Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
YVES BOT
prednesené 14. januára 2016 [1]

Spojené veci C-260/14 a C-261/14

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Curtea de Apel Bacău (Odvolací súd v Bacău, Rumunsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Ochrana finančných záujmov Únie — Nariadenie (ES, Euratom) č. 2988/95 — Európsky fond pre regionálny rozvoj (EFRR) — Nariadenie (ES) č. 1083/2006 — Zadanie verejnej zákazky príjemcom prostriedkov konajúcim ako verejný obstarávateľ, ktorej predmetom je uskutočnenie dotovanej činnosti — Pojem ‚nezrovnalosť' — Rozsah kritéria týkajúceho sa ‚porušenia práva Únie' — Kritériá výberu uvedené vo verejnom obstarávaní, ktoré sú v rozpore s vnútroštátnou právnou úpravou — Povaha finančných opráv prijatých členskými štátmi — Správne opatrenia alebo sankcie"

1. Môže skutočnosť, že verejný obstarávateľ – príjemca grantu zo štrukturálnych fondov – poruší pri zadaní verejnej zákazky, ktorej predmetom je uskutočnenie dotovanej činnosti, vnútroštátne predpisy o verejnom obstarávaní, predstavovať „nezrovnalosť" v zmysle nariadenia (ES, Euratom) č. 2988/95 [2] alebo nariadenia (ES) č. 1083/2006 [3]?

2. Predstavujú finančné opravy, ku ktorým prípadne pristúpia členské štáty na odňatie neprávom získanej výhody, správne opatrenia alebo sankcie v zmysle týchto nariadení?

3. Také sú v podstate otázky, ktoré položil Curtea de Apel Bacău (Odvolací súd v Bacău) v prejednávaných veciach.

4. Tieto otázky boli položené v rámci sporov, konkrétne medzi Județul Neamț (Samosprávny kraj Neamț) (vec C-260/14), resp. Județul Bacău (Samosprávny kraj Bacău) (vec C-261/14), ktoré sú príjemcami grantu poskytovaného Európskym fondom pre regionálny rozvoj (EFRR), a Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (Ministerstvo regionálneho rozvoja a verejnej správy), ktoré je na regionálnej úrovni orgánom zodpovedným za správu a kontrolu používania tohto grantu. Uvedené ministerstvo totiž dospelo k záveru, že Samosprávne kraje Neamț a Bacău porušili vnútroštátne predpisy týkajúce sa zadávania verejných zákaziek v rámci verejného obstarávania

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Nariadenie Rady z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 312, s. 1; Mim. vyd. 01/001, s. 340).

3 — Nariadenie Rady z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a ktorým sa zrušuje nariadenie č. 1260/1999 (Ú. v. EÚ L 210, s. 25).

spojeného s uskutočnením grantom dotovaných operácií, a v dôsledku toho rozhodlo o odobratí a vymáhaní 5 % z priznanej finančnej pomoci. Samosprávne kraje Neamț a Bacău preto napadli zákonnosť týchto finančných opráv, pričom tvrdili, že podľa nariadení č. 2988/95 a 1083/2006 „nezrovnalosť“ predstavuje predovšetkým porušenie ustanovenia práva Únie.

5. Vo veciach samých sa vnútroštátny súd pýta, či v zmysle ustanovení článku 1 ods. 2 nariadenia č. 2988/95 a článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006 sa porušenie zo strany príjemcu grantu zo štrukturálnych fondov, ktorý koná ako verejný obstarávateľ, len vnútroštátnych predpisov, môže predstavovať nezrovnalosť, ktorá si vyžaduje prijatie finančných opráv.

6. V týchto návrhoch uvediem dôvody, pre ktoré si myslím, že nezrovnalosť operácie spolufinancovanej zo štrukturálnych fondov sa nemôže obmedzovať na porušenie práva Únie *stricto sensu*.

7. Ochrana finančných záujmov Únie a zabezpečenie účinnosti operačných programov[4] prostredníctvom zákonného a riadneho používania štrukturálnych fondov predstavujú ciele, ktoré možno účinne dosiahnuť len vtedy, ak sa priznané granty budú uplatňovať na konania a výdavky, ktorých zákonnosť nemožno spochybniť, a to či už z pohľadu práva Únie alebo vnútroštátneho práva.

8. Súdnemu dvoru teda navrhnem, aby rozhodol, že skutočnosť, že verejný obstarávateľ – príjemca grantu zo štrukturálnych fondov – poruší pri zadaní verejnej zákazky, ktorej predmetom je uskutočnenie dotovanej činnosti, vnútroštátne predpisy o verejnom obstarávaní, môže predstavovať „nezrovnalosť“ v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006, pokiaľ dôsledkom tohto konania je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu Európskej únie jeho zaťažením neoprávnenou výdavkovou položkou.

9. V tejto súvislosti uvediem, že taký výklad predstavuje len predvídanie zmien a doplnení, ktoré boli zavedené v rámci novej právnej úpravy o štrukturálnych fondoch.

10. Pokiaľ ide o povahu finančných opráv, ktoré sú členské štáty povinné prijať podľa článku 98 ods. 2 nariadenia č. 1083/2006, budem odkazovať na ustálenú judikatúru Súdneho dvora, v súlade s ktorou povinnosť vrátiť výhodu získanú neoprávnene v dôsledku protiprávneho konania nepredstavuje sankciu.

I – Právo Únie

A – *Ochrana finančných záujmov Únie*

11. Druhé až piate odôvodnenie nariadenia č. 2988/95 znejú:

„keďže viac než polovica výdavkov spoločenstva sa vypláca príjemcom sprostredkovane cez členské štáty;

keďže podrobné pravidlá upravujúce decentralizované [finančné – *neoficiálny preklad*] spravovanie a monitoring ich využitia podliehajú rozdielnym podrobným predpisom podľa príslušných politík spoločenstva; keďže sa však treba brániť vo všetkých oblastiach činom, ktoré poškodzujú finančné záujmy spoločenstiev;

4 — „Operačný program“ predstavuje v zmysle článku 2 bodu 1 nariadenia č. 1083/2006 „dokument predložený členským štátom a prijatý Komisiou, ktorý určuje stratégiu rozvoja pomocou jednotného súboru priorít, ktorá sa má realizovať s pomocou fondu alebo v prípade cieľa Konvergencia s pomocou Kohézneho fondu a EFRR“.

keďže účinnosť boja proti podvodom na finančných záujmoch spoločenstva si vyžaduje prijatie spoločného právneho rámca pre všetky oblasti, ktoré sú upravené politikami spoločenstva;

keďže protiprávne konanie a správne opatrenia a sankcie, ktoré sa naň vzťahujú, sú ustanovené v odvetvových predpisoch v súlade s týmto nariadením“.

12. Článok 1 tohto nariadenia, ktorý sa nachádza v prvej hlave s názvom „Všeobecné zásady“, stanovuje:

„1. Na účely ochrany finančných záujmov Európskych spoločenstiev sa týmto prijíma všeobecná úprava týkajúca sa jednotných kontrol a správnych opatrení a sankcií, ktoré sa týkajú protiprávneho konania [nezrovnalostí – *neoficiálny preklad*] s ohľadom na právo spoločenstva.

