinnosťou zaplatiť alebo vrátiť dlžné alebo neprávom získané sumy,
- úplnou alebo čiastočnou stratou záruky poskytnutej na podporu žiadosti o poskytnutú výhodu alebo v čase prijatia zálohy.

2. Uplatnenie opatrení uvedených v odseku 1 sa obmedzí na zrušenie poskytnutej výhody [zvýšenej – *neoficiálny preklad*], ak je tak ustanovené, [o] úrok určený na základe paušálnej sadzby.

3. Činy, o ktorých sa zistí, že boli úmyselne vykonané na získanie výhody v protiklade s cieľmi práva spoločenstva platného v danom prípade tým, že sa umelo vytvorili podmienky potrebné na získanie výhody, majú za následok neposkytnutie výhody alebo jej zrušenie.

4. Opatrenia ustanovené v tomto článku sa nepovažujú za tresty [sankcie – *neoficiálny preklad*].“

6 Článok 5 nariadenia č. 2988/95 stanovuje:

„1. Úmyselná nezrovnalosť alebo nezrovnalosť spôsoben[á] nedbanlivosťou môžu mať za následok tieto správne sankcie:

- a) zaplatenie správnej pokuty;
- b) zaplatenie sumy väčšej ako sú sumy neprávom získané alebo neuhradené a prípadne úroky; táto dodatočná suma sa stanovuje v súlade s percentuálnou sadzbou, ktorú treba ustanoviť osobitnými pravidlami a nesmie prekročiť úroveň nevyhnutnú na vytvorenie odstrašujúceho účinku;
- c) celkové alebo čiastočné odňatie výhody poskytnutej na základe právnych predpisov spoločenstva, aj keď mal subjekt neprávom úžitok len z časti takej výhody;

...“

7 Článok 1 posledný odsek nariadenia č. 1083/2006 stanovuje:

„... Na tento účel toto nariadenie ustanovuje zásady a pravidlá partnerstva, programovania, hodnotenia, riadenia vrátane finančného riadenia, monitorovania a kontroly na základe spoločnej zodpovednosti členských štátov a Komisie.“

8 Článok 2 bod 7 uvedeného nariadenia stanovuje:

„Na účely tohoto nariadenia:

...

7. „nezrovnalost’: akékoľvek porušenie ustanovení práva Spoločenstva, 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“.

9 Článok 98 rovnakého nariadenia uvádza:

„1. Členské štáty nesú v prvom rade zodpovednosť za vyšetrovanie nezrovnalostí, konajú na základe dôkazov o akejkoľvek väčšej zmene ovplyvňujúcej povahu alebo podmienky vykonávania operácií alebo operačných programov, alebo ich kontroly a uskutočňujú požadované finančné opravy.

2. Členský štát vykoná požadované finančné opravy v súvislosti s individuálnymi alebo systémovými nezrovnalosťami zistenými v operáciách alebo operačných programoch. Opravy členského štátu pozostávajú zo zrušenia celého verejného príspevku na operačný program alebo jeho časti. Členské štáty prihliadajú na povahu a závažnosť nezrovnalostí a finančnú stratu fondu.

Zdroje z fondov uvoľnené týmto spôsobom môže členský štát opätovne použiť do 31. decembra 2015 na príslušný operačný program v súlade s ustanoveniami uvedenými v odseku 3.

3. Príspevok zrušený v súlade s odsekom 2 nemožno opätovne použiť na operáciu alebo operácie, ktoré boli predmetom opravy, a v prípade, že sa finančná oprava uskutočnila z dôvodu systémovej nezrovnalosti, ani na existujúce operácie v rámci celej prioritnej osi alebo jej časti, kde sa systémová nezrovnalosť vyskytla.

...“

10 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 320), nahradilo s účinnosťou od 1. januára 2014 nariadenie č. 1083/2006.

11 Článok 2 ods. 36 nariadenia č. 1303/2013 stanovuje:

„Na účely tohoto nariadenia:

...

36) „nezrovnalosť“ je akékoľvek porušenie práva Únie alebo vnútroštátneho práva týkajúceho sa jeho uplatňovania, vyplývajúce z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, ktorý sa zúčastňuje na vykonávaní EŠIF, dôsledkom čoho je alebo by bol negatívny dopad na rozpočet Únie zaťažením všeobecného rozpočtu neoprávneným výdavkom“.

