Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 26. maja 2016*

[Besedilo popravljeno s sklepom z dne 19. junija 2016]

„Predhodno odločanje — Varstvo finančnih interesov Unije — Uredba (ES, Euratom) št. 2988/95 — Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) — Uredba (ES) št. 1083/2006 — Oddaja naročila s strani prejemnika sredstev iz skladov, ki deluje kot naročnik, za izvedbo subvencionirane dejavnosti — Pojem ‚nepravilnost' — Merilo v zvezi s ‚kršitvijo prava Unije' — Postopki oddaje javnega naročila, ki so v nasprotju z nacionalno zakonodajo — Narava finančnih popravkov, ki jih sprejmejo države članice — Upravni ukrepi ali kazni"

V združenih zadevah C-260/14 in C-261/14,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložilo Curtea de Apel Bacău (pritožbeno sodišče Bacău, Romunija) z odločbama z dne 8. maja 2014, ki sta prispeli na Sodišče 30. maja 2014, v postopkih

Județul Neamț (C-260/14),

Județul Bacău (C-261/14)

proti

Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi J. L. da Cruz Vilaça, predsednik senata, F. Biltgen, A. Borg Barthet, E. Levits (poročevalec), sodniki in M. Berger, sodnica,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— [besedilo popravljeno s sklepom z dne 19. junija 2016] za romunsko vlado R. H. Radu, V. Angelescu in D. M. Bulancea, agenta,

— za madžarsko vlado M. Z. Fehér in G. Koós, kot tudi A. Pálfy, agenti,

— za nizozemsko vlado M. Bulterman in B. Koopman, agentki,

* Jezik postopka: romunščina

— za Evropsko komisijo B.-R. Killmann in A. Ștefănuc, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 14. januarja 2016

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago členov 1, 2, 4 in 5(c) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 340), člena 2, točka 7, ter člena 98 Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (UL L 210, str. 25).

2 Ta predloga sta bila vložena v okviru dveh sporov med Județul Neamț (okrožje Neamț) in Județul Bacău (okrožje Bacău) na eni strani ter Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (ministrstvo za regionalni razvoj in javno upravo) na drugi zaradi veljavnosti dveh upravnih aktov, ki ju je slednji naslovil nanju in s katerima jima je kot naročnikoma, ki sta organizirala postopka oddaje javnih naročil za subvencionirano dejavnost, naložil nadomestilo dela zneska subvencij, ki sta jih bila deležna.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Člen 1 Uredbe št. 2988/95 določa:

„1. Za zaščito finančnih interesov Evropskih skupnosti se sprejmejo splošna pravila za enotne preglede ter upravne ukrepe in kazni v zvezi z nepravilnostmi, ki se nanašajo na zakonodajo Skupnosti.

2. ‚Nepravilnost' pomeni vsako kršenje določb zakonodaje Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun Skupnosti ali proračunska sredstva, ki jih upravljajo, bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu Skupnosti, bodisi z neupravičenimi izdatki."

4 Člen 2 navedene uredbe določa:

„1. Upravni pregledi, ukrepi in kazni se uvedejo, če je to potrebno zaradi zagotovitve pravilne uporabe zakonodaje Skupnosti. Ti pregledi in ukrepi so učinkoviti, sorazmerni in odvračalni, da zagotovijo ustrezno zaščito finančnih interesov Skupnosti.

2. Za nepravilnost ni mogoče izreči upravne kazni, če kazen ni bila prej določena v aktu Skupnosti. Če so se določbe o upravnih kaznih v predpisih Skupnosti pozneje spremenile, se za nazaj uporabljajo milejše določbe.

3. Zakonodaja Skupnosti določi vrsto in obseg upravnih ukrepov in kazni, ki so potrebni za pravilno uporabo omenjenih predpisov, ob upoštevanju narave in teže nepravilnosti, podeljenih ali pridobljenih koristi in stopnje odgovornosti.

4. Postopke za uporabo pregledov, ukrepov in kazni Skupnosti ureja zakonodaja držav članic ob upoštevanju veljavne zakonodaje Skupnosti."

5 Člen 4 navedene uredbe določa:

„1. Praviloma se za vsako nepravilnost odredi odvzem neupravičeno pridobljene koristi:

— z obveznostjo plačila ali vračila dolgovanega ali neupravičeno prejetega zneska,

— z izgubo celotne ali dela garancije, ki je bila dana za zavarovanje odobrene koristi ali ob prejemu predplačila.

