

Anonymizované znění

Překlad

C-550/23 – 1

Věc C-550/23

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

30. srpna 2023

Předkládající soud:

Sofijski rajonen sad (Bulharsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

20. srpna 2023

Stěžovatel:

NV

Orgán, který uložil sankci:

Agencija za daržavna finansova inspekcija

USNESENÍ

[*omissis*]

[*omissis*] **správní věc č. 12337** podle seznamu soudu za rok 2022 [*omissis*]:

Řízení vedené u Okresního soudu v Sofii (Sofijski rajonen sad) bylo zahájeno námitkou podanou NV proti rozhodnutí o uložení pokuty č. 11–01–184/25.08.2022, které vydal [*omissis*] ředitel Agentury pro státní finanční kontrolu (Agencija za daržavna finansova inspekcija, dále jen „ADFI“) a jímž byla na základě čl. 256 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek (zákon za obšttestvenite poratčki, dále jen „ZOP“) ve spojení s jeho článkem 257 uložena správní sankce v podobě „pokuty“ ve výši 2 140,69 (dva tisíce sto čtyřicet BGN a šedesát devět stotinek) za porušení čl. 17 odst. 1 ZOP ve spojení s jeho čl. 20 odst. 2 bodem 2.

[procesní úkony v souvislosti s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce] [*omissis*]

I. Účastníci a předmět řízení:

- 1 NV s adresou: město Sofie, [omissis]
- 2 Agentura pro státní finanční kontrolu s adresou: město Sofie, [omissis]
- 3 Věc se týká posouzení otázky, zda se stěžovatel NV jako předseda představenstva obchodní společnosti „Montaži“ EAD mohl dopustit přestupku, a sice ohledně výdajů ve výši 89 195,66 BGN bez DPH učiněných v rámci dodavatelské smlouvy, která byla uzavřena dne 15. června 2020 mezi společnostmi „Montaži“ EAD a „Reyr Studio BG“ EOOD, aniž bylo využito některé řízení uvedené v čl. 18 odst. 1 ZOP.
- 4 Původní řízení je řízením prvního stupně, a rozhodnutí vydané soudem je předmětem následného přezkumu Správním soudem Sofie-město (Administrativen sad Sofia-Grad), není tedy konečným rozhodnutím.

II. Skutkový stav

- 5 Externí kontrolu dodržování ZOP, včetně kontroly provádění smluv o veřejných zakázkách a rámcových dohod, provádí Účetní dvůr a orgány Agentury pro státní finanční kontrolu.
- 6 Obchodní společnost „Montaži“ EAD je akciová společnost mající jediného vlastníka, kterou zastupuje stěžovatel NV jako předseda představenstva. Jediným vlastníkem společnosti „Montaži“ EAD je společnost „Daržavna konsolidacionna kompania“ EAD. Jediným vlastníkem společnosti „Daržavna konsolidacionna kompania“ EAD je stát, jehož práva vykonává ministr hospodářství v souladu se svou oborovou příslušností. Společnost „Montaži EAD“ spadá do oblasti působnosti státní finanční kontroly ve smyslu čl. 4 bodu 4 zákona o státní finanční kontrole (zakon za daržavnata finansova inspekcija, dále jen „ZDFI“), a sice jako obchodní společnost, na jejímž kapitálu se podílí jedna osoba podle bodu 3 ZDFI s blokační menšinou hlasů.
- 7 Společnost „Montaži EAD“ je řízena jediným vlastníkem a představenstvem. Představenstvo pověřuje jednoho nebo několik výkonných členů, kteří jsou voleni z členů představenstva, řízením a zastupováním společnost a stanoví jejich odměnu.
- 8 Při finanční **kontrole** společnosti „Montaži“ EAD, při které byla prověřována právoplatnost uzavření a plnění smluv se smluvními partnery, včetně vlastníka společnosti, za období od 1. ledna 2017 do 30. dubna 2021 měly kontrolní orgány ADFI za to, že společnost je „veřejnoprávním subjektem“ ve smyslu § 2 bodu 43 doplňujících ustanovení k ZOP a že NV, který ji zastupoval, je z následujících důvodů veřejným zadavatelem ve smyslu čl. 5 odst. 2 bod 14 ZOP:

8.1. V řídicím nebo dozorčím orgánu společnosti je více než polovina členů jmenována veřejným zadavatelem ve smyslu čl. 5 odst. 2 bodu 14 ZOP;

8.2. 96,92 % příjmů z hlavní činnosti společnosti pochází ze smluv, které byly uzavřeny bez zadávacího řízení s vlastníkem, tedy se společností „Daržavna konsolidacionna kompania“ EAD, a se společností, která je její dceřinou společností, a společnost „Montaži“ EAD nebyla pro tyto obchody vybrána za obvyklých tržních podmínek, protože jiným hospodářským subjektům nebyla umožněna účast a nebyla zajištěna volná hospodářská soutěž;

8.3. Podnik není schopen sám nést finanční riziko svojí činnosti a jako aktivní podnik funguje díky záměru vyjádřenému vlastníkem, že podnik v případě potřeby finanční podpoří.