12 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby (Ú. v. EÚ L 134, 2004, s. 114; Mim. vyd. 06/007, s. 132), zmenená a doplnená nariadením Komisie (ES) č. 1422/2007 zo 4. decembra 2007 (Ú. v. EÚ L 317, 2007, s. 34, ďalej len „smernica 2004/18“), vo svojom odôvodnení 2 stanovuje:

„Zadávanie zákaziek v členských štátoch v mene štátu, regionálnych alebo miestnych orgánov a ďalších inštitúcií v správe subjektov, ktoré sa spravujú verejným právom, podlieha rešpektovaniu zásad zmluvy, najmä rešpektovaniu zásady voľného pohybu tovaru, zásady slobody usadiť sa a zásady slobody poskytovať služby a zásad z nich vyplývajúcich, napríklad zásada rovnakého zaobchádzania, zásada

nediskriminácie, zásada vzájomného uznávania, zásada proporcionality a zásada transparentnosti. Pri verejných zákazkách, ktoré presahujú určitú hodnotu, sa však odporúča vypracovať predpisy pre koordináciu vnútroštátnych postupov pri zadávaní takýchto zákaziek Spoločenstvom, založené na týchto zásadách s cieľom zabezpečiť ich účinky a zabezpečiť liberalizáciu verejného obstarávania. Tieto koordinačné ustanovenia by sa preto mali vykladať tak v súlade s vyššie uvedenými pravidlami a zásadami, ako aj s ostatnými pravidlami zmluvy.“

13 Článok 7 uvedenej smernice s názvom „Prahové hodnoty pre verejné zákazky“ stanovuje:

„Táto smernica sa vzťahuje na verejné zákazky, ktoré nie sú vylúčené podľa výnimiek ustanovených v článkoch 10 a 11 a v článkoch 12 až 18 a ktorých predpokladaná hodnota bez dane z pridanej hodnoty (DPH) sa rovná alebo je vyššia ako tieto prahové hodnoty:

a) 133 000 [eur] pre iné verejné zákazky na dodávku tovaru a na služby, ako sú zákazky, na ktoré sa vzťahuje písmeno b) tretia zarážka, zadávané verejnými obstarávateľmi, ktorí sú uvedení v prílohe IV ako ústredné orgány štátnej správy;...

b) 206 000 [eur]

— pre verejné zákazky na dodávku tovaru a na služby zadávané inými verejnými obstarávateľmi, ako sú verejní obstarávatelia uvedení v prílohe IV,

— pre verejné zákazky na dodávku tovaru zadávané verejnými obstarávateľmi, ktorí sú uvedení v prílohe IV a pôsobia v oblasti obrany, ak tieto zákazky zahŕňajú výrobky, na ktoré sa nevzťahuje príloha V,

— pre verejné zákazky na služby zadávané ktorýmkoľvek verejným obstarávateľom v súvislosti so službami uvedenými v kategórii 8 prílohy II A, v kategórii 5 telekomunikačné služby, ktorých položky v CPV zodpovedajú referenčným číslam CPC 7524, 7525 a 7526 a/alebo službám uvedeným v prílohe II B;

c) 5 150 000 [eur] pre verejné zákazky na práce.“

Rumunské právo

14 Článok 1 ordonanță Guvernului nr. 79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător (nariadenie vlády č. 79/2003 týkajúce sa kontroly a vymáhania finančných prostriedkov Spoločenstva, ako aj súvisiacich, neoprávnene použitých finančných prostriedkov, *Monitorul Oficial al României*, časť I, č. 622, z 30. augusta 2003) v znení uplatniteľnom v čase uzatvorenia zmlúv o financovaní a zadávania zákaziek na účely uskutočnenia dotovaných činností, o ktoré ide vo veci samej (ďalej len „O.G. č. 79/2003“) stanovuje:

„Toto nariadenie upravuje činnosti zisťovania a vymáhania neoprávnene vyplatených položiek nenávratnej finančnej pomoci poskytnutej Rumunsku Európskym spoločenstvom a/alebo súvisiacich prostriedkov spolufinancovania, a to v dôsledku nezrovnalostí.“

15 Ustanovenie článku 2 O.G. č. 79/2003 stanovuje:

„Na účely tohto nariadenia sa uplatňujú tieto pojmy a významy:

- a) nezrovnalosť je každé porušenie zásad zákonnosti, správnosti a súladu stanovených vnútroštátnym právom a/alebo právom Spoločenstva, ako aj ustanoveniami vyplývajúcimi zo zmlúv a z akýchkoľvek iných právnych záväzkov uzavretých na základe týchto ustanovení, ktorého dôsledkom je poškodenie všeobecného rozpočtu Európskych spoločenstiev a/alebo nimi alebo v ich mene spravovaných rozpočtov a tiež rozpočtov, ktoré sa podieľajú na príslušnom spolufinancovaní, a to prostredníctvom neoprávnenej výdavkovej položky;

...

