Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 14. ledna 2016 [1]

Spojené věci C-260/14 a C-261/14

Județul Neamț (C-260/14),
Județul Bacău (C-261/14)
proti
Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice

[žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce položené Curtea de Apel Bacău (odvolací soud v Bacău, Rumunsko)]

„Řízení o předběžné otázce — Ochrana finančních zájmů 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' — Dosah kritéria týkajícího se ‚porušení unijního práva' — Kritéria pro výběr stanovená v zadávacím řízení, která jsou v rozporu s vnitrostátními právními předpisy — Povaha finančních oprav přijatých členskými státy — Správní opatření nebo sankce"

1. Může nedodržení vnitrostátních právních předpisů o zadávání veřejných zakázek veřejným zadavatelem, který je příjemcem dotace ze strukturálních fondů, při zadávání veřejné zakázky, jejímž předmětem je provádění financované operace, představovat „nesrovnalost" ve smyslu nařízení (ES, Euratom) č. 2988/1995 [2], nebo ve smyslu nařízení (ES) č. 1083/2006 [3]?

2. Případně, jsou finanční opravy, které provádějí členské státy za účelem odnětí neoprávněně získané výhody, správními opatřeními nebo sankcemi ve smyslu těchto nařízení?

3. To je podstata otázek položených Curtea de Apel Bacău (odvolací soud v Bacău) v projednávaných věcech.

4. Tyto otázky vyvstaly v rámci sporů mezi Județul Neamț (župa Neamț) (věc C-260/14) a Județul Bacău (župa Bacău) (věc C-261/14), které jsou příjemci dotace poskytnuté Evropským fondem pro regionální rozvoj (EFRR) Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (ministerstvo pro regionální rozvoj a veřejnou správu), které je orgánem pověřeným řízením a kontrolou, na regionální úrovni, použití této dotace. Tento orgán měl totiž za to, že župa Neamț a župa Bacău nedodržely vnitrostátní pravidla veřejných zakázek při zadávání veřejných zakázek souvisejících s prováděním financovaných operací, a v důsledku toho rozhodl o odejmutí a získání zpět 5 % poskytnuté finanční podpory. Župa Neamț a župa Bacău proto napadly legalitu těchto finančních oprav a připomněly, že „nesrovnalost" podle nařízení č. 2988/95 a č. 1083/2006 znamená zejména porušení ustanovení unijního práva.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Nařízení Rady ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (Úř. věst. L 312, s. 1; Zvl. vyd. 01/01, s. 340).

3 — Nařízení Rady 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. L 210, s. 25).

5. Předkládající soud se ve věcech v původních řízeních zabývá otázkou, zda s ohledem na znění čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 a čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006 může být skutečnost, že příjemce podpory ze strukturálních fondů jakožto zadavatel nedodržel pouze vnitrostátní právní předpisy, nesrovnalostí vedoucí k přijetí finančních oprav?

6. V tomto stanovisku uvedu důvody, pro které se nesrovnalost operace spolufinancované ze strukturálních fondů podle mého názoru nemůže *stricto sensu* omezovat na porušení unijního práva.

7. Ochrana finančních zájmů Unie a zajištění efektivity operačních programů [4] prostřednictvím legálního a řádného užívání strukturálních fondů jsou cíle, kterých lze účinně dosáhnout pouze tehdy, pokud se poskytované dotace vztahují na jednání a výdaje, jejichž legalitu nelze zpochybnit, ať je tomu s ohledem na unijní právo nebo na vnitrostátní právo.

8. Navrhnu tedy, aby Soudní dvůr rozhodl, že nedodržení vnitrostátních právních předpisů o zadávání veřejných zakázek veřejným zadavatelem, který je příjemcem podpory vyplacené ze strukturálních fondů, při zadávání veřejné zakázky, jejímž předmětem je provádění financované operace, může představovat „nesrovnalost“ ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006, pokud toto jednání vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Evropské unie, a to započtením neoprávněného výdaje.

9. V tomto ohledu uvedu, že takový výklad pouze předjímá změny zavedené v rámci nové právní úpravy strukturálních fondů.

10. Pokud jde o povahu finančních oprav, které jsou členské státy povinny přijmout na základě čl. 98 odst. 2 nařízení č. 1083/2006, odkážu na ustálenou judikaturu Soudního dvora, podle níž povinnost vrátit neoprávněně získanou výhodu pocházející z protiprávní praktiky není sankcí.

I – Unijní právo

A – *Ochrana finančních zájmů Unie*

11. Druhý až pátý bod odůvodnění nařízení č. 2988/95 uvádí:

„vzhledem k tomu, že více než polovina výdajů Společenství je vyplácena příjemcům prostřednictvím členských států;

vzhledem k tomu, že pravidla pro [finanční] decentralizovanou správu a kontrolní systémy jsou předmětem různých podrobných předpisů pro dané politiky Společenství; že je však důležité bojovat ve všech oblastech proti jednáním, která poškozují finanční zájmy Společenství;

vzhledem k tomu, že má-li být boj proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Společenství účinný, musí být stanoven společný právní rámec pro všechny oblasti politik Společenství;

vzhledem k tomu, že jednání představující nesrovnalosti a s nimi související správní opatření a sankce jsou stanoveny v souladu s tímto nařízením v odvětvových předpisech.“

4 — „Operační program“ je ve smyslu čl. 2 bodu 1 nařízení č. 1083/2006 „dokument předložený členským státem a přijatý Komisí, který stanoví strategii rozvoje s uceleným souborem priorit, jež má být prováděna s podporou některého fondu nebo, v případě cíle ‚Konvergence‘, s podporou Fondu soudržnosti a Evropského fondu pro regionální rozvoj“.

