

Vec C-195/21

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

26. marec 2021

Vnútroštátny súd:

Rajonen säd Lukovit (Bulharsko)

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

26. marec 2021

St'ážovateľ:

LB

Odporca v konaní o st'ážnosti:

Smetna palata na Republika Bälgarija

Predmet konania vo veci samej

Predmetom konania je sťažnosť proti rozhodnutiu predsedu Smetna palata na Republika Bãlgarija (Dvor auditorov Bulharskej republiky, ďalej len „Dvor auditorov“) o uložení pokuty, ktorým bola sťažovateľovi uložená pokuta podľa článku 2 ods. 2 zakon za obštestvenite porački (zakon o verejnom obstarávaní, Bulharsko; ďalej len „ZOP“).

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Vnútroštátny súd žiada podľa článku 267 ZFEÚ o výklad článku 58 ods. 4 smernice 2014/24/EÚ s cieľom objasniť otázku, aké účinky má proporcionalita požiadaviek stanovených obstarávateľom, ktorá je uvedená v tomto ustanovení, na účasť na verejnom obstarávaní, pokiaľ ide o predmet zákazky. Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa ďalej týka výkladu pojmu „nezrovnalosť“ v zmysle nariadenia (EÚ) č. 1303/2013, rozdielu medzi správnymi opatreniami a sankciami podľa článkov 4 a 5 nariadenia (ES, Euratom) č. 2988/95, ako aj otázky, či jednotlivé orgány, ktoré sa podieľajú na kontrole hospodárenia s verejnými prostriedkami Európskej únie, musia navzájom zosúladiť svoje postupy.

Prejudiciálne otázky

1. Má sa článok 58 ods. 4 smernice 2014/24/EÚ vykladať v tom zmysle, že požiadavky na odbornú spôsobilosť personálu hospodárskych subjektov pre zákazku odborného charakteru v odvetví stavebníctva, ktoré stanovujú podmienky účasti, môžu byť prísnejšie než minimálne požiadavky na vzdelanie a odbornú kvalifikáciu, ktoré stanovuje osobitný vnútroštátny zákon (článok 163a ods. 4 ZUT), bez toho, aby *a priori* obmedzovali hospodársku súťaž, a konkrétnejšie vyžaduje predpísaná podmienka „proporcionality“ stanovených požiadaviek účasti, pokiaľ ide o predmet zákazky, a) aby vnútroštátny súd vykonal posúdenie proporcionality na základe vykonaných dôkazov a konkrétnych parametrov zákazky, a to aj v prípadoch, v ktorých vnútroštátny zákon určuje veľký počet odborníkov, ktorí sú v zásade kvalifikovaní na vykonávanie činností v rámci zákazky, alebo b) dovoľuje obmedziť súdne preskúmanie len na overenie, či sú podmienky účasti príliš reštriktívne v porovnaní s podmienkami účasti, ktoré sú principiálne stanovené v osobitnom vnútroštátnom zákone?
2. Majú sa ustanovenia druhej hlavy nariadenia č. 2988/95, nazvanej „Správne opatrenia a sankcie“, vykladať v tom zmysle, že to isté porušenie zakona za obštestvenite porački (zakon o verejnom obstarávaní), ktorým sa preberá smernica 2014/24/EÚ (vrátane porušenia pri stanovovaní podmienok účasti, za čo bol sťažovateľ sankcionovaný), môže spôsobovať odlišné právne

následky podľa toho, či bolo toto porušenie spáchané bez zavinenia alebo úmyselne alebo spôsobené nedbanlivosťou?

3. Pripúšťajú zásady právnej istoty a efektivity so zreteľom na cieľ článku 8 ods. 3 nariadenia č. 2988/95 a na odôvodnenia 43 a 122 nariadenia č. 1303/13, aby jednotlivé vnútroštátne orgány, ktorých úlohou je chrániť finančné záujmy Európskej únie, posúdili tie isté skutočnosti v postupe obstarávania odlišne, konkrétne aby orgán, ktorý riadi operačný program, nekonštatoval nijaké porušenie pri stanovení podmienok účasti, zatiaľ čo Dvor audítorov pri následnej kontrole – bez toho, aby existovali osobitné alebo nové okolnosti – dospeje k záveru, že tieto kritériá obmedzujú hospodársku súťaž, a uloží za to obstarávateľovi správnu sankciu?
4. Bráni zásada proporcionality vnútroštátnemu predpisu, akým je článok 247 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní, ktorý stanovuje, že obstarávateľovi, ktorý formálne poruší zákaz stanovený v článku 2 ods. 2 tohto zákona, sa uloží pokuta vo výške 2 % hodnoty zmluvy vrátane dane z pridanej hodnoty, najviac však vo výške 10 000 levov, pričom sa nemusí určiť závažnosť porušenia a jeho skutočné alebo potenciálne účinky na záujmy Únie?

Uvádzané právne predpisy a judikatúra Únie

Nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev – články 4, 5, 6, 7 a 8.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 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 – odôvodnenia 43 a 122, článok 2 bod 36, článok 4 ods. 10 a článok 16.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1293/2013 z 11. decembra 2013 o zriadení programu pre životné prostredie a ochranu klímy (LIFE) a o zrušení nariadenia (ES) č. 614/2007 – článok 28.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES – články 18 a 58.

Rozsudky Súdneho dvora z 13. decembra 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, body 8 a 18); z 2. apríla 2009, Lodato Gennaro (C-415/07, EU:C:2009:220); z 26. mája 2016, Județul Neamț a Județul Bacău (C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360, bod 50), a z 19. júla 2012, Rēdlihs (C-263/11, EU:C:2012:497, bod 44).

Uvádzané vnútroštátne právne predpisy

Zakon za obštestvenite porački (zákon o verejnom obstarávaní, Bulharsko; ďalej len „ZOP“) – články 1, 5, 18, 59 a 70, kapitola 31 článok 260 a článok 3 doplňujúcich ustanovení, ako aj:

článok 2 ods. 2: „Pri zadávaní verejných zákaziek obstarávateľa nie sú oprávnení obmedziť hospodársku súťaž stanovením podmienok alebo požiadaviek, ktoré vedú z neprípustnej výhode alebo neodôvodneným spôsobom obmedzujú prístup hospodárskych subjektov k verejným zákazkám a ktoré nie sú podmienené predmetom, hodnotou, zložitou, množstvom alebo rozsahom verejnej zákazky.“

článok 247 ods. 1: „Obstarávateľovi, ktorý poruší zákaz stanovený v článku 2 ods. 2..., sa uloží pokuta vo výške 2 % hodnoty zmluvy vrátane dane z pridanej hodnoty, najviac však vo výške 10 000 levov.“

Pravilník za prilagane na ZOP (vykonávacie ustanovenia k ZOP, ďalej len „PPZOP“) – články 33 a 54.

Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeiskite strukturni i investicionni fondove (zákon o hospodárení s prostriedkami z európskych štrukturálnych a investičných fondov, ďalej len „ZUSESIF“) – články 45, 49, 70 a 72.

Zakon za ustroistvo na teritoriata (zákon o územnom plánovaní, ďalej len „ZUT“) – článok 137 a článok 163a, ktorý znie takto:

Odsek 1: „Zhotoviteľ je povinný zamestnať prostredníctvom pracovných zmlúv technicky spôsobilé osoby, ktoré zabezpečia technické vedenie stavieb.“

Odsek 2: „Technicky spôsobilé sú osoby, ktoré majú diplom vydaný akreditovanou vysokou školou s kvalifikáciou ‚stavebný inžinier‘, ‚inžinier‘ alebo ‚architekt‘, ako aj osoby s úplným stredným vzdelaním, ktoré absolvovali štvorročné štúdium s odbornou kvalifikáciou v odvetviach ‚architektúra a stavebníctvo‘ alebo ‚technika‘.“

Odsek 4 (v znení z 9. marca 2018): „Technický vedúci je stavebný inžinier, architekt alebo stavebný technik, ktorý riadi stavebné práce... . Ďalšie technicky spôsobilé osoby podľa odseku 2 môžu vykonávať špecializované technické riadenie jednotlivých stavebných a montážnych prác podľa odboru, v ktorom získali vzdelanie, a svojej odbornej kvalifikácie.“

Zakon za smetnata palata (zákon o Dvore audítorov, Bulharsko) – článok 6.

Zakon za administrativnite narušenija i nakazania (zákon o správnych deliktoch a sankciách, Bulharsko; ďalej len „ZANN“) – článok 28 (v znení zo 14. februára 2020).

Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Dňa 21. marca 2018 bola podľa článku 45 ods. 2 ZUSEŠIF uzavretá správna dohoda o poskytnutí **grantu** z operačného programu „Životné prostredie 2014 – 2020“, ktorý bol spolufinancovaný z Európskeho fondu regionálneho rozvoja a z Kohézneho fondu Európskej únie. Podľa tejto dohody vedúci riadiaceho orgánu (minister životného prostredia a vôd) poskytuje prijímateľovi (mestu Lukovit) grant až do výšky 649 732,14 leva na projekt ISUN č. BG16M1OP-4.003-0002 „spevnenie svahu LOV19.44327.02 – svah pri ceste k regionálnej skládke odpadu – ul. ‚Sinčec‘ – mesto Lukovit“. V správnej dohode sú upravené podmienky na určenie **finančných opráv**, pričom je výslovné stanovené, že určenie finančnej opravy a jej výšky sa vykoná na základe vnútroštátnych zákonov a usmernení o určení finančných opráv, ktoré sa majú uplatňovať na výdavky financované Úniou v rámci zdieľaného hospodárenia pri nedodržaní pravidiel verejného obstarávania, zakotvených v rozhodnutí Európskej komisie C(2013)9527.
- 2 Rozhodnutím z 5. apríla 2018 začal primátor mesta Lukovit podľa článku 18 ods.1 bodu 12 ZOP otvorený **postup „verejná súťaž“** na zadanie verejnej zákazky s predmetom „spevnenie svahu LOV19.44327.02 – svah pri ceste k regionálnej skládke odpadu – ul. ‚Sinčec‘ – mesto Lukovit“. Odhadovaná hodnota zákazky predstavovala 482 668 levov bez dane z pridanej hodnoty.
- 3 Toto rozhodnutie stanovovalo oznámenie o začatí postupu a súťažné podklady. Podľa **oznámenia** spočíval cieľ stavebného zámeru v opätovnom vybudovaní a v zlepšení vlastností príslušného úseku cesty určenej na dopravné účely. Ako zadávacie kritériá boli stanovené rovným dielom po 50 % „kvalita“ a „cena“.
- 4 Pokiaľ ide o podmienky účasti, ako požiadavka na spôsobilosť na výkon povolania sa vyžadovala registrácia účastníkov (ďalej aj ako „uchádzači“) v centrálnom registri povolání pre odvetvie stavebníctva a v prípade zahraničných uchádzačov registrácia v zodpovedajúcich registroch podľa právneho poriadku príslušného štátu. Tiež boli uvedené požiadavky na technických zamestnancov uchádzačov: títo zamestnanci museli mať potrebnú odbornú kvalifikáciu a prax podľa špecifikácie zákazky. Dotknutý tím zamestnancov konkrétne musel zahŕňať aspoň *jedného technického vedúceho* stavby s odbornou kvalifikáciou „**konštruktér**“ *a/alebo* „**stavebný inžinier**“ (alebo so zodpovedajúcou kvalifikáciou, ak bola táto kvalifikácia získaná v inom štáte) a ďalších odborníkov v odboroch „inžinierska geológia a hydrogeológia“, „geodézia“, „výstavba ciest, resp. dopravná výstavba“ (s požiadavkou, aby technickí vedúci a ostatní odborníci mali aspoň trojročnú odbornú prax v danom odbore), odborného koordinátora pre bezpečnosť a zdravie a odborníka pre kontrolu kvality vykonávania stavebných prác, pričom uchádzači mohli uviesť, že technický vedúci bude plniť aj funkcie oboch posledných uvedených odborníkov.
- 5 Do uplynutia lehoty na predloženie ponúk (21. mája 2018 o 17 hod.) boli predložené tri ponuky. Všetci traja uchádzači navrhli inžiniera ako technického

stavbyvedúceho: uchádzač č. 1 „inžiniera“ v odbore „dopravná výstavba“ so 14-ročnou odbornou praxou v tejto oblasti, uchádzač č. 2 „stavebného inžiniera“ v odbore „hydrogeológia a inžinierska geológia“ s 33-ročnou odbornou praxou a uchádzač č. 3 „stavebného inžiniera“ v odbore „výstavba budov a zariadení“ s 10-ročnou odbornou praxou.

- 6 V protokole komisie, ktorú primátor svojim rozhodnutím poveril výberom, posúdením a zoradením, z 28. mája 2018 boli v prípade všetkých troch uchádzačov zistené odchýlky od podmienok účasti a každému z nich bola poskytnutá príležitosť odstrániť tieto odchýlky v päťdňovej lehote. Táto komisia v protokole z 22. júna 2018 navrhla vylúčiť uchádzačov č. 1 a 3 s odôvodnením, že nespĺnili podmienky účasti.
- 7 Primátor mesta Lukovit rozhodnutím z 24. júla 2018 oznámil, že 1. zákazka sa zadáva uchádzačovi č. 2 a 2. ostatní dvaja uchádzači sú z dôvodov, ktoré oznámila komisia, vylúčení. Dňa 29. augusta 2018 mesto Lukovit a uchádzač č. 2, ktorý bol určený za dodávateľa, uzavreli zmluvu v hodnote 481 293,72 leva bez dane z pridanej hodnoty (577 552,46 leva vrátane dane z pridanej hodnoty). V žiadnom okamihu postupu obstarávania neboli podané nijaké sťažnosti.
- 8 **Orgán, ktorý riadil** operačný program „Životné prostredie 2014 – 2020“, rozhodnutím z 9. novembra 2018, ktoré bolo vydané na základe následného preskúmania zákonnosti uskutočneného postupu „verejná súťaž“, **určil všeobecnú finančnú opravu vo výške 5 %** hodnoty dotknutých nákladov uznaných na účely financovania podľa zmluvy uzavretej 29. augusta 2018. V tomto rozhodnutí boli konštatované dve skupiny porušení predpisov týkajúcich sa verejného obstarávania, ktoré boli klasifikované ako nezrovnalosti: a) porušenie článku 70 ods. 7 bodu 1 ZOP spočívajúce v posúdení ponuky, ktorá nezodpovedá technickým špecifikáciám obstarávateľa, a b) porušenie článku 54 ods. 8 a 9 PPZOP spočívajúce v poskytnutí nejasných a zavádzajúcich pokynov jednému z uchádzačov, ktoré viedli k jeho protiprávnemu vylúčeniu (predpokladalo sa, že finančné dôsledky porušenia spočívajú v tom, že vylúčený uchádzač mohol predložiť ponuku, ktorá by bola cenovo výhodnejšia než ponuka vybraného uchádzača).
- 9 Pri určovaní opravy týkajúcej sa každej z týchto dvoch nezrovnalostí boli zohľadnené nasledujúce okolnosti, ktoré zmierňovali negatívne dôsledky: boli predložené tri ponuky, čo samo osebe nasvedčuje uspokojivej úrovni hospodárskej súťaže; odhadovaná hodnota zákazky je nižšia než prahová hodnota, ktorú vyžaduje oznámenie v Úradnom vestníku Európskej únie, a zadávacím kritériom je „najlepší pomer ceny a kvality“, ktorý nezaručuje, že ponukou, ktorá sa umiestni na prvom mieste, bude nevyhnutne ponuka s najnižšou cenou.
- 10 Zástupca predsedu **Dvora audítorov Bulharskej republiky** rozhodnutím z 2. októbra 2019 poveril audítorský tím auditom hospodárenia s verejnými prostriedkami a činnosti mesta Lukovit v období od 1. januára 2018 do 30. júna 2019. Dňa 18. júna 2020 vydal jeden z audítorov tohto tímu rozhodnutie proti LB,

v ktorom sa konštatovalo, že LB sa rozhodnutím o vypísaní predmetnej verejnej zákazky **dopustil správneho deliktu spočívajúceho v porušení článku 2 ods. 2 ZOP tým, že obmedzil hospodársku súťaž, keďže stanovil podmienku, ktorá neodôvodneným spôsobom obmedzuje okruh hospodárskych subjektov, ktoré sa môžu zúčastniť na postupe verejného obstarávania**. Podľa názoru audítora najmä požiadavka, aby uchádzači mali technického vedúceho stavby s odbornou kvalifikáciou „konštruktér“ a/alebo „stavebný inžinier“, nie je v súlade s osobitným zákonom (článok 163a ods. 2 a 4 ZUT), ktorý stanovuje požiadavky na vzdelanie a odbornú kvalifikáciu technického vedúceho, ktoré sú menej prísne. Vychádzalo sa z predpokladu, že porušenie bolo **zavinené**, keďže primátor mesta Lukovit ako verejný obstarávateľ podľa článku 5 ods. 2 bodu 9 ZOP musel vynaložiť potrebné úsilie, aby zosúladiť svoje konanie s kogentnými ustanoveniami ZOP.

- 11 Na základe rozhodnutia o konštatovaní správneho deliktu vydal predseda Dvora audítorov Bulharskej republiky 16. decembra 2020 rozhodnutie o uložení pokuty napadnuté v konaní vo veci samej, v ktorom si osvojil všetky zistenia a závery týkajúce sa porušenia článku 2 ods. 2 ZOP v spojení s článkom 59 ods. 2 ZOP a podľa článku 260 ods. 2 ZOP uložil LB pokutu vo výške 10 000 levov (čo je o niečo viac než 16-násobok tuzemskej minimálnej mzdy v roku 2020). LB napadol toto rozhodnutie o uložení pokuty s odôvodnením, že článok 59 ZOP neobmedzuje samostatné konanie obstarávateľov takým spôsobom, že obstarávatelia striktné musia uplatniť minimálne podmienky spôsobilosti stanovené v osobitnom zákone (ZUT). Okrem toho sa domnieval, že sporná požiadavka je nevyhnutná z dôvodu špecifického predmetu verejnej zákazky, konkrétne stavebných prác na spevnenie svahu, ktoré sa vyznačujú vysokým stupňom technickej náročnosti.
- 12 Vo fáze súdneho konania bola vyžiadaná informácia od Bulharskej komory podnikateľov v odvetví stavebníctva, podľa ktorej v čase oznámenia (5. apríla 2018) bolo v centrálnom registri povolaní pre odvetvie stavebníctva zapísaných 391 podnikateľov v odvetví stavebníctva s oprávnením vykonávať stavebné práce v skupine 4 kategórii 1. V tejto informácii boli uvedené požiadavky na odbornú kvalifikáciu zamestnancov týchto podnikateľov v odvetví stavebníctva: títo podnikatelia musia zamestnávať aspoň jednu osobu s odbornou kvalifikáciou „stavebný inžinier“ (odbor „hydrotechnické stavby“ alebo „zásobovanie vodou a stavba kanálov“) alebo s odbornou kvalifikáciou „architekt“ (odbor „krajinná architektúra“).

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 13 Tvrdenia účastníkov konania sú uvedené nižšie v rámci zhrnutia odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 14 Vnútroštátny súd zastáva názor, že spor medzi sťažovateľom a Dvorom audítorov Bulharskej republiky patrí do pôsobnosti práva Únie, keďže správna sankcia bola uložená z dôvodu porušenia predpisov týkajúcich sa verejného obstarávania, ktorého sa dopustil obstarávateľ, ktorému bol predtým poskytnutý grant z operačného programu „Životné prostredie 2014 – 2020“.
- 15 *Prvou prejudiciálnou otázkou* sa vnútroštátny súd pýta, či článok 58 ods. 4 smernice 2014/24 a proporcionalita požiadaviek na účasť, pokiaľ ide o predmet zákazky, stanovených obstarávateľom, ktorá je zakotvená v tomto ustanovení, dovoľujú stanoviť **prísnejšie požiadavky** na odbornú spôsobilosť personálu hospodárskych subjektov na vykonávanie špecifickej stavebnej zákazky, **než sú minimálne požiadavky na vzdelanie a odbornú kvalifikáciu podľa vnútroštátneho zákona (ZUT)**, alebo či sa má *a priori* vychádzať z toho, že také prísnejšie požiadavky obmedzujú hospodársku súťaž. Podľa názoru vnútroštátneho súdu od odpovede na túto otázku závisí, či má svoje preskúmanie obmedziť na to, ktoré kritériá stanovil verejný obstarávateľ a či sú tieto kritériá reštriktívnejšie než požiadavky ZUT, alebo či tento súd okrem toho – a to aj vykonaním nových dôkazov – musí preskúmať, či tieto reštriktívnejšie a prísnejšie požiadavky na personál zodpovedajú predmetu, rozsahu a stupňu náročnosti zákazky, ako je to v prejednávanej veci v prípade stavebných prác so špecifickým predmetom (spevnenie svahu), ktoré predstavujú činnosť s najvyšším stupňom náročnosti podľa ZUT.
- 16 Účastníci konania majú na túto otázku opačný názor. Sťažovateľ sa domnieva, že v postupoch verejného obstarávania sú prípustné podmienky, ktoré chránia záujmy obstarávateľa, pričom podmienky účasti možno obmedziť len za dvoch podmienok, ktoré musia byť splnené súčasne: 1. kritériá musia byť primerané, pokiaľ ide o predmet zákazky, a 2. nesmie to viesť k rozdielnemu zaobchádzaniu s potenciálnymi uchádzačmi alebo k ich neodôvodnenému obmedzeniu. Zastáva názor, že článok 163a ods. 4 ZUT stanovuje požiadavky na „technického vedúceho“ všeobecne pre všetky kategórie stavieb, a to od stavieb s najnižšou mierou náročnosti až po stavby patriace do kategórie, do ktorej patrí predmetná stavba, ktoré sa vyznačujú najvyšším stupňom technickej náročnosti a ktoré odôvodňujú uplatnenie prísnejších požiadaviek, než sú minimálne požiadavky na vzdelanie a odbornú kvalifikáciu, pričom tieto požiadavky neobmedzujú hospodársku súťaž. Dvor audítorov zastáva názor, že zúženie okruhu osôb – po tom, čo osobitný zákon už určuje osoby, ktoré môžu vykonávať činnosť technického vedúceho – prostredníctvom dodatočnej požiadavky obstarávateľa má za následok obmedzenie možnosti hospodárskych subjektov splniť podmienky zákazky, a teda obmedzenie hospodárskej súťaže.
- 17 Vnútroštátny súd následne poukazuje na to, že v prípade spoločne spravovaných prostriedkov z európskeho štrukturálneho a investičného fondu sa na vnútroštátnej úrovni podieľajú okrem iného riadiaci orgán (RO), certifikačný orgán (CO), orgán auditu (OA), Európska komisia, Európsky dvor audítorov, ako aj orgány finančnej

kontroly a orgány auditu: Smetna Palata (Dvor audítorov, Bulharsko), Agencia za daržavna finansova ispekcia (ADFI) (Agentúra pre štátnu finančnú kontrolu, Bulharsko) a Direkcia „Zaštita na finansovite interesi na Evropejskia sajuz“ (AFKOS) (Riaditeľstvo pre ochranu finančných záujmov Európskej únie) pri ministerstve vnútra. Keďže ide o jednotný systém verejných financií, **tieto orgány musia navzájom koordinovať svoju činnosť**. V prejednávanej veci však rôzne vnútroštátne orgány, ktoré sú zodpovedné za dohľad nad dodržiavaním ustanovení ZOP (orgán, ktorý riadil operačný program „Životné prostredie 2014 – 2020“, a Dvor audítorov), posúdili zákonnosť tých istých skutočností, konkrétne podmienok účasti stanovených sťažovateľom, odlišne. Preto je podľa názoru vnútroštátneho súdu dôležitá otázka, do akej miery jednotlivé kontrolné orgány musia navzájom zosúladiť svoje posudzovanie zákonnosti postupov obstarávania a aké právne následky má chýbajúca koordinácia (**tretia prejudiciálna otázka**). Podľa názoru vnútroštátneho súdu by chýbajúca koordinácia pri kontrole dodržiavania zásady voľnej hospodárskej súťaže jednotlivými orgánmi mohla poškodiť záujmy Únie inak, konkrétne tým, že vyvolá u prijímateľov právnu neistotu, ktorá ich odradí od vykonávania ekonomickej činnosti.

- 18 V súvislosti s touto otázkou sa sťažovateľ domnieva, že skúmania toho istého skutkového stavu rôznymi kontrolnými orgánmi, ktoré viedli k odlišným výsledkom, pokiaľ ide o to, či počas postupu obstarávania boli alebo neboli spáchané porušenia, bez zohľadnenia konštatovaných skutočností a okolností v ostatných správnych konaniach sú so zreteľom na cieľ článku 8 ods. 3 nariadenia č. 2988/95 a s prihliadnutím na zásadu právnej istoty neprípustné. Dvor audítorov naopak zastáva názor, že Dvor audítorov a orgán, ktorý riadil operačný program „Životné prostredie“, sú dva navzájom nezávislé kontrolné orgány a že vykonávajú svoje kontrolné úlohy podľa ZOP nezávisle od seba. Tvrdí, že riadiaci orgán a útvary Dvora audítorov majú odlišné právomoci: v prípade zistených porušení ZOP, ktoré spĺňajú znaky skutkovej podstaty nezrovnalosti, riadiaci orgán určuje len finančné opravy vo vzťahu k právnickým osobám, ktoré sú prijímateľmi, zatiaľ čo Dvor audítorov môže uložiť správne sankcie zodpovedným fyzickým osobám.
- 19 V tejto súvislosti vnútroštátny súd kladie nasledujúcu (**druhú**) prejudiciálnu otázku týkajúcu sa druhej hlavy nariadenia č. 2988/95 („Správne opatrenia a sankcie“). Ak je podmienkou určenia finančnej opravy konštatovanie nezrovnalosti podľa jej zákonnej definície v práve Únie a v ustálenej judikatúre Súdneho dvora Európskej únie, musia sa pri skúmaní zodpovednosti fyzickej osoby za správny delikt spočívajúci v porušení práva Únie **konštatovať kumulatívne objektívne znaky „nezrovnalosti“ spolu s doplňujúcim subjektívnym znakom**, konkrétne že ide o „úmyseln[ú] nezrovnalosť alebo nezrovnalosť spôsoben[ú] nedbanlivosťou“?
- 20 Účastníci konania majú na túto otázku opačný názor. Sťažovateľ sa domnieva, že finančné opravy predstavovali správne opatrenia v zmysle článku 4 nariadenia č. 2988/95. Preto podľa jeho názoru riadiaci orgán v konaní o určení finančnej opravy musí preukázať existenciu každého jednotlivého znaku skutkovej podstaty

nezrovnalosti, konkrétne: 1. porušenie ustanovenia práva Únie, 2. skutočnú alebo potenciálnu škodu pre všeobecný rozpočet Únie a 3. príčinnú súvislosť medzi údajným porušením a škodou. Sťažovateľ dodáva, že na rozdiel od článku 4 nariadenia č. 2988/95, ktorý upravuje nezrovnalosti, z dôvodu ktorých sa majú určiť finančné opravy, článok 5 tohto nariadenia upravuje prípady, v ktorých sa za určitú nezrovnalosť (v prípade ktorej vznikla „škoda pre rozpočet Európskej únie“) má navyše uložiť správna sankcia, ak ide o „úmyseln[ú] nezrovnalosť alebo nezrovnalosť spôsoben[ú] nedbanlivosťou“.

- 21 Dvor audítorov sa domnieva, že podľa zákonnej definície „nezrovnalosti“ o nezrovnalosť ide aj vtedy, keď sa škoda pre rozpočet Únie javí ako možná, pričom konkrétne finančné dôsledky, ako aj podmienky, ktoré skutočne môžu poškodiť tento rozpočet, sa nemusia preukázať. Toto stanovisko spočíva na predpoklade, že ide o formálne porušenia dokonané samotným spáchaním, a preto vznik škody nie je znakom skutkovej podstaty. Dvor audítorov sa domnieva, že podľa normotvorcu konštatovanie tejto nezrovnalosti zakladá domnienku týkajúcu sa vzniku nepriaznivých právnych následkov pre jestvujúci poriadok, ktoré sú podľa tejto zákonnej domnienky také významné, že ich treba sankcionovať.
- 22 Vzhľadom na vyššie uvedené stanovisko Dvora audítorov a citované ustanovenie o sankcii (článok 247 ods. 1 ZOP) vnútroštátny súd kladie **štvrtú prejudiciálnu otázku**, konkrétne či spôsob určenia pokuty spĺňa požiadavky na proporcionalitu, keďže sa nezohľadňujú žiadne iné okolnosti než **formálne porušenie**, zatiaľ čo pri určovaní správneho opatrenia (finančná oprava, ktorá by mala predstavovať miernejší následok porušenia práva Únie) sa má zohľadniť viacero iných okolností (v prejednávanej veci riadiaci orgán v prípade iných porušení v posudzovanom konaní zohľadnil okrem iného počet účastníkov, a následne konštatoval, že hospodárska súťaž je uspokojivá).
- 23 Vnútroštátny súd napokon poukazuje na to, že smernica 2014/24 nestanovuje harmonizáciu sankcií v prípade porušení predpisov týkajúcich sa verejného obstarávania, takže členským štátom prináleží zvoliť si sankcie, ktoré sú podľa nich najvhodnejšie. Podľa judikatúry Súdneho dvora Európskej únie sú tieto štáty pri výkone svojich právomocí povinné dodržiavať právo Únie a jeho všeobecné zásady, a teda aj zásadu proporcionality (pozri rozsudok z 19. júla 2012, Rēdlihs, C-263/11, EU:C:2012:497, bod 44).