- d) pohľadávky v rozpočte vyplývajúce z nezrovnalostí sú sumy, ktoré sa majú vrátiť do všeobecného rozpočtu Európskych spoločenstiev a/alebo do rozpočtov nimi spravovaných alebo spravovaných v ich mene a/alebo tiež do rozpočtov, ktoré sa podieľajú na príslušnom spolufinancovaní, a to v dôsledku zneužitia finančných prostriedkov Spoločenstiev a prostriedkov z príslušného spolufinancovania a/alebo v dôsledku neoprávneného poberania finančných prostriedkov v rámci opatrení, ktoré sú súčasťou systému úplného alebo čiastočného financovania týchto prostriedkov;

...“

16 Článok 4 O.G. č. 79/2003 stanovuje:

„1. Predmetom vymáhania pohľadávok v rozpočte vyplývajúcich z nezrovnalostí sú neoprávnene vyplatené položky finančných prostriedkov Spoločenstva a/alebo príslušného spolufinancovania, bankové poplatky, vrátane súvisiacich vedľajších nákladov, a tiež ďalšie položky, ktoré má podľa zákona platiť dlžník.

...“

17 V čase kontroly dotovaných činností, o ktoré ide vo veci samej, príslušným orgánom bolo O.G. č. 79/2003, nahradené 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 (mimoriadne nariadenie vlády č. 66/2011 týkajúce sa predchádzania, zisťovania a postihovania nezrovnalostí pri poberaní a využívaní európskych fondov a/alebo s nimi súvisiacich verejných vnútroštátnych fondov, *Monitorul Oficial al României*, časť I, č. 461 z 30. júna 2011, ďalej len „O.U.G. č. 66/2011“).

18 Článok 2 OUG č. 66/2011 stanovuje:

„Na účely tohto mimoriadneho nariadenia sa uplatňujú tieto pojmy a významy:

- a) nezrovnalosť – každé porušenie zásad zákonnosti, správnosti a súladu stanovených vnútroštátnym právom a/alebo právom Únie, ako aj ustanoveniami vyplývajúcimi zo zmlúv a z akýchkoľvek iných právnych záväzkov uzavretých na základe týchto ustanovení, ktoré vyplýva z konania alebo opomenutia prijímateľa alebo orgánu príslušného na spravovanie finančných fondov, ktorého dôsledkom je alebo by mohlo byť z dôvodu neoprávneného vyplatenia poškodenie všeobecného rozpočtu Európskych spoločenstiev alebo rozpočtov medzinárodných verejných darcov a/alebo súvisiacich vnútroštátnych verejných finančných prostriedkov;

...

- h) činnosť zisťovania nezrovnalostí – činnosť kontroly/šetrenia vykonávaná príslušnými orgánmi v súlade s ustanoveniami tohto mimoriadneho nariadenia na účel zistenia existencie nezrovnalostí;
- i) činnosť určovania pohľadávok v rozpočte vyplývajúcich z nezrovnalostí – činnosť, prostredníctvom ktorej sa stanovuje a spresňuje platobná povinnosť vyplývajúca zo zistenej nezrovnalosti, s vyhotovením titulu pohľadávky;

...

- o) uplatnenie finančných opráv – správne opatrenia prijímané príslušnými orgánmi v súlade s ustanoveniami tohto mimoriadneho nariadenia, spočívajúce vo vylúčení položiek, vo vzťahu ku ktorým sa zistila nezrovnalosť, z financovania z európskych fondov a/alebo zo súvisiacich vnútroštátnych verejných finančných prostriedkov;

...“

- 19 Článok 27 ods. 1 OUG č. 66/2011 stanovuje, že:

„V prípade, že sa zistia nezrovnalosti spôsobené porušeniami uvedenými v prílohe pri uplatňovaní pravidiel týkajúcich sa postupov verejného obstarávania prijímateľom, jednak pokiaľ ide o platné vnútroštátne ustanovenia vzťahujúce sa na oblasť verejného obstarávania, jednak pokiaľ ide o konkrétne postupy obstarávania, vzťahujúce sa na súkromných prijímateľov, v súlade s ustanoveniami článkov 20 a 21 sa vyhotoví oznámenie o zistení nezrovnalostí a o stanovení finančných opráv.“

- 20 Článok 28 OUG č. 66/2011 stanovuje:

„Hodnota pohľadávky v rozpočte, určenej na základe ustanovení článku 27, sa vypočíta prostredníctvom stanovenia finančných opráv podľa pravidiel uvedených v prílohe.“

- 21 V tabuľke prílohy k OUG č. 66/2011 týkajúcej sa zákaziek, ktorých hodnota je nižšia než prahové hodnoty stanovené vo vnútroštátnych právnych predpisoch vzťahujúcich sa na oblasť verejného obstarávania na účely určenia povinnosti uverejnenia v *Úradnom vestníku Európskej únie*, bod 2.3 stanovuje v prípade porušení, ktoré spočívajú v uplatňovaní nezákonných kvalifikačných a výberových kritérií a/alebo kritérií pre zadanie zákazky opravu/zníženie vo výške 10 % hodnoty predmetnej zákazky, ktorú možno v závislosti od závažnosti znížiť na 5 %.

Spory vo veciach samých a prejudiciálne otázky

- 22 V rámci regionálneho operačného programu na obdobie rokov 2007 – 2013 bolo z Európskeho fondu pre regionálny rozvoj (FEDER) poskytnuté financovanie dvom susediacim rumunským samosprávnym krajom, Samosprávnemu kraju Neamț (vec C-260/14) a Samosprávnemu kraju Bacău (vec C-261/14). Na účely financovania bola uzavretá medzi Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului (Ministerstvo regionálneho rozvoja a cestovného ruchu), v postavení riadiaceho orgánu pre regionálny operačný program 2007 – 2013, a dvoma samosprávnymi krajmi zmluva o financovaní.
- 23 V rámci veci C-260/14 sa zmluva o financovaní týka rekonštrukcie, rozšírenia a modernizácie školského centra v Romane (Rumunsko), meste nachádzajúcom sa približne 40 kilometrov severne od mesta Bacău (Rumunsko). Bacău sa nachádza asi 300 km severne od Bukurešti (Rumunsko), 370 km od bulharskej hranice, nad Východnými Karpatami a v blízkosti hranice s Moldavskom na východe a Ukrajinou na severe. Samosprávny kraj Neamț, prijímateľ pomoci, ktorý koná ako verejný

obstarávateľ, vyhlásil verejné obstarávanie s cieľom zadať zákazku na poskytnutie audítorských služieb s odhadovanou hodnotou 20 264,18 eura, ktoré viedlo k uzavretiu zmluvy na poskytovanie audítorských služieb v hodnote 19 410,12 eura.

- 24 V rámci veci C-261/14 sa zmluva o financovaní týkala opravy krajskej cesty. Samosprávny kraj Bacău vyhlásil verejné obstarávanie na uzavretie verejnej zmluvy na práce v hodnote 2 820 515 eur, ktoré viedlo k uzavretiu zmluvy o výkone prác zo 17. septembra 2009.
- 25 Zo skutočností predložených Súdnemu dvoru v rámci týchto dvoch konaní vyplýva, že Ministerstvo regionálneho rozvoja a verejnej správy rozhodlo, že tak podmienky stanovené Samosprávnym krajom Neamț, ako aj Samosprávnym krajom Bacău boli v rozpore s vnútroštátnym právom týkajúcim sa verejného obstarávania. Za týchto okolností uvedené ministerstvo prijalo finančnú opravu zodpovedajúcu 5 % hodnoty predmetných zmlúv.
- 26 V dôsledku toho Samosprávny kraj Neamț a Samosprávny kraj Bacău podali žaloby proti týmto rozhodnutiam o vykonaní finančných opráv. Keďže Ministerstvo regionálneho rozvoja a verejnej správy tieto žaloby zamietlo, navrhovatelia vo veci samej sa obrátili na odvolací súd, aby zrušil uvedené rozhodnutia.
- 27 V rámci týchto sporov má vnútroštátny súd rozhodnúť najmä o existencii „nezrovnalosti“ v zmysle nariadenia č. 2988/95 alebo nariadenia č. 1083/2006, a prípadne aj o povahe finančných opráv, ktoré prijalo uvedené ministerstvo.
- 28 Za týchto podmienok Curtea de Apel Bacău (Odvolací súd v Bacău, Rumunsko) rozhodol konanie prerušiť a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky, pričom prvá otázka je položená len vo veci C-260/14 a druhá až štvrtá otázka sú v oboch veciach C-260/14 a C-261/14 v podstate zhodné:

- „1. Predstavuje skutočnosť, že verejný obstarávateľ, ktorý je prijímateľom pomoci zo štrukturálnych fondov, nedodrжал v rámci zadávania zákazky, ktorej predmetom je uskutočnenie dotáciou dotovanej činnosti, ustanovenia týkajúce sa zadávania verejných zákaziek s nižšou odhadovanou hodnotou než prahovou hodnotou podľa článku 7 písm. a) smernice 2004/18 „nezrovnalosť“ v zmysle článku 1 nariadenia č. 2988/95 alebo „nezrovnalosť“ v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006?
2. Má sa článok 98 ods. 2 prvý pododsek druhá veta nariadenia č. 1083/2006 vykladať tak, že finančné opravy členských štátov sú, v prípade, že sa uplatnili na spolufinancované náklady štrukturálnych fondov z dôvodu porušenia pravidiel v oblasti verejného obstarávania, správne opatrenia v zmysle článku 4 nariadenia č. 2988/95 alebo tak, že ide o správne sankcie v zmysle článku 5 písm. c) uvedeného nariadenia?
3. V prípade odpovede na druhú otázku v tom zmysle, že finančné opravy členských štátov predstavujú správne sankcie, vzťahuje sa na daný prípad zásada retroaktívneho uplatnenia menej prísnej sankcie podľa článku 2 ods. 2 druhej vety nariadenia č. 2988/95?
4. V prípade, že sa finančné opravy uplatnili na spolufinancované náklady štrukturálnych fondov z dôvodu porušenia pravidiel v oblasti verejného obstarávania, bráni článok 2 ods. 2 nariadenia č. 2988/95 v spojení s článkom 98 ods. 2 prvým pododsekom druhou vetou nariadenia č. 1083/2006 a tiež pri zohľadnení zásad právnej istoty a legitímneho očakávania, tomu, aby členský štát uplatnil finančné opravy na základe vnútroštátneho právneho predpisu, ktorý nadobudol účinnosť neskôr, ako malo dôjsť k údajnému porušeniu pravidiel v oblasti verejného obstarávania?“

- 29 Uznesením predsedu Súdneho dvora zo 16. júla 2014 boli veci C-260/14 a C-261/14 spojené na spoločné konanie na účely písomnej časti konania, ústnej časti konania a rozsudku.

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke vo veci C-260/14

- 30 Svojou prvou otázkou vo veci C-260/14 sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 1 ods. 2 nariadenia č. 2988/95 a článok 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006 vykladať v tom zmysle, že porušenie verejným obstarávateľom vnútroštátnej právnej úpravy v rámci verejného obstarávania týkajúceho sa uskutočnenia operácie spolufinancovanej zo štrukturálnych fondov s nižšou odhadovanou hodnotou než prahovou hodnotou podľa článku 7 písm. a) smernice 2004/18, môže predstavovať v rámci zadávania zákazky „nezrovnalosť“ v zmysle uvedeného článku 1 ods. 2 alebo uvedeného článku 2 bodu 7.
- 31 Na úvod treba uviesť, že keďže hodnoty verejnej zákazky dotknuté vo veci samej sú nižšie než hodnoty uvedené v článku 7 písm. a) smernice 2004/18, tieto zákazky nepatria do pôsobnosti zadávacích konaní stanovených v tejto smernici.
- 32 V tejto súvislosti je dôležité spresniť, že nariadenie č. 2988/95 len upravuje všeobecné pravidlá týkajúce sa kontrol a sankcií s cieľom chrániť finančné záujmy Únie. Vymáhanie nesprávne použitých prostriedkov sa teda musí uskutočniť na základe iných ustanovení, a to na základe odvetvových predpisov (pozri rozsudok z 18. decembra 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, bod 37 a citovanú judikatúru).
- 33 Ako generálny advokát uviedol v bode 46 svojich návrhov, tieto ustanovenia odvetvových predpisov vyplývajú z nariadenia č. 1083/2006.
- 34 Keďže nariadenia č. 2988/95 a č. 1083/2006 sledujú ten istý cieľ, ktorým je zaručenie riadnej správy finančných prostriedkov Únie a ochrana jej finančných záujmov, pojem „nezrovnalosť“ v zmysle článku 1 ods. 2 nariadenia č. 2988/95 a článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006 treba vykladať jednotne.
- 35 Po tomto spresnení treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora je na účely výkladu ustanovenia práva Únie potrebné zohľadniť nielen jeho znenie, ale aj jeho kontext a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou (pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. septembra 2015, Sodial International, C-383/14, EU:C:2015:541, bod 20 a citovanú judikatúru).
- 36 Hoci zo znenia článku 1 ods. 2 nariadenia č. 2988/95 a článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006 vyplýva, že porušenie práva Únie zakladá nezrovnalosť, nemožno vylúčiť, že takáto nezrovnalosť môže tiež vyplývať z porušenia vnútroštátneho práva.
- 37 V tejto súvislosti treba dospieť k záveru, že keďže operácie vo veci samej boli financované Úniou, tieto operácie patria do pôsobnosti práva Únie. Pojem „nezrovnalosť“ v zmysle článku 1 ods. 2 nariadenia č. 2988/95 a článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006 treba vykladať tak, že sa týka nielen porušenia tohto práva, ale aj porušenia ustanovení vnútroštátneho práva, ktoré prispievajú k zabezpečeniu správneho uplatnenia práva Únie týkajúceho sa riadenia projektov financovaných z prostriedkov Únie.
- 38 Takýto výklad pojmu „nezrovnalosť“ je potvrdený aj preskúmaním normatívneho kontextu, do ktorého patrí najmä článok 2 bod 7 nariadenia č. 1083/2006, ako aj cieľom, ktorý toto nariadenie sleduje.

- 39 Pokiaľ ide v prvom rade o normatívny kontext, do ktorého patrí článok 2 bod 7 nariadenia č. 1083/2006, treba uviesť, že podľa jeho článku 1 je cieľom tohto nariadenia najmä stanoviť zásady riadenia, monitorovania a kontroly operácií podporovaných EFRR na základe spoločnej zodpovednosti členských štátov a Komisie.
- 40 Tieto úlohy riadenia, monitorovania a kontroly sú konkretizované v hlave VI nariadenia č. 1083/2006, zatiaľ čo úlohy týkajúce sa finančného riadenia sú upravené v ustanoveniach hlavy VII uvedeného nariadenia, pričom jeho kapitola II sa týka finančných opráv. Z toho jasne vyplýva, že v prvom rade je úlohou členských štátov pristúpiť v konkrétnom prípade k požadovaným finančným opravám a v dôsledku toho dohliadať na to, aby operácie boli v súlade so všetkými pravidlami uplatňujúcimi sa tak na úrovni Únie, ako aj na vnútroštátnej úrovni.
- 41 Pokiaľ ide v druhom rade o cieľ sledovaný nariadením č. 1083/2006, pravidlá stanovené v rámci uvedeného nariadenia majú najmä za cieľ, ako bolo uvedené v bode 34 tohto rozsudku, zaručiť riadnu a účinnú správu štrukturálnych fondov a tým chrániť finančné záujmy Únie.
- 42 Keďže nemožno vylúčiť, že porušenia vnútroštátnej právnej úpravy môžu spochybňovať účinnosť zásahu dotknutých fondov, výklad, podľa ktorého uvedené porušenia nepredstavujú „nezrovnalosti“ v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006 nezabezpečuje, že normotvorca Únie v úplnom rozsahu dosiahol cieľ v tejto oblasti.
- 43 S ohľadom na predchádzajúce úvahy treba pojem „nezrovnalosť“ uvedený v článku 2 bode 7 nariadenia č. 1083/2006, ako aj v článku 1 ods. 2 nariadenia č. 2988/95 vykladať tak, že sa vzťahuje tiež na porušenia vnútroštátneho práva uplatňujúceho sa na operácie podporované štrukturálnymi fondmi.
- 44 Takýto výklad je tiež podporený definíciou „nezrovnalosti“ poskytnutou článkom 2 bodom 36 nariadenia č. 1303/2013, ktoré zrušilo s účinnosťou od 1. januára 2014 nariadenie č. 1083/2006.
- 45 Táto definícia uvedená v bode 11 tohto rozsudku sa teda v súčasnosti výslovne vzťahuje na každé porušenie práva Únie alebo vnútroštátneho práva týkajúceho sa jeho uplatnenia. S ohľadom na úvahy, ktoré predchádzajú, je cieľom tohto spresnenia týkajúceho sa porušenia vnútroštátneho práva objasniť pojem „nezrovnalosť“ uvedený v článku 2 bode 7 nariadenia č. 1083/2006 (pozri v tomto zmysle *a contrario* rozsudok zo 7. apríla 2016, PARTNER Apelski Dariusz, C-324/14, EU:C:2016:214, body 90 a 91).
- 46 Na prvú otázku vo veci C-260/14 teda treba odpovedať, že článok 1 ods. 2 nariadenia č. 2988/95 a článok 2 bod 7 nariadenia č. 1083/2006 sa majú vykladať v tom zmysle, že porušenie vnútroštátnej právnej úpravy v rámci verejného obstarávania týkajúceho sa uskutočnenia operácie spolufinancovanej zo štrukturálnych fondov s nižšou odhadovanou hodnotou než prahovou hodnotou podľa článku 7 písm. a) smernice 2004/18, ktoré vykonal verejný obstarávateľ, môže v rámci zadávania tejto zákazky predstavovať „nezrovnalosť“ v zmysle uvedeného článku 1 ods. 2 alebo článku 2 bodu 7, ak toto porušenie poškodilo alebo mohlo poškodiť všeobecný rozpočet Únie jeho zaťažením neoprávnenou výdavkovou položkou.

O druhej otázke vo veci C-260/14 a prvej otázke vo veci C-261/14

- 47 Druhou otázkou vo veci C-260/14 a prvou otázkou vo veci C-261/14 sa vnútroštátny súd pýta, či sa má článok 98 ods. 2 prvý pododsek druhá veta nariadenia č. 1083/2006 vykladať v tom zmysle, že ak sa finančné opravy členských štátov z dôvodu porušenia pravidiel v oblasti verejného obstarávania uplatnili na náklady spolufinancované zo štrukturálnych fondov, predstavujú správne opatrenia v zmysle článku 4 nariadenia č. 2988/95, alebo naopak ide o správne sankcie v zmysle článku 5 písm. c) tohto nariadenia.

- 48 Najskôr je potrebné uviesť, že podľa znenia článku 98 ods. 2 prvého pododseku nariadenia č. 1083/2006 finančné opravy, ktoré musia členské štáty vykonať v súvislosti s nezrovnalosťami zistenými v operáciách alebo operačných programoch, pozostávajú zo zrušenia celého verejného príspevku na dotknutý operačný program alebo jeho časti. Navyše podľa článku 98 ods. 2 druhého pododseku uvedeného nariadenia môžu byť zdroje z fondov uvoľnené týmto spôsobom opätovne použité dotknutým členským štátom.
- 49 Ďalej je potrebné konštatovať, že zo samotného znenia tohto ustanovenia vykladaného v spojení s článkom 4 ods. 1 prvou zarážkou nariadenia č. 2988/95 vyplýva, že finančné opravy, ktoré musia členské štáty vykonať v prípade, že zistia nezrovnalosti v operáciách alebo operačných programoch, majú za cieľ odňať výhodu, ktorá bola neoprávnene poskytnutá dotknutým hospodárskym subjektom, najmä uložením povinnosti vrátiť neoprávnene vyplatené sumy.
- 50 Napokon, ako uviedol generálny advokát v bode 105 svojich návrhov, Súdny dvor už viackrát spresnil, že táto povinnosť vrátiť výhodu neoprávnene získanú v dôsledku nezrovnalosti nie je sankciou, ale len jednoduchým dôsledkom zistenia, že podmienky požadované na získanie výhody vyplývajúcej z právnej úpravy Únie neboli splnené, čím sa poskytnutá výhoda stala neoprávnenou (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 4. júna 2009, Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, bod 28, zo 17. septembra 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, bod 45 a citovanú judikatúru, ako aj z 18. decembra 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, bod 36). Skutočnosť uvedená v rozhodnutiach vnútroštátneho súdu, že celková suma, ktorú treba vrátiť, nemusí v konkrétnom prípade úplne zodpovedať strate, ktorá skutočne vznikla štrukturálnemu fondu, tento záver nespochybňuje.
- 51 Preto z uvedeného vyplýva, že na druhú otázku vo veci C-260/14 a na prvú otázku vo veci C-261/14 treba odpovedať, že článok 98 ods. 2 prvý pododsek druhá veta nariadenia č. 1083/2006 sa má vykladať v tom zmysle, že finančné opravy členských štátov sú v prípade, že sa uplatnili na spolufinancované náklady štrukturálnych fondov z dôvodu porušenia pravidiel v oblasti verejného obstarávania, správne opatrenia v zmysle článku 4 nariadenia č. 2988/95.

O tretej otázke vo veci C-260/14 a druhej otázke vo veci C-261/14

- 52 S ohľadom na odpoveď na druhú otázku vo veci C-260/14 a prvú otázku vo veci C-261/14 netreba na tretiu otázku vo veci C-260/14 a druhú otázku vo veci C-261/14 odpovedať.

O štvrtej otázke vo veci C-260/14

- 53 Svojou štvrtou otázkou vo veci C-260/14 sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či za okolností, aké sú vo veci samej, sa majú zásady právnej istoty a legitímneho očakávania vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby členský štát uplatnil finančné opravy na základe vnútroštátneho právneho predpisu, ktorý nadobudol účinnosť neskôr, ako malo dôjsť k údajnému porušeniu pravidiel v oblasti verejného obstarávania.
- 54 V tejto súvislosti z ustálenej judikatúry vyplýva, že keď členské štáty prijímajú opatrenia, ktorými vykonávajú právo Únie, musia dodržiavať všeobecné zásady tohto práva, medzi ktoré patrí najmä zásada právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery (pozri najmä rozsudok z 3. septembra 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, body 35 a 36 a citovanú judikatúru).
- 55 Okrem toho treba pripomenúť, že podľa tej istej judikatúry hoci zásada právnej istoty bráni retroaktívnemu uplatneniu nariadenia, konkrétne na situáciu, ktorá nastala pred nadobudnutím jeho účinnosti, a to bez ohľadu na prípadné priaznivé alebo nepriaznivé účinky takéhoto uplatnenia pre dotknutú osobu, táto istá zásada vyžaduje, aby bol každý skutkový stav, ak nie je výslovne stanovené inak, riadne posúdený vo svetle účinných právnych noriem. Ak je však novoprijatý zákon účinný len do

budúcnosti, okrem výnimiek sa uplatní aj na budúce následky situácií, ktoré vznikli počas účinnosti predchádzajúceho zákona (pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. septembra 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, bod 37 a citovanú judikatúru).

- 56 Ako tiež vyplýva z tej istej judikatúry, rozsah pôsobnosti zásady ochrany legitímnej dôvery nemôže byť rozšírený do tej miery, aby vo všeobecnosti bránil uplatneniu novej právnej úpravy na budúce účinky situácií, ktoré vznikli za účinnosti predchádzajúcej právnej úpravy (pozri najmä rozsudok z 3. septembra 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, bod 38 citovanú judikatúru).
- 57 Z uvedeného vyplýva, že na štvrtú otázku vo veci C-260/14 treba odpovedať, že zásady právnej istoty a legitímneho očakávania sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia tomu, aby členský štát uplatnil finančné opravy na základe vnútroštátneho právneho predpisu, ktorý nadobudol účinnosť neskôr, ako malo dôjsť k údajnému porušeniu pravidiel v oblasti verejného obstarávania, ak ide o uplatnenie novej právnej úpravy na budúce účinky situácií, ktoré vznikli za pôsobnosti predchádzajúceho pravidla, čo prináleží overiť vnútroštátnemu súdu s prihliadnutím na všetky relevantné skutočnosti vo veci samej.

O trovách

- 58 Vzhľadom na to, že konanie má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (piata komora) rozhodol takto:

1. Článok 1 ods. 2 nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev a článok 2 bod 7 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 sa majú vykladať v tom zmysle, že porušenie vnútroštátnej právnej úpravy v rámci verejného obstarávania týkajúceho sa uskutočnenia operácie spolufinancovanej zo štrukturálnych fondov s nižšou odhadovanou hodnotou než prahovou hodnotou podľa článku 7 písm. a) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby, zmenenej a doplnenej nariadením Komisie (ES) č. 1422/2007 zo 4. decembra 2007, ktoré vykonal verejný obstarávateľ, môže v rámci zadávania zákazky predstavovať „nezrovnalosť“ v zmysle uvedeného článku 1 ods. 2 alebo článku 2 bodu 7, ak toto porušenie poškodilo alebo mohlo poškodiť všeobecný rozpočet Únie jeho zaťažením neoprávnenou výdavkovou položkou.
2. Článok 98 ods. 2 prvý pododsek druhá veta nariadenia č. 1083/2006 sa má vykladať v tom zmysle, že finančné opravy členských štátov sú v prípade, že sa uplatnili na spolufinancované náklady štrukturálnych fondov z dôvodu porušenia pravidiel v oblasti verejného obstarávania, správne opatrenia v zmysle článku 4 nariadenia č. 2988/95.
3. Zásady právnej istoty a legitímneho očakávania sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia tomu, aby členský štát uplatnil finančné opravy na základe vnútroštátneho právneho predpisu, ktorý nadobudol účinnosť neskôr, ako malo dôjsť k údajnému porušeniu pravidiel v oblasti verejného obstarávania, ak ide o uplatnenie novej právnej úpravy na budúce účinky situácií, ktoré vznikli za pôsobnosti predchádzajúceho pravidla, čo prináleží overiť vnútroštátnemu súdu s prihliadnutím na všetky relevantné skutočnosti vo veci samej.

Podpisy