12. V rámci hlavy I, nadepsané „Obecné zásady“, článek 1 tohoto nařízení 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.“

13. Článek 2 uvedeného nařízení uvádí pravidla použitelná pro přijetí správních opatření a sankcí. Uvádí následující:

„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.

[...]“

14. V rámci hlavy II, nadepsané „Správní opatření a sankce“, článek 4 nařízení č. 2988/95 uvádí pravidla použitelná pro správní opatření následujícím způsobem:

„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.“

15. Článek 5 tohoto nařízení, který stanoví pravidla použitelná pro správní sankce, zní následovně:

„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; [...]

c) úplné nebo částečné odnětí výhody udělené podle předpisů Společenství […]

[...]“

B – *Pravidla použitelná pro operace spolufinancované ze strukturálních fondů*

16. EFRR je jedním ze strukturálních fondů zavedených Evropskou komisí za účelem posílení hospodářské, sociální a územní soudržnosti Unie v souladu s cílem uvedeným v článku 174 SFEU. Tento fond přispívá hlavně ke snižování hospodářských, sociálních a územních rozdílů, které vznikly zejména v regionech, jejichž rozvoj zaostává a v regionech, kde probíhají hospodářské přeměny, a které čelí strukturálním obtížím tím, že spolufinancuje zejména vnitrostátní investice do podniků a infrastruktury souvisejících s výzkumem a inovacemi, životním prostředím, energií a dopravou, jakož i se zdravotními a vzdělávacími službami.

17. Stejně jako jeho předchůdce – nařízení (ES) č. 1260/1999 [5] – nařízení č. 1083/2006 stanoví souhrn pravidel a řízení, která se použijí na pomoc z EFRR, Evropského sociálního fondu (ESF) a Fondu soudržnosti.

18. Vzhledem k tomu, že se na strukturální fondy vztahuje sdílené řízení, za řízení a kontrolu financování odpovídají členské státy a Komise. V první řadě však přísluší členským státům, aby prováděly a kontrolovaly operace prováděné v rámci operačních programů, jakož i aby sledovaly a napravovaly nesrovnalosti.

19. Unijní normotvůrce v čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006 definuje „nesrovnalost“ jako „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“.

20. V článcích 60 a 61 tohoto nařízení unijní normotvůrce stanoví zásady použitelné pro vnitrostátní systémy řízení a kontroly.

21. Dále v článku 98 uvedeného nařízení uvádí pravidla použitelná pro finanční opravy přijaté členskými státy. Jeho odstavec 2 první pododstavec zní následovně:

„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.“

22. Prováděcí pravidla k nařízení č. 1083/2006 jsou stanovena v nařízení (ES) č. 1828/2006 [6].

5 — Nařízení Rady ze dne 21. června 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech (Úř. věst. L 161, s. 1; Zvl. vyd. 14/01, s. 31).

6 — **Nařízení Komise ze dne 8. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1083/2006 a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj (Úř. věst. L 371, s. 1, a oprava v Úř. věst. 2007, L 45, s. 3), ve znění nařízení** Komise (ES) č. 846/2009 ze dne 1. září 2009 (Úř. věst. L 250, s. 1, dále jen „nařízení č. 1828/2006“).

23. Nařízení č. 1083/2009 bylo s účinností od 1. ledna 2014 zrušeno nařízením (EU) č. 1303/2013[7], které před ukončením své analýzy stručně přezkoumám.

II – Spory v původních řízeních a předběžné otázky

24. Komise dne 12. července 2007 schválila pro Rumunsko regionální operační program pro období 2007–2013 z EFRR. Celkový rozpočet tohoto programu se blíží 4,38 miliardy eur a podpora Společenství dosahuje 3,7 miliardy eur[8].

25. Z písemností ve vnitrostátním spise[9] vyplývá, že míra spolufinancování EFRR v regionálním operačním programu dosahuje 84 % (3 726 021 762 eur). V projednávaných věcech dotčené financování musí přispět k realizaci prioritní osy č. 3 tohoto programu (657 530 000 eur), která se týká zejména zlepšení infrastruktury zdravotnictví a vzdělávání za účelem posílení přístupu obyvatel k základním službám.

26. Župa Neamț (věc C-260/14) a župa Bacău (věc C-261/14) uzavřely s ministerstvem pro regionální rozvoj a turismus (Ministerul Dezvoltarii Regionale și Turismului) jakožto s řídícím orgánem regionálního operačního programu smlouvu o financování pro realizaci dvou operací.

27. V rámci věci C-260/14 se smlouva o financování týká obnovy, rozšíření a modernizace školního centra. Župa Neamț, příjemce podpory, jakožto zadavatel zorganizovala zadávací řízení pro zadání veřejné zakázky na auditorské služby v hodnotě zhruba 20 264,18 eura, v návaznosti na které byla uzavřena smlouva na poskytování auditorských služeb v hodnotě 19 410,12 eura.

28. Ze skutečností předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že v rámci tohoto řízení župa Neamț stanovila podmínky týkající se odborné způsobilosti uchazečů, které byly ministerstvem pro regionální rozvoj a veřejnou správu považovány za protiprávní s ohledem na vnitrostátní právo.

29. Zadání dotčené veřejné zakázky totiž bylo podmíněno jednak tím, že uchazeč předloží smlouvu uzavřenou v posledních třech letech, která má stejný předmět jako smlouva, která je předmětem dotčeného zadávacího řízení, a jednak disponibilitou vedoucího systémů řízení kvality v oblasti stavebnictví.

