

Byla C-195/21**Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį****Gavimo data:**

2021 m. kovo 26 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Rayonen sad Lukovit (Bulgarija)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2021 m. kovo 26 d.

Pareiškėjas:

LB

Atsakovas:

Smetna palata na Republika Bulgaria

Pagrindinės bylos dalykas

Byla susijusi su skundu dėl *Smetna palata na Republika Bulgaria* (Bulgarijos Respublikos audito rūmai, toliau – Audito rūmai) pirmininko nutarimo dėl baudos skyrimo, juo pareiškėjui pagal *Zakon za obshtestvenite porachki* (Viešųjų pirkimų įstatymas, Bulgarija, toliau – ZOP) 2 straipsnio 2 dalį buvo skirta bauda.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Pagal SESV 267 straipsnį prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo pateikti Direktyvos 2014/24 58 straipsnio 4 dalies išaiškinimą, siekdamas išsiaiškinti, kokį poveikį šioje nuostatoje numatytas perkančiosios organizacijos keliamų reikalavimų proporcingumas atsižvelgiant į pirkimo sutarties dalyką turi dalyvavimui viešojo pirkimo konkurse. Prašymas priimti prejudicinį sprendimą taip pat susijęs su sąvokos „pažeidimas“, kaip ji suprantama pagal Reglamentą (ES) Nr. 1303/2013, išaiškinimu, administracinių priemonių ir nuobaudų, kaip jos suprantamos pagal Reglamento (EB, Euratomas) Nr. 2988/95 4 ir 5 straipsnius, skirtumu ir klausimu, ar įvairios institucijos, dalyvaujančios

vykdant Europos Sąjungos viešųjų lėšų valdymo kontrolę, turi tarpusavyje derinti savo veiksmus.

Prejudiciniai klausimai

1. Ar Direktyvos 2014/24/ES 58 straipsnio 4 dalį reikia aiškinti taip, kad atrankos kriterijais nustatyti reikalavimai dėl ekonominės veiklos vykdytojų personalo profesinių pajėgumų, reikalingų konkrečiai statybos sutarčiai įvykdyti, gali būti griežtesni nei specialiajame nacionaliniame įstatyme (ZUT 163a straipsnio 4 dalyje) nustatyti būtinieji reikalavimai dėl išsilavinimo ir profesinės kvalifikacijos ir *a priori* nelaikytini ribojančiais konkurenciją, konkrečiau kalbant: ar numatyta reikalavimų dėl dalyvavimo konkurse „proporcingumo“ atsižvelgiant į pirkimo sutarties dalyką sąlyga reiškia, a) kad nacionalinis teismas turi atlikti proporcingumo vertinimą remdamasis surinktais įrodymais ir konkrečiais pirkimo sutarties parametrais, taip pat net ir tais atvejais, kai nacionaliniame įstatyme nurodyta daugybė specialistų, kurie iš esmės yra kvalifikuoti vykdyti veiklą pagal pirkimo sutartį, arba b) kad leidžiama teisminę kontrolę apriboti tikrinimu, ar dalyvavimo konkurse sąlygos nėra per siauros, palyginti su iš esmės numatytosiomis specialiajame nacionaliniame įstatyme?
2. Ar Reglamento Nr. 2988/95 II dalies „Administracinės priemonės ir nuobaudos“ nuostatas reikia aiškinti taip, kad tas pats *Zakon za obshchestvenite porachki* (Viešųjų pirkimų įstatymas), kuriuo į nacionalinę teisę perkelta Direktyva 2014/24/ES, pažeidimas (įskaitant nustatant atrankos kriterijus padarytą pažeidimą, už kurį pareiškėjas buvo nubaustas) gali turėti skirtingas teises pasekmes, priklausomai nuo to, ar jis buvo padarytas nekaltai, tyčia, ar dėl aplaidumo?
3. Ar pagal teisinio saugumo ir veiksmingumo principus, atsižvelgiant į Reglamento Nr. 2988/95 8 straipsnio 3 dalyje nustatytą tikslą ir Reglamento Nr. 1303/13 43 ir 122 konstatuojamąsias dalis, leidžiama tai, kad įvairios nacionalinės institucijos, turinčios ginti Europos Sąjungos finansinius interesus, per viešojo pirkimo procedūrą skirtingai vertina tuos pačius faktus, konkrečiau kalbant: ar leidžiama tai, kad veiklos programos administravimo institucija nenustato pažeidimo nustatant atrankos kriterijus, o Audito rūmai per paskesnę kontrolę – nors nesusiklostė ypatingų ar naujų aplinkybių – preziumuoja, kad šie kriterijai yra ribojantys konkurenciją ir už tai perkančiajai organizacijai skiria administracinę nuobaudą?
4. Ar pagal proporcingumo principą draudžiama tokia nacionalinės teisės nuostata, kaip įtvirtinta Viešųjų pirkimų įstatymo 247 straipsnio 1 dalyje, pagal kurią numatyta, kad perkančioji organizacija, formaliai pažeidusi šio įstatymo 2 straipsnio 2 dalyje nustatytą draudimą, baudžiama 2 proc. sutarties vertės (įskaitant pridėtinės vertės mokestį) dydžio, tačiau ne