2. ‚Nezrovnalosť‘ je akékoľvek porušenie ustanovenia práva spoločenstva vyplývajúce z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, dôsledkom čoho je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu spoločenstiev alebo rozpočtov nimi spravovaných, buď zmenšením, alebo stratou výnosov plynúcich z vlastných zdrojov vyberaných priamo v mene spoločenstiev alebo neoprávnenou výdajovou položkou.“

13. Článok 2 uvedeného nariadenia spresňuje pravidlá vzťahujúce sa na prijímanie správnych opatrení a sankcií. Tento článok spresňuje:

„1. Správne kontroly, opatrenia a sankcie sa zavedú v takej miere, aby zabezpečili náležité uplatňovanie práva spoločenstva. Opatrenia majú byť účinné, primerané a majú odrádzať tak, aby poskytovali primeranú ochranu finančných záujmov spoločenstiev.

2. Nesmie sa uložiť žiadna správna sankcia, ak neexistovalo pred spáchaním protiprávneho konania [pred tým, než došlo k nezrovnalosti – *neoficiálny preklad*] príslušné ustanovenie právneho aktu spoločenstva. V prípade následnej zmeny a doplnenia ustanovení, ktoré ukladajú správne sankcie a sú upravené v právnych predpisoch spoločenstva, sa retroaktívne uplatnia menej prísne ustanovenia.

3. Právo spoločenstva stanoví druh a rozsah správnych opatrení a sankcií potrebných na správne uplatnenie daných pravidiel zohľadňujúc druh a závažnosť protiprávneho konania [nezrovnalosti – *neoficiálny preklad*], poskytnutej alebo získanej výhody a stupeň zodpovednosti.

…“

14. Článok 4 nariadenia č. 2988/95, ktorý sa nachádza v druhej hlave s názvom „Správne opatrenia a sankcie“, spresňuje pravidlá týkajúce sa správnych opatrení takto:

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

— povinnosťou zaplatiť alebo vrátiť dlžné alebo neprávom získané sumy,

— úplnou alebo čiastočnou stratou záruky poskytnutej na podporu žiadosti o poskytnutú výhodu alebo v čase prijatia zálohy.

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

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

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

15. Článok 5 tohto nariadenia, ktorý naopak stanovuje pravidlá týkajúce sa správnych sankcií, znie:

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

a) zaplatenie správnej pokuty;

b) zaplatenie sumy väčšej ako sú sumy neprávom získané alebo neuhradené a prípadne úroky…;

c) celkové alebo čiastočné odňatie výhody poskytnutej na základe právnych predpisov spoločenstva…;

…“

B – *Pravidlá uplatniteľné na operácie spolufinancované zo štrukturálnych fondov*

16. EFRR je jedným zo štrukturálnych fondov, ktoré vytvorila Európska komisia na posilnenie hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti v Únii v súlade s cieľom stanoveným v článku 174 ZFEÚ. Tento fond prispieva predovšetkým k znižovaniu hospodárskych, sociálnych a územných rozdielov, ktoré vznikli najmä v zaostávajúcich regiónoch a v regiónoch, v ktorých prebiehajú hospodárske zmeny alebo čelia štrukturálnym ťažkostiam, spolufinancovaním najmä vnútroštátnych investícií investovaných do podnikov a infraštruktúry spojených s výskumom, inováciami, so životným prostredím, s energetikou, dopravou, ako aj so zdravotníckymi službami a vzdelávaním.

17. Rovnako ako predchádzajúce nariadenie (ES) č. 1260/1999 [5], aj nariadenie č. 1083/2006 stanovuje súbor pravidiel a postupov uplatniteľných na pomoc poskytovanú z EFRR, Európskeho sociálneho fondu (ESF) a Kohézneho fondu.

18. Keďže na štrukturálne fondy sa vzťahuje spoločné riadenie, zodpovednosť za riadenie a kontrolu financovania nesú členské štáty a Komisia. V prvom rade sú však za vykonávanie a kontrolu operácií uskutočňovaných v rámci operačných programov zodpovedné členské štáty a sú povinné vyšetrovať a vykonať opravy nezrovnalostí.

19. V článku 2 bode 7 nariadenia č. 1083/2006 normotvorca Únie definoval „nezrovnalosť“ ako „akékoľvek porušenie ustanovení práva Spoločenstva, ktoré vyplýva z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, dôsledkom čoho je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu Európskej únie zaťažením všeobecného rozpočtu neoprávnenou výdavkovou položkou“.

20. Normotvorca Únie stanovuje v článkoch 60 a 61 tohto nariadenia zásady uplatniteľné na vnútroštátne systémy riadenia a kontroly.

21. Okrem toho v článku 98 uvedeného nariadenia spresňuje pravidlá uplatniteľné na finančné opravy prijaté členskými štátmi. V prvom pododseku odseku 2 tohto článku sa stanovuje:

„Členský štát vykoná požadované finančné opravy v súvislosti s individuálnymi alebo systémovými nezrovnalosťami zistenými v operáciách alebo operačných programoch. Opravy členského štátu pozostávajú zo zrušenia celého verejného príspevku na operačný program alebo jeho časti. Členský štát vezme do úvahy i povahu a závažnosť nezrovnalostí a finančnú stratu spôsobenú fondu.“

5 — Nariadenie Rady z 21. júna 1999 o všeobecných ustanoveniach o štrukturálnych fondoch (Ú. v. ES L 161, s. 1; Mim. vyd. 14/001, s. 31).

22. Vykonávacie pravidlá nariadenia č. 1083/2006 sú upravené v nariadení (ES) č. 1828/2006 [6].

23. Nariadenie č. 1083/2006 bolo zrušené s účinnosťou od 1. januára 2014 nariadením (EÚ) č. 1303/2013 [7], ktorému sa budem v krátkosti venovať pred záverom mojej analýzy.

II – Spory vo veciach samých a prejudiciálne otázky

24. Komisia schválila 12. júla 2007 regionálny operačný program na obdobie rokov 2007 – 2013 pre Rumunsko z EFRR. Celková výška tohto programu hraničila s 4,38 miliardy eur a pomoc Spoločenstva bola vo výške 3,7 miliardy eur. [8]

25. Z písomností vo vnútroštátnom spise vyplýva, [9] že spolufinancovanie z EFRR do regionálneho operačného programu bolo vo výške 84 % (3 726 021 762 eur). V týchto veciach má predmetné financovanie prispieť k realizácii prioritnej osi č. 3 tohto programu (657 530 000 eur), ktorá sa sústredí najmä na zlepšenie zdravotníckej infraštruktúry a vzdelávania s cieľom zlepšiť prístup obyvateľstva k základným službám.

26. Samosprávne kraje Neamț (vec C-260/14) a Bacău (vec C-261/14) uzavreli s Ministerstvom regionálneho rozvoja a cestovného ruchu (Ministerul Dezvoltarii Regionale şi Turismului), ktoré je riadiacim orgánom pre regionálny operačný program, zmluvu o financovaní na účely vykonávania dvoch operácií.

27. V rámci veci C-260/14 sa zmluva o financovaní týkala rekonštrukcie, rozšírenia a modernizácie školského centra. Samosprávny kraj Neamț, prijímateľ pomoci, ktorý koná ako verejný obstarávateľ, vyhlásil verejné obstarávanie s cieľom zadať zákazku na poskytnutie audítorských služieb s odhadovanou hodnotou 20 264,18 eura, ktoré viedlo k uzavretiu zmluvy na poskytovanie audítorských služieb v hodnote 19 410,12 eura.