30. Ministerstvo pro regionální rozvoj a veřejnou správu mělo za to, že první podmínka je v rozporu se zásadou volné hospodářské soutěže, přičemž se domnívalo, že každému hospodářskému subjektu musí být umožněno se účastnit zadávacího řízení ve specifické oblasti smlouvy, aniž by zadavatel jakožto orgán, který je příjemcem dotčeného financování, použil zdroj financování jako kritérium způsobilosti. Pokud jde o druhou podmínku, rozhodlo s ohledem na povahu veřejných zakázek, že tato podmínka není relevantní. Za těchto okolností ministerstvo pro regionální rozvoj a veřejnou správu přijalo finanční opravu představující 5 % částky dotčené smlouvy.

7 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady 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. L 347, s. 320).

8 — Informace o uvedeném programu jsou obsaženy ve vnitrostátním spisu a jsou k dispozici na internetových stánkách Komise (http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/atlas/programmes/2007-2013/romania/operational-programme-regional-operational-programme?countryCode=RO&regionId= 389) a v rumunském jazyce na internetové adrese http://www.inforegio.ro/en/regio-2007-2014-en/documente-de-programare.html.

9 — Viz zejména dokument župní rady Neamț, nazvaný „Achizitie publică de servicii – Achiziționarea serviciilor de audit în cadrul proiectului: ‚Reabilitarea, extinderea și modernizarea Centrului Școlar pentru Educație Incluzivă Roman‘ “, květen 2011, bod 1.1. Tento dokument je součástí vnitrostátního spisu. Viz rovněž, pokud jde o provádění prioritní osy č. 3 regionálního operačního programu 2007–2013, oddíl I.4 průvodce pro uchazeče, který je v rumunském jazyce k dispozici na internetové adrese http://www.inforegio.ro/ro/axa-3.html pod odkazem „hlavní oblast pomoci 3.1“.

31. 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.

32. Ze skutečností předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že v rámci tohoto řízení župa Bacău uplatnila nepřiměřené technické specifikace, přičemž bylo shledáno, že jsou rovněž v rozporu s vnitrostátními právními předpisy. Za těchto podmínek ministerstvo pro regionální rozvoj a veřejnou správu rovněž přijalo finanční opravu představující 5 % částky dotčené smlouvy.

33. Župa Neamț a župa Bacău proto podaly proti těmto rozhodnutím o finančních opravách žalobu. 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 řídícím orgánem.

34. Vzhledem k tomu, že Curtea de Apel Bacău (odvolací soud v Bacău) měl určité pochybností ohledně výkladu těchto nařízení, rozhodl se přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky [10]:

„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/EHS [11] 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. 2988/1995, nebo ‚nesrovnalostí‘ ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku, musí být čl. 98 odst. 2 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. 2988/1995 nebo jsou ‚správními sankcemi‘ ve smyslu čl. 5 odst. 1 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. 2988/1995?

4) [V případě odpovědi na druhou otázku v tom smyslu, že finanční opravy členských států jsou správními sankcemi [12]], v situaci, kdy byly finanční opravy použity na výdaje spolufinancované ze strukturálních fondů z důvodu nedodržení právních předpisů v oblasti zadávání veřejných zakázek, brání čl. 2 odst. 2 nařízení č. 2988/1995 ve spojení s ustanovením čl. 98 odst. 2 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?“

35. Účastníci původních řízení, rumunská, maďarská a nizozemská vláda, jakož i Komise předložili písemná vyjádření.

10 — S výjimkou první otázky, která je vznesena pouze ve věci C-260/14, pokládá předkládající soud v obou věcech stejné otázky.

11 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (Úř. věst. L 134, s. 114).

12 — Poukazuji na to, že ačkoli tato zmínka ve znění čtvrté otázky položené ve věci C-260/14 chybí, je výslovně uvedena ve znění téže otázky položené ve věci C-261/14. Uvedená zmínka je mimoto zcela koherentní s ohledem na podstatu otázky.

III – Má analýza

A – *K první otázce, týkající se kvalifikace dotčených porušení jako „nesrovnalosti“*

36. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda porušení vnitrostátních právních předpisů příjemcem podpory jednajícím jakožto veřejný zadavatel v rámci zadávání veřejné zakázky týkající se provádění operace spolufinancované ze strukturálních fondů může být „nesrovnalostí“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 nebo čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006.

37. Připomínám tak, že podle čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 „[se] [n]esrovnalostí [...] 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“.

38. Definice nesrovnalosti použitá v nařízení č. 1083/2006 je definicí vycházející z čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95. Znění je částečně stejné, jelikož podle čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006 „nesrovnalost“ znamená „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“.

39. K zodpovězení otázky, kterou klade předkládající soud, je třeba nejprve určit, které z těchto dvou nařízení se použije v rozsahu, v němž je definice nesrovnalosti použitá unijním normotvůrcem součástí všech pravidel a zásad v oblasti, na kterou se nařízení vztahuje.

1. K použitelnému nařízení

40. Má se na dotčená jednání nahlížet z pohledu pravidel týkajících se ochrany finančních zájmů Unie nebo pravidel týkajících se obecných ustanovení o strukturálních fondech?

41. Pokud jde o tuto otázku, je judikatura Soudního dvora ustálená.

42. Dotčená jednání musejí být posuzována s ohledem na znění čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006, které je na rozdíl od nařízení č. 2988/95 odvětvovým předpisem.

43. Soudní dvůr totiž ve svém rozsudku Somvao [13] připomněl čl. 1 odst. 1 a třetí až pátý bod odůvodnění nařízení č. 2988/95, aby dospěl k závěru, že tento předpis je obecnou právní úpravou týkající se kontrol a sankcí určených k ochraně finančních zájmů Unie před nesrovnalostmi tím, že stanoví společný právní rámec pro všechny oblasti politik Společenství [14].