didesne kaip 10 000 levų, bauda ir tam neturi būti nustatytas pažeidimo rimtumas ir jo faktinis arba galimas poveikis Sąjungos interesams?

Nurodytos Sąjungos teisės nuostatos ir jurisprudencija

1995 m. gruodžio 18 d. Tarybos reglamento (EB, Euratomas) Nr. 2988/95 dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos 4, 5, 6, 7 ir 8 straipsniai

2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui, Europos žemės ūkio fondui kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui taikytinos bendrosios nuostatos ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, 43 ir 122 konstatuojamosios dalys, 2 straipsnio 36 punktas, 4 straipsnio 10 dalis ir 16 straipsnis

2013 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1293/2013 dėl aplinkos ir klimato politikos programos (LIFE) įsteigimo ir kuriuo panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 614/2007, 28 straipsnis

2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2014/24/ES dėl viešųjų pirkimų, kuria panaikinama Direktyva 2004/18/EB, 18 ir 58 straipsniai

1989 m. gruodžio 13 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Grimaldi* (C-322/88, EU:C:1989:646, 8 ir 18 punktai), 2009 m. balandžio 2 d. Sprendimas *Lodato Gennaro* (C-415/07, EU:C:2009:220), 2016 m. gegužės 26 d. Sprendimas *Județul Neamț ir Județul Bacău* (C-260/14 ir C-261/14, EU:C:2016:360, 50 punktas) ir 2012 m. liepos 19 d. Sprendimas *Rēdlihs* (C-263/11, EU:C:2012:497, 44 punktas)

Nurodytos nacionalinės teisės nuostatos

Zakon za obshtestvenite porachki (Viešųjų pirkimų įstatymas, Bulgarija, toliau – ZOP) 1, 5, 18, 59 ir 70 straipsniai, 31 skyriaus 260 straipsnis ir Papildomų nuostatų 3 skirsnis, taip pat šios nuostatos:

2 straipsnio 2 dalis: „Vykdamos viešuosius pirkimus perkančiosios organizacijos neturi teisės apriboti konkurencijos nustatydamos sąlygas arba reikalavimus, dėl kurių įgyjamas neleistinas pranašumas arba neteisėtai apribojama ekonominės veiklos vykdytojų galimybė laimėti viešojo pirkimo sutartį ir kurie nėra nulemti viešojo pirkimo sutarties dalyko, vertės, sudėtingumo, kiekio arba apimties.“

247 straipsnio 1 dalis: „Perkančioji organizacija, <...> pažeidusi 2 straipsnio 2 dalyje nustatytą draudimą, baudžiama 2 proc. sutarties vertės (įskaitant pridėtinės vertės mokestį) dydžio, tačiau ne didesne kaip 10 000 levų, bauda.“

Pravilnik za prilagane na ZOP (ZOP įgyvendinimo nuostatos, toliau – PPZOP) 33 ir 54 straipsniai

Zakon za upravljenje na sredstvata ot Evropeiskite strukturni i investitsionni fondove (Europos struktūrinių ir investicijų fondų lėšų valdymo įstatymas, toliau – ZUSESIF) 45, 49, 70 ir 72 straipsniai