- 9 Správní orgány s ohledem na své zjištění, že společnost „Montaži“ EAD je „veřejnoprávním subjektem“, vydaly rozhodnutí, v němž konstatovaly přestupek, a následně rozhodnutí o uložení pokuty, které je napadeno v projednávané věci a jímž se stěžovateli NV jako předsedovi představenstva společnosti „Montaži“ EAD a veřejnému zadavateli veřejných zakázek ve smyslu čl. 5 odst. 2 bodu 14 ZPO ukládá sankce za to, že dne 18. srpna 2020 (datum vydání faktury č. 0000000016/23.07.2020) uskutečnil na základě smlouvy o dodávkách uzavřené dne 15. června 2020 mezi společnostmi „Montaži“ EAD a „Reyr Studio BG“ EOOD výdaj ve výši 89 195,66 BGN bez DHP, čímž zadal veřejnou zakázku s tímto předmětem: „dodávka drceného kamene, šterku a stavební suti pro následující objekt: „Oprava a sanace přehradní hráze „Zlati vojvoda 3“, PI 30990.50.92 (000305), obec Zlati vojvoda, město Sliven, a jejich zařízení“, aniž s ohledem na hodnotu zakázky, která je vyšší než minimální částka 70 000 BGN stanovená v čl. 20 odst. 2 bodě 2 ZPO, využil některé z řízení uvedených v čl. 18 odst. 1 ZPO.

III. Příslušné právní předpisy

10 Vnitrostátní právo

Zákon o zadávání veřejných zakázek (zveřejněný v Úředním věstníku č. 13 ze dne 16. února 2016)

Článek 5 (1): Zadavatelé odpovídají za řádný odhad, plánování a řádné ukončení veřejných zakázek, jakož i za vypracování zprávy o jejich výsledcích. Existují veřejní a odvětvoví zadavatelé.

(2) Veřejní zadavatelé jsou:

14. zástupci veřejnoprávních subjektů;

Článek 17 (1) Zadavatelé jsou povinni postupovat podle zadávacího řízení stanoveného zákonem, existují-li k tomu důvody.

Článek 18 (zveřejněný v Úředním věstníku č. 13 z roku 2016, v platnosti od 15. dubna 2016) (1) Řízením ve smyslu tohoto zákona se rozumí:

1. otevřené řízení;
2. užší řízení;
3. dvoufázové jednacím řízení;
4. jednání s předchozí výzvou k účasti;
5. jednání se zveřejněním oznámení o zakázce;
6. soutěžní dialog;
7. inovační partnerství;
8. jednání bez předchozího oznámení o zakázce;
9. jednání bez předchozí výzvy k účasti;
10. jednání bez zveřejnění oznámení o zakázce;
11. hospodářská soutěž;
12. veřejná hospodářská soutěž;
13. přímá jednání.

Článek 20 (1) Řízení podle čl. 18 odst. 1 bodů 1 až 11 se použijí,

1. pokud veřejní zadavatelé a jejich konsorcia zadávají veřejné zakázky, jejichž odhadovaná hodnota činí minimálně:

a) (pozměněno Úředním věstníkem č. 86 z roku 2018, v platnosti od 1. března 2019) 10 000 000 BGN – na stavební projekty;

b) (pozměněno Úředním věstníkem č. 86 z roku 2018, v platnosti od 1. března 2019, č. 102 z roku 2019, v platnosti od 1. ledna 2020) 271 000 BGN – na dodání zboží a poskytnutí služeb;

c) (pozměněno Úředním věstníkem č. 86 z roku 2018, v platnosti od 1. března 2019) 1 000 000 BGN – na služby uvedené v příloze č. 2;

2. pokud veřejní zadavatelé v oblasti obrany zadávají veřejné zakázky, jejichž odhadovaná hodnota činí minimálně:

a) (pozměněno Úředním věstníkem č. 86 z roku 2018, v platnosti od 1. března 2019) 10 000 000 – na stavební projekty;

b) (pozměněno Úředním věstníkem č. 86 z roku 2018, v platnosti od 1. března 2019, č. 102 z roku 2019, v platnosti od 1. ledna 2020) 271 000 BGN – na dodání zboží a poskytnutí služeb; včetně zboží uvedené v příloze č. 3;

c) (pozměněno Úředním věstníkem č. 86 z roku 2018, v platnosti od 1. března 2019, č. 102 z roku 2019, v platnosti od 1. ledna 2020) 418 000 BGN – na dodání zboží, včetně zboží neuvedeného v příloze č. 3;

d) (pozměněno Úředním věstníkem č. 86 z roku 2018, v platnosti od 1. března 2019) 1 000 000 BGN – na služby uvedené v příloze č. 2;

3. pokud odvětvoví zadavatelé zadávají veřejné zakázky, jejichž odhadovaná hodnota činí minimálně:

a) (pozměněno Úředním věstníkem č. 86 z roku 2018, v platnosti od 1. března 2019) 10 000 000 – na stavební projekty;

b) (pozměněno Úředním věstníkem č. 86 z roku 2018, v platnosti od 1. března 2019, č. 102 z roku 2019, v platnosti od 1. ledna 2020) 837 000 BGN – na dodání zboží a poskytnutí služeb;

c) (pozměněno Úředním věstníkem č. 86 z roku 2018, v platnosti od 1. března 2019) 1 500 000 BGN – na služby uvedené v příloze č. 2;

4. pokud veřejní a odvětvoví zadavatelé zadávají zakázky v oblasti obrany a bezpečnosti, jejichž odhadovaná hodnota činí minimálně:

a) (pozměněno Úředním věstníkem č. 86 z roku 2018, v platnosti od 1. března 2019, č. 102 z roku 2019, v platnosti od 1. ledna 2020) 837 000 BGN na dodávky vojenského vybavení, včetně jeho součástí, komponent nebo montážních prvků, včetně vybavení uvedeného na seznamu produktů na obranné účely, který byl vydán na základě čl. 2 odst. 1 zákona o kontrole vývozu produktů na obranné účely a produktů a technologií s dvojitým účelem použití (zakon za exportna kontrol na produkti, svarzani s otbranata, i na izdelia i tehnologii s dvojna upotreba);

b) (pozměněno Úředním věstníkem č. 86 z roku 2018, v platnosti od 1. března 2019, č. 102 z roku 2019, v platnosti od 1. ledna 2020) 837 000 BGN – na dodávky citlivého vybavení, včetně jeho součástí, komponent nebo montážních prvků;

c) (pozměněno Úředním věstníkem č. 86 z roku 2018, v platnosti od 1. března 2019, č. 102 z roku 2019, v platnosti od 1. ledna 2020) 837 000 BGN – na služby, které přímo souvisí s vybavením uvedeným pod písmeny a) a b), a sice za každý jednotlivý prvek a všechny prvky jejich životního cyklu;

d) (pozměněno Úředním věstníkem č. 86 z roku 2018, v platnosti od 1. března 2019) 10 000 000 BGN – na stavební projekty, které přímo souvisí s vybavením uvedeným pod písmeny a) a b), a sice za každý jednotlivý prvek a všechny prvky jejich životního cyklu;

e) (pozměněno Úředním věstníkem č. 86 z roku 2018, v platnosti od 1. března 2019, č. 102 z roku 2019, v platnosti od 1. ledna 2020) 837 000 BGN – na služby poskytnuté ke specifickým vojenským účelům nebo za citlivé služby;

f) (pozměněno Úředním věstníkem č. 86 z roku 2018, v platnosti od 1. března 2019) 10 000 000 – na stavební projekty ke specifickým vojenským účelům nebo citlivé stavební projekty;

5. pokud zadavatelé pořádají soutěž týkající se projektu o hodnotě nejméně 70 000 BGN.

(2) Zadavatelé využijí řízení uvedená v čl. 18 odst. 1 bodech 12 nebo 13, pokud odhadovaná hodnota veřejných zakázek činí

1. (pozměněno Úředním věstníkem č. 86 z roku 2018, v platnosti od 1. března 2019) u stavebních záměrů – od 270 000 BGN do 10 000 000 BGN;

2. u dodání zboží nebo poskytnutí služeb, včetně služeb uvedených v příloze č. 2, – od 70 000 BGN do příslušného finančního limitu podle odst. 1 v závislosti na druhu zadavatele nebo předmětu zakázky.

Článek 238 (1) Externí kontrolu dodržování tohoto zákona, včetně kontroly provádění smluv o veřejných zakázkách a rámcových dohod, provádí Účetní dvůr a orgány Agentury pro státní finanční kontrolu.

(2) Zadavatelé, kteří spadají do oblasti působnosti zákona o Účetním dvoru (zakon za Smetnata palata), podléhají kontrole Účetním dvorem.

(3) Zadavatele, kteří spadají do oblasti působnosti zákona o státní finanční kontrole (zakon za daržavnata finansova inspekcija), kontrolují orgány Agentury státní finanční kontroly v rámci finanční kontroly, zda dodržují tento zákon.

Článek 256 (1) (pozměněný Úředním věstníkem č. 86 z roku 2018, v platnosti od 1. března 2019, č. 102 z roku 2019, v platnosti od 1. ledna 2020) Zadavatelé, který zadává veřejnou zakázku tím, že uzavře smlouvu nebo uskuteční výdaje nebo převezme závazek, že uskuteční výdaje, které nepřesahují hodnotu uvedenou v čl. 20 odst. 1 nebo 2, aniž provede řízení podle čl. 18 odst. 1 v souladu s hodnotou zakázky, pokud k tomu existují důvody, bude uložena pokuta ve výši 2 % smluvní hodnoty včetně DPH, a není-li uzavřena písemná smlouva, uskutečněného výdaje nebo převzatého závazku k uskutečnění výdaje, pokuta však nepřesáhne částku 50 000 BGN.

Článek 257 (1) (pozměněný Úředním věstníkem č. 86 z roku 2018, v platnosti od 1. března 2019). V případech uvedených v člancích 247, 249 až 255 a 256 až 256b, v nichž ve smlouvě není uvedena celková částka nebo ji nelze určit, se výše pokuty stanoví na základě odhadované hodnoty uvedené v oznámení veřejné zakázky, uskutečněného výdaje nebo smluvního závazku k uskutečnění výdaje, nebo při jejich neexistenci, na základě prostředků vyčleněných v rozpočtu zadavatele na dotčenou činnost.

DOPLŇUJÍCÍ USTANOVENÍ

§ 2. Ve smyslu tohoto zákona se rozumí

[...]

bod 43. „veřejnoprávním subjektem“ právnická osoba splňující tyto podmínky:

a) je založena za zvláštním účelem spočívajícím v uspokojování potřeb obecného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu;

b) je financována převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty nebo podléhá řídicímu dohledu těchto orgánů nebo subjektů; nebo je v jejich řídicím nebo dozorčím orgánu více než polovina členů jmenována veřejnými zadavateli ve smyslu čl. 5 odst. 2 bodů 1 – 14.

Uspokojování potřeb veřejného zájmu je průmyslové nebo obchodní povahy, pokud osoba jedná za obvyklých tržních podmínek a usiluje o dosažení zisku a ztráty z výkonu své činnosti hradí sama.

Zdravotnické zařízení – obchodní společnost, jejíž kapitál je alespoň ze dvou třetin v soukromém vlastnictví, která je z více než 50 procent financována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty nebo podléhá řídicímu dohledu těchto orgánů nebo subjektů nebo je v jejich správním, řídicím nebo dozorčím orgánu více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty, a která je obchodní povahy, ačkoliv uspokojuje potřeby obecného zájmu, není „veřejnoprávním subjektem“ ve smyslu a pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek.

§ 3. Tento zákon provádí následující požadavky:

1. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 65).

11 Právní předpisy Unie:

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 65 – 242).

„Článek 2 odst. 1 Pro účely této směrnice se použijí následující definice:

[...]

4. „veřejnoprávními subjekty“ se rozumějí subjekty se všemi těmito charakteristikami:

a) jsou založeny za zvláštním účelem spočívajícím v uspokojování potřeb obecného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu,

b) mají právní subjektivitu a

c) jsou financovány převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty; nebo podléhají řídicímu dohledu těchto orgánů nebo subjektů; nebo je v jejich správním, řídicím nebo dozorčím orgánu více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty;

Článek 4 Tato směrnice se vztahuje na zakázky, jejichž odhadovaná hodnota bez daně z přidané hodnoty (DPH) se rovná následujícím finančním limitům nebo je vyšší:

[...]

c) 207 000 EUR u veřejných zakázek na dodávky a služby zadávaných veřejnými zadavateli na nižší úrovni a u soutěží o návrh pořádaných takovými zadavateli; tento finanční limit se vztahuje i na veřejné zakázky na dodávky zadávané ústředními orgány státní správy, které působí v oblasti obrany, pokud tyto veřejné zakázky zahrnují výrobky neuvedené v příloze III“.

IV Argumenty účastníků řízení

12 Stěžovatel se výslovně nevyjádřil a nevyužil ani lhůtu, která mu byla poskytnuta ke zformulování dalších předběžných otázek, které by mohly být po posouzení Okresním soudem v Sofii (Sofijski rajonen sad) začleněny do žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

13 Agentura pro státní finanční kontrolu:

13.1. Orgán, který uložil sankci, předložil prostřednictvím svých zmocněnců písemná vyjádření, v nichž uvedl, že ačkoliv legální definice výrazu „veřejnoprávní subjekt“ podle čl. 2 odst. 1 bodu 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU byla provedena v § 2 bodě 43 [doplňujících ustanovení k] ZOP, tento sekundární právní akt Evropské unie se nepoužije,

protože hodnota zakázky dotčené ve věci v původním řízení je nižší než minimální finanční limit 207 000 eur stanovený v čl. 4 písm. c) směrnice 2014/24/EU. Z těchto důvodů je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nepřijatelná, protože vnitrostátní právní předpisy – čl. 20 odst. 2 bod 2 ZOP stanoví minimální finanční limit ve výši 70 000 BGN.

IV Důvody předložení předběžné otázky:

- 14 Předmětem dotčeného řízení je posouzení otázky, zda se stěžovatel NV jako předseda představenstva obchodní společnosti „Montaži“ EAD mohl dopustit přestupku, a sice ohledně výdajů ve výši 89 195,66 BGN bez DPH učiněných v rámci dodavatelské smlouvy, která byla uzavřena dne 15. června 2020 mezi společnostmi „Montaži“ EAD a „Reyr Studio BG“ EOOD, aniž bylo využito některé řízení uvedené v čl. 18 odst. 1 ZOP.
- 15 V první řadě je nezbytné vyjasnit, zda obchodní společnost „Montaži“ EAD byla v kontrolovaném období od 1. ledna 2017 do 30. dubna 2021, zejména v době uskutečnění výdaje, tedy dne 18. srpna 2020, „veřejnoprávním subjektem“, pak by totiž její zástupce byl veřejným zadavatelem veřejných zakázek ve smyslu čl. 5 odst. 2 bodu 14 ZOP a podle správního práva trestního osobou potenciálně odpovědnou za nedodržení požadavků čl. 17 odst. 1 ZOP ve spojení s jeho čl. 20 odst. 2 bodem 2.
- 16 Senát má pochybnosti o řádném provedení ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 do bulharského vnitrostátního práva, protože ZOP stanoví, že pojem „veřejnoprávní subjekt“ zahrnuje rovněž veřejné zakázky, jejichž hodnota je nižší než finanční limit stanovený v tomto sekundárním právním aktu Evropské unie, čímž se rozšiřuje jeho materiální oblast působnosti.
- 17 Na základě výše uvedeného je nezbytné vyžádat si stanovisko Soudního dvora Evropské unie k otázce, zda je přípustná taková vnitrostátní právní úprava, podle které platí ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014, zejména legální definice „veřejnoprávního subjekt“ podle čl. 2 odst. 1 bodu 4, i pro veřejné zakázky, jejichž odhadovaná hodnota bez daně z přidané hodnoty (DPH) nedosahuje finanční limity stanovené v článku 4 dotčené směrnice.

Z tohoto důvodu přijal **Okresní soud v Sofii (Sofijski rajonen sad)** [*omissis*] toto

USNESENÍ:

SOUDNÍMU DVORU EVROPSKÉ UNIE se na základě čl. 267 druhého pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie **PŘEDKLÁDÁ NÁSLEDUJÍCÍ PŘEDBĚŽNÁ OTÁZKA:**

Je přípustná taková vnitrostátní právní úprava, podle které ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES ([Úř. věst.] 2014, L 94, [s.] 65), zejména legální definice „veřejnoprávního subjektu“ podle čl. 2 odst. 1 bodu 4, platí i pro veřejné zakázky, jejichž odhadovaná hodnota bez daně z přidané hodnoty (DPH) nedosahuje finančních limitů stanovených v článku 4 směrnice?

[opravné prostředky, doručení opisů]

[*omissis*]

PRACOVNÍ DOKUMENT