2. Uporaba ukrepov iz odstavka 1 je omejena na odvzem pridobljene koristi in, če je tako predvideno, obresti, katerih višina se lahko določi pavšalno.

3. Če se ugotovi, da so bili v nasprotju s cilji veljavne zakonodaje Skupnosti zaradi pridobitve neke koristi zahtevani pogoji za pridobitev koristi ustvarjeni umetno, se zato korist ne odobri ali pa se odvzame.

4. Ukrepi iz tega člena se ne štejejo za kazen.“

6 Člen 5 Uredbe št. 2988/95 določa:

„1. Za namerno nepravilnost ali nepravilnost iz malomarnosti so predvidene naslednje upravne kazni:

a) plačilo upravne denarne kazni;

b) plačilo večjega zneska od neupravičeno prejetega ali utajenega zneska in, kjer je primerno, obresti; znesek se določi v skladu z odstotkom, ki se določi s posebnimi predpisi, in ne sme presegati nujno potrebne ravni, ki še ima odvračilni učinek;

c) odvzem celotne ali dela koristi, prejete po predpisih Skupnosti, tudi če se je subjekt neupravičeno okoristil samo iz dela te koristi;

[…]“

7 Člen 1, zadnji odstavek, Uredbe št. 1083/2006 določa:

„Uredba […] določa načela in pravila partnerstva, programiranja, vrednotenja, upravljanja, vključno s finančnim upravljanjem, spremljanja in nadzora na podlagi delitve pristojnosti med državami članicami in Komisijo.“

8 Člen 2, točka 7, te uredbe določa:

„V tej uredbi imajo naslednji izrazi naslednji pomen:

[…]

7) ‚nepravilnost‘ […] [je] kakršna koli kršitev določbe prava Skupnosti, ki je posledica delovanja ali opustitve dejanja gospodarskega subjekta, ki zaradi neupravičene postavke odhodkov škoduje ali bi škodovalo splošnemu proračunu Evropske unije“.

9 Člen 98 te uredbe določa:

„1. Države članice imajo prvostopenjsko odgovornost za preiskovanje nepravilnosti na podlagi dokazov o večji spremembi, ki vpliva na naravo okoliščin izvajanja ali nadzora projektov ali operativnih programov in povzroči izvajanje potrebnih finančnih popravkov.

2. Država članica izvede potrebne finančne popravke v povezavi s posameznimi ali sistemskimi nepravilnostmi, ki so odkrite v delovanju projektov ali operativnih programov. Popravki države članice obsegajo preklic celote ali dela javnega prispevka iz operativnega programa. Država upošteva naravo in resnost nepravilnosti ter finančno izgubo sklada.

Sredstva iz skladov, ki so bila na ta način sproščena, lahko država članica ponovno porabi do 31. decembra 2015 za zadevni operativni program, v skladu z določbami iz odstavka 3.

3. Prispevek, ki je bil preklican v skladu z odstavkom 2, se ne sme ponovno porabiti za projekt ali projekte, ki so bili predmet popravka, niti kadar je bil finančni popravek izveden zaradi sistemske nepravilnosti za obstoječi projekt v okviru celote ali dela prednostne osi, kjer je do te sistemske napake prišlo.

[…]“

10 Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, str. 320) je z učinkom z dne 1. januarja 2014 nadomestila Uredbo št. 1083/2006.

11 Člen 2, točka 36, Uredbe št. 1303/2013 določa:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

(36) ‚nepravilnost‘ pomeni vsako kršitev prava Unije ali nacionalnega prava v zvezi z njegovo uporabo, ki je posledica delovanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, vključenega v izvajanje skladov ESI [Evropski strukturni in investicijski skladi], ki zaradi neupravičene postavke izdatkov škoduje ali bi škodovalo proračunu Unije“.

12 V uvodni izjavi 2 Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 132), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 1422/2007 z dne 4. decembra 2007 (UL L 317, str. 34, v nadaljevanju: Direktiva 2004/18), je navedeno:

„Za oddajo naročil, sklenjenih v državah članicah v imenu države, regionalnih ali lokalnih in drugih oseb javnega prava, veljajo načela iz Pogodbe in zlasti načelo prostega pretoka blaga, načelo svobode ustanavljanja in načelo svobode opravljanja storitev ter načela, ki iz teh izhajajo, kot so načelo enakopravnosti, načelo nediskriminacije, načelo vzajemnega priznavanja, načelo sorazmernosti in načelo transparentnosti. Vendar je za naročila nad določeno vrednostjo priporočljivo na podlagi teh načel sprejeti določbe o usklajevanju nacionalnih postopkov za dodeljevanje teh naročil na ravni Skupnosti, da bi zagotovili njihovo uresničevanje in jamčili odpiranje javnih naročil konkurenci. Te usklajevalne določbe bi se zato morale razlagati v skladu z zgoraj navedenimi pravili in načeli kakor tudi z drugimi pravili iz Pogodbe.“

13 Člen 7 te direktive, naslovljen „Vrednostni pragi za javna naročila“, določa:

„Ta direktiva se mora uporabljati za javna naročila, ki niso izključena v skladu z izjemami iz členov 10 in 11 ter členov 12 do 18 in katerih vrednost je brez davka na dodano vrednost (DDV) enaka ali večja od naslednjih pragov:

(a) 133.000 […][EUR] za javna naročila blaga in storitev, razen tistih iz tretje alinee točke (b), ki jih oddajo naročniki, navedeni kot centralni državni organi na seznamu v Prilogi IV;; […]

(b) 206.000 […][EUR]

— za javna naročila blaga in storitev, ki jih oddajo naročniki, ki niso na seznamu v Prilogi IV,

— za javna naročila blaga, ki jih oddajo naročniki iz seznama v Prilogi IV s področja obrambe, če ti proizvodi vključujejo proizvode, ki niso zajeti v Prilogi V,

— za javna naročila, ki jih odda kateri koli naročnik v zvezi s storitvami kategorije 8 iz Priloge II A, telekomunikacijskimi storitvami kategorije 5, katerih postavke v nomenklaturi CPV so enakovredne referenčnim številkam CPC 7524, 7525 in 7526, in/ali s storitvami s seznama v Prilogi II B;

(c) 5.150.000 […][EUR] za javna naročila gradenj.“

Romunsko pravo

14 Člen 1 ordonanță Guvernului nr. 79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător (zakonska uredba št. 79/2003 o nadzoru in povračilu sredstev Skupnosti ter o nepravilni uporabi sredstev sofinanciranja, *Monitorul Oficial al României* [Uradni list Romunije], del I, št. 622 z dne 30. avgusta 2003) v različici, ki je veljala na datum pogodb o financiranju in postopkih javnega naročanja za izvajanje subvencioniranih dejavnosti iz postopka v glavni stvari (v nadaljevanju: OG št. 79/2003), določa:

„S to uredbo so urejene dejavnosti ocenjevanja in vračila neupravičeno izplačanih nepovratnih sredstev finančne pomoči, ki jo je Romuniji odobrila Evropska skupnost, in/ali sredstev sofinanciranja kot posledica nepravilnosti.“

15 Člen 2 OG št. 79/2003 določa:

„V tej uredbi se uporabljajo te opredelitve:

a) nepravilnost je vsaka kršitev načel zakonitosti, pravilnosti in skladnosti, ki jih urejajo nacionalne določbe in/ali določbe Skupnosti ter določbe pogodb ali katerakoli druga pravna obveznost na podlagi teh določb, ki z neupravičenimi izdatki vpliva na splošni proračun Evropskih skupnosti in/ali proračune, ki jih te upravljajo, ter proračune, iz katerih se izvršuje sofinanciranje;

[…]

d) terjatve v proračunu, ki so posledica nepravilnosti, so zneski, ki jih je treba povrniti v splošni proračun Evropskih skupnosti in/ali proračune, ki jih te upravljajo ali se upravljajo v njihovem imenu, ter proračune, iz katerih se izvršuje sofinanciranje, ker so bila sredstva Skupnosti in s tem povezani zneski sofinanciranja nepravilno porabljeni in/ali ker so bili zneski v okviru ukrepov, ki so del sistema celotnega ali delnega financiranja teh sredstev, prejeti nezakonito;

[…]“

16 Člen 4 OG št. 79/2003 določa:

„1. Predmet povračila so terjatve v proračunu, ki so posledica nepravilnosti pri neupravičeno izplačanih sredstvih Skupnosti in/ali s tem povezanega sofinanciranja, bančne provizije, vključno z dodatnimi, s tem povezanimi stroški, ter drugi zneski, določeni z zakonom v breme dolžnika.

[…]“

17 Na datum pregleda subvencioniranih ukrepov iz postopka v glavni stvari, s strani pristojnega organa, je 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 acestoranujna (uredba-zakon št. 66/2011 o preprečevanju, ugotavljanju in sankcioniranju nepravilnosti pri prejemu in uporabi evropskih sredstev in/ali s tem povezanih nacionalnih javnih sredstev, *Monitorul Oficial al României* [Uradni list Romunije], del I, št. 461 z dne 30. junija 2011 s poznejšimi spremembami in dopolnitvami) (v nadaljevanju: OUG št. 66/2011), nadomestila OG št. 79/2003.

18 Člen 2 OUG št. 66/2011 določa:

„V tej uredbi-zakonu se uporabljajo te opredelitve:

a) nepravilnosti – kakršnakoli kršitev načel zakonitosti, pravilnosti in skladnosti, ki so urejena z nacionalnimi in/ali evropskimi določbami ter določbami pogodb ali katerekoli druge pravne obveznosti, sklenjene na podlagi teh določb, ki izhaja iz dejanja ali opustitve upravičenca ali organa, pristojnega za upravljanje z evropskimi sredstvi, in ki z neupravičenimi izdatki vpliva ali bi lahko vplivala na splošni proračun Evropske unije ali proračune mednarodnih javnih donatorjev in/ali s tem povezana nacionalna javna sredstva;

[…]

h) ugotavljanje nepravilnosti – nadzor/preiskava s strani pristojnih organov v skladu z določbami te uredbe-zakona za ugotovitev obstoja nepravilnosti;

i) ugotavljanje terjatev v proračunu, ki so posledica nepravilnosti – dejavnosti, s katerimi se ugotovi in opredeli obveznost plačila, ki izhaja iz ugotovljenih nepravilnosti, z izdajo obveznic;

[…]

o) uporaba finančnih popravkov – upravni ukrepi, ki jih sprejmejo pristojni organi v skladu z določbami te uredbe-zakona, ki vključujejo izključitev financiranja iz evropskih sredstev in/ali s tem povezanih nacionalnih javnih sredstev, kar zadeva izdatke, za katere je bila ugotovljena nepravilnost;

[…]“

19 Člen 27(1) OUG št. 66/2011 določa:

„Če se ugotovi, da so prejemniki kršili določbe v zvezi z postopkom javnega naročanja tako glede veljavnih nacionalnih predpisov na področju javnih naročil kot posebnih postopkov javnega naročanja, ki veljajo za zasebne prejemnike, se izda zaznamek o ugotovitvi nepravilnosti in določitvi finančnih popravkov na podlagi členov 20 in 21.“

20 Člen 28 OUG št. 66/2011 določa:

„Višina terjatve v proračunu, določena na podlagi določb člena 27, se izračuna z določitvijo finančnih popravkov v skladu z določbami iz priloge.“

21 V prilogi k tej uredbi-zakonu OUG št. 66/2011, ki se nanaša na pogodbe, katerih vrednost ne presega vrednostnega praga, določenega v nacionalni zakonodaji s področja javnih naročil, za določitev obveznosti objave v *Uradnem listu Evropske unije*, točka 2.3 priloge za kršitve pri uporabi nezakonitih meril za usposobljenost in izbiro in/ali meril za oddajo določa popravek/zmanjšanje v višini 10 % vrednosti zadevne pogodbe ali stopnja, ki se lahko zmanjša za 5 % zaradi teže kršitve.

Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

22 V okviru regionalnega operativnega programa za obdobje 2007–2013, sta dve sosednji romunski regionalni upravi, okrožje Neamț (zadeva C-260/14) in okrožje Bacău (zadeva C-261/14) prejeli sredstva iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR). Sredstva so bila dodeljena na podlagi pogodbe o financiranju, sklenjene med Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului (ministrstvo za regionalni razvoj in turizem), kot organom za upravljanje regionalno operativnega programa 2007–2013 in dvema regionalnima upravama.

23 V okviru zadeve C-260/14 je bil predmet pogodbe o financiranju obnova, razširitev in posodobitev šolskega centra v Romanu (Romunija), majhnem moldavskem kraju, ki je od mesta Bacău oddaljen približno štirideset kilometrov. Slednje se nahaja približno 300 km severno od Bukarešte, 370 km od bolgarske meje, za vzhodnimi Karpati in blizu meje z Moldavijo na vzhodu, na severu pa z Ukrajino. Okrožje Neamț je kot prejemnik sredstev in naročnik organiziral javni razpis za oddajo javnega naročila storitev revizije v vrednosti približno 20.264,18 EUR, po koncu katerega je bila sklenjena pogodba o opravljanju storitev revizije v vrednosti 19.410,12 EUR.