Zakon za ustroistvo na teritoriata (Teritorijų planavimo įstatymas, toliau – ZUT) 137 straipsnis, taip pat 163a straipsnis, kuriame nustatyta:

1 dalis: „Statybos įmonė privalo pagal darbo sutartį įdarbinti techninę kompetenciją turinčius asmenis techninio statybos darbų vadovo funkcijoms atlikti.“

2 dalis: „Techninę kompetenciją turi asmenys, turintys akredituotos aukštosios mokyklos diplomu patvirtintą „statybos inžinieriaus“, „inžinieriaus“ arba „architekto“ kvalifikaciją, ir asmenys, turintys vidurinį išsilavinimą ir ketverių metų „architektūros ir statybos“ arba „technikos“ srities profesinį išsilavinimą.“

4 dalis (2018 m. kovo 9 d. redakcija): „Techninis vadovas yra statybos inžinierius, architektas arba statybos technikas, vadovaujantis statybos darbams <...>. Kiti 2 dalyje nurodyti techninę kompetenciją turintys asmenys gali atlikti specializuotas technines vadovavimo atskiriems statybos ir montavimo darbams funkcijas, atitinkančias jų specializaciją ir profesinę kvalifikaciją.“

Zakon za smetnata palata (Audito rūmų įstatymas, Bulgarija) 6 straipsnis

Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (Administracinių pažeidimų ir nuobaudų įstatymas, Bulgarija, toliau – ZANN) 28 straipsnis (2020 m. vasario 14 d. redakcijos)

Faktinių aplinkybių ir proceso santrauka

- 1 2018 m. kovo 21 d. pagal ZUSESIF 45 straipsnio 2 dalį buvo sudaryta administravimo sutartis dėl Europos regioninės plėtros fondo ir Europos Sąjungos sanglaudos fondo bendrai finansuojamos **dotacijos** pagal veiklos programą „Aplinka 2014–2020“ skyrimo. Pagal šią sutartį administravimo institucijos vadovas (Aplinkos ir vandenių ministras) paramos gavėjai (Lukovito savivaldybei) skiria 649 732,14 levų dydžio dotaciją projektui ISUN Nr. BG16M1OP-4.003-0002 „Šlaito sutvirtinimas LOV19.44327.02 – Šlaitas prie kelio į regioninį sąvartyną – ul. „Sinchetz“ – Lukovito miestas“. Administravimo sutartyje nurodytos **finansinių pataisų** nustatymo sąlygos ir aiškiai numatyta, kad finansinė pataisa, įskaitant jos dydį, nustatoma pagal nacionalinės teisės aktus ir

Europos Komisijos sprendime C(2013) 9527 išdėstytas finansinių pataisų, susijusių su išlaidomis, Sąjungos finansuotomis pagal pasidalijamąjį valdymą, kurias reikia atlikti dėl viešojo pirkimo taisyklių nesilaikymo, nustatymo gaires.

- 2 2018 m. balandžio 5 d. sprendimu Lukovito savivaldybės meras pagal ZOP 18 straipsnio 1 dalies 12 punktą pradėjo atvirą „**viešojo konkurso**“ **procedūrą**, skirtą viešajam pirkimui, kurio dalykas buvo „Šlaito sutvirtinimas LOV19.44327.02 – Šlaitas prie kelio į regioninį sąvartyną – ul. „Sinchetz“ – Lukovito miestas“, įvykdyti. Apytikrė pirkimo vertė – 482 668 levų be pridėtinės vertės mokesčio.
- 3 Sprendimu buvo paskelbta apie procedūros pradėjimą ir nurodyti pirkimo dokumentai. Remiantis **skelbimu**, statybos projekto tikslas buvo atitinkamo kelio ruožo rekonstrukcija ir savybių pagerinimas, siekiant jį naudoti vežimo reikmėms. Nustatyti sutarties skyrimo kriterijai buvo „kokybė“ ir „kaina“ lygiomis – 50 % – dalimis.
- 4 Dalyvavimo sąlygose dėl kompetencijos vykdyti profesinę veiklą buvo nustatytas reikalavimas, kad dalyviai (toliau taip pat – konkurso dalyviai) būtų įregistruoti Centriniam statybos pramonės profesijų registre, o konkurso dalyviai iš užsienio – atitinkamame registre pagal savo šalies teisės aktus. Taip pat buvo nurodyti reikalavimai techniniams konkurso dalyvių darbuotojams: jie turėjo turėti pagal pirkimo sutarties specifikaciją reikalingą profesinę kvalifikaciją ir patirties. Taigi personalą turėjo sudaryti bent *vienas techninis* statybos darbų vadovas, kuris turėtų „**konstruktoriaus**“ **ir (arba) „statybos inžinieriaus**“ profesinę kvalifikaciją (arba atitinkamą kvalifikaciją, kai kvalifikacija buvo įgyta kitoje valstybėje), kiti specialistai, kurių specializacija būtų „inžinerinė geologija ir hidrogeologija“, „geodezija“, „kelių tiesimas ir transporto inžinerija“ (techniniam vadovui ir kitiems specialistams buvo keliamas reikalavimas turėti bent trejų metų profesinę patirtį atitinkamoje srityje), specialusis saugos ir sveikatos apsaugos koordinatorius ir statybos darbų kokybės kontrolės ekspertas; konkurso dalyviams buvo leista nurodyti, kad techninis vadovas vykdys ir dviejų pastarųjų specialistų funkcijas.
- 5 Per paraiškų teikimo terminą (iki 2018 m. gegužės 21 d. 17.00 val.) buvo gauti trys pasiūlymai. Visi trys konkurso dalyviai kaip techninį statybos darbų vadovą pasiūlė inžinierių: pirmasis konkurso dalyvis pasiūlė „transporto inžinerijos“ specializacijos „inžinierių“, turintį 14 metų profesinę patirtį šioje srityje, antrasis konkurso dalyvis – „hidrogeologijos ir inžinerinės geologijos“ specializacijos „statybos inžinierių“, turintį 33 metų profesinę patirtį, ir trečiasis konkurso dalyvis – „pastatų ir įrenginių statybos“ specializacijos „statybos inžinierių“, turintį 10 metų profesinę patirtį.
- 6 2018 m. gegužės 28 d. Atrankos, vertinimo ir eilės nustatymo komisijos, sudarytos mero nutarimu, protokole visų trijų konkurso dalyvių atveju buvo nustatyti nukrypimai nuo atrankos reikalavimų ir kiekvienam iš jų buvo suteikta galimybė per penkių dienų terminą juos pašalinti. 2018 m. birželio 22 d. protokolu

komisija pasiūlė pirmąjį ir trečiąjį konkurso dalyvius pašalinti iš konkurso motyvuodama tuo, kad jie neatitinka atrankos kriterijų.

- 7 2018 m. liepos 24 d. sprendimu Lukovito savivaldybės meras paskelbė: 1) pirkimo sutartis skiriama antrajam konkurso dalyviui; 2) kiti du konkurso dalyviai pašalinami iš konkurso dėl komisijos nurodytų priežasčių. 2018 m. rugpjūčio 29 d. Lukovito savivaldybė ir antrasis konkurso dalyvis, kaip vykdančioji įmonė, sudarė 481 293,72 levų (be pridėtinės vertės mokesčio; su pridėtinės vertės mokesčiu – 577 552,46 levų) vertės sutartį. Skundų nė viename viešojo pirkimo procedūros etape nebuvo pateikta.
- 8 2018 m. lapkričio 9 d. sprendimu, kuris buvo priimtas patikrinus atliktos „viešojo konkurso“ procedūros teisėtumą, veiklos programos „Aplinka 2014–2020“ **administravimo institucija nustatė bendrąją finansinę pataisą, siekiančią 5 % atitinkamų ir finansuoti tinkamomis pripažintų išlaidų pagal 2018 m. rugpjūčio 29 d. sutartį.** Sprendime buvo nurodyti du viešųjų pirkimo taisyklių nesilaikymo atvejai, kurie buvo įvertinti kaip pažeidimai: a) ZOP 70 straipsnio 7 dalies 1 punkto nuostatų nesilaikymas dėl to, kad buvo vertinamas pasiūlymas, neatitinkantis techninių perkančiosios organizacijos specifikacijų, ir b) PPZOP 54 straipsnio 8 ir 9 dalių nuostatų nesilaikymas dėl to, kad vienam iš konkurso dalyvių buvo duoti neaiškūs ir klaidinantys nurodymai, kurių pasekmė buvo neteisėtas jo pašalinimas iš konkurso (preziumuota, kad finansinis teisės nuostatų nesilaikymo poveikis yra aplinkybė, jog pašalintasis konkurso dalyvis būtų galėjęs pateikti pasiūlymą, kuris kainos aspektu būtų buvęs palankesnis nei laimėjusio konkurso dalyvio pasiūlymas).
- 9 Nustatant pataisą dėl kiekvieno iš abiejų pažeidimų buvo atsižvelgta į šias neigiamą poveikį švelninančias aplinkybes: buvo pateikti trys pasiūlymai, o tai savaime rodo patenkinamą konkurencijos lygį; apytikrė pirkimo vertė yra mažesnė nei ribinė vertė, kuriai esant apie konkursą privaloma paskelbti *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*; sutarties skyrimo kriterijus yra „optimalus kainos ir kokybės santykis“, kuris negarantuoja, kad pirmą vietą užėmęs pasiūlymas būtinai bus mažiausios kainos pasiūlymas.
- 10 2019 m. spalio 2 d. nutarimu **Bulgarijos Respublikos audito rūmų** pirmininko pavaduotojas audito komandai užsakė atlikti viešųjų lėšų valdymo ir Lukovito savivaldybės veiklos laikotarpiu nuo 2018 m. sausio 1 d. iki 2019 m. birželio 30 d. auditą. 2020 m. birželio 18 d. vienas iš komandos auditorių LB atžvilgiu priėmė sprendimą, kuriame konstatavo, kad LB, priimdamas sprendimą dėl nagrinėjamo viešojo pirkimo konkurso, **padarė administracinį ZOP 2 straipsnio 2 dalies pažeidimą, nes nustatydamas sąlygą, kuria buvo nepagrįstai apribotas ekonominės veiklos vykdytojų dalyvavimas viešojo pirkimo konkurse, apribojo konkurenciją.** Auditoriaus nuomone, konkurso dalyviams keltas reikalavimas, visų pirma turėti techninį statybos darbų vadovą, turintį „konstruktoriaus ir (arba) statybos inžinieriaus“ profesinę kvalifikaciją, neatitinka specialiojo įstatymo (ZUT 163a straipsnio 2 ir 4 dalių), kuriame numatyti ne tokie griežti reikalavimai dėl techninio vadovo išsilavinimo ir profesinės kvalifikacijos.

Dėl šių teisės nuostatų nesilaikymo buvo preziumuojama **kaltė**, nes Lukovito savivaldybės meras, kaip perkančioji organizacija, pagal ZOP 5 straipsnio 2 dalies 9 punktą turėjo dėti visas reikalingas pastangas, kad jo veiksmai atitiktų imperatyvias ZOP nuostatas.

- 11 Remdamasis nutarimu, kuriuo buvo konstatuotas administracinis pažeidimas, Bulgarijos Respublikos audito rūmų pirmininkas 2020 m. gruodžio 16 d. priėmė pagrindinėje byloje skundžiamą nutarimą dėl baudos skyrimo, kuriame atsižvelgė į visus konstatavimus ir išvadas dėl ZOP 2 straipsnio 2 dalies, aiškinamos kartu su ZOP 59 straipsnio 2 dalimi, nuostatų nesilaikymo ir pagal ZOP 260 straipsnio 2 dalį skyrė LB 10 000 levų baudą (tai šiek tiek daugiau kaip 16 kartų viršija 2020 m. šalyje taikytą minimalų darbo užmokestį). LB šį nutarimą dėl baudos skyrimo apskundė motyvuodamas tuo, kad pagal ZOP 59 straipsnį savarankiškas perkančiųjų organizacijų veikimas nėra apribojamas taip, kad jos turėtų griežtai taikyti specialiajame įstatyme (ZUT) nustatytas būtinais sąlygas dėl kompetencijos. Taip pat jis laikėsi nuomonės, kad reikalavimas, kuris yra bylos dalykas, yra būtinas dėl konkretaus viešojo pirkimo sutarties dalyko, t. y. šlaitui sutvirtinti reikalingų statybos darbų, kurie yra aukšto techninio sudėtingumo lygio.
- 12 Bylos nagrinėjimo teisme etape Bulgarijos statybos įmonių rūmų buvo paprašyta pateikti informaciją ir iš jos paaiškėjo, kad paskelbiant konkursą (2018 m. balandžio 5 d.) Centriniam statybos pramonės profesijų registre buvo įregistruota 391 statybos įmonė, turinti leidimą atlikti ketvirtos grupės pirmos kategorijos statybos darbus. Informacijoje buvo nurodyti reikalavimai dėl šių statybos įmonių darbuotojų profesinės kvalifikacijos: jos turi turėti bent vieną asmenį, turintį „statybos inžinieriaus“ profesinę kvalifikaciją (specializacija: „hidrotechninė statyba“ arba „vandens tiekimas ir kanalų statyba“) arba „architekto“ profesinę kvalifikaciją (specializacija: „kraštovaizdžio architektūra“).

Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai

- 13 Šalių argumentai pateikiami toliau kartu su prašymo priimti prejudicinį sprendimą motyvais.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą motyvų santrauka

- 14 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad pareiškėjo ir Bulgarijos Respublikos audito rūmų ginčas patenka į Sąjungos teisės taikymo sritį, nes administracinė nuobauda skirta už tai, kad perkančioji organizacija, kuriai buvo skirta dotacija pagal veiklos programą „Aplinka 2014–2020“, nesilaikė viešųjų pirkimų taisyklių.
- 15 **Pirmuoju prejudiciniu klausimu** prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar pagal Direktyvos 2014/24 58 straipsnio 4 dalį ir šioje nuostatoje numatytą perkančiosios organizacijos keliamų reikalavimų dėl

dalyvavimo konkurse proporcingumą atsižvelgiant į pirkimo sutarties dalyką leidžiama nustatyti **griežtesnius reikalavimus** dėl ekonominės veiklos vykdytojų personalo profesinių pajėgumų, reikalingų konkrečiai statybos sutarčiai įvykdyti, **nei nacionaliniame įstatyme (ZUT) nustatyti būtinieji reikalavimai dėl išsilavinimo ir profesinės kvalifikacijos**, ar tokie griežtesni reikalavimai *a priori* laikytini ribojančiais konkurenciją. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo manymu, nuo atsakymo į šį klausimą priklauso tai, ar teismas turi tik patikrinti, kokius kriterijus nustatė perkančioji organizacija ir ar jie yra siauresni nei nustatytieji ZUT, ar teismas, taip pat rinkdamas naujus įrodymus, turi patikrinti ir tai, ar šie siauresni ir griežtesni reikalavimai personalui atitinka pirkimo sutarties dalyką, apimtį ir sudėtingumo lygį, kaip šiuo atveju, kai konkretų dalyką (šlaito tvirtinimą) apimantys statybos darbai pagal ZUT laikomi aukščiausio sudėtingumo lygio veikla.

- 16 Šalių nuomonė šiuo klausimu yra skirtinga. Pareiškėjas mano, kad per viešojo pirkimo procedūras yra leidžiamos sąlygos, kuriomis saugomi perkančiosios organizacijos interesai, o atrankos kriterijai gali būti apribojami, tik jei tenkinamos dvi kumuliacinės sąlygos: 1) kriterijai turi būti proporcingi atsižvelgiant į pirkimo sutarties dalyką ir 2) dėl to negali atsirasti nevienodas požiūris į galimus konkurso dalyvius ir jie negali būti neteisėtai apribojami. Pareiškėjas laikosi nuomonės, kad ZUT 163a straipsnio 4 dalyje reikalavimai „techniniam vadovui“ nustatyti bendrai dėl visų kategorijų statybos darbų – nuo mažiausio sudėtingumo iki šiuo atveju nagrinėjamos kategorijos statybos darbų, kurie yra aukščiausio techninio sudėtingumo lygio ir pateisina griežtesnių nei būtinieji reikalavimų dėl išsilavinimo ir profesinės kvalifikacijos taikymą, nelaikant jų ribojančiais konkurenciją. Audito rūmai laikosi nuomonės, kad dėl šios asmenų grupės susiaurinimo – kai specialiajame įstatyme jau nustatyta, kokie asmenys gali vykdyti techninio vadovo veiklą – perkančiajai organizacijai keliant papildomą reikalavimą apribojama ekonominės veiklos vykdytojų galimybė atitikti pirkimo sutarties sąlygas, taigi apribojama konkurencija.
- 17 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekęs teismas nurodo, kad nacionaliniu lygmeniu valdant ESI fondų lėšas, kurioms taikomas pasidalijamojo valdymo metodas, dalyvauja, be kita ko, administracinė institucija, tvirtinančioji institucija, tikrinančioji institucija, Europos Komisija ir Europos Audito Rūmai, taip pat šios finansų kontrolės institucijos ir tikrinančiosios institucijos: *Smetna Palata* (Audito rūmai, Bulgarija), *Agentsia za darzhavna finansova ispeksia* (Valstybinės finansų kontrolės agentūra, Bulgarija, ADFI), *Direksia „Zashtita na finansovite interesi na Evropeyskia sayuz“* (Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugos direkcija, AFKOS) prie Vidaus reikalų ministerijos. Tai yra bendra viešųjų finansų sistema, todėl **šios institucijos turėtų savo veiklą tarpusavyje koordinuoti**. Vis dėlto šiuo atveju įvairios nacionalinės institucijos, kompetentingos prižiūrėti, kaip laikomasi ZOP nuostatų (veiklos programos „Aplinka 2014–2020“ administravimo institucija ir Audito rūmai), tų pačių faktų, konkrečiai pareiškėjo nustatytų konkurso atrankos kriterijų, teisėtumą, vertina skirtingai. Todėl, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo manymu, yra reikšmingas klausimas, koku mastu įvairios kontroliuojančiosios institucijos turi tarpusavyje

derinti viešojo pirkimo procedūrų teisėtumo vertinimą ir kokį teisinį poveikį turi koordinavimo nebuvimas (*trečiasis prejudicinis klausimas*). Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo manymu, dėl to, kad įvairių institucijų vykdoma laisvos konkurencijos principo laikymosi kontrolė nėra koordinuojama, Sąjungos interesai gali būti pažeidžiami kitaip – dėl to paramos gavėjams gali atsirasti teisinis nesaugumas, o šis gali turėti atgrasomąjį poveikį jų ekonominei veiklai.

- 18 Šiuo klausimu pareiškėjas laikosi nuomonės, kad tų pačių faktinių aplinkybių tyrimai, kuriuos atlieka įvairios kontroliuojančiosios institucijos ir kuriais gaunami skirtingi rezultatai dėl to, ar per viešojo pirkimo procedūras buvo padaryta pažeidimų, neatsižvelgiant į per kitas administracines procedūras konstatuotus faktus ir aplinkybes, nėra leidžiami atsižvelgiant į Reglamento Nr. 2988/95 8 straipsnio 3 dalyje nustatytą tikslą ir į teisinio saugumo principą. Audito rūmai, priešingai, laikosi nuomonės, kad jie ir veiklos programos „Aplinka“ administravimo institucija yra dvi viena nuo kitos nepriklausomos kontroliuojančiosios institucijos ir savo kontrolės užduotis pagal ZOP vykdo nepriklausomai viena nuo kitos. Administravimo institucijos ir Audito rūmų tarnybų įgaliojimai yra skirtingi: konstatavus ZOP nesilaikymo atvejus, kurie kvalifikuotini kaip pažeidimas, administravimo institucija tik nustato finansines pataisas paramą gavusių juridinių asmenų atžvilgiu, o Audito rūmai gali skirti administracines nuobaudas atsakingiems fiziniams asmenims.
- 19 Šiomis aplinkybėmis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla toliau nurodytas (*antrasis*) prejudicinis klausimas dėl Reglamento Nr. 2988/95 II dalies („Administracinės priemonės ir nuobaudos“). Ar tokiu atveju, kai tam, kad būtų nustatoma finansinė pataisa, reikia, kad būtų konstatuotas pažeidimas pagal šios sąvokos teisinę apibrėžtį, vartojamą Sąjungos teisėje ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo suformuotoje jurisprudencijoje, tiriant fizinio asmens baudžiamojo pobūdžio administracinę atsakomybę už Sąjungos teisės nuostatos nesilaikymą **turi būti konstatuoti kumuliaciniai objektyvūs „pažeidimo“ požymiai kartu su papildomu subjektyviu požymiu** – kad pažeidimas būtų padarytas „[tyčia] arba <...> dėl aplaidumo“?
- 20 Šalių nuomonė šiuo klausimu yra skirtinga. Pareiškėjas mano, kad finansinės pataisos yra administracinės priemonės, kaip jos suprantamos pagal Reglamento Nr. 2988/95 4 straipsnį. Todėl administracinė institucija per finansinės pataisos nustatymo procedūrą turi įrodyti esant kiekvieną atskirą pažeidimo sudėties požymį, konkrečiai: 1) Sąjungos teisės nuostatos nesilaikymą; 2) faktinę arba galimą žalą bendrajam Sąjungos biudžetui; 3) priežastinį tariamo teisės nuostatos nesilaikymo ir žalos ryšį. Pareiškėjas taip pat nurodo, kad, atskirai nuo Reglamento Nr. 2988/95 4 straipsnio, kuriame nagrinėjami pažeidimai, dėl kurių turi būti nustatomos finansinės pataisos, šio reglamento 5 straipsnyje reguliuojami atvejai, kai už tam tikrus pažeidimus – „tyčinius“ arba „dėl aplaidumo“ – (kai „bendrajam [Europos Sąjungos] biudžetui <...> padaroma žala“) turi būti skiriama ir administracinė nuobauda.

- 21 Audito rūmai laikosi nuomonės, kad, remiantis sąvokos „pažeidimas“ teisine apibrėžtimi, pažeidimas yra ir tuomet, kai žala Sąjungos biudžetui atrodo įmanoma, ir konkretaus finansinio poveikio bei sąlygų, kuriomis neigiamas poveikis biudžetui gali tapti realus, nereikia įrodyti. Šis požiūris grindžiamas prezumpcija, kad tai yra formalūs teisės nuostatos nesilaikymo atvejai dėl paprasto veikimo, todėl žalos atsiradimas nėra veikos sudėties požymis. Numatydamas aplinkybę, kad pažeidimai turi būti konstatuoti, teisės aktų leidėjas preziumavo, jog gali atsirasti tokių reikšmingų nepalankių teisinių pasekmių esamai tvarkai, kad už jas turėtų būti skiriama nuobauda.
- 22 Dėl pirma pateiktų Audito rūmų nuomonės ir nuobaudos apibrėžties (ZOP 247 straipsnio 1 dalis) prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla *ketvirtasis prejudicinis klausimas* – ar baudos skyrimo būdas atitinka proporcingumo reikalavimus, kai neatsižvelgiama į kitas aplinkybes **nei formalus teisės nuostatos nesilaikymas**, o nustatant administracinę priemonę (finansinę pataisą, kuri turėtų būti švelnesnė Sąjungos teisės nesilaikymo pasekmė) turi būti atsižvelgiama į kelias aplinkybes (šiuo atveju administravimo institucija dėl kitų teisės nuostatos nesilaikymo atvejų per tikrintą procedūrą atsižvelgė į, be kita ko, dalyvių skaičių ir nustatė, kad konkurencija yra patenkinama).
- 23 Galiausiai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad Direktyvoje 2014/24 nenumatyta suderinti nuobaudų už viešųjų pirkimų taisyklių nesilaikymą, taigi valstybės narės turi kompetenciją pasirinkti nuobaudas, kurios joms atrodo tinkamos. Remiantis Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisprudencija, šią savo kompetenciją valstybės narės turi įgyvendinti laikydamosi Sąjungos teisės ir jos bendrųjų principų, taigi ir proporcingumo principo (žr. 2012 m. liepos 19 d. Sprendimo *Rēdlihs*, C-263/11, EU:C:2012:497, 44 punktą).