28. Zo skutočností predložených Súdnemu dvoru tiež vyplýva, že samosprávny kraj Neamț stanovil v rámci tohto obstarávania podmienky týkajúce sa odbornej spôsobilosti uchádzačov, o ktorých Ministerstvo regionálneho rozvoja a verejnej správy rozhodlo, že boli v rozpore s vnútroštátnym právom.

29. Zadanie predmetnej zákazky totiž podliehalo požiadavkám, aby jednak uchádzač predložil zmluvu uzatvorenú v posledných troch rokoch, ktorá mala rovnaký predmet ako zákazka v danom verejnom obstarávaní, a jednak, aby bol k dispozícii manažér riadenia kvality v oblasti stavebníctva.

6 — Nariadenie Komisie z 8. decembra 2006, ktorým sa stanovujú vykonávacie pravidlá nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006 a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Európskom fonde regionálneho rozvoja (Ú. v. EÚ L 371, s. 1), zmenené a doplnené nariadením Komisie (ES) č. 846/2009 z 1. septembra 2009 (Ú. v. EÚ L 250, s. 1, ďalej len „nariadenie č. 1828/2006“).

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

8 — Informácie o tomto programe sa nachádzajú vo vnútroštátnom spise a sú k dispozícii na internetovej stránke Komisie (http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/atlas/programmes/2007-2013/romania/operational-programme-regional-operational-programme?countryCode=RO&regionId=389) a v rumunčine na internetovej adrese http://www.inforegio.ro/en/regio-2007-2014-en/documente-de-programare.html.

9 — Pozri najmä dokument Samosprávneho kraja Neamț, nazvaný „Achizitie publică de servicii – Achiziționarea serviciilor de audit în cadrul proiectului: ‚Reabilitarea, extinderea şi modernizarea Centrului Şcolar pentru Educație Incluzivă Roman‘“ z mája 2011, bod 1.1. Tento dokument sa nachádza vo vnútroštátnom spise. Pozri tiež, pokiaľ ide o uplatňovanie prioritnej osi č. 3 regionálneho operačného programu 2007 – 2013, časť I.4 príručky pre uchádzača, ktorá je k dispozícii v rumunčine na internetovej adrese http://www.inforegio.ro/ro/axa-3.html pod odkazom „najdôležitejšie oblasti úloh 3.1“.

30. Ministerstvo regionálneho rozvoja a verejnej správy považovalo prvú podmienku za podmienku, ktorá je v rozpore so zásadou voľnej hospodárskej súťaže, pretože každý hospodársky subjekt musí mať v konkrétnej oblasti zmluvy možnosť uchádzať sa o zákazku, pričom verejný obstarávateľ vystupujúci ako orgán, ktorý je príjemcom predmetného financovania, nesmie použiť zdroj financovania ako kritérium oprávnenosti uchádzať sa o ňu. Pokiaľ ide o druhú podmienku, toto ministerstvo dospelo k záveru, že vzhľadom na povahu verejného obstarávania nebola táto podmienka relevantná. Za týchto okolností prijalo Ministerstvo regionálneho rozvoja a verejnej správy finančnú opravu zodpovedajúcu 5 % hodnoty predmetnej zmluvy.

31. V rámci veci C-261/14 sa zmluva o financovaní týkala opravy krajskej cesty. Samosprávny kraj Bacău vyhlásil verejné obstarávanie na uzavretie verejnej zmluvy na práce v hodnote 2 820 515 eur, ktoré viedlo k uzavretiu zmluvy o výkone prác zo 17. septembra 2009.

32. Zo skutočností predložených Súdnemu dvoru vyplýva, že Samosprávny kraj Bacău uplatnil v rámci tohto obstarávania nevhodné technické špecifikácie, pričom aj o nich bolo rozhodnuté, že sú v rozpore s vnútroštátnymi predpismi. Za týchto okolností Ministerstvo regionálneho rozvoja a verejnej správy taktiež prijalo finančnú opravu zodpovedajúcu 5 % hodnoty predmetnej zmluvy.

33. V dôsledku toho Samosprávne kraje Neamț a Bacău podali žalobu proti týmto rozhodnutiam o vykonaní finančných opráv. V rámci týchto sporov má vnútroštátny súd rozhodnúť najmä o existencii „nezrovnalosti“ v zmysle nariadenia č. 2988/95 alebo nariadenia č. 1083/2006, a prípadne aj o povahe finančných opráv, ktoré prijal riadiaci orgán.

34. Keďže Curtea de Apel Bacău (Odvolací súd v Bacău) mal viaceré pochybnosti, pokiaľ ide o výklad týchto nariadení, rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky: [10]

„1. Predstavuje skutočnosť, že verejný obstarávateľ, ktorý je prijímateľom grantu zo štrukturálnych fondov, porušil v rámci zadávania zákazky, ktorej predmetom je uskutočnenie grantom dotovanej činnosti, ustanovenia týkajúce sa zadávania verejných zákaziek s nižšou odhadovanou hodnotou než prahovou hodnotou podľa článku 7 písm. a) smernice 2004/18/ES[[11]], ‚nezrovnalosť‘ v zmysle článku 1 nariadenia č. 2988/95 alebo ‚nezrovnalosť‘ v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku, má sa článok 98 ods. 2 druhá veta nariadenia č. 1083/2006 vykladať v tom zmysle, že finančné opravy členských štátov predstavujú, ak sa z dôvodu porušenia pravidiel v oblasti verejného obstarávania uplatnili na náklady spolufinancované zo štrukturálnych fondov, ‚správne opatrenia‘ v zmysle článku 4 nariadenia č. 2988/95 alebo tak, že ide o ‚správne sankcie‘ v zmysle článku 5 ods. 1 písm. c) uvedeného nariadenia?

3. V prípade odpovede na druhú otázku v tom zmysle, že finančné opravy členských štátov predstavujú správne sankcie, vzťahuje sa na daný prípad zásada retroaktívneho uplatnenia menej prísnej sankcie podľa článku 2 ods. 2 druhej vety nariadenia č. 2988/95?

4. [Ak sa na druhú otázku odpovedalo tak, že finančné opravy vykonané členskými štátmi predstavujú správne sankcie [12]], v prípade, že sa finančné opravy uplatnili na náklady spolufinancované zo štrukturálnych fondov, z dôvodu porušenia pravidiel v oblasti verejného obstarávania, bráni článok 2 ods. 2 nariadenia č. 2988/95 v spojení s článkom 98 ods. 2 druhou vetou nariadenia

10 — Okrem prvej otázky, ktorá bola predložená len v rámci veci C-260/14, sa vnútroštátny súd pýta v oboch veciach rovnaké otázky.

11 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby (Ú. v. EÚ L 134, s. 114; Mim. vyd. 06/007, s. 132).

12 — Poukazujem na to, že táto časť vety sa síce neuvádza v znení štvrtej otázky položenej vo veci C-260/14, výslovne sa nachádza v znení tej istej otázky položenej vo veci C-261/14. Uvedená časť vety je navyše presne v súlade s podstatou otázky.

č. 1083/2006 a tiež pri zohľadnení zásad právnej istoty a legitímneho očakávania, tomu, aby členský štát uplatnil finančné opravy na základe vnútroštátneho právneho predpisu, ktorý nadobudol účinnosť neskôr, ako malo dôjsť k údajnému porušeniu pravidiel v oblasti verejného obstarávania?“

35. Písomné pripomienky predložili účastníci konania vo veci samej, rumunská, maďarská a holandská vláda, ako aj Komisia.

III – Moja analýza

A – *O prvej otázke týkajúcej sa klasifikácie predmetných porušení ako „nezrovnalosť“*

36. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či porušenie príjemcom grantu, ktorý koná ako verejný obstarávateľ, vnútroštátnej právnej úpravy v rámci verejného obstarávania týkajúceho sa uskutočnenia operácie spolufinancovanej zo štrukturálnych fondov, môže predstavovať „nezrovnalosť“ v zmysle článku 1 ods. 2 nariadenia č. 2988/95 alebo článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006.

37. Pripomínam tiež, že podľa článku 1 ods. 2 nariadenia č. 2988/95 „‚nezrovnalosť‘ je akékoľvek porušenie ustanovenia práva spoločenstva vyplývajúce z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, dôsledkom čoho je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu spoločenstiev alebo rozpočtov nimi spravovaných, buď zmenšením, alebo stratou výnosov plynúcich z vlastných zdrojov vyberaných priamo v mene spoločenstiev alebo neoprávnenou výdajovou položkou“.

38. Definícia nezrovnalosti použitá v prípade nariadenia č. 1083/2006 vychádza z definície použitej v článku 1 ods. 2 nariadenia č. 2988/95. Ich znenia sú čiastočne zhodné, pretože podľa článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006 „nezrovnalosť“ predstavuje „akékoľvek porušenie ustanovení práva Spoločenstva, ktoré vyplýva z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, dôsledkom čoho je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu Európskej únie zaťažením všeobecného rozpočtu neoprávnenou výdavkovou položkou“.

39. S cieľom odpovedať na otázku položenú vnútroštátnym súdom treba v prvom rade určiť, ktoré z týchto dvoch nariadení sa uplatní, pretože definícia nezrovnalosti použitá normotvorcom Únie je súčasťou súboru pravidiel a zásad typických pre oblasť, na ktorú sa nariadenie vzťahuje.

1. O uplatniteľnom nariadení

40. Má sa na predmetné konania nazerať z pohľadu pravidiel o ochrane finančných záujmov Únie alebo z pohľadu pravidiel týkajúcich sa všeobecných ustanovení o štrukturálnych fondoch?

41. Pokiaľ ide o túto otázku, judikatúra Súdneho dvora je v tomto zmysle ustálená.

42. Predmetné konania treba posúdiť z hľadiska pojmov uvedených v článku 2 bode 7 nariadenia č. 1083/2006, ktoré, na rozdiel od nariadenia č. 2988/95, predstavuje odvetvové predpisy.

43. Vo svojom rozsudku Somvao [13] totiž Súdny dvor pripomenul článok 1 ods. 1 a tretie až piate odôvodnenie nariadenia č. 2988/95, na základe čoho dospel k záveru, že tento text stanovuje všeobecné pravidlo týkajúce sa kontrol a sankcií určených na ochranu finančných záujmov Únie pred nezrovnalosťami tým, že stanovuje spoločný právny rámec pre všetky oblasti, ktoré sú upravené politikami Spoločenstva. [14]

44. Nariadenie č. 2988/95 teda stanovuje viacero zásad, ktoré sa musia ďalej dodržiavať pri príprave odvetvových predpisov. Ako vyplýva z článku 2 ods. 3 a z tretieho, piateho a ôsmeho odôvodnenia tohto nariadenia, spôsoby decentralizovaného spravovania rozpočtu, pravidlá a zásady uplatniteľné na vnútroštátne systémy riadenia a kontroly, správanie zakladajúce nezrovnalosti, ako aj príslušné správne opatrenia a sankcie sú v skutočnosti upravené v rámci odvetvových predpisov, ktoré boli prijaté normotvorcom Únie podľa predmetných politík Spoločenstva.

45. Úlohou príslušných vnútroštátnych orgánov na účely určenia, či určité správanie predstavuje „nezrovnalosť“, je teda prihliadať na odvetvové predpisy a na základe týchto predpisov musia prípadne pristúpiť k vymáhaniu nesprávne použitých prostriedkov. [15]

46. To je predmetom nariadenia č. 1083/2006.

47. Ako vyplýva z článku 1 štvrtého odseku tohto nariadenia, toto nariadenie stanovuje zásady uplatniteľné na použitie štrukturálnych fondov tým, že stanovuje najmä pravidlá partnerstva, programovania a hodnotenia, pričom spresňuje povinnosti prináležiace členským štátom, pokiaľ ide o kontrolu operácií, a stanovuje zásady, ktoré sa uplatňujú pri odhaľovaní a náprave nezrovnalostí.

48. Definícia pojmu „nezrovnalosť“ pochádzajúceho z článku 1 ods. 2 nariadenia č. 2988/95 bola upravená z dôvodov koherencie a právnej jednoznačnosti s ohľadom na fungovanie a zásady, ktoré sa uplatňujú v oblasti štrukturálnej politiky. [16]

49. Vzhľadom na tieto skutočnosti a najmä ustálenú judikatúru Súdneho dvora treba posúdenie toho, či predmetné postupy, o ktoré ide vo veciach samých, predstavujú nezrovnalosti, vykonať práve s ohľadom na článok 2 bod 7 nariadenia č. 1083/2006, ktoré na rozdiel od nariadenia č. 2988/95 predstavuje odvetvové nariadenie.

50. Iný výklad by podľa môjho názoru zbavoval nariadenie č. 1083/2006 potrebného účinku a ohrozoval by správne použitie štrukturálnych fondov.

51. V tejto chvíli treba overiť, či tieto praktiky môžu predstavovať „nezrovnalosti“ v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006.

2. Rozsah pojmu „nezrovnalosť“ v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006

52. Pripomínam, že podľa článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006 „nezrovnalosť“ predstavuje akékoľvek porušenie ustanovení práva Únie, ktoré vyplýva z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, dôsledkom čoho je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu Únie zaťažením všeobecného rozpočtu neoprávnenou výdavkovou položkou.

13 — C-599/13, EU:C:2014:2462.

14 — Body 32 a 33 a citovaná judikatúra.

15 — Bod 37 a citovaná judikatúra.

16 — Pozri v tejto súvislosti poznámku pod čiarou 1 dokumentu Komisie nazvaného „Usmernenia o určení finančných opráv, ktoré je potrebné uplatňovať na výdavky spolufinancované zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu pri nedodržaní pravidiel o verejnom obstarávaní“ (COCOF 07/0037/03).

53. Normotvorca Únie týmito ustanoveniami teda definuje okolnosti, za akých môže porušenie uplatniteľnej právnej úpravy viesť členské štáty alebo Komisiu k vykonaniu finančných opráv, ktoré sú uvedené najmä v článkoch 98 až 100 nariadenia č. 1083/2006.

54. V prejednávaných veciach ide v tejto otázke o to, či predmetné konanie, ktoré nespadá do rozsahu pôsobnosti smernice 2004/18, môže napriek tomu predstavovať porušenie práva Únie.