44. Nařízení č. 2988/95 tak stanoví řadu zásad, které musejí být následně dodržovány v rámci vypracování sektorových předpisů. Jak vyplývá z čl. 2 odst. 3, jakož i z třetího, pátého a osmého bodu odůvodnění tohoto nařízení, jsou pravidla pro decentralizovanou správu rozpočtu, pravidla a zásady, které se použijí na vnitrostátní systémy řízení a kontroly, jednání představující nesrovnalosti a správní opatření a sankce skutečně stanoveny v odvětvových předpisech vypracovaných unijním normotvůrcem podle dotčených politik Společenství.

13 — C-599/13, EU:C:2014:2462.

14 — Body 32 a 33, jakož i citovaná judikatura.

45. Příslušné vnitrostátní orgány musí tedy za účelem určení, zda je jednání „nesrovnalostí“, odkázat na odvětvové předpisy, a právě na základě těchto ustanovení tedy musí případně vymáhat nesprávně použité prostředky [15].

46. To je předmětem nařízení č. 1083/2006.

47. Jak vyplývá z jeho čl. 1 čtvrtého pododstavce, stanoví toto nařízení zásady pro použití strukturálních fondů tím, že stanoví zejména pravidla pro partnerství, programování a hodnocení, přičemž upřesňuje povinnosti členských států, pokud jde o kontrolu operací, a stanoví zásady použitelné pro zjišťování a nápravu nesrovnalostí.

48. Definice pojmu „nesrovnalost“ vycházející z čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 byla přizpůsobena z důvodů soudržnosti a právní jasnosti s ohledem na fungování a zásady, které jsou strukturálním politikám vlastní [16].

49. S ohledem na tyto skutečnosti a zejména na ustálenou judikaturu Soudního dvora je třeba ve světle čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006, které je na rozdíl od nařízení č. 2988/95 odvětvovým předpisem, posoudit, zda jsou praktiky dotčené ve věcech v původních řízeních nesrovnalostmi.

50. Jiný výklad by podle mého názoru zbavil nařízení č. 1083/2006 jeho užitečného účinku a narušil by řádné používání strukturálních fondů.

51. Nyní je třeba ověřit, zda tyto praktiky mohou být „nesrovnalostmi“ ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006.

2. Dosah pojmu „nesrovnalost“ ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006

52. Připomínám, že podle čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006 „nesrovnalost“ znamená porušení právních předpisů Unie v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Unie, a to započtením neoprávněného výdaje do souhrnného rozpočtu.

53. Unijní normotvůrce tedy tímto ustanovením definuje okolnosti, za kterých může porušení příslušného právního předpisu vést členské státy nebo Komisi k provedení finančních oprav uvedených zejména v článcích 98 až 100 nařízení č. 1083/2006.

54. V projednávaných věcech vzniká otázka, zda dotčená jednání, která nespadají do působnosti směrnice 2004/18, mohou nicméně představovat porušení unijního práva.

55. Je nesporné, že činnosti financované z rozpočtu Unie musejí být vedeny zcela v souladu s unijním právem.

56. Zásada slučitelnosti operace financované ze strukturálních fondů s unijním právem je základní zásadou, kterou se řídí způsobilost operace k evropskému financování.

57. Tato zásada je obsažena v čl. 9 odst. 5 nařízení č. 1083/2006, který je součástí hlavy I tohoto nařízení, nadepsané „Cíle a obecná pravidla pomoci“. Podle tohoto ustanovení „[o]perace financované z[e] [strukturálních] fondů musí být v souladu se Smlouvou a s akty přijatými na jejím základě.“

15 — Bod 37 a citovaná judikatura.

16 — V tomto ohledu viz poznámka pod čarou 1 dokumentu Komise nazvaného „Pokyny pro stanovení finančních oprav u výdajů spolufinancovaných ze strukturálních fondů nebo Fondu soudržnosti z důvodu porušení pravidel o veřejných zakázkách“ (COCOF 07/0037/03).

58. Uvedená zásada je obsažena rovněž v bodě 22 odůvodnění uvedeného nařízení. Je znovu uvedena v článku 11 vzorové dohody pro přidělování finančních prostředků z EFRR [17], a jelikož představuje klíčový prvek žádosti o dotaci, také ve všech pokynech určených pro předkladatele projektů [18], jakož i ve všech dohodách o financování uzavřených s konečným příjemcem finančních prostředků.

59. V rámci věcí v původních řízeních je zásada slučitelnosti operace financované ze strukturálních fondů s unijním právem obsažena v pokynech stanovených ministerstvem pro rozvoj, veřejné práce a bydlení (Ministerul Dezvoltarii, Lucrărilor Publice şi Locuinţelor) týkajících se provádění prioritní osy č. 3 regionálního operačního programu 2007–2013, a vyplývá zejména z kritérií způsobilosti k financování [19].

60. Podle této zásady každá operace, která je předmětem financování ze strukturálních fondů, a tedy každý výdaj, který s ním souvisí, musí být v souladu s unijními právními předpisy a musí být slučitelné s politikami a akcemi unijního normotvůrce.

61. Pokud tak v rámci provádění operace spolufinancované ze strukturálních fondů příjemce těchto prostředků, jednající jakožto veřejný zadavatel, nedodržuje pravidla týkající se zadávání veřejných zakázek stanovená směrnicí 2004/18, která musí dodržovat, může toto jednání být „nesrovnalostí“ ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006, jelikož porušuje pravidlo unijního práva.

62. Co se přitom stane, když za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené v původních řízeních, je hodnota zakázek nižší, než jsou prahové hodnoty stanovené v článku 7 směrnice 2004/18 [20], takže se na zadání uvedených zakázek pravidla a zásady stanovené v tomto předpisu nevztahují?

63. Na nedbalosti, porušení nebo zneužití, kterých se dopustí příjemce strukturálních fondů, se nebude vztahovat kvalifikace „nesrovnalosti“ ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006 z důvodu, že tato jednání nebudou představovat porušení ustanovení unijního práva?

64. Podle mého názoru tomu tak není. Na taková porušení se pojem „nesrovnalost“ musí vztahovat.

65. Zaprvé, i když je pravda, že ve věcech v původních řízeních příjemci dotace jakožto veřejní zadavatelé nebyli povinni dodržovat pravidla stanovená směrnicí 2004/18, a to z důvodu hodnoty zakázek, nic to nemění na tom, že jako každé jednání státu stanovující podmínky, jimž podléhá poskytování hospodářských činností, musí zadání těchto zakázek respektovat zásady zakotvené ve Smlouvě o FEU a podléhá požadavkům, které z ní vyplývají tak, jak byly blíže uvedeny judikaturou Soudního dvora.

66. Unijní normotvůrce tak v bodě 2 odůvodnění směrnice 2004/18 upřesnil, že bez ohledu na částku zakázek sjednaných v členských státech jménem státu, regionálních nebo místních orgánů a jiných veřejnoprávních subjektů musí zadávací řízení dodržovat zásady Smlouvy o FEU, zejména zásadu volného pohybu zboží, zásadu svobody usazování a zásadu svobodného poskytování služeb, jakož i zásady z nich odvozené, jako je zásada rovného zacházení, zásada zákazu diskriminace, zásada vzájemného uznávání, zásada proporcionality a zásada transparentnosti.

17 — Článek 11 této dohody zmiňuje nesrovnalosti, které mohou vést k částečnému či celkovému odejmutí dotace v důsledku provedené kontroly, přičemž je mezi nimi uvedeno i porušení evropských závazků.

18 — Viz zejména pokyny k žádosti o dotaci z ERFF, které jsou k dispozici na internetových stránkách regionu Centre (Francie) na následující adrese: http://www.europe-centre.eu/fr/53/PO_FEDER_Centre.html.

19 — Viz druhý dokument uvedený v poznámce pod čarou 9, oddíl I.5 v rámci kritérií způsobilosti (Cheltuieli eligibile), s. 8, a oddíl II, s. 13. Viz rovněž internetová adresa uvedená v poznámce pod čarou 8 (s. 155 dokumentu).

20 — Podle čl. 7 písm. a) a c) této směrnice se tato směrnice použije jednak na veřejné zakázky na dodávky a služby, jejichž odhadovaná hodnota bez daně z přidané hodnoty (DPH) je rovná nebo vyšší než 162 000 eur, a jednak na veřejné zakázky na stavební práce, jejichž odhadovaná hodnota bez DPH je rovna nebo vyšší než 6 242 000 eur.

67. Jak Soudní dvůr ještě připomněl ve svém rozsudku Impresa Edilux a SICEF [21], tato povinnost se použije na zadávání veřejných zakázek vykazujících „nepochybný přeshraniční význam“ [22], tedy které může zaujmout hospodářské subjekty usazené v jiných členských státech.

68. Existence nepochybného přeshraničního významu je určena s ohledem na určitá objektivní kritéria, jako je hospodářský význam zakázky, místo jejího provádění nebo její technické charakteristiky [23].

69. V projednávaných věcech tedy předkládajícímu soudu přísluší provést podrobné posouzení všech relevantních skutečností, které má k dispozici, aby určil, zda dotčené zakázky mají takový význam [24].

70. Podle mého názoru a s ohledem na některé skutečnosti, které mám k dispozici, je málo pravděpodobné, že by zakázka zadaná župou Neamț (věc C-260/14) mohla zaujmout podniky usazené v jiných členských státech, a to s ohledem na omezený hospodářský význam smlouvy a místo jejího provádění. Město Piatra Neamț (Rumunsko) se totiž nachází 433 km od bulharské hranice a částka zakázky dosahovala 19 410 eur.

71. Naproti tomu je můj pohled odlišný, pokud jde o zakázku zadanou župou Bacău (věc C-261/14). I když se totiž město Bacău nachází přibližně 370 km od bulharské hranice, nic to nemění na tom, že částka smlouvy dosahovala 2 820 515 eur. Tato částka zdaleka není zanedbatelná. Není tedy vyloučeno, že by zájem mohly projevit zejména podniky usazené v Bulharsku.

72. Pokud by předkládající soud učinil závěr, že první nebo druhá zakázka mohla zaujmout podniky usazené v jiných členských státech, mohla by tedy dotčená porušení být „nesrovnalostí“ ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006 v rozsahu, v němž představují porušení zásad Smlouvy o FEU. Předkládajícímu soudu však přísluší ověřit, zda tato jednání skutečně vedla ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Unie, a to započtením neoprávněného výdaje.

73. Zadruhé nelze zapomenout na to, že bez ohledu na povahu porušení k protiprávnosti došlo v rámci operace financované z evropských zdrojů. S ohledem na toto financování přitom operace, jakož i všechna pravidla vnitrostátního práva, která se na ni uplatní, nutně spadají do působnosti unijního práva.

74. V důsledku toho se domnívám, že kritérium vycházející z porušení unijního práva musí být vykládáno široce tak, aby pokrývalo porušení unijního práva *stricto sensu*, jakož i porušení vnitrostátních právních předpisů týkajících se použití unijního práva.

75. Cíle a struktura nařízení č. 1083/2006 ostatně svědčí ve prospěch takového výkladu.

76. EFRR je v rozsahu, v němž používá finanční prostředky Unie, založen zaprvé na zásadě řádného finančního řízení, která vyžaduje, aby rozpočtové položky byly použity v souladu se zásadami hospodárnosti, účinnosti a efektivity.

21 — C-425/14, EU:C:2015:721.

22 — Bod 21 a citovaná judikatura. Tuto judikaturu uvádí Komise v bodě 1.3 jejího Interpretačního sdělení o právních předpisech Společenství použitelných pro zadávání zakázek, na které se plně nebo částečně nevztahují směrnice o zadávání veřejných zakázek (Úř. věst. 2006, C 179, s. 2), jakož i na straně 11 výše uvedených pokynů pro stanovení finančních oprav u výdajů spolufinancovaných ze strukturálních fondů nebo Fondu soudržnosti z důvodu porušení pravidel o veřejných zakázkách.

23 — Rozsudky Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a další (C-159/11, EU:C:2012:817, bod 23 a citovaná judikatura), jakož i Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, bod 29 a citovaná judikatura).

24 — Rozsudek Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, bod 30 a citovaná judikatura).

77. Tato zásada, která se uplatní pro všechny oblasti rozpočtu spravované sdíleným řízením, je zakotvena v článku 317 SFEU [25] a je uznána ustálenou judikaturou [26]. Je jednou ze základních zásad, na kterých je založeno nařízení č. 2988/95, a její dosah je vymezen v kapitole 7 hlavy II nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství [27], a zejména v jeho článku 27.

78. Podle zásady řádného finančního řízení je cílem pravidel stanovených v rámci nařízení č. 1083/2006 zaručit, aby byly strukturální fondy používány legálně a řádně tak, aby jednak byly chráněny finanční zájmy Unie a jednak bylo zajištěno účinné provádění operačních programů [28].

79. Takového cíle lze přitom dosáhnout pouze tehdy, pokud se dotace poskytované ze strukturálních fondů vztahují na jednání a výdaje, jejichž legalitu nelze zpochybnit, ať je tomu s ohledem na unijní právo nebo na vnitrostátní právo. Jen pod touto podmínkou lze totiž zajistit účinnost pomoci ze strukturálních fondů tím, že se zabrání tomu, aby z nich byly financovány podvodné operace, které někdy představují nadržování nebo korupci.

80. V rámci dotčených zadávacích řízení tak nelze vyloučit, že použitím takto restriktivních kritérií pro výběr, která jsou v rozporu s vnitrostátními pravidly veřejných zakázek, příjemci finančních prostředků jakožto veřejní zadavatelé neměli v úmyslu určité uchazeče ze zakázky vyloučit, nebo naopak jednoho z nich upřednostnit. Tato kritéria zajisté některým hospodářským subjektům zabránila účastnit se dotčené zakázky, případně je od účasti odradila, a v důsledku toho podstatným způsobem snížila počet hospodářských subjektů schopných tyto zakázky realizovat. V takových případech, obzvláště častých, pokud jde o zadávání veřejných zakázek [29], mohou dotčená kritéria pro výběr podniku přinést neoprávněnou výhodu v rozporu se samotným cílem evropského financování. Za těchto okolností je porušení vnitrostátních právních předpisů jednáním, jímž mohou být dotčeny finanční zájmy Unie stejně jako jednání porušující pravidla unijního práva. Soudní dvůr přitom v bodě 45 svého rozsudku Baltlanta [30] upřesnil, že souhrnný rozpočet Unie je třeba chránit před „každým jednáním či opomenutím, jež by mohlo způsobit újmu tomuto rozpočtu“. Jediný rozdíl spočívá možná v závažnosti porušení, ve významu finančních následků, které z tohoto porušení vyplynou a v intenzitě finanční opravy, která má být přijata.

81. V každém případě a v souladu se zásadou *fraus omnia corrumpit* povede porušení vnitrostátních právních předpisů k nezpůsobilosti operace k evropskému financování.

82. Za účelem ochrany finančních zájmů Unie před jakýmkoli podvodem a zajištění úplného uskutečnění cílů sledovaných unijním normotvůrcem v rámci pomoci ze strukturálních fondů musí být porušení vnitrostátních právních předpisů v rámci operace, která je spolufinancována, sankcionována stejným způsobem, jako je sankcionováno porušení pravidel unijního práva, a musí být tedy kvalifikována jako „nesrovnalosti“ ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006.

25 — Podle čl. 317 prvního pododstavce SFEU „[k]omise plní rozpočet ve spolupráci s členskými státy v souladu s finančním nařízením přijatým na základě článku 322 na vlastní odpovědnost a v mezích přidělených prostředků v souladu se zásadami řádného finančního řízení. Členské státy spolupracují s Komisí, aby zajistily využití rozpočtových prostředků v souladu se zásadami řádného finančního řízení“.

26 — Viz zejména rozsudek Irsko v. Komise (C-199/03, EU:C:2005:548, bod 25).

27 — Úř. věst. L 248, s. 1. Nařízení ve znění nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1995/2006 ze dne 13. prosince 2006 (Úř. věst. L 390, s. 1, dále jen „nařízení č. 1605/2002“).

28 — Viz zejména body 61 a 66 odůvodnění tohoto nařízení.

29 — Viz zpráva vypracovaná Účetním dvorem Evropské unie nazvaná „Jak co nejlépe využívat prostředky EU: situační zpráva o rizicích finančního řízení rozpočtu EU“, *Úřad pro publikace Evropské unie*, 2014, zvláště s. 100, bod 14.

30 — C-410/13, EU:C:2014:2134. Ve věci, ve které byl vydán tento rozsudek, měl Soudní dvůr provést výklad pojmu „nesrovnalost“ ve smyslu čl. 38 odst. 1 písm. e) nařízení č. 1260/1999 o finanční kontrole, kterou musejí provádět členské státy, pokud jde o pomoc ze strukturálních fondů (pravidla stanovená v tomto ustanovení jsou napříště obsažena v článcích 60 a 61 nařízení č. 1083/2006).

83. S ohledem na tyto cíle ostatně Soudní dvůr v bodě 48 rozsudku Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134) rozhodl, že se pojem „nesrovnalost“ týká „protiprávního využívání unijních finančních prostředků“. Protiprávní využívání unijních finančních prostředků přitom může vyplývat nejen z porušení pravidel unijního práva, ale rovněž z porušení ustanovení vnitrostátního práva.

84. Široký a dynamický výklad kritéria vycházejícího z porušení ustanovení unijního práva je nutno použít rovněž s ohledem na strukturu nařízení č. 1083/2006, a zvláště s ohledem na vnitrostátní systémy řízení a kontroly, které toto nařízení zavádí.

85. Pro zajištění efektivního a řádného využívání strukturálních fondů jsou členské státy povinny v souladu se zásadou řádného finančního řízení [31] zavést výkonné systémy řízení a kontroly schopné zajistit, aby příjemce finančních prostředků splnil povinnosti, na základě čehož má nárok na vyplacení finanční podpory stanovené v souladu s unijním právem a příslušným vnitrostátním právem [32].

86. Článek 60 písm. a) a b) nařízení č. 1083/2006 uvádí, že řídící orgán je povinen v souladu se zásadou řádného finančního řízení jednak zajistit, aby operace „po celou dobu provádění zůstávaly v souladu s platnými předpisy Společenství a vnitrostátními předpisy“, a dále ověřovat, zda jsou výdaje vykázané příjemci „v souladu s předpisy Společenství a vnitrostátními předpisy“.

87. Článek 61 písm. b) bod ii) tohoto nařízení stejným způsobem uvádí, že certifikační orgán operačního programu je povinen osvědčit, že „vykázané výdaje jsou v souladu s platnými předpisy Společenství a vnitrostátními předpisy a byly vynaloženy na operace vybrané pro financování v souladu s kritérii platnými pro daný program, která jsou v souladu s předpisy Společenství a vnitrostátními předpisy“.

88. Tytéž povinnosti přísluší auditnímu orgánu podle čl. 62 odst. 1 uvedeného nařízení ve spojení s čl. 16 odst. 2 nařízení č. 1828/2006.

89. Členské státy jsou tedy povinny zrušit celé evropské financování nebo jeho část, pokud zjistí pochybení při používání unijní právní úpravy nebo vnitrostátních právních předpisů, jelikož slučitelnost operace s platnými ustanoveními Společenství a vnitrostátními ustanoveními jsou podmínkou způsobilosti operace k financování.

90. Finanční opravy, které jsou povinny přijmout podle článku 98 nařízení č. 1083/2006, ostatně směřují k „obnovení stavu, kdy jsou všechny výdaje, které jsou předmětem žádosti o spolufinancování ze strukturálních fondů, legální a řádné, v souladu s platnými pravidly a předpisy na vnitrostátní a unijní úrovni“ [33].

31 — Viz rozsudek Itálie v. Komise (T-308/05, EU:T:2007:382, bod 109).

32 — V tomto ohledu viz rozsudek Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134), ve kterém Soudní dvůr odkázal výslovně na článek 4 nařízení Komise (ES) č. 438/2001 ze dne 2. března 2001, **kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1260/1999, pokud jde o řídicí a kontrolní systémy pro pomoc poskytovanou ze strukturálních fondů (Úř. věst. L 63, s. 21; Zvl. vyd. 14/01, s. 132). Tento článek 4 velmi jasným způsobem uváděl, že systémy řízení a kontroly týkající se provádění operačního programu musí stanovit řízení umožňující zajistit, že spolufinancované služby dodržují platná vnitrostátní pravidla a pravidla Společenství týkající se zvláště způsobilosti výdajů k příspěvkům ze strukturálních fondů z titulu dotčené pomoci a pravidla týkající se veřejných zakázek. Vzhledem k tomu, že nařízení č. 1260/1999 a č. 438/2001 byla zrušena nařízením č. 1083/2006, jsou tato pravidla napříště obsažena v článcích 60 a 61 tohoto nařízení**.

33 — Viz bod 3 odůvodnění rozhodnutí Komise ze dne 19. října 2011 o schválení pokynů, kterými se vymezují zásady, kritéria a indikativní tabulky pro určení finančních oprav uplatňovaných Komisí podle článků 99 a 100 nařízení č. 1083/2006 [C(2011) 7321 final]. Viz rovněž strana 2 pokynů, kterými se vymezují zásady, kritéria a indikativní tabulky, které mají být používány útvary Komise pro stanovení finančních oprav uvedených v čl. 39 odst. 3 nařízení (ES) č. 1260/99 [C(2001) 476].

91. Jak konstatuji, cílem kontrol příslušejících členským státům je tedy zajistit legalitu a řádnost všech operací [34] s ohledem nejen na unijní právo, ale rovněž na vnitrostátní právo, a to ve všech jejich aspektech, ať již správních, finančních, technických nebo fyzických [35].

92. V této souvislosti se mi omezení dosahu pojmu „nesrovnalost" pouze na porušení „unijního práva" *stricto sensu* zdá být rozporuplné a mohlo by mimoto zbavit kontrolní postupy zavedené v rámci nařízení č. 1083/2006 užitečného účinku.

93. Kromě toho se mi takový výklad zdá být umělý. Všechny skutečnosti, které jsem uvedl, totiž směřují k prokázání, že spolufinancování se podílí na jediné a nerozdělitelné operaci, jejíž legalitu lze chápat pouze jako celek, tedy s ohledem na platná pravidla unijního práva „a" na vnitrostátní právní předpisy. Byla-li při provádění operace nebo při použití výdaje porušena pravidla vnitrostátního práva, není již tato operace způsobilá k financování z EFRR. Dodržování pravidel Společenství a vnitrostátních pravidel sleduje stejný cíl. Rozlišování porušování podle toho, zda spadá do působnosti unijního práva, nebo se týká vnitrostátního práva, by tedy nemělo žádný smysl.

94. Tyto skutečnosti vyplývající se samotné systematiky nařízení č. 1083/2006 podporují široký výklad kritéria vyplývajícího z porušení unijního práva v tom smyslu, že se týká porušení nejen unijního práva, ale rovněž ustanovení vnitrostátního práva spadajících do působnosti unijního práva.

95. Takový výklad ostatně pouze předjímá změny provedené unijním normotvůrcem v nařízení č. 1303/2013, a zvláště v rámci definice pojmu „nesrovnalost".

96. Připomínám, že toto nařízení s účinností od 1. ledna 2014 zrušilo nařízení č. 1083/2006.

97. V článku 2 bodu 36 nařízení č. 1303/2013 pojem „nesrovnalost" napříště znamená „jakékoli porušení ustanovení unijního *nebo vnitrostátního právního předpisu týkajícího se jeho uplatňování*" [36].

98. Zásada slučitelnosti operace stanovená v článku 6 tohoto nařízení nadepsaném „Soulad s právem Unie a členských států" nyní stanoví, že operace podporované ze strukturálních fondů musí být „v souladu s platným právem Unie a *členských států týkajícím se jeho uplatňování*" [37].

99. Kromě toho jsou řídící a kontrolní orgány podle čl. 125 odst. 4 písm. a) uvedeného nařízení napříště povinny ověřovat, že spolufinancované produkty a služby byly dodány a že související výdaje jsou v souladu s platnými právními předpisy Unie a členských států týkajícími se jeho uplatňování.

100. „Právo členských států týkající se uplatňování [unijního práva]" přitom tvoří všechna pravidla vnitrostátního právního řádu, jejichž cílem je uplatňování a provádění právních předpisů Unie. Tento výraz se týká nejen vnitrostátních právních předpisů vyplývajících z provedení unijního práva, ale rovněž všech pravidel určených k provádění unijního práva na vnitrostátní úrovni, jako jsou vnitrostátní pravidla, kterými se řídí způsobilost výdajů k evropskému financování.

34 — Viz bod 66 odůvodnění nařízení č. 1083/2006. Viz rovněž čl. 28a odst. 2 písm. d) a čl. 53b odst. 2 nařízení č. 1605/2002 [čl. 59 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení č. 1605/2002 (Úř. věst. L 298, s. 1], jakož i sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě nazvané „Odpovědnosti členských států a Komise při sdíleném řízení strukturálních fondů a Fondu soudržnosti – současná situace a výhledy pro nové programové období po roce 2006" [COM (2004) 580 final].

35 — Článek 13 odst. 2 nařízení č. 1828/2006.

36 — Kurziva doplněna autorem tohoto stanoviska.

37 — Totéž.

101. S ohledem na všechny tyto skutečnosti mám tedy za to, že nedodržení vnitrostátních právních předpisů o zadávání veřejných zakázek veřejným zadavatelem, který je příjemcem podpory ze strukturálních fondů, při zadávání veřejné zakázky, jejímž předmětem je provádění financované operace, může představovat „nesrovnalost“ ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006, pokud toto jednání vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Evropské unie, a to započtením neoprávněného výdaje.

B – *Ke druhé otázce týkající se povahy finančních oprav*

102. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je povaha finančních oprav, které jsou členské státy povinny přijmout na základě čl. 98 odst. 2 prvního pododstavce nařízení č. 1083/2006.

103. Podle tohoto ustanovení „[č]lenský 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.“

104. Předkládající soud chce zejména vědět, zda tyto opravy jsou „správním opatřením“ ve smyslu článku 4 nařízení č. 2988/95, nebo „správní sankcí“ ve smyslu čl. 5 písm. c) tohoto nařízení.

105. Soudní dvůr již několikrát upřesnil, že „[p]ovinnost [vydat výhodu, která byla bezdůvodně získána protiprávními praktikami], 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“ [38].

106. Neshledávám žádný důvod se od této judikatury odchylovat.

107. Navrhuji tedy, aby Soudní dvůr rozhodl, že čl. 98 odst. 2 první pododstavec nařízení č. 1083/2006 musí být vykládán v tom smyslu, že finanční opravy, které členské státy musí přijmout z důvodu nesrovnalosti, kterou je spolufinancovaná operace dotčena, jsou „správním opatřením“ ve smyslu článku 4 nařízení č. 2988/95.

108. S ohledem na navrhovanou odpověď není třeba přezkoumávat třetí a čtvrtou otázku položenou předkládajícím soudem. Jak totiž vyplývá ze znění těchto otázek a odůvodnění předkládacího rozhodnutí, Curtea de Apel Bacău (odvolací soud v Bacău) uvedené otázky položil pro případ, že by Soudní dvůr měl za to, že finanční opravy přijímané členskými státy na základě čl. 98 odst. 2 prvního pododstavce nařízení č. 1083/2006 jsou „správními sankcemi“ ve smyslu čl. 2 odst. 2 nařízení č. 2988/95.

IV – Závěry

109. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na otázky položené Curtea de Apel Bacău (odvolací soud v Bacău) odpověděl následovně:

„1) Nedodržení vnitrostátních právních předpisů o zadávání veřejných zakázek veřejným zadavatelem, který je příjemcem podpory ze strukturálních fondů, při zadávání veřejné zakázky, jejímž předmětem je provádění financované operace, může představovat ‚nesrovnalost‘ ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních

38 — Viz rozsudek Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462, bod 36 a citovaná judikatura).

o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999, pokud toto jednání vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Evropské unie, a to započtením neoprávněného výdaje.

2) Článek 98 odst. 2 nařízení č. 1083/2006 musí být vykládán v tom smyslu, že finanční opravy, které členské státy musí přijmout z důvodu nesrovnalosti, kterou je spolufinancovaná operace dotčena, jsou ‚správním opatřením' ve smyslu článku 4 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství."