

C-195/21. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2021. március 26.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Rayonen sad Lukovit (lukoviti kerületi bíróság, Bulgária)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. március 26.

Felperes:

LB

Alperes:

Smetna palata na Republika Bulgaria

Az alapeljárás tárgya

Az eljárás tárgya a Smetna palata na Republika Bulgaria (a Bolgár Köztársaság számvevőszéke, a továbbiakban: számvevőszék) elnöke által hozott, bírságot kiszabó határozat ellen benyújtott kereset, amellyel a Zakon za obshtestvenite porachki (a közbeszerzésről szóló törvény, Bulgária; a továbbiakban: ZOP) 2. cikkének (2) bekezdése szerinti bírságot szabtak ki a felperessel szemben.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az EUMSZ 267. cikk alapján a kérdést előterjesztő bíróság a 2014/24/EU irányelv 58. cikke (4) bekezdésének értelmezését kéri annak tisztázása céljából, hogy milyen következményei vannak az ajánlatkérő által támasztott követelmények e rendelkezésben előírt, a szerződés tárgya tekintetében fennálló arányosságának a közbeszerzésben való részvételre nézve. Ezenkívül az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az 1303/2013/EU rendelet értelmében vett „szabálytalanság” fogalom értelmezésére, a 2988/95/EK, Euratom rendelet 4. és 5. cikke szerinti közigazgatási intézkedések és szankciók közötti különbségre,

valamint arra a kérdésre vonatkozik, hogy az Európai Unió közpénzei kezelésének ellenőrzésében részt vevő különböző hatóságoknak össze kell-e hangolniuk eljárásaikat.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 1) Úgy kell-e értelmezni a 2014/24/EU irányelv 58. cikkének (4) bekezdését, hogy azok a követelmények, amelyeket a gazdasági szereplők személyzetének szakmai alkalmasságával szemben egy szakmai jellegű építőipari szerződés tekintetében a kiválasztási szempontokkal támasztanak, szigorúbbak lehetnek, mint a képzettséggel és a szakmai képesítéssel szemben a különös nemzeti törvény (a ZUT 163a. cikkének (4) bekezdése) által támasztott követelmények, anélkül hogy e követelmények eleve versenykorlátozók lennének, konkrétan pedig: a részvételhez megállapított követelményeknek a szerződés tárgya tekintetében fennálló „arányosságára” vonatkozóan előírt feltétel megköveteli-e a) a nemzeti bíróságtól az arányosságnak az összegyűjtött bizonyítékok és a szerződés konkrét jellemzői alapján történő értékelését, még azokban az esetekben is, amelyekben a nemzeti törvény számos olyan szakemberről rendelkezik, akik alapvetően rendelkeznek a szerződés keretében végzett tevékenységekre vonatkozó képesítéssel, vagy b) lehetővé teszi e bíróság számára, hogy a bírósági felülvizsgálatot csupán annak vizsgálatára korlátozza, hogy a részvételi feltételek a különös nemzeti törvényben főszabály szerint előírtakhoz képest túlzottan szigorúak-e?
- 2) Úgy kell-e értelmezni a 2988/95 rendelet „Közigazgatási intézkedések és szankciók” című II. címének rendelkezéseit, hogy a 2014/24/EU irányelvet átültető Zakon za obshtestvenite porachki (a közbeszerzésről szóló törvény) ugyanazon megsértése (beleértve a kiválasztási szempontok meghatározása során elkövetett jogsértést, amelyért a felperest megbüntették) eltérő jogkövetkezményekkel járhat attól függően, hogy a jogsértést vétkesség nélkül, szándékosan vagy gondatlanságból követték el?
- 3) A 2988/95 rendelet 8. cikke (3) bekezdésének céljára és az 1303/2013 rendelet (43) és (122) preambulumbekzdésére tekintettel a jogbiztonság és a tényleges érvényesülés elve lehetővé teszi-e, hogy az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmére hivatott nemzeti hatóságok eltérően értékeljék a közbeszerzési eljárásban fennálló ugyanazon tényeket, konkrétan: azt, hogy az operatív program közigazgatási hatósága nem állapít meg a kiválasztási szempontok meghatározása során elkövetett jogsértést, miközben a számvevőszék az ezt követő ellenőrzés során – anélkül, hogy különös vagy új körülmények állnának fenn – megállapítja, hogy e szempontok versenykorlátozók, és ezért közigazgatási szankciót szab ki az ajánlatkérővel szemben?

- 4) Ellentétes-e az arányosság elvével az olyan nemzeti rendelkezés, mint a közbeszerzésről szóló törvény 247. cikkének (1) bekezdése, amely előírja, hogy az az ajánlatkérő, amely formálisan megsérti az e törvény 2. cikkének (2) bekezdésében foglalt tilalmat, a szerződés héát tartalmazó értéke 2%-ának megfelelő, legfeljebb azonban 10 000 leva (BGN) összegű bírsággal sújtható, anélkül hogy meg kellene állapítani a jogsértés súlyosságát, valamint annak az Unió érdekeire gyakorolt tényleges vagy lehetséges hatásait?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések és ítélezési gyakorlat

Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet – 4., 5., 6., 7. és 8. cikk

Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet – (43) és (122) preambulumbekzdés, a 2. cikk 36. pontja, a 4. cikk (10) bekezdése és a 16. cikk

A környezetvédelmi és éghajlat-politikai program (LIFE) létrehozásáról és a 614/2007/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 11-i 1293/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet – 28. cikk

A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv – 18. és 58. cikk

A Bíróság 1989. december 13-i Grimaldi ítélete (C-322/88, EU:C:1989:646, 8. és 18. pont); a Bíróság 2009. április 2-i Lodato Gennaro ítélete (C-415/07, EU:C:2009:220); a Bíróság 2016. május 26-i Județul Neamț és Județul Bacău ítélete (C-260/14 és C-261/14, EU:C:2016:360, 50. pont); a Bíróság 2012. július 19-i Rēdlihs ítélete (C-263/11, EU:C:2012:497, 44. pont).

A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések

Zakon za obshtestvenite porachki (a közbeszerzésről szóló törvény, Bulgária; a továbbiakban: ZOP) – 1., 5., 18., 59. és 70. cikk, 31. fejezet, 260. cikk és a kiegészítő rendelkezések 3. §-a, valamint:

a 2. cikk (2) bekezdése: „A közbeszerzési szerződések odaítélése során az ajánlatkérők nem korlátozhatják a versenyt olyan feltételek vagy követelmények

előírásával, amelyek jogosulatlan előnyhöz vezetnek, vagy amelyek indokolatlanul korlátozzák a gazdasági szereplők közbeszerzési szerződésekhez való hozzáférését, és amelyek nem a közbeszerzési szerződés tárgyából, értékéből, nehézségéből, mennyiségéből vagy terjedelméből következnek.”

a 247. cikk (1) bekezdése: „Az az ajánlatkérő, amely megsérti a 2. cikk (2) bekezdésében foglalt [...] tilalmat, a szerződés héát tartalmazó értéke 2%-ának megfelelő, legfeljebb azonban 10 000 BGN összegű bírsággal sújtható.”

Pravilnik za prilagane na ZOP (a ZOP végrehajtási rendelkezései, a továbbiakban: PPZOP) – 33. és 54. cikk

Zakon za upravljenie na sredstvata ot Evropeiskite strukturni i investitsionni fondove (az európai strukturális és beruházási alapokból származó pénzeszközök kezeléséről szóló törvény, a továbbiakban: ZUSESIF) – 45., 49., 70. és 72. cikk

Zakon za ustroistvo na teritoria (a területrendezésről szóló törvény, a továbbiakban: ZUT) – 137. és 163a. cikk, amelynek szövege a következő:

(1) bekezdés: „Az építési vállalkozó köteles munkaszerződések útján olyan, műszaki képesítéssel rendelkező személyeket alkalmazni, akik ellátják az építmények műszaki irányítását.”

(2) bekezdés: „Műszaki képesítéssel rendelkeznek azok a személyek, akik jóváhagyott felsőoktatási intézmény »építőmérnök«, »mérnök« vagy »építész« képesítést adó oklevelével rendelkeznek, valamint azok a középfokú végzettséggel rendelkező személyek, akik »építészeti és építési« vagy »műszaki« területen négy éves képzést követően szakmai képesítést szereztek.”

(4) bekezdés (2018. március 9-i változat): „A műszaki vezető az építési munkákat irányító építőmérnök, építész vagy építésztechnikus [...]. A (2) bekezdés szerinti további műszaki képesítéssel rendelkező személyek egyes építési és szerelési munkák szakosodott műszaki irányítását az általuk megszerzett szakiránynak és szakmai képesítésüknek megfelelően végezhetik.”

Zakon za smetnata palata (a számvevőszékről szóló törvény, Bulgária) – 6. cikk

Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (a közigazgatási szabálysértésekről és szankciókról szóló törvény, Bulgária; a továbbiakban: ZANN) – 28. cikk (2020. február 14-i változat).

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 2018. március 21-én a ZUSESIF 45. cikkének (2) bekezdése alapján az Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Unió Kohéziós Alapja által társfinanszírozott, a „Környezet 2014–2020” elnevezésű operatív programból származó **támogatás** nyújtására irányuló közigazgatási szerződés megkötésére

került sor. E szerződés szerint a közigazgatási hatóság vezetője (a környezetvédelmi és vízügyi miniszter) legfeljebb 649 732,14 BGN összegű támogatást nyújt a kedvezményezett (Lukovit település önkormányzata) részére a BG16M1OP-4.003-0002. sz., „Lejtő-megerősítés LOV19.44327.02 – a regionális hulladéklerakóhoz vezető úton található lejtő – ul. »Sinchetz« – Lukovit város” elnevezésű ISUN projekthez. A közigazgatási szerződés szabályozza a **pénzügyi korrekciók** alkalmazásának feltételeit, és kifejezetten előírja, hogy a pénzügyi korrekció és annak összegének megállapítása a nemzeti jogszabályok és az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén a Bizottság által végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló, az Európai Bizottság C(2013)9527 határozatában rögzített iránymutatás alapján történik.

- 2 2018. április 5-i határozatával Lukovit település polgármestere a ZOP 18. cikke (1) bekezdésének 12. pontja alapján „**nyílt közbeszerzési versenyeljárást**” indított a „Lejtő-megerősítés LOV19.44327.02 – a regionális hulladéklerakóhoz vezető úton található lejtő – ul. »Sinchetz« – Lukovit város” tárgyú közbeszerzési szerződés odaítélése céljából. A szerződés hía nélküli becsült értéke 482 668 BGN volt.
- 3 E határozat rögzítette az eljárás megindításáról szóló hirdetményt és a közbeszerzési dokumentumokat. A **hirdetmény** szerint az **építési beruházás célja** a megfelelő útszakasz szállításra való használat céljából történő újjáépítése és tulajdonságainak javítása volt. **Odaítélési szempontokként** azonos, 50–50%-os arányban a „minőséget” és az „árát” határozták meg.
- 4 A **részvételi feltételeket** illetően a szakmai tevékenység végzésére való alkalmassággal szemben támasztott követelményként a résztvevőknek (a továbbiakban esetenként: ajánlattevők) az építőipari ágazat központi szakmai nyilvántartásába való bejegyzését, külföldi ajánlattevők esetében pedig az adott állam joga szerinti megfelelő nyilvántartásba való bejegyzést követelték meg. Az ajánlattevők műszaki alkalmazottaira vonatkozó követelményeket is feltüntettek: Ezen alkalmazottaknak a szerződés leírásának megfelelően rendelkezniük kellett a szükséges szakmai képesítéssel és tapasztalattal. Így az érintett személyzetben lennie kellett legalább egy, **„tervező” és/vagy „építőmérnök”** szakmai képesítéssel (vagy amennyiben a képesítést másik államban szerezték, ennek megfelelő képesítéssel) rendelkező **műszaki építésvezetőnek** és „mérnökgeológia és hidrogeológia”, „geodézia”, „útépítő, illetve közlekedési mérnök” szakirányú képesítéssel rendelkező további szakembereknek (a műszaki vezetővel és a többi szakemberrel szemben támasztott azon követelménnyel együtt, hogy legalább három éves szakmai tapasztalattal rendelkezzenek az adott szakterületen), biztonsági és egészségvédelmi szakkoordinátornak és egy, az építési munkák kivitelezésének minőségi ellenőrzésével megbízott szakértőnek, mindamellett az ajánlattevők jogosultak voltak jelezni, hogy a műszaki vezető a két utóbbi szakember feladatait is ellátja.

- 5 A benyújtási határidőn belül (2018. május 21., 17 óra) három ajánlatot nyújtottak be. Mindhárom ajánlattevő egy-egy mérnököt javasolt műszaki építésvezetőnek: az 1. sz. ajánlattevő „közlekedési mérnök” szakirányú képesítéssel és e területen 14 éves szakmai tapasztalattal rendelkező „mérnököt”, a 2. sz. ajánlattevő „hidrogeológia és mérnökgeológia” szakirányú képesítéssel és 33 éves szakmai tapasztalattal rendelkező „építőmérnököt”, a 3. sz. ajánlattevő pedig „épület- és létesítmény-építés” szakirányú képesítéssel és 10 éves szakmai tapasztalattal rendelkező „építőmérnököt”.
- 6 A kiválasztás, értékelés és rangsorolás céljából polgármesteri határozattal létrehozott bizottság 2018. május 28-i jegyzőkönyve mindhárom ajánlattevő esetében a kiválasztási követelményektől való eltéréseket állapított meg, és mindhárom ajánlattevő számára biztosította a lehetőséget, hogy ezen eltéréseket öt napos határidőn belül orvosolják. 2018. június 22-i jegyzőkönyvében a bizottság az 1. és a 3. sz. ajánlattevő kizárását javasolta arra hivatkozva, hogy nem felelnek meg a kiválasztási szempontoknak.
- 7 Lukovit település polgármestere 2018. július 24-i határozatával a következőket hirdette ki: 1. A közbeszerzési szerződést a 2. sz. ajánlattevő részére ítélik oda; 2. A másik két ajánlattevőt a bizottság által közölt okokból kizárják. 2018. augusztus 29-én Lukovit település önkormányzata és a kivitelező vállalkozásnak kijelölt 2. sz. ajánlattevő szerződést kötött héát nem tartalmazó 481 293,72 BGN értékben (héával 577 552,46 BGN). A közbeszerzési eljárás során semmikor nem nyújtottak be jogorvoslati kérelmet.
- 8 A „Környezet 2014–2020” operatív program **közigazgatási hatósága** a 2018. november 9-i határozatával, amely a lefolytatott „nyílt versenyeljárás” jogszerűségének ezt követő ellenőrzése alapján került elfogadásra, az érintett és finanszírozásra elszámolható, a 2018. augusztus 29-én kötött szerződésből eredő költségek **5%-ának megfelelő összegű általános pénzügyi korrekciót alkalmazott.** A határozatban a közbeszerzésre vonatkozó rendelkezések megsértésének két csoportját állapították meg, amelyet szabálytalanságként értékelték: a) a ZOP 70. cikke (7) bekezdése 1. pontjának az ajánlatkérő műszaki leírásának meg nem felelő ajánlat értékelésével történő megsértése és b) a PZOP 54. cikke (8) és (9) bekezdésének azzal történő megsértése, hogy nem egyértelmű és megtévesztő tájékoztatást nyújtottak az egyik ajánlattevő részére, ami ezen ajánlattevő jogellenes kizárását eredményezte (megállapították, hogy a jogsértés pénzügyi hatása azon körülményben nyilvánul meg, hogy a kizárt ajánlattevő olyan ajánlatot tehetett volna, amely az ár tekintetében kedvezőbb lett volna, mint a kiválasztott ajánlattevő ajánlata).
- 9 A két szabálytalanságra vonatkozó korrekció alkalmazása során a negatív hatásokat enyhítő következő körülményeket vették figyelembe: három ajánlatot nyújtottak be, ami önmagában a verseny megfelelő szintjét támasztja alá; a szerződés becsült értéke alacsonyabb annál a küszöbértéknél, amely kötelezővé teszi a hirdetésnek az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való közzétételét; az odaítélési szempont a „gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat”, amely nem

garantálja, hogy az első helyre rangsorolt ajánlat szükségszerűen a legalacsonyabb árat tartalmazó ajánlat lesz.

- 10 2019. október 2-i határozatával a **Bolgár Köztársaság számvevőszékének** alelnöke egy könyvvizsgálói munkacsoportot bízott meg azzal, hogy vizsgálja meg az állami pénzeszközök Lukovit település önkormányzata általi kezelését és ezen önkormányzat tevékenységét a 2018. január 1. és 2019. június 30. közötti időszakban. 2020. június 18-án a munkacsoport egyik könyvvizsgálója határozatot hozott LB-vel szemben, amelyben megállapította, hogy a szóban forgó közbeszerzési szerződés ajánlati felhívásáról szóló határozattal LB a **ZOP 2. cikkének (2) bekezdését érintő közigazgatási jogsértést követett el azáltal, hogy korlátozta a versenyt olyan feltétel előírásával, amely indokolatlanul korlátozza a gazdasági szereplőknek a közbeszerzési eljárásban való részvételét.** A könyvvizsgáló véleménye szerint az ajánlattevőkkel szemben támasztott – különösen a „tervező” és/vagy „építőmérnök” szakmai képesítéssel rendelkező műszaki építésvezetőre vonatkozó – követelmény nem felel meg a különös törvénynek (a ZUT 163a. cikkének (2) és (4) bekezdése), amely kevésbé szigorú követelményeket ír elő a műszaki vezető képzettségére és szakmai képesítésére vonatkozóan. Megállapítást nyert, hogy a jogsértést **vétkesen követték el**, mivel Lukovit település polgármesterének mint ajánlatkérő szervnek a ZOP 5. cikke (2) bekezdésének 9. pontja szerint meg kellett tennie a szükséges erőfeszítéseket annak érdekében, hogy eljárását összhangba hozza a ZOP kötelező rendelkezéseivel.
- 11 A közigazgatási szabálysértést megállapító határozat alapján a Bolgár Köztársaság számvevőszékének elnöke 2020. december 16-án meghozta az alapeljárásban megtámadott, bírságot kiszabó határozatot, amelyben egyetértett a ZOP 59. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett 2. cikke (2) bekezdésének megsértésével kapcsolatos valamennyi megállapítással és következtetéssel, és a ZOP 260. cikkének (2) bekezdése alapján 10 000 BGN összegű bírságot szabott ki LB-vel szemben (amely 2020-ban valamivel több mint a nemzeti minimálbér 16-szorosának felelt meg). LB azzal az indokkal támadta meg e bírságot kiszabó határozatot, hogy a ZOP 59. cikke nem korlátozza az ajánlatkérők önálló eljárását olyan módon, hogy azoknak szigorúan a különös törvény (ZUT) alkalmasságra vonatkozó minimumfeltételeit kell alkalmazniuk. Ezenkívül azt az álláspontot képviselte, hogy a vitatott követelmény a közbeszerzési szerződés sajátos tárgya, nevezetesen a lejtő megerősítésével kapcsolatos építési munkák miatt szükséges, amelyet nagy fokú műszaki nehézség jellemez.
- 12 A bírósági szakasz során tájékoztatást kértek a bulgáriai építési vállalkozók kamarájától, amely tájékoztatás szerint a hirdetmény időpontjában (2018. április 5.) 391 olyan építési vállalkozó szerepelt az építőipari ágazat központi szakmai nyilvántartásában, aki a negyedik csoport első kategóriájába tartozó építési munkák kivitelezésére vonatkozó engedéllyel rendelkezik. Ez a tájékoztatás tartalmazta az ezen építési vállalkozók alkalmazottainak szakmai képesítésére vonatkozó követelményeket: e vállalkozóknak alkalmazniuk kell legalább egy

olyan személyt, aki „építőmérnök” („hidrotechnikai építés” vagy „vízellátás és csatornaépítés” szakirány) szakmai képesítéssel vagy „építész” („tájépítész” szakirány) szakmai képesítéssel rendelkezik.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 13 A felek érvei az alábbiakban, az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának bemutatása során kerülnek ismertetésre.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 14 A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a felperes és a Bolgár Köztársaság számvevőszéke közötti jogvita az uniós jog hatálya alá tartozik, mivel a közigazgatási szankciót a közbeszerzési szabályok olyan ajánlatkérő általi megsértése miatt szabták ki, amely a „Környezet 2014–2020” operatív program keretében támogatásban részesült.
- 15 **Előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével** a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a 2014/24 irányelv 58. cikkének (4) bekezdése és a részvételhez az ajánlatkérő által megállapított követelmények e rendelkezésben előírt, a szerződés tárgya tekintetében fennálló arányossága lehetővé teszi-e, hogy a gazdasági szereplők személyzetének szakmai alkalmasságával szemben meghatározott építési munkákra irányuló szerződés teljesítése céljából **a képzettséggel és a szakmai képesítéssel szemben a nemzeti törvény (ZUT) szerint támasztott minimumkövetelményeknél szigorúbb követelményeket** írjanak elő, vagy az ilyen szigorúbb követelményeket eleve versenykorlátozóknak kell tekinteni. A kérdést előterjesztő bíróság szerint az e kérdésre adandó választól függ, hogy a bíróságnak a vizsgálatot arra kell-e korlátoznia, hogy az ajánlatkérő szerv milyen szempontokat határozott meg, és hogy e szempontok szigorúbbak-e, mint a ZUT követelményei, vagy hogy a bíróságnak ezen felül – többek között új bizonyítékok gyűjtésével – vizsgálnia kell, hogy a személyzettel szemben támasztott e szigorúbb és magasabb követelmények megfelelnek-e a szerződés tárgyának, terjedelmének és nehézségi fokának, mint a jelen ügyben a sajátos tárgyú építési munkák (lejtő megerősítése) esetében, amely a ZUT szerint legnagyobb nehézségi fokú tevékenységnek minősül.
- 16 A felek e kérdéssel kapcsolatban ellentétes álláspontot képviselnek. A felperes úgy véli, hogy a közbeszerzési eljárásokban jogszerűek az ajánlatkérő érdekeit védő feltételek, mindamelllett a kiválasztási szempontok csak két együttes feltétellel korlátozhatók: 1. a szempontoknak arányban kell állniuk a szerződés tárgyával, és 2. ez nem eredményezhet a potenciális ajánlattevők közötti eltérő bánásmódot, vagy nem eredményezheti ezen ajánlattevők indokolatlan korlátozását. A felperes úgy véli, hogy a ZUT 163a. cikkének (4) bekezdése a „műszaki vezetővel” szemben támasztott követelményeket általánosan az építmények valamennyi kategóriája tekintetében előírja, a legkisebb nehézségi

fokú építményektől a szóban forgó építmény kategóriájába tartozó, legnagyobb műszaki nehézségi fokkal rendelkező építményekig, amelyek a képzettséggel és a szakmai képesítéssel szembeni minimumkövetelményeknél szigorúbb követelmények alkalmazását indokolják, anélkül hogy e követelmények versenykorlátozóak lennének. A számvevőszék úgy véli, hogy e személyi körnek az ajánlatkérő által meghatározott további követelménnyel történő szűkítése – miután a különös törvény már meghatározza azokat a személyeket, akik a műszaki vezetői tevékenységet végezhetik – korlátozza a gazdasági szereplők azon lehetőségét, hogy teljesíthessék a szerződés feltételeit, és következésképpen a verseny korlátozását eredményezi.

- 17 Ezt követően a kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy az európai strukturális és beruházási alapokból származó, megosztott irányítás alatt álló források esetében nemzeti szinten többek között egy közigazgatási hatóság (KH), egy igazoló hatóság (IH), egy vizsgáló hatóság (VH), az Európai Bizottság, az Európai Számvevőszék, valamint a pénzügyi ellenőrző hatóságok és a vizsgáló hatóságok: a Smetna Palata (számvevőszék, Bulgária), az Agentsia za darzhavna finansova ispeksia (ADFI) (a közfinanszírozást felügyelő hivatal, Bulgária), a belügyminisztérium mellett működő Direksia „Zashtita na finansovite interesi na Evropeyskia sayuz” (AFKOS) (az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméért felelős igazgatóság) érintett. Mivel egységes államháztartási rendszerről van szó, **e hatóságoknak össze kellene hangolniuk a tevékenységüket**. A jelen ügyben azonban a ZOP rendelkezéseinek betartásának felügyeletével megbízott különböző hatóságok (a „Környezet 2014–2020” operatív program közigazgatási hatósága és a számvevőszék) különbözően értékelik ugyanazon tények, nevezetesen a felperes által közzétett kiválasztási szempontok jogszerűségét. Ezért a kérdést előterjesztő bíróság relevánsnak tartja azt a kérdést, hogy a különböző ellenőrző hatóságoknak milyen mértékben kell összehangolniuk a közbeszerzési eljárások jogszerűségének értékelését, és hogy mi a joghatása az összehangolás hiányának *(az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés)*. A kérdést előterjesztő bíróság szerint az, hogy a különböző hatóságok nem működtek együtt a szabad verseny elve tiszteletben tartásának ellenőrzése során, más módon sértheti az Unió érdekeit, nevezetesen azáltal, hogy olyan jogbizonytalanságot idéz elő a kedvezményezettek számára, amely visszatartó hatást gyakorol gazdasági tevékenységeikre.
- 18 E kérdéssel kapcsolatban a felperes úgy véli, hogy a 2988/95 rendelet 8. cikke (3) bekezdésének céljára és a jogbiztonság elvére tekintettel megengedhetlenek az ugyanazon tényekre vonatkozóan különböző ellenőrző hatóságok által végzett olyan vizsgálatok, amelyek – anélkül hogy figyelembe vennék a más közigazgatási eljárásokban megállapított tényeket és körülményeket – eltérő eredményre vezetnek azon kérdést illetően, hogy követtek-e el jogsértést a közbeszerzési eljárásokban. Ezzel szemben a számvevőszék úgy véli, hogy ő maga és a „Környezet” operatív program közigazgatási hatósága két egymástól független ellenőrző hatóság, és ellenőrzési feladataikat a ZOP-nak megfelelően egymástól függetlenül látják el. A közigazgatási hatóság és a számvevőszék szervezeti egységei eltérő hatáskörrel rendelkeznek: a ZOP-nak a szabálytalanság

tényállását megvalósító, megállapított megsértése esetén a közigazgatási hatóság kizárólag kedvezményezett jogi személyekkel szemben ír elő pénzügyi korrekciókat, míg a számvevőszék a felelős természetes személyekkel szemben szabhat ki közigazgatási szankciókat.

- 19 Ebben az összefüggésben merül fel a kérdést előterjesztő bíróság következő (*második*) előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdése, amely a 2988/95 rendelet „Közigazgatási intézkedések és szankciók” című II. címére vonatkozik. Ha a pénzügyi korrekció alkalmazása az uniós jog és az Európai Unió Bíróságának állandó ítélezési gyakorlata szerinti jogi fogalommeghatározás alapján szabálytalanság megállapítását feltételezi, akkor a természetes személy uniós jog megsértése miatti szabálysértési felelősségének vizsgálata során meg kell-e állapítani a „szabálytalanság” **együttes objektív tényállási elemeit a kiegészítő szubjektív tényállási elemmel**, nevezetesen azzal együtt, hogy a jogsértést „szándékosan [követették-e el] vagy gondatlanságból [okozták]”?
- 20 A felek e kérdéssel kapcsolatban ellentétes álláspontot képviselnek. A felperes úgy véli, hogy a pénzügyi korrekciók a 2988/95 rendelet 4. cikke értelmében vett közigazgatási intézkedéseknek minősülnek. Ennélfogva a közigazgatási hatóságnak a pénzügyi korrekció alkalmazására irányuló eljárás keretében bizonyítania kell a szabálytalanság minden egyes tényállási elemének fennállását, konkrétan: 1. valamely uniós jogi rendelkezés megsértését; 2. az Unió általános költségvetésének okozott tényleges vagy potenciális kárt; 3. az állítólagos jogsértés és a kár közötti okozati összefüggést. A felperes hozzáteszi, hogy a 2988/95 rendelet 4. cikkétől eltérően, amely azokra a szabálytalanságokra vonatkozik, amelyek miatt pénzügyi korrekciókat kell alkalmazni, e rendelet 5. cikke azokat az eseteket szabályozza, amikor valamely meghatározott szabálytalanságot (*amelynek esetében „az Európai Unió költségvetésének okozott kárról” van szó*) ezenkívül közigazgatási szankcióval kell sújtani, ha azt „szándékosan [követték el]” vagy „gondatlanságból [okozták]”.
- 21 A számvevőszék úgy véli, hogy a „szabálytalanság” jogi fogalommeghatározása szerint akkor is szabálytalanság áll fenn, ha az Unió költségvetésének okozott kár lehetségesnek tűnik, anélkül hogy bizonyítani kellene a konkrét pénzügyi hatást, valamint azon feltételeket, amelyek ténylegesen érinthetik a költségvetést. E megközelítés azon a feltételezésen alapul, amely szerint egyszerű elkövetés útján megvalósuló formális jogsértésekről van szó, ezért a kár bekövetkezése nem tényállási elem. Az e szabálytalanságok megállapításával kapcsolatos körülménnyel a jogalkotó a fennálló rendet érintő olyan kedvezőtlen jogkövetkezmények bekövetkezését vélelmezi, amelyek a törvényi vélelem alapján olyan jelentősek, hogy azokat szankcionálni kell.
- 22 A számvevőszék fenti álláspontja és a szankcióra vonatkozó, említett rendelkezés (a ZOP 247. cikkének (1) bekezdése) alapján a kérdést előterjesztő bíróság felteszi az *előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdést*, nevezetesen, hogy a bíróság megállapításának módja megfelel-e az arányosságra vonatkozó követelményeknek, mivel a **formális jogsértésen** kívüli egyéb körülményeket

nem vesznek figyelembe, miközben a közigazgatási intézkedés alkalmazása során (pénzügyi korrekció, amely az uniós jog megsértése enyhébb következményének minősül) figyelembe kell venni számos más körülményt (a jelen ügyben a közigazgatási hatóság a vizsgált eljárásban elkövetett más jogsértések esetében figyelembe vette többek között a résztvevők számát, aminek eredményeként megállapította, hogy a verseny megfelelő).

- 23 Végül a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a 2014/24 irányelv nem írja elő a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó szankciók harmonizációját, ily módon a tagállamok hatáskörébe tartozik a számukra megfelelőnek tűnő szankciók megválasztása. Az Európa Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata szerint a tagállamoknak e hatáskörüket az uniós jog és e jog általános elveinek tiszteletben tartásával, ennél fogva az arányosság elvére figyelemmel kell gyakorolniuk (2012. július 19-i Rēdlihs ítélet, C-263/11, EU:C:2012:497, 44. pont).

MUNKADOKUMENTUM