24 V okviru zadeve C-261/14 je bil predmet pogodbe financiranje obnove lokalne ceste. Okrožje Bacău je organiziralo odprt javni razpis za oddajo javnega naročila za gradnje v vrednosti 2.820.515 EUR, po koncu katerega je bila 17. septembra 2009 sklenjena pogodba o izvedbi gradnje.

25 Iz podatkov, predloženih Sodišču, je razvidno, da je v okviru obeh postopkov ministrstvo za regionalni razvoj in javno upravo ocenilo, da so bili pogoji, ki sta jih določili okrožji Neamț in Bacău v okviru tega postopka v nasprotju z nacionalno zakonodajo s področja oddaje javnih naročil. V teh okoliščinah je to ministrstvo sprejelo finančni popravek, ki predstavlja 5 % zadevne pogodbene vrednosti.

26 Okrožji Neamț in Bacău sta nato vložili tožbi zoper odločbi o zadevnih finančnih popravkih. Potem ko ju je Ministrstvo za regionalni razvoj in javno upravo zavrnilo, sta tožeči stranki v postopkih v glavni stvari predložitveno sodišče pozvali, naj ti odločbi razglasi za nični.

27 V okviru teh sporov je predložitveno sodišče zlasti pozvano, naj odloči o obstoju „nepravilnosti“ v smislu Uredbe št. 2988/95 ali Uredbe št. 1083/2006 in po potrebi o naravi finančnih popravkov, ki jih je sprejelo to ministrstvo.

28 V teh okoliščinah je Curtea de Apel Bacău (pritožbeno sodišče Bacău, Romunija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja, pri čemer se prvo vprašanje nanaša na zadevo C-260/14, drugo, tretje in četrto vprašanje v zadevah C-260/14 in C-261/14 pa so v bistvu enaka:

„1. Ali je to, da naročnik, ki je prejemnik pomoči iz strukturnih skladov, na področju oddaje naročila, katerega predmet je izvedba financirane dejavnosti, ne spoštuje pravil v zvezi z oddajo javnega naročila, katerega vrednost je nižja od zgornje meje, določene v členu 7(a) Direktive št. 2004/18, ‚nepravilnost' v smislu člena 1 Uredbe št. 2988/95 oziroma ‚nepravilnost' v smislu člena 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006?

2. Ali je treba člen 98(2), drugi stavek, Uredbe št. 1083/2006 razlagati tako, da so finančni popravki držav članic, če se ti uporabijo za izdatke, sofinancirane iz strukturnih skladov, zaradi nespoštovanja določb na področju javnih naročil upravni ukrepi, določeni v členu 4 Uredbe št. 2988/95, ali upravne kazni, določene v členu 5(1)(c) te uredbe?

3. Če je odgovor na drugo vprašanje tak, da so finančni popravki držav članic upravne kazni, ali se uporabi načelo retroaktivne uporabe milejše kazni iz člena 2(2), drugi stavek, Uredbe (ES) št. 2988/95?

4. Če se finančni popravki uporabijo za izdatke, sofinancirane iz strukturnih skladov, zaradi neupoštevanja pravil na področju javnih naročil, ali člen 2(2) Uredbe št. 2988/95, v povezavi s členom 98(2), drugi stavek, Uredbe št. 1083/2006 ter ob upoštevanju načel pravne varnosti in legitimnih pričakovanj, nasprotuje temu, da država članica uporabi finančne popravke, urejene z nacionalnim predpisom, ki je začel veljati po tem, ko naj bi prišlo do kršitve pravil na področju javnih naročil?"

29 S sklepom predsednika Sodišča z dne 16. julija 2014 sta bili zadevi C-260/14 in C-261/14 združeni za pisni in ustni postopek ter izdajo sodbe.

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje v zadevi C-260/14

30 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v zadevi C-260/14 v bistvu sprašuje, ali je treba člen 1(2) Uredbe št. 2988/95 in člen 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006 razlagati tako, da lahko neupoštevanje nacionalnih predpisov s strani naročnika, ki je prejemnik pomoči iz strukturnih skladov, v okviru postopka oddaje javnega naročila, katerega vrednost je nižja od praga, določenega v členu 7(a) Direktive 2004/18, pomeni „nepravilnost" v smislu člena 1(2) Uredbe št. 2988/95 ali v smislu člena 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006.

31 Najprej je treba navesti, da to javno naročilo ne spada na področje uporabe postopkov iz Direktive 2004/18, ker je vrednost zadevnega javnega naročila nižja od zgornje meje, določene v členu 7(a) te direktive.

32 V zvezi s tem je treba navesti, da Uredba št. 2988/95 določa le splošna načela pregledovanja in sankcioniranja za varstvo finančnih interesov Unije. Izterjave napačno uporabljenih sredstev se morajo tako izvajati na podlagi drugih določb, in sicer po potrebi na podlagi sektorskih določb (glej v tem smislu sodbo z dne 18. decembra 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, točka 37 in navedena sodna praksa).

33 Te sektorske določbe so predmet Uredbe št. 1083/2006, kot je v točki 46 sklepnih predlogov navedel tudi generalni pravobranilec.

34 Vendar ker sta uredbi št. 2988/95 in št. 1083/2006 del istega normativnega dela, ki zagotavlja dobro upravljanje s sredstvi Unije in zaščito njenih finančnih interesov, je treba pojem „nepravilnost“ v smislu člena 1(2) Uredbe št. 2988/95 in člena 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006, razlagati skladno.

35 Glede tega je treba opozoriti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je (glej sodbo Sodišča z dne 3. septembra 2015, Sodiaal International, C-383/14, EU:C:2015:541, točka 20 in navedena sodna praksa).

36 Medtem ko iz člena 1(2) Uredbe št. 2988/95 in iz člena 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006 izhaja, da je nepravilnost vsakršno kršenje določb prava Unije, pa ne bi bilo mogoče izključiti, da je takšna nepravilnost prav tako posledica kršitve nacionalnega prava.

37 V zvezi s tem je treba spomniti, da ker so bile zadevne operacije iz postopka v glavni stvari financirane s strani Unije, za te operacije velja pravo Unije. Prav tako je treba pojem „nepravilnost“ v smislu člena 1(2) Uredbe št. 2988/95 in iz člena 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006 razlagati tako, da se nanaša ne samo na vsakršno kršitev prava Unije, temveč tudi na kršitev določb nacionalnega prava, ki prispevajo k zagotavljanju pravilne uporabe prava Unije s področja upravljanja projektov, ki se financirajo iz sredstev Unije.

38 Takšno razlago pojma „nepravilnost“ potrjuje normativen kontekst, v katerega se uvršča zlasti člen 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006, kot tudi cilj, ki mu sledi ta uredba.

39 Prvič, glede normativnega konteksta, v katerega se uvršča člen 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006, je treba navesti, da je cilj te uredbe, kot je opredeljen v njenem členu 1, zlasti določitev pravil finančnega upravljanja, spremljanja in nadzora operacij, ki se financirajo iz ESRR na podlagi deljene odgovornosti med državami članicami in Komisijo.

40 Te naloge upravljanja, spremljanja in nadzora so opredeljene v okviru naslova VI Uredbe št. 1083/2006, medtem ko so naloge v zvezi s finančnim upravljanjem predmet določb naslova VII te uredbe, poglavje II pa ureja finančne popravke. Iz njih jasno izhaja, da morajo, na prvem mestu, zahtevane finančne popravke, če je treba, izvesti države članice in zagotoviti, da so operacije skladne z vsemi predpisi, ki se uporabijo tako na ravni Unije, kot na nacionalni ravni.

41 Drugič, glede cilja, ki mu sledi Uredba št. 1083/2006, je namen pravil, vzpostavljenih v okviru te uredbe, kot izhaja tudi iz točke 35 te sodbe, predvsem zagotoviti redno in učinkovito rabo sredstev iz strukturnih skladov, z namenom varstva finančnih interesov Unije.

42 Ker ni mogoče izključiti, da bi kršitve nacionalne zakonodaje lahko ogrozile učinkovitost intervencije zadevnih skladov, razlaga, v skladu s katero tovrstne kršitve ne morejo pomeniti „nepravilnost“ v smislu člena 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006, ne bi zagotovila celovite izpolnitve ciljev, ki jim sledi zakonodajalec Unije na tem področju.

43 Glede na navedeno je treba pojem „nepravilnost“ iz člena 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006 in iz člena 1(2) Uredbe št. 2988/95 razlagati tako, da se nanaša tudi na kršitve določb nacionalnega prava, ki se uporabljajo za operacije, financirane iz strukturnih skladov.

44 Takšno razlago med drugim potrjuje tudi opredelitev „nepravilnost“ iz člena 2, točka 36, Uredbe št. 1303/2013, ki je z učinkom z dne 1. januarja 2014 razveljavila Uredbo št. 1083/2006.

45 Ta opredelitev, ki je navedena v točki 11 te sodbe, se izrecno sklicuje na vsakršno kršitev prava Unije ali nacionalnega prava v zvezi z njegovo uporabo. V povezavi z zgornjimi ugotovitvami to pojasnilo glede kršitve nacionalnega prava razjasni obseg pojma „nepravilnost“ iz člena 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006 (glej v tem smislu, *a contrario*, sodbo z dne 7. aprila 2016, PARTNER Apelski Dariusz, C-324/14, EU:C:2016:214, točki 90 in 91).

46 Zato je na prvo vprašanje v zadevi C-260/14 treba odgovoriti, da je treba člen 1(2) Uredbe št. 2988/95 in člen 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006 razlagati tako, da neupoštevanje nacionalnih predpisov s strani naročnika, ki je prejemnik pomoči iz strukturnih skladov, v okviru postopka oddaje javnega naročila, katerega vrednost je nižja od praga, določenega v členu 7(a) Direktive 2004/18, pri oddaji tega naročila lahko pomeni „nepravilnost“ v smislu tega člena 1(2) ali navedenega člena 2(7), če to neupoštevanje je oziroma bi lahko škodovalo splošnemu proračunu Unije z naložitvijo neupravičenih izdatkov.

Drugo vprašanje v zadevi C-260/14 in prvo vprašanje v zadevi C-261/14

47 Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem v zadevi C-260/14 in s prvim vprašanjem v zadevi C-261/14 izvedeti ali je treba člen 98(2), prvi pododstavek, drugi stavek, Uredbe št. 1083/2006 razlagati tako, da so finančni popravki, ki jih izvedejo države članice, če so bili uporabljeni za izdatke, sofinancirane iz strukturnih skladov, zaradi nespoštovanja določb na področju javnih naročil, upravni ukrepi v smislu člena 4 Uredbe št. 2988/95, ali pa gre, nasprotno, za upravne kazni v smislu člena 5(c) te uredbe.

48 Najprej je treba navesti, da v skladu s členom 98(2), prvi pododstavek, Uredbe št. 1083/2006 finančni popravki, ki jih morajo države članice sprejeti, če odkrijejo nepravilnosti v zvezi s projekti ali operativnimi programi, obsegajo preklic celote ali dela javnega prispevka za zadevni operativni program. Dalje, v skladu s členom 98(2), drugi pododstavek, te uredbe, lahko zadevna država članica sredstva iz skladov, ki so bila na ta način sproščena, pod določenimi pogoji ponovno porabi.

49 Nato je treba ugotoviti, da iz besedila te določbe, v povezavi s členom 4(1), prva alinea, Uredbe št. 2988/95 izhaja, da je namen finančnih popravkov, ki jih morajo države članice sprejeti, če odkrijejo nepravilnosti v zvezi s projekti ali operativnimi programi, odvzem neupravičeno pridobljene koristi s strani zadevnih gospodarskih subjektov, zlasti obveznost vračila neupravičeno prejetega zneska.

50 Nazadnje, kot je navedel tudi generalni pravobranilec v točki 105 sklepnih predlogov, je Sodišče že večkrat pojasnilo, da obveznost vračila koristi, ki je bila neupravičeno prejeta zaradi nepravilnega ravnanja, ne pomeni kazni, temveč je zgolj posledica ugotovitve, da zahtevani pogoji za pridobitev koristi iz ureditve Unije niso bili spoštovani, zaradi česar je pridobljena korist neupravičena (glej sodbe z dne 4. junija 2009, Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, točka 28; z dne 17. septembra 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, točka 45 in navedena sodna praksa, in z dne 18. decembra 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, točka 36). Tega sklepa ne more omajati dejstvo, navedeno v predložitveni odločbi, da v konkretnem primeru celotni znesek, ki se ga nadomesti, ne more popolnoma ustrezati izgubi, ki so jo dejansko utrpeli strukturni skladi.

51 Zato iz navedenega izhaja, da je treba na drugo vprašanje v zadevi C-260/14 in na prvo vprašanje v zadevi C-261/14 odgovoriti tako, da je treba člen 98(2), prvi pododstavek, drugi stavek, Uredbe št. 1083/2006 razlagati tako, da so finančni popravki, ki jih sprejmejo države članice, če so bili uporabljeni za izdatke, sofinancirane iz strukturnih skladov, zaradi nespoštovanja določb na področju javnih naročil, upravni ukrepi v smislu člena 4 Uredbe št. 2988/95.

Tretje vprašanje v zadevi C-260/14 in drugo vprašanje v zadevi C-261/14

52 Glede na odgovor, podan predložitvenemu sodišču v točki 51 te sodbe, na tretje vprašanje v zadevi C-260/14 in na drugo vprašanje v zadevi C-261/14 ni treba odgovoriti.

Četrto vprašanje v zadevi C-260/14

53 Predložitveno sodišče s četrtim vprašanjem v zadevi C-260/14 v bistvu sprašuje ali je v okoliščinah zadeve v glavni stvari treba načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj razlagati tako, da nasprotujeta temu, da država članica sprejme finančne popravke, urejene z nacionalnim predpisom, ki je začel veljati po tem, ko naj bi prišlo do domnevne kršitve pravil na področju javnih naročil.

54 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da morajo države članice, ko sprejmejo ukrepe, s katerimi izvajajo pravo Unije, spoštovati temeljna načela tega prava, med katerimi sta zlasti načelo pravne varnosti in načelo varstva legitimnih pričakovanj (glej sodbo Sodišča z dne 3. septembra 2015, A2, C-89/14, EU:C:2015:537, točki 35 in 36 in navedena sodna praksa).

55 Poleg tega je v zvezi s tem treba opozoriti, da v skladu s to sodno prakso čeprav načelo pravne varnosti nasprotuje temu, da bi se uredba uporabljala retroaktivno, namreč za položaj pred začetkom veljavnosti te uredbe, in to ne glede na ugodne ali neugodne učinke, ki bi jih lahko imela taka uporaba za zadevno osebo, pa to isto načelo zahteva, da bi moralo biti vsako dejansko stanje običajno – razen ob izrecnih nasprotnih navedbah – presojano ob upoštevanju pravnih pravil, ki so veljala ob tistem času. Vendar pa, če novi zakon velja le za prihodnost, se prav tako uporablja – razen v primeru odstopanj – za prihodnje učinke situacij, ki so nastale v okviru nekdanjega zakona (glej v tem smislu sodbo z dne 3. septembra 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, točka 37 in navedena sodna praksa).

56 Prav tako iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da področja uporabe načela varstva legitimnih pričakovanj ni mogoče razširiti toliko, da bi se na splošno preprečila uporaba nove ureditve glede prihodnjih učinkov položajev, ki so nastali v okviru prejšnje ureditve (glej sodbo z dne 3. septembra 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, točka 37 in navedena sodna praksa).

57 Iz navedenega izhaja, da je na četrto vprašanje za predhodno odločanje v zadevi C-261/14 treba odgovoriti, da načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj ne nasprotujeta temu, da država članica sprejme finančne popravke, urejene z nacionalnim predpisom, ki je začel veljati po tem, ko naj bi prišlo do domnevne kršitve pravil na področju oddaje javnih naročil, če gre za uporabo novega predpisa za prihodnje učinke položajev, ki so nastali v okviru prejšnje ureditve, kar mora preveriti predložitveno sodišče ob upoštevanju vseh upoštevnih okoliščin zadeve v glavni stvari.

Stroški

58 Ker je ta postopek za stranki v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

1. **Člen 1(2) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti, in člen 2, točka 7, Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 je treba razlagati tako, da neupoštevanje nacionalnih predpisov s strani prejemnika sredstev iz strukturnih skladov v okviru postopka oddaje javnega naročila, katerega vrednost je nižja od**

praga, določenega v členu 7(a) Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 1422/2007 z dne 4. decembra 2007, lahko pomeni „nepravilnost“ v smislu tega člena 1(2) ali navedenega člena 2, točka 7, če to neupoštevanje je oziroma bi lahko škodovalo splošnemu proračunu Unije z naložitvijo neupravičenih izdatkov.

2. **Člen 98(2), prvi pododstavek, drugi stavek, Uredbe št. 1083/2006 je treba razlagati tako, da so finančni popravki držav članic, če so bili sprejeti za izdatke, sofinancirane iz strukturnih skladov, zaradi nespoštovanja določb na področju javnih naročil, upravni ukrepi v smislu člena 4 Uredbe št. 2988/95.**

3. **Načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta temu, da država članica sprejme finančne popravke, urejene z nacionalnim predpisom, ki je začel veljati po tem, ko naj bi prišlo do domnevne kršitve pravil na področju oddaje javnih naročil, če gre za uporabo novega predpisa za prihodnje učinke položajev, ki so nastali v okviru prejšnje ureditve, kar mora preveriti predložitveno sodišče ob upoštevanju vseh upoštevnih okoliščin zadeve v glavni stvari.**

Podpisi