55. Je nesporné, že činnosti financované z rozpočtu Únie musia byť uskutočnené v plnom súlade s právom Únie.

56. Zásada zlučiteľnosti operácie financovanej zo štrukturálnych fondov s právom Únie je základnou zásadou, ktorou sa riadi oprávnenosť operácie na financovanie Úniou.

57. Táto zásada je uvedená v článku 9 ods. 5 nariadenia č. 1083/2006, ktorý sa nachádza v hlave I tohto nariadenia nazvanej „Ciele a všeobecné pravidlá pomoci“. V súlade s týmto ustanovením „operácie financované z[o] [štrukturálnych] fondov musia byť v súlade s ustanoveniami zmluvy a aktov prijatých na jej základe“.

58. Uvedená zásada sa nachádza aj v odôvodnení 22 tohto nariadenia. Je prebratá do článku 11 vzorovej zmluvy o poskytnutí grantu z EFRR,[17] a keďže predstavuje kľúčový prvok žiadosti o poskytnutie grantu, aj do všetkých príručiek na vypracovanie projektov určených pre nositeľov projektov,[18] ako aj do všetkých zmlúv o financovaní uzatvorených s príjemcami finančných prostriedkov.

59. Pokiaľ ide o konania vo veci samej, zásada zlučiteľnosti operácie financovanej zo štrukturálnych fondov s právom Únie je uvedená v príručke, ktorú vypracovalo Ministerstvo rozvoja, verejných prác a bývania (Ministerul Dezvoltarii, Lucrărilor Publice şi Locuinţelor), týkajúcej sa uplatňovania prioritnej osi č. 3 regionálneho operačného programu 2007 – 2013, pričom táto zásada vyplýva najmä z kritérií oprávnenosti na financovanie.[19]

60. V súlade s touto zásadou musí každý projekt financovaný zo štrukturálnych fondov, a teda každý súvisiaci výdavok, byť v súlade s právnymi predpismi Únie a zlučiteľný s politikami a činnosťami iniciovanými normotvorcom Únie.

61. Takže ak v rámci uskutočnenia operácie spolufinancovanej zo štrukturálnych fondov poruší príjemca týchto prostriedkov, ktorý koná ako verejný obstarávateľ, pravidlá týkajúce sa verejného obstarávania stanovené v smernici 2004/18, ktoré je povinný dodržiavať, môže toto konanie predstavovať „nezrovnalosť“ v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006, pretože porušuje pravidlo práva Únie.

62. Čo to teda znamená za okolností, ako sú vo veci samej, keď hodnota zákazky je nižšia než prahové hodnoty stanovené v článku 7 smernice 2004/18,[20] takže na zadanie uvedených zákaziek sa nevzťahujú pravidlá a zásady stanovené v tomto predpise?

17 — V článku 11 tejto zmluvy sa spomínajú nezrovnalosti, ktorých výsledkom môže byť čiastočné alebo úplné odňatie grantu na základe kontroly a medzi ktorými je spomenuté aj porušenie povinností vyplývajúcich z práva Únie.

18 — Pozri najmä príručku na vypracovanie spisu žiadosti o grant z EFRR, ktorá je k dispozícii na internetovej stránke regiónu Centre (Francúzsko) na tejto adrese: http://www.europe-centre.eu/fr/53/PO_FEDER_Centre.html.

19 — Pozri druhý dokument uvedený v poznámke pod čiarou 9 časť I.5 pod kritériami oprávnenosti (Cheltuieli eligibile), s. 8, a časť II, s. 13. Pozri tiež internetovú adresu uvedenú v poznámke pod čiarou 8 (s. 155 dokumentu).

20 — V súlade s článkom 7 písm. a) a c) tejto smernice sa táto smernica vzťahuje na verejné zákazky na dodávku tovaru a poskytnutie služieb, ktorých predpokladaná cena bez dane z pridanej hodnoty (DPH) sa rovná alebo je vyššia ako 162 000 eur a na verejné zákazky na práce, ktorých predpokladaná cena bez DPH sa rovná alebo je vyššia ako 6 242 000 eur.

63. Na nedbanlivosti, pochybenia alebo zneužitia, ktorých sa dopustil príjemca štrukturálnych fondov, sa teda nebude vzťahovať označenie „nezrovnalosti“ v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006 z dôvodu, že tieto konania nepredstavujú porušenie niektorého ustanovenia práva Únie?

64. Nemyslím si to. Takéto porušenia by mali spadať pod pojem „nezrovnalosť“.

65. Po prvé je síce pravda, že vo veciach samých neboli príjemcovia pomoci, ktorí konajú ako verejný obstarávateľ, povinní dodržiavať pravidlá stanovené smernicou 2004/18, a to z dôvodu hodnoty zákaziek, nič to však nemení na tom, že rovnako ako každý akt štátu upravujúci podmienky, ktorým podlieha výkon hospodárskych činností, aj zadanie týchto zákaziek musí dodržiavať zásady stanovené v Zmluve o FEÚ a podliehať požiadavkám, ktoré z nej vyplývajú, ako boli spresnené v judikatúre Súdneho dvora.

66. Normotvorca Únie osobitne spresnil v odôvodnení 2 smernice 2004/18, že zadávanie zákaziek v členských štátoch v mene štátu, regionálnych alebo miestnych orgánov a ďalších inštitúcií v správe subjektov, ktoré sa spravujú verejným právom, podlieha rešpektovaniu zásad Zmluvy o FEÚ, najmä rešpektovaniu zásady voľného pohybu tovaru, zásady slobody usadiť sa a zásady slobody poskytovať služby a zásad z nich vyplývajúcich, napríklad zásady rovnosti zaobchádzania, zásady nediskriminácie, zásady vzájomného uznávania, zásady proporcionality a zásady transparentnosti.

67. Ako Súdny dvor navyše pripomenul vo svojom rozsudku Impresa Edilux a SICEF [21], táto povinnosť je uplatniteľná na verejné obstarávania, ktoré predstavujú „nepochybný cezhraničný záujem“ [22], t. j. obstarávania, o ktoré môžu mať záujem hospodárske subjekty nachádzajúce sa v iných členských štátoch.

68. Existencia nepochybného cezhraničného záujmu sa určuje s ohľadom na určité objektívne kritériá, akými sú ekonomická hodnota zákazky, miesto jej výkonu alebo tiež jej technické vlastnosti. [23]

69. V týchto veciach teda prináleží vnútroštátnemu súdu, aby vykonal podrobné posúdenie všetkých relevantných skutkových okolností, ktoré má k dispozícii, s cieľom určiť, či dotknuté zákazky predstavujú taký záujem. [24]

70. Podľa môjho názoru a vzhľadom na niektoré skutočnosti, ktoré mám k dispozícii, je nepravdepodobné, aby zákazka zadaná Samosprávnym krajom Neamț (vec C-260/14) zaujala podniky usadené v iných členských štátoch, a to vzhľadom na malý hospodársky význam zmluvy a na miesto jej výkonu. Mesto Piatra Neamț (Rumunsko) sa totiž nachádza 433 km od hraníc s Bulharskom a hodnota zákazky bola 19 410 eur.

71. Naopak, pokiaľ ide o zákazku zadanú Samosprávnym krajom Bacău (vec C-261/14), môj názor je opatrnejší. Hoci sa totiž mesto Bacău nachádza približne 370 km od hraníc s Bulharskom, nič to nemení na skutočnosti, že hodnota zmluvy bola 2 820 515 eur. Táto suma nie je ani zďaleka zanedbateľná. Nie je teda vylúčené, že podniky usadené najmä v Bulharsku mohli prejaviť svoj záujem.

