Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

26 май 2016 година*

[Коригиран текст по силата на определение от 29 юни 2016 г.]

„Преюдициално запитване — Защита на финансовите интереси на Европейския съюз — Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 — Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР) — Регламент (ЕО) № 1083/2006 — Възлагане на поръчка от получателя на средствата, действащ като възлагащ орган, с цел осъществяване на субсидираната дейност — Понятие за нередност — Критерий за „нарушаване на правото на Съюза“ — Процедури за възлагане на обществени поръчки в противоречие с националното законодателство — Естество на приетите от държавите членки финансови корекции — Административни мерки или санкции“

По съединени дела C-260/14 и C-261/14

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Curtea de Apel Bacău (Апелативен съд, Bacău, Румъния) с актове от 8 май 2014 г., постъпили в Съда на 30 май 2014 г., в рамките на производства по дела

Județul Neamț (C-260/14),

Județul Bacău (C-261/14)

срещу

Ministerul Dezvoltarii Regionale şi Administrației Publice,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: J. L. da Cruz Vilaça, председател на състава, F. Biltgen, A. Borg Barthet, E. Levits (докладчик) и M. Berger, съдии,

генерален адвокат: Y. Bot,

секретар: A. Calot Escobar,

като има предвид становищата, представени:

— [Съгласно корекцията с определение от 29 юни 2016 г.] за румънското правителство, от R. H. Radu и V. Angelescu, както и от D. M. Bulancea, в качеството на представители,

— за унгарското правителство от M. Z. Fehér, G. Koós и A. Pálfy, в качеството на представители,

* Език на производството: румънски.

— за нидерландското правителство, от M. Bulterman и B. Koopman, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от B.-R. Killmann и A. Ştefănuc, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 14 януари 2016 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на членове 1, 2, 4 и на член 5, буква в) от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 166), както и на член 2, точка 7 и на член 98 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999 (ОВ L 210, стр. 25; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 2, стр. 64).

2 Запитванията са отправени в рамките на два спора, съответно между Județul Neamț (окръг Нямц) и Județul Bacău (окръг Бакъу), от една страна, и Ministerul Dezvoltarii Regionale şi Administrației Publice (Министерство на регионалното развитие и публичната администрация), от друга, по повод валидността на два адресирани до тях от последното административни акта в качеството им на възлагащ орган, провел процедури за възлагане на обществени поръчки, отнасящи се до субсидирани операции, с които им се разпорежда да възстановят част от размера на получените от тях субсидии.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Член 1 от Регламент № 2988/95 гласи:

„1. За целите на защитата на финансовите интереси на Европейските общности, с настоящото се приемат общи правила, отнасящи се до единните проверки и до административните мерки и санкции, касаещи нередностите по отношение на правото на Общността.

2. „Нередност“ означава всяко нарушение на разпоредба на правото на Общността, в резултат на действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на Общностите или на бюджетите, управлявани от тях, или посредством намаляването или загубата на приходи, произтичащи от собствени ресурси, които се събират направо от името на Общностите или посредством извършването на неоправдан разход“.

4 Член 2 от посочения регламент гласи:

„1. Административните проверки, мерки и санкции се въвеждат дотолкова, доколкото са необходими за осигуряването на правилното прилагане на правото на Общността. Те ще бъдат ефективни, пропорционални и с възпиращ ефект, така че да осигуряват адекватна защита на финансовите интереси на Общността.

2. Не може да се налага административна санкция [за нередност], освен ако тя не е предвидена предварително в акт на Общността. В случай на последващо изменение на разпоредбите, които налагат административни санкции и се съдържат в правила на Общността, по-леката разпоредба ще се приложи с обратно действие.

3. Правото на Общността определя характера и обхвата на административните мерки и санкции, които са необходими за правилното прилагане на въпросните правила, като се отчита видът и тежестта на нередността, предоставената или получената облага и степента на отговорност.

4. При условията на приложимото право на Общността, процедурите за извършването на проверките на Общността, мерките и санкциите се уреждат от правото на държавите членки“.

5 Член 4 от същия регламент гласи следното:

„1. Общото правило е, че всяк[а] нередност включва отнемане на незаконно придобитата облага:

— посредством задължението да се плати или възстанови размерът на сумата, която се дължи или е придобита незаконно,

— посредством частичното или пълното усвояване на обезпечението, което е предоставено в подкрепа на искането за авансово плащане или по времето на получаването на облагата.

2. Прилагането на мерките по смисъла на параграф 1 се ограничава до отнемането на получената облага плюс — където това е предвидено — лихвите, които се определят въз основа на фиксиран лихвен процент.

3. Действия, предприети с цел придобиване на облага, насочени против целите на приложимото право на Общността, в случая посредством изкуственото създаване на условията, които се изискват за получаването на такава облага, ще имат за резултат, в зависимост от случая, или невъзможността за получаването на облагата, или нейното отнемане.

4. Мерките, предвидени в настоящия член, не се разглеждат като санкции“.

6 Член 5 от Регламент № 2988/95 гласи:

„1. Преднамерено извършените или причинените по небрежност нередности могат да доведат до следните административни санкции:

а) заплащане на административна глоба;

б) заплащане на сума, по-голяма от незаконно придобитата или избегнатата, плюс лихва, когато това е възможно; тази допълнителна сума се определя в съответствие с процентното отношение, което се урежда от особените правила, и не може да надхвърля нивото, което е строго необходимо, за да представлява възпиращо средство;

в) частичното или пълното [отнемане] на облагата, отпусната по правилата на Общността, дори ако операторът се е възползвал [неправомерно] само от част от облагата;

[…]“.

7 Член 1, последна алинея от Регламент № 1083/2006 гласи:

„[…] настоящият регламент установява принципите и правилата за партньорство, програмиране, оценка, управление, включително финансово управление, мониторинг и контрол въз основа на поделените между държавите членки и Комисията отговорности“.

8 Член 2, точка 7 от посочения регламент гласи:

„По смисъла на настоящия регламент следните термини имат значението, което им е определено по-долу:

[…]

7) „нередност“: всяко нарушение на разпоредба на общностното право, произтичащо от действие или бездействие на стопански субект, което има или би имало като последица нанасянето на вреда на общия бюджет на Европейския съюз, като отчете неоправдан разход в общия бюджет“.

9 Член 98 от същия регламент предвижда:

„1. Държавите членки носят отговорност на първо място да разследват нередностите, да действат при доказателства за голяма промяна, която засяга естеството на условията за изпълнението или контрола на операциите или оперативните програми, както и да извършват необходимите финансови корекции.

2. Държав[ите] членк[и] извършват необходимите финансови корекции във връзка с отделни или системни нередности, установени в операциите или оперативните програми. Корекциите, извършени от държава членка се състоят в анулирането на всички или на част от публичния принос за оперативната програма. Държавата членка взема предвид характера и сериозността на нередностите и финансовата загуба за фондовете.

Освободените по този начин средства от фондовете могат да бъдат повторно използвани от държавата членка до 31 декември 2015 г. за съответната оперативна програма в съответствие с предвидените в параграф 3 разпоредби.

3. Анулираното участие в съответствие с параграф 2 не може да бъде повторно използвано […] за операцията или операциите, които […] са били предмет на корекции, нито, когато финансовата корекция се извършва за системна нередност, за съществуващи операции в рамките на цялата или на част от приоритетната ос, в която е настъпила системната нередност.

[…]“.

10 Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, стр. 320) заменя Регламент № 1083/2006, считано от 1 януари 2014 г.

11 Член 2, точка 36 от Регламент № 1303/2013 гласи:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

[…]

36) „нередност“ означава всяко нарушение на правото на Съюза или на националното право, свързано с прилагането [му], произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, участващ в прилагането на европейските структурни и инвестиционни фондове, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на бюджета на Съюза чрез начисляване на неправомерен разход в бюджета на Съюза“.

12 Съображение 2 от Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, доставки и услуги (ОВ L 134, стр. 114; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 116 и поправки в ОВ L 182, 10.7.2008 г., стр. 282 и ОВ L 18, 21.1.2012 г., стр. 7), изменена с Регламент (ЕО) № 1422/2007 на Комисията от 4 декември 2007 г. (ОВ L 317, стр. 34, наричана по-нататък „Директива 2004/18“), гласи:

„Възлагането на поръчки, които са сключени в държавите членки за сметка на държавата, регионалните или местните органи и други публичноправни организации, се извършва при съблюдаване на принципите на Договора, и по-специално на принципите на свободно движение на стоки, свобода на установяване и свободно предоставяне на услуги, както и на принципите, произтичащи от тях, като принципа на равнопоставеност, принципа на недискриминация, принципа на взаимно признаване, принципа на пропорционалност и принципа на прозрачност. Въпреки това при обществени поръчки над определена стойност се препоръчва да се изготвят разпоредби за координиране в Общността на националните процедури за възлагане на такива поръчки, които да се основават на тези принципи така, че да гарантират последиците от тях и поставянето на обществените поръчки на конкурентна основа. Тези координиращи разпоредби следва да бъдат тълкувани както в съответствие с посочените правила и принципи, така и в съответствие с другите правила от Договора“.

