Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

26. května 2016*

[Opravené znění na základě usnesení ze dne 29. června 2016]

„Řízení o předběžné otázce — Ochrana finančních zájmů Evropské unie — Nařízení (ES, Euratom) č. 2988/95 — Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR) — Nařízení (ES) č. 1083/2006 — Zadání zakázky příjemcem finančních prostředků jakožto veřejným zadavatelem, jejímž předmětem je provádění financované operace — Pojem ‚nesrovnalost' — Kritérium týkající se ‚porušení unijního práva' — Zadávací řízení, která jsou v rozporu s vnitrostátními právními předpisy — Povaha finančních oprav přijatých členskými státy — Správní opatření nebo sankce"

Ve spojených věcech C-260/14 a C-261/14,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutími Curtea de Apel Bacău (odvolací soud v Bacău, Rumunsko) ze dne 8. května 2014, došlými Soudnímu dvoru dne 30. května 2014, v řízeních

Județul Neamț (C-260/14),

Județul Bacău (C-261/14)

proti

Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení J. L. da Cruz Vilaça, předseda senátu, F. Biltgen, A. Borg Barthet, E. Levits (zpravodaj) a M. Berger, soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s ohledem na vyjádření předložená:

— [ve znění opravy na základě usnesení ze dne 29. června 2016] za rumunskou vládu R. H. Raduem a V. Angelescuem, jakož i D. M. Bulancea, jako zmocněnci,

— za maďarskou vládu M. Z. Fehérem a G. Koósem, jakož i A. Pálfy, jako zmocněnci,

— za nizozemskou vládu M. Bulterman a B. Koopman, jako zmocněnkyněmi,

* Jednací jazyk: rumunština.

— za Evropskou komisi B.-R. Killmannem a A. Ştefănucem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 14. ledna 2016,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu článků 1, 2 a 4 a čl. 5 písm. c) nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (Úř. věst. 1995, L 312, s. 1; Zvl. vyd. 01/01, s. 340), jakož i čl. 2 bodu 7 a článku 98 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (Úř. věst. 2006, L 210, s. 25).

2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci dvou sporů mezi Județul Neamț (župa Neamț) a Județul Bacău (župa Bacău) na straně jedné a Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administrației Publice (ministerstvo pro regionální rozvoj a veřejnou správu) na straně druhé ve věci platnosti dvou správních aktů, které jim zaslalo uvedené ministerstvo, v nichž jim jakožto veřejným zadavatelům, kteří zorganizovali postupy při zadávání veřejných zakázek týkajících se financovaných operací, uložil povinnost vrátit část výše dotací, které jim byly poskytnuty.

Právní rámec

Unijní právo

3 Článek 1 nařízení č. 2988/95 stanoví:

„1. Pro účely ochrany finančních zájmů Evropských společenství se přijímají obecná pravidla týkající se stejnorodých kontrol a správních opatření a sankcí postihujících nesrovnalosti s ohledem na právo Společenství.

2. ‚Nesrovnalostí' se rozumí jakékoli porušení právního předpisu Společenství vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované, a to buď snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů vybíraných přímo ve prospěch Společenství, nebo formou neoprávněného výdaje."

4 Článek 2 uvedeného nařízení stanoví:

„1. Kontroly a správní opatření a sankce se zavedou, pokud jsou nezbytné k zajištění řádného uplatňování práva Společenství. Musí být účinné, přiměřené a odrazující, aby poskytovaly odpovídající ochranu finančních zájmů Společenství.

2. Správní sankce smí být uložena, pouze pokud ji stanoví právní předpis Společenství předcházející nesrovnalosti. V případě pozdější změny ustanovení týkajících se správních sankcí obsažených v předpisech Společenství se zpětně použijí ustanovení, která jsou méně přísná.

3. V právu Společenství se stanoví povaha a oblast působnosti správních opatření a sankcí nezbytných pro správné uplatňování dotyčných pravidel s ohledem na povahu a závažnost nesrovnalostí, poskytnutou nebo přijatou výhodu a míru zavinění.

4. S výhradou použitelného práva Společenství se postupy pro provádění kontrol, opatření a sankcí Společenství řídí právem členských států.“

5 Článek 4 téhož nařízení zní následovně:

„1. Každá nesrovnalost vede zpravidla k odnětí neoprávněně získané výhody:

— formou povinnosti zaplatit nebo nahradit dlužné nebo neoprávněně získané částky,

— úplným nebo částečným propadnutím jistoty poskytnuté na podporu žádosti o udělení výhody nebo při přijetí zálohy.

2. Použití opatření uvedených v odstavci 1 se omezuje na odnětí získané výhody s připočtením (je-li to stanoveno) úroků, které mohou být určeny paušálně.

3. Jednání, u nichž je prokazatelné, že jejich účelem je získání výhody v rozporu s cíli platného práva Společenství v daném případě umělým vytvořením podmínek vyžadovaných pro získání uvedené výhody, vedou k tomu, že se uvedená výhoda buď neudělí, nebo odejme.

4. Opatření uvedená v tomto článku nejsou považována za sankce.“

6 Článek 5 nařízení č. 2988/95 stanoví:

„1. Úmyslné nesrovnalosti nebo nesrovnalosti způsobené z nedbalosti mohou vést k těmto správním sankcím:

a) zaplacení správní pokuty;

b) zaplacení vyšší částky, než byly částky neoprávněně přijaté nebo úmyslně nezaplacené, případně s připočtením úroků; tato dodatečná částka se určí v souladu s procentní sazbou stanovenou ve zvláštních předpisech a nesmí překročit úroveň bezpodmínečně nutnou k tomu, aby měla odrazující povahu;

c) úplné nebo částečné odnětí výhody udělené podle předpisů Společenství, a to i tehdy, jestliže hospodářský subjekt měl neoprávněný prospěch pouze z části uvedené výhody;

[...]“

7 Článek 1 poslední pododstavec nařízení č. 1083/2006 uvádí:

„[...] toto nařízení stanoví zásady a pravidla pro partnerství, programování, hodnocení, řízení, včetně finančního řízení, a pro monitorování a kontrolu na základě odpovědností sdílených členskými státy a Komisí.“

8 Článek 2 bod 7 uvedeného nařízení stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[...]

7) ‚nesrovnalostí‘ porušení právních předpisů Společenství v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Evropské unie, a to započtením neoprávněného výdaje do souhrnného rozpočtu.“

9 Článek 98 téhož nařízení stanoví:

„1. Členské státy odpovídají především za vyšetřování nesrovnalostí, přičemž jednají na základě důkazů o jakékoli významné změně ovlivňující povahu nebo podmínky provádění nebo kontroly operací nebo operačních programů, a za provádění požadovaných finančních oprav.

2. Členský stát provádí finanční opravy požadované v souvislosti s jednotlivými nebo systémovými nesrovnalostmi zjištěnými u operací nebo operačních programů. Opravy prováděné členským státem spočívají ve zrušení celého příspěvku na operační program z veřejných zdrojů nebo jeho části. Členské státy berou v úvahu povahu a závažnost nesrovnalostí a finanční ztrátu, která fondu vznikla.

Takto uvolněné zdroje z fondů může členský stát znovu použít pro dotyčný operační program do 31. prosince 2015 v souladu s odstavcem 3.

3. Příspěvek zrušený podle odstavce 2 nelze znovu použít na operaci nebo operace, u nichž se oprava provedla, a v případě, že finanční oprava byla provedena z důvodů systémové nesrovnalosti, ani na stávající operace v rámci celé prioritní osy nebo její části, u níž k této systémové nesrovnalosti došlo.

[...]“

10 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení č. 1083/2006 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 320) s účinkem od 1. ledna 2014 nahradilo nařízení č. 1083/2006.

11 Článek 2 bod 36 nařízení č. 1303/2013 stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[...]

36) ‚nesrovnalostí‘ jakékoli porušení ustanovení unijního nebo vnitrostátního právního předpisu týkajícího se jeho uplatňování, které vyplývá z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu zapojeného do provádění [evropských strukturálních a investičních fondů], a v důsledku jehož je nebo by mohl být poškozen rozpočet Unie tím, že by byl z rozpočtu Unie uhrazen neoprávněný výdaj“.

12 Bod 2 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (Úř. věst. 2004, L 134, s. 114; Zvl. vyd. 06/07, s. 132), ve znění nařízení Komise (ES) č. 1422/2007 ze dne 4. prosince 2007 (Úř. věst. 2007, L 317, s. 34) (dále jen „směrnice 2004/18“), uvádí:

„Zadávání zakázek sjednaných v členských státech jménem státu, regionálních nebo místních orgánů a jiných veřejnoprávních subjektů musí dodržovat zásady Smlouvy, zejména [...] zásad[u] volného pohybu zboží, zásad[...]u svobody usazování a zásad[...]u svobodného poskytování služeb a [...] zásad[y] z nich odvozen[é], jako je zásada rovného zacházení, zásada zákazu diskriminace, zásada vzájemného uznávání, zásada proporcionality a zásada transparentnosti. Pro veřejné zakázky, které převyšují určitou hodnotu, je žádoucí, aby byla vypracována ustanovení zavádějící na úrovni Společenství koordinaci vnitrostátních zadávacích řízení těchto zakázek, jež by byla založena na těchto zásadách, aby zajistila

jejich účinnost a zaručila otevření zadávání veřejných zakázek hospodářské soutěži. Tato koordinační ustanovení by proto měla být vykládána v souladu s výše uvedenými pravidly a zásadami, jakož i dalšími pravidly Smlouvy.“

13 Článek 7 uvedené směrnice, nadepsaný „Částky prahových hodnot pro veřejné zakázky“, stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na veřejné zakázky, které nejsou vyloučeny podle článků 10 a 11 nebo článků 12 až 18 a jejichž odhadovaná hodnota bez daně z přidané hodnoty (DPH) se rovná těmto prahovým hodnotám nebo je vyšší:

a) 133 000 [eur] pro veřejné zakázky na dodávky a na služby jiné než ty, které jsou uvedeny v písm. b) třetí odrážce, zadané veřejnými zadavateli, kteří jsou uvedeni na seznamu ústředních orgánů státní správy v příloze IV; [...]

b) 206 000 [eur]

— pro veřejné zakázky na dodávky a na služby zadávané jinými veřejnými zadavateli než těmi, kteří jsou uvedeni v příloze IV,

— pro veřejné zakázky na dodávky zadávané veřejnými zadavateli uvedenými v příloze IV, kteří působí v oblasti obrany, jestliže se tyto zakázky týkají výrobků, které nejsou uvedeny v příloze V,

— pro veřejné zakázky na služby zadávané veřejným zadavatelem, jejichž předmětem jsou služby kategorie 8 přílohy II A, telekomunikační služby kategorie 5, jejichž zařazení v[e] [Společném slovníku pro veřejné zakázky] je rovnocenné referenčním číslům CPC 7524, 7525 a 7526, nebo služby uvedené v příloze II B;

c) 5 150 000 [eur] pro veřejné zakázky na stavební práce.“

Rumunské právo

14 Článek 1 ordonanță Guvernului nr. 79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător (nařízení vlády č. 79/2003 o kontrole a vrácení finančních prostředků Společenství a nevhodně využitých příslušných prostředků spolufinancování, *Monitorul Oficial al României*, část I, č. 622, ze dne 30. srpna 2003), ve znění použitelném v době smluv o financování a postupů při zadávání zakázek organizovaných za účelem provádění financovaných operací dotčených v původních řízeních (dále jen „NV č. 79/2003“), stanoví:

„Toto nařízení upravuje zjišťování a navrácení neoprávněně vyplacené nevratné finanční podpory poskytnuté Rumunsku Evropským společenstvím nebo souvisejících finančních prostředků spolufinancování, v důsledku nesrovnalosti.“

15 Článek 2 NV č. 79/2003 stanoví:

„Ve smyslu tohoto nařízení se rozumí:

a) nesrovnalostí každé porušení legality, řádnosti a souladu s ohledem na vnitrostátní právní ustanovení nebo právní ustanovení Společenství, jakož i smluvní ustanovení či jiná právní ujednání sjednaná na základě těchto ustanovení, které neodůvodněnými výdaji poškozuje souhrnný rozpočet Evropského společenství nebo rozpočty jím spravované či spravované jeho jménem a rozpočty, které se podílejí na příslušném spolufinancování;

[...]

d) pohledávkami v rozpočtu vyplývajícími z nesrovnalostí částky, které se mají vrátit do souhrnného rozpočtu Evropského společenství nebo do rozpočtů jím spravovaných či spravovaných jeho jménem a do rozpočtů, které se podílejí na příslušném spolufinancování, a to v důsledku zneužití finančních prostředků Společenství a prostředků z příslušného spolufinancování nebo v důsledku neoprávněného pobírání finančních prostředků v rámci opatření, která jsou součástí systému úplného nebo částečného financování z těchto prostředků;

[...]“

16 Článek 4 NV č. 79/2003 stanoví:

„1. Předmět vrácení pohledávek v rozpočtu vyplývajících z nesrovnalostí představují částky neoprávněně vyplacené z finančních prostředků Společenství nebo souvisejícího spolufinancování, bankovní poplatky včetně souvisejících vedlejších nákladů, jakož i další částky stanovené právními předpisy, které mají být dlužníkem zaplaceny.

[...]“

17 V okamžiku, kdy příslušný orgán provedl kontrolu financovaných operací dotčených ve věcech v původních řízeních, bylo NV č. 79/2003 nahrazeno 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 (naléhavé nařízení vlády č. 66/2011 o předcházení, konstatování a sankcionování nesrovnalostí v souvislosti s pobíráním a využíváním prostředků EU nebo souvisejících vnitrostátních veřejných finančních prostředků, *Monitorul Oficial al României*, část I, č. 461, ze dne 30. června 2011, dále jen „NNV č. 66/2011)“.

18 Článek 2 NNV č. 66/2011 stanoví:

„Ve smyslu tohoto naléhavého nařízení se rozumí:

a) nesrovnalostí každé porušení legality, řádnosti a souladu s ohledem na vnitrostátní ustanovení nebo ustanovení EU, jakož i smluvní ustanovení či jiná právní ujednání sjednaná na základě těchto ustanovení, které vychází z jednání či opomenutí příjemce nebo orgánu příslušného spravovat finanční prostředky EU, které prostřednictvím neoprávněně vyplacené částky poškodilo nebo může poškodit souhrnný rozpočet Evropské unie, rozpočty mezinárodních veřejných dárců nebo související vnitrostátní veřejné finanční prostředky;

[...]

h) konstatováním nesrovnalosti kontrola/vyšetřování prováděné příslušnými orgány v souladu s ustanoveními tohoto naléhavého nařízení, za účelem zjištění existence nesrovnalosti;

i) určováním pohledávek v rozpočtu vyplývajících z nesrovnalosti činnost, pomocí které se stanovuje a určuje povinnost platit vyplývající z konstatované nesrovnalosti, s vydáním titulu pohledávky;

[...]

o) používáním finančních oprav správní opatření přijatá příslušnými orgány, v souladu s ustanoveními tohoto naléhavého nařízení, která spočívají ve vyloučení výdajů, u kterých byla konstatována nesrovnalost, z financování z finančních prostředků EU nebo z veřejných vnitrostátních finančních prostředků s nimi souvisejících;

[...]“

19 Článek 27 odst. 1 NNV č. 66/2011 stanoví:

„V případě, že jsou konstatovány nesrovnalosti při používání ustanovení týkajících se postupů při zadávání veřejných zakázek ze strany příjemců, jak s ohledem na platné vnitrostátní právní předpisy v oblasti zadávání veřejných zakázek, tak s ohledem na zvláštní postupy zadávání zakázek vztahující se na soukromé příjemce, je vydáno oznámení o konstatování nesrovnalostí a stanovení finančních oprav, v souladu s ustanoveními článků 20 a 21.“

20 Článek 28 NNV č. 66/2011 stanoví:

„Hodnota pohledávky v rozpočtu stanovená na základě ustanovení článku 27 se vypočítá prostřednictvím stanovení finančních oprav v souladu s ustanoveními přílohy.“

21 V tabulce uvedené v příloze NNV č. 66/2011 týkající se smluv, jejichž hodnota je nižší než prahová hodnota stanovená ve vnitrostátních právních předpisech týkajících se veřejných zakázek pro stanovení povinnosti zveřejnění v *Úředním věstníku Evropské unie*, bod 2.3 stanoví v případě porušení spočívajících v použití protiprávních kritérií kvalifikace a výběru nebo kritérií pro hodnocení použití opravy/snížení ve výši 10 % hodnoty dotčené veřejné zakázky anebo míry snížené na 5 %, a to v závislosti na závažnosti.

Spory v původních řízeních a předběžné otázky

22 V rámci regionálního operačního program pro období 2007–2013 dva rumunské orgány územní správy, župa Neamț (věc C-260/14) a župa Bacău (věc C-261/14), které spolu sousedí, získaly financování z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR). Toto financování bylo poskytnuto prostřednictvím smlouvy o financování uzavřené mezi Ministerul Dezvoltarii Regionale şi Turismului (ministerstvo pro regionální rozvoj a turismus) jakožto řídícím orgánem regionálního operačního programu pro období 2007–2013 a příslušnými dvěma orgány územní správy.

23 V rámci věci C-260/14 se smlouva o financování týká obnovy, rozšíření a modernizace školního centra nacházejícího se v Romanu (Rumunsko), městě nacházejícím se přibližně čtyřicet kilometrů na sever od města Bacău (Rumunsko). Posledně uvedené město se nachází přibližně 300 km na sever od města Bukurešti (Rumunsko), 370 km od hranice s Bulharskem, za východními Karpaty a na východě blízko hranic s Moldavskem a na severu blízko hranic s Ukrajinou. Župa Neamț, příjemce podpory, jakožto zadavatel zorganizovala zadávací řízení pro zadání veřejné zakázky na auditorské služby v odhadované hodnotě 20 264,18 eura, v návaznosti na které byla uzavřena smlouva na poskytování auditorských služeb v hodnotě 19 410,12 eura.

24 V rámci věci C-261/14 se smlouva o financování týká opravy župní silnice. Župa Bacău vyhlásila otevřené zadávací řízení pro zadání veřejné zakázky na práce v hodnotě 2 820 515 eur, v návaznosti na které uzavřela dne 17. září 2009 smlouvu na provedení prací.

25 Ze skutečností předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že v rámci obou těchto řízení ministerstvo pro regionální rozvoj a veřejnou správu shledalo, že podmínky uložené jak župou Neamț, tak i župou Bacău jsou s ohledem na vnitrostátní právní předpisy týkající se zadávání veřejných zakázek protiprávní. Za těchto podmínek uvedené ministerstvo uplatnilo finanční opravu představující 5 % částky dotčených smluv.

26 Župa Neamț a župa Bacău poté podaly proti rozhodnutím o uplatnění příslušných finančních oprav žaloby. Vzhledem k tomu, že ministerstvo pro regionální rozvoj a veřejnou správu tyto žaloby zamítlo, se žalobkyně ve věcech v původních řízeních obrátily na předkládající soud za účelem dosažení zrušení uvedených rozhodnutí.

27 V rámci těchto sporů se předkládající soud má zejména vyjádřit k existenci „nesrovnalosti“ ve smyslu nařízení č. 2988/95 nebo nařízení č. 1083/2006, a případně k povaze finančních oprav přijatých uvedeným ministerstvem.

28 Za těchto podmínek se Curtea de Apel Bacău (odvolací soud v Bacău, Rumunsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky, přičemž první otázka byla položena pouze ve věci C-260/14 a druhá až čtvrtá otázka jsou v podstatě totožné ve věcech C-260/14 a C-261/14:

„1) Je nedodržení právních předpisů týkajících se zadávání veřejné zakázky s odhadovanou hodnotou nižší než prahová hodnota stanovená v čl. 7 písm. a) směrnice 2004/18 veřejným zadavatelem, který je příjemcem podpory ze strukturálních fondů, při zadávání veřejné zakázky, jejímž předmětem je provádění financované operace, ‚nesrovnalostí‘ ve smyslu článku 1 nařízení č. 2988/95, nebo ‚nesrovnalostí‘ ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006?

2) Musí být čl. 98 odst. 2 první pododstavec druhá věta nařízení č. 1083/2006 vykládán v tom smyslu, že finanční opravy členských států v případě, že byly použity na výdaje spolufinancované ze strukturálních fondů z důvodu nedodržení právních předpisů v oblasti zadávání veřejných zakázek, jsou správními opatřeními ve smyslu článku 4 nařízení č. 2988/95 nebo jsou správními sankcemi ve smyslu čl. 5 písm. c) téhož nařízení?

3) V případě odpovědi na druhou otázku v tom smyslu, že finanční opravy členských států jsou správními sankcemi, je použitelná zásada zpětného použití méně přísné sankce uvedená v čl. 2 odst. 2 druhé větě nařízení č. 2988/95?

4) V situaci, kdy jsou na výdaje spolufinancované ze strukturálních fondů použity finanční opravy z důvodu nedodržení právních předpisů v oblasti zadávání veřejných zakázek, brání čl. 2 odst. 2 nařízení č. 2988/95 ve spojení s ustanovením čl. 98 odst. 2 prvního pododstavce druhé věty nařízení č. 1083/2006, i s ohledem na zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, aby členský stát použil finanční opravy upravené vnitrostátním právním předpisem, který vstoupil v platnost poté, co došlo k údajnému porušení právních předpisů v oblasti zadávání veřejných zakázek?“

29 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 16. července 2014 byly věci C-260/14 a C-261/14 spojeny pro účely písemné i ústní části řízení a rozsudku.

K předběžným otázkám

K první otázce ve věci C-260/14

30 Podstatou první otázky předkládajícího soudu ve věci C-260/14 je, zda čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 a čl. 2 bod 7 nařízení č. 1083/2006 musí být vykládány v tom smyslu, že nedodržení vnitrostátních právních předpisů veřejným zadavatelem, který je příjemcem podpory ze strukturálních fondů v rámci zadávání veřejné zakázky s odhadovanou hodnotou nižší než prahová hodnota stanovená v čl. 7 písm. a) směrnice 2004/18, může při zadávání této zakázky představovat „nesrovnalost“ ve smyslu uvedeného čl. 1 odst. 2 nebo čl. 2 bodu 7.

31 Úvodem je třeba upozornit na to, že vzhledem k tomu, že hodnota zakázky dotčené ve věcech v původních řízeních je nižší než prahová hodnota stanovená v čl. 7 písm. a) směrnice 2004/18, tato zakázka nespadá do působnosti postupů stanovených touto směrnicí.

32 V tomto ohledu je nutno upřesnit, že nařízení č. 2988/95 stanoví pouze obecná pravidla kontroly a sankcí s cílem ochránit finanční zájmy Unie. Vymáhání nesprávně použitých finančních prostředků musí být provedeno na základě jiných ustanovení, a sice případně na základě odvětvových právních předpisů (viz rozsudek ze dne 18. prosince 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, bod 37 a citovaná judikatura).

33 Jak poznamenal generální advokát v bodě 46 svého stanoviska, na tyto odvětvové právní předpisy se vztahuje nařízení č. 1083/2006.

34 Avšak vzhledem k tomu, že nařízení č. 2988/95 a č. 1083/2006 jsou součástí téhož souboru opatření, který zaručuje řádné řízení finančních prostředků Unie a ochranu jejích finančních zájmů, je třeba pojem „nesrovnalost“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 a čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006 vykládat jednotně.

35 Je však třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora je třeba pro výklad ustanovení unijního práva vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jíž je součástí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. září 2015, Sodiaal International, C-383/14, EU:C:2015:541, bod 20 a citovaná judikatura).

36 Ačkoli tedy ze znění čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 a čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006 vyplývá, že porušení unijního práva je nesrovnalostí, nelze vyloučit, že by taková nesrovnalost mohla vyplývat rovněž z porušení vnitrostátních právních předpisů.

37 V tomto ohledu je třeba mít za to, že jelikož na operace dotčené ve věcech v původních řízeních bylo poskytnuto financování Unie, na tyto operace se vztahuje unijní právo. Pojem „nesrovnalost“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 a čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006 tudíž musí být vykládán tak, že se vztahuje nejen na jakékoli porušení těchto právních předpisů, ale rovněž na porušení ustanovení vnitrostátních právních předpisů, která přispívají k zajištění řádného použití unijního práva týkajícího se řízení projektů financovaných z finančních prostředků Unie.

38 Přezkum normativního kontextu, do něhož spadá zejména čl. 2 bod 7 nařízení č. 1083/2006, jakož i cíl sledovaný tímto nařízením takový výklad výrazu „nesrovnalost“ potvrzuje.

39 Pokud jde zaprvé o normativní kontext, do něhož spadá čl. 2 bod 7 nařízení č. 1083/2006, je třeba uvést, že předmětem tohoto nařízení, jak je vymezen v článku 1, je stanovit zejména zásady pro řízení, monitorování a kontrolu operací finančně podporovaných z EFRR na základě odpovědností sdílených členskými státy a Komisí.

40 Tyto úkoly související s řízením, monitorováním a kontrolou jsou specifikovány v hlavě VI nařízení č. 1083/2006, zatímco úkoly související s finančním řízením jsou předmětem ustanovení hlavy VII uvedeného nařízení, přičemž její kapitola 2 je věnována finančním opravám. Z toho jasně vyplývá, že zaprvé přísluší členským státům, aby případně provedly požadované finanční opravy, a tudíž dbaly na to, aby byly operace v souladu se všemi pravidly použitelnými jak na úrovni Unie, tak na vnitrostátní úrovni.

41 Pokud jde zadruhé o cíl sledovaný nařízením č. 1083/2006, pravidla stanovená v rámci uvedeného nařízení mají za cíl zejména zaručit řádné a účinné užívání strukturálních fondů za účelem ochrany finančních zájmů Unie, jak bylo uvedeno v bodě 34 tohoto rozsudku.

42 Vzhledem k tomu, že nelze vyloučit, že by porušení vnitrostátních právních předpisů mohlo zpochybnit účinnost zásahů z dotčených fondů, by přitom výklad, podle něhož uvedená porušení nemohou představovat „nesrovnalost“ ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006, nezaručoval v plném rozsahu splnění cílů sledovaných unijním normotvůrcem v této oblasti.

43 S ohledem na předcházející úvahy je třeba pojem „nesrovnalost“ uvedený v čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006, jakož i v čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 vykládat tak, že se vztahuje rovněž na porušení ustanovení vnitrostátních právních předpisů použitelných na operace podporované ze strukturálních fondů.

44 Definice pojmu „nesrovnalost“, kterou poskytuje čl. 2 bodu 36 nařízení č. 1303/2013, které s účinkem od 1. ledna 2014 nahradilo nařízení č. 1083/2006, takový výklad rovněž podporuje.

45 Tato definice, uvedená v bodě 11 tohoto rozsudku, se totiž napříště týká výslovně jakéhokoli porušení ustanovení unijního nebo vnitrostátního právního předpisu týkajícího se jeho uplatňování. Toto upřesnění týkající se porušení vnitrostátního právního předpisu, vykládané ve světle předcházejících úvah, může objasnit dosah pojmu „nesrovnalost“ uvedeného v čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006 (v tomto smyslu *a contrario* viz rozsudek ze dne 7. dubna 2016, PARTNER Apelski Dariusz, C-324/14, EU:C:2016:214, body 90 a 91).

46 Na první otázku ve věci C-260/14 je tedy třeba odpovědět tak, že čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 a čl. 2 bod 7 nařízení č. 1083/2006 musí být vykládány v tom smyslu, že nedodržení vnitrostátních právních předpisů veřejným zadavatelem, který je příjemcem podpory ze strukturálních fondů v rámci zadávání veřejné zakázky s odhadovanou hodnotou nižší než prahová hodnota stanovená v čl. 7 písm. a) směrnice 2004/18, může při zadávání této zakázky představovat „nesrovnalost“ ve smyslu uvedeného čl. 1 odst. 2 nebo čl. 2 bodu 7, pokud toto nedodržení vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Unie, a to započtením neoprávněného výdaje.

Ke druhé otázce ve věci C-260/14 a první otázce ve věci C-261/14

47 Předkládající soud se druhou otázkou ve věci C-260/14 a první otázkou ve věci C-261/14 snaží zjistit, zda čl. 98 odst. 2 první pododstavec druhá věta nařízení č. 1083/2006 musí být vykládán v tom smyslu, že finanční opravy členských států v případě, že byly použity na výdaje spolufinancované ze strukturálních fondů z důvodu nedodržení právních předpisů v oblasti zadávání veřejných zakázek, jsou správními opatřeními ve smyslu článku 4 nařízení č. 2988/95 nebo jsou správními sankcemi ve smyslu čl. 5 písm. c) tohoto nařízení.

48 Je třeba nejprve uvést, že podle znění čl. 98 odst. 2 prvního pododstavce nařízení č. 1083/2006 finanční opravy, které členské státy musí provést, zjistí-li nesrovnalosti v souvislosti s operacemi nebo operačními programy, spočívají ve zrušení celého příspěvku na dotčený operační program z veřejných zdrojů nebo jeho části. Navíc podle čl. 98 odst. 2 druhého pododstavce uvedeného nařízení může dotčený členský stát takto uvolněné zdroje z fondů za určitých podmínek znovu použít.

49 Dále je třeba konstatovat, že ze samotného znění výše uvedeného ustanovení, vykládaného ve spojení s čl. 4 odst. 1 první odrážkou nařízení č. 2988/95, vyplývá, že cílem finančních oprav, které členské státy musí provést, zjistí-li nesrovnalosti v souvislosti s operacemi nebo operačními programy, je odnětí výhody, kterou dotčené hospodářské subjekty neoprávněně získaly, zejména formou povinnosti nahradit neoprávněně získané částky.

50 Konečně jak uvedl generální advokát v bodě 105 svého stanoviska, Soudní dvůr již několikrát upřesnil, že povinnost vydat výhodu, která byla bezdůvodně získána nesrovnalostí, není sankcí, nýbrž pouze důsledkem zjištění, že podmínky vyžadované pro získání výhody plynoucí z unijní právní úpravy nebyly splněny, čímž se získaná výhoda stala neoprávněnou (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 4. června

2009, Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, bod 28; ze dne 17. září 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, bod 45 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 18. prosince 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, bod 36). Skutečnost uvedená v předkládacích rozhodnutích, že je možné, že absolutní částka, která má být navrácena, se nemusí v konkrétním případě zcela shodovat se ztrátou, která skutečně strukturálním fondům vznikla, tento závěr zpochybnit nemůže.

51 Z předcházejícího tedy vyplývá, že je třeba na druhou otázku ve věci C-260/14 a na první otázku ve věci C-261/14 odpovědět tak, že čl. 98 odst. 2 první pododstavec druhá věta nařízení č. 1083/2006 musí být vykládán v tom smyslu, že finanční opravy členských států v případě, že byly použity na výdaje spolufinancované ze strukturálních fondů z důvodu nedodržení právních předpisů v oblasti zadávání veřejných zakázek, jsou správními opatřeními ve smyslu článku 4 nařízení č. 2988/95.

Ke třetí otázce ve věci C-260/14 a druhé otázce ve věci C-261/14

52 S ohledem na odpověď poskytnutou předkládajícímu soudu v bodě 51 tohoto rozsudku není namístě odpovídat na třetí otázku ve věci C-260/14 ani na druhou otázku ve věci C-261/14.

Ke čtvrté otázce ve věci C-260/14

53 Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu ve věci C-260/14 je, zda za okolností věci v původním řízení musí být zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát použil finanční opravy upravené vnitrostátním právním předpisem, který vstoupil v platnost poté, co došlo k údajnému porušení právních předpisů v oblasti zadávání veřejných zakázek.

54 V tomto ohledu z ustálené judikatury vyplývá, že členské státy, které přijímají opatření, jimiž provádí unijní právo, musí dodržovat obecné zásady tohoto práva, k nimž patří mimo jiné zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání (viz zejména rozsudek ze dne 3. září 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, body 35 a 36, jakož i citovaná judikatura).

55 Kromě toho je nutno připomenout, že podle téže judikatury platí, že jestliže zásada právní jistoty brání tomu, aby nařízení bylo použito se zpětnou účinností, a sice na situace vzniklé před jeho vstupem v platnost, a to bez ohledu na příznivé či nepříznivé účinky takového použití pro dotčené osoby, tatáž zásada vyžaduje, aby každá faktická situace byla obvykle posuzována, pokud není výslovně stanoveno jinak, ve světle v daném okamžiku účinných právních norem. Jestliže je však nově přijatý právní předpis platný pouze do budoucnosti, uplatní se rovněž, až na odchylky, na budoucí účinky situací, které vznikly během platnosti dřívějšího právního předpisu (viz zejména rozsudek ze dne 3. září 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, bod 37 a citovaná judikatura).

56 Jak vyplývá rovněž z téže judikatury, působnost zásady ochrany legitimního očekávání nemůže být natolik rozšířena, aby obecně bránila použití nové právní úpravy na budoucí účinky situací vzniklých za působnosti dřívější právní úpravy (viz zejména rozsudek ze dne 3. září 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, bod 38 a citovaná judikatura).

57 Z předcházejícího vyplývá, že na čtvrtou otázku ve věci C-260/14 je třeba odpovědět tak, že zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, aby členský stát použil finanční opravy upravené vnitrostátním právním předpisem, který vstoupil v platnost poté, co došlo k údajnému porušení právních předpisů v oblasti zadávání veřejných zakázek, za předpokladu, že jde o použití nové právní úpravy na budoucí účinky situací vzniklých za působnosti dřívější právní úpravy, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu s ohledem na všechny relevantní okolnosti věci v původním řízení.

K nákladům řízení

58 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

1) **Článek 1 odst. 2 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství a čl. 2 bod 7 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 musí být vykládány v tom smyslu, že nedodržení vnitrostátních právních předpisů veřejným zadavatelem, který je příjemcem podpory ze strukturálních fondů v rámci zadávání veřejné zakázky s odhadovanou hodnotou nižší než prahová hodnota stanovená v čl. 7 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, ve znění nařízení Komise (ES) č. 1422/2007 ze dne 4. prosince 2007, může při zadávání této zakázky představovat „nesrovnalost“ ve smyslu uvedeného čl. 1 odst. 2 nebo čl. 2 bodu 7, pokud toto nedodržení vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Evropské unie, a to započtením neoprávněného výdaje.**

2) **Článek 98 odst. 2 první pododstavec druhá věta nařízení č. 1083/2006 musí být vykládán v tom smyslu, že finanční opravy členských států v případě, že byly použity na výdaje spolufinancované ze strukturálních fondů z důvodu nedodržení právních předpisů v oblasti zadávání veřejných zakázek, jsou správními opatřeními ve smyslu článku 4 nařízení č. 2988/95.**

3) **Zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, aby členský stát použil finanční opravy upravené vnitrostátním právním předpisem, který vstoupil v platnost poté, co došlo k údajnému porušení právních předpisů v oblasti zadávání veřejných zakázek, za předpokladu, že jde o použití nové právní úpravy na budoucí účinky situací vzniklých za působnosti dřívější právní úpravy, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu s ohledem na všechny relevantní okolnosti věci v původním řízení.**

Podpisy.