21 — C-425/14, EU:C:2015:721.

22 — Bod 21 a citovaná judikatúra. Túto judikatúru spomenula Komisia v bode 1.3 svojho výkladového oznámenia o právnych predpisoch Spoločenstva uplatniteľných na zadávanie zákaziek, na ktoré sa úplne alebo čiastočne nevzťahujú smernice o verejnom obstarávaní (Ú. v. EÚ C 179, 2006, s. 2), ako aj na s. 11 svojich Usmernení o určení finančných opráv, ktoré je potrebné uplatňovať na výdavky spolufinancované zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu pri nedodržaní pravidiel o verejnom obstarávaní, už citovaných vyššie.

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

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

72. Ak by vnútroštátny súd dospel k záveru, že niektorá z týchto zákaziek mohla zaujať podniky usadené v iných členských štátoch, môžu predmetné porušenia v takom prípade predstavovať „nezrovnalosť“ v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006, pretože predstavujú porušenie zásad Zmluvy o FEÚ. Vnútroštátnemu súdu pritom prináleží overiť, či toto konanie skutočne poškodilo všeobecný rozpočet Únie jeho zaťažením neoprávnenou výdavkovou položkou.

73. Po druhé netreba zabúdať na to, že bez ohľadu na povahu porušenia k protiprávnosti došlo v rámci operácie, ktorá je financovaná Úniou. Vzhľadom na toto financovanie nevyhnutne spadá táto operácia, ako aj všetky predpisy vnútroštátneho práva, ktoré sa na ňu vzťahujú, do pôsobnosti práva Únie.

74. V dôsledku toho si myslím, že kritérium založené na porušení práva Únie sa má vykladať extenzívne tak, aby zahŕňalo porušenia práva Únie *stricto sensu*, ako aj porušenia vnútroštátnej právnej úpravy týkajúce sa uplatňovania práva Únie.

75. Ciele a štruktúra nariadenia č. 1083/2006 svedčia navyše v prospech takéhoto výkladu.

76. EFRR tým, že sa týka financií Únie sa v prvom rade zakladá na zásade riadneho finančného hospodárenia, podľa ktorej sa vyžaduje, aby sa rozpočtové prostriedky používali v súlade so zásadami hospodárnosti, účelnosti a efektívnosti.

77. Táto zásada, ktorá sa uplatňuje vo všetkých rozpočtových oblastiach spravovaných prostredníctvom spoločného riadenia, je zakotvená v článku 317 ZFEÚ [25] a je uznaná v ustálenej judikatúre. [26] Predstavuje jednu zo základných zásad, z ktorých vychádza nariadenie č. 2988/95 a jej rozsah bol definovaný v siedmej kapitole druhej hlavy nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 z 25. júna 2002 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev, [27] a najmä v článku 27 tejto kapitoly.

78. V súlade so zásadou riadneho finančného hospodárenia je cieľom pravidiel stanovených v rámci nariadenia č. 1083/2006 zabezpečiť, aby štrukturálne fondy boli použité zákonne a správne, a to tak, aby boli jednak chránené finančné záujmy Únie a jednak aby bolo zabezpečené účinné vykonávanie operačných programov. [28]

79. Tento cieľ však možno dosiahnuť len vtedy, ak sa granty priznané zo štrukturálnych fondov budú vzťahovať na konania a výdavky, ktorých zákonnosť nemožno spochybniť, a to či už z pohľadu práva Únie alebo vnútroštátneho práva. Len pod touto podmienkou totiž možno zaručiť účinnosť činnosti štrukturálnych fondov, pričom sa tak zabráni tomu, aby sa z týchto fondov financovali podvodné operácie, ktoré niekedy vyplývajú z prípadov protekcionárstva či korupcie.

80. V rámci predmetného verejného obstarávania nie je teda možné vylúčiť, že zámerom použitia takých reštriktívnych kritérií výberu, ktoré sú v rozpore s vnútroštátnymi predpismi o verejnom obstarávaní, príjemcami grantu, ktorí konajú ako verejný obstarávateľ, nebolo vylúčiť niektorých uchádzačov z obstarávania, alebo naopak niektorého z nich uprednostniť. Tieto kritériá nepochybne bránili alebo minimálne odradili niektoré hospodárske subjekty od predloženia ponúk v rámci daného verejného obstarávania, a teda výrazným spôsobom znížili počet hospodárskych subjektov schopných vykonať tieto zákazky. V takýchto prípadoch, ktoré sú v rámci zadávaní verejných zákaziek mimoriadne

25 — V súlade s článkom 317 prvým odsekom ZFEÚ „Komisia v spolupráci s členskými štátmi plní rozpočet v súlade s ustanoveniami nariadení vydaných podľa článku 322 na vlastnú zodpovednosť a v medziach určených prostriedkov, a to podľa zásad riadneho finančného hospodárenia. Členské štáty spolupracujú s Komisiou tak, aby zabezpečili využívanie rozpočtových prostriedkov v súlade so zásadami riadneho finančného hospodárenia“.

26 — Pozri najmä rozsudok Írsko/Komisia (C-199/03 P, EU:C:2005:548, bod 25).

27 — Ú. v. EÚ L 248, s. 1. Nariadenie zmenené a doplnené nariadením Rady (ES, Euratom) č. 1995/2006 z 13. decembra 2006 (Ú. v. EÚ L 390, s. 1, ďalej len „nariadenie č. 1605/2002“).

28 — Pozri najmä odôvodnenia 61 a 66 tohto nariadenia.

časté,[29] môžu predmetné kritériá výberu zabezpečiť niektorému podniku neoprávnenú výhodu, čo je v rozpore so samotným cieľom financovania Úniou. Za týchto okolností môže porušenie vnútroštátnej právnej úpravy predstavovať konanie, ktoré sa môže dotknúť finančných záujmov Únie rovnakým spôsobom ako konanie, ktoré porušuje pravidlá práva Únie. V bode 45 rozsudku Baltlanta[30] Súdny dvor spresnil, že všeobecný rozpočet Únie treba ochraňovať pred „každým konaním alebo opomenutím, ktoré by mu mohlo spôsobiť ujmu“. Jediný rozdiel možno spočíva v závažnosti porušenia, v rozsahu finančných dôsledkov, ktoré z toho vyplývajú, a vo veľkosti finančnej opravy, ktorú treba prijať.

81. V každom prípade v súlade so zásadou *fraus omnia corrumpit* porušenie vnútroštátnej právnej úpravy má za dôsledok neoprávnenosť operácie na financovanie Úniou.

82. S cieľom ochrany finančných záujmov Únie pred akýmkoľvek podvodom a zabezpečením úplného dosiahnutia cieľov sledovaných normotvorcom Únie v rámci činností štrukturálnych fondov, treba porušenia vnútroštátnej právnej úpravy pri výkone operácie, na ktorú sa poskytuje spolufinancovanie, sankcionovať rovnakým spôsobom, ako sú sankcionované porušenia pravidiel práva Únie, a v dôsledku toho ich musí byť možné považovať za „nezrovnalosti“ v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006.

83. Navyše aj vzhľadom na tieto ciele Súdny dvor v bode 48 rozsudku Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134) rozhodol, že pojem „nezrovnalosť“ sa týka „protiprávneho využívania finančných prostriedkov Únie“. Protiprávne používanie prostriedkov Únie môže vyplývať nielen z porušenia právnych predpisov Únie, ale aj z porušenia ustanovení vnútroštátneho práva.

84. Extenzívny a dynamický výklad kritéria týkajúceho sa porušenia ustanovenia práva Únie sa vyžaduje aj vzhľadom na štruktúru nariadenia č. 1083/2006, a najmä vnútroštátnych systémov správy a kontroly, ktoré sa týmto nariadením zavádzajú.

85. S cieľom zabezpečiť, aby sa štrukturálne fondy využívali účinne a správne, sú členské štáty v súlade so zásadou riadneho finančného hospodárenia[31] povinné zaviesť účinné riadiace a kontrolné systémy, ktoré zaručia, že príjemca finančných prostriedkov splní povinnosti, na základe ktorých mu vzniká nárok na čerpanie finančnej pomoci stanovený v súlade s právom Únie a uplatniteľným vnútroštátnym právom.[32]

86. Článok 60 písm. a) a b) nariadenia č. 1083/2006 teda spresňuje, že riadiaci orgán je v súlade so zásadou riadneho finančného hospodárenia zodpovedný jednak zabezpečiť, aby operácie „dodržiavali uplatniteľné predpisy Spoločenstva a vnútroštátne predpisy počas celého obdobia vykonávania“, a jednak overiť, že výdavky vykázané prijímateľmi sú „v súlade s predpismi Spoločenstva a vnútroštátnymi predpismi“.

29 — Pozri správu vypracovanú Dvorom audítorov Európskej únie nazvanú „Ako čo najlepšie využívať peniaze EÚ: situačná správa o rizikách finančného hospodárenia s rozpočtom EÚ“, *Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie*, 2014, najmä s. 100, bod 14.

30 — C-410/13, EU:C:2014:2134. Vo veci, v ktorej bol vydaný tento rozsudok, sa Súdny dvor zaoberal výkladom pojmu „nezrovnalosť“ v zmysle článku 38 ods. 1 písm. e) nariadenia č. 1260/1999 týkajúceho sa finančnej kontroly, ktorú musia vykonávať členské štáty, pokiaľ ide o intervencie štrukturálnych fondov (pravidlá uvedené v tomto ustanovení sa teraz nachádzajú v článkoch 60 a 61 nariadenia č. 1083/2006).

31 — Pozri rozsudok Taliansko/Komisia (T-308/05, EU:T:2007:382, bod 109).

32 — Pozri v tejto súvislosti rozsudok Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134), v ktorom Súdny dvor výslovne odkázal na článok 4 nariadenia Komisie (ES) č. 438/2001 z 2. marca 2001, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá na vykonávanie nariadenia Rady (ES) č. 1260/1999, pokiaľ ide o systémy riadenia a kontroly pre pomoc poskytovanú v rámci štrukturálnych fondov (Ú. v. ES L 63, s. 21; Mim. vyd. 14/001, s. 132). Tento článok 4 stanovuje veľmi presne, že systémy riadenia a kontroly týkajúce sa vykonávania operačného programu musia stanovovať postupy umožňujúce zaručiť, že spolufinancované služby budú dodržiavať platné vnútroštátne predpisy a predpisy Spoločenstva týkajúce sa najmä oprávnenosti výdavkov určených na podporu zo štrukturálnych fondov v rámci príslušnej pomoci a predpisov v oblasti verejných obstarávaní. Keďže nariadenia č. 1260/1999 a 438/2001 boli zrušené nariadením č. 1083/2006, tieto pravidlá sa teraz nachádzajú v článkoch 60 a 61 nariadenia č. 1083/2006.

87. Rovnako tak článok 61 písm. b) bod ii) tohto nariadenia spresňuje, že certifikačný orgán operačného programu je zodpovedný za certifikovanie, že „vykázané výdavky sú v súlade s platnými predpismi Spoločenstva a vnútroštátnymi predpismi a boli vynaložené na operácie vybrané na financovanie v súlade s kritériami vzťahujúcimi sa na program, ktoré spĺňajú predpisy Spoločenstva a vnútroštátne predpisy“.

88. Rovnaké povinnosti má aj orgán auditu v súlade s článkom 62 ods. 1 uvedeného nariadenia v spojení s článkom 16 ods. 2 nariadenia č. 1828/2006.

89. Členské štáty sú teda povinné úplne alebo čiastočne zrušiť financovanie Úniou, ak zistia pochybenia pri uplatňovaní právnej úpravy Únie alebo vnútroštátnej právnej úpravy, keďže zlučiteľnosť operácie s uplatniteľnými ustanoveniami práva Spoločenstva a vnútroštátnymi ustanoveniami predstavuje podmienku oprávnenosti operácie na financovanie.

90. Finančné opravy, ktoré sú povinné prijať v súlade s článkom 98 nariadenia č. 1083/2006, sa navyše usilujú o „nastolenie situácie tak, aby všetky výdavky, ktoré boli predmetom žiadosti o spolufinancovanie zo štrukturálnych fondov, boli zákonné a správne, ako aj v súlade s uplatniteľnými pravidlami a predpismi na vnútroštátnej úrovni ako aj na úrovni Únie“ [33].

91. Ako som už uviedol, cieľom kontrol prislúchajúcich členským štátom je zaručiť zákonnosť a správnosť všetkých operácií [34] s ohľadom nielen na právo Únie, ale aj na vnútroštátne právo, a to vo všetkých ich administratívnych, finančných, technických alebo fyzických aspektoch. [35]

92. V tejto súvislosti obmedzenie rozsahu pojmu „nezrovnalosť“ len na porušenia „práva Únie“ *stricto sensu* sa mi zdá rozporuplné a navyše by mohlo zbaviť potrebného účinku kontrolné postupy stanovené v rámci nariadenia č. 1083/2006.

93. Navyše taký výklad sa mi zdá byť umelý. Všetky skutočnosti, ktoré som predložil, sa totiž usilujú preukázať, že spolufinancovanie prispieva k jednej a nedeliteľnej operácii, ktorej zákonnosť možno chápať len ako celok, t. j. z hľadiska práva Únie „a“ uplatniteľnej vnútroštátnej právnej úpravy. Ak sa operácia uskutočnila alebo ak bol výdavok zaplatený v rozpore s pravidlami vnútroštátneho práva, nie je tento výdavok oprávnený na financovanie z EFRR. Dodržiavanie pravidiel Spoločenstva a pravidiel vnútroštátneho práva prispieva k sledovaniu toho istého cieľa. Bolo by teda nezmyselné, keby sa rozlišovalo medzi porušením spadajúcim do pôsobnosti práva Únie, a takým, ktoré spadá do pôsobnosti vnútroštátneho práva.

94. Tieto skutočnosti, ktoré vyplývajú zo samotnej štruktúry nariadenia č. 1083/2006, posilňujú extenzívny výklad kritéria založeného na porušení práva Únie v tom zmysle, že sa týkajú nielen porušenia práva Únie, ale aj ustanovení vnútroštátneho práva spadajúcich do pôsobnosti práva Únie.