13 Член 7 от посочената директива, озаглавен „Прагови стойности на обществените поръчки“, предвижда:

„Настоящата директива се прилага към обществените поръчки, които не са изключени съгласно изключенията, предвидени в членове 10 и 11 и членове 12—18 и които имат стойност без ДДС, равна или по-висока от следните прагове:

а) EUR 133 000 — за обществени поръчки за доставки и услуги, различни от тези по буква б), трето тире, възлагани от възлагащи органи, включени като централни държавни органи в приложение IV; […]

б) EUR 206 000:

— за обществени поръчки за доставки и услуги, възлагани от възлагащи органи, различни от тези, посочени в приложение IV,

— за обществени поръчки за доставки, възлагани от възлагащи органи в областта на отбраната, включени в приложение IV, когато тези поръчки включват стоки, които не са посочени в приложение V,

— за обществени поръчки за услуги, възлагани от който и да е възлагащ орган по отношение на услугите, включени в категория 8 от приложение II A, телекомуникационните услуги от категория 5, позициите на които в [Общия терминологичен речник, свързан с обществените поръчки,] са еквивалентни на референтните номера 7524, 7525 и 7526 от CPC, и/или услугите, посочени в приложение II Б;

в) EUR 5 150 000 — за обществени поръчки за строителство“.

Румънската правна уредба

14 Член 1 от Ordonanță Guvernului № 79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător (Постановление на правителството № 79/2003 за контрола и възстановяването на неправомерно използваните общностни средства, както и на съответното съфинансиране, Monitorul Oficial al României, част I, № 622 от 30 август 2003 г.) в редакцията, приложима към датата на договорите за финансиране и на процедурите за възлагане, проведени за осъществяване на разглежданите в главното производство субсидирани дейности (наричано по-нататък „OG № 79/2003“), гласи:

„Настоящото постановление урежда дейностите по установяване и възстановяване на сумите, недължимо платени в резултат на нередности от безвъзмездна финансова помощ, отпусната на Румъния от Европейската общност и/или от съответните средства за съфинансиране“.

15 Член 2 от OG № 79/2003 предвижда:

„По смисъла на настоящото постановление изброените по-долу понятия и изрази имат следното значение:

а) „нередност“ означава всяко нарушение на законността, редовността и съответствието от гледна точка на националните законови разпоредби и/или на европейските разпоредби, както и на договорните клаузи или на други законни ангажименти, поети въз основа на тези разпоредби, което чрез неоправдани разходи уврежда общия бюджет на Европейската общност и/или бюджетите, управлявани от нея или от нейно име, както и бюджетите, от които постъпва съответното съфинансиране;

[…]

d) задължения към бюджета, възникнали в резултат на нередности, са суми, подлежащи на възстановяване в общия бюджет на Европейската общност и/или в бюджетите, управлявани от или от името на Европейската общност, както и в съответните бюджети за съфинансиране след неправомерно усвояване на общностни средства и на суми, произтичащи от съответно съфинансиране, и/или в резултат от недължимо получаване на сума в рамките на мерки, които са част от системата за цялостно или частично финансиране на тези средства;

[…]“.

16 Член 4 от OG № 79/2003 гласи:

„1. Предмет на възстановяване на задълженията към бюджета, възникнали в резултат на нередности, са сумите, недължимо платени от общностни средства и/или от съответното съфинансиране, банковите разходи, включително и разноските за събирането им, както и други определени със закон суми, които са в тежест на длъжника.

[…]“.

17 Към момента на осъществяване на контрол от компетентния орган над разглежданите в главното производство субсидирани дейности Ordonanță de urgență a Guvernului № 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (Извънредно постановление на правителството № 66/2011 за предотвратяване, установяване и наказване на нередностите, възникнали при получаването и използването на европейските и/или на съответните национални публични средства, Monitorul Oficial al României, част I, № 461 от 30 юни 2011 г., наричано по-нататък „OUG № 66/2011”) е заменило OG № 79/2003.

18 Член 2 от OUG № 66/2011 гласи:

„По смисъла на настоящото извънредно постановление посочените по-долу понятия и изрази означават, както следва:

a) нередност — всяко нарушение на законността, на редовността и на съответствието от гледна точка на националните и/или европейските разпоредби, както и на договорните клаузи или на други законно поети ангажименти въз основа на тези разпоредби, които произтичат от действие или бездействие на бенефициента или на органа, оторизиран да управлява европейските средства, което е увредило или може да увреди бюджета на Европейския съюз, бюджетите на международни публични донори и/или съответните национални публични средства чрез недължимо платена сума;

[…]

h) дейност по установяване на нередностите е дейността по контрол/разследване, осъществявана от компетентните органи в съответствие с разпоредбите на настоящото извънредно постановление с цел установяването на нередност;

i) дейност по установяване на задълженията към бюджета, възникнали в резултат на нередности, е дейността, с която се установява и се определя размерът на задължението за плащане, произтичащо от установената нередност чрез издаването на акт за установяване на задължение;

[…]

o) прилагане на финансовата корекция — приетите от компетентните органи административни мерки в съответствие с разпоредбите на настоящото извънредно постановление, състоящи се в изключване от финансирането с европейски средства и/или със съответните национални публични средства на разходите, за които е установена нередност;

[…]“.

19 Член 27, параграф 1 от OUG № 66/2011 предвижда:

„При установяването на нередности в изпълнението от бенефициентите на разпоредбите относно процедурите по възлагане на обществена поръчка, или във връзка с действащите национални разпоредби в областта на обществените поръчки, или със специалните процедури за обществени поръчки, приложими към бенефициентите, които са частноправни субекти, се издават доклади за установяване на нередностите и за определяне на финансовите корекции, съответно с прилагането на разпоредбите на членове 20 и 21“.

20 Член 28 от OUG № 66/2011 гласи:

„Стойността на задължението към бюджета, определена въз основа на разпоредбите на член 27, се изчислява с определянето на финансовата корекция в съответствие с разпоредбите на приложението“.

21 В таблицата, съдържаща се в приложение към OUG № 66/2011 относно договорите на стойност под прага, установен в националното законодателство за обществените поръчки във връзка с наличието на задължение за оповестяване в *Официален вестник на Европейския съюз*, точка 2.3 предвижда за нарушения, изразяващи се в прилагане на незаконни критерии за одобряване и подбор и/или оценъчни фактори, прилагането на корекция/намаление от 10 % от стойността на съответния договор, която може да бъде намалена на 5 % в зависимост от тежестта.

Споровете в главните производства и преюдициалните въпроси

22 В рамките на регионалната оперативна програма за периода 2007—2013 г. два съседни румънски териториални административни органа, окръг Нямц (дело C-260/14) и окръг Бакъу (дело C-261/14), получават финансиране от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР). Предоставянето на това финансиране е направено с договор за финансиране, сключен между Ministerul Dezvoltarii Regionale și Turismului (Министерство на регионалното развитие и туризма), в качеството на управляващ орган по Регионалната оперативна програма за периода 2007—2013 г., и съответните два териториални административни органа.

23 По дело C-260/14 договорът за финансиране е относно рехабилитация, разширение и модернизация на учебен център в Роман (Румъния), град на около 40 км на север от град Бакъу (Румъния). Последният се намира на около 300 км северно от Букурещ (Румъния), на 370 км от границата с България, отвъд Източните Карпати и в близост до границите с Молдова на изток и с Украйна на север. Окръг Нямц, получател на средствата в качеството на възлагащ орган, провежда конкурентна процедура за възлагането на обществена поръчка за одитни услуги с прогнозна стойност от 20 264,18 EUR, в резултат на която е сключен договор за предоставяне на одитни услуги на стойност 19 410,12 EUR.

24 По дело C-261/14 договорът за финансиране е за реализирането на рехабилитация на национален второкласен път. Окръг Бакъу провежда открита конкурентна процедура за възлагане на обществена поръчка за строителство на стойност 2 820 515 EUR, в резултат на която на 17 септември 2009 г. е сключен договор за изпълнение на строителство.

25 От доказателствата, представени на Съда, е видно, че в рамките на тези две процедури Министерството на регионалното развитие и публичната администрация приема, че поставените както от окръг Нямц, така и от окръг Бакъу условия са неправомерни с оглед на националната правна уредба относно възлагането на обществени поръчки. С оглед на тези обстоятелства посоченото министерство прилага финансова корекция, представляваща 5 % от съответната цена на разглежданите договори.

26 Окръг Нямц и окръг Бакъу подават жалби срещу решенията, с които се прилагат съответните финансови корекции. След като Министерството на регионалното развитие и публичната администрация ги отхвърля, жалбоподателите в главното производство се обръщат към запитващата юрисдикция с искане за отмяна на споменатите решения.

27 В рамките на тези спорове запитващата юрисдикция трябва по-специално да се произнесе относно наличието на „нередност“ по смисъла на Регламент № 2988/95, съответно по смисъла на Регламент № 1083/2006, и евентуално по естеството на приетите от това министерство финансови корекции.

28 При това положение Curtea de Apel Bacău (Апелативен съд, Бакъу, Румъния) решава да спре производството по делото и да отправи до Съда следните преюдициални въпроси, първият от които е по дело C-260/14, а втори до четвърти по същество са идентични по дела C-260/14 и C-261/14:

„1) Съставлява ли „нередност“ по смисъла на член 1 от Регламент № 2988/1995, съответно „нередност“ по смисъла на член 2, точка 7 от Регламент № 1083/2006, неспазването от страна на възлагащ орган, който е бенефициер на финансиране от структурни фондове, при възлагането на договор за поръчка с предмет осъществяване на субсидираната дейност, на правилата относно възлагането на договор за обществена поръчка на стойност, по-ниска от праговата стойност, предвидена в член 7, буква а) от Директива 2004/18?

2) Трябва ли член 98, параграф 2, първа алинея, второ изречение от Регламент № 1083/2006 да бъде тълкуван в смисъл, че финансовите корекции от страна на държавите членки, в случая, в който те се прилагат във връзка с разходите, съфинансирани от структурните фондове при неспазване на нормите в областта на обществените поръчки, съставляват административни мерки по смисъла на член 4 от Регламент № 2988/95, или те са административни санкции по смисъла на член 5, буква в) от същия регламент?

3) Ако отговорът на втория въпрос е в смисъл, че финансовите корекции на държавите членки съставляват административни санкции, относим ли е принципът за прилагането с обратно действие на по-благоприятната санкция, предвиден в член 2, параграф 2, второ изречение от Регламент № 2988/95?

4) При положение, при което финансовите корекции са приложени по отношение на разходи, съфинансирани от структурните фондове, поради неспазване на нормите в областта на обществените поръчки, допуска ли член 2, параграф 2 от Регламент № 2988/95 във връзка с член 98, параграф 2, първа алинея, второ изречение от Регламент № 1083/2006 с оглед и на принципите на правна сигурност и на оправдани правни очаквания държава членка да прилага финансови корекции, уредени с вътрешен нормативен акт, влязъл в сила след твърдения момент на извършване на нарушението на нормите в областта на обществените поръчки?“.

29 С акт на председателя на Съда от 16 юли 2014 г. дела C-260/14 и C-261/14 са съединени за целите на писменото и устното производство и на съдебното решение.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос по дело C-260/14

30 С първия си въпрос по дело C-260/14 запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 1, параграф 2 от Регламент № 2988/95 и член 2, точка 7 от Регламент № 1083/2006 трябва да се тълкуват в смисъл, че неспазването на национални разпоредби от възлагащ орган, получател на помощ от структурните фондове, при възлагането на обществена поръчка с прогнозна стойност под прага по член 7, буква а) от Директива 2004/18 може да съставлява „нередност“ по смисъла на споменатия член 1, параграф 2 или пък на споменатия член 2, точка 7 при възлагането на тази поръчка.

31 Най-напред следва да се отбележи, че тъй като стойността на разглежданата в главното производство поръчка е под прага по член 7, буква а) от Директива 2004/18, тя не попада в приложното поле на предвидените в тази директива процедури.

32 В това отношение е важно да се уточни, че Регламент № 2988/95 единствено установява общи правила за контрол и налагане на санкции с цел защита на финансовите интереси на Съюза. Възстановяването на неправилно използваните средства трябва да се извърши въз основа на други разпоредби, а именно, когато това е необходимо, въз основа на секторните разпоредби (вж. решение от 18 декември 2014 г., Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, т. 37 и цитираната съдебна практика).

33 Както е отбелязал генералният адвокат в точка 46 от заключението си, тези секторни разпоредби се уреждат от Регламент № 1083/2006.

34 Същевременно, тъй като регламенти № 2988/95 и № 1083/2006 са част от една и съща система, гарантираща доброто управление на средствата на Съюза и защитата на неговите финансови интереси, понятието „нередност“ по смисъла на член 1, параграф 2 от Регламент № 2988/95 и на член 2, точка 7 от Регламент № 1083/2006 следва да се тълкува еднакво.

35 След направеното уточнение следва да се напомни, че съгласно постоянната практика на Съда при тълкуването на разпоредба на правото на Съюза трябва да се вземат предвид не само нейният текст, но и контекстът ѝ и целите на правната уредба, от която тя е част (вж. в този смисъл решение от 3 септември 2015 г., Sodiaal International, C-383/14, EU:C:2015:541, т. 20 и цитираната съдебна практика).

36 В този смисъл, макар от текста на член 1, параграф 2 от Регламент № 2988/95 и на член 2, точка 7 от Регламент № 1083/2006 да следва, че нарушаването на правото на Съюза представлява нередност, не би могло да се изключи, че такава нередност може да произтича и от нарушаването на националното право.

37 В тази връзка следва да се има предвид, че доколкото разглежданите в главното производство операции са се ползвали от финансиране от Съюза, за тях се прилага правото на Съюза. Поради това понятието за нередност по смисъла на член 1, параграф 2 от Регламент № 2988/95 и на член 2, точка 7 от Регламент № 1083/2006 трябва да се тълкува като отнасящо се не само до всяко нарушение на това право, но и до нарушаването на разпоредбите на националното право, които допринасят за обезпечаване на правилното прилагане на правото на Съюза в областта на управлението на финансирани със средства на Съюза проекти.

38 Това тълкуване на понятието „нередност“ се потвърждава и при разглеждане на нормативния контекст, в който се вписва по-специално член 2, точка 7 от Регламент № 1083/2006, както и на преследваната от последния цел.

39 Що се отнася, на първо място, до нормативния контекст, в който се вписва член 2, точка 7 от Регламент № 1083/2006, следва да се отбележи, че целта на този регламент, дефинирана в член 1 от него, е по-специално да установи принципите за управление, мониторинг и контрол на финансираните от ЕФРР операции въз основа на поделените между държавите членки и Комисията отговорности.

40 Посочените задачи по управление, мониторинг и контрол са уточнени в дял VI от Регламент № 1083/2006, а задачите, свързани с финансовото управление, се уреждат от разпоредбите на дял VII от същия регламент, глава втора от който е посветена на финансовите корекции. От това следва ясно, че при съответните обстоятелства държавите членки следва да извършват необходимите финансови корекции и следователно да гарантират, че операциите са в съответствие с всички приложими правила както на равнището на Съюза, така и на национално равнище.

41 Що се отнася, на второ място, до преследваната с Регламент № 1083/2006 цел, приетите с него правила имат по-специално за цел, както е отбелязано в точка 34 от настоящото решение, да гарантират редовното и ефективно усвояване на структурните фондове с цел защита на финансовите интереси на Съюза.

42 Като се има предвид обаче, че не би могла да се изключи възможността нарушенията на националното законодателство да поставят под съмнение ефективността на приноса на съответните фондове, тълкуване, при което такива нарушения не биха съставлявали „нередност“ по смисъла на член 2, точка 7 от Регламент № 1083/2006, не би гарантирало пълното постигане на преследваните от законодателя на Съюза цели в тази област.

43 С оглед на изложените съображения понятието „нередност“ в член 2, точка 7 от Регламент № 1083/2006, както и в член 1, параграф 2 от Регламент № 2988/95 трябва да се тълкува като отнасящо се и до нарушенията на националноправни разпоредби, приложими по отношение на подкрепяните от структурните фондове операции.

44 Това тълкуване допълнително се потвърждава от определението за „нередност“ по член 2, точка 36 от Регламент № 1303/2013, който, считано от 1 януари 2014 г., отменя Регламент № 1083/2006.

45 Всъщност това определение, възпроизведено в точка 11 от настоящото решение, вече изрично се отнася до всяко нарушение на правото на Съюза или на националното право, свързано с прилагането му. Разглеждано с оглед на предходните съображения, това уточнение относно нарушението на националното право е в състояние да изясни обхвата на понятието „нередност“, съдържащо се в член 2, точка 7 от Регламент № 1083/2006 (вж. в този смисъл, a contrario, решение от 7 април 2016 г., PARTNER Apelski Dariusz, C-324/14, EU:C:2016:214, т. 90 и 91).

46 При това положение на първия въпрос по дело C-260/14 следва да се отговори, че член 1, параграф 2 от Регламент № 2988/95 и член 2, точка 7 от Регламент № 1083/2006 трябва да се тълкуват в смисъл, че неспазването на национални разпоредби от възлагащ орган, ползващ се от структурни фондове при възлагането на обществена поръчка с прогнозна стойност под прага по член 7, буква а) от Директива 2004/18, може да съставлява „нередност“ по смисъла на споменатия член 1, параграф 2 или пък на споменатия член 2, точка 7 при възлагането на такава поръчка, доколкото неспазването има или би имало като последица нанасянето на вреда на общия бюджет на Съюза чрез отчитане на неоправдан разход.

По втория въпрос по дело C-260/14 и по първия въпрос по дело C-261/14

47 С втория си въпрос по дело C-260/14 и първия въпрос по дело C-261/14 запитващата юрисдикция иска да установи дали член 98, параграф 2, първа алинея, второ изречение от Регламент № 1083/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че в случая, в който финансовите корекции от страна на държавите членки се прилагат във връзка с разходи, съфинансирани от структурните фондове при неспазване на разпоредбите в областта на възлагането на обществени поръчки, те съставляват административни мерки по смисъла на член 4 от Регламент № 2988/95, или, обратно, те са административни санкции по смисъла на член 5, буква в) от същия регламент.

48 Най-напред, следва да се отбележи, че съгласно член 98, параграф 2, първа алинея от Регламент № 1083/2006 финансовите корекции, които държавите членки трябва да извършат, когато установят нередности във връзка с операциите или оперативните програми, се състоят в анулирането на целия или част от публичния принос за съответната оперативна програма.

Освен това според член 98, параграф 2, втора алинея от този регламент при определени условия освободените по този начин средства от фондовете могат да бъдат повторно използвани от съответната държава членка.

49 По-нататък, следва да се констатира, че от самия текст на споменатата разпоредба, разгледан във връзка с член 4, параграф 1, първо тире от Регламент № 2988/95, следва, че финансовите корекции, които държавите членки трябва да извършат, когато установят нередности във връзка с операциите или оперативните програми, имат за цел отнемане на незаконно придобитата от съответните икономически операции облага, по-специално посредством задължението да възстановят недължимо платените суми.

50 Накрая, както генералният адвокат е посочил в точка 105 от своето заключение, Съдът вече многократно е уточнявал, че задължението за връщането на облага, недължимо получена чрез нередност, не представлява санкция, а просто последица от установяването, че условията, необходими за получаване на облагата, произтичаща от правната уредба на Съюза, не са били спазени, като по този начин получената облага се оказва недължима (вж. в този смисъл решения от 4 юни 2009 г., Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, т. 28, от 17 септември 2014 г., Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, т. 45 и цитираната съдебна практика, както и от 18 декември 2014 г., Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, т. 36). Посоченото в актовете за преюдициално запитване обстоятелство, че абсолютната стойност на сумата за възстановяване може в конкретния случай да не съвпада напълно с действително претърпяната от структурните фондове загуба, не може да постави този извод под съмнение.

51 При това положение от изложеното следва, че на втория въпрос по дело C-260/14 и на първия въпрос по дело C-261/14 следва да се отговори, че член 98, параграф 2, първа алинея, второ изречение от Регламент № 1083/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че в случая, в който финансовите корекции от страна на държавите членки се прилагат във връзка с разходи, съфинансирани от структурните фондове при неспазване на разпоредбите в областта на възлагането на обществени поръчки, те съставляват административни мерки по смисъла на член 4 от Регламент № 2988/95.

По третия въпрос по дело C-260/14 и втория въпрос по дело C-261/14

52 Предвид отговора, предоставен на запитващата юрисдикция в точка 51 от настоящото решение, не е необходимо да се отговаря на третия въпрос по дело C-260/14 и на втория въпрос по дело C-261/14.

По четвъртия въпрос по дело C-260/14

53 С четвъртия въпрос по дело C-260/14 запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали при разглежданите в главното производство обстоятелства принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат държава членка да прилага финансови корекции, уредени с вътрешен нормативен акт, влязъл в сила след твърдяно нарушение на разпоредбите в областта на възлагането на обществени поръчки.

54 В това отношение от постоянната съдебна практика следва, че когато държавите членки приемат мерки, с които прилагат правото на Съюза, те трябва да спазват общите принципи на това право, сред които по-конкретно фигурират принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания (вж. по-специално решение от 3 септември 2015 г., A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, т. 35 и 36 и цитираната съдебна практика).

55 Освен това е важно да се припомни, че съгласно посочената практика, макар принципът на правна сигурност да не допуска обратно действие на регламент, т.е действие по отношение на положение, възникнало преди неговото влизане в сила, независимо от благоприятните или неблагоприятни последици, които такова прилагане би могло да има за заинтересованото лице, същият принцип изисква всяко фактическо положение, извън случаите, в които е налице изрично указание в обратен смисъл, обикновено да бъде преценявано от гледна точка на правните норми, които са действали по време на неговото съществуване. Ако обаче новата норма има действие само за в бъдеще, тя се прилага, извън случаите, в които е предвидено изключение, и по отношение на бъдещите последици от положения, възникнали при действието на старата норма (вж. по-специално решение от 3 септември 2015 г., A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, т. 37 и цитираната съдебна практика).

56 Също така, видно отново от тази практика, приложното поле на принципа на защита на оправданите правни очаквания не може да бъде толкова широко, че да възпрепятства изобщо прилагането на новата правна норма спрямо бъдещите последици от положения, възникнали при действието на предходната норма (вж. по-специално решение от 3 септември 2015 г., A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, т. 38 и цитираната съдебна практика).

57 От изложеното следва, че на четвъртия въпрос по дело C-260/14 следва да се отговори, че принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат държава членка да прилага финансови корекции, уредени с вътрешен нормативен акт, влязъл в сила след твърдяно нарушение на разпоредбите в областта на възлагането на обществени поръчки, при условие че става дума за прилагане на нова правна уредба по отношение на бъдещите последици от положения, възникнали при действието на предходна правна уредба, което е компетентна да провери запитващата юрисдикция, отчитайки всички релевантни обстоятелства, разглеждани в главното производство.

По съдебните разноски

58 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

1) Член 1, параграф 2 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности и член 2, точка 7 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999 трябва да се тълкуват в смисъл, че неспазването на национални разпоредби от възлагащ орган, ползващ се от структурни фондове при възлагането на обществена поръчка с прогнозна стойност под прага по член 7, буква а) от Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, доставки и услуги, изменена с Регламент (ЕО) № 1422/2007 на Комисията от 4 декември 2007 г., може да съставлява „нередност“ по смисъла на споменатия член 1, параграф 2 или пък на споменатия член 2, точка 7 при възлагането на такава поръчка, доколкото неспазването има или би имало като последица нанасянето на вреда на общия бюджет на Европейския съюз чрез отчитане на неоправдан разход.

2) **Член 98, параграф 2, първа алинея, второ изречение от Регламент № 1083/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че в случая, в който финансовите корекции от страна на държавите членки се прилагат във връзка с разходи, съфинансирани от структурните фондове при неспазване на разпоредбите в областта на възлагането на обществени поръчки, те съставляват административни мерки по смисъла на член 4 от Регламент № 2988/95.**

3) **Принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат държава членка да прилага финансови корекции, уредени с вътрешен нормативен акт, влязъл в сила след твърдяно нарушение на разпоредбите в областта на възлагането на обществени поръчки, при условие че става дума за прилагане на нова правна уредба по отношение на бъдещите последици от положения, възникнали при действието на предходна правна уредба, което е компетентна да провери запитващата юрисдикция, отчитайки всички релевантни обстоятелства, разглеждани в главното производство.**

Подписи