95. Navyše taký výklad len predpokladá zmeny, ktoré boli zavedené normotvorcom Únie v nariadení č. 1303/2013, a najmä v rámci definície pojmu „nezrovnalosť“.

96. Pripomínam, že toto nariadenie zrušuje s účinnosťou od 1. januára 2014 nariadenie č. 1083/2006.

33 — Pozri odôvodnenie 3 rozhodnutia Komisie z 19. októbra 2011 o schválení usmernení vymedzujúcich zásady, kritériá a smerné tarify, ktoré má Komisia uplatňovať pri určovaní finančných opráv uplatňovaných v súlade s článkami 99 a 100 nariadenia č. 1083/2006 [K(2011) 7321 v konečnom znení]. Pozri tiež s. 2 usmernení vymedzujúcich zásady, kritériá a smerné tarify, ktoré majú útvary Komisie uplatniť pri určovaní finančných opráv podľa článku 39 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1260/99 [K(2001) 476].

34 — Pozri odôvodnenie 66 nariadenia č. 1083/2006. Pozri tiež články 28a ods. 2 písm. d) a článok 53b ods. 2 nariadenia č. 1605/2002 [článok 59 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 z 25. októbra 2012, o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, a zrušení nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (Ú. v. EÚ L 298, s. 1)], ako aj oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade nazvané „Zodpovednosti, ktoré prináležia členským štátom a Komisii v zdieľanom hospodárení štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu – Súčasná situácia a perspektívy nového programového obdobia po roku 2006“ [KOM(2004) 580 v konečnom znení].

35 — Článok 13 ods. 2 nariadenia č. 1828/2006.

97. Pojem „nezrovnalosť“ teraz už podľa článku 2 bodu 36 nariadenia č. 1303/2013 predstavuje „akékoľvek porušenie práva Únie *alebo vnútroštátneho práva týkajúceho sa jeho uplatňovania*“ [36].

98. Zásada zlučiteľnosti operácie stanovenej v článku 6 tohto nariadenia s názvom „Súlad s právom Únie a vnútroštátnym právom“ v súčasnosti stanovuje, že operácie podporované zo štrukturálnych fondov musia byť „v súlade s uplatniteľným právom Únie a *vnútroštátnym právom týkajúcim sa jeho uplatňovania*“ [37].

99. Navyše riadiace a kontrolné orgány sú teraz už povinné v súlade s článkom 125 ods. 4 písm. a) uvedeného nariadenia overiť, že spolufinancované výrobky boli dodané a spolufinancované služby sa poskytli a že výdavky s tým spojené sú v súlade s uplatniteľným právom Únie a vnútroštátnym právom týkajúcim sa jeho uplatňovania.

100. „Vnútroštátn[e] práv[o] týkajúc[e] sa… uplatňovania [práva Únie]“ pritom predstavuje všetky pravidlá vnútroštátneho právneho poriadku zamerané na uplatnenie a vykonanie a právnej úpravy Únie. Tento výraz sa vzťahuje nielen na vnútroštátnu právnu úpravu vyplývajúcu z prebratia práva Únie, ale aj všetky pravidlá určené na vykonanie práva Únie na vnútroštátnej úrovni, akými sú vnútroštátne predpisy upravujúce oprávnenosť výdavkov na financovanie Úniou.

101. So zreteľom na všetky tieto skutočnosti sa teda domnievam, že skutočnosť, že verejný obstarávateľ – príjemca grantu zo štrukturálnych fondov – poruší pri zadaní verejnej zákazky, ktorej predmetom je uskutočnenie dotovanej činnosti, vnútroštátne predpisy o verejnom obstarávaní, môže predstavovať „nezrovnalosť“ v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006, pokiaľ dôsledkom tohto konania je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu Únie jeho zaťažením neoprávnenou výdavkovou položkou.

B – *O druhej otázke týkajúcej sa povahy finančných opráv*

102. Vnútroštátny súd sa svojou druhou otázkou pýta na povahu finančných opráv, ktoré sú členské štáty povinné prijať podľa článku 98 ods. 2 prvého pododseku nariadenia č. 1083/2006.

103. Podľa tohto ustanovenia „členský štát vykoná požadované finančné opravy v súvislosti s individuálnymi alebo systémovými nezrovnalosťami zistenými v operáciách alebo operačných programoch. Opravy členského štátu pozostávajú zo zrušenia celého verejného príspevku na operačný program alebo jeho časti. Členský štát vezme do úvahy i povahu a závažnosť nezrovnalostí a finančnú stratu spôsobenú fondu“.

104. Vnútroštátny súd sa usiluje predovšetkým zistiť, či tieto opravy predstavujú „správne opatrenia“ v zmysle článku 4 nariadenia č. 2988/95 alebo „správne sankcie“ v zmysle článku 5 písm. c) tohto nariadenia.

105. Súdny dvor už viackrát spresnil, že „povinnos[ť] vrátiť výhodu neoprávnene získanú v dôsledku protiprávneho konania… nie je sankciou, ale len jednoduchým dôsledkom zistenia, že podmienky požadované na získanie výhody vyplývajúcej z právnej úpravy Únie neboli splnené, čím sa poskytnutá výhoda stala neoprávnenou“. [38]

106. Nevidím nijaký dôvod odchýliť sa od tejto judikatúry.

36 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

37 — To isté.

38 — Pozri rozsudok Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462, bod 36 a citovanú judikatúru).

107. Súdnemu dvoru teda navrhujem, aby rozhodol, že článok 98 ods. 2 prvý pododsek nariadenia č. 1083/2006 sa má vykladať v tom zmysle, že finančné opravy, ktoré sú členské štáty povinné prijať z dôvodu nezrovnalosti ovplyvňujúcej spolufinancovanú operáciu, predstavujú „správne opatrenia“ v zmysle článku 4 nariadenia č. 2988/95.

108. Vzhľadom na odpoveď, ktorú navrhujem, nie je potrebné preskúmať tretiu a štvrtú otázku položenú vnútroštátnym súdom. Ako totiž vyplýva zo znenia týchto otázok a z odôvodnení návrhov na začatie prejudiciálneho konania, Curtea de Apel Bacău (Odvolací súd v Bacău) položil uvedené otázky len pre prípad, keby Súdny dvor dospel k záveru, že finančné opravy prijaté členskými štátmi podľa článku 98 ods. 2 prvého pododseku nariadenia č. 1083/2006 predstavujú „správne sankcie“ v zmysle článku 2 ods. 2 nariadenia č. 2988/95.

IV – Návrh

109. Vzhľadom vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil Curtea de Apel Bacău (Odvolací súd v Bacău), takto:

1. Skutočnosť, že verejný obstarávateľ – príjemca grantu zo štrukturálnych fondov – poruší pri zadaní verejnej zákazky, ktorej predmetom je uskutočnenie dotovanej činnosti, vnútroštátne predpisy o verejnom obstarávaní, môže predstavovať „nezrovnalosť“ v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006 z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1260/1999, pokiaľ dôsledkom tohto konania je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu Európskej únie jeho zaťažením neoprávnenou výdavkovou položkou.

2. Článok 98 ods. 2 nariadenia č. 1083/2006 sa má vykladať v tom zmysle, že finančné opravy, ktoré sú členské štáty povinné prijať z dôvodu nezrovnalosti ovplyvňujúcej spolufinancovanú operáciu, predstavujú „správne opatrenia“ v zmysle článku 4 nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev.